

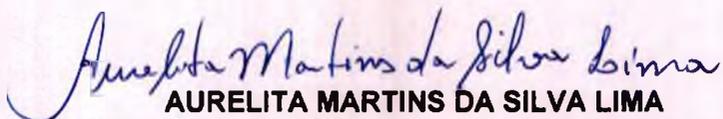
## DESPACHO

Aos Secretários de Desenvolvimento Urbano e Educação, Juventude, Desporto e Lazer,  
Sr. Francisco Ribeiro da Costa e a Sra. Ivoneide de Araújo Rodrigues

Encaminhamos cópia do RECURSO impetrado pela empresa **CLEZINALDO S DE ALMEIDA CONSTRUÇÕES - ME**, inscrita no CNPJ sob nº 22.575.652/0001-97, participante na TOMADA DE PREÇOS Nº 2506.01/2021-PMF/TP, objeto: **CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA CONSTRUÇÃO DE PRAÇA E REFORMA E AMPLIAÇÃO DE QUADRA NA COMUNIDADE DE COQUEIRINHO, CONFORME PROJETO EM ANEXO, ATRAVÉS DAS SECRETARIAS DE DESENVOLVIMENTO URBANO E EDUCAÇÃO, JUVENTUDE, DESPORTO E LAZER DO MUNICÍPIO DE FORTIM-CE**, relativo ao Processo Administrativo nº 2506.01/2021-PMF com base no Art. 109, parágrafo 4º, da Lei nº 8.666/93 e suas alterações.

Cumprem-nos informar que **NÃO** foram apresentadas contrarrazões após a comunicação as demais empresas participantes, conforme determina o Art. 109, § 3º, da Lei Federal nº. 8.666/93, na forma de encaminhamento por e-mail oficial das empresas e disponibilização do Recurso Administrativo através dos sites oficiais: <http://municipios.tce.ce.gov.br/licitacoes/> (Portal de Licitações dos Municípios do Estado do Ceará).

Fortim – CE, 16 de agosto de 2021.

  
**AURELITA MARTINS DA SILVA LIMA**

Presidente da Comissão Permanente de Licitação

## DECISÓRIO

Processo nº 2506.01/2021-PMF

Tomada de Preços nº 2506.01/2021-PMF/TP

Assunto: **RESPOSTA A RECURSO ADMINISTRATIVO**

Recorrente: CLEZINALDO S DE ALMEIDA CONSTRUCOES - ME, inscrita no CNPJ sob nº 22.575.652/0001-97.

Recorrido: Presidente da CPL.

## RESPOSTA AO RECURSO

A Presidente da Comissão Permanente de Licitação do Município de Fortim vem responder a **recurso administrativo** interposto referente à **TOMADA DE PREÇOS Nº 2506.01/2021-PMF/TP**, feito tempestivamente pela empresa **CLEZINALDO S DE ALMEIDA CONSTRUCOES - ME**, inscrita no CNPJ sob nº **22.575.652/0001-97**, com base no Art. 109, inciso I, "a", da Lei nº 8.666/93 e suas alterações.

## SÍNTESE DOS FATOS:

A empresa **CLEZINALDO S DE ALMEIDA CONSTRUCOES - ME**, em sua peça recursal, sustenta que o motivo ensejador da sua inabilitação previsto no item 4.2.6.3 declaração sem a devida assinatura não constitui motivo ensejador para inabilitar uma vez que seria excesso de rigorismo se tratando de mero erro simples. Relativo ao motivo previsto no item 4.2.5.1 do edital quanto a apresentação do seu balanço patrimonial entende que comprovou possuir capacidade econômico financeira ente que os motivos sugeridos pela comissão julgadora se mostram excessivos e rigorosos se baseando exclusivamente no texto do edital. Ao final pede que seja declarada sua habilitação ao processo devido ao excesso de rigorismo.

