

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO EGRÉGIO TRIBUNAL DE  
CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

Irregularidades. Modalidade.  
Possível direcionamento.

**DANIELLE FERREIRA GONÇALVES**, brasileira, casada, advogada, filha de José Emival Gonçalves dos Santos e Joaquina de Sousa Ferreira Santos, portadora do RG 2.419.610 SSP/DF, inscrita no CPF sob o n.º 011.159.931-86, com domicílio legal na QNSD 53, Lote 1, Loja 1, Parte A, Edifício Adonai, Taguatinga Sul, Brasília/DF, CEP 72.020-530, e-mail [danielle@gruporaio.com](mailto:danielle@gruporaio.com), representante legal da empresa **JDR SERVICES LTDA – RAO SERVIÇOS**, pessoa jurídica de Direito Privado, inscrita no CNPJ sob o n.º 22.463.530/0001-09, com sede na QNSD 53, Lote 1, Loja 1, Parte A, Edifício Adonai, Taguatinga Sul, Brasília/DF, CEP 72.020-530, vem, por seus advogados subscritores que possuem escritório profissional no SHS Q. 06, Bloco C, Salas 1810/1811, Complexo Empresarial Brasil 21 - Brasília/DF tel. 61 3201-9344, Brasília/DF, e-mail [amdemesquita@gmail.com](mailto:amdemesquita@gmail.com), vem, perante, Vossa Excelência, com o devido e merecido respeito, nos termos do art. 229 do Regimento Interno do TCDF, apresentar

### DENÚNCIA

#### Com Pedido de Adoção de Medida Cautelar (art. 277, do RITCDF)

Em vista dos os vícios e ilegalidades contidas do edital de Licitação referente ao processo n.º 001-S01319/2020, realizado pela CEB Participações S.A., bem como em razão da irregular condução do certame.

A representação está estribada em documentos e provas suficientes para seu conhecimento, na forma do Regimento desta Corte.

A empresa da denunciante atendeu a chamado exposto no Edital de Licitação, cujo objeto é:

CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS ADMINISTRATIVO, FINANCEIRO, SERVIÇOS GERAIS (COPEIRA/FAXINEIRA) PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA CEB PARTICIPAÇÕES S.A.

Ocorre que a condução do certame considerou habilitada empresa que descumpriu o edital e que, notadamente, não possui a expertise necessária para realizar o escopo do serviço.

Como se verá a seguir, o certame possui defeitos diversos que indicam sua irregularidade.

#### DA ESCOLHA DA MODALIDADE LICITÁTORIA

A empresa da Denunciante atendeu ao edital de convocação para participação na licitação pela modalidade Eletrônica, em consonância com a Lei n.º 13.303/2016 e exposta no processo interno n.º 001-S01319/2020.

Conforme edital, a Sessão Pública aconteceu em 18 de dezembro passado, tendo sido retomado em 14 de janeiro de 2021 e com decisão sobre o recurso da Autora em 2 de fevereiro.

#### DA HABILITAÇÃO EQUIVOCADA

No fluir do certame, houve a convocação da melhor proposta lançada pela empresa LCM Empreendimentos e Serviços EIRELI.

Ao ser convocada para a apresentação da documentação exigida pelo edital a empresa tida por vencedora acabou por entregar documentos em desacordo com as regras públicas

do chamamento. Violando tais normas e os princípios mais elementares da concorrência pública, a empresa apresentou (i) balanço patrimonial em desacordo com a determinação do edital e (ii) deixou de apresentar planilha que contivesse o preço do lance vencedor.

A empresa da denunciante apresentou recurso demonstrando cabalmente tais falhas e, mesmo assim, a autoridade coatora preferiu manter o grave erro na condução do certame.

A habilitação da empresa LCM Empreendimentos e Serviços EIRELI não possui qualquer embasamento jurídico ou técnico, *data venia*, devendo ser afastada do mundo fático ante à sua clara fragilidade jurídica. Além disso, viola de modo flagrante o princípio da vinculação ao edital e das normas que regem as licitações em âmbito nacional.

Logo, delimitada a escolha da melhor proposta deveria se ater ao que está descrito e determinado nas regras expostas no edital, especialmente quanto à comprovação da capacidade financeira e da apresentação regular dos documentos que são exigidos para a aceitação do lance.

Com esta peça segue a íntegra do processo de licitação, onde constam as evidências dos erros apontados no recurso e especialmente a desobediência da licitante às regras do edital.

### **DA AUSÊNCIA DE PLANILHA ESSENCIAL**

A empresa tida por habilitada não cumpriu o edital no que toca à apresentação das planilhas exigidas nas letras “d” e “e” do item 5.2.1 do chamamento:

#### **5.2.1 Proposta Comercial:**

Tipo de documento: “Documento Técnico/Comercial”:

a) Descrição da proposta (documento formal do licitante informando seu preço, validade da proposta, bem como os documentos constantes no item 12 (obrigatório);

b) Dados obrigatórios no conteúdo da proposta: Razão Social, CNPJ, Inscrição Estadual, dados da pessoa credenciada para assinatura do contrato (nome

completo, RG, CPF, estado civil, nacionalidade, endereço residencial, telefone e e-mail);

c) Planilha de composição detalhada dos custos;

d) Planilha de Informações para Fornecimento (preenchimento obrigatório - somente para o vencedor, após finalização da etapa de lances e habilitação). O arquivo a ser enviado deve estar no formato Excel.

