



## JULGAMENTO DE RECURSO ADMINISTRATIVO

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 4.790/2022 – PMB

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 023/2023 – CCL/PMB

**OBJETO:** Registro de Preços para futura aquisição de materiais e equipamentos de fisioterapia para o Centro de Reabilitação de Barreirinhas.

**RECORRENTE:** R R DISTRIBUIDORA

**RECORRIDA:** ODONTOSERV HOSPITALAR LTDA

### I – DA ADMISSIBILIDADE

De acordo com o **inciso XVIII do art. 4º da Lei nº 10.520/2002 e art. 44 do Decreto nº 10.024/2019**, que instituiu e regulamentou o Pregão no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, após declarado o vencedor do certame, qualquer licitante poderá manifestar ***imediata e motivadamente*** sua intenção de recorrer da decisão, com o envio posterior do recurso no prazo de até 3 (três) dias úteis, sendo este prazo aplicável também à apresentação de contrarrazões.

No mesmo sentido, é o disposto no instrumento convocatório do pregão eletrônico em epígrafe, senão vejamos:

51. Declarado o vencedor, o Pregoeiro abrirá prazo de 30 (trinta) minutos, durante qualquer licitante poderá, de forma imediata e motivada, em campo próprio do sistema, manifestar sua intenção de recurso.
- 52.1. A falta de manifestação no prazo estabelecido autoriza o Pregoeiro a adjudicar o objeto à licitante vencedora.
- 52.2. O Pregoeiro examinará a intenção de recurso, aceitando-a ou, motivadamente, rejeitando-a, em campo próprio do sistema.
- 52.3. A licitante que tiver sua intenção de recurso aceita deverá apresentar as razões do recurso via e-mail ([ccl@barreirinhas.ma.gov.br](mailto:ccl@barreirinhas.ma.gov.br)) ou em campo próprio do sistema, no prazo de 3 (três) dias úteis, ficando as demais licitantes, desde logo, intimadas a apresentar contrarrazões, também via sistema ou via e-mail, em igual prazo, que começará a correr do término do prazo da recorrente.
53. Para efeito do disposto no § 5.º do artigo 109 da Lei n.º 8.666/1993, fica à vista dos autos do processo administrativo em epígrafe, franqueada aos interessados.
54. As intenções de recurso não admitidas e os recursos rejeitados pelo Pregoeiro serão apreciados pela autoridade competente.
55. O acolhimento do recurso implicará a invalidação apenas dos atos insuscetíveis de aproveitamento.

Desse modo, observa-se que a recorrente **R R DISTRIBUIDORA**, manifestou intenção de recorrer, conforme consta no portal de compras do município de Barreirinhas – MA ([www.centralcomprasbhsma.com.br](http://www.centralcomprasbhsma.com.br)).

A empresa **R R DISTRIBUIDORA** afirmou na sua intenção o seguinte: “Boa tarde!! Registro aqui a intenção de recurso contra nossa inabilitação, uma vez que nosso balanço está chancelado junto à junta comercial e que inabilitação por falta de declaração, segundo extenso entendimento do TCU, se trata de excesso de formalismo. O tópico 11 do referido edital deixa implícita a aceitação de todos os termos e condições. Cabe ressaltar que ao analisar a documentação da empresa ora vencedora e habilitada, não conseguimos identificar também chancela da junta comercial”.



Por conseguinte, a recorrente **R R DISTRIBUIDORA** não interpôs, tempestivamente, recurso administrativo, razão pela qual o julgamento se dará com base na intenção recursal como se recurso fosse.

Cumpridas as formalidades legais, registra-se que todas as empresas participantes foram notificadas no sistema do interesse na interposição de recurso pelo ora recorrente e dos prazos para interposição de recurso e contrarrazões.

Desta forma, verificada as respectivas tempestividades e a admissibilidade dos pedidos, passamos à análise da manifestação.

## II – DO MÉRITO

### a) DA QUALIFICAÇÃO ECONOMICA – FINANCEIRA DA RECORRENTE E DA RECORRIDA.

Os requisitos de qualificação econômico-financeiro previstos no edital tem a função de proporcionar a correta avaliação da boa situação financeira do licitante, de modo que a administração pública deve exigir, na fase de habilitação, a apresentação do balanço patrimonial, demonstrações contábeis, índices financeiros e certidão negativa de falência e concordata.

