

ESTADO DE SANTA CATARINA
MUNICÍPIO DE XANXERÊ
GABINETE DO PREFEITO MUNICIPAL
ASSESORIA JURÍDICA

PROCESSO LICITATÓRIO Nº 0011/2015
CONCORRÊNCIA Nº 0001/2015

OBJETO: *“Seleção de projetos industriais a serem incentivados no Distrito Industrial Pedro Bortoluzzi, situado na localidade denominada Linha São Sebastião, Município de Xanxerê, nos termos das Leis Municipais nº BLB 3.157/09, nº BLB 3.311/11 e nº BLB 3.309/11, e Decretos nº AJG 123/2014, 172,/2014 e 173/2014, mediante doação, com encargos, das áreas descritas”.*

RECURSO ADMINISTRATIVO

RECORRENTES: Soluções EPS Ltda. EPP, IDM Metalúrgica Ltda. e FBF Construtora Ltda. e ISOPACK Ltda. EPP.

ASSUNTO: *Decisão da Comissão Permanente de Licitações pela inabilitação de todas as recorrentes em razão da apresentação incompleta de documentos da documentação relativa à comprovação da qualificação econômico-financeira – “notas explicativas”, e, em relação às empresas Soluções EPS Ltda. EPP e ISOPACK Ltda. EPP, pela não comprovação de inscrição em Cadastro Municipal de Contribuintes.*

CAUSAS DAS INABILITAÇÕES:

SOLUÇÕES EPS LTDA. EPP

- Balanço patrimonial e demonstrações contábeis apresentados de forma incompleta (ausência das notas explicativas);
- Não apresentação de prova de inscrição no Cadastro de Contribuintes Estadual ou Municipal, relativo ao domicílio ou sede do licitante.

ISOPACK LTDA. EPP

- Balanço patrimonial e demonstrações contábeis apresentados de forma incompleta (ausência das notas explicativas);
- Não apresentação de prova de inscrição no Cadastro de Contribuintes Estadual ou Municipal, relativo ao domicílio ou sede do licitante.

IDM METALÚRGICA LTDA.

- Apresentação das demonstrações contábeis e desacordo com a Norma Brasileira de Contabilidade NBC TG 26 (também pela ausência das notas explicativas).

FBF CONSTRUTORA LTDA.

- Apresentação das demonstrações contábeis de forma parcial, ante a ausência das notas explicativas.

PARECER

Síntese dos fatos

Trata-se, em síntese, de recurso administrativo interposto pelas empresas **Soluções EPS Ltda. EPP, IDM Metalúrgica Ltda., ISOPACK Ltda. EPP e FBF Construtora Ltda.**, no âmbito do procedimento licitatório, realizado na modalidade Concorrência, sob nº 0001/2015.

As empresas, ora recorrentes, foram consideradas, pela Comissão de Licitação, inabilitadas (Ata de Julgamento de 11/3/2015), porquanto não apresentaram, na forma do item 5.1, letra “k”, do Edital, as Notas Explicativas de Balanço Patrimonial e de Demonstrações Contábeis. Além disso, as empresas SOLUÇÕES EPS LTDA. EPP e ISOPACK LTDA. EPP, não teriam apresentado prova de inscrição no Cadastro de Contribuintes Estadual ou Municipal.

Nas respectivas razões, requerem a procedência dos petítórios recursais e, em consequência, a habilitação para prosseguirem no certame. Apresentam, para tanto, os seguintes argumentos:

SOLUÇÕES EPS LTDA. EPP

- a) no edital foi solicitada “*prova de inscrição no Cadastro de Contribuintes Estadual ou Municipal*” e que a apresentação da Certidão Negativa de Débitos Municipais, supre em regra, tal pedido, além do que a expressão, “*se houver*”, torna a apresentação de tais documentos facultativa;
- b) a empresa apresentou o Balanço Patrimonial e a demonstração de Resultado do Exercício referente ao ano de 2014, demonstrações estas que são suficientes para comprovação dos valores para cálculo dos índices de verificação da situação financeira da empresa;
- c) que no Edital não ficou claro que a empresa deveria apresentar tais Notas Explicativas e que o Balanço Patrimonial e o de Resultado Econômico (demonstração do resultado do exercício), devem ser lançados no Livro Diário da empresa, estando ambos assinados por Contador, e que o Balanço Patrimonial seria, a forma da lei civil (cita a Lei nº 556/1850), a forma autêntica de verificação das contas da empresa;
- d) que, de toda sorte, apresentam com o Recurso as tais notas explicativas, para demonstrarem que em nada mudarão os índices para comprovação da situação financeira da empresa.