## DO MÉRITO DO RECURSO:

### a) Relativo a exigência prevista no item 4.2.5.1.

Como vimos os motivos apresentadas em julgamento de habilitação são objetivos e se balizaram em argumentos bem definidos previstos no edital. Como poderiam um participante ser declarado habilitado e, portanto, reclassificado se o mesmo não apresentou todos os documentos essenciais exigidos no edital convocatório quando da fase de habilitação, qual seja, não apresenta informações suficientes para a análise das condições da empresa, nem as notas explicativas solicitadas no item 4.2.5.1. Tal exigência do documento motivador da sua inabilitação são informações claramente definida no edital, conforme passamos a analisa-las ponto a ponto.

Demonstraremos que o balanço patrimonial exigido no item 4.2.5.1. na forma da lei está fundamentado na norma do Art. 31 inciso I da Lei nº 8.666/93 e suas alterações, *ipsis verbis*:

"Art. 31. A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á a:



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

Notemos que a exigência de balanço patrimonial acompanhado das notas explicativas é comprovadamente legal, sendo então que o descumprimento ao item editalício só poderia gerar a inabilitação da recorrente, conforme disposto no edital:

**4.2.5.1. Balanço patrimonial e demonstrações contábeis (DRE) do último exercício fiscal**, já exigíveis e apresentados na forma da lei, devidamente registrado na junta comercial da sede da licitante, acompanhado dos termos de abertura e de encerramento do Livro Diário - estes termos devidamente registrados na Junta Comercial - constando ainda, no balanço, o número do Livro Diário e das folhas nos quais se acha transcrito, que comprovem a boa situação financeira da empresa, com vistas aos compromissos que terá de assumir caso lhe seja adjudicado o objeto licitado, devidamente assinado pelo contador responsável, acompanhado das notas explicativas, sendo vedada sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados por Índices oficiais quando encerrados há mais de 03 (três) meses da data de apresentação da proposta;

(...)

**4.2.6.6. Os licitantes que deixarem de apresentar quaisquer dos documentos exigidos no Envelope nº 01 (Documentos de Habilitação), ou os apresentarem em desacordo com o estabelecido neste edital, ou com irregularidades, serão considerados inabilitados, não se admitindo complementação posterior.**

Em termos de segurança, legalidade, eficiência e, principalmente, interesse público (princípios que norteiam a administração pública), os requisitos específicos de habilitação econômico financeira, deve ser não só observado, mas seguido à risca da legalidade e formalidade.

As Notas explicativas - (NE), contêm informação adicional em relação à apresentada nas demonstrações contábeis, elas oferecem descrições narrativas ou segregações e aberturas de itens divulgados nessas demonstrações e informação acerca de itens que não se enquadram nos critérios de reconhecimento nas demonstrações contábeis, portanto são necessárias e úteis para melhor entendimento e análise das demonstrações contábeis, ou seja, aplicáveis em todos os casos que forem pertinentes, conforme adota a NBC TG 1000, item 3.17.

Vemos nesse caso, que a recorrente não apresentou as demonstrações acima, o que fere o princípio da isonomia e da vinculação ao instrumento convocatório, não porque estas exigências podem ser consideradas irrelevantes, mas sim porque se exige de todas as licitantes que assim se apresente, não sendo mencionado a discricionariedade da Administração em aceitar o que achar devido, e sim a obrigação de assim ser de acordo com as exigências do edital e da Lei.

Importante destacar, aliás, que até mesmo as Micro e Pequenas Empresas estão obrigadas a apresentar Notas Explicativas. Veja que NBC TG 1000 que é o novo nome da



antiga NBC T 19.41 e que faz referência a "Contabilidade para Pequenas e Médias Empresas", assim estabelece:

"Conjunto completo de demonstrações contábeis 3.17 O conjunto completo de demonstrações contábeis da entidade DEVE INCLUIR TODAS AS SEGUINTE 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."