Ao ser declarada vencedora e convocada a apresentar a documentação acima exigida, **conforme consta dos autos na íntegra ora anexados**, a empresa convocada não apresentou a planilha de composição detalhada de custas, tampouco a planilha de informações para fornecimento!

De tudo o que foi concedido vistas (e não há previsão de sigilo quanto aos documentos indicados) a única planilha que se verifica presente é aquela que exprime o valor da proposta inicialmente cadastrada (R\$629.455,04), sendo que a empresa venceu o certame oferecendo o valor de R\$462.000,00 (quatrocentos e sessenta e dois mil reais).

Ora, inexistindo a possibilidade de existir documentos de tal estirpe em sigilo, na fase recursal, oportunizada por apenas 10 (dez) minutos, a Impetrante apresentou recurso próprio e tempestivo indicado a violação ao edital. Veja-se:

#### **DA PLANILHA DE COMPOSIÇÃO DE CUSTOS E A MAJORAÇÃO DO LANCE FINAL**

Após análise da documentação da Recorrida, observamos que a proposta e planilhas a juntadas no portal da CEB estão com valor **SUPERIOR** ao valor final negociado, ou seja, violando o item 10.9 do edital:

*“Não se admitirá proposta que ultrapasse o valor estimado da licitação.”*

Assim sendo, o preço global, os quantitativos e os preços unitários deverão estar de acordo com o orçamento da CEB Participações, na data de abertura do certame.”

O valor apresentado na planilha de composição de custo documentação final disponibilizado pela Comissão de Licitação da CEB para os proponentes foi de **R\$ 629.455,04** (seiscentos e vinte e quatro mil quatrocentos e sessenta e cinco reais e quatro centavos) enquanto que o **valor final negociado foi de R\$ 462.000,00** (quatrocentos e sessenta e dois mil).

Todavia, ao proceder à detida análise da proposta da empresa declarada vencedora, LCM EMPREENDIMENTOS E SERVIÇOS EIRELI, ora Recorrida, nota-se que ela não atendeu diversas determinações previstas no Edital, o que demonstra a ilegalidade existente na sua classificação, consoante passa a demonstrar.

Em primeiro momento causa estranheza o fato de o pregoeiro solicitar um ajuste em determinado item do grupo por estar fora do preço, a pergunta é: sob qual planilha o I. pregoeiro(a) baseou-se para solicitar tal alteração? Uma vez que no momento de vistas a documentação encaminhada só se tem UMA planilha de composição de custos em VALOR MAJORADO AO DO LANCE FINAL, planilha essa que com valor majorado compõe o valor do item. Comprova-se o relato conforme transcrição do trecho do CHAT:

Pregoeiro Susstituto 14/01/2021 10:06:26 Senhor proponente 04 o preço do item 2 está fora do banco de preços favor ajustar. favor se manifestar em cinco minutos.

Pregoeiro Susstituto 14/01/2021 10:12:09 Senhor proponente 04 o preço do item 2 está fora do banco de preços favor ajustar. favor se manifestar em cinco minutos.

Importante trazer a baila que o pregoeiro concede um prazo ao proponente o mesmo não solicita dilação de prazo e o I. pregoeiro ainda assim dobra o prazo estipulado.

Ainda na tentativa de sanar as dúvidas que fazem referência a planilha de composição de custos, tentamos contato por telefone no setor de licitações da CEB e a Servidora IEDA nos informou que as duvidas seriam tiradas apenas por e-mail que não o fariam por telefone.

Procedemos com a solicitação por e-mail (anexo) com o seguinte questionamento:

*Em referência a LIC SERVIÇOS – CEB PARTICIPAÇÕES Nº 001-S01319/2020 (ELETRÔNICO) cujo objeto é a prestação de serviços Administrativo, Financeiro, Serviços Gerais (copeira/faxineira) para atender as necessidades da CEB PARTICIPAÇÕES S.A, solicito a gentileza de encaminhar A ÚLTIMA PLANILHA AJUSTADA AO VALOR DO LANCE FINAL da proponente 04 – empresa LCM EMPREENDIMENTOS conforme o item 10 do Edital, bem como o Princípio da Publicidade, considerando que a planilha que foi disponibilizada no portal está com valor majorado.*

Como se pode observar buscamos com base no princípio da publicidade esclarecimentos no que tange a existência de outra planilha que por ventura não esteja majorada, ou podendo ocorrer erro material sanável, no entanto, a resposta que tivemos RATIFICA A PLANILHA DE COMPOSIÇÃO DE CUSTOS ENVIADA PELA EMPRESA LCM É A DISPONÍVEL NOS 10 MINUTOS DE MOMENTO DE VISTAS AO PROCESSO, **planilha essa com sua data de última modificação em 14/01/2021.**

Abaixo seguimos com teor da resposta apresentada, no entanto, juntamos também no anexo:

“Conforme previsto no edital item 3.1 “Declarado o vencedor, o Presidente da Comissão de Licitação abrirá vistas aos documentos daquele, pelo prazo de 10 (dez) minutos”. Cabe informar que toda documentação referente à LIC nº 1319 foi disponibilizado para as vista e análise das licitantes conforme abaixo:

Sistema - 14/01/2021 11:59:19 - Vistas ao Processo Desabilitada.

Sistema - 14/01/2021 11:59:19 - Sessão de Chat Fechada

Pregoeiro Substituto - 14/01/2021 11:47:07 - Habilitado as vistas do processo no prazo 10 minutos.”