IDM METALÚRGICA LTDA.

- a) que a decisão pela inabilitação não foi corretamente fundamentada e motivada;
- b) que a empresa está obrigada a apresentar as suas demonstrações financeiras de acordo com a Resolução CFC nº 1.255/09, que aprovou a NBC TG 1000 – Contabilidade para pequenas e médias empresas, o que restou procedido;

- c) que a comprovação da boa situação financeira da empresa se dá única e exclusivamente pela análise do balanço patrimonial e demonstração de resultados;
- d) em que pese o edital não as exigir expressamente, anexam as “notas explicativas” ao recurso para que a administração possa sanar alguma dúvida em relação às contas constantes dos demonstrativos;
- d) que foi um equívoco da comissão inabilitar a recorrente pela não apresentação das ditas “notas explicativas”.

FBF CONSTRUTORA LTDA.

- a) que o Edital, no item 5.3, K, em nenhum momento descreve a necessidade de apresentação das notas explicativas, tampouco faz alusão à Resolução CFC nº 1.255/09, que aprovou a NBC TG 1000 e a Resolução CFC 1.418/12, que aprova a ITG 1000 – Modelo Contábil para a Microempresa e Empresa de Pequeno Porte, nas quais a comissão permanente de licitações fundamenta a inabilitação da recorrente;
- b) que, havendo interesse na participação do maior número de interessados, visando melhor retorno econômico para o Município, bastaria a realização de diligências previstas no item 7.5 do Edital e no art. 43, § 3º, da Lei 8.666/93, tratando a ausência das notas explicativas como mera irregularidade formal;
- c) que foi um equívoco a comissão de licitação inabilitar a recorrente porque o edital é omissivo em requisitar a apresentação de “notas explicativas”, e porque tais “notas” não se prestam para aferição da sua situação econômica.

ISOPACK LTDA. EPP

- a) no edital foi solicitada “*prova de inscrição no Cadastro de Contribuintes Estadual ou Municipal*” e que a apresentação da Certidão Negativa de Débitos Municipais, supre em regra, tal pedido, além do que a expressão, “*se houver*”, torna a apresentação de tais documentos facultativa;
- b) a empresa apresentou o Balanço Patrimonial e a demonstração de Resultado do Exercício referente ao ano de 2014, demonstrações estas que são suficientes para comprovação dos valores para cálculo dos índices de verificação da situação financeira da empresa;
- c) que no Edital não ficou claro que a empresa deveria apresentar tais Notas Explicativas e que o Balanço Patrimonial e o de Resultado Econômico (demonstração do resultado do exercício), devem ser lançados no Livro Diário da empresa, estando ambos assinados por Contador, e que o Balanço Patrimonial seria, a forma da lei civil (cita a Lei nº 556/1850), a forma autêntica de verificação das contas da empresa;
- d) que, de toda sorte, apresentam com o Recurso as tais notas explicativas, para demonstrarem que em nada mudarão os índices para comprovação da situação financeira da empresa.

Pugnaram todas, pelo acolhimento dos seus recursos e o regular prosseguimento do processo licitatório.

Após a regular tramitação do feito, vieram os autos com vista a esta Assessoria Jurídica para análise.

É o relatório.

Compulsando os autos e após criteriosa análise das matérias em discussão, conclui-se pelo conhecimento e desprovimento dos recursos interpostos.

Cumprido registrar, antes de adentrar e rebater os tópicos aventados pelas recorrentes, que o desprovimento recursal decorre, inicialmente, do Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório.

O artigo 3º da Lei de Licitações preleciona que tanto a Administração Pública como os interessados ficam obrigados à observância dos termos e condições previstos no Edital.

O Edital, por sua vez é claro ao elencar os documentos necessários para que o licitante comprove a qualificação econômico-financeira:

3.1.3. qualificação econômico-financeira:

5.3 Para fins de habilitação no processo licitatório, os licitantes deverão apresentar os documentos a seguir relacionados:

(...)

k) 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, admitindo-se sua atualização pela variação acumulada do INPC (no período compreendido entre a apresentação das demonstrações contábeis e a apresentação da proposta), até a data da apresentação da proposta, quando encerrados há mais de 03 (três) meses desta;” (grifei)

Ressalta-se que a previsão em comento não fere qualquer princípio do direito administrativo, estando, pois, amparada na legalidade, eis que repete o que estabelece o inciso I do art. 31 da Lei nº 8.666/93.

