

Processo: 1015493
Natureza: DENÚNCIA
Denunciante: ADC – Administração de Construção Ltda. ME
Denunciada: Prefeitura Municipal de Casa Grande
Partes: Cristian Vieira do Nascimento, Luiz Otávio Gonçalves
Procuradora: Lidiane Vieira Carvalho, OAB/MG 114.239
MPTC: Procuradora Cristina Andrade Melo
RELATOR: CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ

PRIMEIRA CÂMARA – 22/3/2022

DENÚNCIA. TOMADA DE PREÇOS. CONSTRUÇÃO DE MURO DE ARRIMO DE UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE. IRREGULARIDADES. EXIGÊNCIA DE DOCUMENTAÇÃO CONTÁBIL EM DESCONFORMIDADE COM A LEGISLAÇÃO. AUSÊNCIA DE DEFINIÇÃO DE PARCELA DE MAIOR RELEVÂNCIA TÉCNICA E VALOR SIGNIFICATIVO. EXIGÊNCIA DE NÚMERO MÍNIMO DE ATESTADOS DE CAPACIDADE TÉCNICA. PROCEDÊNCIA PARCIAL. RECOMENDAÇÕES.

1. A exigência de assinatura do contador na declaração de demonstrativos de índices financeiros para qualificação econômico-financeira não caracterizou, a princípio e por si só, obstáculo efetivo à competitividade do certame, sobretudo quando se verifica, pela prova dos autos, ter havido a participação de número razoável de licitantes na sessão de abertura do certame.
2. Cabe ao licitante especificar, de maneira fundamentada, diante das particularidades do objeto, as parcelas de maior relevância e de valor significativo do objeto da licitação e, assim, obter, para qualificação técnica, efetivo meio de comprovação da experiência anterior do proponente, visando à satisfatória e regular execução do objeto contratual.
3. No caso *sub examine*, não houve previsão de exigência de apresentação de número mínimo de atestados de capacidade técnica.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- I) julgar parcialmente procedentes os apontamentos denunciados pela ADC – Administração de Construção Ltda. ME, em face da Tomada de Preços nº 001/2017, promovida pela Prefeitura Municipal de Casa Grande, por entender irregular a exigência de assinatura do contabilista responsável em todas as peças contábeis e demonstrativos financeiros, conforme disposto na alínea “e” do subitem 7.1.4 do edital;
- II) deixar de fixar responsabilidade e, por conseguinte, de sancionar os responsáveis pela condução do certame, conforme exame empreendido na fundamentação da decisão;
- III) recomendar ao Prefeito Municipal de Casa Grande e ao Presidente da Comissão Permanente de Licitação que, em futuras licitações:

- a) observem atentamente as exigências legais concernentes à apresentação de demonstrações contábeis e demonstrativos financeiros, de modo a evitar a inclusão de requisito que possa ocasionar dúvidas ou embaraço à participação no procedimento;
 - b) avaliem, com acuidade e precisão, a partir das particularidades do objeto licitado, a necessidade de especificar as parcelas de maior relevância e de valor significativo, em conformidade com o disposto no inciso I do § 1º do art. 30 da Lei nº 8.666, de 1993;
- IV) determinar a intimação também da denunciante da decisão;
- V) determinar, após transitada em julgado a decisão e cumpridos os procedimentos pertinentes, o arquivamento dos autos.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro José Alves Viana e o Conselheiro Durval Ângelo.

Presente à sessão o Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria.

Plenário Governador Milton Campos, 22 de março de 2022.

GILBERTO DINIZ
Presidente e Relator

(assinado digitalmente)

PRIMEIRA CÂMARA – 22/3/2022

RELATOR: CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ

I – RELATÓRIO

Trata-se de denúncia formulada por ADC – Administração de Construção Ltda. ME, versando sobre possíveis irregularidades no Procedimento Licitatório nº 079/2017, Tomada de Preços nº 001/2017, promovido pela Prefeitura Municipal de Casa Grande, para “escolha da proposta mais vantajosa para a Administração, para a contratação, sob o regime de empreitada por preço global, de empresa especializada em construção civil para executar as obras de construção do muro de arrimo da Unidade Básica de Saúde, conforme anexos do presente Edital”.

A denúncia foi autuada em 11/7/2017 e a mim distribuída na mesma data (fls. 62 e 63).

Em apertada síntese, na exordial, a denunciante informou que, na ata da sessão de abertura dos envelopes de habilitação, constou a sua inabilitação no certame, sob a alegação de descumprimento da determinação contida na alínea “e” do subitem 7.1.4 do instrumento convocatório, pelo fato de ter apresentado declaração de demonstrativos de índices financeiros sem assinatura do contador. Contudo, em resposta ao recurso administrativo por ela interposto, foi informada que a razão de sua inabilitação foi o descumprimento da alínea “b1” do mencionado subitem do edital, que estabelece a necessidade de assinatura do balanço patrimonial por contador ou outro profissional equivalente.

Consignou que o balanço patrimonial é enviado à Junta Comercial do Estado de Minas Gerais – JUCEMG por meio de assinatura eletrônica, e aduziu que tal documento foi sequer mencionado na previsão editalícia que embasou sua inabilitação. Diante disso, alegou ter sofrido cerceamento ao seu direito de defesa.

Em seguida, em complemento à documentação enviada anteriormente a este Tribunal, a denunciante noticiou a publicação de errata pela Comissão de Licitação, cujo teor esclarecia que, ao contrário do exposto na resposta enviada à denunciante, o motivo de sua inabilitação foi, de fato, o descumprimento da alínea “e” do subitem 7.1.4 do instrumento convocatório. Entretanto, reiterou que a razão para a improcedência do recurso apresentado permanecia a mesma contida na resposta anterior, qual seja, o descumprimento do edital pela ausência de assinatura do contador nas peças contábeis. Assim, a denunciante salientou que a Comissão de Licitação, novamente, modificou o motivo de sua inabilitação, que ocorreu, em seu entendimento, de maneira infundada.

