



## ATA DA SESSÃO 003 (INTERNA) JULGAMENTO DE RECURSO

**CONCORRÊNCIA PÚBLICA N.º 004/2022**  
**PROCESSO LICITATÓRIO N.º 005583/2022**  
**ID. CIDADES 2022.019E0700001.01.0022**

Aos 23 (vinte e três) dias do mês de agosto do ano de 2022 (dois mil e vinte e dois), às 09h 30min, a Comissão Permanente de Licitação, nomeada pelo Decreto Nº 25.106/2021, alterado pelo Decreto n.º 26.078 de 08 de Dezembro de 2021, composta por Bernardo Machado Chisté, Saulo dos Santos Deambrozi, Jamille Quevedo Denadai, Olivian Barcelos Campo Dall'Orto, Geraldo Varnier, Lailla Dayani Dias Mercandele, Mateus Filipe Pereira, Emanuelle Sobral Schmidt Souza e Mateus Drago Viganô, sob a presidência do primeiro, reuniu-se para o julgamento de recurso e contrarrazão referente a fase de habilitação da **CONCORRÊNCIA PÚBLICA N.º 004/2022**, cujo objeto é a **contratação de empresa especializada para execução de serviços de construção de muro de contenção na rua Monsueto Zucarato, lateral do campo de futebol no bairro Bela Vista, neste município de Colatina/ES**, conforme processo n° 005583/2022.

Com a intenção de contratar empresa especializada esta Municipalidade lançou o Edital da Concorrência Pública n° 004/2022 e no dia 22 de julho de 2022 a Comissão Permanente de Licitação reuniu-se para abertura das propostas de preços, tendo como resultado a classificação das 02 (duas) empresas participantes na seguinte ordem:

Quadro 01 – Tabela de Classificação

ORDEM	EMPRESAS PARTICIPANTES	PROPOSTAS DE PREÇOS
1º	AMF ENGENHARIA E SERVIÇOS LTDA	R\$ 2.951.067,47
2º	MS CONSTRUTORA EIRELI – EPP	R\$ 3.191.874,35

Havendo renúncia expressa ao prazo de recurso dessa fase, assegurado pelo art. 109, da Lei n.º 8.666/93, prosseguiu-se com a fase de habilitação na mesma sessão, na qual a Comissão registrou as considerações dos licitantes e suspendeu-a para melhor julgamento da documentação apresentada.

Em análise nos documentos e nas considerações do preposto da empresa MS CONSTRUTORA EIRELI LTDA, através da ATA da Sessão 02 (interna), a Comissão julgou



habilitadas as empresas AMF ENGENHARIA E SERVIÇOS LTDA e MS CONSTRUTORA EIRELI – EPP.

Diante dessa decisão, houve a impetração de recurso pela empresa MS CONSTRUTORA EIRELI – EPP e de contrarrazão pela empresa AMF ENGENHARIA E SERVIÇOS LTDA que passam a ser analisados.

## **1) ANÁLISE DE RECURSO ADMINISTRATIVO**

### **1.1) DOS FATOS**

Trata-se de resposta ao Recurso Administrativo, processo n.º 018611/2022, apresentado pela empresa MS CONSTRUTORA EIRELI – EPP, CNPJ n.º 21.525.196/0001-08 quanto à decisão desta CPL de habilitar a empresa AMF ENGENHARIA E SERVIÇOS LTDA na Concorrência Pública n.º 004/2022.

Trata-se de contrarrazão, processo n.º 019245/2022, ao recurso administrativo supramencionado, apresentado pela empresa AMF ENGENHARIA E SERVIÇOS LTDA, CNPJ n.º 00.638.562/0001-65.

### **1.2) ANÁLISE DO MÉRITO**

#### **I - DA TEMPESTIVIDADE**

Considerando o julgamento da habilitação, conforme ATA da Sessão 002 (Interna), que ocorreu no dia 29 de julho de 2022, sendo o resultado publicado no Diário Oficial dos Municípios do Espírito Santo no dia 01 de agosto de 2022, reconhecemos a tempestividade do protocolo de recurso n.º 018611/2022-MS CONSTRUTORA EIRELI, do dia 08/08/2022.

Em atenção ao art. 109, § 3º, da lei 8.666/93, a CPL comunicou às licitantes o recebimento do protocolo de recurso supracitado, através de e-mail no dia 09/08/2022, sendo apresentada contrarrazão tempestivamente através do protocolo n.º 019245/2022-AMF ENGENHARIA E SERVIÇOS LTDA, do dia 16/08/2022.

#### **II - DAS RAZÕES**

Na ATA da Sessão 002 (Interna) a Comissão Permanente de Licitação julgou a documentação de habilitação das empresas classificadas na fase de proposta de preço deste certame, conforme rege a Lei Municipal Nº 6.870/2021, declarando habilitadas as empresas AMF ENGENHARIA E SERVIÇOS LTDA e MS CONSTRUTORA EIRELI – EPP.



