



PARECER

Procedimento nº.:	19.09.02007.0014140/2021-76
Interessado(a):	CECOM-Assessoria de Publicidade
Espécie:	Concorrência
Assunto:	Recurso Administrativo
Recorrente:	Tourinho Publicidade LTDA - Bahia Comunicação
Recorrente	Vetor Marketing e Publicidade LTDA

EMENTA: RECURSOS ADMINISTRATIVOS. CONCORRÊNCIA. AGÊNCIA DE PUBLICIDADE. LEI Nº. 12.232/2010. PRESSUPOSTOS DE ADMISSIBILIDADE. PELO CONHECIMENTO DE AMBOS. MÉRITO. DESPROVIMENTO DE AMBOS. ART. 11, LEI Nº. 12.232/2010. PELA HOMOLOGAÇÃO E ADJUDICAÇÃO. 1. Preenchidos os pressupostos de admissibilidade de ambos os recursos administrativos, opina-se pelo conhecimento. 2. A retificação de balanço patrimonial em sede recursal, ainda que lícita, altera a essência do documento, razão pela qual constitui erro substancial, o que impede sua aceitação extemporânea, sob pena de mácula aos princípios do formalismo, da vinculação ao instrumento convocatório, da isonomia, da legalidade, da segurança jurídica, do tratamento igualitário aos licitantes e do julgamento objetivo. 3. Na Lei nº. 12.232/2010, todos os licitantes classificados devem apresentar os documentos de habilitação. A ausência de apresentação dos documentos de habilitação impede a concessão de oportunidade para realização de desempate ficto. 4. Opina-se pelo desprovimento de ambos os recursos. 5. Opina-se pela homologação do certame e adjudicação do objeto à licitante declarada vencedora.

PARECER Nº. 314/2023

I – RELATÓRIO

Trata-se de **Recurso Administrativo** interposto pelas licitantes **Tourinho Publicidade LTDA - Bahia Comunicação** e **Vetor Marketing e Publicidade LTDA** contra a decisão da Comissão Permanente de Licitação que as inabilitou do certame e declarou a licitante **Morya Comunicação e Propaganda LTDA** vencedora.

A recorrente **Tourinho Publicidade LTDA - Bahia Comunicação** argumentou, em síntese, que o índice de liquidez geral correto seria de 2,24 e que a Comissão Permanente de Licitação, bem como a Diretoria de Contabilidade e Finanças, teriam sido induzidas a erro, ao constatar o índice de 0,89, assumindo ter havido equívoco na documentação colacionada aos autos da licitação. Alega que o erro teria sido meramente formal ou material, pugnando pelo provimento do recurso.

A recorrente **Vetor Marketing e Publicidade LTDA** argumentou, em síntese, que, a partir do momento em que a licitante **Tourinho Publicidade LTDA - Bahia Comunicação**, enquadrada como microempresa ou empresa de pequeno porte, foi inabilitada, caberia à Comissão Permanente de Licitação conferir nova oportunidade para ofertas de preços menores às demais licitantes enquadradas como microempresa ou empresa de pequeno porte, conforme a ordem de classificação, como era o caso da recorrente. Ao final, pugnou pelo provimento do recurso, inclusive para desconsiderar o fato de que não apresentou documentos de habilitação.

A licitante **Morya Comunicação e Propaganda LTDA** apresentou Contrarrazões, refutando os argumentos de ambas as recorrentes. Posteriormente, a Comissão Permanente de Licitação entendeu por manter o julgamento outrora firmado.

Aportam agora os autos nesta Assessoria Técnico-Jurídica, para análise jurídica dos Recursos Administrativos interpostos, nos termos do art. 203, da Lei Estadual nº. 9.433/2005 e posterior submissão à decisão da autoridade competente.

II – PRESSUPOSTOS DE ADMISSIBILIDADE

Para admissibilidade do recurso, faz-se necessário analisar o preenchimento dos pressupostos intrínsecos e extrínsecos. São pressupostos intrínsecos: 1) cabimento; 2) legitimidade; 3) interesse; 4) inexistência de fato impeditivo/extintivo do direito de recorrer.

Quanto ao cabimento, o art. 11, da Lei nº. 12.232/2010 e o art. 109, da Lei nº. 8.666/93, dispõem que:

Art. 11.

XIII - decisão quanto à habilitação ou inabilitação dos licitantes previstos no inciso XI deste artigo e abertura do prazo para interposição de recurso, nos termos da [alínea a do inciso I do art. 109 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#);

Art. 109. Dos atos da Administração decorrentes da aplicação desta Lei cabem:

I - recurso, no prazo de 5 (cinco) dias úteis a contar da intimação do ato ou da lavratura da ata, nos casos de:

a) habilitação ou inabilitação do licitante;

Nesse sentido, resta evidente o cabimento do recurso. A legitimidade também está presente, uma vez que as recorrentes participaram do certame. De igual modo, resta preenchido o requisito do interesse, já que o recurso é capaz, em tese, de trazer uma situação mais vantajosa para ambas, qual seja, o provimento do recurso e a eventual decisão de inabilitação da licitante declarada vencedora. Não consta dos autos nenhum fato impeditivo/extintivo do direito de recorrer (ex: desistência, renúncia, aquiescência, etc). Dessa forma, restam preenchidos os pressupostos intrínsecos.

São pressupostos extrínsecos: 1) tempestividade; 2) regularidade formal. Quanto à tempestividade, o art. 109, da Lei nº. 8.666/93, dispõe que o prazo é de 05 (cinco) dias úteis. Considerando que o termo final se deu no dia 03/04/2023, ambas as recorrentes interpuseram o recurso dentro do prazo legal, razão pela qual deve ser reconhecida a tempestividade. Os demais requisitos foram preenchidos.

