Parecer nº 495/2024– GEJUR

Processo nº 00781/2023

Ementa: Direito Administrativo. Licitações e contratos. Lei nº 13.303/16. Recurso Administrativo. Qualificação Econômico-Financeira (balanço patrimonial). Análise jurídica prévia.

Cuida-se de consulta da lavra do Presidente da CSL/EMAP para manifestação prévia desta GEJUR acerca da celeuma das peças recursais, em especial quanto à aceitabilidade dos balanços patrimoniais apresentados pela licitante **JATOBETON ENGENHARIA LTDA**, ora Recorrente, e diante dos argumentos jurídicos levantado nas peças recursais, com o fito de subsidiar a decisão daquela Comissão Setorial de Licitação.

Cabe destacar que os autos já foram objeto de análise desta Gerência que se posicionou na forma dos Pareceres nºs 281/2024-GEJUR e 314/2024-GEJUR.

Em sua peça recursal a licitante (Recorrente) alega que a douta Comissão Setorial de Licitação, ao invalidar toda a documentação dos balanços patrimoniais apresentados por ela em sua habilitação econômico e financeira, o fez de forma equivocada, conforme consta do chamamento editalício, no seu item 9.6.1., alínea “b”, que diz:

as empresas que apresentarem quaisquer dos índices relativos à boa situação financeira menor do que o exigido, quando de sua habilitação, deverão comprovar, considerados os riscos para a administração, Capital Social ou Patrimônio Líquido no valor mínimo de 10% (dez por cento) do valor inicial da sua proposta, admitida a atualização para a data de apresentação da proposta através de índices oficiais.

Em síntese a Recorrente entende que o próprio edital do certame, traz cláusula estabelecendo que, nos casos do não atendimento aos índices contábeis mínimos exigidos pelo Edital, poderia a empresa licitante atestar a sua qualificação econômico-financeira mediante a comprovação de capital social ou patrimônio líquido no valor mínimo de 10% do valor inicial da sua proposta.

A Recorrente defende, em suma, que, *considerando tal cláusula editalícia o contrato social apresentado seria documento hábil para verificar o atendimento à dita exigência, vez que seu capital social atual corresponde ao valor de R\$ 15.000.000 (quinze milhões de reais), ou seja, quase quatro vezes maior quando comparado ao exigido pelo chamamento editalício.*

É o relatório. Passamos a analisar.

Inicialmente, importante esclarecer que nesse momento esta manifestação se aterá apenas à celeuma envolvendo a divergência entre os balanços patrimoniais apresentados e a argumentação da Recorrente quanto à “substituição” dos citados balanços pelo conteúdo contido no contrato social para comprovação da sua saúde financeira.

Dispõe o edital, em seu item 9.6, as exigências quanto à qualificação econômico-financeira, elencando todos os documentos obrigatórios a serem apresentados no certame. Assim determina:

9.6 A **QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA** será comprovada mediante a apresentação dos seguintes documentos:

9.6.1 **Balanco Patrimonial e Demonstração de Resultado** de exercício e demais demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais (2021 e 2022), vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados por índices oficiais quando encerrado há mais de 03 (três) meses da data de apresentação da proposta, que comprove a boa situação financeira da empresa baseada nas condições seguintes:

Ou seja, o instrumento convocatório exige a apresentação de Balanço Patrimonial e Demonstração de Resultado, não prevendo a possibilidade de substituição desse por qualquer outro.

As alíneas do subitem citado trazem o detalhamento dos critérios a serem utilizados para comprovação da saúde financeira da licitante, com base nos dados apresentados nos referidos balanços patrimoniais devidamente exigidos pelo Edital, não cabendo a utilização dessas premissas, para distorcer a documentação exigidas, o que a Recorrente busca forçosamente, vislumbrando uma incabível previsão alternativa aos documentos necessários para comprovação da saúde financeira da licitante

Logo, estamos diante da impossibilidade de utilização dessas especificações para deixar de exigir, sem nenhuma previsão expressa do instrumento convocatório, de qualquer outro documento que não seja o balanço patrimonial. Conforme estabelecido, nenhum outro documento substitui o balanço para auferimento da situação econômico-financeira da licitante.

Dito isso, tem-se que considerar que o Edital tem por finalidade delimitar tudo o que é necessário para a participação dos interessados. Em verdade, este documento é uma verdadeira lei interna da licitação e governa o elo entre a Administração e os licitantes, ao fixar as condições

necessárias à participação deles, ao desenvolvimento da licitação e à futura contratação. Devendo ser claro, preciso e fácil de ser consultado.

