



MINISTÉRIO DA CULTURA

Processo Administrativo nº 01400.009905/2023-08

Recorrente: PLANSUL PLANEJAMENTO E CONSULTORIA LTDA.

Licitação: Pregão Eletrônico nº 10/2023

Objeto: Registro Formal de Preços visando à contratação de empresa especializada para a prestação, de forma contínua, de serviços terceirizados de Secretariado e Apoio às atividades administrativas acessórias, instrumentais ou complementares, em regime de empreitada por preço unitário, objetivando atender às necessidades dos Ministérios da Cultura e do Turismo, em Brasília DF.

Assunto: Licitação na modalidade de pregão. Recurso interposto por empresa concorrente. Manifestação da decisão do Pregoeiro.

1. DOS FATOS

- 1.1. Conhece-se do recurso, tendo em vista que o mesmo foi impetrado tempestivamente, consoante o disposto no art. 4º, inciso XVIII, da Lei nº 10.520, de 17/07/2002.
- 1.2. Em atenção ao supracitado dispositivo legal, as demais licitantes foram intimadas a impugná-lo, tendo sido apresentada contrarrazão pela empresa Esplanada Serviços Terceirizados Ltda.

2. ALEGAÇÕES DA RECORRENTE

- 2.1. Objetivando compor a parte expositiva inicial, transcrevemos, abaixo, trechos das alegações da Recorrente, registradas no Portal de Compras Eletrônico do Governo Federal Comprasnet, ambiente virtual onde foi realizada a referida licitação, com os ajustes de forma julgados necessários:

RECURSO ADMINISTRATIVO

Contra proposta e habilitação da empresa vencedora da Licitação ESPLANADA SERVIÇOS TERCEIRIZADOS LTDA, no Pregão em referência que não observou a cláusula do Edital, conforme abaixo especificado.

I – Do não cumprimento do item 9.10.5.1 do Edital:

Recorrente e recorrida são participantes do Pregão Eletrônico nº10/2023, que tem por objeto "O objeto da presente licitação é a escolha da proposta mais vantajosa para a contratação de empresa especializada para a prestação, de forma contínua, de serviços terceirizados de Secretariado e Apoio às atividades administrativas acessórias, instrumentais ou complementares, em regime de empreitada por preço unitário, objetivando atender às necessidades dos Ministérios da Cultura e do Turismo, em Brasília DF, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital e seus anexos."

Para a formação do preço relativo a comprovação de Capital Circulante Líquido ou Capital de Giro, o edital foi claro em prever que a porcentagem mínima seria de 16,66% do valor estimado para contratação, conforme consta do (item 9.10.5.1):

9.10.5.1. Comprovação de possuir Capital Circulante Líquido (CCL) ou Capital de Giro (Ativo Circulante – Passivo Circulante) de, no mínimo, 16,66% (dezesseis

inteiros e sessenta e seis centésimos por cento) do valor estimado para a contratação ou item pertinente, tendo por base o balanço patrimonial e as demonstrações contábeis já exigíveis na forma da lei.

Ocorre que tal previsão não foi observada pela recorrida, a habilitação da empresa foi equivocada, pois ela não atende ao item 9.10.5.1 do edital, que exige que o valor do lance seja igual a, no mínimo, 16,66% do valor global do contrato. No caso, o valor do lance foi de R\$ 53.253.864,48, e o valor mínimo exigido seria de R\$ 8.872.093,82.

No entanto, a empresa comprovou ter apenas R\$ 8.561.722,62 em contratos ativos, o que significa que não atende ao requisito de habilitação.

(...)

Assim, não resta outra alternativa a essa Comissão de Licitação ou ao Pregoeiro que promova a retomada da fase de análise das propostas, revogando a Habilitação da empresa recorrida, o que requer seja declarado.

II – DO PEDIDO:

Por todo o exposto, requer-se o total provimento do presente Recurso, com a REVOGAÇÃO da habilitação da ESPLANADA SERVIÇOS TERCEIRIZADOS LTDA e sua desclassificação do PE N.º 10/2023.