Por tais razões, confirmando o juízo de admissibilidade realizado pela Comissão Permanente de Licitação, esta Assessoria Técnico-Jurídica opina pelo conhecimento do Recurso Administrativo.

III – MÉRITO RECURSAL

III.I Recurso interposto pela licitante Tourinho Publicidade LTDA - Bahia Comunicação

A Comissão Permanente de Licitação julgou a recorrente inabilitada pelos seguintes motivos, declarados na sessão pública:

No que tange à qualificação econômico-financeira, analisada pelo representante da área de finanças, verificou-se que, **utilizando os valores informados no balanço patrimonial de 2021 apresentado pela empresa, o cálculo do índice de liquidez Geral totalizou valor R\$ 0,89, inferior a 1,00 inteiro**, descumprindo o exigido no subitem 27.3.1 e subitens, da PARTE II do edital, e diferente do valor informado no documento apresentado pela empresa, qual seja R\$ 2,24. Assim a CPL considerou a licitante TOURINHO PUBLICIDADE, CNPJ 02.213.753/0001-00, inabilitada.

Assim dispõe o edital:

27.3.1. A boa situação financeira da licitante deverá ser comprovada através da apresentação do balanço em conjunto com documento de demonstração dos índices de Liquidez Geral (LG) e Liquidez Corrente (LC), que **deverão ser maiores que 01 (um)**, e Grau de Endividamento (GE), que deverá ser menor ou igual a 01 (um).

A recorrente alega, contudo, mero equívoco na documentação enviada:

Vê-se claramente que a Lei distingue o Patrimônio Líquido do Passivo Não Circulante, todavia, **porequívoco** na Estrutura do Plano de Contas da Recorrente, foi retratado no balanço as Contas Patrimoniais (que integram o Patrimônio Líquido) como subclasse do Passivo Não Circulante [...]

Diante da alegação da recorrente, a Comissão Permanente de Licitação solicitou nova análise pela Diretoria de Contabilidade e Finanças (DICOFIN), por se tratar de análise técnica contábil:

Esta Comissão Permanente de Licitação solicita à Diretoria de Contabilidade e Finanças que seja realizada **análise técnica acerca do Recurso interposto** pela empresa Tourinho Publicidade, CNPJ 02.213.753/0001-00, por tratar de assuntos que fogem ao conhecimento dos membros desta CPL, relacionados ao balanço patrimonial e cálculo de índices financeiros da recorrente.

A Diretoria de Contabilidade e Finanças (DICOFIN) assim se pronunciou sobre o tema:

À CPL,

No dia 23/03/23 foi analisado os documentos disponibilizados, que expressamente constam no teor da ANÁLISE TÉCNICA Nº. 07/2023, destacados como definitivo **escopo de análise**:

"...verificou-se que a documentação encaminhada consta de demonstrações contábeis de duas empresas, a empresa TOURINHO PUBLICIDADE, CNPJ 02.213.753/0001-00, e a empresa MORYA COMUNICAÇÃO E PROPAGANDA LTDA, CNPJ 15.250.483/0001-50. Sendo que a empresa Tourinho apresentou essas demonstrações para os exercícios 2021 e 2022."

os documentos lá elencados foram:

balanços patrimoniais de 2021 e 2022 e análise de índices dos itens 27.2 do Edital, da empresa TOURINHO PUBLICIDADE

balanços patrimoniais de 2021 e análise de índices dos itens 27.2 do Edital, da empresa MORYA COMUNICAÇÃO E PROPAGANDA LTDA

Edital da Concorrência nº 03/2022

assim, foi com grande esmero e cuidado que foi tratado cada análise, no âmbito da DICOFIN, como é de praxe a todos os certames que são requisitados a

serem analisados por parte dessa Diretoria, imprimindo o mesmo cuidado e zelo a qualquer que seja a empresa que tem seus demonstrativos e documentos requeridos para análise, como, da mesma forma, foi feito nesse episódio, a fim de garantir e manter a mesma qualidade, lisura, isonomia e eficiência costumeira.

Logo, não podemos deixar de realçar que o **escopo disponibilizado para análise** nesse contexto e no dia reservado para tal atividade, foi aquele que está elencado no documento apresentado por esta CCCF, que consta ao final do doc SEI nº 0623322, e em restrito atendimento à solicitação demandada com base na análise da Qualificação econômico-financeira previsto no item 27.2 do Edital.

Frise-se ainda, que no conteúdo que representa o questionamento da empresa, no doc SEI nº 0637702, na página 5, ela cita que:

"... no Balanço que integrou o invólucro de habilitação foi errado."

E isso corrobora com o escopo detalhado que fundamenta a análise técnica, já exposto acima.

Diante do exposto, resta claro que a **Análise Técnica realizada no dia 23/03/23, foi executada dentro dos critérios técnicos espelhados no seu conteúdo**, fundamentada na base de Conhecimentos e Normativa da Contabilidade (NBCs, CPCs e Legislação pertinente), conforme consta na peça anexada no bojo do Processo, intitulado de "ANÁLISE TÉCNICA Nº. 07/2023", presente no doc SEI nº 0623322, sobretudo na apresentação clara dos elementos que a compõem (a definição de escopo de análise, a transparência da memória de cálculo, que é sempre disponibilizada e a conclusão contendo os resultados), de forma a garantir os princípios e dispositivos legais que regem o processo licitatório. Destaque-se também que, a empresa recorrente, ainda no âmbito de sua peça recursal admite a ocorrência de fornecimento de Demonstrativos com as características que levou ao resultado inevitável da análise apresentada. Por fim, impende ressaltar que não compete à área técnica, responsável pela análise da Qualificação econômico-financeira, a apreciação de reconsiderações apresentadas à CPL.