Narrados os fatos, requereu o recebimento do feito e, no mérito, pugnou pela emissão de parecer deste Tribunal, em razão das irregularidades apontadas.

No relatório técnico inicial (peça nº 2 do SGAP), a Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação – CFEL concluiu pela irregularidade da exigência contida na alínea “e” do subitem 7.1.4 do edital da Tomada de Preços nº 001/2017, tendo consignado que “o § 5 do art. 31 da Lei 8666/93 não estabelece a obrigatoriedade de que a declaração contendo o cálculo dos índices financeiros seja assinada pelo contador responsável pela elaboração destes cálculos, o que também não está previsto na Instrução Normativa RFB n. 1420/2013, alterada pelas Instruções Normativas RFB nº 1660/2016 e nº 1679/2016”. Assim, sugeriu a citação do Sr. Cristian Vieira do Nascimento, presidente da Comissão de Licitação e subscritor do edital.

No requerimento encartado à peça nº 3 do SGAP, o *Parquet* de Contas pugnou pela intimação do Prefeito Municipal de Casa Grande para que encaminhasse a este Tribunal cópia de toda a

documentação relativa às fases interna e externa do certame, incluído possível contrato celebrado com a vencedora do certame, como também das notas de empenho, notas fiscais e medições de serviços já executados. Requereu, ainda, o envio dos autos à Coordenadoria de Fiscalização de Engenharia e Perícias, para exame dos mencionados documentos.

Intimados, os Srs. Luiz Otávio Gonçalves, Prefeito Municipal de Casa Grande, e Cristian Vieira do Nascimento, presidente da Comissão de Licitação e subscritor do edital, carream aos autos os esclarecimentos de fls. 83 a 96 e a documentação de fls. 97 a 493 (peças nº 48 a 50 do SGAP).

Ao complementar o exame dos apontamentos denunciados, a CFEL (peça nº 6 do SGAP) concluiu pela procedência da denúncia, em razão das seguintes irregularidades: a) exigência prevista na alínea “e” do subitem 7.1.4 do edital; b) ausência de definição, no instrumento convocatório, das parcelas de maior relevância técnica e valor significativo, para comprovação da qualificação técnica operacional e profissional, em afronta ao disposto no §2º do art. 30, da Lei nº 8.666, de 1993; c) exigência de comprovação de quantitativos mínimos de serviço, nos atestados de capacidade técnico-profissional, em desconformidade ao estabelecido no § 1º do inciso I do art. 30 da Lei nº 8.666, de 1993.

Sugeriu, ainda, o envio dos autos à Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia – CFOSE para que se manifestasse sobre a possibilidade de parcelamento do objeto, a avaliação do preço de mercado e da planilha orçamentária apresentada, às fls. 99 e 128, a verificação quanto à necessidade de se anexar ao edital o memorial descritivo dos serviços a serem licitados, e, por fim, a regularidade do projeto básico.

Instada a se manifestar, a 2ª CFOSE (peça nº 7 do SGAP), concluiu pela necessidade de intimação dos agentes públicos, para encaminhar documentos e justificativas quanto aos seguintes apontamentos: a) ausência de clareza do edital quanto aos serviços relevantes e necessários para garantir o cumprimento do objeto licitado; b) exigência de quantitativos para comprovação da capacitação técnico-profissional; c) divergência entre as informações disponibilizadas no *site* da Prefeitura Municipal de Casa Grande e no SICOM, quanto aos valores contratados; d) ausência de preenchimento, no Sistema GEOBRAS, das informações relativas à licitação, contratação e execução das obras e serviços de engenharia pela Prefeitura Municipal de Casa Grande; e) ausência de informações quanto às características do muro a ser construído, com suas respectivas dimensões; f) ausência de justificativa técnica para o termo aditivo celebrado entre as partes, acompanhada do novo projeto; g) ausência de designação de representante para acompanhamento e fiscalização da execução da obra. Aduziu, ainda, a necessidade de esclarecimento quanto ao atraso da obra, bem como da apresentação de cópia legível do cronograma físico financeiro, da planilha orçamentária e do memorial descritivo do edital.

Intimado, despacho de peça nº 8, o Sr. Luiz Otávio Gonçalves, Prefeito Municipal, encartou aos autos a documentação de fls. 524 a 631 (peças nº 50 e 51 do SGAP).

Em nova manifestação (peça nº 9 do SGAP), a 2ª CFOSE considerou que os esclarecimentos e a documentação apresentados sanaram os questionamentos anteriormente expostos. Entretanto, salientou a ausência de comprovação da “plena execução do objeto e a integralidade dos pagamentos das despesas”, fato que, em seu entendimento, só poderia ser elucidado mediante a realização de inspeção *in loco*.

O Ministério Público junto ao Tribunal, na manifestação de peça nº 11 do SGAP, opinou pela citação do Sr. Cristian Vieira do Nascimento, presidente da Comissão de Licitação e subscritor do edital, para apresentar defesa em face das irregularidades apontadas nos relatórios técnicos, quanto à exigência editalícia de assinatura do contabilista responsável em

todas as peças contábeis, a ausência de definição das parcelas de maior relevância técnica e valor significativo e a necessidade de comprovação de quantitativos mínimos de serviço nos atestados de capacidade técnico-profissional.

Citados os Srs. Luiz Otávio Gonçalves, Prefeito do Município de Casa Grande e subscritor do termo de homologação do certame, e Cristian Vieira do Nascimento, Presidente da Comissão Permanente de Licitação e subscritor do edital, foi juntada a defesa conjunta às peças nºs 15 a 39 do SGAP.

No relatório de reexame (peça nº 43 do SGAP), a 2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios concluiu pela procedência da denúncia, em razão da exigência prevista na alínea “e” do subitem 7.1.4 e da ausência de definição das parcelas de maior relevância técnica e valor significativo, para fins de comprovação da qualificação técnico-operacional e profissional, tendo apontado o Sr. Cristian Vieira do Nascimento como responsável pelas irregularidades.

