

À

**SUPERINTENDÊNCIA DE GESTÃO DE RECURSOS MATERIAIS DA PREFEITURA  
MUNICIPAL DE POUSO ALEGRE-MG****A/C SENHOR PREGOEIRO DEREK WILLIAM MOREIRA ROSA****PROCESSO Nº 134/2020****PREGÃO PRESENCIAL Nº 59/2020**

A **HOUER CONSULTORIA E CONCESSÕES LTDA.**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita junto ao CNPJ sob o nº 22.111.570/0001-91, com sede à Rua Maranhão, 166, 10º andar, sala 1000, bairro Santa Efigênia, CEP 30.150-310, Belo Horizonte – MG, ora representada por meio de seu procurador infra-assinado (**doc. 01**), vem, perante Vossa Senhoria, com fundamento no artigo 4º, inciso XVIII, da Lei nº 10.520/02, bem como nos termos do item 16 do Edital, apresentar

## **RAZÕES RECURSAIS,**

nos autos do processo licitatório em epígrafe, considerando a decisão que habilitou a empresa licitante **DAC ENGENHARIA LTDA.**, consoante razões expostas adiante.

### **1. DA TEMPESTIVIDADE**

As presentes Razões Recursais são apresentadas em conformidade com o prazo estabelecido no artigo 4º, inciso XVIII, da Lei n. 10.520/02, c/c subitem 16.2 do Edital, considerando que seu início se deu em 26/08/2020 (quarta-feira), encerrando-se em 28/08/2020 (sexta-feira). Assim, comprova-se sua **tempestividade**, devendo ser conhecidas, analisadas e julgadas.

**Matriz:**

Rua Maranhão, 166 - 10º andar  
Santa Efigênia | CEP: 30.150-330 | Belo Horizonte - MG  
+55 (31) 3508-7375

**Escritórios:**

Brasília - DF	São Paulo - SP
Cuiabá - MT	Teresina - PI
Rio de Janeiro - RJ	Três Lagoas - MS

## 2. DOS FATOS

Trata-se de processo licitatório deflagrado pela Superintendência de Gestão de Recursos Materiais da Prefeitura Municipal de Pouso Alegre, sob a modalidade Pregão Presencial nº 59/2020, para Registro de Preços, do tipo Menor Preço Global, destinado a contratação de empresa de engenharia e arquitetura, para prestação de serviços técnicos compreendendo fornecimento de mão de obra e equipamentos necessários à execução dos serviços no Município de Pouso Alegre/MG, para atender as necessidades das Secretarias Requisitantes, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no Edital e seus anexos.

Em **25/08/2020 (terça-feira)**, foi realizada a sessão pública para abertura dos envelopes contendo a proposta e os documentos de habilitação das licitantes, sendo ao final declarada como vencedora provisória a empresa **DAC ENGENHARIA LTDA. – EPP**.

Com o devido respeito à análise efetuada, a habilitação da licitante Recorrida merece ser **REVISTA E DECLARADA INVÁLIDA**, uma vez que foi detectada a **ausência de informações essenciais a sua qualificação econômico-financeira**, conforme se verá a seguir.

## 3. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Antes de se discutir o mérito destas razões recursais, cumpre informar, com certo grau de desapontamento e infelicidade, a ocorrência de **fatos que comprometeram a publicidade e a transparência deste certame, e que obstruíram o direito de defesa da Recorrente**.

Em primeiro lugar, informa-se que a Recorrente solicitou, tempestivamente, o encaminhamento da documentação apresentada pela Recorrida nos autos do procedimento licitatório. Além de ter sua solicitação negada, durante todo o período recursal a Recorrente observou no *site* da Prefeitura Municipal de Pouso Alegre-MG que não fora lançado nenhum dos documentos requisitados.

Lado outro, à Recorrente não foi disponibilizado o acesso à proposta final ajustada da Recorrida, composta pela planilha de custos, medida esta que seria necessária para avaliar se os cálculos realizados pela concorrente estão em consonância com as regras do Edital e

asseguram a exequibilidade da proposta. Comprova-se tal fato pela Figura abaixo:

De: Iara Perdigão <iara@houer.com.br>  
Date: qua., 26 de ago. de 2020 às 16:38  
Subject: Solicitação Planilha Ajustada Pregão Presencial nº 59/2020  
To: <editaismpa@gmail.com>

A/C DERIK - Pregoeiro

Prezados Senhores, boa tarde!

A Houer Consultoria e Concessões LTDA, na condição de licitante no Pregão Presencial nº 59/2020, solicita que nos sejam encaminhados a planilha ajustada e demais documentos da proposta comercial da empresa DAC ENGENHARIA, inscrita no CNPJ sob o nº 09.257.872/0001-04, para análise e eventual interposição de recurso administrativo.

Desde já, agradecemos e nos colocamos à disposição para eventuais esclarecimentos.

Atenciosamente,



**Iara Perdigão**  
Gerente de Licitação  
+55 31 3508-7375  
+55 31 99215-6030  
[www.houer.com.br](http://www.houer.com.br)

Figura 01 – Solicitação por e-mail ao Sr. Pregoeiro para disponibilizar a planilha ajustada e demais documentos da proposta comercial da empresa DAC Engenharia Ltda.

Assim, com o devido respeito ao Sr. Pregoeiro e sua Equipe de Apoio, entende-se que houve o **cerceamento do direito de defesa da Recorrente**, haja vista que os documentos solicitados seriam de grande valia para elaborar suas Razões Recursais com o máximo de qualidade, precisão e solidez.

## 4. DO MÉRITO

### 4.1 Da ausência da Demonstração do Resultado do Exercício de 2019 (DRE), junto aos documentos de Escrituração Contábil Digital.

Embora a empresa DAC Engenharia Ltda. tenha sido habilitada no Pregão Presencial nº 59/2020, uma análise apurada dos documentos apresentados por ela revelou a **ausência da Demonstração do Resultado do Exercício – DRE, junto aos documentos de Escrituração Contábil Digital, o que reclama a revisão da decisão adotada.**

É sabido que, conforme exigido por lei e pelas normais editalícias, tal documento é essencial para a habilitação do licitante, por conter informações de suma importância à sua qualificação econômico-financeira. Veja:

**“Art. 31. A documentação relativa à QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA limitar-se-á a:**

(...)

#### Matriz:

Rua Maranhão, 166 - 10º andar  
Santa Efigênia | CEP: 30.150-330 | Belo Horizonte - MG  
+55 (31) 3508-7375

#### Escritórios:

Brasília - DF | São Paulo - SP  
Cuiabá - MT | Teresina - PI  
Rio de Janeiro - RJ | Três Lagoas - MS

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.” (Lei nº 8.666/1993, grifos nosso)

12.5.3. A documentação relativa à qualificação econômica – financeira das empresas

é a seguinte:

(...)

**12.5.3.3. 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.

(...)

**12.5.3.5 Serão considerados na “forma da lei”, dentre outros, o Balanço Patrimonial (inclusive o de abertura) E DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS ASSIM APRESENTADOS:** a) publicados em Diário Oficial; ou b) publicados em Jornal; ou c) por cópia ou fotocópia registrada ou autenticada na Junta Comercial da sede ou domicílio do licitante ou junto aos Ofícios de Registros local do Comércio (cartórios) delegados para esse fim; ou d) por cópia ou fotocópia do livro Diário, devidamente autenticado na Junta Comercial da sede ou domicílio do licitante ou junto aos Ofícios de Registro local do Comércio (cartórios) delegados para esse fim, inclusive com os Termos de Abertura e de Encerramento; **ou e) escrituração contábil digital, conforme Instrução Normativa RFB nº 1774, de 22 de dezembro de 2017.** (Edital do Pregão Presencial nº 59/2020, grifos nosso)

Nota-se, assim, que a exigência de apresentação do citado documento, além de gozar de **previsão legal**, foi inserida de **forma explícita** entre as normas editalícias, **vinculando TODOS OS LICITANTES ao seu exato cumprimento, SOB PENA DE INABILITAÇÃO.**

Em sentido totalmente oposto, **a empresa Recorrida furtou-se ao cumprimento desta exigência**, apresentando seus documentos para qualificação econômico-financeira de

forma **INCOMPLETA**, haja vista que **NÃO FOI ANEXADA a Demonstração do Resultado do Exercício de 2019 (DRE) junto às folhas da Escrituração Contábil Digital, meio eleito pelo Edital para comprovação das demonstrações contábeis.**

No intuito de comprovar de forma **incontroversa** a omissão apontada acima, veja as respectivas folhas dos autos do Pregão Presencial nº 59/2020, **sequencialmente numeradas (fls. 584/591)**, onde constam os documentos apresentados pela Recorrida para atender aos subitens 12.5.3.3. e 12.5.3.5 do Edital acima transcritos:

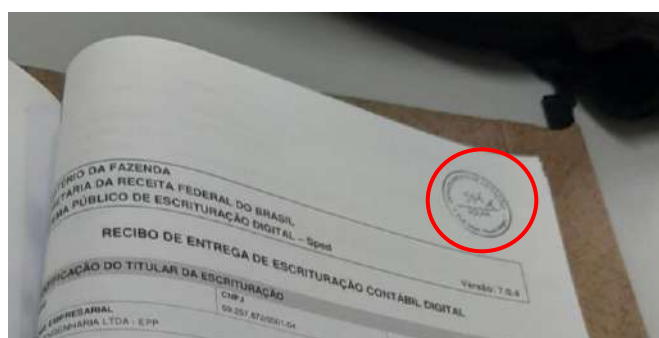


Figura 2 – Recibo de Entrega de Escrituração Contábil Digital (fls. 584)

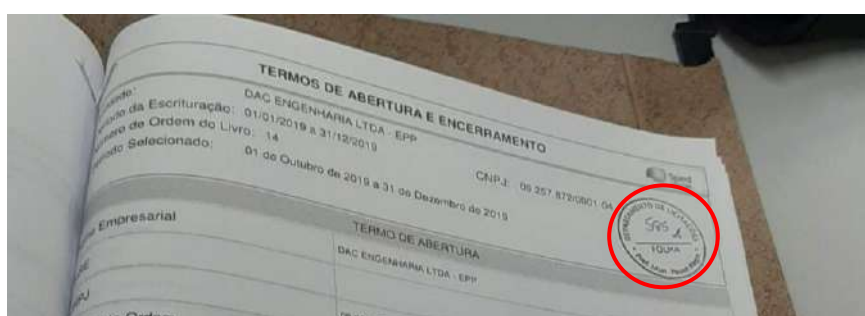


Figura 3 – Termos de Abertura e Encerramento do Livro Diário (fls. 585)

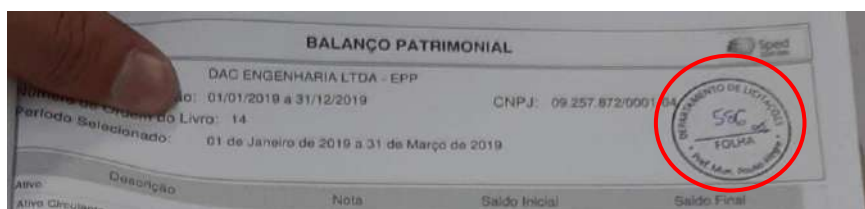


Figura 4 – Balanço Patrimonial DAC Engenharia Ltda. – 1º Trimestre do Exercício 2019 (fls. 586)

**Matriz:**

Rua Maranhão, 166 - 10º andar  
Santa Efigênia | CEP: 30.150-330 | Belo Horizonte - MG  
+55 (31) 3508-7375

**Escritórios:**

Brasília - DF | São Paulo - SP  
Cuiabá - MT | Teresina - PI  
Rio de Janeiro - RJ | Três Lagoas - MS

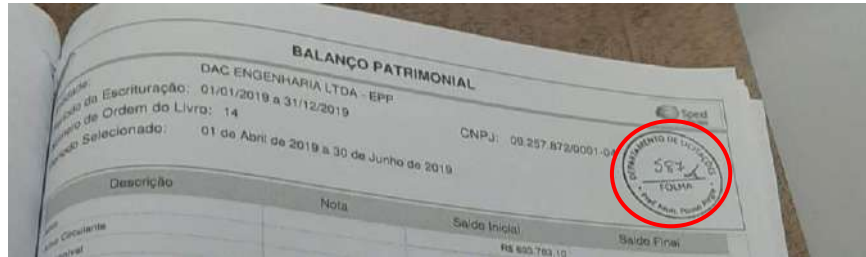


Figura 5 – Balço Patrimonial DAC Engenharia Ltda. – 2º Trimestre do Exercício 2019 (fls. 587)

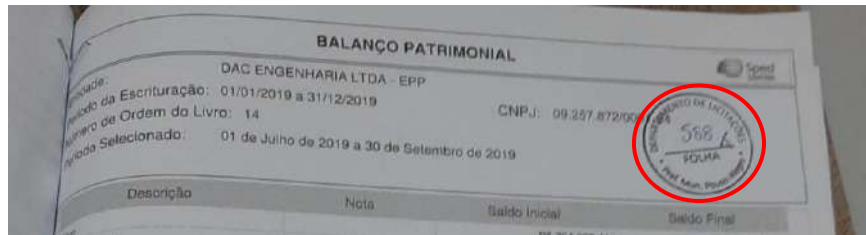


Figura 6 – Balço Patrimonial DAC Engenharia Ltda. – 3º Trimestre do Exercício 2019 (fls. 588)

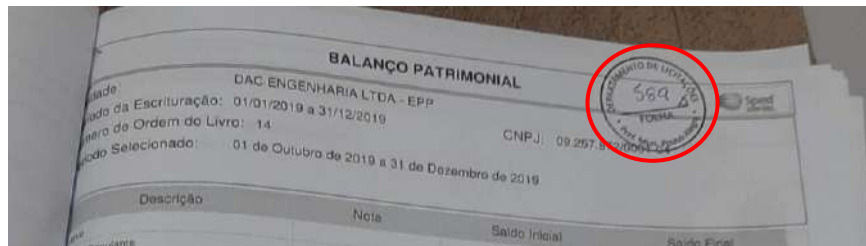


Figura 7 – Balço Patrimonial DAC Engenharia Ltda. – 4º Trimestre do Exercício 2019 (fls. 589)

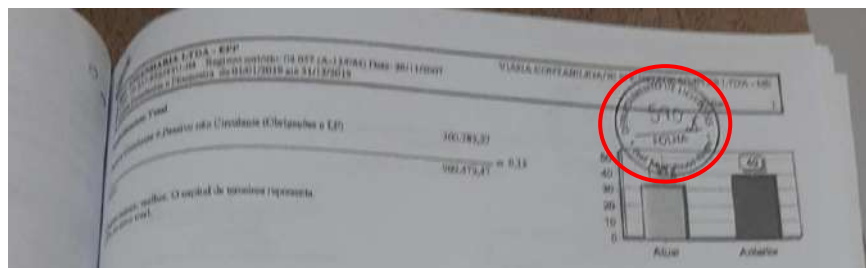


Figura 8 – Folha de Cálculo dos Índices Contábeis – Página 01 (fls. 590)



Figura 9 – Folha de Cálculo dos Índices Contábeis – Página 2 (fls. 591)

Destarte, conclui-se que, de fato, **a Demonstração do Resultado do Exercício de**

**Matriz:**

Rua Maranhão, 166 - 10º andar  
Santa Efigênia | CEP: 30.150-330 | Belo Horizonte - MG  
+55 (31) 3508-7375

**Escritórios:**

Brasília - DF | São Paulo - SP  
Cuiabá - MT | Teresina - PI  
Rio de Janeiro - RJ | Três Lagoas - MS

**2019 não se encontra entre os documentos apresentados pela Recorrida** para comprovar um dos quesitos da qualificação econômico-financeira, o que significa **desobediência clara das normas legais e editalícias** a respeito do tema.

Em termos práticos, tem-se que a ausência de apresentação da DRE por parte da Recorrida impede que o Pregoeiro e sua Equipe de Apoio tenham elementos confiáveis, concretos e suficientes para avaliar a saúde financeira da Recorrida, uma vez que, como visto, juntamente com o Balanço Financeiro, as demonstrações contábeis são **INDISPENSÁVEIS** para aferir a situação financeira da licitante analisando, em especial, as receitas e despesas do exercício anterior.

Segundo a definição Comitê de Pronunciamentos Contábeis, criado pelo Conselho Federal de Contabilidade com o objetivo de centralizar e uniformizar pronunciamentos técnicos sobre procedimentos da contabilidade, tem-se que:

*“As demonstrações contábeis são uma representação estruturada da posição patrimonial e financeira e do desempenho da entidade. **O objetivo das demonstrações contábeis é o de proporcionar informação acerca da posição patrimonial e financeira, do desempenho e dos fluxos de caixa da entidade que seja útil a um grande número de usuários em suas avaliações e tomada de decisões econômicas.** As demonstrações contábeis também objetivam apresentar os resultados da atuação da administração, em face de seus deveres e responsabilidades na gestão diligente dos recursos que lhe foram confiados”*  
(Pronunciamento Contábil CPC 26, grifos nossos)

Logo, cancelar a qualificação econômico-financeira de uma licitante que sequer apresentou suas demonstrações contábeis no certame e **declará-la habilitada, além de ilegal, expõe o Município de Pouso Alegre a um risco desnecessário e imprudente.** Isto porque, a ausência daquele documento, impede a Administração de avaliar **detalhadamente** a saúde financeira da empresa previamente à contratação e faria com que a Prefeitura de Pouso Alegre contratasse uma empresa às cegas, sem conhecer a real condição financeira e o fluxo de caixa da empresa.

Assim, da forma como a Recorrida apresentou seus documentos, a Administração não disporá de meios seguros e confiáveis o suficiente para garantir que entre o início da prestação dos serviços e o pagamento, a empresa tem condições de suportar a execução do contrato. Este **alerta, inclusive, foi destacado de forma prudente e responsável pelo Município**

**Matriz:**

Rua Maranhão, 166 - 10º andar  
Santa Efigênia | CEP: 30.150-330 | Belo Horizonte - MG  
+55 (31) 3508-7375

**Escritórios:**

Brasília - DF	São Paulo - SP
Cuiabá - MT	Teresina - PI
Rio de Janeiro - RJ	Três Lagoas - MS

no próprio instrumento convocatório, em seu item 12.5.3.11.2:

“12.5.3.11.2. A qualificação econômico-financeira solicitada se faz necessária considerando a forma de pagamento prevista no item 11 deste documento, pois a contratada deverá suportar a prestação de serviços na forma dos trâmites de pagamento da contratante, devendo atentar-se ao fato de que o prazo entre o início da execução dos serviços e o recebimento destes poderá ocorrer em até 60 dias.” (grifos nosso)

Em sentido harmônico, o Tribunal de Contas da União conceitua e ressalta a importância da DRE, a saber:

*REPRESENTAÇÃO ACERCA DE SUPOSTA IRREGULARIDADE EM PREGÃO ELETRÔNICO PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE VISUALIZAÇÃO, ATUALIZAÇÃO E GERENCIAMENTO DE NORMAS TÉCNICAS ABNT/ISSO VIA WEB, DENTRE OUTROS. OITIVA PRÉVIA. FRAUDE A LICITAÇÃO MEDIANTE FALSA DECLARAÇÃO PARA USO DO TRATAMENTO CONCEDIDO A EMPRESAS DE PEQUENO PORTE. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE. DETERMINAÇÃO PARA NÃO PRORROGAÇÃO DO CONTRATO RESULTANTE DO CERTAME EXAMINADO.*

(...)

***4. O demonstrativo contábil adequado para consultar o faturamento de uma empresa é a Demonstração do Resultado do Exercício (DRE). É ela que evidencia, numa fórmula dinâmica, todas as receitas, despesas, custos e resultados apurados em um período.** Veja-se o conceito de DRE que consta na Wikipedia: A demonstração do resultado do exercício (DRE) é uma demonstração contábilística dinâmica que se destina a evidenciar a formação do resultado líquido devendo ter alterações em um exercício, através do confronto das receitas, custos e resultados, apuradas segundo o princípio contábil do regime de competência. (Acórdão nº 2778/2019 – Plenário, Relator Augusto Nardes).*

Sendo assim, a decisão correta a ser tomada no presente caso é a **INABILITAÇÃO DA EMPRESA LICITANTE DAC ENGENHARIA LTDA. – EPP**, dada a ausência de apresentação da Demonstração do Resultado do Exercício de 2019, sob pena de ferir de morte os **princípios basilares da legalidade, da vinculação ao instrumento convocatório, da isonomia e do julgamento objetivo** (art. 3º, *caput*, da Lei nº 8.666/1993).

#### 4.2. Sobre a obrigatoriedade das empresas enquadradas como Microempresa ou Empresa de Pequeno Porte de apresentar o balanço econômico e demonstrações contábeis

**Matriz:**

Rua Maranhão, 166 - 10º andar  
Santa Efigênia | CEP: 30.150-330 | Belo Horizonte - MG  
+55 (31) 3508-7375

**Escritórios:**

Brasília - DF	São Paulo - SP
Cuiabá - MT	Teresina - PI
Rio de Janeiro - RJ	Três Lagoas - MS



em sede licitações.

Uma vez comprovada a essencialidade e importância de se apresentar a DRE para a qualificação econômico-financeira da licitante, é importante destacar também o fato de que eventual condição de Microempresa ou Empresa de Pequeno Porte não exime a empresa licitante de juntá-la aos demais documentos de habilitação.

Por força da **Orientação Técnica Geral – OTG 1000 (doc. 02)**, de 21 de Outubro de 2015, expedida pelo Conselho Federal de Contabilidade, que em complemento à **ITG 1000**, aprovada pela Resolução CFC nº 1.418, de 05 de Dezembro de 2012, nota-se que as Microempresas e Empresas de Pequeno Porte não estão desobrigadas de elaborarem sua escrituração e demonstrações contábeis, conforme se vê abaixo:

*Obrigatoriedade de manutenção de escrituração contábil*

**2. A adoção da ITG 1000 – Modelo Contábil para Microempresa e Empresa de Pequeno Porte NÃO DESOBRIGA ESSE TIPO DE ENTIDADE A MANTER A ESCRITURAÇÃO CONTÁBIL REGULAR.** *Essa orientação estabelece critérios e procedimentos simplificados que podem ser adotados pelas entidades definidas como microempresa e empresa de pequeno porte, alternativamente às regras estabelecidas pela NBC TG 1000 – Contabilidade para Pequenas e Médias Empresas.*

**3. AS MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE ESTÃO OBRIGADAS À MANUTENÇÃO DE ESCRITURAÇÃO CONTÁBIL REGULAR E A ELABORAR DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS ANUAIS,** *sendo-lhes permitido, contudo, adotar um modelo de escrituração contábil e de elaboração de demonstrações contábeis bem mais simples.*

**4. Nesse contexto, e sem alterar o entendimento de que a ITG 1000 ALCANÇA TODAS AS MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE, MESMO AQUELAS QUE NÃO ESTÃO ENQUADRADAS NO REGIME TRIBUTÁRIO DO SIMPLES NACIONAL,** *fazemos chamamento ao que está previsto no Art. 65 da Resolução do Comitê Gestor do Simples Nacional n.º 94, de 29 de novembro de 2011 (Resolução CGSN n.º 94/2011): “A ME ou EPP optante pelo Simples Nacional poderá, opcionalmente, adotar a contabilidade simplificada para os registros e controles das operações realizadas, atendendo-se às disposições previstas no Código Civil e nas Normas Brasileiras de Contabilidade editadas pelo Conselho Federal de Contabilidade”. (grifos nosso)*

**Matriz:**

Rua Maranhão, 166 - 10º andar  
Santa Efigênia | CEP: 30.150-330 | Belo Horizonte - MG  
+55 (31) 3508-7375

**Escritórios:**

Brasília - DF	São Paulo - SP
Cuiabá - MT	Teresina - PI
Rio de Janeiro - RJ	Três Lagoas - MS

Especificamente sobre as Demonstrações Contábeis, vale destacar:

*Demonstrações contábeis comparadas*

26. A letra “c” do item 28 da ITG 1000 estabelece que a microempresa e a empresa de pequeno porte DEVEM ELABORAR E APRESENTAR AS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS ANUAIS DO EXERCÍCIO FINDO QUE ESTÁ SENDO REPORTADO, de forma comparada com as do exercício imediatamente anterior.