No entendimento desta Assessoria Técnico-Jurídica, a DICOFIN não adentrou ao mérito da consulta formulada pela Comissão Permanente de Licitação em sede recursal, pois se limitou a defender a correção da análise técnica realizada durante a fase de habilitação. A consulta, porém, em nenhum momento questionou a idoneidade da análise técnica anterior, mas solicitou nova análise técnica, com fulcro nas **informações novas** trazidas pela recorrente.

Ou seja, cumpriria ao setor técnico, apenas, realizar a análise técnica, pelo que caberia responder à seguinte indagação: *com base nas novas informações e documentos apresentados pela recorrente, a recorrente cumpriria a exigência da cláusula 27.3.1 e seguintes do edital?* A resposta a tal indagação é o que se esperava da área técnica.

O fato de a área técnica não ter adentrado ao mérito da consulta impede que esta Assessoria Técnico-Jurídica tenha ciência acerca do cumprimento ou não da exigência prevista na cláusula 27.3.1 e seguinte do edital, o que poderia ser motivo para realização de diligência, a fim de que a DICOFIN adentrasse ao mérito da consulta e fizesse a análise técnica dos novos documentos apresentados em sede recursal.

A ausência de análise técnica, portanto, pode afetar o princípio da eficiência, da celeridade e da economia processual, na medida em que, podendo ensejar a devolução dos autos para diligência, atrasaria o julgamento do recurso. Caso a análise técnica já tivesse sido realizada, o expediente aportaria nesta Assessoria Técnico-Jurídica devidamente maduro para análise completa do mérito recursal.

Postas tais considerações prefaciais, nos parece salutar recomendar que, em casos vindouros, os setores técnicos, quando assim solicitados pelos Pregoeiros ou Comissão Permanente de Licitação, adentrem ao mérito das consultas técnicas, a fim de que o expediente chegue completamente maduro para análise do mérito recursal pela autoridade competente, evitando a devolução dos autos para diligências.

Entretanto, a diligência, no presente caso, não será necessária, em razão das conclusões que serão adotadas no presente opinativo jurídico.

Resta **incontroverso** nos autos o fato de que a recorrente enviou a documentação referente à sua qualificação econômico-financeira **de modo equivocado**, pois ela mesmo assume tal equívoco. A discussão do mérito recursal cinge-se, portanto, à possibilidade ou não de aceitação da documentação encaminhada pela recorrente em sede recursal.

O art. 43, § 3º, da Lei nº. 8.666/93, dispõe que:

Art. 43.

§ 3º É facultada à Comissão ou autoridade superior, em qualquer fase da licitação, a promoção de diligência destinada a **esclarecer ou a complementar a instrução do processo**, vedada a **inclusão posterior de documento ou informação** que deveria constar originariamente da **proposta**.

O tema é alvo de intensos debates doutrinários e jurisprudenciais, em razão de dúvidas acerca da melhor interpretação que deve ser dada ao dispositivo legal.

A primeira dúvida seria sobre a possibilidade de diligência na fase de habilitação, uma vez que o dispositivo supratranscrito menciona, expressamente, apenas a proposta. Não obstante a ausência de menção expressa aos documentos de habilitação, o Tribunal de Contas da União entende que é possível a diligência em ambas as fases da licitação:

É adequada a diligência efetuada para esclarecimento de **atestado de capacidade técnica**. Acórdão 747/2011-Plenário | Relator: ANDRÉ DE CARVALHO

Na condução de licitações, falhas sanáveis, meramente formais, identificadas na documentação das proponentes não devem levar necessariamente à **inabilitação** ou à desclassificação, cabendo à comissão de licitação promover as diligências destinadas a esclarecer dúvidas ou complementar o processamento do certame (art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993). Acórdão 3340/2015-Plenário | Relator: BRUNO DANTAS

A segunda dúvida diz respeito à possibilidade de diligência em sede recursal. A resposta também é positiva, porque o dispositivo legal dispõe, expressamente, sobre a possibilidade de diligência *"em qualquer fase da licitação"*.

A terceira dúvida diz respeito à melhor interpretação a ser conferida à expressão "*destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo*". Vejamos o que leciona a doutrina:

As diligências e esclarecimentos consistem em atividades desenvolvidas diretamente pela autoridade julgadora, destinadas a eliminar imprecisões e confirmar dados contidos na documentação apresentada pelo licitante. Envolve a prática de ato administrativo, consistente em verificação de situação fática, requerimento de informações perante outras autoridades públicas, confirmação da veracidade de documento e assim por diante. [...] Suponha-se que o particular apresentou um certo atestado para comprovar o preenchimento de experiência anterior. Há dúvidas, no entanto, sobre a compatibilidade da contratação referida no atestado e o objeto licitado. Será obrigatório que a Comissão convoque o interessado a esclarecer a natureza de sua experiência anterior. Para tanto, será muito mais relevante a exibição de documentação do que meras palavras do licitante. Logo, será facultado ao interessado apresentar a documentação atinente à contratação de que resultou o atestado. (FILHO, Marçal Justen. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**: Lei nº. 8.666/1993. 18 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 1011/1012).

Trazendo a lição doutrinária para o caso concreto, caberia a diligência se a Comissão Permanente de Licitação verificasse que a documentação apresentada pela licitante não permitia a completa identificação do índice de liquidez geral (ILG), em razão, por exemplo, de alguma informação obscura ou contraditória.