Analisando o processo, verifica-se que as empresas recorrentes foram inabilitadas no procedimento licitatório por terem deixado de apresentar documento indispensável, segundo o item transcrito supra, que seriam as tais “notas Explicativas”, as quais, por disposições legais expressas, compõem as demonstrações contábeis.

A apresentação do documento de que trata o subitem gerador da controvérsia, uma vez previsto no Edital, faz-se obrigatória, porquanto não houve, quanto à sua exigência, qualquer impugnação no prazo legal - na dúvida, caberia às empresas participantes do certame solicitar os devidos esclarecimentos, o que não ocorreu. Ademais, consoante

previsão no artigo 41 da Lei de Licitações: “A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada”.

Tal disposição rechaça quaisquer argumentações aventadas pelas recorrentes. Há que se ressaltar que o edital é a lei interna do certame e vincula as partes. Como ensina DIOGENES GASPARINI: “[...] estabelecidas as regras de certa licitação, tornam-se elas inalteráveis a partir da publicação do instrumento convocatório e durante todo o procedimento” (in GASPARINI, Diogenes. Direito Administrativo. 13ª edição. Editora Saraiva. 2008, p. 487).

Nesse sentido é a lição de CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO:

“O edital constitui-se no documento fundamental da licitação. Habitualmente se afirma, em observação feliz, que é a sua “lei interna”. Com efeito, abaixo da legislação pertinente à matéria, é o edital que estabelece as regras específicas de cada licitação. A Administração fica estritamente vinculada às normas e condições nele estabelecidas, das quais não pode se afastar (art. 41). (Curso de Direito Administrativo. 29ª edição. Malheiros. 2012, p. 594-5).

No mesmo sentido segue JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO em seu raciocínio:

“A vinculação ao instrumento convocatório é garantia do administrador e dos administrados. Significa que as regras traçadas para o procedimento devem ser fielmente observadas por todos. Se a regra fixada não é respeitada, o procedimento se torna inválido e suscetível de correção na via administrativa ou judicial. O princípio da vinculação tem extrema importância. Por ele, evita-se a alteração de critérios de julgamento, além de dar a certeza aos interessados do que pretende a Administração. E se evita, finalmente, qualquer brecha que provoque violação à moralidade administrativa, à impessoalidade e à probidade administrativa. [...] Vedado à Administração e aos licitantes é o descumprimento das regras de convocação, deixando de considerar o que nele se exige, como, por exemplo, a dispensa de documento ou a fixação de preço fora dos limites estabelecidos. Em tais hipóteses, deve dar-se a desclassificação do licitante, como, de resto, impõe o art. 48, I, do Estatuto”. (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 25ª edição. Editora Atlas, 2012, p. 244.)

Outrossim, não há que falar em excesso de formalismo por parte da Administração Pública ao impor o cumprimento às exigências editalícias. Ordenar que os licitantes preencham todos os itens estabelecidos resguarda os princípios da legalidade e da isonomia, permitindo, pois, a prevalência do interesse público.

Ressalte-se que qualquer licitante poderia, na forma da legislação vigente, impugnar o edital até o segundo dia útil que antecede a abertura dos envelopes de habilitação e ninguém o fez, todos concordando, portanto, com as regras do certame.

Saliente-se que o entendimento do Tribunal de Contas da União é claro ao rechaçar os casos em que a Administração Pública não obedece às diretrizes traçadas no Edital, *verbis*:

“[Pedido de reexame. Representação. Violação do princípio da vinculação ao instrumento convocatório. Negativa de provimento.]

[VOTO](...)

4. O princípio da vinculação ao instrumento convocatório, expresso no “caput” do art. 41 da Lei nº 8.666/1993, dispõe: “A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital ao qual se acha estritamente vinculada.”

*5. O edital torna-se lei entre as partes, assemelhando-se a um contrato de adesão cujas cláusulas são elaboradas unilateralmente pelo Estado. **Em sendo lei, o edital e os seus termos atrelam tanto a Administração, que estará estritamente subordinada a seus próprios atos, quanto as licitantes - sabedoras do inteiro teor do certame.***

6. Somente em situações atípicas o edital pode ser modificado depois de publicado, observado o procedimento adequado para tanto. É o princípio da inalterabilidade do instrumento convocatório.