A indispensabilidade da apresentação destes documentos facilita o exame da capacidade de execução do objeto da licitação por parte dos licitantes, e ao mesmo tempo permite a administração pública verificar se estes poderão arcar rigidamente com os encargos financeiros decorrentes do contrato. Nesse contexto é como disciplina o art. 37, XXI da Constituição Federal:

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.

O professor Cretella Júnior possui o mesmo entendimento acerca do assunto, senão vejamos:

“Qualificação econômico-financeira é a capacidade ou possibilidade de a empresa suportar os encargos econômicos do contrato, qualificação que deverá ser demonstrada pelo licitante, objetivamente na fase da habilitação, para que seja admitido como participante do certame, no qual se caracterize, de modo pleno, sua situação de solvência, diante dos créditos existentes e dos compromissos assumidos, bem como do faturamento”

Portanto, o balanço patrimonial, as demonstrações contábeis, notas explicativas e os índices financeiros e a certidão negativa de falência e concordata se insurgem com a função de verificar se o licitante preencheu as exigências de habilitação no tocante a qualificação econômico-financeira.

Antes de adentrar ao mérito das alegações, é importante aludir que o item 39 definiu as formas de comprovação da qualificação econômico financeira. Vejamos:

39. Qualificação Econômico-Financeira:

39.1. Certidão negativa de falência, recuperação judicial e extrajudicial expedida pelo distribuidor da sede do licitante, com data não excedente a 60 (sessenta) dias de



antecedência da data de apresentação da documentação de habilitação, quando não estiver expresso o prazo de validade.

39.1.1. No caso de certidão positiva de recuperação judicial ou extrajudicial, o licitante deverá apresentar a comprovação de que o respectivo plano de recuperação foi homologado judicialmente, na forma do art. 58, da Lei n.º 11.101, de 09 de fevereiro de 2005, sob pena de inabilitação, devendo, ainda, comprovar todos os demais requisitos de habilitação.

39.2. Balanço Patrimonial e Demonstrações Contábeis (Demonstração do Resultado do Exercício – DRE) do último exercício social, acompanhados pelos Termos de Abertura e Encerramento do Livro Diário ou do próprio Livro Diário e Notas Explicativas, 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;

39.2.1. As empresas obrigadas à elaboração das Demonstrações Contábeis por meio da Escrituração Contábil Digital – ECD, nos termos da IN RFB vigente, terão que apresentar, até o último dia útil do mês de maio, as Demonstrações Contábeis do penúltimo exercício (2021) encerrado, após esta data é obrigatória a apresentação das Demonstrações Contábeis do último exercício (2022) encerrado;

39.2.2. As empresas não obrigadas à elaboração das Demonstrações Contábeis por meio da Escrituração Contábil Digital – ECD terão que apresentar, até 30 de abril, as Demonstrações Contábeis do penúltimo exercício (2021) encerrado, após esta data é obrigatória a apresentação das Demonstrações Contábeis do último exercício (2022) encerrado.

39.2.3. No caso de empresa constituída no exercício social vigente, a mesma deverá apresentar o Balanço de Abertura ou Balanço Patrimonial e Demonstrações Contábeis (Demonstração do Resultado do Exercício – DRE) referentes ao período de existência da empresa, ou seja, Balanço Intermediário, observado as formas previstas no subitem 39.4 deste edital;

39.2.4. É admissível o balanço intermediário, se decorrer de lei ou contrato/estatuto social.

39.2.5. Caso o licitante seja cooperativa, tais documentos deverão ser acompanhados da última auditoria contábil-financeira, conforme dispõe o artigo 112 da Lei nº 5.764, de 1971, ou de uma declaração, sob as penas da lei, de que tal auditoria não foi exigida pelo órgão fiscalizador.

39.2.6. Nas licitações destinadas a participação exclusiva (itens ou lotes exclusivos ou cotas reservadas) de Microempresas - ME, Empresas de Pequeno Porte - EPP e Microempreendedores Individuais - MEI, não será exigida apresentação de balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, para fins de habilitação, conforme art. 3º do Decreto Municipal nº 021/2021.