A 2ª CFOSE, no relatório do reexame acostado à peça nº 46 do SGAP, entendeu pela comprovação da plena execução do objeto licitado e pela integralidade dos pagamentos das despesas da obra, não havendo, portanto, irregularidades remanescentes relativamente ao seu escopo de análise.

À peça nº 52 do SGAP, foi juntado o Termo de Digitalização de Autos Físicos.

No parecer de peça nº 53 do SGAP, o *Parquet* de Contas reiterou o entendimento esposado pela 2ª CFM e pela 2ª CFOSE, tendo concluído pela manutenção das seguintes irregularidades: a) exigência de assinatura do contabilista responsável em todas as peças contábeis, prevista na alínea “e” do subitem 7.1.4 do edital; e b) falta da definição, “no item 7.1.3 do edital, das parcelas de maior relevância técnica e valor significativo, para comprovação da qualificação técnica operacional e profissional (ambas exigidas no edital), violando o disposto no art. 30, §2º, da Lei n. 8.666/1993”. Assim, sugeriu a aplicação de multa ao Sr. Cristian Vieira do Nascimento, com fulcro no inciso II do art. 85 da Lei Complementar nº 102, de 2008.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Passo à análise individualizada das irregularidades apontadas pela denunciante, examinadas pelas Unidades Técnicas, bem como dos aditamentos realizados pelo *Parquet* de Contas, em cotejo com a documentação que instrui os autos e as razões apresentadas pela defesa.

1. Exigência de assinatura do contador responsável em todas as peças contábeis

A denunciante apontou ter sido inabilitada em razão do descumprimento da disposição contida na alínea “e” do subitem 7.1.4 do instrumento convocatório, por ter apresentado a declaração de demonstrativos de índices financeiros sem assinatura do contador responsável. Entretanto, ao impugnar a decisão, foi informada, via *e-mail*, que a razão de sua inabilitação seria o descumprimento da alínea “b1” do mesmo subitem, que estabelecia a necessidade de assinatura do balanço patrimonial por contador ou outro profissional equivalente.

Argumentou que o balanço patrimonial, atualmente, é enviado à Junta Comercial do Estado de Minas Gerais – JUCEMG, por meio de assinatura eletrônica, e aduziu que tal documento sequer foi mencionado na previsão editalícia apontada como descumprida no momento de sua inabilitação. Assim, alegou ter sofrido cerceamento ao seu direito de defesa, uma vez que elaborou suas razões de recurso com fundamento no descumprimento da alínea “e” do

subitem 7.1.4, e não da alínea “b1”, supostamente apontado como o motivo de sua inabilitação em momento posterior.

Em seguida, a denunciante complementou a denúncia, tendo informado a publicação de errata pela Comissão de Licitação, na qual se noticiou que, de fato, o motivo de sua inabilitação foi o descumprimento da alínea “e” do subitem 7.1.4 do edital, assim como constou na ata de sessão de julgamento, além de ter reiterado a improcedência do recurso apresentado, diante do descumprimento, por parte da denunciante, de exigência editalícia, em razão da ausência de assinatura do contador nas peças contábeis por ela carreadas.

Acerca do apontamento em exame, manifestou-se a Unidade Técnica, nos seguintes termos (peça nº 2, do SGAP):

Esta Unidade técnica entende que a exigência da assinatura do contador, devidamente registrado no Conselho Regional de Contabilidade, é passível de ser exigida nas licitações, no caso do Balanço Patrimonial. Entretanto, conforme art. 2º da Instrução Normativa RFB n. 1420/2013, verifica-se que o documento denominado “Declaração de Demonstrativos de Índices Financeiros”, não consta na relação de documentos passíveis de serem obtidos na versão digital, os quais devem ser assinados digitalmente.

Ocorre que os índices financeiros constantes da “Declaração de Demonstrativos de Índices Financeiros” são apurados a partir de dados extraídos do balanço patrimonial, utilizando-se das fórmulas previstas na alínea c.1 do item 7.1.4 do edital, fl. 22, o que pode ser feito em documento separado e sem a obrigatoriedade da assinatura do contador nesta declaração, por falta de amparo legal.

(...)

Considerando que o §5 do art. 31 da Lei 8666/93 não estabelece a obrigatoriedade de que a declaração contendo o cálculo dos índices financeiros seja assinada pelo contador responsável pela elaboração destes cálculos, esta Unidade Técnica entende que, por falta de amparo legal, a exigência prevista no subitem 7.1.4 alínea “e” do edital é excessiva e ilegal no que se refere ao documento de “Declaração de Demonstrativos de Índices Financeiros”.

O Balanço Patrimonial, sim, é peça contábil que deverá estar assinado pelo contador responsável devidamente registrado no Conselho Regional de Contabilidade, com fundamento na Instrução Normativa RFB n. 1420/2013, alterada pela Instrução Normativa RFB nº 1660/2016.

Conforme art. 4º da Instrução Normativa RFB n. 1420/2013, alterada pelas Instruções Normativas RFB nº 1660/2016 e nº 1679/2016, entende-se que, se a empresa faz uso do certificado digital, deverá comprovar a utilização da Escrituração Contábil Digital - ECD e apresentar o Balanço Patrimonial assinado digitalmente, fato este que supriria a ausência da assinatura do contador no balanço apresentado na licitação. Entretanto, se a empresa não faz uso da ECD deverá apresentar o Balanço Patrimonial na forma convencional, assinado por contador devidamente registrado no Conselho Regional de Contabilidade.

Desta forma, esta Unidade Técnica entende que o disposto no subitem 7.1.4 alínea “e” do edital é impertinente para o caso da “Declaração de Demonstrativos de Índices Financeiros”. Salienta-se que o subitem 7.1.4, alínea b.1 do edital, fl. 22, prevê a obrigatoriedade da assinatura do contador, devidamente registrado no Conselho Regional de Contabilidade, no balanço patrimonial.