7. Ao descumprir normas editalícias, a Administração frustra a própria razão de ser da licitação e viola vários princípios que direcionam a atividade administrativa, tais como: da legalidade, da moralidade e da isonomia, além dos já citados anteriormente. AC-2367-34/10-P Sessão: 15/09/10 Grupo: I Classe: I Relator: Ministro VALMIR CAMPELO – Fiscalização”. (grifos apostos)

No mesmo sentido são os julgados do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Vejamos:

APELAÇÃO CÍVEL. LICITAÇÃO E CONTRATO ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. HABILITAÇÃO DE EMPRESA QUE NÃO APRESENTOU TODOS OS DOCUMENTOS E OU INFORMAÇÕES EXIGIDOS PELO EDITAL. DILIGÊNCIA DA COMISSÃO DE LICITAÇÃO POSSIBILITANDO A SUA JUNTADA EM MOMENTO POSTERIOR. ILEGALIDADE CONFIGURADA. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA IGUALDADE DE TRATAMENTO DOS CONCORRENTES PRECONIZADA NO § 3º DO ART. 43 DA LEI DE LICITAÇÕES. APELAÇÃO DESPROVIDA, PREJUDICADO O REEXAME NECESSÁRIO. (Apelação e Reexame Necessário Nº 70044885754, Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Arno Werlang, Julgado em 11/04/2012) – grifo apostado

APELAÇÃO CÍVEL. LICITAÇÃO E CONTRATO ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. PRECLUSÃO. FASE DE HABILITAÇÃO. Inexistente

adjudicação do objeto do procedimento licitatório, não há falar em preclusão da fase de habilitação, sendo possível a análise da regularidade da documentação apresentada, diante do manifesto desrespeito as exigências editalícias. EDITAL. ELABORAÇÃO. DISCRICIONARIEDADE. PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO EDITAL. Tendo a Administração, no uso de sua discricionariedade, requisitado do profissional licitante a publicação de livros, mostra-se possível sua exigência, em respeito ao princípio da vinculação ao edital, já que inexistente flagrante ilegalidade. Inclusive, eventual dispensa na apresentação de livros poderia causar desequilíbrio na competitividade do certame, gerando clara situação de injustiça com aqueles que abdicaram do processo licitatório em razão de tal exigência. LICITAÇÃO FRACASSADA. Não tendo nenhum licitante cumprido a exigência de apresentação acerca da publicação de livros, acabando por todos serem desclassificados, mostra-se oportuna a realização de novo certame licitatório, como forma de manter a competitividade do certame licitatório diante daqueles que eventualmente tenham abdicado da licitação. Assim, mostra-se correto o ato que declarou fracassada a licitação. Apelo desprovido. (Apelação Cível Nº 70026533711, Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Maraschin dos Santos, Julgado em 16/12/2009) – grifo aposto.

Evidente que adotar tal entendimento não denota que a Administração Pública está subsumindo-se ao rigorismo formal. A exigência constante no edital, ou seja, de que os licitantes apresentem: “balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício, já exigíveis e apresentados na forma da lei, que comprovem a boa situação financeira da empresa”, mostra-se razoável, até porque o mesmo é previsto na Lei das Licitações, além de ser medida assecuratória da capacidade da licitante de cumprir com o objeto da licitação da melhor forma possível, evitando prejuízos à Administração e aos interesses da coletividade, como é o caso do presente certame.

Resolvida a questão da vinculação ao edital a que estão obrigadas a Administração e as licitantes, passamos à análise acerca da exigência da apresentação das contas das recorrentes acompanhadas das “notas explicativas”, que levou à inabilitação das mesmas para as próximas fases do processo.

Para tanto, repetimos a transcrição do item 5.3, “k”, do Edital, origem da controvérsia, *verbis*:

5.3 Para fins de habilitação no processo licitatório, os licitantes deverão apresentar os documentos a seguir relacionados:

(...)

k) 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, admitindo-se sua atualização pela variação acumulada do INPC (no período compreendido entre a apresentação das demonstrações contábeis e a apresentação

da proposta), até a data da apresentação da proposta, quando encerrados há mais de 03 (três) meses desta;” (grifo apostro)

Convém ressaltar, que a qualificação econômico-financeira, na lição de MARÇAL JUSTEN FILHO, “[...] *corresponde à disponibilidade de recursos financeiros para a satisfatória execução do objeto da contratação. [...] O interessado deverá dispor de recursos financeiros para custeio das despesas (mão de obra, matérias-primas, maquinário, tecnologia) necessárias ao cumprimento das obrigações advindas do contrato. Aquele que não dispuser de recursos para tanto não será titular de direito de licitar, pois a carência de recursos faz presumir a inviabilidade da execução satisfatória do contrato e a impossibilidade de arcar com as consequências de eventual inadimplemento*”. Acrescenta, ainda, o autor que “*a qualificação econômico-financeira somente poderá ser apurada em função das necessidades concretas, de cada caso. Não é possível supor que „qualificação econômico-financeira” para executar uma hidrelétrica seja idêntica àquela exigida para fornecer bens de pequeno valor*”.