39.3. O balanço patrimonial disponível no SICAF ou enviado no lançamento da proposta, deverá comprovar:

39.3.1. Índices de Liquidez Geral (LG), Liquidez Corrente (LC) e Solvência Geral (SG) iguais ou superiores a 1 (um);

39.3.1.1. Para facilitar a análise boa situação Econômica e Financeira da Empresa em poder contratar com a Administração, solicitamos que a empresa apresente memória de cálculo, devidamente assinado por um Profissional da Contabilidade devidamente registrado no Conselho Regional de Contabilidade, aplicando fórmulas dos índices dos índices de Liquidez Geral (LG), Solvência Geral (SG) e Liquidez Corrente (LC) extraídos do último balanço do Exercício Financeiro, da seguinte forma:

$ISG = \frac{\text{Ativo Total}}{\text{Passivo Circulante} + \text{Exigível a Longo Prazo}} \geq 1,00$

$ILG = \frac{\text{Ativo Circulante} + \text{Realizável a Longo Prazo}}{\text{Passivo Circulante} + \text{Exigível a Longo Prazo}} \geq 1,00$

$ILC = \frac{\text{Ativo Circulante}}{\text{Passivo Circulante}} \geq 1,00$



- a) O Índice de Solvência Geral (ISG) expressa o grau de garantia que a empresa dispõe em Ativos (totais), para pagamento do total de suas dívidas. Envolve além dos recursos líquidos, também os permanentes.
- b) O Índice de Liquidez Geral (ILG) indica quanto a empresa possui em disponibilidades, bens e direitos realizáveis no curso do exercício para liquidar suas obrigações, com vencimento neste mesmo período.
- c) O Índice de Liquidez Corrente (ILC) indica quanto a empresa possui em recursos disponíveis, bens e direitos realizáveis a curto prazo, para fazer face ao total de suas dívidas de curto prazo.
- d) Para os três índices (ISG, ILG e ILC), o resultado “maior ou igual a 1” é indispensável à comprovação da boa situação financeira, sendo certo que, quanto maior o resultado, melhor será a condição da empresa.
- e) O atendimento aos índices estabelecidos neste Edital, demonstrará uma situação EQUILIBRADA da licitante. Caso contrário, o desatendimento dos índices, revelará uma situação DEFICITÁRIA da empresa, colocando em risco a execução do contrato.
- 39.3.1.2. A não apresentação da memória de cálculo não leva a empresa a sua inabilitação.
- 39.3.1.3. As empresas que apresentarem resultado 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 máximo da contratação, admitida a atualização para a data de apresentação da proposta através de índices oficiais;

Os motivos suscitados pelas empresas **R R DISTRIBUIDORA** se insurgem na discordância quanto a sua inabilitação, bem como da habilitação da empresa **ODONTOSERV HOSPITALAR LTDA** face a ausência da juntada da certidão negativa de falência e concordata nos documentos solicitados.

Ao analisar o balanço e demonstrações contábeis da empresa recorrente, observa-se que a empresa apresentou os documentos adequadamente, seguindo as disposições do edital, ao passo que a ausência de registro das notas explicativas não demonstra inidoneidade do balanço apresentado, uma vez que as demais informações constantes, demonstram que a empresa dispõe de capacidade financeira para arcar com os custos do contrato.

**Ademais, não é competência do órgão licitador fiscalizar a contabilidade das empresas, mas apenas aferi-las em comparação ao objeto e, conseqüentemente, sua adequação com o edital, sendo que a mera ausência do registro não leva a concluir que a recorrida não produza suas demonstrações na forma da lei, posto que houve a comprovação de sua capacidade econômica por meio dos documentos apresentados.**

Destarte, impõe-se demonstrar que as notas explicativas apenas visam fornecer as informações para esclarecimento da situação patrimonial, ou seja, de determinada conta, saldo ou transação, ou de valores relativos aos resultados do exercício, ou para menção de fatos que podem alterar futuramente tal situação patrimonial, não sendo a ausência de registro motivo suficiente para desconsiderar toda a documentação.