A fim de que se obtenha o sucesso da licitação, é de fundamental importância que as exigências editalícias sejam cumpridas **integralmente**, em observância ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, ressalvadas aquelas consideradas ilegais.

Corroborando com tal entendimento, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2018, p. 508) assevera que:

O edital é o ato pelo qual a Administração divulga a abertura da concorrência, fixa os requisitos para participação, define o objeto e as condições básicas do contrato e convida a todos os interessados para que apresentem suas propostas. Em síntese, o edital é o ato pelo qual a Administração faz uma oferta de contrato a todos os interessados que atendam às exigências nele estabelecidas.

Costuma-se dizer que o edital é a **lei da licitação**; é preferível dizer que é a **lei da licitação e do contrato**, pois o que nele se contiver deve ser rigorosamente cumprido, sob pena de nulidade; trata-se de aplicação do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, previsto no artigo 3º da Lei no 8.666/93.

(grifamos)

Nessa linha, é dever da Administração, ao realizar procedimentos licitatórios, seguir o Edital e exigir os documentos de habilitação compatíveis com o ramo do objeto licitado, especialmente aqueles que comprovem a qualificação técnica e a capacidade econômico-financeira para participar de licitação na Administração Pública.

Todo o edital de licitação tem como cláusulas as condições de participação no certame para a fase de habilitação e a documentação é destinada a esclarecer e comprovar que os participantes possuem condições de permanecer nas fases de habilitação constantes no edital de licitação.

Em análise aos autos, constata-se que a Comissão Setorial de Licitação, quando da tomada de decisões, pautou-se no instrumento convocatório, no qual encontra-se estritamente vinculado.

A vinculação ao instrumento convocatório deve assegurar aos licitantes os seus direitos. Nesse sentido, cabe lembrar a seguinte redação do art. 31 da Lei nº 13.303/2016:

As licitações realizadas e os contratos celebrados por empresas públicas e sociedades de economia mista destinam-se a assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto, e a evitar operações em que se caracterize sobrepreço

ou superfaturamento, devendo observar os princípios da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, do desenvolvimento nacional sustentável, **da vinculação ao instrumento convocatório**, da obtenção de competitividade e do julgamento objetivo.

(grifamos)

Esse dispositivo não deixa espaço para arbitrariedades ou escolhas de licitantes por regras não estabelecidas no edital. No mesmo sentido, a Administração deve buscar a proposta mais vantajosa dentro das regras do edital e sem julgamentos subjetivos.

Ressalta-se que, dentre as atribuições cumpridas pela CSL/EMAP na condução do certame sob comento, destacamos as dispostas nos incisos II e III e §§ 2º e 3º do art. 89 do Regulamento de Licitações e Contratos da EMAP, que fundamentam a promoção de diligências nas licitações, estabelecendo o seguinte comando:

Art. 89 São atribuições da Comissão de Licitação e do Pregoeiro:

[...]

II – processar licitações, receber e responder a pedidos de esclarecimentos, receber e decidir as impugnações contra edital, receber, analisar os recursos, apreciar a sua admissibilidade, com reconsideração de sua decisão ou encaminhamento à apreciação da Autoridade Superior, **promovendo, sempre que necessário, junto à área técnica, as diligências necessárias ao esclarecimento de questões sobre as quais parem dúvidas;**

III – receber, examinar e julgar as propostas conforme requisitos e critérios estabelecidos no edital, **promovendo as diligências necessárias ao esclarecimento de questões sobre as quais parem dúvidas;**

[...]

§ 2º **É facultado à comissão de licitação e ao pregoeiro, em qualquer fase da licitação, promover as diligências que entender necessárias.**

§ 3º **É facultado à comissão de licitação e ao pregoeiro, em qualquer fase da licitação, desde que não seja alterada a substância da proposta, adotar medidas destinadas a esclarecer informações, corrigir impropriedades na documentação de habilitação ou complementar a instrução do processo.**

(grifamos)

A realização de diligências representa importante instrumento concedido à comissão responsável pela licitação ou pregoeiro para o esclarecimento de dúvidas relacionadas às propostas. Por trás dessa prerrogativa encontram-se a finalidade da busca da proposta mais vantajosa pela

Administração, bem como a aplicação do formalismo moderado nos certames licitatórios ponderado com o princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

De acordo com o entendimento pacífico do Tribunal de Contas da União, essa “faculdade” não veicula uma simples discricionariedade ao gestor público, mas sim um verdadeiro dever de ação nas situações em que a diligência se mostrar necessária e adequada.