Considerando que o princípio da legalidade limita a atuação da Administração Pública naquilo que é permitido por lei, não se mostra razoável exigir a assinatura do contador na “Declaração de Demonstrativos de Índices Financeiros”. Logo, esta Unidade Técnica entende pela irregularidade da exigência prevista no subitem 7.1.4, alínea “e” do edital,

de que todas as peças contábeis (incluindo aqui a Declaração de Demonstrativos de Índices Financeiros) deverão estar devidamente assinadas pelo contabilista responsável.

Nos esclarecimentos apresentados (fls. 115 a 127 do arquivo de peça nº 48 do SGAP), os agentes públicos municipais argumentaram que a cláusula editalícia em causa denotou expressamente a necessidade de assinatura do contabilista responsável nas peças contábeis a serem apresentadas pelos licitantes. Alegaram que o § 5º do art. 31 da Lei nº 8.666, de 1993, não exclui a possibilidade de se exigir a assinatura do contabilista nas peças por ele produzidas. Apontaram, ainda, que a redação da Instrução Normativa nº 1420, de 2013, versa acerca do reconhecimento da assinatura digital para balancete contábil e não afasta a responsabilidade do contabilista por sua produção e assinatura.

Aduziram que os documentos apresentados pela denunciante “sequer tinham assinatura digital”. Ressaltaram que o demonstrativo financeiro referente ao balanço de 2016 e a memória de cálculo por ela juntados não foram assinados pelo contador, sendo que os outros três licitantes carregaram a mesma documentação devidamente subscrita. Assim, argumentaram que a habilitação da denunciante violaria o princípio da vinculação ao edital, do julgamento objetivo e da igualdade entre os participantes.

Salientaram que o dispositivo combatido foi aceito pelos licitantes, sem qualquer impugnação. Por fim, anotaram que todos “tomaram conhecimento do Edital bem antes da realização da sessão pública; prova disso é o cadastramento feito em momento anterior à sessão pública”.

No relatório de peça nº 6 do SGAP, diante da documentação e dos esclarecimentos apresentados pelos responsáveis, a Unidade Técnica apontou que, em conformidade à Resolução RP/JUCEMG nº 6, de 2012, o arquivamento de Balanço Patrimonial e demais demonstrações financeiras ou contábeis está condicionado à apresentação de duas declarações de veracidade, sendo uma subscrita pelo profissional de contabilidade, e outra pelo “titular da inscrição de empresário, pelo representante (s) legal(is)/administrador(es) da EIRELI, das sociedades empresárias e sociedades cooperativas”. E, diante do Termo de Autenticação – Registro Digital carreado à fl. 342 dos autos, é possível afirmar que o balanço patrimonial apresentado pela denunciante contém assinatura digital do representante legal da empresa e do contabilista responsável com seu respectivo registro, estando, portanto, em conformidade às exigências previstas no subitem 7.1.4, alínea “e”.

Assim, por entender que os balanços patrimoniais foram devidamente assinados eletronicamente pelo contador responsável e que, conforme estabelecido na alínea “c1” do edital, a memória de cálculo deverá ser apresentada em anexo ao balanço patrimonial, destacou que a ausência de assinatura do contador na memória de cálculo não deveria constituir óbice à habilitação das licitantes, uma vez que o balanço patrimonial contém “todos os elementos necessários para conferir a veracidade dos índices contábeis apresentados na memória de cálculo, a qual comprovará a qualificação econômico-financeira das empresas participantes do certame”.

Citados, os Srs. Luiz Otávio Gonçalves, Prefeito do Município de Casa Grande e subscritor do termo de homologação do certame, e Cristian Vieira do Nascimento, Presidente da Comissão Permanente de Licitação e subscritor do edital, na defesa de peça nº 20 do SGAP, reiteraram as razões apresentadas na peça nº 2 do SGAP e aduziram que, ao contrário do apontado pela Unidade Técnica, a demonstração contábil do último exercício social apresentada pela denunciante não continha assinatura digital, razão pela qual foi inabilitada. Aduziram, ainda, que o muro de arrimo, cuja construção perfazia o objeto da licitação, está pronto desde 2018, sendo complexa a discussão acerca de cláusula de edital “que já teve seu fim auferido há muito tempo”.

No relatório de reexame (peça nº 43 do SGAP), a 2ª CFM ratificou o entendimento exposto pela CFEL acerca da irregularidade em comento, tendo assim se manifestado:

Em que pesem as alegações dos defendentes, em face do minucioso estudo da Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação, este Órgão técnico se manifesta em consonância com seu entendimento relativo ao fato de que a exigência de assinatura do Contador devidamente registrado no Conselho Regional de Contabilidade – CRC, nas licitações, é apenas referente à assinatura do “Balanço Patrimonial”, não podendo tal exigência ser estendida para a “Declaração de Demonstrativos de Índices Financeiros”, o qual é extraído do próprio “Balanço Patrimonial”.

A propósito do fato denunciado, o *Parquet* de Contas assentou (peça nº 53 do SGAP):

Importante destacar que a irregularidade acima elencada na alínea “a” acarretou a inabilitação da empresa ora denunciante, 1 (uma) das 4 (quatro) empresas participantes do certame. **Portanto, trata-se de irregularidade que causou efetiva restrição da competitividade.**

Pois bem. O edital da Tomada de Preços nº 001/2017 previu, para qualificação econômico-financeira, o atendimento aos seguintes requisitos (fls. 41 a 63 do arquivo de peça nº 48 do SGAP):

7.1.4. DA QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA

a) Certidão negativa de falência ou recuperação judicial ou extrajudicial, ou liquidação judicial, ou de execução patrimonial, conforme o caso, expedida pelo distribuidor da sede do licitante, ou de seu domicílio, dentro do prazo de validade previsto na própria certidão;

b) Balanço patrimonial e demonstração contábeis do último exercício social, já exigíveis e apresentados na forma de Lei que comprovem a boa situação financeira da empresa, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados, quando encerrados há mais de 03 (três) meses da data da apresentação da proposta, tomando como base a variação ocorrida no período, do Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGDPI), publicado pela Fundação Getúlio Vargas – FGV, ou outro indicador que o venha a substituir;

b.1) O balanço patrimonial deverá estar assinado por contador ou por outro profissional equivalente, devidamente registrado no Conselho Regional de Contabilidade;

(...)

e) As peças contábeis deverão estar devidamente assinadas pelo representante legal da empresa e pelo contabilista responsável, com seu respectivo registro.