Acertada está a doutrina do mestre administrativista, porquanto cabe à Administração Pública, no caso concreto a ser licitado, explicitar os requisitos a serem preenchidos para que o licitante seja considerado habilitado quanto à qualificação econômico-financeira.

Deve-se observar que o item sob análise exige, para habilitação da licitante quanto a qualificação econômico-financeira, exige a apresentação do “*balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, já exigíveis e apresentados na forma da lei [...]*”, o que nos leva a esmiuçar como as normas aplicáveis ao caso tratam a matéria.

Não é, portanto, o estatuto licitatório que define como será feito o balanço patrimonial e as demonstrações contábeis, nem os seus conceitos.

Como se pode notar, e já dito anteriormente, as exigências inscritas na lei não possuem o escopo de restringir a competição e, sim, garantir que o vencedor da licitação possa atender ao objeto da licitação na sua integralidade. Só assim, a Administração Pública estará resguardando o interesse público.

Dito isso, necessário observar que a definição de balanço patrimonial e de demonstrações contábeis decorre, não da lei de licitações e, sim, de outros dispositivos, dentre eles a Lei das Sociedades Anônimas e as disposições do Conselho Federal de Contabilidade.

A Lei nº 6.404/76, que “*dispõe sobre as Sociedades por Ações*”, em seu artigo 176, e seu § 4º, estabelece o seguinte:

Art. 176. Ao fim de cada exercício social, a diretoria fará elaborar, com base na escrituração mercantil da companhia, as seguintes demonstrações financeiras, que

deverão exprimir com clareza a situação do patrimônio da companhia e as mutações ocorridas no exercício:

I - balanço patrimonial;

II - demonstração dos lucros ou prejuízos acumulados;

III - demonstração do resultado do exercício; e

IV – demonstração dos fluxos de caixa; e

V – se companhia aberta, demonstração do valor adicionado.

[...]

§ 4º As demonstrações serão complementadas por notas explicativas e outros quadros analíticos ou demonstrações contábeis necessários para esclarecimento da situação patrimonial e dos resultados do exercício. (grifo apostro).

A Lei nº 11.638/2007 estendeu às Sociedades de Grande Porte disposições relativas à elaboração e divulgação das demonstrações financeiras.

O Conselho Federal de Contabilidade (CFC), por sua vez, por meio da NBC ITG 2000 – Escrituração Contábil, estabeleceu os critérios e procedimentos de escrituração contábil e, no seu item “2”, determina que ela deve ser adotada por todas as entidades, independentemente da natureza e do porte, na elaboração da escrituração contábil, observadas as exigências da legislação e de outras normas aplicáveis, se houver.

Em relação ao processo licitatório, destaca-se o item “12” da NBC ITG 2000, que determina que a escrituração contábil e a emissão de relatórios, peças, análises, demonstrativos e demonstrações contábeis são de atribuição e responsabilidade exclusivas do profissional da Contabilidade legalmente habilitado.

Dessa forma, todos os documentos entregues durante o certame licitatório, que tenham por base a escrituração contábil, devem ser elaborados e emitidos por profissional da Contabilidade, estando, assim, sob sua responsabilidade.

Destarte, para a participação em processos licitatórios, um dos requisitos para qualificação econômico-financeira é a apresentação das Demonstrações Contábeis e Livros Diários escriturados e registrados na forma da legislação vigente.

Nesse passo, uma vez apontados os documentos que o licitante deve apresentar, se não o fizer de forma correta e com observância da respectiva normatização, será inabilitado no certame. Em caso análogo decidiu o Tribunal de Justiça de Santa Catarina pelo acatamento dos preceitos contidos no edital:

“Da leitura das razões do indeferimento do recurso administrativo interposto pela agravada, infere-se que esta, de fato, não atendeu àquela exigência, ao contrário do que fez a agravante, segundo resai dos documentos de fls. 295/300 dos autos.

Ora, se a intenção do Legislativo, com tal exigência, era verificar a capacidade e a regularidade econômico-financeira, não há, em princípio, justificativa para que a impetrante se subtraísse ao seu cumprimento.