Não se perca de vista que a própria NBC TG 1000 dedica toda sua seção 08 para tratar a respeito de notas explicativas o que ratifica sua obrigatoriedade em balanços:

"8.1 Esta seção dispõe sobre os princípios subjacentes às informações que devem ser apresentadas nas notas explicativas às demonstrações contábeis e como apresentá-las. As notas explicativas contêm informações adicionais àquelas apresentadas no balanço patrimonial, na demonstração do resultado, na demonstração do resultado abrangente, na demonstração dos lucros ou prejuízos acumulados (se apresentada), na demonstração das mutações do patrimônio líquido e na demonstração dos fluxos de caixa. As notas explicativas fornecem descrições narrativas e detalhes de itens apresentados nessas demonstrações e informações acerca de itens que não se qualificam para reconhecimento nessas demonstrações. Adicionalmente às exigências desta seção, quase todas as outras seções desta Norma exigem divulgações que são normalmente apresentadas nas notas explicativas."

Vale ainda buscar também respaldo no texto do § 4º do artigo 176 da lei 6.404/76, vejamos:

"[...]§ 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".

Os dispositivos supracitados aplicam-se as sociedades anônimas regidas pela lei 6.404/76 e por extensão aplicada as demais sociedades. Veja que não se fala em regime de tributação, portanto mesmo as entidades tributadas com base na sistemática do Simples Nacional estão obrigadas a elaboração das ditas notas.

É documento obrigatório a ser apresentado em balanço, portanto, a inclusão de Notas Explicativas sem o que resta impossível a análise correta das informações apresentadas.



Não havendo apresentação de notas explicativas nos autos dos balanços, portanto, deve permanecer a inabilitação da empresa recorrida.

Quanto à obrigatoriedade das empresas elaborarem notas explicativas referentes às demonstrações contábeis, trata-se de conduta estabelecida pela norma do Conselho Federal de Contabilidade - CFC, visando à melhoria da função da contabilidade, que é fornecer informações aos seus usuários. Não há o que questionar.

Já com relação à redação do edital, que solicita a apresentação do balanço patrimonial como qualquer outra demonstração contábil "na forma da lei", é possível interpretar a redação como o documento elaborado em harmonia com o que a legislação prevê e o CFC normatiza. Ademais, a ausência da apresentação das notas explicativas não implica na conclusão de que a empresa não produza suas demonstrações na forma da lei, apenas que não há necessidade das notas explicativas para comprovar o que a Administração solicita.

**b) Relativo a declaração prevista nos itens 4.2.6.3 do edital sem assinatura.**

A Recorrente pugna pela habilitação de sua empresa, alegando que trata-se de mero erro e vício de forma, sanável e irrelevante, sem prejuízo da estrita observância das normas contidas na legislação.

No entanto, o art. 27 da lei 8.666/93 trata do rol de documentos exigidos para a habilitação, a seguir elencados:

- I- habilitação jurídica;
- II- qualificação técnica;
- III- qualificação econômico-financeira;
- IV-regularidade fiscal;
- V - cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art 7º da Constituição Federal.

Todavia, as declarações exigidas nos itens 2.4.6 do edital, exigidos dos licitantes no envelope de habilitação, correspondem aos documentos indispensáveis do art. 27, inciso V e art. 30, III da lei 8.666/93.

Uma proposta sem assinatura não pode ser considerada válida.

Conceito de Assinatura: s.f., firma, nome escrito pelo próprio; autenticação de documento pela aposição do nome escrito; ação de assinar.

Não há que se falar em mera formalidade ou alegação de formalismo exagerado pela Comissão de Licitação, uma vez que a assinatura é requisito indispensável para validade jurídica de qualquer documento e o julgamento foi objetivo, dentro da legalidade, pois inabilitou a empresa que apresentou todas as declarações sem assinatura.