No entanto, não foi o que ocorreu. Apresentado o balanço patrimonial, constava a informação de que o passivo não circulante era de **R\$ 1.900.263,56 (um milhão, novecentos mil duzentos e sessenta e três reais e cinquenta e seis centavos)**. Com supedâneo nas informações prestadas pela própria licitante, a Diretoria de Contabilidade e Finanças, apenas, aplicou a fórmula prevista no instrumento convocatório:

27.3.1.1 O cálculo dos índices deverá ser realizado e apresentado pela licitante, e ser feito com base nos valores extraídos do balanço patrimonial, utilizando as seguintes fórmulas:

Liquidez Geral (LG) =

(Ativo Circulante + Realizável a Longo Prazo)

(Passivo Circulante + Passivo Não Circulante)

Ao aplicar a fórmula prevista no edital, a Diretoria de Contabilidade e Finanças chegou ao percentual de Índice de Liquidez Geral (ILG) de **0,89**, portanto, inferior ao quanto exigido no edital. É importante destacar que, pelas informações apresentadas na fase de habilitação, a Diretoria de Contabilidade e Finanças (DICOFIN), tampouco a Comissão Permanente de Licitação, não tinham como, previamente, saber que o passivo não circulante era **zero**, conforme alegou a licitante em sede recursal.

A rigor, não cabia, portanto, diligência, pois não havia dúvida quanto à idoneidade do balanço patrimonial apresentado pela licitante, ou seja, não havia necessidade de esclarecer ou complementar a instrução do processo, pois não havia informação obscura ou contraditória.

Ocorre que a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, em diversos julgados, entende cabível a diligência não apenas para esclarecer ou complementar a instrução do processo, mas, também, nos casos em que houver **documento inicialmente ausente, mas apresentado posteriormente, desde que ateste condição preexistente à abertura da sessão pública** e nos casos de **erro material**. Vejamos alguns exemplos relacionados à primeira hipótese:

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**. Acórdão 1211/2021 Plenário (Representação, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues)

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**. Acórdão 2443/2021 Plenário (Representação, Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman)

É lícita a admissão da juntada de documentos, durante as fases de classificação ou de habilitação, que venham a atestar **condição pré-existente à abertura da sessão pública do certame**, sem que isso represente afronta aos princípios da isonomia e da igualdade entre as licitantes. Acórdão 966/2022 Plenário (Representação, Relator Ministro Benjamin Zymler)

No caso concreto, nos parece que a situação fática não se subsume às hipóteses destacadas nos julgados supramencionados, uma vez que não se trata de atestar condição preexistente à abertura da sessão pública. No momento em que a Diretoria de Contabilidade e Finanças realizou a análise técnica relativa à qualificação econômico-financeira da licitante, ora recorrente, **aquele balanço patrimonial representava, para todos os efeitos legais, a condição de habilitação preexistente**.

Analisando a situação fática que deu ensejo ao Acórdão nº. 2443/2021-Plenário, do Tribunal de Contas da União, é possível verificar a distinção. Com efeito, o caso analisado pela Egrégia Corte de Contas dizia respeito à apresentação de Certidão de Acervo Técnico (CAT) com data posterior à abertura do certame. Em tal caso, restou decidido que:

Nesse sentido, apesar de a CAT 24097/2021 (peça 64) **ter sido emitida em 9/3/2021**, esta se refere a "participação do Engenheiro Químico Carlos Eduardo Moreira Garrido nos serviços descritos a partir de 3/6/2020, quando foi incluído no quadro técnico da empresa" (peça 64, p. 2, grifo nosso), **portanto em momento anterior à realização do certame**.

Equivale dizer, embora a CAT tivesse sido apresentada em data posterior à abertura da sessão pública, ela atestava situação pretérita à realização do certame, razão pela qual o documento foi admitido pelo Tribunal de Contas da União. No presente caso dos autos, o próprio balanço patrimonial apresentado na fase de habilitação atestava que o passivo não circulante era de **R\$ 1.900.263,56 (um milhão, novecentos mil duzentos e sessenta e três reais e cinquenta e seis centavos)**, não havendo outra condição preexistente que indicasse ou permitisse inferir que o passivo não circulante era zero.

Ademais, se analisado o Acórdão nº. 966/2022-Plenário, somente seria lícita a admissão da juntada de documentos durante as fases de classificação ou de habilitação, hipótese não ocorrida nos autos, uma vez que o novo balanço patrimonial foi juntado em sede recursal, quando a licitante já

havia sido inabilitada. Nos parece, assim, que não se trata de condição preexistente à abertura da sessão pública do certame.

Ainda assim, cumpre analisar aquelas situações em que há **erro**. O primeiro fato de relevo é que não há, na Lei nº. 8.666/93, a previsão expressa de saneamento de erros ou falhas, somente havendo previsão normativa no Decreto Federal nº. 10.024/2019, aplicável ao pregão. Tal hipótese, portanto, é analisada pelo Tribunal de Contas da União em tributo aos princípios do formalismo moderado, da proporcionalidade, da razoabilidade, previstos na Lei nº. 9.784/99, aplicável subsidiariamente ao caso. Vejamos alguns acórdãos da Egrégia Corte de Contas a respeito do tema:

A mera existência de **erro material** ou de omissão na planilha de custos e de preços de licitante não enseja, necessariamente, a desclassificação antecipada da sua proposta, devendo a Administração promover diligência junto ao interessado para a correção das falhas, sem permitir, contudo, a alteração do valor global originalmente proposto. Acórdão 830/2018-Plenário | Relator: ANDRÉ DE CARVALHO

É irregular a desclassificação de proposta vantajosa à Administração por **erro de baixa materialidade** que possa ser sanado mediante diligência, por afrontar o interesse público. Acórdão 2239/2018-Plenário | Relator: ANA ARRAES

Erros no preenchimento da planilha de preços unitários não são motivos para a desclassificação de licitante, quando a planilha puder ser ajustada sem majoração do preço global ofertado. Acórdão 898/2019 Plenário (Representação, Relator Ministro Benjamin Zymler)

A mera existência de **erro material** ou de omissão na planilha de custos e de preços de licitante não enseja, necessariamente, a desclassificação antecipada da sua proposta, devendo a Administração promover diligência junto ao interessado para a correção das falhas, sem permitir, contudo, a alteração do valor global originalmente proposto. Acórdão 830/2018 Plenário (Representação, Relator Ministro-Substituto André de Carvalho)

A omissão na Lei nº. 8.666/1993 foi corrigida na Lei nº. 14.133/2021:

Art. 64. Após a entrega dos documentos para habilitação, não será permitida a substituição ou a apresentação de novos documentos, salvo em sede de diligência, para:

I - complementação de informações acerca dos documentos já apresentados pelos licitantes e desde que necessária para apurar fatos existentes à época da abertura do certame;

II - atualização de documentos cuja validade tenha expirado após a data de recebimento das propostas.