É pacífico o entendimento daquele Tribunal de Contas de que falhas sanáveis, meramente formais, identificadas nas propostas, não devem levar necessariamente à inabilitação, cabendo à Comissão Julgadora ou Pregoeiro promoverem as diligências destinadas a esclarecer dúvidas ou complementar o processamento do certame, inteligência da Lei nº 8.666/1993, art. 43, §3º, aqui aplicável. É o sentido que se extrai do Acórdão 2.521/2003-TCU-Plenário, *in verbis*:

atente para o disposto no art. 43, §3º, abstendo-se, em consequência, de inabilitar ou desclassificar empresas em virtude de detalhes irrelevantes ou que possam ser supridos pela diligência autorizada por lei.

Há fundamento legal para tal exigência nas licitações que vem do inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal, dispositivo que menciona que tais exigências se justificam pela necessidade de garantia do cumprimento das obrigações contratuais.

Art. 37 - A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte.

[...]

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

A vinculação ao instrumento convocatório deve assegurar aos licitantes os seus direitos. Nesse sentido, cabe relembrar a seguinte redação do art. 31 da Lei nº 13.303/2016:

Art. 31 As licitações realizadas e os contratos celebrados por empresas públicas e sociedades de economia mista destinam-se a assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, inclusive

no que se refere ao ciclo de vida do objeto, e a evitar operações em que se caracterize sobrepreço ou superfaturamento, devendo observar os princípios da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, do desenvolvimento nacional sustentável, **da vinculação ao instrumento convocatório**, da obtenção de competitividade e do julgamento objetivo.

(grifamos)

Esse dispositivo não deixa espaço para arbitrariedades ou escolhas de licitantes por regras não estabelecidas no edital. No mesmo sentido, a Administração deve buscar a proposta mais vantajosa dentro das regras do edital e sem julgamentos subjetivos.

Feitas essas considerações, importante citar a manifestação da CCONT/EMAP, às fls. 6657, que diz:

Nos documentos disponibilizados, não foi possível constatar/observar em momento algum questionamento pela EMAP sobre a saúde financeira da licitante, mas sim o fato de a licitante ter apresentado na etapa de qualificação balanço patrimonial para um determinado período (exercício 2022) com informações divergentes, e este fato contraria a RESOLUÇÃO CFC N.º 2019/NBCTGEC que determina no item 3.4 PERÍODO DO RELATÓRIO que: "As demonstrações contábeis são elaboradas para um período de tempo específico (período de relatório) e fornecem informações sobre: (a) ativos e passivos - incluindo ativos e passivos não reconhecidos - e patrimônio líquido que existiam no final do período de relatório, ou durante o período de relatório; e (b) receitas e despesas para o período de relatório. E por isso, essa constatação, motivou a decisão da EMAP.

Assim, podemos concluir que Demonstrações Contábeis de um determinado período, até podem ser apresentadas de formas diferentes (registradas na junta comercial, estrutura SPED, etc) mas em todas formas apresentadas deve ser retratado informações iguais, sem apresentar divergência de quaisquer valores.

Registre-se que a discussão sobre a aceitação dos balanços patrimoniais divergentes, já foi objeto da manifestação desta Gerência, que concluiu que, para fins de saneamento de possíveis inconsistências, fossem adotadas as devidas diligências para que a empresa Recorrente esclarecesse as contradições apresentadas nos balanços de 2021 e 2022 registradas no SPED e na JUCEPE, o que foi realizado pela CSL, que constatou que as informações foram prestadas de forma divergente, informação ratificada pela Recorrente, o que invalida os mesmos.

Diante disso, busca agora a Recorrente, a aceitação do contrato social, em que consta o capital social da empresa, em substituição aos balanços patrimoniais, vez que divergentes, como prova de sua qualificação econômico-financeira, configurando assim o descumprimento de exigência expressa no edital.

O balanço patrimonial é o **único** documento exigido para comprovação da capacidade econômico-financeira das licitantes, logo, a ausência desse documento - e aqui considera-se ausente ante as divergências apresentadas, não configura razão para prosseguir sem referido documento, vez que, repita-se, conforme ratificado pela Recorrente, o mesmo fora registrado nos órgãos competentes de forma divergente por erro da mesma.