Examinada a documentação acostada ao feito, da ata da sessão “de recebimento e abertura de envelopes para habilitação”, sobressai que foi expressamente indicada, como causa para inabilitação da ADC – Administração de Construção Ltda. ME, ora denunciante, o descumprimento da alínea “e” do subitem 7.1.4 do instrumento convocatório, em razão da apresentação de declaração de demonstrativos de índices financeiros sem a assinatura do contador responsável por sua elaboração. Nesse sentido, transcrevo trecho da citada ata (fl. 200 do arquivo de peça nº 49 do SGAP):

Por sua vez, abertos os envelopes de documentação constatou-se o seguinte resultado na fase de Habilitação: A empresa ADC ADMINISTRAÇÃO DE CONSTRUÇÃO LTDA apresentou a declaração de Demonstrativos de Índices Financeiros sem assinatura do CONTADOR, conforme exigência do item 7.1.4 – Letra e do Edital. Diante deste acontecimento, a Comissão de Licitação decidiu inabilitar a respectiva empresa pelo fundamento que esse documento é de relevância para observação da capacidade

financeira da empresa. Neste sentido, sem assinatura do responsável técnico “contador” torna-se documento comum.

É manifesto que o inciso XXI do art. 37 da Constituição da República prescreve que as exigências de qualificação técnica e econômica a serem previstas nos atos convocatórios que regem as disputas públicas devem se restringir ao essencial para garantia do cumprimento das obrigações assumidas pelo contratado, com vista a dar atendimento ao princípio da isonomia e afastar entraves à busca da melhor proposta.

Nesse contexto, o art. 31 da Lei nº 8.666, de 1993, dispõe que a documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á: (I) ao balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, já exigíveis e apresentados na forma da lei, que comprovem a boa situação financeira da empresa, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados por índices oficiais quando encerrado há mais de 3 (três) meses da data de apresentação da proposta; (II) à certidão negativa de falência ou concordata expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica, ou de execução patrimonial, expedida no domicílio da pessoa física; e (III) à garantia, nas mesmas modalidades e critérios previstos no *caput* e § 1º do art. 56 desta Lei, limitada a 1% (um por cento) do valor estimado do objeto da contratação (art. 31).

No âmbito da contabilidade comercial, embora existam outras, pode-se dizer que as quatro principais demonstrações contábeis e financeiras são o balanço patrimonial, a demonstração do resultado do exercício, a demonstração dos lucros ou dos prejuízos acumulados e a demonstração dos fluxos de caixa.

As demonstrações contábeis e financeiras da sociedade por ações ou da sociedade anônima ou da companhia, conforme previsto no § 4º do art. 177 da Lei nº 6.404, de 1976, serão assinadas “pelos administradores e por contabilistas legalmente habilitados”.

O art. 1.184 do vigente Código Civil dispõe que o balanço patrimonial e o de resultado econômico deverão ser assinados “por técnico em Ciências Contábeis legalmente habilitado e pelo empresário ou sociedade empresária”, nestes termos:

Art. 1.184. No Diário serão lançadas, com individuação, clareza e caracterização do documento respectivo, dia a dia, por escrita direta ou reprodução, todas as operações relativas ao exercício da empresa.

[...]

§ 2º Serão lançados no Diário o balanço patrimonial e o de resultado econômico, devendo ambos ser assinados por técnico em Ciências Contábeis legalmente habilitado e pelo empresário ou sociedade empresária.

A meu ver, a menos que a intenção tenha sido criar algo novo, o que não acredito, o legislador não se valeu de boa técnica ao redigir o transcrito § 2º. Isso porque foi utilizada terminologia que não faz parte do meio ou do universo contábil. Ora, não há “técnico em Ciências Contábeis”. Em realidade, existem o contador, que é o profissional graduado em Ciências Contábeis, e o técnico em contabilidade, que é o profissional que concluiu o curso de técnico em contabilidade, em nível de segundo grau, atual ensino médio. Esses dois profissionais – contador e técnico em contabilidade – são espécies do gênero “contabilista”. Outrossim, não há no rol das demonstrações financeiras e contábeis o “balanço de resultado econômico”. Outra atecnia é dizer os referidos balanços serão assinados pela sociedade empresária, em vez de pelo representante legal da sociedade empresária.

Para completar a má técnica, o art. 1189 do Código Civil estatui que “o balanço de resultado econômico, ou demonstração da conta lucros e perdas, acompanhará o balanço patrimonial e

dele constarão crédito e débito, na forma da lei especial”. Nesse dispositivo, o legislador voltou a utilizar a referir à “demonstração da conta de lucros e perdas”, prevista no Decreto-Lei nº 2.627, de 1940, e que hoje é a demonstração do resultado do exercício, prevista na Lei nº 6.404, de 1976, que revogou parcialmente o citado decreto. Em ultima ratio, pode-se dizer que o “balanço de resultado econômico” nada mais é do que a “demonstração do resultado do exercício”.