27. A apresentação de forma comparada é uma exigência a ser observada para as demonstrações contábeis para propósitos ou fins gerais.

28. Por outro lado, a divulgação das demonstrações contábeis do ano anterior no mesmo documento que as demonstrações contábeis do exercício atual possibilita a comparabilidade das informações em atendimento às necessidades dos usuários externos (instituições financeiras, fornecedores, LICITANTES, entre outros), reduzindo, com isso, os custos operacionais, uma vez que essa divulgação não exigirá qualquer acréscimo de investimento, haja vista que as demonstrações do ano anterior já estão prontas e arquivadas no banco de dados dos sistemas informatizados (ou em outros aplicativos) utilizados pelo profissional da contabilidade, responsável pela sua elaboração. (grifos nosso)

Em interessante artigo sobre o tema, o articulista Rodolfo Moura do Grupo ConLicitação ([doc. 03](#)), disserta:

Neste cenário, criou-se o entendimento que do ponto de vista tributário as pequenas empresas tem a faculdade de elaborar o balanço patrimonial. Porém, do ponto de vista Administrativo, no que se referem às compras governamentais, as pequenas empresas deverão apresentar o balanço em cumprimento ao inciso I do artigo 31 da Lei 8666/93.

No entanto, a Lei 9317/96 foi totalmente revogado pela Lei 123/2006. Assim, o intitulado Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte não reproduziu o aludido na lei anterior. O referido diploma legal, em seu artigo 27, regrou da seguinte forma:

Art. 27. As microempresas e empresas de pequeno porte optantes pelo

**Matriz:**

Rua Maranhão, 166 - 10º andar  
Santa Efigênia | CEP: 30.150-330 | Belo Horizonte - MG  
+55 (31) 3508-7375

**Escritórios:**

Brasília - DF | São Paulo - SP  
Cuiabá - MT | Teresina - PI  
Rio de Janeiro - RJ | Três Lagoas - MS

*Simples Nacional poderão, opcionalmente, adotar contabilidade simplificada para os registros e controles das operações realizadas, conforme regulamentação do Comitê Gestor.*

*A partir daí, gerou-se a dúvida sobre o que englobaria a “contabilidade simplificada” que veio, inicialmente, a ser sanada pela Resolução N° 1.115/07, que aprovou a NBC T 19.13 – Escrituração Contábil Simplificada para Microempresa e Empresa de Pequeno Porte.*

*O item 7 da referida norma disciplina que:*

*7 A microempresa e a empresa de pequeno porte devem elaborar, ao final de cada exercício social, o Balanço Patrimonial e a Demonstração do Resultado, em conformidade com o estabelecido na NBC T 3.1, NBC T 3.2 e NBC T 3.3.*

*Note-se que a Resolução ora em comento já estabelecia que as “pequenas empresas” deveriam elaborar o Balanço Patrimonial. Contudo, em 2011 esta Resolução foi revogada pela Resolução CFC N.º 1.330.*

*Nesta toada, em 2012 a Resolução CFC N.º 1.418 aprovou a ITG 1000 – Modelo Contábil para Microempresa e Empresa de Pequeno Porte que em seu item 26 estabeleceu que:*

*26. A entidade deve elaborar o Balanço Patrimonial, a Demonstração do Resultado e as Notas Explicativas ao final de cada exercício social. Quando houver necessidade, a entidade deve elaborá-los em períodos intermediários. (Grifei e negritei)*

*Destarte, diante do exposto acima, concluímos que não há dispositivo legal que dispense as pequenas empresa da apresentação do balanço patrimonial.*

*Acerca do assunto, o jurista Sidney Bittencourt leciona:*

*Situação sui generis ocorre no caso de microempresa, principalmente em função do tratamento diferenciado a ela conferido pelo art. 175 da Constituição Federal, vigindo, para essa, o Estatuto das Microempresas, que afasta a necessidade de possuírem demonstrações contábeis, o que não impede que o edital exija essas demonstrações referentes ao último exercício social, de modo a permitir uma avaliação das condições financeiras para arcar com o*

**Matriz:**

Rua Maranhão, 166 - 10º andar  
Santa Efigênia | CEP: 30.150-330 | Belo Horizonte - MG  
+55 (31) 3508-7375

**Escritórios:**

Brasília - DF | São Paulo - SP  
Cuiabá - MT | Teresina - PI  
Rio de Janeiro - RJ | Três Lagoas - MS

*compromisso. De outra forma, entendendo a Administração licitadora que o objeto é simples e facilmente executável, poderá não exigir a demonstração no edital. (in Licitação passo a passo. 4ª ed. atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: Temas & idéias Editora, 2002, p. 158)*

*Outrossim, o prof. Carlos Pinto Coelho Motta versou:*

*As microempresas e empresas de pequeno porte devem, igualmente, elaborar o balanço patrimonial, considerando que, nesse aspecto, a LNL não foi derogada pela LC 123/06. (in Eficácia nas Licitações e Contratos. 11ª ed. rev. E atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, 389)*

*Ao cabo, não podemos deixar de citar o Decreto 8.538/2015 que regulamenta o tratamento diferenciado às pequenas empresas no âmbito da administração pública federal. O artigo 3º do referido diploma legal reza que:*

*Art. 3º Na habilitação em licitações para o fornecimento de bens para pronta entrega ou para a locação de materiais, não será exigida da microempresa ou da empresa de pequeno porte a apresentação de balanço patrimonial do último exercício social.*

*Diante do dispositivo legal, podemos dizer que há uma exceção que dispensa às pequenas empresas na apresentação do balanço, que é nas licitações realizadas pela Administração Pública Federal cujo objeto seja para “fornecimento de bens para pronta entrega ou para a locação de materiais.”*

*Abrimos parêntese, para salientar que o decreto criou uma possibilidade não estabelecida pela Lei complementar 123/2006. Digo isto, porque somente a lei pode obrigar ou vedar, o decreto só pode regulamentar a lei. Fechamos parêntese.*

*Frisamos também que apesar de citarmos que o decreto é federal, ou seja, subordinam-se apenas entidades federais, há uma relevância significativa uma vez que o parágrafo único, artigo 47 da Lei 123/2006 versa que:*

*Parágrafo único. No que diz respeito às compras públicas, **enquanto não sobrevier legislação estadual, municipal ou regulamento específico de cada***

**Matriz:**

Rua Maranhão, 166 - 10º andar  
Santa Efigênia | CEP: 30.150-330 | Belo Horizonte - MG  
+55 (31) 3508-7375

**Escritórios:**

Brasília - DF	São Paulo - SP
Cuiabá - MT	Teresina - PI
Rio de Janeiro - RJ	Três Lagoas - MS

**órgão mais favorável à microempresa e empresa de pequeno porte, aplica-se a legislação federal.**

*Não obstante às considerações apresentadas, o Poder judiciário já se manifestou no sentido da ilegalidade de exigir balanço patrimonial das pequenas empresa nas licitações públicas. Ou seja, há uma pequena corrente defendendo este posicionamento, a saber:*

*“MANDADO DE SEGURANÇA – Licitação – Modalidade de Concorrência – Impetrante que foi inabilitada por não cumprir determinação do edital próprio, relativa à apresentação de balanço patrimonial e demonstrativo contábil do último exercício social – Ilegalidade – Impetrante que é microempresa optante do “SIMPLES” que a teor do disposto na Lei 9.317/96 dispensa a obrigatoriedade de apresentação de balanço patrimonial e demonstrativos contábeis – Ordem concedida” (ap. nº 389.181.5/1, São Paulo, rei. DES. ANTÔNIO C. MALHEIROS, j. 18.03.2008).*

*“MANDADO DE SEGURANÇA – Licitação – Renovação de cadastro para viabilizar participação em procedimentos licitatórios – Admissibilidade – Empresa de pequeno porte – Dispensada legalmente da representação do balanço patrimonial e demonstrações contábeis – Lei nº 9.317/96 (regime tributário de micros e pequenas empresas) e artigo 179, da CF. – Ordem confirmada – Recurso não provido”(Apelação nº 275.812.5/6-00,Campinas, rei. DES. SOARES LIMA, j. 15.05.2008)*

*MANDADO DE SEGURANÇA – Licitação – Exigência de apresentação de balanço patrimonial para comprovação da qualificação econômico-financeira – Microempresa – Escrituração simplificada por meio de Livro Diário – Inexigibilidade de apresentação do balanço – Sentença concessiva da segurança mantida – Recursos não providos – Permitido à microempresa a escrituração por meio de processo simplificado, com utilização de Livro Diário, registrado na Junta Comercial, torna-se dispensável a apresentação de balanço patrimonial, aya confecção traria despesas extraordinárias à microempresa, podendo impossibilitar sua participação na licitação (Relator(a): Luis Ganzerla, Julgamento: 26/01/2009, Órgão Julgador: 11ª Câmara de Direito Público Publicação: 26/02/2009)*

**Matriz:**

Rua Maranhão, 166 - 10º andar  
Santa Efigênia | CEP: 30.150-330 | Belo Horizonte - MG  
+55 (31) 3508-7375

**Escritórios:**

Brasília - DF | São Paulo - SP  
Cuiabá - MT | Teresina - PI  
Rio de Janeiro - RJ | Três Lagoas - MS

*Todavia, com a devida vênia, entendemos que os julgados supra não devem ser seguidos eis que fundamentaram-se na Lei 9.317/96 que, como já mencionamos, foi revogada pela Lei 123/2006 (Disponível em: <https://portal.conlicitacao.com.br/artigos-juridicos/obrigatoriedade-de-apresentacao-balanco-patrimonial-para-micros-pequenas-empresas-para-participacao-nas-licitacoes-publicas/>. Grifos nosso)*

Como vem sendo dito, sem as informações contábeis que compõe a DRE da licitante, resta impossível saber, por exemplo, qual a sua receita bruta no ano anterior, fato que impacta diretamente no seu enquadramento como ME/EPP.

Em decisão do Tribunal de Contas da União, a Corte de Contas validou a utilização da OTG pra fins de licitação e contratos administrativos e identificou em um caso concreto que a empresa auditada se utilizou de artifícios contábeis para declarar em seu balanço patrimonial **receita auferida de órgão públicos A MENOR do que aquilo que efetivamente havia recebido**, conforme constava no Portal de Transparência da CGU. Veja um trecho do julgado (Doc. 04):

**SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. DECLARAÇÃO FALSA POR PARTE DE LICITANTE. FRAUDE À LICITAÇÃO. OITIVA. REJEIÇÃO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE.**

(...)

*19. A empresa D & L ao assumir que sua DRE, exercício de 2012, foi elaborada pelo regime de caixa, contraria a NBC TG 1000 em seu item 2.36. **Caso a DRE fosse elaborada dentro dos padrões exigidos pelas NBC, a ROB deveria grafar o montante de todas as receitas, e integralmente, pelo menos as receitas auferidas em 2012 constantes do Portal da Transparência Federal, que montam em R\$ 2.934.222,68, além de registrar as receitas auferidas advindas do Governo do Estado do Ceará; portanto, as informações contábeis apresentadas pela D & L à Suest/RN, no âmbito do Pregão Eletrônico 1/2013, não refletem a veracidade das receitas auferidas no exercício de 2012, sendo consideradas uma informação falsa, que constitui em um viés, que deturpa a informação contábil, o que configura fraude ao item 5.3.7.1 do Pregão Eletrônico 1/2013, punível com declaração de inidoneidade para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal, conforme art. 46 da Lei 8.443/1992.***

**Matriz:**

Rua Maranhão, 166 - 10º andar  
Santa Efigênia | CEP: 30.150-330 | Belo Horizonte - MG  
+55 (31) 3508-7375

**Escritórios:**

Brasília - DF | São Paulo - SP  
Cuiabá - MT | Teresina - PI  
Rio de Janeiro - RJ | Três Lagoas - MS

(...)

25. A emissão da DRE, pela empresa D & L, no exercício de 2012, sem obedecer aos padrões estabelecidos pela NBC TG 1000 – Contabilidade para Pequenas e Médias Empresas (PMEs), adotando para as receitas o regime de caixa ao invés de competência, o que contraria o item 2.36 pode ser comunicada ao Conselho Federal de Contabilidade para conhecimento e adoção de providências que achar necessário ao Contador Thiago Mendes Macedo – CRC/CE 017359-o/4, responsável pela elaboração da Demonstração de Resultado do Exercício. (Acórdão Nº 2458/2015, Plenário, Rel. Min. Raimundo Carreiro)

Assim, causou estranheza o fato da Recorrida não apresentar sua DRE juntamente com seu balanço patrimonial para qualificação econômico-financeira, informação esta que seria fundamental para que o Pregoeiro e sua Equipe de Apoio avaliasse a receita bruta anual daquela licitante. E, ainda examinando a supracitada jurisprudência, percebe-se que a identificação da irregularidade contábil cometida pela empresa analisada naquela oportunidade, o TCU apenou-a com a sanção de inidoneidade, fato que mais uma vez comprova a importância da DRE num certame.

Importante destacar que esta Recorrente **NÃO ESTÁ COLOCANDO EM XEQUE, ATÉ O MOMENTO, A CONDIÇÃO DE EMPRESA DE PEQUENO PORTE DA RECORRIDA**, mas apenas destacando que, como é de amplo de todos, a FALSIDADE IDEOLÓGICA de documentos é ILÍCITO PENAL, o que certamente a Recorrida não faria.

#### **4.3. Da impossibilidade de sanar a ausência de apresentação da DRE mediante a realização de diligência.**

Possibilita a Lei nº 8.666/1993, em seu art. 43, § 3º, que a seja realizada diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo licitatório, em qualquer fase, **DESDE QUE VEDADA A INCLUSÃO POSTERIOR DE DOCUMENTO OU INFORMAÇÃO QUE DEVERIA CONSTAR ORIGINARIAMENTE DA PROPOSTA.** Na mesma linha, tem-se o subitem 26.6 do Edital do Pregão Presencial nº 59/2020.

A ressalva normativa acima destacada tem **finalidade clara: evitar o favorecimento ilegal de determinada licitante**, não permitindo que ela apresente documento ou informação em momento posterior ao estabelecido pelas regras do Edital, **situação que representaria**

#### Matriz:

Rua Maranhão, 166 - 10º andar  
Santa Efigênia | CEP: 30.150-330 | Belo Horizonte - MG  
+55 (31) 3508-7375

#### Escritórios:

Brasília - DF | São Paulo - SP  
Cuiabá - MT | Teresina - PI  
Rio de Janeiro - RJ | Três Lagoas - MS

**inquestionável violação do princípio da isonomia e da vinculação ao instrumento convocatório** (art. 3º, *caput*, da Lei nº 8.666/1993).

Sobre o tema, leciona o renomado Marçal Justen Filho:

*No entanto, **nunca se poderia admitir que a diligência do art. 43, § 3º, refletiria uma escolha livre e incondicionada da autoridade administrativa, insuscetível de controle ou fiscalização.** Adotar essa interpretação conduziria a introduzir uma margem de autonomia para a autoridade que **conduz o certame inovar o procedimento e adotar tratamento não isonômico entre os licitantes.** (Comentários à lei de licitações e contratos administrativos: lei nº 8.666/1993. 18. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. pgs. 1014, grifos nosso).*

Dito isso, cabe afirmar sem a menor dúvida: **NÃO SERÁ POSSÍVEL FACULTAR À LICITANTE DAC ENGENHARIA LTDA. – EPP, QUE APRESENTE A DEMONSTRAÇÃO DO RESULTADO DO EXERCÍCIO DE 2019 NESTA FASE DO CERTAME, mediante a realização de diligência, uma vez que as normas do Edital exigiam que tal documento já estivesse no interior do Envelope nº 02 no momento de sua abertura.**

Em lição magistral, ensina-nos o jurista Joel Menezes Niebuhr:

*Em regra, os licitantes devem **apresentar DENTRO DO ENVELOPE de habilitação os documentos exigidos no edital** para tal desiderato. **Se o licitante deixa de apresentar alguns documentos exigidos, DEVE SER INABILITADO.***

*Essa conclusão decorre da aplicação subsidiária do **§ 3º do artigo 43 da Lei nº 8.666/93(...)** Ou seja, **É EXPRESSAMENTE VEDADO INCLUIR POSTERIORMENTE QUALQUER DOCUMENTAÇÃO EM PROCESSO DE LICITAÇÃO PÚBLICA.** Se o edital exige dado documento de habilitação, **o licitante deve apresentá-lo em seu envelope na sessão de habilitação, no momento oportuno, sem que se autorize a inclusão posterior dele.** (Pregão presencial e eletrônico. 8. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. pgs. 261-262, grifos nosso)*

E não se diga que interpretações que flexibilizam a interpretação legal acima exposta podem ser aplicadas ao caso concreto, **pois não se está diante de documento meramente**

**Matriz:**

Rua Maranhão, 166 - 10º andar  
Santa Efigênia | CEP: 30.150-330 | Belo Horizonte - MG  
+55 (31) 3508-7375

**Escritórios:**

Brasília - DF	São Paulo - SP
Cuiabá - MT	Teresina - PI
Rio de Janeiro - RJ	Três Lagoas - MS



**explicativo, complementar, ou de fácil obtenção e conferência pelo Sr. Pregoeiro e sua Equipe de Apoio, considerando que a Demonstração do Resultado do Exercício (DRE) de uma licitante é peça-chave que deve compor a documentação exigida para sua qualificação econômico-financeira, e não está ao alcance dos responsáveis pela licitação,** ao contrário de outras informações que podem ser retiradas da *internet* pelo próprio pregoeiro.

No mesmo sentido, é pacífica a jurisprudência do Tribunal de Contas da União:

*É cabível a promoção de diligência pela comissão ou autoridade superior, em qualquer fase da licitação, para esclarecer ou complementar a instrução do processo licitatório, **VEDADA A INCLUSÃO POSTERIOR DE DOCUMENTO OU INFORMAÇÃO QUE DEVERIA CONSTAR ORIGINARIAMENTE DA PROPOSTA.** (Acórdão 4827/2009-Segunda Câmara, Relator: Aroldo Cedraz, grifos nosso)*

*Não cabe a inabilitação de licitante em razão de ausência de informações que possam ser supridas por meio de diligência, facultada pelo art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993, **DESDE QUE NÃO RESULTE INSERÇÃO DE DOCUMENTO NOVO OU AFRONTA À ISONOMIA ENTRE OS PARTICIPANTES.** (Acórdão 2873/2014-Plenário, Relator: Augusto Sherman, grifos nosso)*

*A inabilitação de licitante em virtude da ausência de informações que possam ser supridas por meio de diligência, **DE QUE NÃO RESULTE INSERÇÃO DE DOCUMENTO NOVO OU AFRONTA À ISONOMIA ENTRE OS PARTICIPANTES,** caracteriza inobservância à jurisprudência do TCU. (Acórdão 918/2014-Plenário, Relator: Aroldo Cedraz, grifos nosso)*

Portanto, inexistente a possibilidade de realização de diligência para possibilitar que a Recorrida apresente, neste momento da licitação, o documento de Demonstração de Resultados do Exercício de 2019, devendo ser declarada inabilitada no presente certame.

#### **4. DO PEDIDO E REQUERIMENTOS**

Diante do exposto, pede e requer a Vossa Senhoria:

a) Sejam as presentes Razões Recursais recebidas e conhecidas;

##### **Matriz:**

Rua Maranhão, 166 - 10º andar  
Santa Efigênia | CEP: 30.150-330 | Belo Horizonte - MG  
+55 (31) 3508-7375

##### **Escritórios:**

Brasília - DF | São Paulo - SP  
Cuiabá - MT | Teresina - PI  
Rio de Janeiro - RJ | Três Lagoas - MS

b) No mérito, reconsiderar a decisão que declarou a empresas licitante DAC Engenharia Ltda. – EPP como vencedora do Pregão Presencial nº 59/2020, para **INABILITÁ-LA** em razão da ausência de apresentação da Demonstração de Resultado do Exercício de 2019 para qualificação econômico-financeira, contrariando o disposto no art. 31, inciso I, da Lei nº 8.666/1993 e subitens 12.5.3.3. e 12.5.3.5 do Edital;

c) Por fim, uma vez provido o recurso, seja dado seguimento ao certame, com a com a abertura do envelope de documentação da proponente classificada em segundo lugar, se for o caso, até a habilitação de uma das licitantes, nos termos do subitem 15.24 do Edital.

Caso o recurso ora proposto seja remetido à Autoridade Superior, a Recorrente requer a apreciação das razões acima expostas, a fim de reverter a decisão adotada pelo Sr. Pregoeiro.

Nestes termos, pede deferimento.

Belo Horizonte - MG, 28 de Agosto de 2020.

**Felipe José Ansaloni Barbosa<sup>1</sup>**

OAB-MG 148960

De acordo,

**Gustavo Horta Palhares**

Sócio Administrador

CPF: 814.467.996-20

<sup>1</sup> Advogado e professor especializado em licitações e contratos, instrutor de cursos da Formação de Pregoeiros da Fundação João Pinheiro, ESAF-MG e ESAF-PA, Associação Mineira de Municípios e Grupo Negócios Públicos. Diretor da 11E Licitações: [www.11E.com.br](http://www.11E.com.br). Diretor do Ansaloni Advogados: [www.ansaloni.adv.br](http://www.ansaloni.adv.br). Professor reconhecido nacionalmente. Mestre em Administração, especialista em Direito Público e professor em cursos de Pós Graduação da UNA, UNI-BH e PUC-MG. É autor de artigos publicados em revistas nacionais especializadas em

GRUPO II – CLASSE VI – Plenário

TC 001.634/2014-3 [Aposos: TC 029.174/2014-7, TC 002.767/2014-7]

Natureza(s): Representação

Entidade: Superintendência Estadual da Fundação Nacional de Saúde no Estado do Rio Grande do Norte (Suest/RN)

Responsáveis: D&L Serviços de Apoio Administrativo Ltda-epp (CNPJ n.º 09.172.237/0001-24); Fundação Nacional de Saúde (CNPJ n.º 26.989.350/0001-16)

Interessado: Salmos Comércio, Representações e Serviços Ltda. (CNPJ n.º 06.982.630/0001-95)

Advogados: Karine Farias Castro (14210/CE-OAB)

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. DECLARAÇÃO FALSA POR PARTE DE LICITANTE. FRAUDE À LICITAÇÃO. OITIVA. REJEIÇÃO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE.

## RELATÓRIO

Trata-se de representação formulada pela empresa Salmos Comércio, Representação e Serviços Ltda., com fundamento no art. 113 da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, em razão de supostas irregularidades na contratação de empresa para a prestação de serviços continuados de apoio administrativo e operacional, com dedicação exclusiva de mão de obra: arquivista de documentos, bombeiro hidráulico, carregador, contínuo, copeira, eletricitista, jardineiro com fornecimento de ferramentas, lavador de carros, motorista, recepcionista, operador de máquina copiadora, secretária executiva e técnico em secretariado, por meio do Pregão Eletrônico n.º 1/2013, promovido pela Superintendência da Fundação Nacional de Saúde no Estado do Rio Grande do Norte (Suest/RN).

### INSTRUÇÃO TÉCNICA

2. Transcrevo, a seguir, em atenção ao art. 1º, § 3º, I, da Lei 8.443, de 1992, excerto da instrução na qual a Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio Grande do Norte (Secex/RN) apresenta a análise das audiências realizadas (peça 76), com a anuência do titular da unidade técnica (peça 78).