**Deste modo, de posse dos documentos apresentados pela recorrente quando da sua habilitação, sendo eles o balanço patrimonial e a demonstração de resultado do exercício, não se pode tirar outra conclusão senão a de que a empresa conseguiu demonstrar claramente a comprovação de sua capacidade econômica por meio dos documentos apresentados.**

Não obstante, caso não fosse comprovada a capacidade, a empresa já teria sido inabilitada durante a fase de análise dos documentos, logo, em que pese à recorrida não ter apresentado as notas explicativas das demonstrações contábeis registrada, assim como a empresa recorrida, verifica-se, que através de outros documentos idôneos, restou devidamente comprovada à capacidade econômica de ambas as empresas.



Portanto, considerando o princípio da razoabilidade e proporcionalidade, é devida a reconsideração da decisão que inabilitou a recorrente em razão da ausência de registro das notas explicativas, ao passo que mantém-se a decisão que declarou a recorrida habilitada no certame.

#### **b) DA MANUTENÇÃO DA INABILITAÇÃO EM RAZÃO DA AUSÊNCIA DE DECLARAÇÃO**

A princípio, cabe evidenciar que a licitação visa à seleção da proposta mais vantajosa para Administração Pública através da competição que se estabelece entre os interessados que preencham os atributos e requisitos necessários para melhor proposta, motivo pelo qual deve assegurar a igualdade de condições de todos os concorrentes.

A **R R DISTRIBUIDORA** alegou que sua inabilitação em razão da ausência da declaração ora citada constituía excesso de formalismo.

Sobre este ponto, é importante mencionar que não merece prosperar o argumento invocado pela Recorrente considerando que o fundamento em exame, que motivou a inabilitação da licitante, não decorre de um capricho formal, **mas de uma desobediência a um item explícito do edital, que foi cumprido por outros licitantes participantes desta licitação.**

Seria possível cogitar algum excesso de rigor formal, por parte da Pregoeira, se a declaração houvesse sido apresentada com alguma imperfeição de menor importância. **Entretanto, o que houve, neste caso, foi uma insuficiência documental, que não merecer ensejar outro desfecho senão sua inabilitação.**

Nesse sentido, é importante mencionar o posicionamento do TCU acerca do assunto. Vejamos:

Rigor formal no exame das propostas dos licitantes não pode ser exagerado ou absoluto, sob pena de desclassificação de propostas mais vantajosas, devendo as **simples omissões ou irregularidades na documentação ou na proposta, desde que irrelevantes e não causem prejuízos à Administração ou aos concorrentes, serem sanadas mediante diligências.** (Acórdão 2302/2012-Plenário)

O pensamento exarado por Niebuhr segue essa mesma linha, senão vejamos:

(...) vem se difundindo na doutrina e na jurisprudência tese segundo a qual o cometimento de falhas meramente formais por parte dos licitantes, que possam ser supridas por informações já disponibilizadas e que não produzam ressonância de efeito concreto e prático, não autoriza a inabilitação deles ou a desclassificação de propostas, até porque, a rigor jurídico, a Administração Pública sequer deveria tê-las exigido. Isto é, a **doutrina e a jurisprudência vêm autorizando, com amparo nos princípios da competitividade e da razoabilidade, que a Administração Pública releve certas falhas meramente formais cometidas pelos licitantes ou que tais falhas sejam saneadas, quer pelos licitantes, quer pela própria Administração Pública.** (...) O abrandamento ou a desconsideração da formalidade prescrita no edital só tem lugar diante de situações excepcionais, com força suficiente para se sobreporem ao princípio da vinculação ao edital. (...)

...diante de casos concretos, as pessoas divergem sobre o que é mera formalidade e o que é formalidade que produz efeito substancial.

O leitor deve se perguntar, diante de situação desse naipe, se da formalidade desatendida por licitante defluem consequências importantes para averiguar se ele é ou não apto para cumprir o futuro contrato e se a proposta dele é adequada ou não. Se a formalidade desatendida pelo licitante não for importante para averiguar se ele é ou não apto para cumprir o futuro contrato e se a proposta dela é adequada ou não, ela não produz efeito substancial e a desatenção a ela deve ser relevada pela Administração Pública. Demais disso, por força da razoabilidade, **a própria**



**Administração Pública deve sanear falhas ou defeitos na documentação ou proposta dos licitantes que, ainda que sejam relevantes, estejam disponíveis a ela nos próprios autos do processo de licitação, nos arquivos da própria Administração Pública ou em sistemas eletrônicos utilizados por ela (grifo nosso).**