Ocorre que, a empresa MS CONSTRUTORA EIRELI – EPP sustenta através do recurso apresentado que:

“A Comissão Permanente de Licitação da Prefeitura Municipal de Colatina/ES habilitou a empresa AMF ENGENHARIA E SERVIÇOS LTDA, esta que de ser inabilitada por não atender o item 9.6.3 (QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO FINANCEIRA) do edital, em específico falta de apresentação de notas explicativas e fluxo de caixa registrados em órgão competente, passamos a demonstrar que a empresa merece ser inabilitada pelos motivos a seguir descritos.”

“No caso de empresas que apresentam Livro Diário expedido através do Sistema Público de Escrituração Digital – SPED, caso da AMF, o edital exige Balanço e Demonstrações Contábeis, logo não se aplica apenas a demonstração do Balanço e do DRE e sim todas as demonstrações contábeis exigidas por lei, inclusive Notas Explicativas (essas que por sua vez são obrigatórias para todas as empresas inclusive microempresas e empresas de pequeno porte), quanto ao Fluxo de Caixa esse é obrigatório para todas as empresas com patrimônio líquido superior a R\$ 2.000.000,00, como demonstrado no balanço da empresa AMF seu fluxo de caixa é bem superior a R\$ 2.000.000,00”.

“Considerando que a Resolução CFC n.º 1185/2009 aprovou a NBC TG 26 – Apresentação das Demonstrações Contábeis da qual a empresa AMF ENGENHARIA E SERVIÇOS LTDA está enquadrada, e essa traz no item 10 quais as demonstrações necessárias para comporem demonstrações contábeis das empresas ali enquadradas, sendo elas:

- Balanço Patrimonial;
- Demonstração de Resultado de Período;
- Demonstração das Mutações de Patrimônio Líquido;
- Demonstração dos Fluxos de Caixa; e
- Notas Explicativas.”

### III - DOS FUNDAMENTOS

Diferentemente do particular, que possui livre escolha para contratar, o Poder Público necessita, em regra, da adoção de um procedimento denominado “licitação”, por meio do qual escolhe a proposta mais vantajosa para o objeto que pretende contratar.

Assim, a licitação no caso em tela, como mecanismo jurídico, é regida pela Lei 8.666/93, a chamada Lei de Licitações, que ao regulamentar o artigo 37, inciso XX I, da Constituição Federal, estabeleceu normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a compras, obras, serviços, inclusive de publicidade, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Sendo assim, cumpre ressaltar que cabe à Comissão Permanente de Licitação julgar o certame em estrita consonância com os princípios que regem os procedimentos administrativos para contratações, a Lei de Licitações, caso em comento.



Entretanto, o recorrente traz à discussão a Resolução do CFC - Conselho Federal de Contabilidade n.º 1185 de 28/08/2009 que “Aprova a NBC TG 26 - Apresentação das Demonstrações Contábeis”, levando em consideração que o CFC em conjunto com outras entidades, é membro do Comitê de Pronunciamentos Contábeis (CPC) e tem por objetivo estudar, preparar e emitir Pronunciamentos Técnicos sobre procedimentos de contabilidade e divulgar informações dessa natureza, visando permitir a emissão de normas uniformes pelas entidades-membro, levando sempre em consideração o processo de convergência às normas internacionais.

Em complemento, elenca os demonstrativos contábeis constantes no item 10 da Resolução supracitada, declarando que por seu entendimento a empresa AMF ENGENHARIA E SERVIÇOS LTDA deveria ter apresentado todos os demonstrativos no certame, visto que estes são necessários a compor as demonstrações contábeis.

Desta forma, vemos que a lei brasileira delegou a competência para editar normas contábeis ao Conselho Federal de Contabilidade (CFC), por meio do Decreto-lei nº 9.295, de 1956, competência essa que foi confirmada e fortalecida pela recente Lei nº 12.249, de 2010, entretanto, considerando que se trata de um ramo do direito não sujeito exclusivamente à legalidade, cabe às normas infralegais regulamentar o direito contábil, o que tem sido feito pelas Resoluções do CFC e Instruções da CVM, porém, essa liberdade de regulamentação, por outro lado, não é absoluta, devendo ser respeitados os dispositivos legais que venham a limitar ou obrigar determinada opção de política contábil.

Sendo assim, esclarecendo, a expressão “infralegal” tem o sentido e alcance daquilo que é usado para designar todo ato normativo que se encontre em nível hierárquico inferior ao da lei em sentido formal, como os atos administrativos da CVM, do CFC, CREA, da SRF e de outros como, o banco central, o comitê de pronunciamentos contábeis, o conselho monetário, a secretaria de segurança pública, as prefeituras, as autarquias, as universidades públicas, as fundações, entre outras.