Importante destacar que a assinatura é requisito de validade de diversos documentos, como cheques, títulos de crédito, documentos de identificação, decisões judiciais, procurações, entre outros.



Não há dúvidas: um documento não-assinado é um documento inválido e inexistente no mundo jurídico.

No exame dos documentos, com relação a sua regularidade formal, a ausência de assinatura constitui uma irregularidade passível de inabilitação.

Não seria um ato arbitrário, nem provindo de mero protocolo procedimental; a necessidade de assinatura nos documentos de habilitação decorre da própria essência do ato, pois trata de elemento integrante da própria formulação. Sem assinatura, não há, a rigor, documento válido.

A principal finalidade da exigência de assinatura nos documentos de habilitação e o efeito concreto produzido para o certame é caracterizar a manifestação da vontade do licitante.

O documento devidamente assinado impede, como regra, que seu conteúdo seja colocado em dúvida pela própria empresa, na tentativa de eximir-se das obrigações ali firmadas.

Nesse sentido as declarações apresentadas sem assinatura do responsável, de acordo com a legislação, caracteriza a falta de legitimidade que deve existir em todo o processo, seja judicial ou administrativo, desta forma, estas declarações apresentadas sem legitimidade devem ser desconsideradas, e, quando assim agiu esta Comissão Julgadora, agiu dentro da lei, cumprindo rigorosamente a legislação, a qual se encontra vinculada, não podendo aceitar um documento apresentado ao certame sem legitimidade.

A ausência de assinatura em documento habilitatório do licitante poderia ser suprida se o representante do licitante estivesse presente e, tendo poderes para tanto, sanar tal vício ou seja, ratificá-la no ato.

No entanto, não foi isso que aconteceu uma vez que não houve representante da empresa, presente a sessão de abertura dos envelopes documentos, houve a preclusão do direito da empresa recorrente em assinar o documento, pois não houve interesse por parte da empresa e seu representante de se fazerem presente no ato de abertura dos envelopes de habilitação em sessão pública.

A evidência que a resposta só pode ser uma: o cuidado para a plena satisfação e preservação do *interesse público*, dever primeiro dos entes públicos que, ao assim procederem, estão a dar cumprimento ao comando constitucional insculpido no *caput* do art. 37, da Carta Federal, que lhes exige a estrita observância, em seu agir, dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, dentre outros requisitos consagrados no texto de nossa Constituição.

A lei de licitações deverá ser aplicada em sua amplitude, principalmente com as demais normas vigentes e originárias, as constitucionais, portanto, em relação à legitimidade da referida exigência e, a respeito da sua legalidade, analisemos a luz da indispensabilidade contida no Art. 37, inciso 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. (grifamos).

Este é o comando legal, esta é a interpretação da melhor doutrina administrativista pátria acima arrolada, este é o entendimento da jurisprudência, inclusive administrativa, caso do Tribunal de Contas da União, como se apontou, que deve ser observada por imperativos indeclináveis para o administrador público e que são, exatamente, seu dever de preservar o interesse público e, isto, porque, como afirma Celso Antônio Bandeira de Mello:

*“À Administração não convém atirar-se em negócios aleatórios. Não pode envolver-se em riscos que tragam incertezas quanto ao efetivo cumprimento dos encargos que poderão incidir sobre a parte vencedora. O interesse público, a continuidade do serviço, não se compadecem com álea que deriva de avença travada com que pudesse comprometer, por insuficiência econômica ou técnica, a satisfação dos superiores interesses curados pelo Poder Público.”*

Sequer poder-se-ia afirmar, neste caso, que as exigências editalícias seriam restritivas da competição. Assim sendo, não se pode, deixar de prever requisitos que sejam *legais, pertinentes e relevantes* ao atendimento do objeto perseguido, à luz do interesse público, porque não é essa a *ratio legis*.