§ 1º Na análise dos documentos de habilitação, a comissão de licitação poderá sanar erros ou falhas que **não alterem a substância dos documentos e sua validade jurídica**, mediante despacho fundamentado registrado e acessível a todos, atribuindo-lhes eficácia para fins de habilitação e classificação.

Ao analisar tais julgados, bem como o dispositivo da Lei nº. 14.133/2021 - apenas a título de argumentação, uma vez que tal lei não se aplica ao caso - resta evidente que **não é qualquer erro** que permite a realização de diligência, mas, apenas, aqueles **erros materiais** ou **de baixa materialidade**, ou seja, erros que não alterem a substância dos documentos e sua validade jurídica.

É possível destacar que, havendo **erro de baixa materialidade**, o saneamento prestigia a aplicação dos princípios do formalismo moderado, da razoabilidade, da eficiência, da ampliação da competitividade e da proposta mais vantajosa (ao menos sob o aspecto exclusivo do menor preço). Por outro lado, havendo **erro substancial**, a impossibilidade de saneamento homenageia os princípios do formalismo, da vinculação ao instrumento convocatório, da isonomia, da legalidade, da segurança jurídica, do tratamento igualitário aos licitantes e do julgamento objetivo.

Cumpra-nos, então, explicitar os conceitos de **erro formal**, **erro material** e **erro substancial**, para, posteriormente, analisar em qual situação se enquadra a hipótese fática ocorrida nos autos. Tais conceitos são apresentados, de forma didática, por Rafael Sérgio Lima de Oliveira e Victor Aguiar Jardim de Oliveira, com lastro no Código Civil:

Erro formal	Erro material	Erro substancial
quando um documento é produzido de forma diversa da exigida	quando há falha de conteúdo na informação, havendo evidente desacordo entre a vontade e o que de fato foi expressado no documento	quando se refere à natureza do negócio, ao objeto principal da declaração ou a alguma das qualidades a ele essenciais
ex: proposta em padrão diverso do modelo exigido no edital, mas que apresenta todas as informações essenciais	ex: erro de cálculo na totalização do valor da proposta; grafia incorreta; erro na sequência de numeração das páginas dos documentos	ex: não apresentação de documentação de habilitação no prazo previsto no edital; indicação de produto com especificações incompatíveis com as exigidas.
É possível o saneamento.	É possível o saneamento.	Não é possível o saneamento.

OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de. **Pregão eletrônico**: comentários ao Decreto Federal nº. 10.024/2019. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 225.

Ronny Charles, de igual modo, ao tratar dos limites à realização de diligência, destaca:

Podemos apontar **alguns limites** ao exercício da prerrogativa administrativa para realização de diligências, quais sejam: vedação à inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta; **correção de irregularidade essencial**; garantia de contraditório para novas informações, que influenciem em decisão contrária ao licitante. (TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Leis de licitações públicas comentadas**. 11 ed. Salvador: Ed. Juspodivm, 2021, p. 693.

A ideia de **item essencial** também já foi objeto de julgamento pelo Tribunal de Contas da União:

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações:

1.6.2. alertar a Universidade Federal do Amazonas para que, nos futuros certames licitatórios, observe os seguintes procedimentos:

1.6.2.1. realizar diligência sempre que necessário esclarecer obscuridades ou corrigir pequenos erros, relativamente às propostas apresentadas pelos licitantes (art. 43, § 3º, da Lei nº. 8.666/1993), **desde que estas não sejam manifestamente inexequíveis e/ou não divirjam do edital, emitam essencial**

A situação fática ocorrida nos autos revela, assim, a existência de **erro substancial** na elaboração do balanço patrimonial, uma vez que se refere a uma qualidade essencial do referido documento, qual seja, o passivo não circulante.

Com efeito, embora não caiba a esta Assessoria Técnico-Jurídica adentrar aos aspectos inerentes ao setor técnico, é possível afirmar que o balanço patrimonial deve ser composto de ativos (divididos em circulantes e não circulantes), passivos (também divididos em circulantes e não circulantes) e patrimônio líquido.

O passivo não circulante é o conjunto de todas as obrigações que a empresa se comprometeu a assumir com seus credores e que possuem prazo de vencimento superior a 01 (um) ano (longo prazo). De acordo com as informações prestadas pela licitante e analisadas na fase de habilitação, o valor do passivo não circulante era de **R\$ 1.900.263,56 (um milhão, novecentos mil duzentos e sessenta e três reais e cinquenta e seis centavos)**. Posteriormente, em sede recursal, a recorrente afirma que:

Ou seja, considerou-se PASSIVO NÃO CIRCULANTE (R\$ 1.900.263,56) como a soma do CAPITAL SOCIAL (R\$ 1.500.000,00), do ADIANTAMENTO PARA FUTURO AUMENTO DE CAPITAL (R\$ 52.099,11) e dos LUCROS ACUMULADOS (R\$ 348.164,45), que em verdade retratam o PATRIMÔNIO LÍQUIDO da empresa.