Não se trata aqui de louvar o formalismo exacerbado no cumprimento das exigências previstas no edital de licitação em questão. É plenamente justificável, tendo em vista o montante e o objeto do certame, que o órgão licitante exija o cumprimento de requisito básico previsto no edital que, aliás, foi bem claro na discriminação da documentação relativa à regularidade econômico-financeira.

Se o instrumento convocatório tivesse sido omissivo acerca da forma de apresentação do referido balanço patrimonial, por certo que a agravada não poderia ter sido prejudicada, bastando, aí sim, a oportunização para que comprovasse que o documento apresentado realmente correspondia às informações contábeis da empresa. (grifo apostado)

[...]

Em situações similares, esta Corte de Justiça não deu guarida a recursos manejados com a finalidade de obviar exigências editalícias:

"AGRAVO DE INSTRUMENTO - MANDADO DE SEGURANÇA - LICITAÇÃO MUNICIPAL - EXIGÊNCIA DA CERTIDÃO NEGATIVA DE DÉBITOS FISCAIS - CONCORRENTE QUE APRESENTA SOMENTE O PROTOCOLO DE SOLICITAÇÃO DA CERTIDÃO E COMPROVANTES DE QUITAÇÃO DE DÉBITOS - DOCUMENTOS DIFERENTES DO EXIGIDO E INSUFICIENTES PARA COMPROVAR A REGULARIDADE FISCAL - INABILITAÇÃO DEVIDA - OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA VINCULAÇÃO AO EDITAL E DA ISONOMIA ENTRE OS LICITANTES - DECISÃO QUE DENEGOU A LIMINAR - DESPROVIMENTO DO RECURSO" (Agravado de Instrumento n. 2007.011341-8, de Içara, Rel. Des. Orli Rodrigues, j. em 06/11/07).

"AGRAVO DE INSTRUMENTO - MANDADO DE SEGURANÇA - PROCESSO LICITATÓRIO - NÃO PREENCHIMENTO DE TODAS AS EXIGÊNCIAS DO EDITAL - QUALIFICAÇÃO TÉCNICA INSUFICIENTE - EMPRESA CONCORRENTE INABILITADA - AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO À DIREITO LÍQUIDO E CERTO - LIMINAR NEGADA - RECURSO DESPROVIDO.

'A vinculação ao edital é o princípio básico de toda licitação. Nem se compreenderia que a Administração fixasse no edital a forma e o modo de participação dos licitantes e no decorrer do procedimento ou na realização do julgamento se afastasse do estabelecido, ou admitisse documentação e propostas em desacordo com o solicitado. O edital é a lei interna da licitação, e, como tal, vincula aos seus termos tanto os licitantes como a Administração que o expediu' (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo. 27ª ed., São Paulo: Malheiros, p. 263)"(Agravado de Instrumento n. 2005.013896-4, da Capital, Rel. Des. Rui Fortes, j. em 14/08/07)".

(Agravado de Instrumento n. 2010.007468-0, de Joinville. (2ª Vara da Fazenda Pública), em que é agravante Menegatti & Saturno Comércio de Copiadora Ltda e agravados Selbetti Gestão de Documentos Ltda, Presidente da Câmara de Vereadores do Município de Joinville e Presidente da Comissão Permanente de Licitação da Câmara de Vereadores de Joinville. Relator: Des. Newton Janke. 13 de julho de 2010.).

A doutrina de ANTONINHO MARMO TREVISAN aclara a matéria e define os termos “balanço patrimonial” e “demonstrações contábeis” em sua obra “Como entender balanços”, *verbis*:

“O que é balanço patrimonial?”

O Balanço Patrimonial é apenas uma das demonstrações financeiras preparadas pelas empresas e demais organizações. Mostra a posição financeira e patrimonial dessa empresa numa determinada data – normalmente em 31 de dezembro – como se fosse uma fotografia.

[...]

Quais são as demais Demonstrações Financeiras de uma empresa?

São elas: Demonstrações do Resultado do Exercício; Demonstrações de Lucros e Prejuízos Acumulados, que pode ser substituída nas empresas de capital aberto pela Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido; Demonstrações dos Fluxos de Caixa; Demonstrações de Valor Adicionado, obrigatória apenas para as companhias abertas, e Notas Explicativas”.

O autor esclarece, também, o que são as Notas Explicativas, um dos pontos aventados no recurso. Vale trazer à baila:

“O que são Notas Explicativas?”

As Notas Explicativas são parte das demonstrações contábeis, sendo que as informações contidas nas Notas Explicativas devem ser relevantes, complementares e/ou suplementares àquelas não suficientemente evidenciadas ou não constantes nas demonstrações contábeis propriamente ditas.