Assim, não há de que se discutir a existência de qualquer outra planilha omissa, o fato que temos aqui é que o valor ofertado no **último lance e ainda negociado É DE R\$ 462'000,00** (quatrocentos e sessenta e dois mil reais).

Em consequente o segundo fato é que a planilha apresentada (anexa) se da com **VALOR MAJORADO totalizando R\$ 629'455,04** (seiscentos e vinte e nove mil quatrocentos e cinquenta e cinco reais e quatro centavos).

Cabe salientar que a planilha de composição de custos disponível nos documentos apresentados é a seguinte:

PROPOSTA COMERCIAL				
A				
Ceb Participações S/A				
Ref. Lic Serviços - CEB Participações nº 001-0001-01319/2020 - Betônico				
Objeto : CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS ADMINISTRATIVO, FINANCEIRO, SERVIÇOS GERAIS (COPEIRA/FAXINEIRA) PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA CEB PARTICIPAÇÕES S.A.				
<p>Empresa : LCM Empreendimentos e Serviços Eireli CNPJ : 33.147.817/0001-46 INSCRIÇÃO ESTADUAL : 10.761.313-1 - Insc. Munic.: 689633</p> <p>Endereço : Quadra 41 nº 103 lote 958 - Bairro : Chácara Gueda do Descoberto II - CEP : 72.914-251 - Águas Lindas de Goiás - GO</p> <p>Fone : 61-9 9946 8143</p> <p>Rep. legal : Anazon Cesar Silva, brasileiro, empresário - RG MG-7.357.816 SSP MG - CPF : 944.079.086-53</p> <p>Banco : 104 - CEF - Ag. 3052 - Op. 003 conta : 4071-8</p> <p>E-mail : lcmserve@hotmail.com</p>				
QUADRO RESUMO - VALOR GLOBAL DA CONTRATAÇÃO				
CEB PARTICIPAÇÕES S/A				
PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS				
POSTO/CARGO	QT	Valor Unitário	Total - Valor Mensal	VALOR GLOBAL 12 MESES
ASSISTENTE ADMINISTRATIVO	3	R\$ 13.622,71	R\$ 40.868,14	R\$ 490.417,73
MENSAGEIRO	1	R\$ 6.944,33	R\$ 6.944,33	R\$ 83.331,91
AUXILIAR DE SERVIÇOS GERAIS	1	R\$ 4.642,12	R\$ 4.642,12	R\$ 55.705,40
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>5</b>		<b>R\$ 52.454,59</b>	<b>R\$ 629.455,04</b>
Valor Mensal : R\$ 52.454,59 (Cinquenta e dois mil, quatrocentos e cinquenta e quatro reais e cinquenta e nove centavos)				
Valor Anual : R\$ 629.455,04 (Seiscentos e vinte e nove mil, quatrocentos e cinquenta e cinco reais e quatro centavos)				

Vislumbra –se aqui uma clara majoração de R\$ 167'455,04 (cento e sessenta e sete mil quatrocentos e cinquenta e cinco reais e quatro centavos), isto porque, para compor a planilha de custos respeitando os índices, percentuais e valores estipulados em Convenção Coletiva e no Edital que norteia o presente certame seria impossível atingir o valor do lance ofertado **de R\$ 462'000,00, não é uma questão lógica e sim matemática.**

Dadas tais consistentes alegações, baseadas na íntegra daquilo que foi disponibilizado pela autoridade coatora, a empresa da Denunciante demonstrou cabalmente a violação à

exigência do edital e que, até a presente data, observando os documentos disponíveis do sistema de licitações da CEB, inexistem as planilhas determinadas pelo edital.

Malgrado tenha a denunciante recorrido tempestivamente, a resposta da condução do certame preferiu não analisar a ausência das referidas planilhas, mas apenas alcinhar de “ardil” as razões recursais e a alegar o seguinte:

Sendo assim, verifica-se que não há equivalência entre os institutos, pois enquanto a proposta comercial inicialmente cadastrada presta-se apenas a cumprir os requisitos de conformidade das inscrições, a proposta final, ajustada ao último lance, é solicitada apenas àquele licitante que adjudicar o objeto licitado, o que só ocorrerá em tal caso após findada esta fase recursal.

Com a mais respeitosa vênua, não é isso que reza o edital, tampouco a boa-fé e o bom senso.

Veja-se que o valor tido por vencedor é relevantemente insuficiente para cobrir os custos do contrato. Veja-se, também, que não há qualquer regra jurídica que possa determinar a análise das planilhas de custos para após a adjudicação, *data venia*.

Tal inversão de fases, na prática, impediria a indicação da existência de preço inexecutável, jogo de planilha ou qualquer outro ardil ou mesmo erro na proposta.

A admissão de proposta de preços não ajustada ao lance é fato notoriamente grave e *sui generis*, não encontrando amparo na modalidade licitatória aqui discutida.

Ora, a adjudicação ao “vencedor” exige a necessária análise completa da pertinência de sua proposta! É por isso que o edital informa que as planilhas deverão ser apresentadas de modo a que a Administração possa ter a convicção de que a contratação está se dando na forma legal e que a vencedora poderá cumprir com suas obrigações.