Além disso, o Conselho Federal de Contabilidade, ao dispor sobre as Normas Brasileiras de Contabilidade afetas à escrituração contábil, por meio da Interpretação Técnica Geral - ITG 2000 (R1), cuja adoção é obrigatória por todas as entidades, independentemente da natureza e do porte, faz referência à possibilidade de assinatura dos livros contábeis obrigatórios, em formato digital, e das demonstrações contábeis. Nesse sentido, transcrevo:

10. Os livros contábeis obrigatórios, entre eles o Livro Diário e o Livro Razão, em forma digital, devem revestir-se de formalidades extrínsecas, tais como:

a) serem assinados digitalmente pela entidade e pelo profissional da contabilidade regularmente habilitado.

[...]

13. As demonstrações contábeis devem ser transcritas no Livro Diário, completando-se com as assinaturas do titular ou de representante legal da entidade e do profissional da contabilidade legalmente habilitado.

Nesse cenário, percebe-se que as disposições mencionadas prescrevem que o profissional da contabilidade deve assinar o balanço patrimonial e o do resultado econômico, assinar digitalmente os livros contábeis obrigatórios, em formato digital, bem como deve assinar as demonstrações contábeis.

Contudo, não há norma expressa que exija assinatura do profissional da contabilidade na declaração de demonstrativos de índices financeiros, até porque ela não se enquadra no rol das demonstrações contábeis e financeiras. E foi, justamente, a ausência de assinatura do profissional da contabilidade na mencionada declaração que embasou a inabilitação da denunciante.

Diante disso, entendo que assiste razão à Unidade Técnica quanto à irregularidade da exigência contida na alínea “e” do subitem 7.1.4 do edital, porquanto não há fundamentação legal para ampará-la. Não existe tampouco extensão automática à exigência de assinatura da declaração de demonstrativos de índices financeiros, composta de dados cuja veracidade, conforme salientado pela CFEL, pode ser comprovada por meio de exame dos elementos contidos no balanço patrimonial (este devidamente assinado), de modo a comprovar a qualificação econômico-financeira das licitantes.

Entretanto, ainda que irregular, tal fato não é suficiente para que se conclua pela ocorrência de erro grosseiro, até mesmo porque, como demonstrado acima, fazer a distinção do que é e do que não é demonstrativo contábil e financeiro não é tarefa das mais fáceis para quem não é afeito ao universo contábil.

Também não há elementos que levem à conclusão de que a irregularidade tenha ocasionado efetivo prejuízo à lisura do certame. Isso porque, em que pese a inabilitação da ora denunciante, depreende-se da leitura da Ata da Sessão de julgamento dos documentos de habilitação (fl. 200 do arquivo de peça nº 49 do SGAP) que a licitação contou com a participação de quatro licitantes, não ficando configurada, em princípio, restrição à competitividade, tampouco ocorrência de direcionamento do certame.

Além disso, conforme exposto na ata de recebimento e abertura de envelopes de proposta, carreada aos autos à fl. 48 do arquivo nº 50 do SGAP, as três licitantes habilitadas ofereceram propostas de valor inferior ao estimado pela Administração, cujo edital previa o montante de R\$241.551,10 (duzentos e quarenta e um mil, quinhentos e cinquenta e um reais e dez centavos), sagrando-se vencedora do certame a J M Construtora e Prestadora de Serviços Ltda. O valor da contratação foi de R\$175.686,28 (cento e setenta e cinco mil seiscentos e oitenta e seis reais e vinte e oito centavos), conforme cópia do instrumento de contrato de fls. 57 a 64 do arquivo nº 50 do SGAP, sendo celebrados dois termos aditivos, nos valores de R\$36.875,10 (trinta e seis mil oitocentos e setenta e cinco reais e dez centavos) e R\$7.020,00 (sete mil e vinte reais), cujas cópias foram juntadas, respectivamente, à fl. 90 da peça 50 do SGAP, e fl. 11 da peça nº 51, perfazendo o montante, portanto, de R\$219.581,38 (duzentos e dezenove mil quinhentos e oitenta e um reais e trinta e oito centavos).

Ainda, conforme apontado pela 2ª CFOSE, à peça nº 46 do SGAP, foi devidamente comprovada pelos gestores públicos a plena execução do objeto licitado e a integralidade dos pagamentos das despesas da obra, não havendo, portanto, indícios de prejuízo ao interesse público e de dano causado ao erário.

Dessa forma, deixo de responsabilizar os agentes públicos municipais pela irregularidade em apreço, mas recomendo à atual Administração que, na elaboração de instrumentos convocatórios de certames futuros, observe atentamente as exigências legais concernentes à apresentação de demonstrações contábeis, de modo a evitar a inclusão de requisito que possa ocasionar dúvidas ou embaraço à participação no procedimento.

Por fim, quanto à alegação de cerceamento de defesa feita pela denunciante, ressalto que a impugnação administrativa por ela apresentada foi formulada exatamente em relação aos pontos abordados na ata de sessão como razões para sua inabilitação. E, apesar do equívoco da Administração ao apontar, em *e-mail* enviado à denunciante, como resposta ao recurso interposto, o descumprimento de subitem editalício diverso como fundamento, observa-se que, conforme aduzido pela própria denunciante, a Comissão de Licitação publicou retificação, cujo teor esclareceu e reiterou as razões de sua inabilitação, nos termos do que havia sido registrado na ata da sessão realizada.

Destarte, não vislumbro prejuízo ao princípio da ampla defesa, de maneira que não acolho os argumentos da denunciante, nesse particular.

2. Ausência de definição de parcelas de maior relevância

Na manifestação de peça nº 3 do SGAP, o Ministério Público junto ao Tribunal, diante da leitura do subitem 7.1.3 do instrumento convocatório, assentou a ausência de definição das parcelas de maior relevância, para comprovação de qualificação técnico-operacional e profissional, em violação ao disposto no § 2º do art. 30 da Lei nº 8.666, de 1993.

Nos esclarecimentos de fls. 115 a 127 do arquivo de peça nº 48 do SGAP, os agentes públicos argumentaram que deixaram de apontar as parcelas mais relevantes do objeto licitado em razão da máxima relevância do objeto licitado em sua integralidade, por se tratar de obra que “requeria acuidade da Administração Municipal com cada detalhe, pois colocaria em risco a construção da nova USB”.