### **HISTÓRICO**

2. *A empresa Salmos Comércio Representação e Serviços Ltda. reclamou, em síntese, que a empresa D & L Serviços de Apoio Administrativo Ltda., CNPJ 09.172.237/0001-24 (peça 2, p. 2), ao participar do Pregão Eletrônico 1/2013 - Suest/RN, apresentou declaração falsa (peça 1, p. 114) de que era empresa de pequeno porte (EPP).*

3. *A instrução de peça 3 propôs a admissibilidade da representação, determinação de cautelar da certame, a oitiva da representante e a audiência do pregoeiro, fixando o prazo de*

cinco dias úteis, para que apresentasse suas razões de justificativa e as providências adotadas com relação à declaração falsa de empresa EPP, optante do Simples Nacional, informada pela D & L Serviços de Apoio Administrativo Ltda. no Pregão Eletrônico 1/2013 – Suest/RN, quando constava, nos Sistemas da Receita Federal “CPF/CNPJ” e “Simples Nacional”, que a licitante não dispunha mais dessa condição desde 30/9/2009.

4. A instrução de peça 25 analisou a documentação enviada pela Suest/RN e a oitiva do pregoeiro, concluindo, com base no art. 250, inciso V, do RI/TCU, pela necessidade de oitiva da empresa D & L, fixando prazo de quinze dias, para que ela apresentasse suas razões de justificativa relativamente à sua participação no Pregão Eletrônico 1/2013-Suest/RN, tendo apresentado declaração de EPP (peça 10, p. 5), quando o sistema CNPJ da Receita Federal registrava que, por solicitação da própria empresa, sua exclusão dessa condição ocorreu desde 30/9/2009 (peça 2, p. 2 e 3). Foi proposto, ainda, que a D & L informasse, também, por que continuava a utilizar em sua razão social a sigla EPP, o que induzia à utilização do benefício. Tais fatos contrariavam o art. 3º da Lei Complementar 123/2006 e se enquadravam entre os atos praticados no art. 7º da Lei 10.520/2002. O diretor (peça 26), o dirigente da unidade técnica (peça 27) e o Ministro-Relator (peça 31) manifestaram concordância com a instrução de peça 25.

5. A instrução de peça 45, analisou os documentos acostados aos autos advindos da oitiva da empresa D & L (peça 35), e os novos documentos apresentados pela representante (peça 36), e por serem conflitantes entre si, a Secex-RN propôs, por meio de e-mail (peça 40), datado de 3/6/2014, que a empresa D & L apresentasse a documentação contábil que comprovasse sua receita bruta auferida em 2012 (edital Pregão Eletrônico 1/2013 - Suest/RN, item 5.3.7. QUALIFICAÇÃO ECONÔMICA-FINANCEIRA).

6. A D & L juntou aos autos (peça 38, p. 3-15) cópia da documentação contábil (Livro Diário, Balanço Patrimonial, Demonstração de Resultado do Exercício, Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido e Análise dos Índices), contendo os termos de abertura e de encerramento autenticados pela Junta Comercial do Estado do Ceará – Termo de autenticação 13/002779-0, registros efetuados apenas no Livro Diário nº 6.

7. A Demonstração do Resultado do Exercício de 2012 da empresa D & L registrou uma receita bruta anual de R\$ 1.809.647,54 (peça 38, p. 9), valor que não condiz com a receita registrada nos portais da Transparência do Governo Federal e do Governo do Estado do Ceará, que juntos grafam R\$ 4.841.003,90 (peça 59, p. 5), valor superior ao limite estabelecido pela Lei Complementar 123/2006 (R\$ 3.600.000,00).

8. A representante compareceu aos autos, por meio do Ofício 127/2014 (peça 42, p. 1), de 11/7/2014, alegando que o Balanço Patrimonial e os documentos contábeis, com exceção do Livro Diário nº 6, apresentados pela empresa D & L, não estavam registrados na Junta Comercial, o que contrariava o item 5.7, subitem 5.3.7.1.2 do Edital (peça 1, p. 10). Outrossim, registrou haver incompatibilidade entre os números grafados nos demonstrativos contábeis e os valores apresentados no Portal da Transparência do ano de 2012.

9. A instrução (peça 45) concluiu pela realização de diligência, com fundamento no art. 157 do RI/TCU, à Junta Comercial do Estado do Ceará, para que, no prazo de quinze dias, atestasse, com o envio da respectiva comprovação, se os demonstrativos contábeis (peça 38, p. 3-16) apresentados pela empresa D & L, referentes ao exercício de 2012, condiziam com os documentos registrados na Junta Comercial do Estado do Ceará – Termo de Autenticação 13/002779-0. O diretor (peça 46) e a unidade técnica (peça 47) manifestaram anuência com a instrução de peça 45.

10. A Secex/RN realizou duas diligências junto à Junta Comercial do Estado do Ceará (Jucec/CE), Ofício 828/2014-TCU/Secex-RN (peça 48), de 30/7/2014, e Ofício 1037/2014-TCU/Secex-RN (peça 54), de 23/9/2014. No entanto, elas não lograram êxito em seu propósito.

11. *Devido ao lapso temporal (10/12/2014 a 23/2/2015), a Secex/RN, por meio do e-mail (peça 61), solicitou à Suest/RN que encaminhasse os desdobramentos ocorridos no Pregão Eletrônico 1/2013.*
12. *Em atendimento à Secex/RN, a Suest/RN manifestou-se no Ofício 232/2015 (peça 61, p.2), de 23/2/2015, e registrou que a empresa D & L não atendeu (peça 61, p. 14 e 17) ao seu Ofício Suest/RN 2073/14 (peça 59, p. 5), nem procurou a Funasa/RN para justificar-se, tendo os seus atos sido interpretados como revelia e desinteresse pela licitação e futura contratação, o que culminou em sua desclassificação no Pregão 1/2013-Suest (peça 61, p. 20), e adjudicação e homologação a favor da empresa Salmos Comércio, Representação e Serviços Ltda. (representante), pelo valor anual de R\$ 927.504,72 (peça 61, p.19). Quanto às sanções expressas nos itens 23.1 e 23.2 do edital do pregão eletrônico 1/2013 (peça 18, p. 86) a Suest/RN manteve-se silente.*
13. *A instrução de peça 64 foi realizada no mérito, concluindo, por:*
  - a) *conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no arts. 235, caput, e 237, inciso VII, do Regimento Interno deste Tribunal c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, para, no mérito, considerá-la procedente;*
  - b) *com fundamento no art. 46 da Lei 8.443/1992, c/c art. 271 do Regimento Interno do TCU, que estabelece que na ocorrência de fraude comprovada à licitação, o TCU declarará a inidoneidade do fraudador para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal, cabe declarar a inidônea da empresa D & L Serviços de Apoio Administrativo Ltda. – EPP. (CNPJ 09.172.237/0001-24), para participar de licitação na Administração Pública Federal, pelo período de 325 dias, que corresponde ao período de protelamento causado por essa empresa no Pregão Eletrônico 1/2013-Suest/RN, por ter apresentado declaração falsa de Empresa de Pequeno Porte (EPP), o que contraria o art. 3º da Lei Complementar 123/2006, bem como faturamento bruto anual no exercício de 2012, que não condizem com a receita registrada nos portais da Transparência do Governo Federal e do Governo do Estado do Ceará;*
  - c) *recomendar à Superintendência Estadual da Fundação Nacional de Saúde no Estado do Rio Grande do Norte (Suest - RN), com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que avalie a conveniência e a oportunidade de fazer cumprir as sanções administrativas contidas no Edital Pregão Eletrônico 1/2013, em especial a do item 23.2;*
  - d) *dar ciência desta deliberação, bem como do relatório e do voto que a fundamentaram:*
    - d.1. *à empresa D & L Serviços de Apoio Administrativo Ltda. – EPP. (CNPJ 09.172.237/0001-24), à Salmos Comércio, Representações e Serviços Ltda. e à Superintendência Estadual da Funasa no Rio Grande do Norte (Suest - RN); e*
    - d.2. *à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - SLTI/MPOG, para as providências necessárias à atualização do registro da empresa D & L Serviços de Apoio Administrativo Ltda. – EPP. (CNPJ 09.172.237/0001-24) no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – Sicaf.*
  - e) *determinar à Secex/RN que monitore o cumprimento da recomendação constante da deliberação que vier a ser exarada; e*
  - f) *arquivar os presentes autos, nos termos do art. 237, parágrafo único, c/c o art. 250, inciso I, do Regimento Interno/TCU.*
14. *O Diretor em substituição da 1ª DT manifestou-se pela concordância da instrução de peça 64, registrando sugestão de pequeno ajuste no encaminhamento, especificamente no que se refere ao prazo para a vigência da declaração de inidoneidade proposta para a empresa D*

*& L Serviços de Apoio Ltda.. Reconheceu a tecnicidade e o ineditismo da proposta de adoção do período de dias de atraso sofrido pelo Pregão Eletrônico 1/2013 da Suest/RN, in casu 325 dias, ressaltando, somente, que este indicador pode constar do encaminhamento como referência para a demarcação deste prazo por parte do Ministro Relator, ou mesmo do colegiado do TCU que vier a apreciar estes autos. Assim, cabe transcrever este estudo realizado pelo auditor, com sugestão de ofertar ao TCU um padrão para fixar o prazo de inidoneidade com parâmetros dentro do estabelecido pelo art. 46 da Lei 8.443/1992:*

*A jurisprudência do TCU registra pelo menos cinco posicionamentos para esta situação. O primeiro, com base nos Acórdãos 2.924/2010, 125 e 2.392/2014, todos do Plenário, se deu em situação em que, apesar de comprovado que a empresa envolvida tinha ultrapassado o limite estabelecido para o enquadramento como EPP, e de as justificativas não terem elidido as irregularidades, foram expedidos apenas alertas, devido à **baixa materialidade** dos procedimentos licitatórios (aproximadamente R\$ 26.000,00).*

*No segundo, o TCU declarou a inidoneidade da empresa para licitar e contratar com a Administração Pública, pelo período de **dezoito meses** (Acórdão 3.217/2010-Plenário). Com relação ao terceiro, o TCU declarou a inidoneidade da empresa para licitar e contratar com a Administração Pública por **um ano** (Acórdãos 28, 1972, 2578, 2846, 3228/2010, 588, 744 e 1.137/2011, todos do Plenário).*

*No quarto entendimento, o TCU declarou a empresa inidônea, estendendo, contudo, a inidoneidade pelo prazo de **seis meses** (Acórdãos 2.846, 3.228/2010; 588, 3.074/2011; 206, 1.699, 1.901, 3.113/2013; e 745/2014, todos do Plenário).*

*O quinto, firmado com base nos Acórdãos 740 e 836/2014, do Plenário, emitidos em análise de recursos, abrandaram a dosimetria da sanção, reduzindo-as para **três meses**, caso ficasse comprovado nos autos, que a empresa **não tinha usufruído do benefício indevido**. Com base nestes acórdãos, o TCU, agora, em processo de representação, emitiu o Acórdão 1.853/2014-TCU-Plenário, de 16/7/2014, com fixação de prazo de três meses para inidoneidade.*

*A princípio, verifica-se que o caso em análise é semelhante ao que foi objeto do Acórdão 1.853/2014-TCU-Plenário, uma vez que a D & L não usufruiu do benefício, sendo desclassificada antes do fechamento do processo licitatório, para o que caberia declarar a inidoneidade pelo prazo de três meses. Ou seja: a conduta da empresa é passível de ser declarada inidônea, com fundamento no art. 46 da Lei 8.443/1992.*

*No caso em tela, por causa da emissão de declaração falsa da empresa D & L, o Pregão Eletrônico 1/2013 sofreu uma dilatação de prazo de 325 dias, desde 28/1/2014, com a entrada da representação pela empresa Salmos (peças 1, p. 1) até 18/12/2014, com o cancelamento da adjudicação e homologação da D & L pelo Superintendente da Suest/RN (peça 61, p. 17).*

*Também a conduta da D & L gerou a abertura desse processo no TCU, e do Inquérito Policial 633/2014-4, na Polícia Federal (peça 63), ocasionando custos para a Administração Pública Federal.*

*Outro fato, foi a necessidade de prorrogação do Contrato de prestação de serviços terceirizados 1/2009 pela Suest/RN (peça 62, p. 8), mantido com a empresa representante (Salmos), que tinha a data final de 3/4/2014, data que completava os sessenta meses estabelecidos pelo art. 57, inciso II da Lei 8.666/1993. Essa prorrogação resultou no elastecimento do contrato até 31/1/2015 (303 dias), o que gerou insegurança e incerteza para a continuidade (ou não) do trabalho, bem como a uma relação conturbada entre a Suest/RN e a empresa Salmos, já que seria beneficiada com a possível exclusão da D & L.*

*O descumprimento volitivo da norma licitatória, na forma praticada pela D & L, configura fraude à licitação. E tal conduta é passível de sanção pelo TCU, no uso da competência prevista no art. 46 da Lei 8.443/1992, podendo declarar a inidoneidade do licitante fraudador para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal, bem como pela Lei 10.520/2002, em seu art. 7º (Lei do Pregão).*

15. *O Secretário da Secex/RN em seu pronunciamento (peça 66) registrou que:*
- Anteriormente ao julgamento de mérito deste processo, fazem-se necessários dois ajustes: (i) comprovação da não condição de empresa de pequeno porte (EPP) da empresa D & L Serviços de Apoio Administrativo Ltda. – EPP (CNPJ 09.172.237/0001-24); e (ii) necessidade de oitiva prévia da referida empresa.*
  - 2. Em relação ao primeiro ponto, a Superintendência Estadual da Fundação Nacional de Saúde no Estado do Rio Grande do Norte (Suest/RN) e a instrução anterior consideraram que a empresa D & L auferiu, no exercício de 2012, receita no montante de R\$ 4.841.003,90, valor superior ao limite estabelecido pela Lei Complementar 123/2006 (R\$ 3.600.000,00), conforme peças 59, p. 5, e 64, p. 2.*
  - 3. Entretanto, a pesquisa utilizada pela Suest/RN utilizou os valores pagos pelo Estado do Ceará no âmbito dos contratos celebrados pela empresa (peça 59, p. 7), o que não se restringe somente ao exercício de 2012 e não pode ser utilizado no presente caso.*
  - 4. A pesquisa inserta à peça 41 é mais conservadora, pois considera somente os valores pagos à empresa D & L no ano de 2012, o que alcança a soma de R\$ 3.422.883,70. Embora esse valor, referente às receitas auferidas apenas perante a União e o Estado do Ceará, chegue bem perto do limite de R\$ 3,6 milhões estabelecido pela Lei Complementar 123/2006, não há comprovação, nestes autos, de que a referida empresa obteve receitas de outras fontes, pelo que não se pode afirmar que ela não se enquadrava na condição de EPP.*
  - 5. Eventual inabilitação da empresa deve ser fundamentada na fraude ao Pregão Eletrônico 1/2013, uma vez que a D & L apresentou à Suest/RN demonstração do resultado do exercício de 2012 contendo como receita bruta apenas R\$ 1.809.647,54.*
  - 6. Em decorrência disso, a oitiva promovida pelo Ofício 370/2014-TCU/SECEx-RN, de 7/4/2014 (peça 32), que versou apenas sobre a possível declaração falsa de EPP, não é suficiente para facultar o exercício do contraditório e da ampla defesa sobre as irregularidades pelas quais a D & L merece ser apenada, sobretudo em se considerando que, após a referida comunicação, diversos documentos e provas foram juntados aos autos.*
  - 7. Por isso, determino, com fundamento no art. 250, inc. V, do Regimento Interno do TCU, e na delegação de competência conferida pelo Relator, a realização de oitiva da empresa D & L Serviços de Apoio Administrativo Ltda. – EPP (CNPJ 09.172.237/0001-24), para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa acerca da apresentação, à Superintendência Estadual da Fundação Nacional de Saúde no Estado do Rio Grande do Norte (Suest/RN), no âmbito do Pregão Eletrônico 1/2013, de documentos contábeis que apontavam como receita operacional bruta, no exercício de 2012, o valor de R\$ 1.809.647,54, ao passo que apenas da União e do Estado do Ceará foram recebidos R\$ 3.422.883,70 naquele exercício, o que configura fraude ao item 5.3.7.1 do Pregão Eletrônico 1/2013, punível com declaração de inidoneidade para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal, conforme art. 46 da Lei 8.443/1992.*
16. *Por meio do Ofício 198/2015-TCU/SECEx-RN (peça 67), de 10/4/2015, a Secex/RN realizou a oitiva da empresa D & L Serviços de Apoio Administrativo Ltda. – EPP, fixando o prazo de quinze dias para apresentar suas razões de justificativas, e solicitando que enviasse razões de justificativa acerca da apresentação, à Suest/RN, no âmbito do Pregão Eletrônico*

1/2013, de documentos contábeis que apontavam como receita operacional bruta, no exercício de 2012, o valor de R\$ 1.809.647,54, ao passo que apenas da União e do Estado do Ceará foram recebidos R\$ 3.422.883,70 naquele exercício, o que configura fraude ao item 5.3.7.1 do Pregão Eletrônico 1/2013, punível com declaração de inidoneidade para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal, conforme art. 46 da Lei 8.443/1992. O Ofício foi endereçado e recebido pelo procurador da referida empresa, Sr. Davis Coelho Eudes da Costa, conforme Aviso de Recebimento (AR) dos Correios (peça 69) de 27/4/2015. Inclusive, consta na peça 68, que o procurador solicitou cópia do processo e prorrogação de prazo por quinze dias, sendo entregues as cópias em 11/5/2015 (peça 71) e concedido o prazo requerido (peça 70).

#### **EXAME TÉCNICO**

17. A empresa D & L Serviços de Apoio Administrativo Ltda. – EPP recebeu a oitiva em 27/4/2015 (peça 69), apresentando suas razões de justificativas por meio da peça 72, que, em síntese, registra:

- a) a informação acerca do faturamento bruto da empresa apurada pela auditoria da Corte de Contas está incorreta com relação ao valor auferido de receitas advindas do Estado do Ceará, uma vez que os contratos estaduais da empresa no ano de 2012 dizem respeito a todo o valor firmado com a Administração Pública do Estado do Ceará em todos os contratos entre o período de 2010 e 2015 (R\$ 1.829.324,70), no entanto, só cabe ao exercício de 2012 o montante de R\$ 310.317,63 (peça 72, p. 2-3), que é referente aos contratos celebrados com a SSPDS, PGE e ESP;
- b) com relação aos contratos firmados no âmbito federal, no montante de R\$ 2.934.222,68, dizem respeito aos valores empenhados no exercício de 2012, no entanto, parte desse valor somente foi efetivamente pago à D & L no início do exercício social de 2013, daí porque a receita bruta anual registrada em 2012 (R\$ 1.808.647,54) é menor do que esse montante, tendo em vista que a receita bruta da empresa foi apurada sob o regime de caixa (peça 72, p. 3);
- c) mesmo se considerasse o valor de R\$ 2.934.222,68 como verdadeiro, o que se diz a título de argumentação, ainda assim o faturamento da D & L estaria dentro do limite legal de empresa de pequeno porte (R\$ 3.600.000,00), pois teria no âmbito federal o valor de R\$ 2.934.222,68 e, no Estadual do Ceará, R\$ 310.317,63, o que perfaz o montante de R\$ 3.244.540,31 (peça 72, p. 3-4);
- d) afirma que a D & L não fez qualquer declaração falsa, pois manteve a sua condição de empresa de pequeno porte para o ano de 2013, razão pela qual a acusação em testilha carece fundamento substancial de a empresa ter deixado de estar enquadrada nos limites da Lei Complementar 123/2006 (peça 72, p. 4);
- e) que não se afigura razoável imaginar que uma empresa reduziria a sua qualificação econômico-financeira, mitigando sua capacidade e competitividade em procedimentos licitatórios, os quais compunham a totalidade do seu faturamento. Ora, a suposta redução proposital da receita bruta não traria proveito para a qualificação econômico-financeira da empresa em procedimentos licitatórios, pois não incrementaria o seu capital social, patrimônio líquido ou índices financeiros. No máximo, o que pode ter ocorrido no caso em apreço foi um erro formal da contabilidade da empresa. Essa suposta falha não exerce influência positiva na qualificação econômico-financeira da empresa, pelo contrário, reduz a sua capacidade econômico-financeira e, por conseguinte, a competitividade da sociedade em processos de contratação pública (peça 72, p. 4); e
- f) invoca o Acórdão 2.341/2011-TCU-Plenário, no qual não cabe declarar a inidoneidade de empresas baseado em indício isolado (peça 72, p. 5-9).



18. *Análise do AUFC: as razões de justificativa apresentadas pela empresa D & L, principalmente, as sintetizadas no item 17 - “d” desta instrução, demonstram que a referida empresa atribuiu a declaração falsa ao valor estabelecido pela Lei Complementar 123/2006 (R\$ 3.600.000,00), no entanto, a oitiva realizada por meio do Ofício 198/2015-TCU/SECEX-RN (peça 67), de 10/4/2015, da Secex/RN, é bastante clara ao referir-se que a declaração falsa diz respeito aos documentos contábeis solicitados pela Suest/RN, no âmbito do Pregão Eletrônico 1/2013, que apontavam na Demonstração de Resultado do Exercício (DRE) como Receita Operacional Bruta (ROB), no exercício de 2012, o valor de R\$ 1.809.647,54 (peça 38, p. 9).*

19. *A DRE grafa como ROB, no exercício de 2012, o valor de R\$ 1.809.647,54 (peça 38, p. 9), enquanto, somente no Portal da Transparência Federal, alimentado pela Controladoria-Geral da União (CGU) registra como receitas auferidas no exercício de 2012, pela empresa D & L, o montante de R\$ 2.934.222,68, valor superior ao registrado na DRE em R\$ 1.124.575,14.*

20. *Quanto à justificativa apresentada no item 17 – “b”, de que parte deste valor foi efetivamente pago à D & L no início do exercício social de 2013, tendo em vista que a receita bruta da empresa foi apurada sob o regime de caixa, não pode prosperar, uma vez que conforme Sérgio de Iudícibus et al. 2010, p. 1, 4-5 e 25), a contabilidade brasileira encontra-se em outro ciclo, à vista da total convergência às Normas Internacionais de contabilidade emitidas pelo International Accounting Standards Board (IASB), exigindo das empresas privadas uma nova contabilidade, a partir do exercício financeiro de 2010, devendo as receitas serem apropriadas ao período em função de sua incorrência, e da vinculação da despesa à receita, independente de seus reflexos no caixa, portanto, deve ser aplicado o Regime de Competência. A Lei das Sociedades por Ações não admite exceções. (Manual de Contabilidade Societária/Sérgio de Iudicibus...[et. al]. –São Paulo : Atlas, 2010 – Outros autores: Eliseu Martins, Ernesto Rubens Gelbcke, Ariovaldo dos Santos – FIECAFI – Fundação Instituto de Pesquisas Contábeis, Atuariais e Financeiras, FEA/USP). A convergência estabeleceu a Demonstração dos Fluxos de Caixa (DFC) para mostrar como ocorreram as movimentações de disponibilidades em um dado período de tempo, sendo obrigatória para todas as sociedades.*

21. *Por meio da Resolução do Conselho Federal de Contabilidade (CFC) 1.255/2009, de 17/12/2009, foram aprovadas as Normas Brasileiras de Contabilidade - NBC TG 1000 – Contabilidade para Pequenas e Médias Empresas (PMEs), com vigência e obrigatoriedade para todas as empresas civis a partir de 1/1/2010. Conforme a Seção P2, essas normas definem as exigências de reconhecimento, mensuração, apresentação e divulgação relacionados a transações e outros eventos e condições que são importantes em demonstrações contábeis para fins gerais. Cita-se diversos trechos da NBC TG 1000 que auxiliam a análise deste caso:*

P6 O CFC está emitindo em separado esta Norma para aplicação às demonstrações contábeis para fins gerais de empresas de pequeno e médio porte (PMEs), conjunto esse composto por sociedades fechadas e sociedades que não sejam requeridas a fazer prestação pública de suas contas. Esta Norma é denominada: Contabilidade para Pequenas e Médias Empresas (PMEs).

...