Veja-se, ainda, que a suposta adequação das planilhas para momento posterior à adjudicação não encontra amparo com os

fatos. Observe-se a mensagem encaminhada pelo ilustre pregoeiro substituto em 14 de janeiro, ao retomar o certame:

Pregoeiro Substituto	14/01/2021 10:05:13	Senhores Bom Dia!
Pregoeiro Substituto	14/01/2021 10:06:26	Senhor proponente 04 o preço do item 2 está fora do banco de preços favor ajustar: favor se manifestar em cinco minutos.
Pregoeiro Substituto	14/01/2021 10:12:09	Senhor proponente 04 o preço do item 2 está fora do banco de preços favor ajustar: favor se manifestar em cinco minutos.
Proponente04	14/01/2021 10:17:50	Bom dia
Proponente04	14/01/2021 10:19:20	Sr. Pregoeiro é para ajustar a planilha?
Pregoeiro Substituto	14/01/2021 10:28:52	Sim o o valor do item está fora do Banco e Preços da CEB.
Sistema	14/01/2021 11:30:27	Proponente04, lance aceito para o Lote 1 = 462.000,00.

Ou seja, antes da fase recursal, houve “ajustes” na “planilha”, em razão de preço que estaria em desacordo com o Banco de Preços da CEB! Contudo, tais planilhas (original e ajustada) jamais foram disponibilizadas para os concorrentes!

Vê-se, portanto, que a autoridade coatora não diz a verdade quando informa que tais planilhas adequadas somente seriam apresentadas após a adjudicação.

Portanto, o fato é que os autos disponibilizados pela condução do certame demonstram que a empresa tida por vencedora não apresentou a planilha ajustada ao lance que formulou.

Por fim, apenas para que fique registrado, a condução do certame, ao decidir o recurso alegou:

Ademais, seria impossível que já no início das inscrições de propostas algum licitante pudesse ter a certeza que se sairia vencedor e ainda mais, que já juntasse neste momento uma proposta com o exato valor final negociado da maneira como faz crer a Recorrente.

Ora, a empresa da Denunciante jamais quis fazer crer que a concorrente tivesse registrado a proposta vencedora no ato do seu credenciamento! Isso não está escrito, nem suposto, em qualquer alegação da Impetrante. O que a denunciante reafirma é que não consta qualquer planilha que espelhe o lance vencedor nos autos do processo disponibilizado.

A condução do certame alegou que “todos os proponentes terão acesso à documentação do(s) vencedor(es) declarado(s) até a abertura do Prazo Recursal”. Logo, se não foi

disponibilizado é que as tais planilhas não foram juntadas aos autos em tempo oportuno (ou nunca!).

A adoção de recepção de documentos sem a inclusão nos autos também se deu na fase recursal, violando o direito ao contraditório e à ampla defesa, além dos princípios da transparência e da lealdade. Veja-se que a decisão da autoridade sobre o recurso da Impetrante se deu em 2 de fevereiro e as contrarrazões da empresa tida por vencedora somente veio a lume no dia 11 do mesmo mês!

*Data venia*, a condução do certame não se deu com a transparência e com a isonomia exigida pela lei.

### **DO BALANÇO EQUIVOCADO**

Outro ponto onde a empresa tida por vencedora e habilitada claramente violou o edital foi na apresentação da demonstração de sua capacidade financeira. Conforme dispõe a Lei n.º 13.303/16:

Art. 56. Efetuado o julgamento dos lances ou propostas, será promovida a verificação de sua efetividade, promovendo-se a desclassificação daqueles que: [\(Vide Lei nº 14.002, de 2020\)](#)

- I - contenham vícios insanáveis;
- II - descumpram especificações técnicas constantes do instrumento convocatório;

Art. 58. A habilitação será apreciada exclusivamente a partir dos seguintes parâmetros: [\(Vide Lei nº 14.002, de 2020\)](#)

- I - exigência da apresentação de documentos aptos a comprovar a possibilidade da aquisição de direitos e da contração de obrigações por parte do licitante;

- II - qualificação técnica, restrita a parcelas do objeto técnica ou economicamente relevantes, de acordo com parâmetros estabelecidos de forma expressa no instrumento convocatório;

- III - capacidade econômica e financeira;

- IV - recolhimento de quantia a título de adiantamento, tratando-se de licitações em que se utilize como critério de julgamento a maior oferta de preço.

Em qualquer norma que trate de licitações, a aferição acerca da capacidade econômica-financeira da contratada é medida de suma importância para viabilizar a efetividade do processo.

Nessa linha, o edital assim se manifesta:

**12.3 QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA:** balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social apresentados na forma da lei, 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 das propostas. No caso de empresas que tenham, por força da lei, seus balanços publicados na imprensa oficial ou jornal de grande circulação, deverão ser apresentadas cópias do balanço patrimonial e demonstrações contábeis.

Observação: Caso haja falha formal nas cópias do balanço patrimonial, a CPL efetuará diligência, no prazo de 24 (vinte e quatro) horas, requerendo do licitante a apresentação dos livros contábeis originais.

De fato, o que se tem no caso em tela é o claro descumprimento do que está determinado pelo edital e que violou de modo objetivo o princípio da vinculação ao edital e a isonomia.

Todo participante de licitação tem que estar preparado para apresentar a documentação exigida pelo edital de modo imediato. Assim como a Administração se prepara na fase prévia, o particular também deve se preparar.

Desse modo, a apresentação de balanço em desacordo com o que determina a norma do edital não merece nova oportunidade, tampouco serve de gênese para diligência com o fito de tratar a incúria do licitante.

O caso dos autos demonstra que a empresa tida por vencedora não apresentou ao tempo correto o balanço na forma determinada pelo edital. Tal omissão não pode ser considerada como “erro formal” eis que foi absolutamente deliberado.