À peça nº 6 do SGAP, a CFEL apontou que os argumentos apresentados pelos agentes municipais não foram suficientes para fundamentar a constatada ausência de definição das parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo do objeto da licitação. Salientou que o objeto licitado, por se tratar de obra de contenção, “envolve risco de desabamento e responsabilização por parte do profissional e da empresa que se responsabilizará por sua execução, situação esta que requer maior cuidado e rigor por parte da administração na

escolha dos documentos necessários à verificação da qualificação técnica das empresas participantes do certame”.

A 2ª CFOSE também opinou pela irregularidade apontada pelo *Parquet* de Contas, por entender que a inexistência de cláusulas, que definem claramente os serviços relevantes e necessários para garantir a execução do objeto licitado, ensejam subjetividade à avaliação dos atestados de capacidade técnica a serem apresentados pelos licitantes, e comprometem, assim, o julgamento objetivo do certame (peça nº 7 do SGAP)

Os defendentes (peça nº 20 do SGAP) reiteraram as razões expostas nos esclarecimentos iniciais e aduziram que a redação do instrumento convocatório cumpriu o objetivo de execução e entrega da obra, sendo constatada “a satisfação da Administração Pública e dos cidadãos”. Por fim, salientaram a inocorrência de prejuízos na execução do serviço, tampouco de restrição à competitividade, tendo em vista o comparecimento de quatro licitantes.

No relatório de reexame (peça nº 43 do SGAP), a 2ª CFM concluiu pela procedência do aditamento realizado pelo Ministério Público junto ao Tribunal e apontou a responsabilidade do Sr. Cristian Vieira do Nascimento, presidente da Comissão de Licitação e subscritor do edital, tendo ratificado o exame técnico inicial, por considerar que “as alegações apresentadas pelos defendentes não foram capazes de sanar a irregularidade apontada, limitando-se a afirmar que todas as parcelas eram relevantes”.

Na manifestação conclusiva encartada à peça nº 53 do SGAP, o Órgão Ministerial concluiu que a irregularidade salientada violou a Lei nº 8.666, de 1993, motivo pelo qual deveria ser caracterizada “como ‘erro grosseiro’ a que alude o art. 28 da LINDB, em razão do elevado grau de imperícia na aplicação das normas licitatórias, que criou obstáculos concretos à ampla competitividade no certame”.

No caso *sub examine*, de modo a elucidar o apontamento denunciado, transcrevo o que dispôs o edital (fls. 41 a 63 do arquivo de peça nº 48 do SGAP):

7.1.3. DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

(...)

b) A licitante deverá apresentar atestados de capacidade técnica fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, devidamente registrados no órgão competente – CREA, que comprovem que a licitante tenha prestado, a contento, serviços de natureza e vulto compatíveis com o objeto ora licitado e que façam explícita referência a pelo menos as parcelas de maior relevância técnica e valor significativo, que permitam estabelecer, por comparação, proximidade de características funcionais, técnicas, dimensionais e qualitativas com os serviços ora licitados.

c) A licitante deverá apresentar também os mesmos atestados de capacidade técnica acima do Responsável Técnico, com os quantitativos.

No que pertine à definição das parcelas de maior relevância para comprovação da capacidade técnica dos licitantes, sobretudo a de natureza técnico-operacional, transcrevo o enunciado da Súmula nº 263 do TCU, *in verbis*:

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

Sobre a matéria, Marçal Justen Filho esclarece:

O que se exige, no entanto, é que a identificação das parcelas de maior relevância técnica e valor significativo sejam explicitamente indicadas pela Administração, de modo motivado. Essa motivação, tal como exposto, comporta pleno controle externo, especialmente para verificar os efeitos nocivos à competição. (...)

A lei alude a parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo. Não se trata de requisitos cumulativos, mas é mais evidente a configuração de hipótese quando tal cumulação ocorre. Quando não ocorrer, caberá à Administração justificar a razão da escolha, apontando motivos de ordem técnica que conduzem à necessidade da escolha realizada. (*Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 15. ed. São Paulo: Dialética, 2012, p. 504.)

Com efeito, na definição das parcelas de maior relevância técnica, é essencial identificar a parte ou a cota do objeto licitado que apresenta preponderância técnica em relação à totalidade, de maneira que devem ser evidenciados os itens de complexidade mais relevante ou elevada que denotam o aspecto peculiar da obra ou do serviço. E, quanto à aferição do valor significativo do objeto, deve-se promover o cotejo entre o valor da parcela identificada para a demonstração da experiência do licitante e o total do objeto. Nesse contexto, cabe ao órgão licitante especificar, de maneira fundamentada, as parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação e, assim, obter, para qualificação técnica, efetivo meio de comprovação da experiência anterior do proponente, visando à satisfatória e regular execução do objeto contratual.

In casu, da leitura do subitem supramencionado e conforme afirmado pelos próprios defendentes, verifico que não há, no instrumento convocatório, a definição específica de quais serviços seriam considerados de maior relevância e de valor significativo, o que poderia, em princípio, ter ocasionado restrição à competitividade no certame ou direcionamento da licitação, por afrontar princípios insculpidos na Lei de Licitações, em seu art. 3º, bem como na Constituição da República, art. 37, inciso XXI. Ademais, não se pode olvidar que o inciso I do § 1º do art. 3º da Lei nº 8.666, de 1993, estatui que é vedado tal procedimento por parte do Administrador, que tem o dever de zelar pelos princípios da ampla participação e da isonomia entre os licitantes.

Entretanto, do exame ponderado dos dados referentes ao processo licitatório, é possível concluir que não há comprovação, nos autos, de que a ausência de indicação dos serviços que seriam considerados de maior relevância tenha causado obstáculos concretos à ampla competitividade, à formulação das propostas pelos licitantes, à obtenção da proposta mais vantajosa e à regular execução do contrato.