Em seguida, na Administração Pública um ato administrativo é o meio operante em que se concretiza o exercício da função administrativa. Logo é defeso ao ato administrativo, disposição que restringe um direito assegurado pela lei, ou imponha requisito para sua fruição de que a lei não prescreve, ou de qualquer modo venha a dificultar o seu exercício, ou impõe exigência ou penalidade não fundamentada na lei. **Em resumo, os atos infralegais tais como as resoluções, as deliberações, os pareceres, as instruções normativas e etc.**



**não podem criar deveres ou direitos diversos da lei hierarquicamente superior ou revoçar normas jurídicas superiores**, mas somente agregar a necessária implementação técnica em sentido formal, podendo agregar melhor detalhamento operacional, mas sem lhe deturpar a sua essência, validade ou aplicabilidade. [...] Disponível em: Competência Legislativa do CFC. Prof. Me. Wilson Alberto Zappa Hoog, Disponível em <<http://zappahoog.com.br/site/index.php/competencia-legislativa-do-cfc/>> Acesso em 23/08/2022. **(grifo nosso)**

Portanto, os atos infralegais devem ser utilizados no sentido de complementar e auxiliar as leis hierarquicamente superiores, seguindo a hierarquia das leis, de forma que não se pode atribuir a exigência contida na resolução em questão, como cláusula constante na Lei de Licitações.

Sendo assim, o Art. 31 da Lei 8.666/93 prevê:

*“Art. 31. A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á:*

*I - balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, já exigíveis e apresentados na forma da lei, que comprovem a boa situação da empresa, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados por índices oficiais quando encerrados há mais de 3 (três) meses da data de apresentação da proposta;”*

Conforme supramencionado, a lei não fixa as demonstrações contábeis que são exigíveis, nem as padroniza, estabelecendo apenas comando que inibe a contratação de empresas afastadas de boa situação econômica financeira.

Cabendo assim, à Administração Pública, ao analisar o correspondente mercado e as características do objeto a ser contratado, fazer reger através de instrumento convocatório documentação considerada mais adequada para a correta avaliação da situação financeira da futura contratada, no que for necessário ao cumprimento das obrigações decorrentes da assinatura do contrato.

O doutrinador Marçal Justen Filho, entende que “O elenco dos artigos 28 a 31 deve ser reputado como máximo e não como mínimo. Ou seja, não há imposição legislativa a que a Administração, em cada licitação, exija a comprovação integral quanto a cada um dos itens contemplados nos referidos dispositivos. O edital não poderá exigir mais do que ali previsto, mas poderá demandar menos.” Disponível em: Comentários à Lei de Licitações e Contratos. São Paulo: Dialética, 2004, p.383.



Importante também citar a lição de Luis Carlos Alcoforado, que reforça o entendimento de que a qualificação econômico-financeira deve ser definida diante do caso em concreto, sob pena de se restringir a competitividade:

*“Com margem certa de convicção, diz-se que, dos quatro grupos que compõem a habilitação, o da qualificação econômico-financeira, mesmo que pequena a margem de discricionariedade, oferece à Administração o poder de estabelecer, no instrumento convocatório da licitação, exigências referendadas no seu talante, especialmente no que toca ao arbitramento do capital mínimo, de patrimônio líquido mínimo e da modalidade de garantia entre as que o Estatuto permite. [...]”. Disponível em: Licitação e Contrato Administrativo. Brasília: Brasília Jurídica, 1998. p. 180-181*

Em consonância a isso, o item 9.6.2 do Edital apresenta claramente os documentos necessários a aferir a qualificação financeira das concorrentes, assim temos:

*“9.6.2 – Balanço Patrimonial e Demonstrações Contábeis do último exercício social, na forma da Lei, já exigíveis, certificado por contabilista registrado no Conselho Regional de Contabilidade competente, contendo termo de abertura, encerramento e registro no órgão competente, extraídos do livro diário, comprovando a boa situação financeira do licitante, podendo ser atualizado por índices oficiais na hipótese de encerrados há mais de 03 (três) meses da data de sua apresentação, vedada a substituição por Balancetes e Balanços provisórios;*

*[...]*

**b) Para outras empresas:**

- **Balanço patrimonial registrado na Junta Comercial;**
- **Demonstração do resultado do exercício;**
- **Cópia do termo de abertura e de encerramento do livro Diário, devidamente registrado na Junta Comercial;**
- **Deverá apresentar o balanço autenticado, certificado por contador registrado do Conselho de Contabilidade, mencionando, expressamente, o número do "Livro Diário" e folha em que cada balanço se acha regularmente transcrito.”**

Ao passo que o item 9.6.3, transcrito a seguir, regulamenta a apresentação de documentos contábeis em referência ao Sistema Público de Escrituração Digital - SPED, entretanto, sem afastamento do uníssono entendimento do item 9.6.2, visto agrupar-se ao item **9.6 – Qualificação Econômico-Financeira**, não cabendo assim dizer em entendimentos divergentes ou discrepantes, uma vez sendo o objetivo averiguar a boa saúde econômica financeira do licitante.