Assim, a empresa da denunciante mui bem demonstrou em suas razões de recurso:

#### **DAS IRREGULARIDADES NO BALANÇO PATRIMONIAL APRESENTADO**

O balanço patrimonial apresentado pela empresa LCM está totalmente eivado de vício, para confirmar as alegações a seguir expostas basta que o I.

Pregoeiro (a) e a Autoridade competente submeta a um parecer do setor contábil, do qual observara com tranquilidade os vícios.

Inicialmente o balanço patrimonial que deve ser apresentado é o do exercício do ano anterior, senão vejamos o que relata o item 12.3 do edital que norteia o presente certame:

12.3 **QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA:** balanço patrimonial e demonstrações contábeis do **último exercício social** apresentados na forma da lei, 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 das propostas.

Tendo em vista que a apresentação dos documentos de habilitação se deram no ato de cadastramento da proposta no ano de 2020, o balanço presumidamente exigido é o de TODO O EXERCÍCIO SOCIAL ANTERIOR, ou seja, 2019.

Ocorre que o balanço apresentado não condiz com o solicitado no edital uma vez que a empresa LCM apresentou balanço intermediário compondo apenas o período de 31 de julho de 2019 a 31 de outubro de 2019, bastando para isso uma mera análise do cabeçalho do balanço intermediário apresentado:

Período: 31/07/2019 - 31/10/2019

O Presente balanço intermediário até não seria questionado se a empresa estivesse apresentado o balanço anual do qual deveria ter registrado na junta comercial até meados de março do ano de 2020, no entanto, se empresa tem tal balanço ela não o apresentou.

Outro ponto que causou bastante estranheza do qual essa impetrante buscou parecer contábil com o contador desta RAIOS SERVIÇOS foi a surpresa da apresentação de índices, em um balanço que se dá no MESMO ANO DA CONSTITUIÇÃO DA EMPRESA.

Não há no balanço apresentado informação suficiente para cálculo dos índices e não há informação suficiente para calcular lucro ou prejuízo, bem como, o que se pode observar é que o cálculo dos índices estão errados, pois estão com valor e não "acima de 1,00" como deve ser.

Fato evidenciado e ratificado em parecer contábil anexo pelo contador Sr EVERTON CLEMENTE DA SILVA CRC 1SP293278/O-0 conclui que:

*“Após uma análise do Balanço Patrimonial apresentado chegamos à conclusão que se deve solicitar os períodos omitidos ou não informados para ter a exatidão na informação.*

*Como, inicialmente foi exposto, o Balanço Patrimonial é um relatório com a finalidade de demonstrar a saúde financeira da empresa. Contudo, se a informação passada/obtida for insuficiente, não se pode analisar ou mensurar a saúde financeira da mesma.”*

**Assim considerando a omissão dos períodos de competência 11 e 12 de 2019 do balanço anual QUE NÃO FOI APRESENTADO bem como vários outros pontos evidenciados no parecer em anexo comento, fica claro que a empresa LCM não cumpriu com o requisito de habilitação de apresentar balanço patrimonial conforme o item 12.3 do edital.**

O que observa-se que a Empresa LCM desrespeitou de maneira grotesca todos os ditames do edital, tanto no que tange a apresentação de planilha de composição de custos ora apresentada como modelo, data máxima vênha excelente planilha, quanto na apresentação de documento de qualificação econômica válido

Dessa forma podemos observar o GRAVE equívoco que não pode ser ignorado, pois fere o Princípio da vinculação ao instrumento convocatório visto que este princípio pode ser verificado no art. 41, caput, da Lei nº 8.666/93: *“A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital ao qual se acha estritamente vinculada”*.

O edital, neste caso, torna-se lei entre as partes, assemelhando-se a um contrato de adesão cujas cláusulas são elaboradas unilateralmente pelo Estado. Este mesmo princípio dá origem a outro que lhe é afeto, qual seja, o da inalterabilidade do instrumento convocatório.

Em sendo lei, o Edital com os seus termos atrelam tanto à Administração, que estará estritamente subordinada aos seus próprios atos, quanto às concorrentes – sabedoras do inteiro teor do certame.

Os requisitos taxativos explícitos no instrumento convocatório devem ser cumpridos e exigidos pelos licitantes e pelos Órgãos contratantes respectivamente. Se assim não fosse, qual seria a finalidade do edital de licitações? Poderia os licitantes, julgarem a seu bel prazer o que apresentar ou omitir de suas propostas, de acordo com suas conveniências.

O artigo 3º da Lei nº 8.666/1993, imprime o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, que constitui um dos vetores principiológicos a ser observado no desenvolvimento das licitações.

A toda evidência que o cuidado para a plena satisfação e preservação do interesse público é o 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.

Dentre os vários princípios que norteiam o procedimento licitatório, destaca-se o princípio da vinculação ao instrumento convocatório. Significa que o Edital deve ser rigorosamente observado tanto pelos licitantes, como pela Administração promotora do certame, sendo absolutamente vedado à Administração, no decorrer do procedimento, desatender qualquer das prescrições por ela mesma estabelecidas no edital e seus anexos.

O todo acima argumentado só vem a evidenciar a absoluta necessidade da reforma do ato que classificou/habilitou a empresa recorrida, haja vista que essa não obedeceu aos ditames editalícios, legais e convencionais, como exaustivamente demonstrado.

