

GABINETE DO CONSELHEIRO Ricardo Torres
Excelentíssimo Senhor Conselheiro

Ref.: Representação em face do Pregão Eletrônico 23/2023-SMS/CRSLeste, que o objeto é a contratação de empresa de Engenharia especializada em conservação e manutenção predial com fornecimento de materiais para as unidades sob gestão da Coordenadoria Regional de Saúde Leste.

1. INTRODUÇÃO

Trata o presente de análise de Representação apresentada pela empresa Cibam Engenharia Ltda (inscrita no CNPJ sob nº 01.211.015/0001-61), em face do Pregão Eletrônico 23/2023, lançado pela Secretaria Municipal de Saúde (SMS), cujo objeto é a “contratação de empresa de Engenharia Especializada em Conservação e Manutenção Predial com fornecimento de materiais para as Unidades sob gestão da Coordenadoria Regional de Saúde Leste” (Processo SEI nº 6018.2023/0086207-9).

A abertura do certame ocorreu em 07.12.2023 e a Representante, que foi uma das empresas licitantes, ofertou o melhor lance, no montante de R\$ 309.000,00 mensais. A empresa Soluções Serviços Terceirizados Ltda (Soluções) interpôs recurso administrativo em face da habilitação da Representante, o que resultou em sua desqualificação, segundo a decisão, pela não apresentação de toda a documentação necessária para sua habilitação.

Como consequência, o melhor lance passou a ser o da empresa Soluções, no montante de R\$ 350.000,00 mensais (Termo de Julgamento da segunda sessão, peça 17). Então, a Representante recorreu da decisão de habilitação da empresa Soluções, mas seu recurso teve o provimento negado. A licitação foi homologada e a empresa Soluções foi contratada, em 20.02.2024, pelo valor mensal de R\$ 349.985,21 (peças 18 e 19).

A SMS apresentou manifestação prévia às peças 12/14, tendo a Auditoria se manifestado, em sede de Relatório Conclusivo na peça 21, pela procedência do item relativo à inabilitação da Representante em função da não apresentação de Balanço Patrimonial de 2021.

Retornam os Autos a esta Especializada para manifestação quanto ao acrescido pela Origem nas peças 27 e 28.

2. ANÁLISE

2.1. Inabilitação da Cibam por falta de apresentação do Balanço Patrimonial de 2021

Manifestação da SMS (peça 27)

[...] Conforme se verifica no decurso do administrativo licitatório, a empresa/licitante CIBAM ENGENHARIA EIRELI – EPP., **DEIXOU DE APRESENTAR** o que é requerido em LEI e em edital, isto é, demonstrou o balanço patrimonial e demonstrações contábeis dos 02 (dois) últimos exercícios sociais, **tão somente, aos nos de 2020 e 2022**, inobservando a disposição do inciso I do art.69 da Lei Federal 14.133/2021 e item 11.5.3, 'b' do edital.

Há de apontar que o Pregoeiro por 02 (duas) vezes, comunicou (horários 12h37m10s; 13h25m34s do dia 07/12/2023) em chat do site oficial (link 100338592 – fls. 04/05), que não estava localizando o balanço patrimonial e demonstrações contábeis, conforme alínea 11.5.3 do edital, sendo inclusive concedido, por solicitação da empresa/licitante, prazos adicionais.

Entretanto, essa não efetuou a complementação do documento faltante (**balanço patrimonial**), sendo apresentado somente as demonstrações contábeis (DRE/2021 e DMPL/2021. Pertinente salientar que quando da habilitação por parte do Pregoeiro à empresa/licitante CIBAM ENGENHARIA EIRELI – EPP, que ocorreu por ter sido levado a erro, haja vista que os arquivos mencionados e encaminhados, constavam nome de “ECD2021”, mas se tratavam de documentos de 2020 (links 100339360 e 100340909), e somente por meio de recurso da 2.^a colocada, foi apontada e verificada a irregularidade. [...]

[...] Somos de acordo ao entendimento do Srs. Auditores, quando esse se manifesta quanto à adoção do **formalismo moderado** previsto na **Lei Federal 14.133/2021**, uma vez que representa uma abordagem que visa equilibrar a rigidez formal com a eficiência e o interesse público nos processos licitatórios, estando inclusive previsto no art. 12 (LF 14.133/2021), que estabelece que o **desatendimento de exigências meramente formais** não resultará no afastamento do licitante ou na invalidação do processo, desde que não comprometa a avaliação da qualificação ou a compreensão da proposta. [...]

[...] Uma vez que a empresa/licitante **deixou de atender a norma estabelecida em edital e lei** (legalidade conforme o ordenamento) e a **correção material** (a substituição do documento exigido – Balanço Patrimonial, ano 2021), houve uma afronta legítima e explícita aos princípios da legalidade, moralidade, probidade administrativa, da vinculação ao edital e segurança jurídica, que diante da ponderação dos princípios, sopesam sobre o formalismo moderado. [...]

Análise da Coordenadoria

Conforme afirmou a Auditoria anteriormente em sede de Relatório Conclusivo, a questão central que aqui se discute é a possibilidade ou não da superação da falta de apresentação do Balanço Patrimonial de um dos exercícios pela Representante (peça 21, fl. 4).

Nota-se, após análise da manifestação da Origem, uma série de pontos que sugere que a superação seria possível mediante procedimentos adicionais básicos.

Primeiramente, a própria exigência editalícia, tratada como norma inquestionável pela Origem, não cumpre os requisitos legais para sua existência.

