TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	313504/21
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993
ENTIDADE:	SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCACAO E DO ESPORTE
INTERESSADO:	MARCELO JOSE FRANCEZ, RADIO E TELEVISAO ROTIONER LTDA, RENATO FEDER, SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCACAO E DO ESPORTE
ADVOGADO / PROCURADOR	DIEGO NASCIMENTO DOS SANTOS DUARTE
RELATOR:	CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 1068/22 - Tribunal Pleno

Representação da Lei n.º 8.666/1993. Secretaria de Estado da Educação e Esporte. Pregão Eletrônico n.º 152/2021. Prestação de serviços de transmissão simultânea de conteúdos escolares e educacionais. Inabilitação de licitante em razão da apresentação de balanço patrimonial desacompanhado do termo de abertura e encerramento e não comprovação de qualificação técnica. Inocorrência de impropriedades. Improcedência.

I. RELATÓRIO

Encerram os autos representação lastreada no artigo 113, § 1º, da Lei n.º 8.666, de 21/06/1993, com pedido liminar de suspensão do certame, e formulada pela RADIO E TELEVISÃO ROTIONER LTDA. – REDE MERCOSUL DE TELECOMUNICAÇÃO em face do Pregão Eletrônico n.º 152/2021, realizado pela SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO E DO ESPORTE - SEED, que tem por objeto a contratação de pessoa jurídica de direito privado para a prestação de serviços de transmissão simultânea de conteúdos escolares e educacionais, através de sinais de televisão, para transmissão de aulas aos alunos matriculados na rede pública estadual de ensino.

Da representação (peça 3), colhem-se como impropriedades: (i) irregularidade da inabilitação da representante, sob o argumento de que não teria apresentado o termo de abertura e encerramento do balanço patrimonial e da não comprovação da execução de serviços compatíveis com o objeto da licitação, em

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 76IN.Y2L2.T2MD.2Z2V.C

sede de qualificação técnica; (ii) prejuízo ao erário em razão da sua inabilitação, eis que a sua proposta de preços era mais vantajosa do que a da licitante posteriormente convocada; e (iii) a empresa vencedora da licitação apresentou, originalmente, proposta sem o valor unitário, em desconformidade com o edital.

Após a concessão de prazo para a apresentação de manifestação preliminar pela SEED, o ente estadual (peça 20), concisamente, se limitou a apregoar que a representante não atendeu às exigências do edital, tendo sido excluída do certame em razão do princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

A representação foi recebida e concedida medida cautelar de suspensão do certame (Despacho n.º 665/2021, peça 22), devidamente homologada pelo órgão plenário deste Tribunal de Contas (Acórdão n.º 1459/2021, peça 31), e determinada a citação do ente e do seu pregoeiro, MARCELO JOSÉ FRANCEZ.

Em suas novas justificativas (peça 33), a SEED esclareceu que: (i) o balanço patrimonial apresentado pela representante não contempla as formalidades necessárias à qualificação econômico-financeira, pois conforme o artigo 31, inciso I, da Lei n.º 8.666/1993, há que ser apresentado "balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, já exigíveis e apresentados na forma da lei", e conforme Conselho Federal de Contabilidade (CFC), que disciplinou as formalidades que devem constar nos livros contábeis, por meio da Interpretação ITG 2000 – Escrituração Contábil, nos Itens 9 e 10, destacou a necessidade de "conterem termo de abertura e de encerramento assinados pelo titular ou representante legal da entidade e pelo profissional da contabilidade regularmente habilitado no Conselho Regional de Contabilidade" (fls. 6); (ii) o documento apresentado pela representante, com vistas à comprovação de sua capacidade técnica, foi fornecido pela empresa DIGITAL BROADCAST LTDA., e restringe-se a informar, de forma genérica, que a empresa detém capacidade para o "desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o lote arrematado do pregão eletrônico n.º 152/2021" (fls. 8), não atestando que a empresa tenha prestado serviços similares aos licitados; (iii) há a necessidade de observância do princípio da vinculação ao instrumento convocatório que impõe a desclassificação de qualquer proposta que não se enquadre nas exigências do ato

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 76IN.Y2L2.T2MD.2Z2V.C

convocatório; e (iv) há a imprescindibilidade de atendimento ao interesse público em face da necessidade de ofertar ensino por meio de canais de televisão diante do isolamento social imposto como medida de enfrentamento à pandemia.