Nesse diapasão decidiu o STJ:

*“...desmerece habilitação em licitação pública a concorrente que não satisfaz as exigências estabelecidas na legislação de regência e dadas no edital.”*  
Fonte: STJ. 1ª turma, RESP nº 179324/SC. Registro nº 199800464735.DJ 24 Jun.. 2002. p. 00188. Revista Fórum Administrativo – Direito Público vol. 17. ano 2. jul. 2002.

Assim, a luz dos enunciados alhures, não poderá a comissão de licitação considerar habilitada a empresa impetrante, pelas razões já apontadas nesta peça, mormente em vista do descumprimento aos itens do edital regedor, posto que, se assim proceder, descumprirá o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, consagrado nas recomendações do Art. 41, caput, da Lei de Licitações Vigente, *ipsis verbis*:

*“Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.”*

Ao comentar o art. 41 acima transcrito, o Prof. Marçal Justen Filho, em sua obra “Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos”, ensina:

*"O descumprimento a qualquer regra do edital deverá ser reprimido, inclusive através dos instrumentos de controle interno da Administração Pública". (pág. 382).*

No dizer do saudoso Prof. Hely Lopes Meirelles, em sua obra "Licitação e Contrato Administrativo",

*"Nada se pode exigir ou decidir além ou aquém do edital, porque é a lei interna da concorrência e da tomada de preços" (pág 88).*

É entendimento corrente na doutrina, como na jurisprudência, que o Edital, no procedimento licitatório, constitui lei entre as partes e é instrumento de validade dos atos praticados no curso da licitação.

Na escolha do vencedor da licitação deve-se verificar se todos os requisitos expostos no edital de convocação foram atendidos, sendo por óbvio que a melhor proposta para a Administração Pública é aquela que atende de forma perfeita ao edital de Convocação, senão não haveria motivos para a existência de tal edital, que sabemos ser fundamental na licitação.

Na percepção de Diógenes Gasparini, *"submete tanto a Administração Pública licitante como os interessados na licitação, os proponentes, à rigorosa observância dos termos e condições do edital"*.

Prossegue o ilustre jurista, nas linhas a seguir:

*"(...) estabelecidas às regras de certa licitação, tomam-se elas inalteráveis durante todo o seu procedimento. Nada justifica qualquer alteração de momento ou pontual para atender esta ou aquela situação.*

Ao descumprir normas editalícias, a Administração frustra a própria razão de ser da licitação e viola os princípios que direcionam a atividade administrativa, tais como: o da legalidade, da moralidade e da isonomia.

Nesta seara vejamos entendimento do STJ:

O STJ entendeu: "O princípio da vinculação ao instrumento convocatório se traduz na regra de que o edital faz a lei entre as partes, devendo os seus termos serem observados até o final do certame, vez que se vinculam as partes."

Fonte: STJ. 1ª turma, RESP nº 354977/SC. Registro nº 200101284066. DJ 09 dez. 2003. p. 00213.

Outro princípio que seria descumprido é o não menos importante princípio do julgamento objetivo. A licitação tem que chegar a um final, esse final é o julgamento, realizado pela própria Comissão de Licitação ou pregoeiro, e no caso de convite, por um servidor nomeado. Esse julgamento deve observar o critério objetivo indicado no instrumento convocatório. Tal julgamento, portanto, deve ser realizado por critério, que sobre ser objetivo deve estar previamente estabelecido no edital ou na carta-convite. Portanto, quem vai participar da licitação tem o direito de saber qual é o critério pelo qual esse certame vai ser julgado, como assim o foi.