A isonomia deve ser pilar de todo o processo licitatório tanto durante o ato convocatório, que é aberto a todos, dentre os quais serão selecionados os que se enquadram nas características necessárias, exceto aqueles que por ato anterior estejam impossibilitados de participar, e na fase seguinte do processo, sendo que o julgamento das propostas deve ser feito baseado nos critérios objetivos delimitados no ato convocatório, sem qualquer influência subjetiva, ou preferência dos julgadores também nessa fase.

Sobre o tema, assim se manifesta o C. Tribunal de Contas da União:

**SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. MODIFICAÇÃO DA PROPOSTA APÓS A FASE COMPETITIVA. CONHECIMENTO. SUSPENSÃO CAUTELAR DO ANDAMENTO DO CERTAME. AGRAVO. REALIZAÇÃO DE OITIVAS. ESCLARECIMENTOS INSUFICIENTES PARA ELIDIR IRREGULARIDADES. EDITAL IMPRECISO. NÃO ENQUADRAMENTO NO CONCEITO DE AJUSTE. VANTAGEM INDEVIDA PARA LICITANTE.**

PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO. ASSINATURA DE PRAZO PARA ANULAÇÃO DA FASE COMPETITIVA COM POSSIBILIDADE DE RETOMADA DA LICITAÇÃO. CONSIDERAÇÕES ACERCA DO CRITÉRIO DE JULGAMENTO. DECISÃO DEFINITIVA DE MÉRITO. PERDA DE OBJETO DO AGRAVO.

A jurisprudência do TCU no tocante ao art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993, que serviu de inspiração para os arts. 24 e 29-A, caput e § 2º, da IN-SLTI/MPOG 2/2008, se firmou no sentido de estabelecer a possibilidade de aproveitamento das propostas com erros materiais sanáveis e irrelevantes em suas respectivas planilhas de custo e de formação de preços, que não prejudiquem o teor das ofertas, em homenagem ao princípio da razoabilidade e quando isso não se mostra danoso aos demais princípios exigíveis na atuação da Administração Pública.

Nos pregões eletrônicos cujo critério de julgamento seja o de menor preço global por item, após encerrada a fase de disputa de preços não se admitem majorações nos lances individuais ofertados em cada item.

Qualquer modificação na proposta tendente a alterar o teor das ofertas equivale à negociação que deve ser realizada por meio do sistema entre o pregoeiro e o licitante, tendo como finalidade a obtenção de preços melhores dos que os cotados na fase competitiva e, conseqüentemente, a proposta mais vantajosa para a Administração, conforme dispõe o art. 4º, inciso XVII, da Lei 10.520/2002, e o art. 24, §§ 3º, 8º e 9º, do Decreto 5.450/2005.

**A alteração das cotações de itens individuais em pregão eletrônico visando o ajuste do valor total configura conduta inaceitável em pregões** cujo o valor global é formado pelos lances individuais de cada item, pois confere vantagem indevida ao licitante que trabalha os lances de todos os itens sem a pressão dos concorrentes (seja por estarem muito acima ou muito abaixo do preço de mercado) e implica em desvantagem para as outras licitantes, frustrando os princípios norteadores das licitações públicas, além de aumentar o risco de ocorrência de jogo de planilha.

O terceiro interessado instado por esta Corte a se manifestar em sede de oitiva prevista no art. 250, inciso V, do RI/TCU, automaticamente adquire a condição de parte interessada no processo, nos termos do art. 144, § 2º, do RI/TCU. A diferença é que, nesse caso, o reconhecimento da razão legítima para intervir no processo decorre não da formulação de um pedido de ingresso, mas sim do seu chamamento pelo Tribunal, em face da possibilidade de uma decisão no sentido de desconstituir ato ou processo administrativo ou alterar contrato em seu desfavor.

O agravo contra decisão que concedeu medida cautelar perde o objeto em face da superveniência da decisão definitiva de mérito do processo.

Destarte, os elementos trazidos nesta peça recursal visam permitir que esta Administração aperfeiçoe os atos de direção do processo licitatório em comento. Direção pautada pelos princípios constitucionais informadores da atividade pública, em especial da moralidade, que vinculam o Gestor Público a tomar decisões que não só respeitem a lei, mas que se conformem à estrutura normativa do país.

Sob o manto do princípio da moralidade administrativa, uma vez exposto à uma realidade sistêmica relevante, compete ao Gestor Público se debruçar e sobre ela se pronunciar, sob pena de atrair a si os riscos de tal conduta omissiva.

Afinal, a Administração Pública e seus agentes estão submetidos ao princípio da legalidade, a inobservância da vasta legislação e jurisprudência aplicáveis ao caso, que apontam para a necessidade de correção de possíveis violações, constituiria erro grosseiro.

Portanto, em uma situação delicada como o presente, faz-se necessária a análise pormenorizada e cuidadosa sobre os indícios apresentados nesta peça, para assim se ponderar pela reforma da decisão que declarou a recorrida como a vencedora do presente certame, sob pena de nulidade do negócio jurídico, assunção de danos pela Administração Pública e responsabilização dos respectivos gestores.

Por todo o exposto, não restam dúvidas de que a decisão de classificação da Recorrida, data vênua, merece reforma, pois violam os princípios basilares do procedimento licitatório, em especial, os princípios da vinculação ao edital, legalidade, vantajosidade e impessoalidade e publicidade conforme passa a expor.