Para corroborar isso, foi possível constatar, como demonstrado no item precedente, que quatro licitantes participaram do certame, o valor da contratação ficou aquém do importe estimado pela Administração e, conforme se extrai da manifestação da 2ª CFOSE (peça nº 46 do SGAP), foi comprovada a execução integral do objeto licitado e contratado, sem qualquer indicativo de prejuízo ao interesse público e de dano ao patrimônio municipal.

De todo modo, é prudente recomendar à atual Administração que, nos editais futuros, avalie, com acuidade e precisão, a partir das particularidades do objeto licitado, a necessidade de especificar as parcelas de maior relevância e de valor significativo, em conformidade com o disposto no inciso I do § 1º do art. 30 da Lei nº 8.666, de 1993.

3. Exigência de comprovação de quantitativos mínimos de serviço nos atestados de capacidade

O Ministério Público junto ao Tribunal, na manifestação de peça nº 3 do SGAP, consignou que, a despeito da redação confusa prevista na alínea “c” do subitem 7.1.3 do instrumento convocatório, foi exigida a comprovação de quantitativos mínimos de serviço, nos atestados

de capacidade técnico-profissional, em desconformidade ao estabelecido no § 1º do inciso I do art. 30 da Lei nº 8.666, de 1993.

Nos esclarecimentos de fls. 115 a 127 do arquivo de peça nº 48 do SGAP, os agentes públicos alegaram que o edital previu a necessidade de apresentação dos atestados de capacidade técnica, em relação ao engenheiro ou arquiteto da futura obra, não havendo infração legal em sua redação. Salientaram, ainda, que todos os licitantes cumpriram a mencionada determinação.

A CFEL, no relatório juntado à peça nº 6 do SGAP, considerou irregular a cláusula examinada, ao fundamento de que a capacidade técnico-profissional “deverá ser comprovada mediante apresentação de atestado de responsabilidade técnica, sendo **vedado, neste caso, exigir que conste nestes atestados quantidades mínimas de serviços**”.

De igual modo, à peça nº 7 do SGAP, a 2ª CFOSE também se manifestou pela irregularidade apontada pelo *Parquet* de Contas, por entender que o edital deixou de indicar objetivamente as quantidades mínimas para cada tipo de serviço, cuja experiência deveria ser comprovada com a apresentação de atestados, o que ensejaria subjetividade no julgamento do certame.

Os defendentes reiteraram as razões expostas nos esclarecimentos iniciais e frisaram que, na redação do mencionado subitem, foi exigida apenas a apresentação de atestado com quantitativos, sem restrição de quantitativos máximos e mínimos (peça nº 20 do SGAP).

No relatório de reexame de peça nº 43 do SGAP, a 2ª CFM concluiu pela ausência de irregularidade quanto apontamento em questão, nos seguintes termos:

No que tange à exigência de comprovação de quantitativos mínimos de serviço nos atestados de capacidade técnico-profissional, esta Unidade Técnica entende que merecem prosperar as razões do defendente, visto que, da leitura da cláusula do edital, não se verifica exigência neste sentido.

Com efeito, embora a redação da cláusula 7.1.3, “c” seja confusa, exige apenas a apresentação de quantitativos, não estipulando limite mínimo. Assim, entende-se que não houve violação ao art. 30, §1º, I, da Lei de Licitações.

De fato, conforme transcrição anotada no tópico anteriormente examinado, verifica-se que a alínea “c” do subitem 7.1.3 do edital determinou a necessidade de apresentação de atestado de capacidade técnica, relativamente ao responsável técnico da obra, nos termos do exigido na alínea “b” do mencionado dispositivo, ou seja, “fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, devidamente registrados no órgão competente – CREA, que comprovem que a licitante tenha prestado, a contento, serviços de natureza e vulto compatíveis com o objeto ora licitado e que façam explícita referência a pelo menos as parcelas de maior relevância técnica e valor significativo, que permitam estabelecer, por comparação, proximidade de características funcionais, técnicas, dimensionais e qualitativas com os serviços ora licitados”.

Nessas circunstâncias, constato que a aventada impropriedade não procede, porquanto, da leitura conjugada das alíneas “b” e “c” do subitem 7.1.3 do instrumento convocatório, é possível concluir que foi estipulada, para efeito de comprovação da capacidade técnico-profissional, a apresentação de atestado de responsabilidade técnica, sem alusão à imposição de comprovação de quantitativos mínimos de serviço nesses atestados.

Fica, portanto, afastada qualquer irregularidade, nesse particular.

III – DECISÃO

Diante do exposto na fundamentação, julgo parcialmente procedentes os apontamentos denunciados pela ADC – Administração de Construção Ltda. ME, em face da Tomada de Preços nº 001/2017, promovida pela Prefeitura Municipal de Casa Grande, por entender irregular a exigência de assinatura do contabilista responsável em todas as peças contábeis e demonstrativos financeiros, conforme disposto na alínea “e” do subitem 7.1.4 do edital.

Deixo, contudo, de fixar responsabilidade e, por conseguinte, de sancionar os responsáveis pela condução do certame, conforme exame empreendido na fundamentação do voto.

Recomendo ao Prefeito Municipal de Casa Grande e ao Presidente da Comissão Permanente de Licitação que, em futuras licitações: a) observem atentamente as exigências legais concernentes à apresentação de demonstrações contábeis e demonstrativos financeiros, de modo a evitar a inclusão de requisito que possa ocasionar dúvidas ou embaraço à participação no procedimento; e b) avaliem, com acuidade e precisão, a partir das particularidades do objeto licitado, a necessidade de especificar as parcelas de maior relevância e de valor significativo, em conformidade com o disposto no inciso I do § 1º do art. 30 da Lei nº 8.666, de 1993.

Intime-se também a denunciante da decisão.

Ao final, transitada em julgado a decisão e cumpridos os procedimentos pertinentes, arquivem-se os autos.

* * * * *