3. DA CONTRARRAZÃO DA EMPRESA VENCEDORA DO CERTAME

3.1. Foi registrada no Comprasnet, também tempestivamente e com a finalidade de impugnação do recurso supracitado, a contrarrazão da empresa Esplanada Serviços Terceirizados Ltda, nos termos constantes abaixo, com os ajustes de forma julgados necessários, tendo a mesma servido de subsídio para o julgamento do recurso interposto:

A recorrente PLANSUL afirma que a empresa ESPLANADA não deverá ser habilitada, porquanto não comprova a sua qualificação econômica, porquanto teria descumprido o item 9.10.5.1.

Pois bem, de acordo com o item 8.8 o órgão poderá solicitar diligências para comprovar sua exequibilidade:

8.8. Se houver indícios de inexecutabilidade da proposta de preço, ou em caso da necessidade de esclarecimentos complementares, poderão ser efetuadas diligências, na forma do § 3º do artigo 43 da Lei nº 8.666, de 1993 e a exemplo das enumeradas no item 9.4 do Anexo VII-A da IN SEGES/MP N. 5, de 2017, para que a empresa comprove a exequibilidade da proposta.

No caso presente, foram realizadas todas as diligências necessárias para a demonstração da qualificação econômica da empresa, no qual constatou que tem plena capacidade econômica de assumir o contrato. Aliás, o balanço patrimonial é a demonstração do último exercício do ano da empresa, contudo, existe a possibilidade de ser inserido o balanço intermediário. Embora seja vedado o uso de balancetes para a qualificação econômico-financeira, é possível, que sejam apresentados balanços intermediários, pois são de caráter definitivo, desde que haja previsão legal ou no contrato social, Lei 6.404/1976.

Se observar consta no contrato social e também em edital:
9.10.2.2. é admissível o balanço intermediário, se decorrer de lei ou contrato/estatuto social.

(...)

Como mencionado anteriormente, é importante destacar que, quando há previsão legal ou cláusula específica no contrato social referente aos balanços intermediários (distintos dos balanços provisórios e balancetes), esse documento deve ser prontamente aceito quando solicitado. Essa prática se justifica pela possibilidade de a empresa ter passado por reestruturações desde o último exercício financeiro ou, ainda, pela ocorrência de eventos significativos que possam ter impactado suas operações. Em outras palavras, a existência desses balanços intermediários proporciona uma visão mais atualizada da situação econômico-financeira da empresa, permitindo considerar dados mais recentes para uma avaliação mais precisa. Isso é crucial, especialmente em processos licitatórios, nos quais a qualificação econômico-financeira da licitante desempenha um papel crucial.

Dessa forma, a aceitação desses documentos adicionais não apenas está em conformidade com as disposições legais ou contratuais, mas também se mostra sensata diante da necessidade de obter informações mais recentes e relevantes sobre a saúde financeira da empresa concorrente, promovendo, assim, uma análise mais abrangente e atualizada na tomada de decisões.

(...)

Na verdade, esta é uma das aplicações clássicas do princípio formalismo moderado, que privilegia a realização de diligências, tal como as realizadas por esta Autoridade pregoeira, com vistas a retificar e/ou complementar documentos apresentados no presente pregão. Neste passo, cogitar a desclassificação da recorrente, expressa um apego vazio às ferramentas, aos instrumentos, isto é, aos meios em detrimento dos objetivos previamente fixados.

Sendo assim, a classificação da empresa recorrente, é medida revestida de todo direito, de modo que são improcedentes as alegações recursais, porque:

- Os Balanço relativo ao último exercício social e o ora complementado com o balanço intermediário, não se trata de documentos contábeis "antagônicos". O segundo demonstrativo é um documento contábil formal de atualização do primeiro à realidade financeira atual da recorrida, regularmente protocolizado junto à JCDF. Logo, este deve ser considerado como válido.