## **Seção 1**

### **Pequenas e Médias Empresas**

...

#### **Objetivo das demonstrações contábeis de pequenas e médias empresas**

2.2. O objetivo das demonstrações contábeis de pequenas e médias empresas é oferecer informação sobre a posição financeira (balanço patrimonial), o desempenho (resultado e

resultado abrangente) e fluxos de caixa da entidade, que é útil para a tomada de decisão por vasta gama de usuários que não está em posição de exigir relatórios feitos sob medida para atender suas necessidades particulares de informação.

...

### **Características qualitativas de informação em demonstrações contábeis**

...

#### **Confiabilidade**

2.7 A informação fornecida nas demonstrações contábeis deve ser confiável. A informação é confiável quando está livre de desvio substancial e viés, e representa adequadamente aquilo que tem a pretensão de representar ou seria razoável de se esperar que representasse. Demonstrações contábeis não estão livres de viés (ou seja, não são neutras) se, por meio da seleção ou apresentação da informação, elas são destinadas a influenciar uma decisão ou julgamento para alcançar um resultado ou desfecho pré-determinado.

...

#### **Comparabilidade**

2.11 Os usuários devem ser capazes de comparar as demonstrações contábeis da entidade ao longo do tempo, a fim de identificar tendências em sua posição patrimonial e financeira e no seu desempenho. Os usuários devem, também, ser capazes de comparar as demonstrações contábeis de diferentes entidades para avaliar suas posições patrimoniais e financeiras, desempenhos e fluxos de caixa relativos. Assim, a mensuração e a apresentação dos efeitos financeiros de transações semelhantes e outros eventos e condições devem ser feitas de modo consistente pela entidade, ao longo dos diversos períodos, e também por entidades diferentes. Adicionalmente, os usuários devem ser informados das políticas contábeis empregadas na elaboração das demonstrações contábeis, e de quaisquer mudanças nessas políticas e dos efeitos dessas mudanças.

*21.1 A NBC TG 1000 é obrigatória e tem a finalidade de regular a contabilidade brasileira, estabelecendo um padrão e uma linguagem universal, capaz de estabelecer um nível seguro de comparação, portanto, não cabe às empresas escolherem opções contábeis de executar a contabilidade, mas a obediência à legislação imposta.*

*22. A NBC TG 1000, ainda estabelece:*

#### ***Regime de competência***

*2.36 A entidade deve elaborar suas demonstrações contábeis, exceto informações de fluxo de caixa, usando o regime contábil de competência. No regime de competência, os itens são reconhecidos como ativos, passivos, patrimônio líquido, receitas ou despesas quando satisfazem as definições e critérios de reconhecimento para esses itens.*

...

#### ***Reconhecimento nas demonstrações contábeis***

##### ***Receita***

*2.41 O reconhecimento de receita resulta diretamente do reconhecimento e mensuração de ativos e passivos. A entidade deve reconhecer uma receita na demonstração do resultado ou demonstração do resultado abrangente quando houver aumento nos benefícios econômicos futuros relacionados a um aumento no ativo ou diminuição no passivo e possa ser avaliado confiavelmente.*

*23. A empresa D & L ao assumir que sua DRE, exercício de 2012, foi elaborada pelo regime de caixa, contraria a NBC TG 1000 em seu item 2.36. Caso a DRE fosse elaborada dentro dos padrões exigidos pelas NBC, a ROB deveria grafar o montante de todas as receitas, e integralmente, pelo menos as receitas auferidas em 2012 constantes do Portal da Transparência Federal, que montam em R\$ 2.934.222,68, além de registrar as receitas auferidas advindas do Governo do Estado do Ceará; portanto, as informações contábeis*

*apresentadas pela D & L à Suest/RN, no âmbito do Pregão Eletrônico 1/2013, não refletem a veracidade das receitas auferidas no exercício de 2012, sendo consideradas uma informação falsa, que constitui em um viés, que deturpa a informação contábil, o que configura fraude ao item 5.3.7.1 do Pregão Eletrônico 1/2013, punível com declaração de inidoneidade para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal, conforme art. 46 da Lei 8.443/1992.*

#### **EXAME DE ADMISSIBILIDADE**

24. *A representação foi interposta pela empresa Salmos Comércio, Representações e Serviços Ltda. que é considerada legítima para representar ao TCU, consoante disposto na Lei 8.666/1993, art. 113, § 1º, c/c o Regimento Interno do TCU, art. 237, inciso VII, uma vez que figura como licitante do Pregão Eletrônico 1/2013. Verifica-se que a representação preencheu os requisitos de admissibilidade constantes no art. 235 do Regimento Interno do TCU, no que se refere à matéria ser de competência do Tribunal, à sujeição do responsável a sua jurisdição, à redação em linguagem clara e objetiva, com nome legível, qualificação e endereço do representante, bem como em relação ao fato de encontrar-se acompanhada do indício concernente à irregularidade ou ilegalidade.*

#### **OUTRAS CONSIDERAÇÕES**

25. *A emissão da DRE, pela empresa D & L, no exercício de 2012, sem obedecer aos padrões estabelecidos pela NBC TG 1000 – Contabilidade para Pequenas e Médias Empresas (PMEs), adotando para as receitas o regime de caixa ao invés de competência, o que contraria o item 2.36 pode ser comunicada ao Conselho Federal de Contabilidade para conhecimento e adoção de providências que achar necessário ao Contador Thiago Mendes Macedo – CRC/CE 017359-o/4, responsável pela elaboração da Demonstração de Resultado do Exercício.*

26. *A NBC TG 1000 – Contabilidade para Pequenas e Médias Empresas (PMEs) estabelece em seu P9 “que as leis fiscais são específicas e os objetivos das demonstrações contábeis para fins gerais diferem dos objetivos das demonstrações contábeis destinadas a apurar lucros tributáveis”. Assim, não cabe encaminhar à Receita Federal do Brasil para fins de verificar se houve algum prejuízo em termo tributário.*

#### **CONCLUSÃO**

27. *A Suest/RN já procedeu ao cancelamento da adjudicação e homologação do Pregão Eletrônico 1/2013 à empresa D & L Serviços de Apoio Administrativo Ltda. – EPP., CNPJ 09.172.237/0001-24, e concluiu o certame contratando, em 1/2/2015, a empresa segunda colocada, que foi a representante neste processo (Item 12).*

28. *Considerando que a empresa D & L Serviços de Apoio Administrativo Ltda. – EPP. apresentou à Superintendência Estadual da Fundação Nacional de Saúde no Estado do Rio Grande do Norte (Suest/RN), no âmbito do Pregão Eletrônico 1/2013, documentos contábeis que apontavam como ROB, no exercício de 2012, o valor de R\$ 1.809.647,54, ao passo que apenas da União foram auferidas receitas no montante de R\$ 2.934.222,68 naquele exercício, o que configura fraude ao item 5.3.7.1 do Pregão Eletrônico 1/2013, punível com declaração de inidoneidade para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal, conforme art. 46 da Lei 8.443/1992. (Itens 6, 7 e 23)*

29. *Considerando que o TCU ofertou a oportunidade de ampla defesa da empresa D & L, por meio da oitiva, Ofício 198/2015-TCU/SECEX-RN (peça 67), de 10/4/2015, tendo a empresa apresentado suas razões de justificativa (peça 72) que não foram acatadas pelo TCU (Itens 17-23).*

30. *Considerando que o instrumento convocatório, edital Pregão Eletrônico 1/2013-Suest, prevê em seu item 23.2, a aplicação de advertência e/ou multa para emissão de declaração falsa, propõe-se recomendar à Suest/RN que avalie a conveniência e a oportunidade de fazer cumprir as sanções administrativas contidas no edital (Item 12).*

31. Cabe propor a inidoneidade da empresa D & L Serviços de Apoio Administrativo Ltda. – EPP. e recomendar à Suest/RN que avalie a oportunidade de aplicar as sanções previstas no Edital do Pregão Eletrônico 1/2013.

**PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

32. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

- a) conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no arts. 235, caput, e 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, para, no mérito, considerá-la procedente;
- b) com fundamento no art. 46 da Lei 8.443/1992, c/c art. 271 do Regimento Interno do TCU, declarar inidônea a empresa D & L Serviços de Apoio Administrativo Ltda. – EPP. (CNPJ 09.172.237/0001-24), para participar de licitação na Administração Pública Federal, sugerindo-se, como referência para essa sanção, o prazo de 325 dias, correspondente ao período de protelamento sofrido pelo Pregão Eletrônico 1/2013-Suest/RN, em face de a empresa D & L Serviços de Apoio Administrativo Ltda. – EPP ter apresentado, à Superintendência Estadual da Fundação Nacional de Saúde no Estado do Rio Grande do Norte (Suest/RN), no âmbito do Pregão Eletrônico 1/2013, documentos contábeis, especificamente a Demonstração de Resultado do Exercício (DRE) que aponta como Receita Operacional Bruta (ROB), no exercício de 2012, o valor de R\$ 1.809.647,54, ao passo que apenas receitas auferidas pela União montam R\$ 2.934.222,68, sem considerar as receitas advindas do Governo do Estado do Ceará, conforme consta no Portal da Transparência, o que configura fraude ao item 5.3.7.1 do Pregão Eletrônico 1/2013, punível com declaração de inidoneidade para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal, conforme art. 46 da Lei 8.443/1992;
- c) recomendar à Superintendência Estadual da Fundação Nacional de Saúde no Estado do Rio Grande do Norte (Suest - RN), com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que avalie a conveniência e a oportunidade de aplicar as sanções administrativas previstas no edital do Pregão Eletrônico 1/2013, em especial a contida no item 23.2, especificamente no que se refere às condutas da empresa D & L Serviços de Apoio Administrativo Ltda. – EPP (CNPJ 09.172.237/0001-24) citadas no item “b” dessa proposta;
- d) dar ciência desta deliberação, bem como do relatório e do voto que a fundamentaram: à empresa D & L Serviços de Apoio Administrativo Ltda. – EPP. (CNPJ 09.172.237/0001-24), à Salmos Comércio, Representações e Serviços Ltda., à Superintendência Estadual da Funasa no Rio Grande do Norte (Suest - RN);
- e) dar conhecimento ao Conselho Federal de Contabilidade (CFC) da deliberação, relatório e voto que venha a ser proferido, registrando que a empresa D & L Serviços de Apoio Administrativo Ltda. – EPP. (CNPJ 09.172.237/0001-24), no exercício de 2012, elaborou a Demonstração de Resultado do Exercício (DRE) sem obedecer aos padrões estabelecidos pela NBC TG 1000 – Contabilidade para Pequenas e Médias Empresas (PMEs), contrariando o item 2.36, adotando para as receitas o regime de caixa ao invés de competência, registrando como Receita Operacional Bruta (ROB) o montante de R\$ 1.809.647,54, quando somente no Portal da Transparência Federal foram auferidas receitas no montante de R\$ 2.934.222,68, o que gerou protelamento de 325 dias no Pregão Eletrônico 1/2013, da Superintendência Estadual da Fundação Nacional de Saúde no Estado do Rio Grande do Norte (Suest/RN), sendo responsável pela elaboração do referido demonstrativo o Contador Thiago Mendes Macedo – CRC/CE 017359-o/4;
- f) determinar à Secex/RN que monitore o cumprimento da recomendação dirigida à Suest/RN, constante da deliberação que vier a ser exarada; e



*g) arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, inc. V, do Regimento Interno/TCU.*

É o relatório.

## VOTO

Conheço o feito como Representação, formulada pela empresa Salmos Comércio Representação e Serviços Ltda., uma vez que se encontram presentes os requisitos de admissibilidade, conforme o art. 235 e 237, VII, do Regimento Interno, c/c o art. 113, § 1º, da Lei n.º 8.666, de 1993, para, no mérito, julgá-la parcialmente procedente.

2. Trata-se de supostas irregularidades no processo de contratação de empresa para a prestação de serviços continuados de apoio administrativo e operacional, com dedicação exclusiva de mão de obra: arquivista de documentos, bombeiro hidráulico, carregador, contínuo, copeira, eletricitista, jardineiro com fornecimento de ferramentas, lavador de carros, motorista, recepcionista, operador de máquina copiadora, secretária executiva e técnico em secretariado, por meio do Pregão Eletrônico n.º 1/2013, promovido pela Superintendência da Fundação Nacional de Saúde no Estado do Rio Grande do Norte (Suest/RN).
3. A representante relata, em síntese, que a empresa D & L Serviços de Apoio Administrativo Ltda. teria apresentado declaração falsa de que se enquadraria na categoria de empresa de pequeno porte (EPP), quando constava, nos sistemas da Receita Federal CPF/CNPJ e Simples Nacional, que a licitante já não dispunha dessa condição desde de 30/9/2009.
4. Análises preliminares revelaram que o valor do faturamento do ano de 2012 declarado pela empresa, R\$ 1.809.647,54, era inferior ao efetivamente auferido, tendo alcançado, pelo menos, R\$ 3.422.883,70, sendo R\$ 2.934.222,68 oriundos de contratos com a administração federal e de R\$ 488.661,02 auferidos em contratos celebrados com o Estado do Ceará. Tais valores foram levantados na pesquisa registrada na peça 41, em dados registrados no Portal de Transparência do Governo Federal e no Portal de Transparência do Estado do Ceará.
5. Além disso, a Suest/RN esclareceu que a empresa D & L Serviços de Apoio Administrativo Ltda. teve cancelada a adjudicação de sua proposta porque esta não atendeu os prazos concedidos para que apresentasse explicação plausível acerca da discrepância de valores mencionada.
6. Analisadas as informações fornecidas pela representante e ouvidas a empresa D & L Serviços de Apoio Administrativo Ltda. e a Suest/RN, a unidade técnica concluiu que o fato de a empresa ter declarado um faturamento inferior ao efetivamente obtido ensejaria declará-la inidônea para participar de licitação promovida pela Administração Pública Federal, nos termos do art. 46 da Lei n.º 8.443, de 1992. Não acatou-lhe o argumento de que a diferença de valores se devia ao fato de os registros contábeis apresentados terem seguido o regime de caixa, em que se registram todos os recursos efetivamente ingressos no caixa da empresa ou egressos desse, e não o de competência, em que os registros refletem as entradas e saídas de recursos contratadas. Para isso, argumentou que a legislação pertinente determina o registro por regime de competência. A unidade técnica sugeriu que a sanção fosse aplicada pelo mesmo prazo pelo qual o resultado da licitação fora postergado, 325 dias.
7. Peço vênias por discordar das conclusões apresentadas. Conforme registrado pelo titular da unidade, não há evidências, nestes autos, de que a empresa obteve receitas outras além dos mencionados R\$ 3.422.883,70, valor inferior ao máximo permitido para enquadramento como EPP, R\$ 3,6 milhões, conforme estabelecido pela Lei Complementar n.º 123, de 2006. Assim, não se pode afirmar que a empresa utilizou qualquer subterfúgio para auferir benefício indevido. Não está previsto nas normas aplicáveis que a simples declaração falsa enseje a aplicação pelo Tribunal da sanção sugerida. Vejamos o dispositivo evocado pela unidade técnica como fundamento de sua proposta, o art. 46 da Lei n.º 8.443, de 1992 (nosso o grifo):

*Art. 46. Verificada a ocorrência de **fraude comprovada** à licitação, o Tribunal declarará a inidoneidade do licitante fraudador para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal.*

8. Assim, deve-se comprovar a ocorrência de fraude para declarar mencionada inidoneidade. Note-se que a ocorrência de fraude implica o ânimo de fazer com que outro incorra em erro para lograr benefício que sem o erro não seria devido. No caso, apesar de condenável a conduta de apresentar declaração falsa, o que está devidamente evidenciado, desta não se vislumbra a decorrência de qualquer benefício indevido. Ao menos, isso não se extrai dos autos.
9. Quanto ao prazo sugerido pela unidade técnica para o tempo pelo qual a empresa deveria ser considerada inidônea para participar de licitação, perde objeto a discussão sobre o assunto, uma vez que não entendo aplicável tal penalidade com fundamento na Lei Orgânica deste Tribunal. Registro apenas que mencionado prazo deve guardar proporcionalidade com o grau de reprovabilidade da conduta da licitante, o que não necessariamente corresponde exatamente ao tempo dispendido pelos responsáveis pela licitação para a apuração de irregularidades atribuídas a tais licitantes, apesar de o atraso no processo poder configurar agravante no estabelecimento da sanção.
10. A unidade técnica relatou ainda que o edital previa sanções administrativas, em especial no item 23.2, as quais não constam como tendo sido aplicadas pela Suest/RN neste caso. Diante disso, propôs recomendar à entidade que avalie a conveniência e a oportunidade de aplicar tais sanções. Contudo, o item mencionado trata de sanções relativas à execução irregular do contrato. Como a licitante não foi contratada, não cabe tal recomendação.
11. Por outro lado, existe norma potencialmente aplicável pelo ente público licitante neste caso. O art. 7º da Lei n.º 10.520, de 2002, determina, *in verbis* (nosso o grifo):

*Art. 7º Quem, convocado dentro do prazo de validade da sua proposta, não celebrar o contrato, deixar de entregar ou **apresentar documentação falsa** exigida para o certame, ensejar o retardamento da execução de seu objeto, **não mantiver a proposta**, falhar ou fraudar na execução do contrato, comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude fiscal, ficará impedido de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios e, será descredenciado no Sicafe, ou nos sistemas de cadastramento de fornecedores a que se refere o inciso XIV do art. 4º desta Lei, pelo prazo de até 5 (cinco) anos, sem prejuízo das multas previstas em edital e no contrato e das demais cominações legais.*

12. Esta norma foi incorporada ao edital da licitação, no item 23.1 (peça 16, p. 86). No entanto, não há notícias de que a Suest/RN tenha tomado alguma providência para a aplicação do dispositivo. Assim, a Superintendência da Fundação Nacional de Saúde RN deve ser alertada de que sua omissão injustificada, caso o erro na informação tenha tido relevância no destino do processo da licitação, poderá acarretar multa aos responsáveis, na forma da lei. Além disso, deve ser determinado que a entidade informe a este Tribunal se a lei e o item 23.1 do edital se aplicam ao caso concreto ora analisado e, em caso positivo, quais providências foram tomadas para levar estas normas a efeito.
13. Outra medida proposta pela unidade técnica, a qual acompanho plenamente, é dar conhecimento ao Conselho Federal de Contabilidade (CFC) da deliberação, do relatório e do voto proferidos, registrando as irregularidades contábeis cometidas pela empresa D & L Serviços de Apoio Administrativo Ltda.

Ante o exposto Voto no sentido de que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à consideração deste Colegiado.

“9.1 conhecer do documento de peça 1 como representação, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 235 e no art. 237, inciso VII, do Regimento Interno, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2 alertar a Superintendência Estadual da Fundação Nacional de Saúde no Estado do Rio Grande do Norte de que poderá ensejar a aplicação das sanções cabíveis aos responsáveis a omissão injustificada na aplicação das sanções previstas na legislação, em especial no art. 7º da Lei n.º 10.520, de 17 de julho de 2002, e no edital do Pregão Eletrônico n.º 1/2013, em especial em seu item 23.1, haja vista a incorreção da informação prestada pela empresa D & L Serviços de Apoio Administrativo Ltda. – EPP;

9.3 determinar à Superintendência Estadual da Fundação Nacional de Saúde no Estado do Rio Grande do Norte que informe este Tribunal, no prazo de 15 (quinze) dias, se são aplicáveis as normas mencionadas no item 9.2 e, em caso positivo, quais as providências tomadas quanto à sua aplicação, justificando a conduta adotada;

9.4 dar conhecimento ao Conselho Federal de Contabilidade desta deliberação e do relatório e do voto que a fundamentam, encaminhando-lhe cópias destes documentos, chamando-lhe a atenção para o fato de que a empresa D & L Serviços de Apoio Administrativo Ltda. – EPP, no exercício de 2012, elaborou a Demonstração de Resultados do Exercício (DRE) sem obedecer aos padrões estabelecidos pela NBC TG 1000 – Contabilidade para Pequenas e Médias Empresas (PME), contrariando o item 2.36, adotando para as receitas o regime de caixa ao invés do de competência, registrando como Receita Operacional Bruta (ROB) o montante de R\$ 1.809.647,54, quando somente no Portal da Transparência Federal registra-se que forma auferidas receitas no montante de R\$ 2.934.222,68, sendo responsável pela elaboração do referido demonstrativo o Contador Thiago Mendes Macedo – CRC/CE n.º 017359-o/4;

9.5 determinar à Secex/RN que analise as informações prestadas pela Superintendência Estadual da Fundação Nacional de Saúde no Estado do Rio Grande do Norte em atendimento à determinação expressa no item 9.3, representando a este Tribunal caso verifique irregularidades;

9.6 dar ciência deste Acórdão à empresa D & L Serviços de Apoio Administrativo Ltda. – EPP, à Salmos Comércio, Representações e Serviços Ltda. e à Superintendência Estadual da Funasa no Rio Grande do Norte;

9.7 arquivar este processo, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno.”

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 30 de setembro de 2015.

RAIMUNDO CARREIRO  
Relator



## VOTO REVISOR

Trata-se de representação apresentada pela empresa *Salmos Comércio, Representação e Serviços Ltda.*, com fundamento no art. 113 da Lei 8.666/1993, em razão de irregularidades praticadas pela empresa *D & L Serviços de Apoio Administrativo Ltda.*, no âmbito do Pregão Eletrônico 1/2013, promovido pela Superintendência da Fundação Nacional de Saúde no Estado do Rio Grande do Norte (Suest/RN).

Consiste a irregularidade denunciada na apresentação de declaração falsa, pela representada, no sentido de que se enquadraria na categoria de empresa de pequeno porte (EPP), em momento em que já não dispunha dessa condição.

A unidade técnica assim apresenta a irregularidade:

“4. A instrução de peça 25 analisou a documentação enviada pela Suest/RN e a oitiva do pregoeiro, concluindo, com base no art. 250, inciso V, do RI/TCU, pela necessidade de **oitiva da empresa D & L**, fixando prazo de quinze dias, para que ela apresentasse suas **razões de justificativa** relativamente à sua participação no Pregão Eletrônico 1/2013-Suest/RN, tendo **apresentado declaração de EPP (peça 10, p. 5)**, quando o sistema CNPJ da Receita Federal registrava que, por **solicitação da própria empresa**, sua exclusão dessa condição ocorreu desde 30/9/2009 (peça 2, p. 2 e 3). Foi proposto, ainda, que a D & L informasse, também, por que continuava a utilizar em sua razão social a sigla EPP, o que induzia à utilização do benefício. Tais fatos contrariavam o art. 3º da Lei Complementar 123/2006 e se enquadravam entre os atos praticados no art. 7º da Lei 10.520/2002. O diretor (peça 26), o dirigente da unidade técnica (peça 27) e o Ministro-Relator (peça 31) manifestaram concordância com a instrução de peça 25.

5. A instrução de peça 45, analisou os documentos acostados aos autos advindos da **oitiva da empresa D & L** (peça 35), e os novos documentos apresentados pela representante (peça 36), e por serem conflitantes entre si, a Secex-RN propôs, por meio de e-mail (peça 40), datado de 3/6/2014, que a empresa D & L apresentasse a documentação contábil que comprovasse sua receita bruta auferida em 2012 (edital Pregão Eletrônico 1/2013 - Suest/RN, item 5.3.7. QUALIFICAÇÃO ECONÔMICA-FINANCEIRA).

6. A D & L juntou aos autos (peça 38, p. 3-15) cópia da documentação contábil (Livro Diário, Balanço Patrimonial, Demonstração de Resultado do Exercício, Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido e Análise dos Índices), contendo os termos de abertura e de encerramento autenticados pela Junta Comercial do Estado do Ceará – Termo de autenticação 13/002779-0, registros efetuados apenas no Livro Diário nº 6.