**Ficando claro que A EMPRESA LCM NÃO CUMPRIU COM O REQUISITO DE HABILITAÇÃO EXIGIDA NO ITEM 12.3 NÃO APRESENTANDO BALANÇO VÁLIDO, bem como, NÃO CUMPRIU COM O REQUISITO 10.9 DO EDITAL ENCAMINHANDO PROPOSTA COM VALOR MAJORADO AO LANCE.**

A Denunciante teve o cuidado de buscar auxílio de profissional contábil para determinar a pertinência de sua estranheza. Revela-se claro que aquilo que a empresa tida por vencedora não apresentou o balanço na forma da lei.

Não socorre ao caso, também, a previsão de que poderia ser realizada diligência para correção de erros formais. Não é o caso, em absoluto. A concorrente deixou de apresentar o balanço na forma exigida pela lei e pelo edital, sem qualquer tipo de “erro formal”.

A omissão deliberada, de fato, tinha como pretensão buscar demonstrar uma condição econômica que a empresa não possui.

Vê-se pelo balanço juntado de forma serôdia - e que não supre a exigência do edital - que a empresa possuiu no ano de 2019 faturamento diminuto, que faz duvidar de sua capacidade em manter o contrato licitado.

Nem se venha dizer que a empresa não teria tido tempo de funcionamento, eis que o atestado apresentado informa que ela teria contrato para fornecer mão de obra com a força de 12 (doze) colaboradores desde junho de 2019!

Veja-se que o balanço apresenta como “salários e ordenados” referentes à folha de pagamento do mês de agosto de 2019 apenas o montante de R\$636,00 (seiscentos e trinta e seis reais), incompatível com o atestado apresentado.

Não há lançamento de folha do mês de junho, nem de julho!

A folha de pagamento do mês de novembro, equivale a pouco menos de quinze mil reais, o que também demonstra a incompatibilidade com o que indica o atestado.

Com a mais respeitosa vênua, a empresa tida por vencedora não demonstrou nem expertise, tampouco capacidade financeira para administrar um contrato do quilate do objeto da licitação.

Tem-se, assim, que a omissão da empresa pretendente não poderia ser suprida pela Administração, ensejando sua imediata desclassificação.

### **DO TRATAMENTO NÃO ISONÔMICO**

A decisão da condução do certame deferiu à empresa tida por vencedora tratamento diferente daquele previsto no edital e para o qual todos os demais concorrentes se prepararam. Explica-se: a

empresa deixou de apresentar documento exigido pelo chamamento e, mesmo assim, não foi desclassificada.

Na mesma linha, a empresa tida por vencedora apresentou documentos que não atestam suficientemente sua saúde financeira. Ao contrário, tendem a demonstrar que ela não possui meios idôneos para realizar o serviço que se propõe.

Ora, a omissão em apresentar documentos exigidos pelo edital demonstra violação às regras que todos os demais concorrentes estão submetidos. Logo, a empresa deveria ter sido coerentemente desclassificada.

A jurisprudência pátria não se descola de tal entendimento. Veja-se:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO DE CREDENCIAMENTO DE SOCIEDADE DE ADVOGADOS. INABILITAÇÃO. VINCULAÇÃO AO EDITAL. AUSÊNCIA DE DOCUMENTO PREVISTO E OBRIGATÓRIO. RECURSO DESPROVIDO.

A Resolução n. 1.402/2002, do Conselho Federal de Contabilidade dispõe que o exercício de qualquer atividade contábil é prerrogativa do profissional da Contabilidade em situação regular perante o respectivo CRC.

O edital de credenciamento de sociedade de advogados elencou como sua fundamentação a Lei n. 8.666/1993, cujo art. 27 prevê exigência, para a habilitação dos interessados, de documentação relativa a qualificação técnica e qualificação econômico-financeira.

O item 8.16 do edital de credenciamento previu os documentos necessários à aferição da "Qualificação Econômico-Financeira" dos participantes, dentre os quais elencou o balanço patrimonial e as demonstrações contábeis do último exercício social, cuja apresentação deveria estar acompanhada da Certidão de Regularidade Profissional do Contador.

A inabilitação da agravante ocorreu devido à ausência da mencionada certidão, documento necessário para aferição da regularidade do profissional que elaborou o balanço patrimonial e as demonstrações contábeis do último exercício social da participante.

A ausência da certidão prejudica os documentos apresentados, por não possibilitar a demonstração de terem sido produzidos por profissional devidamente habilitado, fato que prejudica, consequentemente, a aferição da qualificação econômico-financeira da participante, não se tratando de mera formalidade.

Não restou vislumbrada qualquer ilegalidade ou abusividade na inabilitação da

agravante, porquanto a mesma ocorreu devido ao descumprimento do disposto no item 8.16.2.1, alínea "c", do edital n. 2016/001, cujo requisito está respaldado pelas previsões insertas na Lei n. 8.666/1993, além de estar previsto pela Resolução n. 1.402/2002, do Conselho Federal de Contabilidade. O princípio da vinculação ao edital regulamenta o certame licitatório. É princípio administrativo que prevê que a Administração Pública deve respeitar as regras previamente estabelecidas no instrumento que convoca e rege a licitação, como medida de garantia e de segurança jurídica a ela e aos licitantes, já que o edital é a "Lei entre as partes". Agravo de instrumento desprovido. ([Acórdão 973912](#), 20160020244997AGI, Relator: HECTOR VALVERDE, 6ª TURMA CÍVEL, data de julgamento: 5/10/2016, publicado no DJE: 25/10/2016. Pág.: 1667/1712)

Na mesma linha o Tribunal de Contas do Distrito Federal também enuncia:

**60. DOCUMENTO SEM AUTENTICAÇÃO. APRESENTAÇÃO DE CÓPIA. VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO.**

Não é facultado à Administração acolher documento apresentado de forma distinta do previsto no edital, sob pena de violação ao princípio da isonomia e da vinculação ao instrumento convocatório.