A representante apresentou nova manifestação (peça 43) onde aponta uma impropriedade atinente ao que alega ser o contrato decorrente da licitação vergastada, o qual foi assinado em 14/04/2021, enquanto o certame teria ocorrido posteriormente, em 27/04/2021, pugnando por esclarecimentos da SEED quanto a esse apontamento.

A SEED compareceu ao feito (peça 45) afirmando que o referido contrato decorre de Dispensa de Licitação n.º 27/2021, em razão de emergência, objeto do processo administrativo n.º 17.498.963-9, com vigência de 120 dias contados de sua assinatura, ou até a concretização da contratação por meio do processo licitatório n.º 17.094.556-5, cuja condução está sendo contestada da presente representação.

Diante dos esclarecimentos prestados pela entidade estadual, foi revogada a medida liminar por decisão monocrática (Despacho n.º 913/2021, peça 46), homologada pelo Acórdão n.º 2052/2021 (peça 55).

MARCELO JOSÉ FRANCEZ (peça 50) apresentou defesa, justificando os atos praticados e decisões tomadas no curso da licitação.

A representante opôs embargos de declaração (peça 59), diante da decisão de revogação da medida liminar, o qual foi conhecido e não provido (Acórdão n.º 3267/2021, peça 66).

A Coordenadoria de Gestão Municipal - CGM (Instrução n.º 118/2022, peça 69) opinou pela improcedência da representação, arguindo que “não teria restado a ocorrência de qualquer prejuízo ao interesse público que pudesse ensejar a anulação ou suspensão do certame (fls. 9).

De igual forma, o Ministério Público de Contas (Parecer n.º 409/2022, peça 70).

É, naquilo que importa, o conciso relatório.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 76IN.Y2L2.T2MD.2Z2V.C

II. FUNDAMENTAÇÃO

Duas são as impropriedades ventiladas na presente representação, quais sejam, a inabilitação de licitante em razão da apresentação de balanço patrimonial desacompanhado de termo de abertura e encerramento e a não demonstração da qualificação técnica.

Relativamente à primeira impropriedade, consta da decisão do pregoeiro que:

> "Não apresentou o Balanço patrimonial na forma da lei, deixando de apresentar o Termo de Abertura e Encerramento do Balanço, assim infringindo o item 1.3 do Anexo II do Edital Licitatório, o qual dispõem que:
>
> "1.3 DOCUMENTOS DE QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA: 1.3.1.1 cópia do 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" (peça 13, fls. 1).

Quando concedi a medida cautelar de suspensão do certame (Despacho n.º 665/2021, peça 22), deixei expressamente consignado que:

> "De fato, a regra do edital não prevê expressamente a necessidade de apresentação de termo de abertura e de encerramento do balanço patrimonial, destacando apenas que ele deve ser apresentado "na forma da lei". Alguns precedentes apontam a irregularidade da exigência de termo de abertura e de encerramento, sinalizando a irregularidade da inabilitação da representante (...)".

De fato, na mesma decisão colacionei julgados que sinalizariam a probabilidade de êxito da demanda a autorizar o deferimento de pedido acautelatório que, posteriormente, revoguei em razão da existência de ato normativo emitido pelo CFC, explicitando regras acerca da lavratura do balanço patrimonial, e de orientação oriunda do Tribunal de Contas da União (TCU).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 76IN.Y2L2.T2MD.2Z2V.C

Pois bem, tenho para mim que o juízo emitido em cognição sumária deve ser mantido em cognição exauriente.

O Item 1.3.1.1 do Anexo II (Documentos de Habilitação) do edital, utilizado como fundamento pelo pregoeiro para a inabilitação da licitação, repete os termos do inciso I do artigo 31 da Lei n.º 8.666/1993, assim descritos:

> "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"

Perceba-se que, a princípio, a regra não traz explicitamente a necessidade de termo de abertura e encerramento do balanço patrimonial, apenas destaca que essa demonstração contábil há que ser apresentada "nos termos da lei". E nesse sentido, o Conselho Federal de Contabilidade (CFC) editou a Resolução CFC n.º 1330/2011, que aprovou as Normas Brasileiras de Contabilidade – ITG 2000 – Escrituração Contábil, regulamentando para cada tipo societário de sociedade empresária as formalidades a serem observadas na elaboração do balanço patrimonial, donde se retira que:

> "9. Os livros contábeis obrigatórios, entre eles o Livro Diário e o Livro Razão, em forma não digital, devem revestir-se de formalidades extrínsecas, tais como:
>
> a) serem encadernados;
>
> b) terem suas folhas numeradas sequencialmente;
>
> c) conterem termo de abertura e de encerramento assinados pelo titular ou representante legal da entidade e pelo profissional da contabilidade regularmente habilitado no Conselho Regional de Contabilidade.
>
> 10. Os livros contábeis obrigatórios, entre eles o Livro Diário e o Livro Razão, em forma digital, devem revestir-se de formalidades extrínsecas, tais como:
>
> a) serem assinados digitalmente pela entidade e pelo profissional da contabilidade regularmente habilitado;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 76IN.Y2L2.T2MD.2Z2V.C

b) serem autenticados no registro público competente”[1].

O próprio Tribunal de Contas da União, caminha nessa toada quando em sua Cartilha de Licitações e Contratos, apregoa:

> “Balanço patrimonial e demonstrações contábeis
>
> Estabelece a Lei n.º 8.666/1993 que o balanço patrimonial e as demonstrações contábeis devem ser apresentadas na ‘forma da lei’.
>
> Quanto à elaboração desses documentos, as normas relativas variam em função da forma societária adotada pela empresa. Assim, dependendo do tipo de sociedade, deverão ser observadas regras específicas para a validade desses demonstrativos. Caberá ao ato convocatório da licitação disciplinar o assunto.
>
> Para sociedades anônimas, regidas pela Lei n.º 6.404/1976, o balanço patrimonial e as demonstrações contábeis do último exercício social devem ter sido, cumulativamente:
>
> • registrados e arquivados na junta comercial;
>
> • publicados na imprensa oficial da União, ou do Estado, ou do Distrito Federal, conforme o lugar em que esteja situada a sede da companhia;
>
> • publicados em jornal de grande circulação editado na localidade em que esteja situada também a sede da companhia.
>
> Com relação às demais empresas, o balanço patrimonial e as demonstrações contábeis devem constar das páginas correspondentes do Livro Diário, devidamente autenticado na Junta Comercial da sede ou do domicílio do licitante (ou em outro órgão equivalente), **com os competentes termos de abertura e de encerramento**”[2].

A unidade técnica não tergiversa dessa orientação, quando assevera:

> “o balanço patrimonial apresentado pela representante não contempla as formalidades necessárias à qualificação econômico-financeira, pois conforme o artigo 31, inciso I, da Lei n.º 8.666/93, há

[1] https://www1.cfc.org.br/sisweb/SRE/docs/RES_1330.pdf

[2] https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A24D6E86A4014D72AC81CA540A

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 76IN.Y2L2.T2MD.2Z2V.C

> que ser apresentado “balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, já exigíveis e apresentados na forma da lei”, e conforme Conselho Federal de Contabilidade (CFC), que disciplinou as formalidades que devem constar nos livros contábeis, por meio da Interpretação ITG 2000 – Escrituração Contábil, nos Itens 9 e 10, que destaca a necessidade de “conterem termo de abertura e de encerramento assinados pelo titular ou representante legal da entidade e pelo profissional da contabilidade regularmente habilitado no Conselho Regional de Contabilidade” (peça 69, fls. 3).

Destarte, a apresentação de balanço patrimonial acompanhada dos termos de abertura e de encerramento desvela formalidade jungida à validade da referida demonstração contábil, sem os quais não se afigura hábil à demonstração da qualificação econômico-financeira.

Em que pese o acima expendido, embora a expressão “nos termos da lei” invoque a necessidade de observância das regras de apresentação de balanço na forma prescrita pelo CFC, de fato, como anteriormente professado, o edital não previu de forma expressa a necessidade de apresentação de termo de abertura e encerramento do balanço patrimonial. Ainda que isso não se afigure irregularidade, quadra aqui prescrever que, para se evitar a repetição do ocorrido, há que se recomendar à SEED que consigne expressamente em seus futuros editais, quando da regulamentação da qualificação econômico-financeira, a necessidade de apresentação do balanço patrimonial acompanhado do seu respectivo termo de abertura e encerramento.