*9.6.3 – No caso de Livro Diário expedido através do Sistema Público de Escrituração Digital – SPED, deverá ser apresentado além do Balanço e das Demonstrações Contábeis, registrado no órgão competente, o termo de abertura e de encerramento do Livro Diário e o Recibo de Entrega de Escrituração Contábil Digital emitido pelo referido sistema.*



Destarte, **a qualificação econômica é somente aquela indispensável à garantia do cumprimento das obrigações**, de acordo com a Constituição. A Lei nº 8.666/93 regulamenta esse dispositivo, através do artigo 31, limitando a documentação comprobatória da qualificação econômico-financeira e ao qual o instrumento de convocação se acha estritamente vinculado. Deste modo, **as unidades administrativas que utilizam o procedimento de licitação devem fazer constar dos instrumentos públicos de convocação (edital) quais são os documentos** e critérios pelos quais irão julgar e habilitar os interessados. **(grifo nosso)**

Assim, fácil de ver que, o instrumento convocatório pontua claramente a apresentação de documentos contábeis, julgados necessários a verificação de qualificação econômica financeira das empresas licitantes, usualmente adotados nos certames.

Dito isto, à Comissão Permanente de Licitação deve julgar o certame em observância ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório e da legalidade, conforme preconiza o art. 41 da lei 8.666/93, seja ele: *“A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada”*.

Dessa forma, entendemos que a exigência de apresentação das demonstrações de Fluxo de Caixa e Notas Explicativas, nos moldes que o preposto indica como essencial e exigível no edital (fato não existente), nos remete a excesso de formalismo, bem como, desconformidade as exigências do instrumento convocatório.

Nesse aspecto, é um rigorismo excessivo inabilitar uma empresa sob o argumento da falta de apresentação de documentos não listados no edital, uma vez ser possível verificar a capacidade financeira do licitante com os documentos apresentados, satisfazendo assim a necessidade da Administração.

Nessa esteira, o TCU, através do acórdão 357/2015-Plenário, orientou:

*“No curso de procedimentos licitatórios, a Administração Pública deve pautar-se pelo princípio do formalismo moderado, que prescreve a adoção de formas simples e suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados, promovendo, assim, a prevalência do conteúdo sobre o formalismo extremo, respeitadas, ainda, as praxes essenciais à proteção das prerrogativas dos administrados.”*

Portanto, não cabe a Comissão de Licitação em certame licitatório averiguar a total apresentação de documentação contábil de empresas, aos órgãos de controle, quanto as exigências dos Conselhos de Classe e sim exigir documentação que permita averiguar a



saúde financeira da licitante, previamente fixada no instrumento convocatório, que permitam avaliar a saúde financeira da mesma, afim do cumprimento do objeto contratado.

## **CONCLUSÃO**

Posto isso, em virtude das considerações acima expostas, conhecemos do recurso apresentado pela recorrente MS CONSTRUTORA EIRELI, processo n.º 018611/2022, julgando-o **IMPROCEDENTE**.

Sendo assim, seguimos com a manutenção da decisão tomada no certame licitatório, na fase de habilitação, sendo pela **HABILITAÇÃO** da empresa AMF ENGENHARIA E SERVIÇOS LTDA, ficando a classificação das empresas habilitadas da seguinte forma:

Quadro 01 – Tabela de Classificação

<b>ORDEM</b>	<b>EMPRESAS PARTICIPANTES</b>	<b>PROPOSTAS DE PREÇOS</b>
1º	AMF ENGENHARIA E SERVIÇOS LTDA	R\$ 2.951.067,47
2º	MS CONSTRUTORA EIRELI – EPP	R\$ 3.191.874,35

Esse, porém, é o entendimento desta Comissão, o qual deve ser submetido à autoridade superior para manifestação, em atendimento ao art. 109, §4º, da Lei Federal nº 8. 666/93, sugerindo a ratificação desta decisão.

---

**Bernardo Machado Chisté**  
Presidente

---

**Saulo dos Santos Deambrozi**  
Membro

---

**Olivian Barcelos Campo Dall’Orto**  
Membro

---

**Geraldo Varnier**  
Membro

---

**Laila Dayani Dias Mercandele**  
Membro

---

**Mateus Filipe Pereira**  
Membro

---

**Emanuelle Sobral Schmidt Souza**  
Membro

---

**Mateus Drago Viganô**  
Membro