Decisão por unanimidade.

Processo nº 29887/2016-e. Decisão nº 3095/2017<sup>1</sup>

O Tribunal de Contas da União também trata o tema com o rigor necessário:

**REPRESENTAÇÃO. TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RORAIMA (TRE/RR). PREGÃO ELETRÔNICO 19/2019. APRESENTAÇÃO DE BALANÇO PATRIMONIAL CONTENDO INFORMAÇÕES INIDÔNEAS PARA COMPROVAÇÃO DA CAPACIDADE ECONÔMICO-FINANCEIRA. REJEIÇÃO DAS MANIFESTAÇÕES DA EMPRESA REPRESENTADA. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE. CIÊNCIA. COMUNICAÇÕES.**<sup>2</sup>

Destarte, resta claramente demonstrada a desproporcionalidade e ilegalidade do ato de classificar a empresa que claramente descumpriu as regras do edital, o que contaminou o resultado da licitação, tornando-a absolutamente nula.

<sup>1</sup>[https://jurisprudencia.tc.df.gov.br/wpcontent/uploads/2017/08/DECISOES\\_TCDF\\_BOLETINS\\_LICITACAO\\_2017\\_Original-3.pdf](https://jurisprudencia.tc.df.gov.br/wpcontent/uploads/2017/08/DECISOES_TCDF_BOLETINS_LICITACAO_2017_Original-3.pdf)

<sup>2</sup> <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2433446%22>

Veja-se que a condução do processo foi tão equivocada que o Pregoeiro exigiu correções e realizou diligências não previstas no edital, tudo em favor de adequar a proposta da empresa tida como vencedora, demonstrando, pois, nenhuma neutralidade.

Constata-se, pois, **DESVIO DE PODER**, tendo em vista que as autoridades que estão no comando da licitação, o usaram **para atender interesses outros que não o coletivo, beneficiando alguns em detrimento de outros.**

A matéria - desvio de poder - é tratada em diversos dispositivos constitucionais, mas, especialmente, no art. 5º, XXXIV, “a”, da Carta Magna.

**SE O ATO NÃO INTENTA O INTERESSE PÚBLICO, OU FAVORECE ALGUNS EM DETRIMENTO DE OUTROS, CONSUBSTANCIA-SE CLARO DESVIO DE PODER, SENDO PORTANTO ILÍCITO E REPROVÁVEL.**

Verificada a ocorrência de abuso de autoridade sob a forma de desvio de poder, que é crime nos termos da Lei de Ação Popular, bem como inobservadas as normas constitucionais relativas à isonomia e princípios gerais decorrentes da Carta Maior, constata-se que a empresa pública, incorrendo em tais inconstitucionalidades e ilegalidades deve ter seus atos fiscalizados e, se for o caso, anulados.

Seguindo a lição de Celso Ribeiro Bastos, assim se caracteriza:

- “O desvio de poder ou de finalidade pode ser manifestado:
- pela busca de um fim alheio ao interesse público, quando o agente procura, com a prática do ato, beneficiar a algum particular ou a si próprio. Exemplo: quando outorga permissão sem interesse coletivo.” (in Curso de Direito Administrativo, Saraiva, 5.º Ed., p. 112).

Já o Mestre Celso Antônio Bandeira de Mello, assim assevera sobre o desvio de poder:

“No desvio de poder o agente, ao manejar um plexo de poderes, evade-se do escopo que lhe é próprio, ou seja, extravia-se da finalidade cabível em face da regra que se calça. Em suma: o ato maculado por este vício direciona-se a um resultado diverso daquele ao qual teria que aportar ante o objetivo da norma habilitante. (...) **Trata-se, pois, de um vício objetivo, pois o que importa não é se o agente pretendeu ou não discrepar da finalidade legal, mas se efetivamente dela discrepou.**” (in Curso de Direito Administrativo, Malheiros, 13.<sup>a</sup> Ed., 2001, p. 791) Grifamos.

Nesse sentido, tem-se que os atos viciados não podem surtir efeitos.

#### DA NECESSIDADE DE MEDIDA LIMINAR

Como bem demonstrado a licitação não pode prosseguir, uma vez conter vícios de procedimento que indicam claro direcionamento da licitação e tratamento não isonômico.

Sem qualquer fundamento expresso, a Administração escolheu uma fornecedora que não cumpriu as exigências do edital, não sendo razoável, nem isonômica tal distinção sem que, ao menos, a autoridade evidencie seus motivos de escolha.

O descolamento do edital é claríssimo.

Veja-se que o valor em debate é bastante razoável e merece ser resguardado por medidas eficazes que tendam a impedir que o erário seja lesado.

#### DO PEDIDO

Diante do exposto, a Representante requer a Vossa Excelência se digne de examinar as razões aqui expostas, para:

- a) seja concedida medida liminar para suspender os atos licitatórios até final decisão desse Tribunal; e, ao final,
- b) acolher a representação para determinar a não habilitação da empresa LCM Empreendimentos e Serviços EIRELI e

determinando o prosseguimento do certame ou, em caso de outro entendimento, que seja anulado todo procedimento licitatório, tendo em vista as ilegalidades acima enumeradas.

Pede deferimento.

Brasília/DF, 3 de março de 2021.

Alexandre Magalhães de Mesquita  
OAB/DF 15.773