Vê-se, portanto, que o equívoco apontado pela recorrente Plansul, não pode jamais ensejar a inabilitação da recorrente, a uma, porque cuida-se de um equívoco sanável; a duas, porque a recorrente apresenta o balanço intermediário, que comprova o atendimento a todos os índices contábeis exigidos e o CCL, demonstrando, assim, sua higidez econômico-financeira.

(...)

Sendo assim, considerando o que foi demonstrado acima a partir de seus documentos que foram diligenciados, espera a recorrida ESPLANADA SERVIÇOS TERCEIRIZADOS LTDA, seja conhecido e DESPROVIDO o Recurso Administrativo apresentado pela empresa PLANSUL PLANEJAMENTO E CONSULTORIA LTDA, mantendo incólume a sua habilitação no certame.

4. DA ANÁLISE E JULGAMENTO.

- 4.1. O julgamento a seguir proferido foi pautado por criteriosa análise de todos os pontos suscitados pela Recorrente, consoante determinação do Tribunal de Contas da União (TCU), em especial, o contido no Acórdão nº 1.182/2004-Plenário, que determina a *"emissão de análise circunstanciada de todos os itens dos recursos interpostos em procedimentos licitatórios, decidindo de forma expressa e fundamentada, consoante o art. 50, inciso V, da Lei 9.784/99"*.
- 4.2. Adentrando o mérito da peça recursal, trata-se aqui de controversa discussão sobre a juntada "tardia" de documentos.
- 4.3. Assiste razão à recorrente quando aduz que, no momento do aceite da proposta apresentada pela recorrida, não havia comprovação de atendimento ao exigido no item 9.10.5.1 do instrumento convocatório, a saber: *"Comprovação de possuir Capital Circulante Líquido (CCL) ou Capital de Giro (Ativo Circulante – Passivo Circulante) de, no mínimo, 16,66% (dezesseis inteiros e sessenta e seis centésimos por cento) do valor estimado para a contratação ou item pertinente, tendo por base o balanço patrimonial e as demonstrações contábeis já exigíveis na forma da lei."*
- 4.4. A recorrida apresentou CCL de R\$ 8.561.722,62, valor inferior ao exigido no edital, qual seja R\$ 10.718.401,02 (16,66% do valor estimado da contratação).
- 4.5. Ainda que o cotejo utilizasse como referência o valor da proposta da recorrida (que será eventualmente o valor do contrato a ser firmado), ainda assim seria necessária a comprovação de CCL no montante de R\$ 8.871.704,48, o que não ocorreu àquele momento processual.
- 4.6. Embora não seja relevante para o caso, cumpre destacar que, normalmente, os editais solicitam a comprovação dos índices de Liquidez Geral, Solvência Geral e Liquidez Corrente. Apenas nos casos desses índices serem inferiores a 1 (um) é que, subsidiariamente, é solicitado comprovação de Patrimônio Líquido e/ou CCL.

- 4.7. No edital em epígrafe, em função do seu objeto, foi exigida a comprovação dos 3 (três) parâmetros concomitantemente, índices, PL e CCL, conforme exige a Instrução Normativa nº 5/2017.
- 4.8. Como os índices apresentados eram superiores a 1 (um) e o PL era maior que 10% (dez por cento) do valor estimado, este pregoeiro não se atentou em calcular o CCL. Erro meu.
- 4.9. Feito este *mea culpa*, cumpre destacar que a recorrida, por ocasião da apresentação de suas contrarrazões, trouxe aos autos seu balanço intermediário, registrado na Junta Comercial, Industrial e Serviços do Distrito Federal apenas em 07/12/2023.
- 4.10. Tal documento revela um Capital Circulante Líquido da ordem de R\$ 18.000.000,00, superando, em muito, o exigido no edital.
- 4.11. Eis aqui o dilema, aceitar ou não tal documento.
- 4.12. É fato que o balanço patrimonial apresentado por todas as licitantes se refere ao ano de 2022 e, como tal, demonstra a situação ao final das empresas ao final daquele exercício, ou, em outras palavras, há quase um ano.
- 4.13. Já o balanço intermediário apresentado pela recorrida apresenta sua situação atual, de momento.
- 4.14. A questão aqui é ponderar se se deve aferir a real capacidade financeira de uma empresa por seus demonstrativos atuais ou levando-se em conta aqueles emitidos há quase um ano.
- 4.15. Me parece óbvio que a segunda hipótese é a que melhor reflete a realidade.
- 4.16. Não se trata aqui de ignorar o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, mas de ponderá-lo considerando também o princípio do formalismo moderado e o princípio da supremacia do interesse público, tendo em vista que nenhum deles é absoluto.
- 4.17. Nessa esteira, é preciso atentar para o fato de que a recorrida não criou uma nova situação, mas atestou, ainda que de forma tardia, uma condição pré-existente à abertura do certame. Ou seja, sua “nova” condição financeira já era um fato concreto antes da abertura da licitação. O novo balanço apenas trouxe luz a essa situação.
- 4.18. Nessa linha de raciocínio, já se posicionou o Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão nº 1211/2021-Plenário, nos seguintes termos (grifo meu):

