

COORDENAÇÃO GERAL DE LICITAÇÕES

PROCESSO: 19088/2021

PROCEDIMENTO LICITATÓRIO: CONCORRÊNCIA Nº 07/2021

OBJETO: obras e serviços de construção de uma escola com 12 salas localizada no Bairro Bom Sucesso no Município de Arapiraca/AL.

JULGAMENTO DE RECURSO ADMINISTRATIVO

RECURSANTE: DUPPLA CONSTRUCOES LTDA.

A empresa DUPPLA CONSTRUCOES LTDA, inscrita no CNPJ sob nº 13.591.329/0001-16, impetrou recurso administrativo em face de sua Inabilitação na Concorrência nº 07/2021, Processo nº 19088/2021, que tem por objeto obras e serviços de construção de uma escola com 12 salas localizada no Bairro Bom Sucesso no Município de Arapiraca/AL, o qual passaremos a analisar a seguir:

1. DA TEMPESTIVIDADE

Inicialmente, salienta-se que nos termos do art. 109, inciso I, alínea "a", da Lei nº 8.666/93, cabe recurso no prazo de 5 (cinco) dias úteis a contar da intimação do ato ou da lavratura da ata, nos casos de habilitação ou inabilitação do licitante.

O Julgamento Habilitatório da Concorrência nº 07/2021, datado de 22 de novembro de 2021, veiculado no Diário Oficial dos Municípios de Alagoas em data de 23 de novembro de 2021, estabeleceu prazo para apresentação de recurso administrativo até o dia 01 de dezembro de 2021, ficando os autos do processo com vista franqueada aos interessados. A Recursante, tempestivamente, apresentou recurso no dia 01 de dezembro de 2021.

Em atendimento ao estabelecido no art. 109, § 3º, da Lei nº 8.666/93, os demais licitantes foram comunicados sobre a interposição de recurso, sendo estabelecido o prazo de 5 (cinco) dias úteis para apresentação das contrarrazões, cujo término foi definido para o dia 10 de dezembro de 2021, conforme Comunicado de Interposições de Recursos Administrativos datado de 01 de dezembro de 2021 e veiculado no Diário Oficial dos Municípios de Alagoas em data de 02 de dezembro de 2021. Findo o prazo mencionado, não houve manifestação ou apresentação de contrarrazões.

2. DAS RAZÕES DE RECURSO

A Recursante alega que a Comissão de Licitação cometeu grave ilegalidade ao inabilitá-la com base na ausência de Notas Explicativas, uma vez que tal critério não é exigido em Lei, ao tempo que entende que "os índices apresentados com os Balanços Patrimoniais se prestam a comprovar a boa situação financeira da empresa".

Concorrência nº 07/2021

Processo Administrativo nº 19088/2021

Pág. 1/6

Coordenação Geral de Licitações - CGL



COORDENAÇÃO GERAL DE LICITAÇÕES

Defende que as Notas Explicativas são um documento acessório, complementar, sendo que sua ausência não impede a demonstração da boa situação financeira da empresa, podendo, inclusive, ser supridas com a realização de diligências pela Comissão de Licitação.

Aduz que a Comissão de Licitação agiu de maneira contraditória e antieconômica, uma vez que desconsiderou os índices juntados com seu balanço patrimonial, mas em relação a outras licitantes, que descumpriram o subitem 7.1.3.3.5 do edital por não apresentar quadro resumo de seus documentos técnicos, realizou diligências na documentação acostada para atestar a qualificação técnica, ferindo o caráter competitivo da licitação e criando uma situação de desigualdade.

Entende também que a decisão é desproporcional, posto que o critério editalício poderia ser atingido com a realização de diligência pela CPL, para que a "Recorrente juntasse as Notas Explicativas ou outro documento auxiliar para a interpretação dos Balancetes".

Menciona que é sociedade empresarial de responsabilidade limitada (LTDA), não estando obrigada por lei a confeccionar as Notas Explicativas.