Desta feita, habilitar a recorrente seria incorrer em ilegalidade do ato administrativo, e, conseqüentemente, do procedimento licitatório, caso em que haveria de ser o mesmo anulado. Nesse diapasão arremata **Hely Lopes Meirelles**, em ensinamento percuciente, que:

*"Ato nulo é o que nasce afetado de vício insanável por ausência ou defeito substancial em seus elementos constitutivos, ou no procedimento formativo. A nulidade pode ser explícita ou virtual. É explícita quando a lei comina expressamente, indicando os vícios que lhe dão origem; é virtual quando a invalidade decorre da infringência de princípios específicos do direito público, reconhecidos por interpretação das normas concementes ao ato. Em qualquer destes casos, porém, o ato é ilegítimo ou ilegal e não produz qualquer efeito válido entre as partes, pela evidente razão de que não se pode adquirir direitos contra a lei." (DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO, RT, 12ª ed., São Paulo, p. 132)*

Assim, não resta dúvidas quanto a coerência e legalidade da exigência editalícia por estar amplamente conforme a legislação vigente. Bem como não assiste qualquer razão a recorrente em seu pleito uma vez que descumpriu os requisitos postos no edital convocatório de acordo com a legislação vigente.

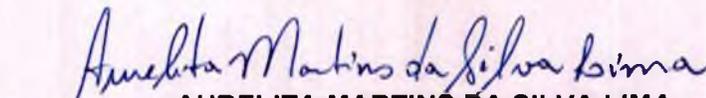
#### DA DECISÃO

1) **CONHECER** do recurso administrativo ora interposto da empresa: **CLEZINALDO S DE ALMEIDA CONSTRUCOES - ME**, inscrita no CNPJ sob nº 22.575.652/0001-97, para no mérito **NEGAR-LHE PROVIMENTO** julgando **IMPROCEDENTES** os pedidos formulados mantendo o julgamento antes proferido de sua **INABILITAÇÃO** para o certame e demais fases processuais.

#### DETERMINO:

a) Encaminhar as razões recursais apresentadas pela recorrente e pela recorrida, respectivamente, aos Secretários de **DESENVOLVIMENTO URBANO E EDUCAÇÃO, JUVENTUDE, DESPORTO E LAZER** para pronunciamento acerca desta decisão;

Fortim- CE, 16 de agosto de 2021.

  
**AURELITA MARTINS DA SILVA LIMA**

Presidente da Comissão Permanente de Licitação

Fortim / CE, 16 de agosto de 2021.

À Presidente da CPL.  
Sra. Presidente,

TOMADA DE PREÇOS N.º 2506.01/2021-PMF/TP

ASSUNTO/FEITO: Julgamento de RECURSO ADMINISTRATIVO.

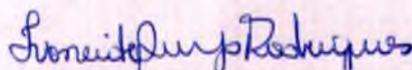
Com base no Art. 109, parágrafo 4º, da Lei nº 8.666/93 e suas alterações, **RATIFICAMOS** o julgamento da Presidente do Município de Fortim, principalmente no tocante a manutenção da decisão que julgou a fase de habilitação, no sentido de dar improcedência do Recurso Administrativo interposto pela recorrente **CLEZINALDO S DE ALMEIDA CONSTRUCOES - ME**, inscrita no CNPJ sob nº 22.575.652/0001-97. Por entendermos condizentes com as normas legais e editalícias, quanto aos procedimentos processuais do objeto **CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA CONSTRUÇÃO DE PRAÇA E REFORMA E AMPLIAÇÃO DE QUADRA NA COMUNIDADE DE COQUEIRINHO, CONFORME PROJETO EM ANEXO, ATRAVÉS DAS SECRETARIAS DE DESENVOLVIMENTO URBANO E EDUCAÇÃO, JUVENTUDE, DESPORTO E LAZER DO MUNICÍPIO DE FORTIM-CE.**

De modo a preservar-se a legislação competente, e os princípios norteadores da atividade administrativa, tais quais o da legalidade, igualdade, impessoalidade, moralidade, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo.

Sendo o que nos consta, subscrevemo-nos.



**FRANCISCO RIBEIRO DA COSTA**  
Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano



**IVONEIDE DE ARAUJO RODRIGUES**  
Secretaria Municipal de Educação, Juventude,  
Desporto e Lazer