(TREVISAN, Antoninho Marmo. Como entender balanços. Trevisan. 9º edição. São Paulo. 2012. p. 12, 21 e 28.) - grifei

Não há que se falar em omissão no ato convocatório em razão de constar dele expressamente a necessidade de apresentação das “notas explicativas”, eis que tal formalidade decorre de normatização do Conselho Federal de Contabilidade – CFC, que é quem tem competência para estabelecer as normas procedimentais relativas à apresentação das escriturações contábeis. Logo, a produção e apresentação das notas explicativas não é uma faculdade, mas uma imposição legal e das normativas do CFC para as demonstrações contábeis das empresas. E isto inclusive em relação às microempresas e empresas de pequeno porte, que têm tratamento diferenciado, mediante a edição da resolução nº 1.255/2009 do Conselho Federal de Contabilidade, órgão regulador da atividade.

Em que pese a Resolução nº 1.255/2009 do CFC, que aprovou a NBC TG 1000, normatizar as demonstrações contábeis das microempresas e empresas de pequeno porte, ela faz a convergência da contabilidade brasileira para as normas internacionais, definidas pelo International Financial Reporting Standards – IFRS, às quais anteriormente estavam sujeitas apenas as grandes empresas e as de capital aberto. E apesar de simplificar o procedimento em relação às microempresas e empresas de pequeno porte, a normativa não as isenta da

apresentação das “notas explicativas” em suas demonstrações contábeis, o que está explicitado na Seção “3” da NBC TG 1000, da qual transcrevo os seguintes dispositivos:

2.2 O objetivo das demonstrações contábeis de pequenas e médias empresas é oferecer informação sobre a posição financeira (balanço patrimonial), o desempenho (resultado e resultado abrangente) e fluxos de caixa da entidade, que é útil para a tomada de decisão por vasta gama de usuários que não está em posição de exigir relatórios feitos sob medida para atender suas necessidades particulares de informação.

3.1 Esta seção detalha a adequada apresentação das demonstrações contábeis, o que é exigido para que essas demonstrações estejam em conformidade com a NBC TG 1000 – Contabilidade para Pequenas e Médias Empresas e o que é um conjunto completo dessas demonstrações contábeis.

3.2 As demonstrações contábeis devem representar apropriadamente a posição patrimonial e financeira (balanço patrimonial), o desempenho (demonstração do resultado e demonstração do resultado abrangente) e os fluxos de caixa da entidade. A apresentação adequada exige a representação confiável dos efeitos das transações, outros eventos e condições de acordo com as definições e critérios de reconhecimento para ativos, passivos, receitas e despesas tal como disposto na Seção 2 Conceitos e Princípios Gerais.

- (a) presume-se que a aplicação desta Norma pelas entidades de pequeno e médio porte, com divulgação adicional quando necessária, resulte na adequada apresentação da posição financeira e patrimonial, do desempenho e dos fluxos de caixa da entidade;*
- (b) conforme esclarecido no item 1.5, esta Norma “Contabilidade para PMEs” declara que a aplicação desta Norma por entidade que possui responsabilidade pública de prestação de contas não resulta na adequada apresentação. Consequentemente, não deve utilizá-lo, e sim o conjunto completo das demais normas do CFC.*

3.3 A entidade cujas demonstrações contábeis estiverem em conformidade com esta Norma deve fazer uma declaração explícita e sem reservas dessa conformidade nas notas explicativas. As demonstrações contábeis não devem ser descritas como em conformidade com esta Norma a não ser que estejam em conformidade com todos os requerimentos desta Norma.

A divulgação adicional referida em (a) é necessária quando a adoção de uma exigência particular desta Norma for insuficiente para permitir que os usuários compreendam os efeitos de transações, outros eventos e condições específicas sobre a posição financeira e desempenho da entidade. No caso da divulgação da demonstração do valor adicionado devem ser observadas as disposições constantes da NBC TG 09 – Demonstração do Valor Adicionado.