7. A **Demonstração do Resultado do Exercício de 2012 da empresa D & L registrou uma receita bruta anual de R\$ 1.809.647,54 (peça 38, p. 9)**, valor que não condiz com a receita registrada nos portais da **Transparência do Governo Federal e do Governo do Estado do Ceará**, que juntos grafam R\$ 4.841.003,90 (peça 59, p. 5), valor superior ao limite estabelecido pela Lei Complementar 123/2006 (R\$ 3.600.000,00).

8. A representante compareceu aos autos, por meio do Ofício 127/2014 (peça 42, p. 1), de 11/7/2014, alegando que o **Balanço Patrimonial e os documentos contábeis, com exceção do Livro Diário nº 6, apresentados pela empresa D & L, não estavam registrados na Junta Comercial**, o que contrariava o item 5.7, subitem 5.3.7.1.2 do Edital (peça 1, p. 10). Outrossim, registrou haver incompatibilidade entre os números grafados nos demonstrativos contábeis e os valores apresentados no Portal da Transparência do ano de 2012.

9. A instrução (peça 45) concluiu pela realização de diligência, com fundamento no art. 157 do RI/TCU, à Junta Comercial do Estado do Ceará, para que, no prazo de quinze dias, atestasse, com o envio da respectiva comprovação, se os demonstrativos contábeis (peça 38, p. 3-16) apresentados pela empresa D & L, referentes ao exercício de 2012, condiziam com os documentos registrados na Junta Comercial do Estado do Ceará – Termo de Autenticação 13/002779-0. O diretor (peça 46) e a unidade técnica (peça 47) manifestaram anuência com a instrução de peça 45.

10. A Secex/RN realizou duas diligências junto à Junta Comercial do Estado do Ceará (Jucec/CE), Ofício 828/2014-TCU/Secex-RN (peça 48), de 30/7/2014, e Ofício 1037/2014-TCU/Secex-RN (peça 54), de 23/9/2014. No entanto, elas não lograram êxito em seu propósito.

11. Devido ao lapso temporal (10/12/2014 a 23/2/2015), a Secex/RN, por meio do e-mail (peça 61), solicitou à Suest/RN que encaminhasse os desdobramentos ocorridos no Pregão Eletrônico 1/2013.

12. Em atendimento à Secex/RN, a Suest/RN manifestou-se no Ofício 232/2015 (peça 61, p.2), de 23/2/2015, e **registrou que a empresa D & L não atendeu (peça 61, p. 14 e 17) ao seu Ofício Suest/RN 2073/14 (peça 59, p. 5), nem procurou a Funasa/RN para justificar-se, tendo os seus atos sido interpretados como revelia e desinteresse pela licitação e futura contratação, o que culminou em sua desclassificação no Pregão 1/2013-Suest (peça 61, p. 20), e adjudicação e homologação a favor da empresa Salmos Comércio, Representação e Serviços Ltda. (representante), pelo valor anual de R\$ 927.504,72 (peça 61, p.19). Quanto às sanções expressas nos itens 23.1 e 23.2 do edital do pregão eletrônico 1/2013 (peça 18, p. 86) a Suest/RN manteve-se silente.”** (grifos meus)

Instada a manifestar-se, a representada não logrou êxito em afastar a irregularidade a ela imputada. Acerca do tema, reproduzo parcela da análise empreendida pela unidade técnica:

“18. Análise do AUFC: as razões de justificativa apresentadas pela empresa D & L, principalmente, as sintetizadas no item 17 - “d” desta instrução, demonstram que a referida empresa atribuiu a declaração falsa ao valor estabelecido pela Lei Complementar 123/2006 (R\$ 3.600.000,00), no entanto, a oitiva realizada por meio do Ofício 198/2015-TCU/SECEX-RN (peça 67), de 10/4/2015, da Secex/RN, é bastante clara ao referir-se que a declaração falsa diz respeito aos documentos contábeis solicitados pela Suest/RN, no âmbito do Pregão Eletrônico 1/2013, que apontavam na Demonstração de Resultado do Exercício (DRE) como Receita Operacional Bruta (ROB), no exercício de 2012, o valor de R\$ 1.809.647,54 (peça 38, p. 9).

19. A DRE grafa como ROB, no exercício de 2012, o valor de R\$ 1.809.647,54 (peça 38, p. 9), enquanto, somente no Portal da Transparência Federal, alimentado pela Controladoria-Geral da União (CGU) registra como receitas auferidas no exercício de 2012, pela empresa D & L, o montante de R\$ 2.934.222,68, valor superior ao registrado na DRE em R\$ 1.124.575,14.

20. Quanto à justificativa apresentada no item 17 – “b”, de que parte deste valor foi efetivamente pago à D & L no início do exercício social de 2013, tendo em vista que a **receita bruta** da empresa foi **apurada sob o regime de caixa, não pode prosperar**, uma vez que conforme Sérgio de Iudícibus et al. 2010, p. 1, 4-5 e 25), a contabilidade brasileira encontra-se em outro ciclo, à vista da total convergência às Normas Internacionais de contabilidade emitidas pelo International Accounting Standards Board (IASB), exigindo das empresas privadas uma nova contabilidade, a partir do exercício financeiro de 2010, **devendo as receitas serem apropriadas ao período em função de sua incorrência, e da vinculação da despesa à receita, independente de seus reflexos no caixa, portanto, deve ser aplicado o Regime de Competência**. A Lei das Sociedades por Ações não admite exceções. (Manual de Contabilidade Societária/Sérgio de Iudícibus...[et. al]. – São Paulo : Atlas, 2010 – Outros autores: Eliseu Martins, Ernesto Rubens Gelbcke, Ariovaldo dos Santos – FIECAFI – Fundação Instituto de Pesquisas Contábeis, Atuariais e Financeiras,

FEA/USP). A convergência estabeleceu a Demonstração dos Fluxos de Caixa (DFC) para mostrar como ocorreram as movimentações de disponibilidades em um dado período de tempo, sendo obrigatória para todas as sociedades.

21. Por meio da Resolução do Conselho Federal de Contabilidade (CFC) 1.255/2009, de 17/12/2009, foram aprovadas as Normas Brasileiras de Contabilidade - NBC TG 1000 – Contabilidade para Pequenas e Médias Empresas (PMEs), com vigência e obrigatoriedade para todas as empresas civis a partir de 1/1/2010. Conforme a Seção P2, essas normas definem as exigências de reconhecimento, mensuração, apresentação e divulgação relacionados a transações e outros eventos e condições que são importantes em demonstrações contábeis para fins gerais. Cita-se diversos trechos da NBC TG 1000 que auxiliam a análise deste caso:

(...)

23. A empresa D & L ao assumir que sua DRE, exercício de 2012, foi elaborada pelo regime de caixa, **contraria a NBC TG 1000 em seu item 2.36**. Caso a DRE fosse elaborada dentro dos padrões exigidos pelas NBC, a ROB deveria grafar o montante de todas as receitas, e integralmente, pelo menos as receitas auferidas em 2012 constantes do Portal da Transparência Federal, que montam em R\$ 2.934.222,68, além de registrar as receitas auferidas advindas do Governo do Estado do Ceará; **portanto, as informações contábeis apresentadas pela D & L à Suest/RN, no âmbito do Pregão Eletrônico 1/2013, não refletem a veracidade das receitas auferidas no exercício de 2012, sendo consideradas uma informação falsa, que constitui em um viés, que deturpa a informação contábil, o que configura fraude ao item 5.3.7.1 do Pregão Eletrônico 1/2013, punível com declaração de inidoneidade para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal, conforme art. 46 da Lei 8.443/1992.**” (grifos meus)

Conclui a unidade técnica pela ocorrência de fraude à licitação, praticada pela representada. Sugere, em face dessa conclusão, que o Tribunal a declare inidônea para participar de licitação na Administração Pública Federal pelo prazo de 325 dias.

O relator, ministro Raimundo Carreiro, diverge da conclusão da unidade técnica.

Assevera que “não está previsto nas normas aplicáveis que a simples declaração falsa enseje a aplicação pelo Tribunal da sanção sugerida”. Entende que a fraude mencionada no art. 46 da Lei 8.443/1992 somente se consuma com a obtenção de “benefício indevido” pelo licitante que apresenta “declaração falsa”.

Tal entender não se ajusta ao que aponta a remansosa jurisprudência desta Corte.

O Tribunal tem reconhecido, sistematicamente, a possibilidade de aplicar a sanção prevista no art. 64 da sua Lei Orgânica ao licitante que apresenta declaração falsa, independentemente da obtenção de benefício pretendido, porque o tipo descrito subsume-se à classe de crime formal, assim apresentado na doutrina:

**“O crime formal também descreve um resultado, que, contudo, não precisa verificar-se para ocorrer a consumação. Basta a ação do agente e a vontade de concretizá-lo, configuradoras do dano potencial, isto é, do eventus periculi (ameaça, a injúria verbal). Afirma-se que **no crime formal o legislador antecipa a consumação, satisfazendo-se com a simples ação do agente, ou, como dizia Hungria, ‘a consumação antecede ou alheia-se ao eventus damni’.**” (BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de direito penal: parte geral 1*. São Paulo : Saraiva, 2010, p. 254, sublinhados do original, negritos meus).**

No mesmo sentido, precedente do e. STF, em decisão da lavra do ministro Cezar Peluso, que negou a liminar pleiteada nos autos do MS 26083. O writ pretende desconstituir decisão deste Plenário que “declarou a inidoneidade da impetrante para participar de licitações no âmbito da

Administração Pública Federal, pelo prazo de 01 ano, por ter fraudado o certame realizado na modalidade de Convite (nº 40/1998), para obra de pequeno porte no Município São Pedro de Alcântara/SC”.

Ao negar a cautelar, assim se pronunciou o relator:

*“É que o art. 46 da Lei nº 8.443/92 comina, para a hipótese de ‘ocorrência de fraude comprovada à licitação’, a aplicação, pelo TCU, de ‘declaração de inidoneidade do licitante fraudador para participar, por até 05 anos, de licitação na Administração Pública Federal’. Ora, a par dessa previsão legal, tal conduta é tipificada como crime, na legislação própria (art. 90 da Lei de Licitações), e, na realização do tipo, em princípio escusa distinguir a participação de cada agente no ajuste, combinação ou outro artil empregado para burlar o resultado do certame. E pouco se dá, para efeito do ilícito administrativo, que todos os agentes tenham, ou não, auferido vantagem, pois basta que a todos haja animado o intuito de a obter para si ou para outrem. Na área penal, aliás, a pena é bem mais severa: 02 a 04 anos de detenção e multa. Confirma-se a doutrina: ‘Pelo art. 90, é crime frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo do procedimento licitatório, com o intuito de obter, para si ou para outrem, vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação. Aqui, a lei tutela a igualdade entre licitantes, querendo assim, assegurar, até com sanção penal, a competição... Fraudar é enganar, por meio de artifício ou artil, a competição... É crime formal, plurissubsistente e unissubjetivo’. (HELY LOPES MEIRELLES, "Licitação e Contrato Administrativo", SP, Malheiros Ed., 13ª ed., 2002, p. 173/174).” (MS 26083 MC, Cezar Peluso, j. 23/2/2007, DJ 2/3/2007, grifos meus)*

Por tais razões, peço vênias para dissentir do relator e associar-me às conclusões da unidade técnica, exceto no que se refere à dosimetria da pena sugerida (325 dias), que julgo excessiva.

Feitas essas considerações, voto por que o Tribunal de Contas da União aprove o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 30 de setembro de 2015.

WALTON ALENCAR RODRIGUES  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 2458/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 001.634/2014-3
- 1.1. Apensos: 029.174/2014-7 e 002.767/2014-7
2. Grupo II – Classe de Assunto: Representação
3. Interessado/Responsável:
  - 3.1. Interessado: Salmos Comércio, Representações e Serviços Ltda.
  - 3.2. Responsáveis: D&L Serviços de Apoio Administrativo Ltda. – EPP (CNPJ 09.172.237/0001-24)
4. Entidade: Fundação Nacional de Saúde
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro
- 5.1. Redator: Ministro Walton Alencar Rodrigues
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio Grande do Norte (Secex/RN)
8. Representação legal: Karine Farias Castro (OAB/CE 14210)

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação apresentada pela empresa *Salmos Comércio, Representação e Serviços Ltda.*, com fundamento no art. 113 da Lei 8.666/1993, em razão de irregularidades praticadas pela empresa *D & L Serviços de Apoio Administrativo Ltda.*, no âmbito do Pregão Eletrônico 1/2013, promovido pela Superintendência da Fundação Nacional de Saúde no Estado do Rio Grande do Norte;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Redator e com fundamento nos arts. 46 da Lei 8.443/1992, 235 e 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno em:

9.1 conhecer da representação, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. declarar a inidoneidade da empresa *D & L Serviços de Apoio Administrativo Ltda.* (CNPJ 09.172.237/0001-24) para participar, pelo prazo de 3 (três) meses, de licitação da Administração Pública Federal;

9.3. encaminhar cópia deste acórdão, assim como do relatório e voto que o fundamentam, à Superintendência Estadual da Funasa no Rio Grande do Norte e às empresas *D & L Serviços de Apoio Administrativo Ltda. – EPP* e *Salmos Comércio, Representações e Serviços Ltda.*

## 10. Ata nº 39/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/9/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2458-39/15-P.

**13. Especificação do quorum:**

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Redator), Benjamin Zymler, Raimundo Carreiro (Relator) e Ana Arraes.

13.2. Ministro com voto vencido: Raimundo Carreiro.

13.3. Ministro que alegou impedimento na Sessão: Benjamin Zymler.

13.4. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

13.5. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

**AROLDO CEDRAZ**

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

**WALTON ALENCAR RODRIGUES**

Redator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

**PAULO SOARES BUGARIN**

Procurador-Geral

## ORIENTAÇÃO TÉCNICA GERAL – OTG 1000, DE 21 DE OUTUBRO DE 2015

*Aprova a OTG 1000 que dispõe sobre modelo contábil para microempresa e empresa de pequeno porte*

O CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE, no exercício de suas atribuições legais e regimentais e com fundamento no disposto na alínea “f” do Art. 6º do Decreto-Lei n.º 9.295/1946, alterado pela Lei n.º 12.249/2010, faz saber que foi aprovada em seu Plenário a seguinte Orientação Técnica:

### OTG 1000 – MODELO CONTÁBIL PARA MICROEMPRESA E EMPRESA DE PEQUENO PORTE

Sumário	Item
<b>Objetivo e alcance</b>	<b>1</b>
<b>Obrigatoriedade de manutenção de escrituração contábil</b>	<b>2 – 4</b>
<b>Regime de competência <i>versus</i> regime de caixa</b>	<b>5 – 7</b>
<b>Lançamentos contábeis diários e mensais</b>	<b>8 – 10</b>
<b>Mensuração e critérios de avaliação de estoques</b>	<b>11 – 16</b>
<b>Perda por desvalorização de ativo (<i>impairment</i>)</b>	<b>17 – 21</b>
<b>Reconhecimento proporcional das receitas de serviços prestados</b>	<b>22 – 25</b>
<b>Demonstrações contábeis comparadas</b>	<b>26 – 29</b>
<b>Notas explicativas</b>	<b>30 – 32</b>
<b>Carta de responsabilidade da administração</b>	<b>33 – 34</b>

#### Objetivo e alcance

1. O Conselho Federal de Contabilidade emite a presente Orientação Técnica com a finalidade de esclarecer assuntos que têm gerado dúvidas quanto aos critérios e procedimentos contábeis simplificados que devem ser adotados pelas microempresas e empresas de pequeno porte, notadamente os seguintes:
  - (a) obrigatoriedade de manutenção de escrituração contábil;
  - (b) regime de competência *versus* regime de caixa;
  - (c) mensuração e critérios de avaliação de estoques;
  - (d) perda por desvalorização de ativo (*impairment*);
  - (e) reconhecimento proporcional das receitas de serviços;
  - (f) demonstrações contábeis comparadas;
  - (g) notas explicativas; e

(h) carta de responsabilidade da administração.

### **Obrigatoriedade de manutenção de escrituração contábil**

2. **A adoção da ITG 1000 – Modelo Contábil para Microempresa e Empresa de Pequeno Porte não desobriga esse tipo de entidade a manter a escrituração contábil regular.** Essa orientação estabelece critérios e procedimentos simplificados que podem ser adotados pelas entidades definidas como microempresa e empresa de pequeno porte, alternativamente às regras estabelecidas pela NBC TG 1000 – Contabilidade para Pequenas e Médias Empresas.
3. **As microempresas e empresas de pequeno porte estão obrigadas à manutenção de escrituração contábil regular e a elaborar demonstrações contábeis anuais,** sendo-lhes permitido, contudo, adotar um modelo de escrituração contábil e de elaboração de demonstrações contábeis bem mais simples.
4. **Nesse contexto, e sem alterar o entendimento de que a ITG 1000 alcança todas as microempresas e empresas de pequeno porte, mesmo aquelas que não estão enquadradas no regime tributário do Simples Nacional, fazemos chamamento ao que está previsto no Art. 65 da Resolução do Comitê Gestor do Simples Nacional n.º 94, de 29 de novembro de 2011 (Resolução CGSN n.º 94/2011): “A ME ou EPP optante pelo Simples Nacional poderá, opcionalmente, adotar a contabilidade simplificada para os registros e controles das operações realizadas, atendendo-se às disposições previstas no Código Civil e nas Normas Brasileiras de Contabilidade editadas pelo Conselho Federal de Contabilidade”.**

### **Regime de competência versus regime de caixa**

5. Os itens 8 e 9 da ITG 1000 estabelecem que a escrituração contábil deve ser realizada com observância aos Princípios de Contabilidade, aprovados pela Resolução CFC n.º 750/1993, e as receitas realizadas, bem como as despesas e os custos incorridos no período devem ser escriturados contabilmente, pela microempresa e empresa de pequeno porte, de acordo com o regime de competência.
6. O regime de competência assegura que a microempresa e a empresa de pequeno porte tenham controle das suas obrigações e do seu nível de endividamento (contas a pagar), bem como dos seus direitos a receber (clientes e outros créditos), além de permitir a correta confrontação – a cada período contábil (mensal, trimestral, anual) – entre as receitas realizadas e as despesas e os custos incorridos, o que possibilita aos administradores e proprietários a adequada avaliação do resultado dos negócios.
7. Nesse contexto, é válido destacar que a apresentação da escrituração contábil regular, em especial do Livro Diário e do Livro Razão, dispensa a microempresa e a empresa de pequeno porte da apresentação do Livro Caixa. Esse entendimento também está previsto no parágrafo 3º do Art. 61 da Resolução CGSN n.º 94/2011.

### **Lançamentos contábeis diários e mensais**

8. O item 10 da ITG 1000 estabelece que “os lançamentos contábeis no Livro Diário devem ser feitos diariamente. É permitido, contudo, que os lançamentos sejam feitos ao final de cada mês, desde que tenham como suporte os livros ou outros registros auxiliares escriturados em conformidade com a ITG 2000 – Escrituração Contábil, aprovada pela Resolução CFC n.º 1.330/2011”.



9. A ITG 2000 permite que as entidades em geral, bem como a microempresa e a empresa de pequeno porte, realizem lançamentos contábeis mensais, desde que sejam feitos com base na escrituração diária realizada em outros livros auxiliares, ou mantida por força de legislação aplicável na forma do Art. 1.184 do Código Civil, como, por exemplo, os Livros Fiscais previstos no Art. 61 da Resolução CGSN n.º 94/2011, quais sejam: Livro Registro de Entradas, Livro Registro de Inventário, Livro Registro dos Serviços Prestados, entre outros que sejam exigidos em face do segmento econômico de atuação da entidade.
10. Nesse contexto, e considerando o atual nível de informatização da escrituração dos livros exigidos e mantidos pela microempresa e empresa de pequeno porte (tanto os livros fiscais, quanto os contábeis), os arquivos eletrônicos dos lançamentos diários realizados nos livros fiscais podem ser utilizados para fins da escrituração contábil por meio de “exportação” e “importação” de arquivos entre os sistemas informatizados de escrituração.

### **Mensuração e critérios de avaliação de estoques**

11. O item 16 da ITG 1000 estabelece que “o custo dos estoques deve ser calculado considerando os custos individuais dos itens, sempre que possível”.
12. Cabe esclarecer que considerar os custos individuais de cada item é a forma mais adequada de se mensurar cada produto ou mercadoria mantida em estoque. No entanto, dependendo da atividade econômica e do sistema de controle interno existente na microempresa e na empresa de pequeno porte, essa forma de mensuração dos estoques poderá implicar custos significativos para gerar a informação, por vezes maior do que os benefícios derivados.
13. Por esse motivo, foi incluído no item 16 o texto: “caso não seja possível, o custo dos estoques deve ser calculado por meio do uso do método Primeiro que Entra, Primeiro que Sai (PEPS) ou o método do custo médio ponderado”, permitindo, com isso, a flexibilização quanto à adoção, pela microempresa e empresa de pequeno porte, de outros métodos alternativos de avaliação dos seus estoques.
14. Dessa forma, as expressões “sempre que possível” e “caso não seja possível”, constantes do item 16 da ITG 1000, devem ser entendidas como “diretrizes gerais”, sendo permitida, portanto, a adoção de métodos alternativos para a avaliação dos estoques.
15. Ainda sobre o item 16 da ITG 1000 de que “a escolha entre o PEPS e o custo médio ponderado é uma política contábil definida pela entidade e, portanto, esta deve ser aplicada consistentemente entre os períodos”, esclarece-se que isto significa que a administração da microempresa e da empresa de pequeno porte é livre para definir o critério a ser usado para a avaliação dos estoques, e o profissional da contabilidade deve orientar sobre os métodos existentes e sobre a sua adoção, que deve ser feita de modo uniforme e/ou consistente. Não é permitida, portanto, a sua alternância entre uma forma de apuração e outra, sem motivo justificável.
16. A previsão do item 17 da ITG 1000 de que “os estoques devem ser mensurados pelo menor valor entre o custo e o valor realizável líquido” não é uma situação comum ou usual nas atividades empresariais, mas, sim, uma situação excepcional. A administração da microempresa e da empresa de pequeno porte deve fazer essa avaliação somente se houver “evidências observáveis” de que os estoques sofreram desvalorização após a sua aquisição. O objetivo desse procedimento é evitar que os estoques sejam apresentados por valores

superiores aos valores pelos quais a microempresa e a empresa de pequeno porte conseguem realizá-los ou vendê-los.

### **Perda por desvalorização de ativo (*impairment*)**

17. Assim como a possível desvalorização dos estoques descrita no item anterior, a possível desvalorização de itens do ativo imobilizado também pode ocorrer, e a sua previsão nos itens 20 e 21 da ITG 1000 tem por objetivo evitar que a microempresa e a empresa de pequeno porte apresentem ativos imobilizados por valor superior ao valor que são capazes de gerar em fluxos de benefícios econômicos presentes e futuros.
18. Esclarece-se que se trata de situações excepcionais, devendo os procedimentos previstos nos itens 20 e 21 da ITG 1000 serem aplicados por ocasião da elaboração das Demonstrações Contábeis anuais.
19. Dessa forma, somente haverá necessidade de se reconhecer perda por desvalorização de ativo no resultado anual quando existirem "evidências observáveis" ou "indícios" de que essa desvalorização ocorreu. Essa identificação pode, inclusive, ser verificada por empregado da microempresa e da empresa de pequeno porte.
20. Nesse contexto, esta orientação exemplifica três indicadores de desvalorização que podem ser facilmente observados nos itens do imobilizado, pela administração ou pelos empregados da microempresa e da empresa de pequeno porte, a saber:
  - (a) declínio significativo no valor de mercado;
  - (b) obsolescência; e
  - (c) quebra.
21. Essa avaliação ou identificação não exige maiores conhecimentos e envolvimento de especialistas. Citamos, como exemplo, as seguintes situações:
  - (a) modelo de veículo utilizado na frota da microempresa e empresa de pequeno porte parou de ser fabricado; não havendo mais (ou havendo grande restrição de oferta) peças de reposição no mercado (declínio significativo no valor de mercado);
  - (b) determinado equipamento eletrônico que não vai mais ser utilizado pela microempresa e empresa de pequeno porte, em face do lançamento no mercado de equipamentos similares mais econômicos (obsolescência); e
  - (c) máquina quebrada que não tem mais conserto (quebra).