De fato, o artigo 60 da LF n.º 14.331/21 (doravante NLLC) exige que a habilitação econômica-financeira seja realizada de maneira objetiva e devidamente justificada.

Não foi localizada qualquer justificativa técnica neste sentido nos Autos do Processo SEI 6018.2023/0086207-9, nem em relação à exigência nem em relação ao fator numérico dos índices. Frise-se que tal exigência dos referidos demonstrativos contábeis não é obrigatória¹ e precisa ser fundamentada caso a caso.

Outro ponto seria em relação ao aspecto formal da exigência. A Representante de fato errou ao não enviar a documentação completa para habilitação, todavia a Auditoria entende que também houve falha do Poder Público em solicitar, verificar e diligenciar adequadamente, notadamente tendo em vista a proposta mais favorável da Representante.

Ao enviar alertas de documentação ao licitante, atitude correta por parte da Pregoeira, não fica evidenciado a qual ano a mesma fazia referência, sendo certo que o Licitante enviou arquivo correspondente ao ano de 2020.

A menção “ECD 2021” é absolutamente compreensível e corrente na prática corporativa, uma vez que as empresas privadas enviam os seus dados contábeis sempre no ano subsequente ao ano base de apuração.

¹ REsp 402.711/SP, rel. Min. José Delgado, D.J. 19/08/2002.

Fica evidenciado no processo que a Origem não verificou o conteúdo enviado, o que ensejou a habilitação prematura da Representante.

A falha acima descrita não ficou restrita a constatação de existência documental. Ela se estende também à análise dos conteúdos informados.

De fato, além de não justificar a inclusão de tal exigência no Edital, nota-se que, uma vez enviados, os referidos índices de habilitação econômico-financeira não foram verificados. Embora haja necessidade de declaração dos mesmos por parte dos licitantes, é desnecessário afirmar a obrigatoriedade de validação de tais números por parte do pregoeiro e sua equipe, sob pena de concessão de uma habilitação precária, como a que ocorreu no caso em tela.

Não foi localizada nos Autos do processo correspondente qualquer formalização da necessária verificação de índices, nem de um eventual cotejamento das demonstrações, neste sentido:

A continuidade dos lançamentos contábeis inviabiliza a desconformidade entre as informações constantes das demonstrações pertinentes ao último exercício relativamente àquelas do exercício pretérito².

A verificação do balanço juntado, ainda que sumária, evitaria a habilitação precoce da Representante. A ausência da verificação do balanço juntado e da correção do cálculo do índice conferem relevância meramente formal às exigências, sendo que tanto os balanços juntados quanto o cálculo devem ser conferidos materialmente.

É de se ressaltar que ainda assim não houve prejuízo à análise da proposta.

Nota-se que, entre a documentação encartada pela Representante no procedimento de habilitação, estava justamente a sua demonstração de índices financeiros para o ano de 2021 (SEI 094816755 – fls. 71) em que as exigências mínimas foram superadas de maneira expressiva, bastando que houvesse uma solicitação tempestiva do balanço correspondente para verificação.

² Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. Ed. RT, Marçal Justen Filho, 2021, fl. 884.

Assim, transcrevendo anotações realizadas pela própria Origem: “o **desatendimento de exigências meramente formais** não resultará no afastamento do licitante ou na invalidação do processo, desde que não comprometa a avaliação da qualificação ou a compreensão da proposta”.

Assim, nota-se que:

- a) Não foi localizada justificativa nos Autos do Processo para exigências contábeis de habilitação financeira como exige a legislação;
- b) Não foi solicitado o envio de documentos com as especificações necessárias para o envio correto do balanço patrimonial de 2021;
- c) Não foi verificado pela Origem o conteúdo do arquivo enviado pela Representante, fiando-se apenas na denominação ECD 2021, que não está incorreta conforme entendimento acima aduzido.
- d) Não foi verificada a veracidade dos números enviados, procedimento obrigatório e que evitaria a habilitação prematura da Representante e cuja falta de análise torna a exigência inócua.

Assim, nota-se que a Origem não justifica a necessidade de exigência de tais índices e posteriormente não verifica sua correção, não sendo suficiente para justificar a escolha de uma proposta mais onerosa aos cofres públicos.

Reforce-se que as informações contábeis necessárias ao conhecimento dos índices, ainda que a Origem não faça tais verificações, constavam do processo, não tendo em nenhum momento a Origem evidenciado qual informação foi negligenciada ou negada pela Representante e que tenha comprometido a avaliação da proposta.

O entendimento da Auditoria é que as questões ora discutidas derivam muito mais de falhas procedimentais e jurídicas da própria Origem do que da Representante, conforme documentação constante nos Autos do Processo.

Assim, pelo acima exposto a Auditoria entende pela manutenção da **procedência** da Representação neste ponto.

3. CONCLUSÃO

Da análise do alegado na Representação, em sede de Relatório Conclusivo, consideramos a Representação **parcialmente procedente**:

- **Procedente** em relação ao subitem **2.1** do Relatório.
- **Improcedente** em relação aos subitens **2.2** e **2.3** do Relatório.

São Paulo, em 18 de abril de 2024.

ALLAN SIDNEY JOSÉ DE MELLO SIGG
Auditor de Controle Externo
Coordenadoria IV

ANNE TOBOS MELNIKOFF
Supervisora de Controle Externo -
Substituta
Coordenadoria IV

De acordo, em

LUIZ GUSTAVO DE OLIVEIRA VIEIRA
Coordenador de Controle Externo
Coordenadoria IV