Ora, ainda que se parta da premissa de que a nova informação é verdadeira, em tributo ao princípio da boa-fé (que é sempre presumida, enquanto a má-fé é comprovada), o fato é que a retificação promovida pela recorrente implica em afirmar que ela, inicialmente, na fase de habilitação, tinha obrigações de longo prazo assumidas com seus credores, no montante de **R\$ 1.900.263,56 (um milhão, novecentos mil duzentos e sessenta e três reais e cinquenta e seis centavos)** que permitiram conclusão no sentido de que o Índice de Liquidez Geral seria de **0,89** e, após retificação, passou a **não ter nenhuma obrigação de longo prazo assumida com seus credores**, a ponto de o Índice de Liquidez Geral saltar de **0,89** para **2,24**.

Logo, não há dúvida que tal retificação, ainda que lícita, alterou completamente a **essência** e a **substância** do balanço patrimonial. Em tal caso, permitir a substituição de **informação essencial** que deveria constar originariamente nos documentos de habilitação significaria conferir **nova oportunidade** à licitante para comprovação do Índice de Liquidez Geral, o que violaria os princípios do formalismo, da vinculação ao instrumento convocatório, da isonomia, da legalidade, da segurança jurídica, do tratamento igualitário aos licitantes e do julgamento objetivo.

O mesmo entendimento restou sufragado pelo Egrégio Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul:

Ementa: APELAÇÃO CÍVEL. LICITAÇÃO E CONTRATO ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. INABILITAÇÃO DA IMPETRANTE. QUALIFICAÇÃO-ECONÔMICO-FINANCEIRA. ÍNDICES DE LIQUIDEZ INCOMPATÍVEIS COM AS EXIGÊNCIAS DO EDITAL. APRESENTAÇÃO DE BALANÇO RETIFICADOR INTEMPESTIVO. VIOLAÇÃO A DIREITO LÍQUIDO E CERTO. INOCORRÊNCIA. SENTENÇA DENEGATÓRIA DA SEGURANÇA MANTIDA. I - Conforme se verifica nos autos, o MUNICÍPIO DO RIO GRANDE lançou o Edital de Pregão Presencial nº 059/2019/SMS, com o objetivo de contratar empresa destinada à prestação dos serviços de Auxiliar de Segurança Privada para atender as unidades de saúde da Secretaria Municipal da Saúde, prevendo no item 6.1.7.4, quanto à qualificação econômico-financeira das licitantes, a necessidade de apresentação de Índices de Liquidez superiores a 1,00. II - A empresa impetrante apresentou na data de 07/08/2019, balanço contábil no qual constavam índices de 0,75, ou seja, em patamar inferior ao exigido pelo Edital (índices de liquidez maiores que 1,00), tendo sido declarada inabilitada pela Pregoeira em 06/11/2019. Posteriormente, na data de 22/11/2019, interpôs recurso administrativo apresentando balanço retificado, com índices de acordo com as exigências editalícias, alegando que o documento anterior não representava a verdadeira situação econômico-financeira da empresa em 2018, admitindo a existência de "equivoco" no documento. Todavia, conforme o Parecer nº 045/PGM/2020, acolhido pela Comissão Licitante, restou mantida a inabilitação, sob o fundamento que a apresentação do balanço retificado foi intempestiva, não observando o prazo constante do Edital. III - Portanto, apesar dos argumentos da recorrente, o balanço contábil apresentado extemporaneamente não se mostra hábil para autorizar seu reingresso no certame, uma vez que descumprida a determinação prevista no instrumento convocatório. O edital, vincula todos os participantes do concurso. É a lei do certame no caso concreto, não sendo facultado à Administração usar de discricionariedade para desconsiderar determinada exigência do instrumento convocatório ou vedação nele constante. O não preenchimento dos requisitos exigidos implica inabilitação do participante, pois, do contrário, estar-se-iam afrontando os princípios norteadores da licitação, expressos no art. 3º da Lei nº 8.666/93. Denegação da segurança mantida. APELAÇÃO DESPROVIDA. (Apelação Cível, Nº 50016670720208210023, Vigésima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em: 10-06-2021)

Ante o exposto, opina-se pelo **desprovimento do recurso**.

III.II Recurso interposto pela licitante Vetor Marketing e Publicidade LTDA

A recorrente alega, em síntese, que, após a inabilitação da licitante **Tourinho Publicidade LTDA - Bahia Comunicação**, que estava enquadrada como microempresa ou empresa de pequeno porte, caberia à Comissão Permanente de Licitação suspender o certame e conceder nova oportunidade para realização do empate ficto, de modo a possibilitar que a recorrente **Vetor Marketing e Publicidade LTDA**, também estando enquadrada como microempresa ou empresa de pequeno porte, com valor maior em até 10% da proposta classificada em primeiro lugar, sendo a próxima licitante na ordem de classificação, pudesse cobrir a proposta apresentada pela licitante **Morya Comunicação e Propaganda LTDA**.

Em uma análise perfunctória, preliminar e açodada, seria possível afirmar que assistiria razão à recorrente, na medida em que, de fato, caberia à Comissão Permanente de Licitação conceder nova oportunidade para que a recorrente pudesse cobrir a proposta da licitante **Morya Comunicação e Propaganda LTDA**, em tributo à determinação constitucional de tratamento favorecido às empresas de pequeno porte e microempresas (art. 170, IX, da CF/88).