Ao final, convém destacar que a Recorrente utiliza o disposto na alínea “a” do citado subitem 9.6.1 de forma equivocada, com o fito de lhe beneficiar quanto a ausência de documento imprescindível, porém a alínea “a” refere-se a uma forma a ser utilizada quando quaisquer dos índices relativos à boa situação financeira for menor do que o exigido, o que é verificado por meio do balanço patrimonial.

E não é outra a orientação que emana dos nossos Tribunais, conforme se observa da leitura da decisão abaixo:

EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA - AGRAVO DE INSTRUMENTO - LICITAÇÃO - INABILITAÇÃO - LIMINAR INDEFERIDA - ADJUDICAÇÃO DO OBJETO E ASSINATURA DO CONTRATO - PRELIMINAR - PERDA DO OBJETO - INOCORRÊNCIA - PRELIMINAR REJEITADA. - Na forma do § 2º, do art. 49 da Lei 8.666/93, "a nulidade do procedimento licitatório induz à do contrato", razão pela qual o encerramento do certame, e a homologação do contrato, não induz a perda superveniente do objeto da ação que impugna o procedimento licitatório - Preliminar de perda superveniente do objeto rejeitada. EDITAL - EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE PATRIMÔNIO LÍQUIDO MÍNIMO DE 10% DO VALOR DA CONTRATAÇÃO - FINALIDADE DE COMPROVAÇÃO DE QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO- FINANCEIRA - ART. 37, XXI, DA CF88, E ARTIGOS 27 E 31, DA LEI FEDERAL N. 8666/93 - **AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO POR BALANÇO PATRIMONIAL - AUMENTO DE CAPITAL SOCIAL QUE NÃO INDUZ NECESSÁRIAMENTE AO AUMENTO DO PATRIMÔNIO LÍQUIDO - AUSÊNCIA DE PROVA DA QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO FINANCEIRA EXIGIDA PELO EDITAL - INABILITAÇÃO DA LICITANTE - RELEVÂNCIA DA FUNDAMENTAÇÃO - AUSÊNCIA - LIMINAR INDEFERIDA - DECISÃO MANTIDA - RECURSO NEGADO - São cabíveis exigências**

editais inerentes à segurança do cumprimento do objeto da licitação, inclusive aquelas que estabelecem a comprovação de capacidade técnica, e financeiro-econômica, na forma do art. 37, XXI, da CF\88, e artigos 27 e 31, da Lei Federal nº 8.666/1993 - **Não satisfaz a exigência editalícia, concernente à empresa licitante possuir patrimônio líquido mínimo de 10% do valor da contratação, a demonstração de aporte no capital social da empresa, uma vez que o aumento de capital social não corresponde, necessariamente, a um aumento equivalente do patrimônio líquido, já que este último é a participação residual nos ativos da empresa, após a dedução de todos os seus passivos - Inexistência de prova, pela documentação juntada, da qualificação econômico-financeira exigida no edital - Ausência de demonstração da relevância da fundamentação, a indicar a probabilidade do direito.** Inexistência de fumus boni juris, necessário à concessão da liminar vindicada - Liminar indeferida. Decisão mantida. Recurso negado¹.

Por todo o exposto, considerando a legislação aplicável, posicionamento doutrinário, os entendimentos da Corte de Contas, o Edital da Licitação e suas normas, diante da ausência de apresentação de balanço patrimonial válido, essa Gerência Jurídica ratifica os entendimentos contidos no Parecer nº 281/2024-GEJUR, confirmado pelo Parecer nº 314/2024-GEJUR, concluindo pela não aceitação dos balanços patrimoniais apresentados, **alertando que o presente parecer se ateve apenas ao questionamento contido no despacho de fls. retro, da lavra do Presidente da CSL/EMAP, deixando de analisar, neste momento, as demais razões contidas nas peças recursais.**

É o parecer, salvo melhor juízo.

São Luís, 26 de julho de 2024

Adaltina V. de Queiroga
Advogada/GEJUR
OAB/MA nº 5.422

De acordo:

¹ TJ-MG - AI: 10000212762207001 MG, Relator: Júlio Cezar Gutierrez, Data de Julgamento: 02/08/2022, Câmaras Cíveis / 6ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 08/08/2022