"(...)Admitir a juntada de documentos que apenas venham a atestar condição pré-existente à abertura da sessão pública do certame não fere os princípios da isonomia e igualdade entre as licitantes e o oposto, ou seja, a desclassificação do licitante, sem que lhe seja conferida oportunidade para sanear os seus documentos de habilitação e/ou proposta, resulta em objetivo dissociado do interesse público, **com a prevalência do processo (meio) sobre o resultado almejado (fim)**. O pregoeiro, durante as fases de julgamento das propostas e/ou habilitação, deve sanear eventuais erros ou falhas que não alterem a substância das propostas, dos documentos e sua validade jurídica, mediante decisão fundamentada, registrada em ata e acessível aos licitantes, nos termos dos arts. 8º, inciso XII, alínea "h"; 17, inciso VI; e 47 do Decreto 10.024/2019; sendo que a vedação à inclusão de novo documento, prevista no art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993 e no art. 64 da Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021), NÃO ALCANÇA DOCUMENTO AUSENTE, COMPROBATÓRIO DE CONDIÇÃO ATENDIDA PELO LICITANTE QUANDO APRESENTOU SUA PROPOSTA, QUE NÃO FOI JUNTADO COM OS DEMAIS COMPROVANTES DE HABILITAÇÃO E/OU DA PROPOSTA, POR EQUÍVOCO OU FALHA, O QUAL DEVERÁ SER SOLICITADO E AVALIADO PELO PREGOEIRO. (...) 14. O item 14 do pronunciamento reitera a possibilidade de envio de documentos novos, com base no inciso VI do art. 17 do Decreto 10.024, de 2029. Nesse ponto, tonifica-se o esposado acima. Todavia, na mesma toada, o pronunciamento assenta que não haveria vedação ao envio de documento novo, que não altere, modifique, documento anteriormente encaminhado. Significa dizer que se não foi apresentado, por exemplo, atestado (s) suficiente (s) para demonstrar sua habilitação técnica no certame, talvez em razão de conclusão

equivocada do licitante de que os documentos encaminhados eram suficientes, poderia ser juntado, após essa constatação no julgamento da proposta, atestado (s) novo (s) de forma a complementar aqueles já enviados. **PARTE-SE DO PRESSUPOSTO DE QUE A LICITANTE DETÉM A DOCUMENTAÇÃO EXIGIDA E APENAS NÃO FOI ENCAMINHADA POR ERRO OU FALHA, E ISSO NÃO DEVERIA SER MOTIVO PARA SUA INABILITAÇÃO NO CERTAME.**

(...) As regras de licitações e a jurisprudência vêm evoluindo nesse sentido, sendo possível, por exemplo, ante à falta de juntada de comprovantes de regularidade fiscal pelo licitante, a consulta, pelo próprio agente público que conduz o certame, a sítios públicos em que constem tais documentos, nos termos do art. 40, parágrafo único, do Decreto 10.024/2019.