No concernente à inabilitação da representação em razão da não demonstração de qualificação técnica, quando da revogação da cautelar de suspensão do certame (Despacho n.º 913/2021, peça 46), também deixei assentado que:

> “No atestado apresentado pela representante, a empresa DIGITAL ANTENAS PROFISSIONAIS declara “atestar a capacidade técnica da RADIO E TELEVISÃO ROTIONER LTDA. para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com lote arrematada do pregão eletrônico nº 152/2021” (peça 8). Essa simples afirmação não parece ter o condão de dar cumprimento ao inciso II do artigo 30 da Lei n.º 8.666/1993 que exige “comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 76IN.Y2L2.T2MD.2Z2V.C

> com o objeto da licitação". Ao que parece, a mera declaração feita por outra empresa de que a representante detém condições técnica para a execução do objeto da licitação não se confunde com prova de aptidão.
>
> Diversamente é o testificado pelos atestados apresentados pela licitante vencedora, os quais consignam que a TV INDEPENDÊNCIA LTDA. prestou serviços e entregou produtos de transmissão de programas e comerciais no Estado do Paraná. Ou seja, aparentemente, tais atestados demonstram a aptidão para a prestação de serviço similar ao que se está licitando".

Esse meu entendimento, exarado a título precário, foi corroborado pela unidade técnica, que assim se expressou:

> "O Representante teria afrontado o inciso II do art. 30 da Lei n.º 8.666/93, pois o documento que ele teria apresentado, com vistas à comprovação de sua capacidade técnica, restringe-se a informar, de forma genérica, conforme abaixo, peça 3, fl. 9, que a empresa teria capacidade para o "desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o lote arrematado do pregão eletrônico n.º 152/2021", não atestando que a empresa teria prestado serviços similares aos licitados, bem como não teria demonstrado sua expertise no desempenho de atividade compatível com a descrição constante no objeto do instrumento convocatório" (peça 69, fls. 7-8).

De fato, o atestado de capacidade técnica apresentado pela representante não demonstra experiência anterior na realização de objeto similar ao licitado, eis que tão somente se verifica uma declaração de que a representante estaria apta tecnicamente para o cumprimento do futuro objeto do contrato. Em momento algum, ressoa do referido atestado que a interessada tenha efetivamente prestado os serviços. Declarar aptidão discrepa da "comprovação de aptidão", referida expressamente no inciso II do art. 30 da Lei n.º 8.666/1993, que vindica a demonstração efetiva da execução pretérita de objeto análogo ao do certame. Ora, como leciona Diógenes Gasparini, capacidade técnica:

> "é a aptidão especial, reconhecida em favor de alguém para a execução de certa atividade, comprovável com a apresentação de certidão que assegure ter o licitante realizado a contento objeto de mesma natureza do licitado" (**Direito administrativo**. 17 ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 671).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 76IN.Y2L2.T2MD.2Z2V.C

Veja-se que, desse escólio doutrinário, a demonstração da capacidade técnica reside em comprovar a realização passada e a contento de similar objeto ao licitado, reverberando assim que a conduta do pregoeiro, inabilitando a representante, ao não reconhecer a sua qualificação técnica se amolda ao preceituado na legislação aplicável à espécie.

III. VOTO

Destarte, adoto os opinativos da CGM e do Ministério Público de Contas como razões para decidir e VOTO:

I) pela improcedência da presente representação;

II) pela expedição de recomendação à SEED para que consigne expressamente em seus futuros editais de licitação, quando da regulamentação da qualificação econômico-financeira, a necessidade de apresentação do balanço patrimonial acompanhado do seu respectivo termo de abertura e encerramento;

II) pelo encerramento, após o trânsito em julgado, feitas as devidas anotações, nos termos do art. 398 do RITCEPR.

É o voto.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por unanimidade, em:

I. Julgar pela improcedência da presente representação;

II. Recomendar à Secretaria de Estado da Educação e do Esporte - SEED que consigne expressamente em seus futuros editais de licitação, quando da regulamentação da qualificação econômico-financeira, a necessidade de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 76IN.Y2L2.T2MD.2Z2V.C

apresentação do balanço patrimonial acompanhado do seu respectivo termo de abertura e encerramento;

III. Determinar, após o trânsito em julgado da decisão, as seguintes medidas:

a) o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, nos termos do artigo 175-L, I, do Regimento Interno.

b) após, à Diretoria do Protocolo para o encerramento dos autos, nos termos do art. 398 do Regimento Interno do TCE-PR.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES e JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e os Auditores SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA e TIAGO ALVAREZ PEDROSO.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Tribunal Pleno, 4 de maio de 2022 – Sessão por Videoconferência nº 14.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

IVAN LELIS BONILHA
Vice-Presidente no exercício da Presidência

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 76IN.Y2L2.T2MD.2Z2V.C