### **Reconhecimento proporcional das receitas de serviços prestados**

22. O item 24 da ITG 1000 estabelece que "a receita de prestação de serviço deve ser reconhecida na proporção em que o serviço for prestado".
23. Nesse sentido, esclarece-se que esse reconhecimento se faz necessário para a adequada confrontação – no mesmo período – entre as receitas dos serviços prestados e as despesas e os custos incorridos, isto é, no exercício social findo que a microempresa e a empresa de pequeno porte estão divulgando os resultados (lucro ou prejuízo).
24. Dessa forma, a microempresa e a empresa de pequeno porte devem divulgar nas suas demonstrações contábeis anuais, especificamente na Demonstração do Resultado, o valor

proporcional das receitas dos serviços prestados, tendo como contrapartida as contas de clientes divulgadas no Balanço Patrimonial do mesmo período, mesmo que a microempresa e a empresa de pequeno porte ainda não tenham faturado os referidos serviços para os seus clientes.

25. Essa exigência somente é aplicável ao término de cada exercício social e para a microempresa e a empresa de pequeno porte que prestam serviços de forma contínua e com contratos que ultrapassem o término do exercício social.

### **Demonstrações contábeis comparadas**

26. A letra “c” do item 28 da ITG 1000 estabelece que a microempresa e a empresa de pequeno porte devem elaborar e apresentar as demonstrações contábeis anuais do exercício findo que está sendo reportado, de forma comparada com as do exercício imediatamente anterior.
27. A apresentação de forma comparada **é uma exigência** a ser observada para as demonstrações contábeis para propósitos ou fins gerais.
28. **Por outro lado, a divulgação das demonstrações contábeis do ano anterior no mesmo documento que as demonstrações contábeis do exercício atual possibilita a comparabilidade das informações em atendimento às necessidades dos usuários externos (instituições financeiras, fornecedores, licitantes, entre outros),** reduzindo, com isso, os custos operacionais, uma vez que **essa divulgação não exigirá qualquer acréscimo de investimento,** haja vista que as demonstrações do ano anterior já estão prontas e arquivadas no banco de dados dos sistemas informatizados (ou em outros aplicativos) utilizados pelo profissional da contabilidade, responsável pela sua elaboração.
29. Nos casos em que a microempresa e a empresa de pequeno porte façam uso de sistemas informatizados (*software*) que não apresentem essa funcionalidade, será permitido apresentar as demonstrações contábeis referentes ao ano encerrado, sem a apresentação do ano anterior, até 31 de dezembro de 2016.

### **Notas explicativas**

30. O item 39 da ITG 1000 estabelece a divulgação mínima de informações que a microempresa e a empresa de pequeno porte devem fazer por meio de notas explicativas, relacionando aquelas que, em geral, devem ser evidenciadas juntamente com as demonstrações contábeis anuais.
31. As notas explicativas são partes integrantes das demonstrações contábeis da microempresa e da empresa de pequeno porte, e fornecem informações adicionais, relevantes e necessárias para sua adequada compreensão. A empresa não está obrigada a divulgar todas as notas e pode elaborar apenas aquelas que considere importante para explicar sua atividade ou para o melhor entendimento das suas demonstrações contábeis.
32. Nesse contexto, e com o objetivo de melhor esclarecer e orientar sobre os principais conteúdos que a microempresa e a empresa de pequeno porte devem divulgar ou evidenciar, esta orientação apresenta, de forma exemplificativa, os seguintes exemplos de textos de notas explicativas:
  - (a) **Nota sobre a “Declaração de Conformidade” ou nota sobre “Base de Preparação e Apresentação”**

Essa nota explicativa deve evidenciar que a microempresa e a empresa de pequeno porte adotaram a ITG 1000. Dessa forma, sugere-se o seguinte texto:

“A empresa X Ltda - ME ou EPP elaborou e está apresentando as suas Demonstrações Contábeis do exercício findo em 31 de dezembro de 20XX de acordo com a ITG 1000 – Modelo Contábil para Microempresa e Empresa de Pequeno Porte, emitida pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC).”

**(b) Nota sobre “Descrição Resumida das Operações”**

Essa nota explicativa deve descrever, de forma sucinta, as atividades que são exercidas pela microempresa e pela empresa de pequeno porte. Dessa forma, sugere-se o seguinte texto:

“A empresa dedica-se ao comércio (indústria ou serviço) de produtos (mercadorias ou prestação de serviços), estando em plena atividade desde ..... (data da constituição ou início das atividades)”.

**(c) Nota sobre “Principais Práticas e Políticas Contábeis Adotadas”**

Esclarecemos que as políticas são aquelas em que a microempresa e a empresa de pequeno porte têm opções para a adoção de práticas, critérios e procedimentos contábeis, como, por exemplo: critérios de depreciação do imobilizado; critérios de avaliação dos estoques, etc. Dessa forma, sugere-se o seguinte texto:

- “A depreciação foi calculada pelo método linear, de acordo com a vida útil dos bens”;
- “Os estoques foram avaliados pelo custo médio ponderado de aquisição (ou pelo PEPS)”.

Essa nota também deve ser usada pela microempresa e empresa de pequeno porte para divulgar a ocorrência, ou não, de “evidências observáveis” ou “indícios” de desvalorização de ativos, que requeiram o reconhecimento, ou não, de perda por valor não recuperável. Dessa forma, sugere-se o seguinte texto:

“A administração da empresa constatou que houve a deteriorização de ativos imobilizados, em face de acidente ocorrido em um veículo cujo conserto supera o valor de mercado, tendo sido reconhecida, no resultado, a perda por não recuperabilidade do referido imobilizado no valor de R\$ X.XXX,XX.”

**(d) Nota sobre contingências passivas**

Nessa nota, deve ser divulgada a descrição resumida de contingências passivas, quando houver. Dessa forma, sugere-se, como exemplo, o seguinte texto:

“A empresa tem ações trabalhistas em andamento movidas por ex-empregados, com valor de perda considerado possível pela assessoria jurídica, e a estimativa de desembolso, no ano seguinte, no valor de R\$ X.XXX,XX.”

**(e) Nota sobre qualquer outra informação relevante**

A empresa abandonou a produção de um produto. Dessa forma, sugere-se o seguinte texto:

“A empresa descontinuou a produção de uma de suas linhas de produtos. Todavia, isso não significa que existe risco de descontinuidade das atividades operacionais, uma vez que

a empresa vem apresentando crescimento consistente nas suas demais linhas de produção, não havendo perspectiva de insolvência”.

### **Carta de responsabilidade da administração**

33. Os itens 12 a 14 da ITG 1000, que tratam da Carta de Responsabilidade da Administração, têm por objetivo definir e estabelecer a obrigatoriedade da existência formal de instrumento legal que evidencie e assegure a responsabilidade da administração da microempresa e da empresa de pequeno porte na implantação e manutenção dos controles internos, bem como no fornecimento, ao profissional da contabilidade, das informações e documentações completas, necessárias à adequada realização da escrituração contábil e à elaboração das demonstrações contábeis anuais.

34. Nesse sentido, esta orientação esclarece que a formalização da responsabilidade da administração da microempresa e da empresa de pequeno porte pode ser atendida, de forma alternativa à carta exigida nos itens 12 a 14 da ITG 1000, mediante a inserção, no “Termo de Encerramento” do Livro Diário registrado em Órgão de Registro do Comércio, a ser evidenciado e transcrito imediatamente acima da assinatura obrigatória do administrador ou do representante legal da microempresa e empresa de pequeno porte, nos seguintes termos:

“A administração da empresa declara que: (i) possui controles internos necessários ao suporte e respaldo da escrituração contábil e das Demonstrações Contábeis anuais; (ii) não praticou atos contrários às normas e à legislação vigente aplicável; (iii) documentou todas as operações e transações realizadas pela empresa e as encaminhou para o profissional da contabilidade, visando aos devidos registros contábeis por meio de documentação hábil e idônea; e (iv) forneceu toda a informação necessária para a adequada elaboração das demonstrações contábeis anuais e suas notas explicativas do exercício social findo em XX/XX/XXXX.

Brasília, 23 de outubro de 2015.

**Contador José Martonio Alves Coelho**  
**Presidente**

GRUPO II – CLASSE VI – Plenário

TC 001.634/2014-3 [Aposos: TC 029.174/2014-7, TC 002.767/2014-7]

Natureza(s): Representação

Entidade: Superintendência Estadual da Fundação Nacional de Saúde no Estado do Rio Grande do Norte (Suest/RN)

Responsáveis: D&L Serviços de Apoio Administrativo Ltda-epp (CNPJ n.º 09.172.237/0001-24); Fundação Nacional de Saúde (CNPJ n.º 26.989.350/0001-16)

Interessado: Salmos Comércio, Representações e Serviços Ltda. (CNPJ n.º 06.982.630/0001-95)

Advogados: Karine Farias Castro (14210/CE-OAB)

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. DECLARAÇÃO FALSA POR PARTE DE LICITANTE. FRAUDE À LICITAÇÃO. OITIVA. REJEIÇÃO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE.

## RELATÓRIO

Trata-se de representação formulada pela empresa Salmos Comércio, Representação e Serviços Ltda., com fundamento no art. 113 da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, em razão de supostas irregularidades na contratação de empresa para a prestação de serviços continuados de apoio administrativo e operacional, com dedicação exclusiva de mão de obra: arquivista de documentos, bombeiro hidráulico, carregador, contínuo, copeira, eletricitista, jardineiro com fornecimento de ferramentas, lavador de carros, motorista, recepcionista, operador de máquina copiadora, secretária executiva e técnico em secretariado, por meio do Pregão Eletrônico n.º 1/2013, promovido pela Superintendência da Fundação Nacional de Saúde no Estado do Rio Grande do Norte (Suest/RN).

### INSTRUÇÃO TÉCNICA

2. Transcrevo, a seguir, em atenção ao art. 1º, § 3º, I, da Lei 8.443, de 1992, excerto da instrução na qual a Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio Grande do Norte (Secex/RN) apresenta a análise das audiências realizadas (peça 76), com a anuência do titular da unidade técnica (peça 78).

### **HISTÓRICO**

2. *A empresa Salmos Comércio Representação e Serviços Ltda. reclamou, em síntese, que a empresa D & L Serviços de Apoio Administrativo Ltda., CNPJ 09.172.237/0001-24 (peça 2, p. 2), ao participar do Pregão Eletrônico 1/2013 - Suest/RN, apresentou declaração falsa (peça 1, p. 114) de que era empresa de pequeno porte (EPP).*

3. *A instrução de peça 3 propôs a admissibilidade da representação, determinação de cautelar da certame, a oitiva da representante e a audiência do pregoeiro, fixando o prazo de*

cinco dias úteis, para que apresentasse suas razões de justificativa e as providências adotadas com relação à declaração falsa de empresa EPP, optante do Simples Nacional, informada pela D & L Serviços de Apoio Administrativo Ltda. no Pregão Eletrônico 1/2013 – Suest/RN, quando constava, nos Sistemas da Receita Federal “CPF/CNPJ” e “Simples Nacional”, que a licitante não dispunha mais dessa condição desde 30/9/2009.

4. A instrução de peça 25 analisou a documentação enviada pela Suest/RN e a oitiva do pregoeiro, concluindo, com base no art. 250, inciso V, do RI/TCU, pela necessidade de oitiva da empresa D & L, fixando prazo de quinze dias, para que ela apresentasse suas razões de justificativa relativamente à sua participação no Pregão Eletrônico 1/2013-Suest/RN, tendo apresentado declaração de EPP (peça 10, p. 5), quando o sistema CNPJ da Receita Federal registrava que, por solicitação da própria empresa, sua exclusão dessa condição ocorreu desde 30/9/2009 (peça 2, p. 2 e 3). Foi proposto, ainda, que a D & L informasse, também, por que continuava a utilizar em sua razão social a sigla EPP, o que induzia à utilização do benefício. Tais fatos contrariavam o art. 3º da Lei Complementar 123/2006 e se enquadravam entre os atos praticados no art. 7º da Lei 10.520/2002. O diretor (peça 26), o dirigente da unidade técnica (peça 27) e o Ministro-Relator (peça 31) manifestaram concordância com a instrução de peça 25.

5. A instrução de peça 45, analisou os documentos acostados aos autos advindos da oitiva da empresa D & L (peça 35), e os novos documentos apresentados pela representante (peça 36), e por serem conflitantes entre si, a Secex-RN propôs, por meio de e-mail (peça 40), datado de 3/6/2014, que a empresa D & L apresentasse a documentação contábil que comprovasse sua receita bruta auferida em 2012 (edital Pregão Eletrônico 1/2013 - Suest/RN, item 5.3.7. QUALIFICAÇÃO ECONÔMICA-FINANCEIRA).

6. A D & L juntou aos autos (peça 38, p. 3-15) cópia da documentação contábil (Livro Diário, Balanço Patrimonial, Demonstração de Resultado do Exercício, Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido e Análise dos Índices), contendo os termos de abertura e de encerramento autenticados pela Junta Comercial do Estado do Ceará – Termo de autenticação 13/002779-0, registros efetuados apenas no Livro Diário nº 6.

7. A Demonstração do Resultado do Exercício de 2012 da empresa D & L registrou uma receita bruta anual de R\$ 1.809.647,54 (peça 38, p. 9), valor que não condiz com a receita registrada nos portais da Transparência do Governo Federal e do Governo do Estado do Ceará, que juntos grafam R\$ 4.841.003,90 (peça 59, p. 5), valor superior ao limite estabelecido pela Lei Complementar 123/2006 (R\$ 3.600.000,00).

8. A representante compareceu aos autos, por meio do Ofício 127/2014 (peça 42, p. 1), de 11/7/2014, alegando que o Balanço Patrimonial e os documentos contábeis, com exceção do Livro Diário nº 6, apresentados pela empresa D & L, não estavam registrados na Junta Comercial, o que contrariava o item 5.7, subitem 5.3.7.1.2 do Edital (peça 1, p. 10). Outrossim, registrou haver incompatibilidade entre os números grafados nos demonstrativos contábeis e os valores apresentados no Portal da Transparência do ano de 2012.

9. A instrução (peça 45) concluiu pela realização de diligência, com fundamento no art. 157 do RI/TCU, à Junta Comercial do Estado do Ceará, para que, no prazo de quinze dias, atestasse, com o envio da respectiva comprovação, se os demonstrativos contábeis (peça 38, p. 3-16) apresentados pela empresa D & L, referentes ao exercício de 2012, condiziam com os documentos registrados na Junta Comercial do Estado do Ceará – Termo de Autenticação 13/002779-0. O diretor (peça 46) e a unidade técnica (peça 47) manifestaram anuência com a instrução de peça 45.

10. A Secex/RN realizou duas diligências junto à Junta Comercial do Estado do Ceará (Jucec/CE), Ofício 828/2014-TCU/Secex-RN (peça 48), de 30/7/2014, e Ofício 1037/2014-TCU/Secex-RN (peça 54), de 23/9/2014. No entanto, elas não lograram êxito em seu propósito.

11. *Devido ao lapso temporal (10/12/2014 a 23/2/2015), a Secex/RN, por meio do e-mail (peça 61), solicitou à Suest/RN que encaminhasse os desdobramentos ocorridos no Pregão Eletrônico 1/2013.*
12. *Em atendimento à Secex/RN, a Suest/RN manifestou-se no Ofício 232/2015 (peça 61, p.2), de 23/2/2015, e registrou que a empresa D & L não atendeu (peça 61, p. 14 e 17) ao seu Ofício Suest/RN 2073/14 (peça 59, p. 5), nem procurou a Funasa/RN para justificar-se, tendo os seus atos sido interpretados como revelia e desinteresse pela licitação e futura contratação, o que culminou em sua desclassificação no Pregão 1/2013-Suest (peça 61, p. 20), e adjudicação e homologação a favor da empresa Salmos Comércio, Representação e Serviços Ltda. (representante), pelo valor anual de R\$ 927.504,72 (peça 61, p.19). Quanto às sanções expressas nos itens 23.1 e 23.2 do edital do pregão eletrônico 1/2013 (peça 18, p. 86) a Suest/RN manteve-se silente.*
13. *A instrução de peça 64 foi realizada no mérito, concluindo, por:*
  - a) *conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no arts. 235, caput, e 237, inciso VII, do Regimento Interno deste Tribunal c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, para, no mérito, considerá-la procedente;*
  - b) *com fundamento no art. 46 da Lei 8.443/1992, c/c art. 271 do Regimento Interno do TCU, que estabelece que na ocorrência de fraude comprovada à licitação, o TCU declarará a inidoneidade do fraudador para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal, cabe declarar a inidônea da empresa D & L Serviços de Apoio Administrativo Ltda. – EPP. (CNPJ 09.172.237/0001-24), para participar de licitação na Administração Pública Federal, pelo período de 325 dias, que corresponde ao período de protelamento causado por essa empresa no Pregão Eletrônico 1/2013-Suest/RN, por ter apresentado declaração falsa de Empresa de Pequeno Porte (EPP), o que contraria o art. 3º da Lei Complementar 123/2006, bem como faturamento bruto anual no exercício de 2012, que não condizem com a receita registrada nos portais da Transparência do Governo Federal e do Governo do Estado do Ceará;*
  - c) *recomendar à Superintendência Estadual da Fundação Nacional de Saúde no Estado do Rio Grande do Norte (Suest - RN), com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que avalie a conveniência e a oportunidade de fazer cumprir as sanções administrativas contidas no Edital Pregão Eletrônico 1/2013, em especial a do item 23.2;*
  - d) *dar ciência desta deliberação, bem como do relatório e do voto que a fundamentaram:*
    - d.1. *à empresa D & L Serviços de Apoio Administrativo Ltda. – EPP. (CNPJ 09.172.237/0001-24), à Salmos Comércio, Representações e Serviços Ltda. e à Superintendência Estadual da Funasa no Rio Grande do Norte (Suest - RN); e*
    - d.2. *à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - SLTI/MPOG, para as providências necessárias à atualização do registro da empresa D & L Serviços de Apoio Administrativo Ltda. – EPP. (CNPJ 09.172.237/0001-24) no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – Sicaf.*
  - e) *determinar à Secex/RN que monitore o cumprimento da recomendação constante da deliberação que vier a ser exarada; e*
  - f) *arquivar os presentes autos, nos termos do art. 237, parágrafo único, c/c o art. 250, inciso I, do Regimento Interno/TCU.*
14. *O Diretor em substituição da 1ª DT manifestou-se pela concordância da instrução de peça 64, registrando sugestão de pequeno ajuste no encaminhamento, especificamente no que se refere ao prazo para a vigência da declaração de inidoneidade proposta para a empresa D*



*& L Serviços de Apoio Ltda.. Reconheceu a tecnicidade e o ineditismo da proposta de adoção do período de dias de atraso sofrido pelo Pregão Eletrônico 1/2013 da Suest/RN, in casu 325 dias, ressaltando, somente, que este indicador pode constar do encaminhamento como referência para a demarcação deste prazo por parte do Ministro Relator, ou mesmo do colegiado do TCU que vier a apreciar estes autos. Assim, cabe transcrever este estudo realizado pelo auditor, com sugestão de ofertar ao TCU um padrão para fixar o prazo de inidoneidade com parâmetros dentro do estabelecido pelo art. 46 da Lei 8.443/1992:*

*A jurisprudência do TCU registra pelo menos cinco posicionamentos para esta situação. O primeiro, com base nos Acórdãos 2.924/2010, 125 e 2.392/2014, todos do Plenário, se deu em situação em que, apesar de comprovado que a empresa envolvida tinha ultrapassado o limite estabelecido para o enquadramento como EPP, e de as justificativas não terem elidido as irregularidades, foram expedidos apenas alertas, devido à **baixa materialidade** dos procedimentos licitatórios (aproximadamente R\$ 26.000,00).*

*No segundo, o TCU declarou a inidoneidade da empresa para licitar e contratar com a Administração Pública, pelo período de **dezoito meses** (Acórdão 3.217/2010-Plenário). Com relação ao terceiro, o TCU declarou a inidoneidade da empresa para licitar e contratar com a Administração Pública por **um ano** (Acórdãos 28, 1972, 2578, 2846, 3228/2010, 588, 744 e 1.137/2011, todos do Plenário).*

*No quarto entendimento, o TCU declarou a empresa inidônea, estendendo, contudo, a inidoneidade pelo prazo de **seis meses** (Acórdãos 2.846, 3.228/2010; 588, 3.074/2011; 206, 1.699, 1.901, 3.113/2013; e 745/2014, todos do Plenário).*

*O quinto, firmado com base nos Acórdãos 740 e 836/2014, do Plenário, emitidos em análise de recursos, abrandaram a dosimetria da sanção, reduzindo-as para **três meses**, caso ficasse comprovado nos autos, que a empresa **não tinha usufruído do benefício indevido**. Com base nestes acórdãos, o TCU, agora, em processo de representação, emitiu o Acórdão 1.853/2014-TCU-Plenário, de 16/7/2014, com fixação de prazo de três meses para inidoneidade.*

*A princípio, verifica-se que o caso em análise é semelhante ao que foi objeto do Acórdão 1.853/2014-TCU-Plenário, uma vez que a D & L não usufruiu do benefício, sendo desclassificada antes do fechamento do processo licitatório, para o que caberia declarar a inidoneidade pelo prazo de três meses. Ou seja: a conduta da empresa é passível de ser declarada inidônea, com fundamento no art. 46 da Lei 8.443/1992.*

*No caso em tela, por causa da emissão de declaração falsa da empresa D & L, o Pregão Eletrônico 1/2013 sofreu uma dilatação de prazo de 325 dias, desde 28/1/2014, com a entrada da representação pela empresa Salmos (peças 1, p. 1) até 18/12/2014, com o cancelamento da adjudicação e homologação da D & L pelo Superintendente da Suest/RN (peça 61, p. 17).*

*Também a conduta da D & L gerou a abertura desse processo no TCU, e do Inquérito Policial 633/2014-4, na Polícia Federal (peça 63), ocasionando custos para a Administração Pública Federal.*

*Outro fato, foi a necessidade de prorrogação do Contrato de prestação de serviços terceirizados 1/2009 pela Suest/RN (peça 62, p. 8), mantido com a empresa representante (Salmos), que tinha a data final de 3/4/2014, data que completava os sessenta meses estabelecidos pelo art. 57, inciso II da Lei 8.666/1993. Essa prorrogação resultou no elastecimento do contrato até 31/1/2015 (303 dias), o que gerou insegurança e incerteza para a continuidade (ou não) do trabalho, bem como a uma relação conturbada entre a Suest/RN e a empresa Salmos, já que seria beneficiada com a possível exclusão da D & L.*

*O descumprimento volitivo da norma licitatória, na forma praticada pela D & L, configura fraude à licitação. E tal conduta é passível de sanção pelo TCU, no uso da competência prevista no art. 46 da Lei 8.443/1992, podendo declarar a inidoneidade do licitante fraudador para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal, bem como pela Lei 10.520/2002, em seu art. 7º (Lei do Pregão).*