Ocorre que a presente licitação, realizada na modalidade **concorrência** e regida, primordialmente, pela Lei nº. 12.232/2010, prevê a apresentação das propostas e dos documentos de habilitação em momentos distintos, diferentemente do ocorre, por exemplo, no pregão eletrônico, no qual as licitante, desde logo, encaminham, de uma só vez, toda a documentação pertinente. Vejamos o que dispõe a Lei nº. 12.232/2010:

Art. 6º A elaboração do instrumento convocatório das licitações previstas nesta Lei obedecerá às exigências do [art. 40 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993](#), com exceção das previstas nos incisos I e II do seu § 2º, e às seguintes:

I - os documentos de habilitação serão apresentados apenas pelos licitantes classificados no julgamento final das propostas, nos termos do inciso XI do art. 11 desta Lei;

Art. 11. Os **invólucros com as propostas técnicas e de preços** serão entregues à comissão permanente ou especial na data, local e horário determinados no instrumento convocatório.

§ 1º Os integrantes da subcomissão técnica não poderão participar da sessão de recebimento e abertura dos invólucros com as propostas técnicas e de preços.

§ 2º Os invólucros padronizados com a via não identificada do plano de comunicação publicitária só serão recebidos pela comissão permanente ou especial se não apresentarem marca, sinal, etiqueta ou qualquer outro elemento capaz de identificar a licitante.

§ 3º A comissão permanente ou especial não lançará nenhum código, sinal ou marca nos invólucros padronizados nem nos documentos que compõem a via não identificada do plano de comunicação publicitária.

§ 4º O processamento e o julgamento da licitação obedecerão ao seguinte procedimento:

I - abertura dos 2 (dois) invólucros com a via não identificada do plano de comunicação e com as informações de que trata o art. 8º desta Lei, em sessão pública, pela comissão permanente ou especial;

II - encaminhamento das propostas técnicas à subcomissão técnica para análise e julgamento;

III - análise individualizada e julgamento do plano de comunicação publicitária, desclassificando-se as que desatenderem as exigências legais ou estabelecidas no instrumento convocatório, observado o disposto no inciso XIV do art. 6º desta Lei;

IV - elaboração de ata de julgamento do plano de comunicação publicitária e encaminhamento à comissão permanente ou especial, juntamente com as propostas, as planilhas com as pontuações e a justificativa escrita das razões que as fundamentaram em cada caso;

V - análise individualizada e julgamento dos quesitos referentes às informações de que trata o art. 8º desta Lei, desclassificando-se as que desatenderem quaisquer das exigências legais ou estabelecidas no instrumento convocatório;

VI - elaboração de ata de julgamento dos quesitos mencionados no inciso V deste artigo e encaminhamento à comissão permanente ou especial, juntamente com as propostas, as planilhas com as pontuações e a justificativa escrita das razões que as fundamentaram em cada caso;

VII - realização de sessão pública para apuração do resultado geral das propostas técnicas, com os seguintes procedimentos:

a) abertura dos invólucros com a via identificada do plano de comunicação publicitária;

b) cotejo entre as vias identificadas e não identificadas do plano de comunicação publicitária, para identificação de sua autoria;

c) elaboração de planilha geral com as pontuações atribuídas a cada um dos quesitos de cada proposta técnica;

d) proclamação do resultado do julgamento geral da proposta técnica, registrando-se em ata as propostas desclassificadas e a ordem de classificação;

VIII - **publicação do resultado do julgamento da proposta técnica**, com a indicação dos proponentes desclassificados e da ordem de classificação organizada pelo nome dos licitantes, abrindo-se prazo para interposição de recurso, conforme disposto na [alínea b do inciso I do art. 109 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#);

IX - abertura dos invólucros com **as propostas de preços**, em sessão pública, obedecendo-se ao previsto nos incisos [II, III e IV do § 1º do art. 46 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#), nas licitações do tipo “melhor técnica”, e ao disposto no [§ 2º do art. 46 da mesma Lei](#), nas licitações do tipo “técnica e preço”;

X - **publicação do resultado do julgamento final das propostas**, abrindo-se prazo para interposição de recurso, conforme disposto na [alínea b do inciso I do art. 109 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#);

XI - convocação dos licitantes classificados no julgamento final das propostas para apresentação dos documentos de habilitação;

XII - recebimento e abertura do invólucro com os documentos de habilitação dos licitantes previstos no inciso XI deste artigo, em sessão pública, para análise da sua conformidade com as condições estabelecidas na legislação em vigor e no instrumento convocatório;

XIII - decisão quanto à habilitação ou inabilitação dos licitantes previstos no inciso XI deste artigo e abertura do prazo para interposição de recurso, nos termos da [alínea a do inciso I do art. 109 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#);

XIV - reconhecida a habilitação dos licitantes, na forma dos incisos XI, XII e XIII deste artigo, será homologado o procedimento e adjudicado o objeto licitado, observado o disposto no § 3º do art. 2º desta Lei.

Vejamos o que leciona a doutrina:

Como corolário, serão considerados inabilitados, de modo automático, **todos** os licitantes classificados que deixarem de apresentar os documentos de habilitação na sessão pública para tanto convocada. (FILHO, Marçal Justen. **Comentários à lei de contratos de publicidade da Administração**: Lei nº. 12.232/2010. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 349).

Analisando a ata da sessão de julgamento das propostas (doc. 0579559) é possível constatar que a recorrente **foi classificada**. Dessa forma, em obediência ao art. 6º, I, c/c art. 11, XII, da Lei nº. 12.232/2010, **cabia à recorrente** o envio dos documentos de habilitação. Nesse ponto, é oportuno registrar que a Comissão Permanente de Licitação realizou a devida publicidade de convocação dos licitantes para apresentação dos envelopes de habilitação, conforme publicações no DJE e DOU. Entretanto, de acordo com a ata da sessão de habilitação, a recorrente não compareceu:

As empresas VETOR MARKETING PUBLICIDADE CNPJ 31.568.560/0001-70, CCA PROPAGANDA LTDA, CNPJ 04.241.496/0001-46, A CDU PUBLICIDADE LTDA, CNPJ 05.034.051/0001-58, ROCHA PROPAGANDA & MARKETING, CNPJ 04.710.870/0001-05, UNICA PLANEJAMENTO EM COMUNICACAO LTDA, CNPJ 00.266.746/0001-41, **não apresentaram os envelopes de habilitação e foram consideradas inabilitadas**.