Por fim, requer a reconsideração da decisão impugnada e que o recurso seja julgado procedente, com a habilitação da Recorrente.

3. DO MÉRITO

Preliminarmente, é consabido que a licitação, como procedimento administrativo, deve obedecer aos ditames constitucionais, aos princípios gerais de direito e à lei, aqui citando particularmente a Lei Federal nº. 8.666/93, que regula a modalidade de licitação denominada Concorrência, e que esta comissão de Licitação agiu com estrita observância aos princípios básicos descritos no artigo 3º da mesma lei, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo e os que lhes são correlatos.

Cumpra esclarecer que o edital é a lei interna da Licitação, sendo inconcebível que o órgão público fixe as regras e modos de participação dos licitantes e no transcorrer do procedimento licitatório ou em seu julgamento se afaste do estabelecido em Edital, ou admita proposta ou documentação em desacordo com as regras estabelecidas.

A vinculação ao edital que regulamenta o certame licitatório é uma garantia constitucional, e irá orientar a atuação tanto do órgão promotor da licitação quanto dos licitantes. Esse princípio é mencionado no art. 3º da Lei nº 8.666/93, e enfatizado pelo art. 41 da mesma lei, que assim estabelece: "a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada".

COORDENAÇÃO GERAL DE LICITAÇÕES

Sobre a vinculação ao instrumento convocatório, o Supremo Tribunal Federal (STF), no Recurso em Mandado de Segurança RMS 23640/DF, tratou da questão em decisão assim ementada:

EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. CONCORRÊNCIA PÚBLICA. PROPOSTA FINANCEIRA SEM ASSINATURA. DESCLASSIFICAÇÃO. PRINCÍPIOS DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO E DO JULGAMENTO OBJETIVO. 1. Se o licitante apresenta sua proposta financeira sem assinatura ou rubrica, resta caracterizada, pela apocrífa, a inexistência do documento. 2. **Impõe-se, pelos princípios da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo, a desclassificação do licitante que não observou exigência prescrita no edital de concorrência.** 3. A observância ao princípio constitucional da preponderância da proposta mais vantajosa para o Poder Público se dá mediante o cotejo das propostas válidas apresentadas pelos concorrentes, não havendo como incluir na avaliação a oferta eivada de nulidade. 4. É imprescindível a assinatura ou rubrica do licitante na sua proposta financeira, sob pena de a Administração não poder exigir-lhe o cumprimento da obrigação a que se sujeitou. 5. Negado provimento ao recurso. (grifo nosso)

Vejamos também o julgado do STJ no Recurso Especial RESP nº 1178657:

ADMINISTRATIVO. PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. PREGÃO. PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO EDITAL. REQUISITO DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA NÃO CUMPRIDO. DOCUMENTAÇÃO APRESENTADA DIFERENTE DA EXIGIDA. O Tribunal de origem entendeu de forma escorreita pela ausência de cumprimento do requisito editalício. Sabe-se que o procedimento licitatório é resguardado pelo princípio da vinculação ao edital; esta exigência é expressa no art. 41 da Lei n. 8.666/93. Tal artigo veda à Administração o descumprimento das normas contidas no edital. Sendo assim, se o edital prevê, conforme explicitado no acórdão recorrido (fl. 264), "a cópia autenticada da publicação no Diário Oficial da União do registro do alimento emitido pela Anvisa", **este deve ser o documento apresentado para que o concorrente supra o requisito relativo à qualificação técnica.** Seguindo tal raciocínio, se a empresa apresenta outra documentação - protocolo de pedido de renovação de registro - que não a requerida, **não supre a exigência do edital.** Aceitar documentação para suprir determinado requisito, que não foi a solicitada, **é privilegiar um concorrente em detrimento de outros, o que feriria o princípio da igualdade entre os licitantes.** (grifo nosso).