3.17 O conjunto completo de demonstrações contábeis da entidade deve incluir todas as seguintes demonstrações:

- (a) balanço patrimonial ao final do período;
- (b) demonstração do resultado do período de divulgação;
- (c) demonstração do resultado abrangente do período de divulgação. A demonstração do resultado abrangente pode ser apresentada em quadro demonstrativo próprio ou dentro das mutações do patrimônio líquido. A demonstração do resultado abrangente, quando apresentada separadamente, começa com o resultado do período e se completa com os itens dos outros resultados abrangentes;
- (d) demonstração das mutações do patrimônio líquido para o período de divulgação;
- (e) demonstração dos fluxos de caixa para o período de divulgação;
- (f) **notas explicativas, compreendendo o resumo das políticas contábeis significativas e outras informações explanatórias.**
(grifos apostos)

A Resolução n.º 1.255/2009 elenca, também, doze características qualitativas das informações em demonstrações contábeis: compreensibilidade, relevância, materialidade, confiabilidade, primazia da essência sobre a forma, prudência, integralidade, comparabilidade e tempestividade. Dentre todas, merece destaque a integralidade. Vejamos: “*para ser confiável, a informação constante das demonstrações contábeis deve ser completa dentro dos limites da materialidade e custo. Uma omissão pode tornar a informação falsa ou torná-la enganosa e, portanto, não confiável e deficiente em termos de sua relevância*”.

Essa característica é de suma importância para o caso em tela, pois a omissão das notas explicativas às demonstrações contábeis importa reconhecer que a empresa desrespeita as normas vigentes e a resolução do Conselho Federal de Contabilidade. Isto espanca a tese de que, para que a apresentação das notas explicativas pudesse ser cobrada pela Comissão de Licitação, o edital deveria fazer referência expressa às mesmas.

Deve-se observar, portanto, que a Resolução 1.255/2009 lista o modo como devem ser prestadas as “notas explicativas”, chegando à particularidade de referir que uma parte delas deve ser utilizada para afirmar que “[...] *as demonstrações contábeis foram elaboradas em conformidade com esta Norma*” e remete ao item 3.3: “***A entidade cujas demonstrações contábeis estiverem em conformidade com esta Norma deve fazer uma declaração explícita e sem reservas dessa conformidade nas notas explicativas. As demonstrações contábeis não devem ser descritas como em conformidade com esta Norma a não ser que estejam em conformidade com todos os requerimentos desta Norma***”. (grifei)

A conclusão, portanto, observada toda a argumentação consignada retro, é que, em qualquer situação que se apresente, a empresa deve demonstrar a sua situação como microempresa ou empresa de pequeno porte, também nas notas explicativas, o mesmo valendo por óbvio, às empresas de grande porte e por ações.

De todo exposto, depreende-se que, para o preenchimento dos requisitos da Lei de Licitações quanto à capacidade econômico-financeira, é imprescindível, para quaisquer

empresas participantes do certame, a apresentação de balanço patrimonial e demonstrações contábeis, incluindo-se nessas as “notas explicativas”.

Como se não bastasse, isentar as empresas recorrentes da apresentação das notas explicativas, cuja omissão levou à inabilitação das mesmas, importa em ferir o princípio do tratamento isonômico, posto que as demais empresas participantes do certame e que restaram habilitadas, apresentaram corretamente as suas demonstrações contábeis exigíveis, ou seja, na forma da lei.

Por último, há que se fazer referência específica ao segundo motivo que levou à inabilitação das empresas **SOLUÇÕES EPS LTDA. EPP e ISOPACK LTDA. EPP**, qual seja, a suposta não apresentação de prova de inscrição no Cadastro de Contribuintes Estadual ou Municipal, relativo ao domicílio ou sede do licitante.

Com razão as empresas quando alegam que, constando das Certidões Negativas de Débitos Municipais emitidas pelas Prefeituras Municipais de Chapecó e São Bento do Sul, respectivamente, o número da inscrição das empresas no cadastro de contribuintes dos Municípios de suas sedes, tal documento deve ser acolhido como prova da sua inscrição cadastral junto às mencionadas Fazendas Públicas, até porque o Edital não explicita que tipo de documento deve ser apresentado para a produção de prova cadastral pela empresa, concluindo-se, daí, que qualquer documento oficial que comprove a inscrição deve ser acolhido para tanto.

Assim sendo, nesse ponto, entendo que devam ser acolhidos os recursos das empresas **SOLUÇÕES EPS LTDA. EPP e ISOPACK LTDA. EPP**, para o fim de serem acolhidas as respectivas Certidões Negativas de Débitos emitidas pelas Fazendas Públicas dos Chapecó e São Bento do Sul como provas das suas inscrições nos cadastros de contribuintes dos respectivos Municípios.

É o parecer, que encaminho ao Senhor Prefeito Municipal para que dele tome conhecimento, com vistas ao julgamento dos recursos apresentados.

Xanxerê/SC, 6 de abril de 2015.