Logo, de acordo com o que estabelece o Acórdão e o pensamento exarado por Niebuhr, sendo irrelevantes e que não causem prejuízo a Administração, **as simples omissões podem ser sanadas mediante diligência, no entanto, não é o que se observa no caso concreto.**

Urge-se ainda que o próprio TCU, nos Acórdãos nº 3046/08, 1924/11 e 959/00 estabelece que a **apresentação de proposta em arquivo em extensão diversa de “.doc”, quando o edital assim o exigiu, ausência de rubrica em algumas folhas das propostas e erros aritméticos na formulação de propostas, v.g.: equívoco na multiplicação do valor mensal, pelo número de meses de vigência do contrato são falhas meramente formais passíveis de saneamento.**

Por outro lado, **as falhas substanciais são aquelas cujos defeitos afetam, sim, o próprio conteúdo (essência/substância) da proposta/documentos de habilitação ou, ainda, aquelas cujo correspondente saneamento implica em nova apresentação ou inovação dos conteúdos já anteriormente apresentados pelos licitantes à Administração, quando do envio de suas respectivas propostas/documentos de habilitação, conforme for o caso.**

Insta mencionar, que a declaração consolidada exigida no edital, é o documento hábil a demonstrar o enquadramento da empresa, para fins de obtenção dos benefícios previstos na Lei Complementar nº 123/06, bem como regime tributário da empresa, para fins de verificação dos registros contábeis.

Nesse diapasão, entende-se que a ausência da declaração é uma falha substancial e que caso oportunizasse ao licitante emitir de próprio punho a declaração supracitada para sanear a falha, estaria o Agente de Licitação, além de permitir a juntada de documento novo e alterar a substância da proposta, violando tanto os princípios da isonomia, da igualdade, da legalidade e instrumento convocatório, sendo que a ausência de documentação solicitada em edital inabilita a licitante no certame.

Adiante, não houve ofensa aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade na decisão de inabilitar a recorrente, como afirmado pela mesma, pois é cediço saber que a administração pública deve sempre buscar atender o princípio da proposta mais vantajosa, em detrimento da formalidade do certame. Este entendimento se mantém quando considerado o **princípio da proporcionalidade e razoabilidade**, o qual é dever da Administração Pública observar os seguintes fundamentos, quais sejam: adequação – o meio empregado deverá ser compatível com o fim pretendido; exigibilidade – a conduta deve ser necessária sem que haja outros meios menos gravosos ou onerosos para se alcançar o fim público; proporcionalidade em sentido estrito – quando as vantagens a serem alcançadas pela Administração são manifestadamente expressivas.

Insta acentuar que no caso concreto todas as decisões tomadas foram com base nos princípios das razoabilidade e proporcionalidade. Dessa forma, afastado os formalismos exacerbados, a escolha da administração há de recair, sobretudo, **na proposta mais vantajosa apresentada pela proponente que preencher os requisitos necessários à contratação com a Administração Pública, nos moldes da Lei e do edital.**

No mesmo sentido é a lição de José dos Santos Carvalho Filho:

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.



Portanto, a recorrente apresentou documentação em desconformidade com as premissas editalícias, e por isto foi inabilitada, e, neste contexto, o Princípio da vinculação ao instrumento convocatório não permitiria solução diferenciada. Assim não merece prosperar os argumentos invocados pela Recorrente, permanecendo a mesma inabilitada no certame por esse motivo.

### III – DA DECISÃO

Por todo o exposto, sem nada mais a evocar, **CONHEÇO** o recurso administrativo interposto pela empresa **R R DISTRIBUIDORA**, para no mérito, **DAR PROVIMENTO PARCIAL**, tendo em vista que os motivos invocados suscitaram a necessidade de reconsideração da decisão desta Pregoeira no tocante a inabilitação da recorrente em razão da ausência de registro das notas explicativas, no entanto, mantém-se a decisão que a declarou INABILITADA no Pregão Eletrônico nº 023/2023, por não apresentar a declaração consolidada exigida no edital do referido certame.

**Por conseguinte, remeto os autos à autoridade competente para apreciação da decisão.**

Barreirinhas – MA, 25 de julho de 2023.

---

**Áquilas Conceição Martins**  
Pregoeira