Nesse sentido, a exigência de apresentação das notas explicativas junto ao Balanço Patrimonial foi estabelecida no subitem 7.1.4.2 do Edital da Concorrência nº 07/2021, devendo todos os interessados em participar da licitação cumprir tal exigência. Assim dispõe o subitem 7.1.4.2 do Edital:

COORDENAÇÃO GERAL DE LICITAÇÕES

7.1.4.2. Balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, já exigíveis e apresentados na forma da lei, devidamente protocolados e chancelados pela Junta Comercial da respectiva sede, inclusive com o Termo de Abertura, Termo de Encerramento e Notas Explicativas, que comprovem a boa situação financeira da empresa, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados por índices oficiais quando encerrados há mais de 3 (três) meses da data de apresentação da proposta.

A apresentação de notas explicativas junto ao Balanço Patrimonial já foi objeto de análise pelo Tribunal de Contas da União – TCU no Acórdão 11030/2019 – 2ª Câmara, o qual firmou o entendimento da obrigatoriedade de apresentação das notas explicativas, conforme pode ser observado no trecho reproduzido a seguir:

considerando que a representante, em síntese, alegou que foi indevidamente inabilitada no certame por **não ter apresentado as notas explicativas** e os índices contábeis do último exercício social para comprovação da qualificação econômico financeira;

considerando que o item 10.3.4, inciso II, do instrumento convocatório exigiu para fins de habilitação econômico-financeira a apresentação de Balanço Patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social (peça 2, p. 11);

considerando que as demonstrações contábeis representam um grupo de elementos visto como um todo e, por conseguinte, devem ser apresentados ao mesmo tempo, sendo necessária sua apresentação completa, conforme regulamentado pelo Conselho Federal de Contabilidade – CFC, **sendo obrigatória a apresentação das notas explicativas**;

considerando que a comissão de licitação agiu corretamente ao inabilitar a representante em decorrência da não apresentação dos demonstrativos contábeis na forma da lei, conforme estabelece o art. 31, inciso I, da Lei 8.666/1993, art. 26 da Resolução CFC 1.418/2012 e NBC TG 26 (R5) , item 10; (grifo nosso)

Vejamos também o julgado do TJ-RS sobre esse assunto (TJ-RS - Apelação Cível AC 70045832623 RS (TJ-RS)):

APELAÇÃO CÍVEL. LICITAÇÃO E CONTRATO ADMINISTRATIVO. CONCORRÊNCIA PÚBLICA. HABILITAÇÃO. RECURSO ADMINISTRATIVO. PROPOSTA DE JULGAMENTO ELABORADA PELO PRESIDENTE DA COMISSÃO DE LICITAÇÃO. HOMOLOGAÇÃO POR AUTORIDADE SUPERIOR. ATENDIMENTO AO DISPOSTO NO ART. 109, § 4º, DA LEI N. 8.666 /93. PRECEDENTES DO STJ E DO TJRS. EXIGÊNCIA DA JUNTADA DE BALANÇO PATRIMONIAL E NOTAS EXPLICATIVAS. ILEGALIDADE. INOCORRÊNCIA. 1. Tendo em vista que o certame foi homologado pela autoridade superior, a qual foi encaminhada a proposta de apreciação do recurso interpôs, tem-se por atendido o disposto no art. 109 , § 4º , da Lei n. 8.666 /93. Precedentes do STJ e do TJRS. 2. **Exigência da juntada do balanço patrimonial, acrescido das notas explicativas, que não se mostra abusiva.**



COORDENAÇÃO GERAL DE LICITAÇÕES

Princípio da vinculação ao edital. Desclassificação da impetrante, diante da ausência da documentação prevista em Edital. APELO DESPROVIDO. (Apelação Cível Nº 70045832623, Segunda Câmara Cível - Serviço de Apoio Jurisdição, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ricardo Torres Hermann, Julgado em 14/08/2013). (grifo nosso)

Ademais, de acordo com a Norma Brasileira de Contabilidade – NBC TG 26 (R5), de 24 de novembro de 2017, o conjunto completo de demonstrações contábeis compreende as Notas Explicativas, conforme disposto na alínea “e” do item 10, transcrita a seguir:

10. O conjunto completo de demonstrações contábeis inclui:

(...)

e) notas explicativas, compreendendo as políticas contábeis significativas e outras informações elucidativas; (Alterada pela NBC TG 26 (R3)).