Ora, uma vez inabilitada, não caberia à Comissão Permanente de Licitação retornar à fase de propostas para realização de novo empate ficto, pelas seguintes razões: 1) ainda que a recorrente apresentasse a melhor proposta, continuaria inabilitada, sendo a diligência, portanto, inútil; 2) eventual concessão de nova oportunidade para apresentação dos documentos de habilitação violaria, de forma patente, os princípios da isonomia, da vinculação ao instrumento convocatório e do tratamento igualitário aos licitantes.

Inclusive, como bem salientado pela Comissão Permanente de Licitação, quando da realização da sessão de desempate, no dia 08/03/2023, a qual a recorrente estava presente, as licitantes foram devidamente informadas de que, não havendo apresentação de recurso, seria realizada a publicidade para apresentação dos documentos de habilitação:

Não havendo interposição de recursos as empresas classificadas serão convocadas, através de publicidade no DJEBA e no Diário Oficial da União, para apresentação dos documentos de habilitação, conforme determinado em Edital e na legislação pertinente.

Deste modo, a recorrente, que estava presente à sessão, já tinha conhecimento de que a próxima fase seria de apresentação dos documentos de habilitação, razão pela qual o argumento de que o prazo concedido foi inadequado não merece guarida.

Resta evidente, assim, que a não aplicação dos benefícios da Lei Complementar nº. 123/2006 à recorrente decorreu da sua própria conduta de, voluntariamente, não ter apresentado os documentos de habilitação, motivo pelo qual opina-se pelo **desprovimento do recurso**.

IV – DA ADJUDICAÇÃO DO OBJETO E HOMOLOGAÇÃO DA LICITAÇÃO

Após o desenvolvimento escorreito do certame, a Comissão Permanente de Licitação considerou classificada e declarou vencedora a licitante **Morya Comunicação e Propaganda LTDA**, com nota final igual a **75,38**.

Em cumprimento ao disposto no art. 11, XIII, da Lei nº. 12.232/2010, os documentos de habilitação da licitante mais bem classificada foram devidamente analisados e aprovados pela Comissão Permanente de Licitação.

Nesse sentido, em tributo ao art. 11, XIV, da Lei nº. 12.232/2010, esta Assessoria Técnico-Jurídica opina pela homologação do procedimento e adjudicação do objeto à licitante vencedora, resguardada a conveniência e oportunidade da Administração.

V – DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Assessoria Técnico-Jurídica opina:

- 1) pelo conhecimento dos recursos administrativos interpostos pelas licitantes **Tourinho Publicidade LTDA - Bahia Comunicação e Vetor Marketing e Publicidade LTDA** e, no mérito, pelo **desprovemento** de ambos os recursos;
- 2) pela homologação do certame e adjudicação do objeto à licitante **Morya Comunicação e Propaganda LTDA**;
- 3) por recomendar que, em casos vindouros, os setores técnicos, quando assim solicitados pelos Pregoeiros ou Comissão Permanente de Licitação, adentrem ao mérito das consultas técnicas, a fim de que o expediente chegue completamente maduro para análise do mérito recursal pela autoridade competente, evitando a devolução dos autos para diligências.

É o parecer, s.m.j. Encaminhe-se à Superintendência de Gestão Administrativa para deliberação.

Salvador, data da assinatura eletrônica.

Belª. Maria Paula Simões Silva

Assessora de Gabinete/SGA

Mat. 355.047

Bel. Eduardo Loula Novais de Paula

Analista Técnico-Jurídico/SGA

Mat. 353.707



Documento assinado eletronicamente por **Maria Paula Simoes Silva** em 03/05/2023, às 11:48, conforme Ato Normativo nº 047, de 15 de Dezembro de 2020 - Ministério Público do Estado da Bahia.



Documento assinado eletronicamente por **Eduardo Loula Novais De Paula** em 03/05/2023, às 14:12, conforme Ato Normativo nº 047, de 15 de Dezembro de 2020 - Ministério Público do Estado da Bahia.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://sei.sistemas.mpba.mp.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0 informando o código verificador **0644809** e o código CRC **E197380C**.



DESPACHO

Acolho o Parecer nº 314/2023 da Assessoria Técnico-Jurídica, pelos seus fundamentos, e decido:

1) pelo conhecimento dos recursos administrativos interpostos pelas licitantes Tourinho Publicidade LTDA - Bahia Comunicação e Vetor Marketing e Publicidade LTDA e, no mérito, pelo desprovisionamento de ambos os recursos;

Publique-se a decisão na Imprensa Oficial.

2) pela homologação do certame e adjudicação do objeto à licitante Morya Comunicação e Propaganda LTDA;

Encaminhe-se o presente expediente à DCCL/Coordenação de Licitações para ciência e adoção das providências pertinentes (itens 1 e 2) e à DICOFIN para ciência da recomendação constante do item 3 do opinativo.

Frederico Welington Silveira Soares
Superintendente de Gestão Administrativa



Documento assinado eletronicamente por **Frederico Welington Silveira Soares** em 04/05/2023, às 15:10, conforme Ato Normativo nº 047, de 15 de Dezembro de 2020 - Ministério Público do Estado da Bahia.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://sei.sistemas.mpba.mp.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0 informando o código verificador **0653619** e o código CRC **AB927A21**.