15. O Secretário da Secex/RN em seu pronunciamento (peça 66) registrou que:
- Anteriormente ao julgamento de mérito deste processo, fazem-se necessários dois ajustes: (i) comprovação da não condição de empresa de pequeno porte (EPP) da empresa D & L Serviços de Apoio Administrativo Ltda. – EPP (CNPJ 09.172.237/0001-24); e (ii) necessidade de oitiva prévia da referida empresa.*
  - 2. Em relação ao primeiro ponto, a Superintendência Estadual da Fundação Nacional de Saúde no Estado do Rio Grande do Norte (Suest/RN) e a instrução anterior consideraram que a empresa D & L auferiu, no exercício de 2012, receita no montante de R\$ 4.841.003,90, valor superior ao limite estabelecido pela Lei Complementar 123/2006 (R\$ 3.600.000,00), conforme peças 59, p. 5, e 64, p. 2.*
  - 3. Entretanto, a pesquisa utilizada pela Suest/RN utilizou os valores pagos pelo Estado do Ceará no âmbito dos contratos celebrados pela empresa (peça 59, p. 7), o que não se restringe somente ao exercício de 2012 e não pode ser utilizado no presente caso.*
  - 4. A pesquisa inserta à peça 41 é mais conservadora, pois considera somente os valores pagos à empresa D & L no ano de 2012, o que alcança a soma de R\$ 3.422.883,70. Embora esse valor, referente às receitas auferidas apenas perante a União e o Estado do Ceará, chegue bem perto do limite de R\$ 3,6 milhões estabelecido pela Lei Complementar 123/2006, não há comprovação, nestes autos, de que a referida empresa obteve receitas de outras fontes, pelo que não se pode afirmar que ela não se enquadrava na condição de EPP.*
  - 5. Eventual inabilitação da empresa deve ser fundamentada na fraude ao Pregão Eletrônico 1/2013, uma vez que a D & L apresentou à Suest/RN demonstração do resultado do exercício de 2012 contendo como receita bruta apenas R\$ 1.809.647,54.*
  - 6. Em decorrência disso, a oitiva promovida pelo Ofício 370/2014-TCU/SECEX-RN, de 7/4/2014 (peça 32), que versou apenas sobre a possível declaração falsa de EPP, não é suficiente para facultar o exercício do contraditório e da ampla defesa sobre as irregularidades pelas quais a D & L merece ser apenada, sobretudo em se considerando que, após a referida comunicação, diversos documentos e provas foram juntados aos autos.*
  - 7. Por isso, determino, com fundamento no art. 250, inc. V, do Regimento Interno do TCU, e na delegação de competência conferida pelo Relator, a realização de oitiva da empresa D & L Serviços de Apoio Administrativo Ltda. – EPP (CNPJ 09.172.237/0001-24), para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa acerca da apresentação, à Superintendência Estadual da Fundação Nacional de Saúde no Estado do Rio Grande do Norte (Suest/RN), no âmbito do Pregão Eletrônico 1/2013, de documentos contábeis que apontavam como receita operacional bruta, no exercício de 2012, o valor de R\$ 1.809.647,54, ao passo que apenas da União e do Estado do Ceará foram recebidos R\$ 3.422.883,70 naquele exercício, o que configura fraude ao item 5.3.7.1 do Pregão Eletrônico 1/2013, punível com declaração de inidoneidade para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal, conforme art. 46 da Lei 8.443/1992.*
16. Por meio do Ofício 198/2015-TCU/SECEX-RN (peça 67), de 10/4/2015, a Secex/RN realizou a oitiva da empresa D & L Serviços de Apoio Administrativo Ltda. – EPP, fixando o prazo de quinze dias para apresentar suas razões de justificativas, e solicitando que enviasse razões de justificativa acerca da apresentação, à Suest/RN, no âmbito do Pregão Eletrônico

1/2013, de documentos contábeis que apontavam como receita operacional bruta, no exercício de 2012, o valor de R\$ 1.809.647,54, ao passo que apenas da União e do Estado do Ceará foram recebidos R\$ 3.422.883,70 naquele exercício, o que configura fraude ao item 5.3.7.1 do Pregão Eletrônico 1/2013, punível com declaração de inidoneidade para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal, conforme art. 46 da Lei 8.443/1992. O Ofício foi endereçado e recebido pelo procurador da referida empresa, Sr. Davis Coelho Eudes da Costa, conforme Aviso de Recebimento (AR) dos Correios (peça 69) de 27/4/2015. Inclusive, consta na peça 68, que o procurador solicitou cópia do processo e prorrogação de prazo por quinze dias, sendo entregues as cópias em 11/5/2015 (peça 71) e concedido o prazo requerido (peça 70).

#### **EXAME TÉCNICO**

17. A empresa D & L Serviços de Apoio Administrativo Ltda. – EPP recebeu a oitiva em 27/4/2015 (peça 69), apresentando suas razões de justificativas por meio da peça 72, que, em síntese, registra:

- a) a informação acerca do faturamento bruto da empresa apurada pela auditoria da Corte de Contas está incorreta com relação ao valor auferido de receitas advindas do Estado do Ceará, uma vez que os contratos estaduais da empresa no ano de 2012 dizem respeito a todo o valor firmado com a Administração Pública do Estado do Ceará em todos os contratos entre o período de 2010 e 2015 (R\$ 1.829.324,70), no entanto, só cabe ao exercício de 2012 o montante de R\$ 310.317,63 (peça 72, p. 2-3), que é referente aos contratos celebrados com a SSPDS, PGE e ESP;
- b) com relação aos contratos firmados no âmbito federal, no montante de R\$ 2.934.222,68, dizem respeito aos valores empenhados no exercício de 2012, no entanto, parte desse valor somente foi efetivamente pago à D & L no início do exercício social de 2013, daí porque a receita bruta anual registrada em 2012 (R\$ 1.808.647,54) é menor do que esse montante, tendo em vista que a receita bruta da empresa foi apurada sob o regime de caixa (peça 72, p. 3);
- c) mesmo se considerasse o valor de R\$ 2.934.222,68 como verdadeiro, o que se diz a título de argumentação, ainda assim o faturamento da D & L estaria dentro do limite legal de empresa de pequeno porte (R\$ 3.600.000,00), pois teria no âmbito federal o valor de R\$ 2.934.222,68 e, no Estadual do Ceará, R\$ 310.317,63, o que perfaz o montante de R\$ 3.244.540,31 (peça 72, p. 3-4);
- d) afirma que a D & L não fez qualquer declaração falsa, pois manteve a sua condição de empresa de pequeno porte para o ano de 2013, razão pela qual a acusação em testilha carece fundamento substancial de a empresa ter deixado de estar enquadrada nos limites da Lei Complementar 123/2006 (peça 72, p. 4);
- e) que não se afigura razoável imaginar que uma empresa reduziria a sua qualificação econômico-financeira, mitigando sua capacidade e competitividade em procedimentos licitatórios, os quais compunham a totalidade do seu faturamento. Ora, a suposta redução proposital da receita bruta não traria proveito para a qualificação econômico-financeira da empresa em procedimentos licitatórios, pois não incrementaria o seu capital social, patrimônio líquido ou índices financeiros. No máximo, o que pode ter ocorrido no caso em apreço foi um erro formal da contabilidade da empresa. Essa suposta falha não exerce influência positiva na qualificação econômico-financeira da empresa, pelo contrário, reduz a sua capacidade econômico-financeira e, por conseguinte, a competitividade da sociedade em processos de contratação pública (peça 72, p. 4); e
- f) invoca o Acórdão 2.341/2011-TCU-Plenário, no qual não cabe declarar a inidoneidade de empresas baseado em indício isolado (peça 72, p. 5-9).

18. *Análise do AUFC: as razões de justificativa apresentadas pela empresa D & L, principalmente, as sintetizadas no item 17 - “d” desta instrução, demonstram que a referida empresa atribuiu a declaração falsa ao valor estabelecido pela Lei Complementar 123/2006 (R\$ 3.600.000,00), no entanto, a oitiva realizada por meio do Ofício 198/2015-TCU/SECEX-RN (peça 67), de 10/4/2015, da Secex/RN, é bastante clara ao referir-se que a declaração falsa diz respeito aos documentos contábeis solicitados pela Suest/RN, no âmbito do Pregão Eletrônico 1/2013, que apontavam na Demonstração de Resultado do Exercício (DRE) como Receita Operacional Bruta (ROB), no exercício de 2012, o valor de R\$ 1.809.647,54 (peça 38, p. 9).*

19. *A DRE grafa como ROB, no exercício de 2012, o valor de R\$ 1.809.647,54 (peça 38, p. 9), enquanto, somente no Portal da Transparência Federal, alimentado pela Controladoria-Geral da União (CGU) registra como receitas auferidas no exercício de 2012, pela empresa D & L, o montante de R\$ 2.934.222,68, valor superior ao registrado na DRE em R\$ 1.124.575,14.*

20. *Quanto à justificativa apresentada no item 17 – “b”, de que parte deste valor foi efetivamente pago à D & L no início do exercício social de 2013, tendo em vista que a receita bruta da empresa foi apurada sob o regime de caixa, não pode prosperar, uma vez que conforme Sérgio de Iudícibus et al. 2010, p. 1, 4-5 e 25), a contabilidade brasileira encontra-se em outro ciclo, à vista da total convergência às Normas Internacionais de contabilidade emitidas pelo International Accounting Standards Board (IASB), exigindo das empresas privadas uma nova contabilidade, a partir do exercício financeiro de 2010, devendo as receitas serem apropriadas ao período em função de sua incorrência, e da vinculação da despesa à receita, independente de seus reflexos no caixa, portanto, deve ser aplicado o Regime de Competência. A Lei das Sociedades por Ações não admite exceções. (Manual de Contabilidade Societária/Sérgio de Iudicibus...[et. al]. –São Paulo : Atlas, 2010 – Outros autores: Eliseu Martins, Ernesto Rubens Gelbcke, Ariovaldo dos Santos – FIECAFI – Fundação Instituto de Pesquisas Contábeis, Atuariais e Financeiras, FEA/USP). A convergência estabeleceu a Demonstração dos Fluxos de Caixa (DFC) para mostrar como ocorreram as movimentações de disponibilidades em um dado período de tempo, sendo obrigatória para todas as sociedades.*

21. *Por meio da Resolução do Conselho Federal de Contabilidade (CFC) 1.255/2009, de 17/12/2009, foram aprovadas as Normas Brasileiras de Contabilidade - NBC TG 1000 – Contabilidade para Pequenas e Médias Empresas (PMEs), com vigência e obrigatoriedade para todas as empresas civis a partir de 1/1/2010. Conforme a Seção P2, essas normas definem as exigências de reconhecimento, mensuração, apresentação e divulgação relacionados a transações e outros eventos e condições que são importantes em demonstrações contábeis para fins gerais. Cita-se diversos trechos da NBC TG 1000 que auxiliam a análise deste caso:*

P6 O CFC está emitindo em separado esta Norma para aplicação às demonstrações contábeis para fins gerais de empresas de pequeno e médio porte (PMEs), conjunto esse composto por sociedades fechadas e sociedades que não sejam requeridas a fazer prestação pública de suas contas. Esta Norma é denominada: Contabilidade para Pequenas e Médias Empresas (PMEs).

...

## **Seção 1**

### **Pequenas e Médias Empresas**

...

#### **Objetivo das demonstrações contábeis de pequenas e médias empresas**

2.2. O objetivo das demonstrações contábeis de pequenas e médias empresas é oferecer informação sobre a posição financeira (balanço patrimonial), o desempenho (resultado e

resultado abrangente) e fluxos de caixa da entidade, que é útil para a tomada de decisão por vasta gama de usuários que não está em posição de exigir relatórios feitos sob medida para atender suas necessidades particulares de informação.

...

### **Características qualitativas de informação em demonstrações contábeis**

...

#### **Confiabilidade**

2.7 A informação fornecida nas demonstrações contábeis deve ser confiável. A informação é confiável quando está livre de desvio substancial e viés, e representa adequadamente aquilo que tem a pretensão de representar ou seria razoável de se esperar que representasse. Demonstrações contábeis não estão livres de viés (ou seja, não são neutras) se, por meio da seleção ou apresentação da informação, elas são destinadas a influenciar uma decisão ou julgamento para alcançar um resultado ou desfecho pré-determinado.

...

#### **Comparabilidade**

2.11 Os usuários devem ser capazes de comparar as demonstrações contábeis da entidade ao longo do tempo, a fim de identificar tendências em sua posição patrimonial e financeira e no seu desempenho. Os usuários devem, também, ser capazes de comparar as demonstrações contábeis de diferentes entidades para avaliar suas posições patrimoniais e financeiras, desempenhos e fluxos de caixa relativos. Assim, a mensuração e a apresentação dos efeitos financeiros de transações semelhantes e outros eventos e condições devem ser feitas de modo consistente pela entidade, ao longo dos diversos períodos, e também por entidades diferentes. Adicionalmente, os usuários devem ser informados das políticas contábeis empregadas na elaboração das demonstrações contábeis, e de quaisquer mudanças nessas políticas e dos efeitos dessas mudanças.

*21.1 A NBC TG 1000 é obrigatória e tem a finalidade de regular a contabilidade brasileira, estabelecendo um padrão e uma linguagem universal, capaz de estabelecer um nível seguro de comparação, portanto, não cabe às empresas escolherem opções contábeis de executar a contabilidade, mas a obediência à legislação imposta.*

*22. A NBC TG 1000, ainda estabelece:*

#### ***Regime de competência***

*2.36 A entidade deve elaborar suas demonstrações contábeis, exceto informações de fluxo de caixa, usando o regime contábil de competência. No regime de competência, os itens são reconhecidos como ativos, passivos, patrimônio líquido, receitas ou despesas quando satisfazem as definições e critérios de reconhecimento para esses itens.*

...

#### ***Reconhecimento nas demonstrações contábeis***

##### ***Receita***

*2.41 O reconhecimento de receita resulta diretamente do reconhecimento e mensuração de ativos e passivos. A entidade deve reconhecer uma receita na demonstração do resultado ou demonstração do resultado abrangente quando houver aumento nos benefícios econômicos futuros relacionados a um aumento no ativo ou diminuição no passivo e possa ser avaliado confiavelmente.*

*23. A empresa D & L ao assumir que sua DRE, exercício de 2012, foi elaborada pelo regime de caixa, contraria a NBC TG 1000 em seu item 2.36. Caso a DRE fosse elaborada dentro dos padrões exigidos pelas NBC, a ROB deveria grafar o montante de todas as receitas, e integralmente, pelo menos as receitas auferidas em 2012 constantes do Portal da Transparência Federal, que montam em R\$ 2.934.222,68, além de registrar as receitas auferidas advindas do Governo do Estado do Ceará; portanto, as informações contábeis*

apresentadas pela D & L à Suest/RN, no âmbito do Pregão Eletrônico 1/2013, não refletem a veracidade das receitas auferidas no exercício de 2012, sendo consideradas uma informação falsa, que constitui em um viés, que deturpa a informação contábil, o que configura fraude ao item 5.3.7.1 do Pregão Eletrônico 1/2013, punível com declaração de inidoneidade para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal, conforme art. 46 da Lei 8.443/1992.

#### **EXAME DE ADMISSIBILIDADE**

24. A representação foi interposta pela empresa Salmos Comércio, Representações e Serviços Ltda. que é considerada legítima para representar ao TCU, consoante disposto na Lei 8.666/1993, art. 113, § 1º, c/c o Regimento Interno do TCU, art. 237, inciso VII, uma vez que figura como licitante do Pregão Eletrônico 1/2013. Verifica-se que a representação preencheu os requisitos de admissibilidade constantes no art. 235 do Regimento Interno do TCU, no que se refere à matéria ser de competência do Tribunal, à sujeição do responsável a sua jurisdição, à redação em linguagem clara e objetiva, com nome legível, qualificação e endereço do representante, bem como em relação ao fato de encontrar-se acompanhada do indício concernente à irregularidade ou ilegalidade.

#### **OUTRAS CONSIDERAÇÕES**

25. A emissão da DRE, pela empresa D & L, no exercício de 2012, sem obedecer aos padrões estabelecidos pela NBC TG 1000 – Contabilidade para Pequenas e Médias Empresas (PMEs), adotando para as receitas o regime de caixa ao invés de competência, o que contraria o item 2.36 pode ser comunicada ao Conselho Federal de Contabilidade para conhecimento e adoção de providências que achar necessário ao Contador Thiago Mendes Macedo – CRC/CE 017359-o/4, responsável pela elaboração da Demonstração de Resultado do Exercício.

26. A NBC TG 1000 – Contabilidade para Pequenas e Médias Empresas (PMEs) estabelece em seu P9 “que as leis fiscais são específicas e os objetivos das demonstrações contábeis para fins gerais diferem dos objetivos das demonstrações contábeis destinadas a apurar lucros tributáveis”. Assim, não cabe encaminhar à Receita Federal do Brasil para fins de verificar se houve algum prejuízo em termo tributário.

#### **CONCLUSÃO**

27. A Suest/RN já procedeu ao cancelamento da adjudicação e homologação do Pregão Eletrônico 1/2013 à empresa D & L Serviços de Apoio Administrativo Ltda. – EPP., CNPJ 09.172.237/0001-24, e concluiu o certame contratando, em 1/2/2015, a empresa segunda colocada, que foi a representante neste processo (Item 12).

28. Considerando que a empresa D & L Serviços de Apoio Administrativo Ltda. – EPP. apresentou à Superintendência Estadual da Fundação Nacional de Saúde no Estado do Rio Grande do Norte (Suest/RN), no âmbito do Pregão Eletrônico 1/2013, documentos contábeis que apontavam como ROB, no exercício de 2012, o valor de R\$ 1.809.647,54, ao passo que apenas da União foram auferidas receitas no montante de R\$ 2.934.222,68 naquele exercício, o que configura fraude ao item 5.3.7.1 do Pregão Eletrônico 1/2013, punível com declaração de inidoneidade para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal, conforme art. 46 da Lei 8.443/1992. (Itens 6, 7 e 23)

29. Considerando que o TCU ofertou a oportunidade de ampla defesa da empresa D & L, por meio da oitiva, Ofício 198/2015-TCU/SECEX-RN (peça 67), de 10/4/2015, tendo a empresa apresentado suas razões de justificativa (peça 72) que não foram acatadas pelo TCU (Itens 17-23).

30. Considerando que o instrumento convocatório, edital Pregão Eletrônico 1/2013-Suest, prevê em seu item 23.2, a aplicação de advertência e/ou multa para emissão de declaração falsa, propõe-se recomendar à Suest/RN que avalie a conveniência e a oportunidade de fazer cumprir as sanções administrativas contidas no edital (Item 12).

31. Cabe propor a inidoneidade da empresa D & L Serviços de Apoio Administrativo Ltda. – EPP. e recomendar à Suest/RN que avalie a oportunidade de aplicar as sanções previstas no Edital do Pregão Eletrônico 1/2013.

**PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

32. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

- a) conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no arts. 235, caput, e 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, para, no mérito, considerá-la procedente;
- b) com fundamento no art. 46 da Lei 8.443/1992, c/c art. 271 do Regimento Interno do TCU, declarar inidônea a empresa D & L Serviços de Apoio Administrativo Ltda. – EPP. (CNPJ 09.172.237/0001-24), para participar de licitação na Administração Pública Federal, sugerindo-se, como referência para essa sanção, o prazo de 325 dias, correspondente ao período de protelamento sofrido pelo Pregão Eletrônico 1/2013-Suest/RN, em face de a empresa D & L Serviços de Apoio Administrativo Ltda. – EPP ter apresentado, à Superintendência Estadual da Fundação Nacional de Saúde no Estado do Rio Grande do Norte (Suest/RN), no âmbito do Pregão Eletrônico 1/2013, documentos contábeis, especificamente a Demonstração de Resultado do Exercício (DRE) que aponta como Receita Operacional Bruta (ROB), no exercício de 2012, o valor de R\$ 1.809.647,54, ao passo que apenas receitas auferidas pela União montam R\$ 2.934.222,68, sem considerar as receitas advindas do Governo do Estado do Ceará, conforme consta no Portal da Transparência, o que configura fraude ao item 5.3.7.1 do Pregão Eletrônico 1/2013, punível com declaração de inidoneidade para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal, conforme art. 46 da Lei 8.443/1992;
- c) recomendar à Superintendência Estadual da Fundação Nacional de Saúde no Estado do Rio Grande do Norte (Suest - RN), com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que avalie a conveniência e a oportunidade de aplicar as sanções administrativas previstas no edital do Pregão Eletrônico 1/2013, em especial a contida no item 23.2, especificamente no que se refere às condutas da empresa D & L Serviços de Apoio Administrativo Ltda. – EPP (CNPJ 09.172.237/0001-24) citadas no item “b” dessa proposta;
- d) dar ciência desta deliberação, bem como do relatório e do voto que a fundamentaram: à empresa D & L Serviços de Apoio Administrativo Ltda. – EPP. (CNPJ 09.172.237/0001-24), à Salmos Comércio, Representações e Serviços Ltda., à Superintendência Estadual da Funasa no Rio Grande do Norte (Suest - RN);
- e) dar conhecimento ao Conselho Federal de Contabilidade (CFC) da deliberação, relatório e voto que venha a ser proferido, registrando que a empresa D & L Serviços de Apoio Administrativo Ltda. – EPP. (CNPJ 09.172.237/0001-24), no exercício de 2012, elaborou a Demonstração de Resultado do Exercício (DRE) sem obedecer aos padrões estabelecidos pela NBC TG 1000 – Contabilidade para Pequenas e Médias Empresas (PMEs), contrariando o item 2.36, adotando para as receitas o regime de caixa ao invés de competência, registrando como Receita Operacional Bruta (ROB) o montante de R\$ 1.809.647,54, quando somente no Portal da Transparência Federal foram auferidas receitas no montante de R\$ 2.934.222,68, o que gerou protelamento de 325 dias no Pregão Eletrônico 1/2013, da Superintendência Estadual da Fundação Nacional de Saúde no Estado do Rio Grande do Norte (Suest/RN), sendo responsável pela elaboração do referido demonstrativo o Contador Thiago Mendes Macedo – CRC/CE 017359-o/4;
- f) determinar à Secex/RN que monitore o cumprimento da recomendação dirigida à Suest/RN, constante da deliberação que vier a ser exarada; e



*g) arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, inc. V, do Regimento Interno/TCU.*

É o relatório.



## VOTO

Conheço o feito como Representação, formulada pela empresa Salmos Comércio Representação e Serviços Ltda., uma vez que se encontram presentes os requisitos de admissibilidade, conforme o art. 235 e 237, VII, do Regimento Interno, c/c o art. 113, § 1º, da Lei n.º 8.666, de 1993, para, no mérito, julgá-la parcialmente procedente.