Nessa mesma linha, a Resolução CFC nº 1.418/2012, a qual aprova a ITG 1000 – Modelo Contábil para Microempresa e Empresa de Pequeno Porte, em seu item 26, versa sobre o dever de elaborar as Notas Explicativas:

26. A entidade deve elaborar o Balanço Patrimonial, a Demonstração do Resultado e as **Notas Explicativas** ao final de cada exercício social. Quando houver necessidade, a entidade deve elaborá-los em períodos intermediários. (grifo nosso)

Assim, com fulcro nos textos legais mencionados e de acordo com os novos entendimentos do próprio Conselho Federal de Contabilidade (CFC), não existe mais Demonstrações Contábeis que não devam ser complementadas por notas explicativas, passando a ser obrigatória a sua elaboração para todas as empresas, independentemente de porte, atividade ou forma de tributação.

Portanto, considerando que o subitem 7.1.4.2 estabeleceu expressamente a exigência de apresentação das Notas Explicativas junto ao Balanço Patrimonial e do recente posicionamento do TCU sobre a matéria, bem como das normas de contabilidade citadas acima, não resta dúvida da obrigatoriedade de apresentação das notas explicativas.

Quanto à realização de diligência prevista art. 43, § 3º, da Lei 8.666/93, não caberia no caso em análise, uma vez que as notas explicativas deveriam ter sido apresentadas ao mesmo tempo que o Balanço Patrimonial, conforme pode ser observado no entendimento firmado no Acórdão 11030/2019 – TCU – 2ª Câmara, cujo trecho reproduzimos a seguir:

“as demonstrações contábeis representam um grupo de elementos visto como um todo e, por conseguinte, devem ser apresentados ao mesmo tempo, sendo necessária sua apresentação completa, conforme regulamentado



COORDENAÇÃO GERAL DE LICITAÇÕES

pelo Conselho Federal de Contabilidade – CFC, **sendo obrigatória a apresentação das notas explicativas**”. (grifo nosso).

Já em relação ao quadro resumo solicitado no subitem 7.1.3.3.5 do edital, não há a necessidade de realização de diligência quando de sua ausência, já que sua função é de apenas facilitar análise da qualificação técnico-operacional da empresa e dar celeridade ao procedimento licitatório, conforme disposto no próprio subitem mencionado, in verbis:

7.1.3.3.5. Para facilitar análise da qualificação técnico-operacional da empresa e dar celeridade ao procedimento licitatório, os licitantes deverão apresentar quadro resumo informando as páginas de sua documentação de habilitação onde se encontram os itens constantes do subitem 7.1.3.3.1, com os respectivos quantitativos.

Pelo exposto, a Recursante descumpriu o subitem 7.1.4.2 do Edital, ao não apresentar as Notas Explicativas junto de seu Balanço Patrimonial, impossibilitando a sua habilitação no presente certame, com fundamento no princípio de vinculação ao instrumento convocatório.

4. CONCLUSÃO:

Assim, em face das razões expendidas acima, INDEFIRIMOS o pedido formulado pela RECURSANTE, sustentando o posicionamento inicial, mantendo a inabilitação da empresa DUPPLA CONSTRUCOES LTDA.


Que o presente julgamento, com a peça recursal apresentada, seja anexado ao processo principal, e ainda, que o presente julgado seja disponibilizado aos interessados.

Por fim, que a presente decisão seja encaminhada à apreciação do Chefe do Poder Executivo Municipal, a quem caberá a decisão final.

Arapiraca/AL, 17 de dezembro de 2021.


TIAGO DE ALMEIDA SILVA
Presidente da CPL


MICHELINY RODRIGUES DE SOUSA OLIVEIRA
Membro da CPL


CLAUDIO BARBOSA DE ALBUQUERQUE SILVA
Membro da CPL