- 4.19. O mestre doutrinador Marçal Justen Filho, em sua obra “Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14.133/2021”, edição de 2021, página 888, também já se manifestou sobre o tema, a saber:

“Já o balanço intermediário consiste em documento definitivo, cujo conteúdo retrata a situação empresarial no curso do exercício. A apresentação do balanço intermediário poderá ser feita pelo licitante para demonstrar que a empresa possui capacidade econômico-financeira mais elevada que aquela expressada no balanço patrimonial anterior”.

(...)

Também não há empecilho à licitante fundar sua capacitação econômico-financeira em eventos ocorridos no curso do exercício, não refletidos em demonstrações financeiras anteriores.

Assim, suponha-se que a empresa em situação de alguma precariedade financeira tenha promovido aumento de capital mediante emissão de novas ações. Os novos recursos acarretaram sua capitalização. As demonstrações financeiras do exercício anterior podem conter dados insuficientes para satisfazer os requisitos do edital. É óbvio, porém, que evento superveniente alterou o panorama e deverá ser considerado pela Administração. Isso não é impedido pela vedação à apresentação de balanços provisórios. Quando promove elevação de capital, a nova situação contábil não se retrata em um “balanço provisório”. A provisoriedade do balanço se caracteriza quando inexistir sua aprovação por ato formal da sociedade. É provisório o balanço destinado a ser confirmado posteriormente, o que importa implícita e inafastável ressalva a seus termos. Não será necessário aguardar o término do exercício para levantar novas demonstrações que nada mais farão do que retratar aquilo que já ocorrera definitivamente no âmbito da sociedade. Pelos mesmos motivos, a sociedade que delibera pela reavaliação de seus ativos também pode invocar os resultados para fins de licitação. Tendo formalmente aprovado a reavaliação, os efeitos se retrataram em balanço que não é provisório. Idêntico raciocínio se aplica aos casos de reorganização empresarial. Havendo fusão ou incorporação, consideram-se as demonstrações financeiras daí decorrentes. Pelos motivos expostos, a redução patrimonial também deverá ser considerada imediatamente. Se uma sociedade for submetida à cisão, a redução patrimonial poderá impedir sua participação. A sociedade cindida não poderá invocar demonstrações financeiras de exercício pretérito, atinente à época anterior à realização da cisão.”

- 4.20. Feitas essas considerações, entendo que não é razoável desclassificar a recorrida pela não comprovação, à época da abertura do certame, do devido Capital Circulante Líquido e aceitar, na sequência, proposta de valor mais elevado, sabedor que sou, no momento da tomada de decisão, que a recorrida, **de fato**, atende à exigência editalícia.
- 4.21. Entendo que tal decisão (desclassificação da recorrida tal qual solicitado pela recorrente) se traduziria em flagrante prejuízo ao erário público, em função da prevalência dos meios sobre os fins, em total afronta ao Princípio da Supremacia do Interesse Público.
- 4.22. Logo, por todo o exposto, entendo não ter existido qualquer transgressão aos princípios licitatórios, e reputo válidos todos os procedimentos adotados na condução do certame.
- 4.23. Isto posto, entendo restar demonstrado o cumprimento durante a condução da sessão pública das cláusulas contidas no edital de licitação e, em decorrência, corretos os procedimentos adotados por este Pregoeiro.

5. DA CONCLUSÃO

- 5.1. Demonstrado, dessa forma, a legalidade do procedimento licitatório referente ao Pregão Eletrônico nº 10/2023 realizado pelo Ministério da Cultura; e
- 5.2. Diante do exposto, conheço do recurso interposto pela empresa PLANSUL PLANEJAMENTO E CONSULTORIA LTDA, nego-lhe provimento e mantenho a decisão recorrida, e, conseqüentemente, a vitória no certame da empresa ESPLANADA SERVIÇOS TERCEIRIZADOS LTDA, submetendo o pleito à apreciação superior.

Brasília-DF, 18 de dezembro de 2023.

WALLACE MOREIRA BASTOS

Pregoeiro