2. Trata-se de supostas irregularidades no processo de contratação de empresa para a prestação de serviços continuados de apoio administrativo e operacional, com dedicação exclusiva de mão de obra: arquivista de documentos, bombeiro hidráulico, carregador, contínuo, copeira, eletricitista, jardineiro com fornecimento de ferramentas, lavador de carros, motorista, recepcionista, operador de máquina copiadora, secretária executiva e técnico em secretariado, por meio do Pregão Eletrônico n.º 1/2013, promovido pela Superintendência da Fundação Nacional de Saúde no Estado do Rio Grande do Norte (Suest/RN).
3. A representante relata, em síntese, que a empresa D & L Serviços de Apoio Administrativo Ltda. teria apresentado declaração falsa de que se enquadraria na categoria de empresa de pequeno porte (EPP), quando constava, nos sistemas da Receita Federal CPF/CNPJ e Simples Nacional, que a licitante já não dispunha dessa condição desde de 30/9/2009.
4. Análises preliminares revelaram que o valor do faturamento do ano de 2012 declarado pela empresa, R\$ 1.809.647,54, era inferior ao efetivamente auferido, tendo alcançado, pelo menos, R\$ 3.422.883,70, sendo R\$ 2.934.222,68 oriundos de contratos com a administração federal e de R\$ 488.661,02 auferidos em contratos celebrados com o Estado do Ceará. Tais valores foram levantados na pesquisa registrada na peça 41, em dados registrados no Portal de Transparência do Governo Federal e no Portal de Transparência do Estado do Ceará.
5. Além disso, a Suest/RN esclareceu que a empresa D & L Serviços de Apoio Administrativo Ltda. teve cancelada a adjudicação de sua proposta porque esta não atendeu os prazos concedidos para que apresentasse explicação plausível acerca da discrepância de valores mencionada.
6. Analisadas as informações fornecidas pela representante e ouvidas a empresa D & L Serviços de Apoio Administrativo Ltda. e a Suest/RN, a unidade técnica concluiu que o fato de a empresa ter declarado um faturamento inferior ao efetivamente obtido ensejaria declará-la inidônea para participar de licitação promovida pela Administração Pública Federal, nos termos do art. 46 da Lei n.º 8.443, de 1992. Não acatou-lhe o argumento de que a diferença de valores se devia ao fato de os registros contábeis apresentados terem seguido o regime de caixa, em que se registram todos os recursos efetivamente ingressos no caixa da empresa ou egressos desse, e não o de competência, em que os registros refletem as entradas e saídas de recursos contratadas. Para isso, argumentou que a legislação pertinente determina o registro por regime de competência. A unidade técnica sugeriu que a sanção fosse aplicada pelo mesmo prazo pelo qual o resultado da licitação fora postergado, 325 dias.
7. Peço vênias por discordar das conclusões apresentadas. Conforme registrado pelo titular da unidade, não há evidências, nestes autos, de que a empresa obteve receitas outras além dos mencionados R\$ 3.422.883,70, valor inferior ao máximo permitido para enquadramento como EPP, R\$ 3,6 milhões, conforme estabelecido pela Lei Complementar n.º 123, de 2006. Assim, não se pode afirmar que a empresa utilizou qualquer subterfúgio para auferir benefício indevido. Não está previsto nas normas aplicáveis que a simples declaração falsa enseje a aplicação pelo Tribunal da sanção sugerida. Vejamos o dispositivo evocado pela unidade técnica como fundamento de sua proposta, o art. 46 da Lei n.º 8.443, de 1992 (nosso o grifo):

*Art. 46. Verificada a ocorrência de **fraude comprovada** à licitação, o Tribunal declarará a inidoneidade do licitante fraudador para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal.*

8. Assim, deve-se comprovar a ocorrência de fraude para declarar mencionada inidoneidade. Note-se que a ocorrência de fraude implica o ânimo de fazer com que outro incorra em erro para lograr benefício que sem o erro não seria devido. No caso, apesar de condenável a conduta de apresentar declaração falsa, o que está devidamente evidenciado, desta não se vislumbra a decorrência de qualquer benefício indevido. Ao menos, isso não se extrai dos autos.
9. Quanto ao prazo sugerido pela unidade técnica para o tempo pelo qual a empresa deveria ser considerada inidônea para participar de licitação, perde objeto a discussão sobre o assunto, uma vez que não entendo aplicável tal penalidade com fundamento na Lei Orgânica deste Tribunal. Registro apenas que mencionado prazo deve guardar proporcionalidade com o grau de reprovabilidade da conduta da licitante, o que não necessariamente corresponde exatamente ao tempo dispendido pelos responsáveis pela licitação para a apuração de irregularidades atribuídas a tais licitantes, apesar de o atraso no processo poder configurar agravante no estabelecimento da sanção.
10. A unidade técnica relatou ainda que o edital previa sanções administrativas, em especial no item 23.2, as quais não constam como tendo sido aplicadas pela Suest/RN neste caso. Diante disso, propôs recomendar à entidade que avalie a conveniência e a oportunidade de aplicar tais sanções. Contudo, o item mencionado trata de sanções relativas à execução irregular do contrato. Como a licitante não foi contratada, não cabe tal recomendação.
11. Por outro lado, existe norma potencialmente aplicável pelo ente público licitante neste caso. O art. 7º da Lei n.º 10.520, de 2002, determina, *in verbis* (nosso o grifo):

*Art. 7º Quem, convocado dentro do prazo de validade da sua proposta, não celebrar o contrato, deixar de entregar ou **apresentar documentação falsa** exigida para o certame, ensejar o retardamento da execução de seu objeto, **não mantiver a proposta**, falhar ou fraudar na execução do contrato, comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude fiscal, ficará impedido de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios e, será descredenciado no Sicafe, ou nos sistemas de cadastramento de fornecedores a que se refere o inciso XIV do art. 4º desta Lei, pelo prazo de até 5 (cinco) anos, sem prejuízo das multas previstas em edital e no contrato e das demais cominações legais.*

12. Esta norma foi incorporada ao edital da licitação, no item 23.1 (peça 16, p. 86). No entanto, não há notícias de que a Suest/RN tenha tomado alguma providência para a aplicação do dispositivo. Assim, a Superintendência da Fundação Nacional de Saúde RN deve ser alertada de que sua omissão injustificada, caso o erro na informação tenha tido relevância no destino do processo da licitação, poderá acarretar multa aos responsáveis, na forma da lei. Além disso, deve ser determinado que a entidade informe a este Tribunal se a lei e o item 23.1 do edital se aplicam ao caso concreto ora analisado e, em caso positivo, quais providências foram tomadas para levar estas normas a efeito.
13. Outra medida proposta pela unidade técnica, a qual acompanho plenamente, é dar conhecimento ao Conselho Federal de Contabilidade (CFC) da deliberação, do relatório e do voto proferidos, registrando as irregularidades contábeis cometidas pela empresa D & L Serviços de Apoio Administrativo Ltda.

Ante o exposto Voto no sentido de que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à consideração deste Colegiado.

“9.1 conhecer do documento de peça 1 como representação, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 235 e no art. 237, inciso VII, do Regimento Interno, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2 alertar a Superintendência Estadual da Fundação Nacional de Saúde no Estado do Rio Grande do Norte de que poderá ensejar a aplicação das sanções cabíveis aos responsáveis a omissão injustificada na aplicação das sanções previstas na legislação, em especial no art. 7º da Lei n.º 10.520, de 17 de julho de 2002, e no edital do Pregão Eletrônico n.º 1/2013, em especial em seu item 23.1, haja vista a incorreção da informação prestada pela empresa D & L Serviços de Apoio Administrativo Ltda. – EPP;

9.3 determinar à Superintendência Estadual da Fundação Nacional de Saúde no Estado do Rio Grande do Norte que informe este Tribunal, no prazo de 15 (quinze) dias, se são aplicáveis as normas mencionadas no item 9.2 e, em caso positivo, quais as providências tomadas quanto à sua aplicação, justificando a conduta adotada;

9.4 dar conhecimento ao Conselho Federal de Contabilidade desta deliberação e do relatório e do voto que a fundamentam, encaminhando-lhe cópias destes documentos, chamando-lhe a atenção para o fato de que a empresa D & L Serviços de Apoio Administrativo Ltda. – EPP, no exercício de 2012, elaborou a Demonstração de Resultados do Exercício (DRE) sem obedecer aos padrões estabelecidos pela NBC TG 1000 – Contabilidade para Pequenas e Médias Empresas (PME), contrariando o item 2.36, adotando para as receitas o regime de caixa ao invés do de competência, registrando como Receita Operacional Bruta (ROB) o montante de R\$ 1.809.647,54, quando somente no Portal da Transparência Federal registra-se que forma auferidas receitas no montante de R\$ 2.934.222,68, sendo responsável pela elaboração do referido demonstrativo o Contador Thiago Mendes Macedo – CRC/CE n.º 017359-o/4;

9.5 determinar à Secex/RN que analise as informações prestadas pela Superintendência Estadual da Fundação Nacional de Saúde no Estado do Rio Grande do Norte em atendimento à determinação expressa no item 9.3, representando a este Tribunal caso verifique irregularidades;

9.6 dar ciência deste Acórdão à empresa D & L Serviços de Apoio Administrativo Ltda. – EPP, à Salmos Comércio, Representações e Serviços Ltda. e à Superintendência Estadual da Funasa no Rio Grande do Norte;

9.7 arquivar este processo, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno.”

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 30 de setembro de 2015.

RAIMUNDO CARREIRO  
Relator

## VOTO REVISOR

Trata-se de representação apresentada pela empresa *Salmos Comércio, Representação e Serviços Ltda.*, com fundamento no art. 113 da Lei 8.666/1993, em razão de irregularidades praticadas pela empresa *D & L Serviços de Apoio Administrativo Ltda.*, no âmbito do Pregão Eletrônico 1/2013, promovido pela Superintendência da Fundação Nacional de Saúde no Estado do Rio Grande do Norte (Suest/RN).

Consiste a irregularidade denunciada na apresentação de declaração falsa, pela representada, no sentido de que se enquadraria na categoria de empresa de pequeno porte (EPP), em momento em que já não dispunha dessa condição.

A unidade técnica assim apresenta a irregularidade:

“4. A instrução de peça 25 analisou a documentação enviada pela Suest/RN e a oitiva do pregoeiro, concluindo, com base no art. 250, inciso V, do RI/TCU, pela necessidade de **oitiva da empresa D & L**, fixando prazo de quinze dias, para que ela apresentasse suas **razões de justificativa** relativamente à sua participação no Pregão Eletrônico 1/2013-Suest/RN, tendo **apresentado declaração de EPP (peça 10, p. 5)**, quando o sistema CNPJ da Receita Federal registrava que, por **solicitação da própria empresa**, sua exclusão dessa condição ocorreu desde 30/9/2009 (peça 2, p. 2 e 3). Foi proposto, ainda, que a D & L informasse, também, por que continuava a utilizar em sua razão social a sigla EPP, o que induzia à utilização do benefício. Tais fatos contrariavam o art. 3º da Lei Complementar 123/2006 e se enquadravam entre os atos praticados no art. 7º da Lei 10.520/2002. O diretor (peça 26), o dirigente da unidade técnica (peça 27) e o Ministro-Relator (peça 31) manifestaram concordância com a instrução de peça 25.

5. A instrução de peça 45, analisou os documentos acostados aos autos advindos da **oitiva da empresa D & L** (peça 35), e os novos documentos apresentados pela representante (peça 36), e por serem conflitantes entre si, a Secex-RN propôs, por meio de e-mail (peça 40), datado de 3/6/2014, que a empresa D & L apresentasse a documentação contábil que comprovasse sua receita bruta auferida em 2012 (edital Pregão Eletrônico 1/2013 - Suest/RN, item 5.3.7. QUALIFICAÇÃO ECONÔMICA-FINANCEIRA).

6. A D & L juntou aos autos (peça 38, p. 3-15) cópia da documentação contábil (Livro Diário, Balanço Patrimonial, Demonstração de Resultado do Exercício, Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido e Análise dos Índices), contendo os termos de abertura e de encerramento autenticados pela Junta Comercial do Estado do Ceará – Termo de autenticação 13/002779-0, registros efetuados apenas no Livro Diário nº 6.

7. A **Demonstração do Resultado do Exercício de 2012 da empresa D & L registrou uma receita bruta anual de R\$ 1.809.647,54 (peça 38, p. 9)**, valor que não condiz com a receita registrada nos portais da **Transparência do Governo Federal e do Governo do Estado do Ceará**, que juntos grafam R\$ 4.841.003,90 (peça 59, p. 5), valor superior ao limite estabelecido pela Lei Complementar 123/2006 (R\$ 3.600.000,00).

8. A representante compareceu aos autos, por meio do Ofício 127/2014 (peça 42, p. 1), de 11/7/2014, alegando que o **Balanço Patrimonial e os documentos contábeis, com exceção do Livro Diário nº 6, apresentados pela empresa D & L, não estavam registrados na Junta Comercial**, o que contrariava o item 5.7, subitem 5.3.7.1.2 do Edital (peça 1, p. 10). Outrossim, registrou haver incompatibilidade entre os números grafados nos demonstrativos contábeis e os valores apresentados no Portal da Transparência do ano de 2012.

9. A instrução (peça 45) concluiu pela realização de diligência, com fundamento no art. 157 do RI/TCU, à Junta Comercial do Estado do Ceará, para que, no prazo de quinze dias, atestasse, com o envio da respectiva comprovação, se os demonstrativos contábeis (peça 38, p. 3-16) apresentados pela empresa D & L, referentes ao exercício de 2012, condiziam com os documentos registrados na Junta Comercial do Estado do Ceará – Termo de Autenticação 13/002779-0. O diretor (peça 46) e a unidade técnica (peça 47) manifestaram anuência com a instrução de peça 45.

10. A Secex/RN realizou duas diligências junto à Junta Comercial do Estado do Ceará (Jucec/CE), Ofício 828/2014-TCU/Secex-RN (peça 48), de 30/7/2014, e Ofício 1037/2014-TCU/Secex-RN (peça 54), de 23/9/2014. No entanto, elas não lograram êxito em seu propósito.

11. Devido ao lapso temporal (10/12/2014 a 23/2/2015), a Secex/RN, por meio do e-mail (peça 61), solicitou à Suest/RN que encaminhasse os desdobramentos ocorridos no Pregão Eletrônico 1/2013.

12. Em atendimento à Secex/RN, a Suest/RN manifestou-se no Ofício 232/2015 (peça 61, p.2), de 23/2/2015, e **registrou que a empresa D & L não atendeu (peça 61, p. 14 e 17) ao seu Ofício Suest/RN 2073/14 (peça 59, p. 5), nem procurou a Funasa/RN para justificar-se, tendo os seus atos sido interpretados como revelia e desinteresse pela licitação e futura contratação, o que culminou em sua desclassificação no Pregão 1/2013-Suest (peça 61, p. 20), e adjudicação e homologação a favor da empresa Salmos Comércio, Representação e Serviços Ltda. (representante), pelo valor anual de R\$ 927.504,72 (peça 61, p.19). Quanto às sanções expressas nos itens 23.1 e 23.2 do edital do pregão eletrônico 1/2013 (peça 18, p. 86) a Suest/RN manteve-se silente.”** (grifos meus)

Instada a manifestar-se, a representada não logrou êxito em afastar a irregularidade a ela imputada. Acerca do tema, reproduzo parcela da análise empreendida pela unidade técnica:

“18. Análise do AUFC: as razões de justificativa apresentadas pela empresa D & L, principalmente, as sintetizadas no item 17 - “d” desta instrução, demonstram que a referida empresa atribuiu a declaração falsa ao valor estabelecido pela Lei Complementar 123/2006 (R\$ 3.600.000,00), no entanto, a oitiva realizada por meio do Ofício 198/2015-TCU/SECEX-RN (peça 67), de 10/4/2015, da Secex/RN, é bastante clara ao referir-se que a declaração falsa diz respeito aos documentos contábeis solicitados pela Suest/RN, no âmbito do Pregão Eletrônico 1/2013, que apontavam na Demonstração de Resultado do Exercício (DRE) como Receita Operacional Bruta (ROB), no exercício de 2012, o valor de R\$ 1.809.647,54 (peça 38, p. 9).

19. A DRE grafa como ROB, no exercício de 2012, o valor de R\$ 1.809.647,54 (peça 38, p. 9), enquanto, somente no Portal da Transparência Federal, alimentado pela Controladoria-Geral da União (CGU) registra como receitas auferidas no exercício de 2012, pela empresa D & L, o montante de R\$ 2.934.222,68, valor superior ao registrado na DRE em R\$ 1.124.575,14.

20. Quanto à justificativa apresentada no item 17 – “b”, de que parte deste valor foi efetivamente pago à D & L no início do exercício social de 2013, tendo em vista que a **receita bruta** da empresa foi **apurada sob o regime de caixa, não pode prosperar**, uma vez que conforme Sérgio de Iudícibus et al. 2010, p. 1, 4-5 e 25), a contabilidade brasileira encontra-se em outro ciclo, à vista da total convergência às Normas Internacionais de contabilidade emitidas pelo International Accounting Standards Board (IASB), exigindo das empresas privadas uma nova contabilidade, a partir do exercício financeiro de 2010, **devendo as receitas serem apropriadas ao período em função de sua incorrência, e da vinculação da despesa à receita, independente de seus reflexos no caixa, portanto, deve ser aplicado o Regime de Competência**. A Lei das Sociedades por Ações não admite exceções. (Manual de Contabilidade Societária/Sérgio de Iudicibus...[et. al]. – São Paulo : Atlas, 2010 – Outros autores: Eliseu Martins, Ernesto Rubens Gelbcke, Arioaldo dos Santos – FIECAFI – Fundação Instituto de Pesquisas Contábeis, Atuariais e Financeiras,

FEA/USP). A convergência estabeleceu a Demonstração dos Fluxos de Caixa (DFC) para mostrar como ocorreram as movimentações de disponibilidades em um dado período de tempo, sendo obrigatória para todas as sociedades.

21. Por meio da Resolução do Conselho Federal de Contabilidade (CFC) 1.255/2009, de 17/12/2009, foram aprovadas as Normas Brasileiras de Contabilidade - NBC TG 1000 – Contabilidade para Pequenas e Médias Empresas (PMEs), com vigência e obrigatoriedade para todas as empresas civis a partir de 1/1/2010. Conforme a Seção P2, essas normas definem as exigências de reconhecimento, mensuração, apresentação e divulgação relacionados a transações e outros eventos e condições que são importantes em demonstrações contábeis para fins gerais. Cita-se diversos trechos da NBC TG 1000 que auxiliam a análise deste caso:

(...)

23. A empresa D & L ao assumir que sua DRE, exercício de 2012, foi elaborada pelo regime de caixa, **contraria a NBC TG 1000 em seu item 2.36**. Caso a DRE fosse elaborada dentro dos padrões exigidos pelas NBC, a ROB deveria grafar o montante de todas as receitas, e integralmente, pelo menos as receitas auferidas em 2012 constantes do Portal da Transparência Federal, que montam em R\$ 2.934.222,68, além de registrar as receitas auferidas advindas do Governo do Estado do Ceará; **portanto, as informações contábeis apresentadas pela D & L à Suest/RN, no âmbito do Pregão Eletrônico 1/2013, não refletem a veracidade das receitas auferidas no exercício de 2012, sendo consideradas uma informação falsa, que constitui em um viés, que deturpa a informação contábil, o que configura fraude ao item 5.3.7.1 do Pregão Eletrônico 1/2013, punível com declaração de inidoneidade para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal, conforme art. 46 da Lei 8.443/1992.**” (grifos meus)

Conclui a unidade técnica pela ocorrência de fraude à licitação, praticada pela representada. Sugere, em face dessa conclusão, que o Tribunal a declare inidônea para participar de licitação na Administração Pública Federal pelo prazo de 325 dias.

O relator, ministro Raimundo Carreiro, diverge da conclusão da unidade técnica.

Assevera que “não está previsto nas normas aplicáveis que a simples declaração falsa enseje a aplicação pelo Tribunal da sanção sugerida”. Entende que a fraude mencionada no art. 46 da Lei 8.443/1992 somente se consuma com a obtenção de “benefício indevido” pelo licitante que apresenta “declaração falsa”.

Tal entender não se ajusta ao que aponta a remansosa jurisprudência desta Corte.

O Tribunal tem reconhecido, sistematicamente, a possibilidade de aplicar a sanção prevista no art. 64 da sua Lei Orgânica ao licitante que apresenta declaração falsa, independentemente da obtenção de benefício pretendido, porque o tipo descrito subsume-se à classe de crime formal, assim apresentado na doutrina:

**“O crime formal também descreve um resultado, que, contudo, não precisa verificar-se para ocorrer a consumação. Basta a ação do agente e a vontade de concretizá-lo, configuradoras do dano potencial, isto é, do eventus periculi (ameaça, a injúria verbal). Afirma-se que **no crime formal o legislador antecipa a consumação, satisfazendo-se com a simples ação do agente, ou, como dizia Hungria, ‘a consumação antecede ou alheia-se ao eventus damni’.**”** (BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de direito penal: parte geral 1*. São Paulo : Saraiva, 2010, p. 254, sublinhados do original, negritos meus).

No mesmo sentido, precedente do e. STF, em decisão da lavra do ministro Cezar Peluso, que negou a liminar pleiteada nos autos do MS 26083. O writ pretende desconstituir decisão deste Plenário que “declarou a inidoneidade da impetrante para participar de licitações no âmbito da

Administração Pública Federal, pelo prazo de 01 ano, por ter fraudado o certame realizado na modalidade de Convite (nº 40/1998), para obra de pequeno porte no Município São Pedro de Alcântara/SC”.

Ao negar a cautelar, assim se pronunciou o relator:

*“É que o art. 46 da Lei nº 8.443/92 comina, para a hipótese de ‘ocorrência de fraude comprovada à licitação’, a aplicação, pelo TCU, de ‘declaração de inidoneidade do licitante fraudador para participar, por até 05 anos, de licitação na Administração Pública Federal’. Ora, a par dessa previsão legal, tal conduta é tipificada como crime, na legislação própria (art. 90 da Lei de Licitações), e, na realização do tipo, em princípio escusa distinguir a participação de cada agente no ajuste, combinação ou outro artil empregado para burlar o resultado do certame. E pouco se dá, para efeito do ilícito administrativo, que todos os agentes tenham, ou não, auferido vantagem, pois basta que a todos haja animado o intuito de a obter para si ou para outrem. Na área penal, aliás, a pena é bem mais severa: 02 a 04 anos de detenção e multa. Confirma-se a doutrina: ‘Pelo art. 90, é crime frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo do procedimento licitatório, com o intuito de obter, para si ou para outrem, vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação. Aqui, a lei tutela a igualdade entre licitantes, querendo assim, assegurar, até com sanção penal, a competição... Fraudar é enganar, por meio de artifício ou artil, a competição... É crime formal, plurissubsistente e unissubjetivo’. (HELY LOPES MEIRELLES, "Licitação e Contrato Administrativo", SP, Malheiros Ed., 13ª ed., 2002, p. 173/174).” (MS 26083 MC, Cezar Peluso, j. 23/2/2007, DJ 2/3/2007, grifos meus)*

Por tais razões, peço vênias para dissentir do relator e associar-me às conclusões da unidade técnica, exceto no que se refere à dosimetria da pena sugerida (325 dias), que julgo excessiva.

Feitas essas considerações, voto por que o Tribunal de Contas da União aprove o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 30 de setembro de 2015.

WALTON ALENCAR RODRIGUES  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 2458/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 001.634/2014-3
- 1.1. Apensos: 029.174/2014-7 e 002.767/2014-7
2. Grupo II – Classe de Assunto: Representação
3. Interessado/Responsável:
  - 3.1. Interessado: Salmos Comércio, Representações e Serviços Ltda.
  - 3.2. Responsáveis: D&L Serviços de Apoio Administrativo Ltda. – EPP (CNPJ 09.172.237/0001-24)
4. Entidade: Fundação Nacional de Saúde
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro
- 5.1. Redator: Ministro Walton Alencar Rodrigues
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio Grande do Norte (Secex/RN)
8. Representação legal: Karine Farias Castro (OAB/CE 14210)

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação apresentada pela empresa *Salmos Comércio, Representação e Serviços Ltda.*, com fundamento no art. 113 da Lei 8.666/1993, em razão de irregularidades praticadas pela empresa *D & L Serviços de Apoio Administrativo Ltda.*, no âmbito do Pregão Eletrônico 1/2013, promovido pela Superintendência da Fundação Nacional de Saúde no Estado do Rio Grande do Norte;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Redator e com fundamento nos arts. 46 da Lei 8.443/1992, 235 e 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno em:

9.1 conhecer da representação, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. declarar a inidoneidade da empresa *D & L Serviços de Apoio Administrativo Ltda.* (CNPJ 09.172.237/0001-24) para participar, pelo prazo de 3 (três) meses, de licitação da Administração Pública Federal;

9.3. encaminhar cópia deste acórdão, assim como do relatório e voto que o fundamentam, à Superintendência Estadual da Funasa no Rio Grande do Norte e às empresas *D & L Serviços de Apoio Administrativo Ltda. – EPP* e *Salmos Comércio, Representações e Serviços Ltda.*

## 10. Ata nº 39/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/9/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2458-39/15-P.



**13. Especificação do quorum:**

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Redator), Benjamin Zymler, Raimundo Carreiro (Relator) e Ana Arraes.

13.2. Ministro com voto vencido: Raimundo Carreiro.

13.3. Ministro que alegou impedimento na Sessão: Benjamin Zymler.

13.4. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

13.5. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

**AROLDO CEDRAZ**

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

**WALTON ALENCAR RODRIGUES**

Redator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

**PAULO SOARES BUGARIN**

Procurador-Geral