



ESTADO DE RONDÔNIA  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
PROCURADORIA DE CONTRATOS E CONVÊNIOS

Parecer n° 953 /2017/PGERO

Referência: Processo administrativo n°  
01.1308.00039-00/2017;

Interessado: Superintendência Estadual de Licitações  
– SUPEL/RO

Assunto: Análise de julgamento de recurso  
administrativo

I – DA CONSULTA

Aportaram os autos nesta Setorial, instaurado pela Superintendência Estadual de Licitações – SUPEL, com pedido de análise dos atos praticados na fase recursal do certame licitatório, conforme despacho de fl. 1770.

Trata-se de procedimento licitatório, na modalidade Pregão Eletrônico n° 159/2017/DELTA/SUPEL/RO, na forma de Registro de Preço, que visa à contratação de empresa especializada na prestação de serviço de agenciamento de viagens para atender os órgãos da Administração Pública Direta e Indireta, inclusive Autarquias e Fundações do Governo do Estado de Rondônia.

No dia 02 de maio do corrente ano, foi aberta a sessão online do supracitado Pregão Eletrônico para a apresentação das propostas de preços, onde houve o empate de 6 (seis) empresas. Após o sorteio, a empresa VOETUR TURISMO E REPRESENTAÇÕES LTDA classificou-se em primeiro lugar, sendo convocada para apresentar nova proposta no prazo de 120 (cento e vinte) minutos, tendo o prazo igual para apresentação dos documentos de habilitação.

A licitante apresentou a proposta e os documentos de habilitação durante o prazo inicialmente concedido. Contudo, verificou-se que o balanço patrimonial juntado dizia respeito ao exercício de 2015. Assim, a empresa juntou o balanço patrimonial relativo ao exercício de



124 de  
1762

ESTADO DE RONDÔNIA  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
PROCURADORIA DE CONTRATOS E CONVÊNIOS

2016 após ultrapassado 06 (seis) minutos do prazo limite para o envio dos documentos de habilitação.

É o breve relatório.

## II – DO PARECER

Desde logo, cabe enfatizar que a presente análise restringe-se ao caráter jurídico da aquisição ora submetido a exame, não sendo considerados os aspectos técnicos ou econômicos da avença, ou de conveniência e oportunidade, cujo ônus recai sobre a Autoridade competente.

Também não se está aqui analisando o processo administrativo na sua inteireza, mas apenas a possibilidade de aquisição naquilo que concerne aos seus aspectos jurídicos, face a presunção de legitimidade e de veracidade dos atos administrativos.

Pois bem.

Conforme se depreende da análise dos documentos acostados aos autos, houve o empate de 6 (seis) empresas por apresentarem o mesmo valor, sendo feito o sorteio posteriormente. Vale mencionar que, a partir do momento em que a licitante fica em primeiro lugar e é declarada a vencedora do certame, esta é a escolhida para prestar o serviço para a Administração Pública, devendo vir a apresentar os documentos de habilitação necessários à comprovação de que o licitante encontra-se apto a contratar com o Poder Público.

Em sede de recurso, a empresa M.A. VIAGENS E TURISMO LTDA-ME pleiteia a inabilitação da empresa vencedora, relatando que esta não cumpriu absolutamente todas as exigências reguladas no referido instrumento convocatório.

Ocorre que a VOETUR TURISMO E REPRESENTAÇÕES LTDA apresentou o seu Balanço Patrimonial referente ao exercício financeiro de 2015 durante a fase de apresentação de propostas. Assim, tendo a pregoeira constatado tal equívoco, abriu-se o prazo de habilitação para regularização do documento. Na oportunidade, a vencedora apresentou o Balanço



ESTADO DE RONDÔNIA  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
PROCURADORIA DE CONTRATOS E CONVÊNIOS

Patrimonial de 2016, cumprindo, portanto, os requisitos de habilitação previstos na Lei n. 8.666, de 1993, no edital e em seus anexos.

Impende frisar que, de acordo com o item 7.1.2 do edital, o licitante terá 120 (cento e vinte) minutos para envio das propostas e, após a aceitação destas, de acordo com o item 10.2, este terá outros 120 (cento e vinte) minutos para apresentação dos documentos de habilitação.

Embora no caso em tela os documentos de habilitação tenham sido encaminhados juntamente com as propostas, é relevante mencionar que tal prática é costumeira no certame licitatório realizado pela modalidade pregão, e objetiva a garantia da economicidade processual.

Neste sentido, não seria oportuno inabilitar a licitante pela ausência de algum documento sem proporcionar que esta cumprisse com as exigências da fase licitatória, considerando que, de acordo com a Lei, bem como o Edital, a mesma fazia jus a este prazo.

Conclui-se, portanto, foram respeitadas todas as fases do Pregão, conforme preceitua a Lei 10.520/02, as quais apresentam características distintas quando do encerramento da etapa de aceitação das propostas e a convocação para proceder à habilitação do licitante que apresentou a melhor proposta.

Além disso, observa-se que os documentos relacionados no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF encontravam-se válidos na data do certame, os quais não também não foram impugnados pelo recorrente.

O ponto controvertido refere-se, portanto, aos 6 (seis) minutos excedidos, visto que foi aberto o prazo para apresentação dos documentos de habilitação pela pregoeira às 12h50min, sendo enviado pela licitante às 14h56min.

### 1. Do balanço patrimonial apresentado

Conforme se extrai dos autos, observa-se que o balanço patrimonial referente ao exercício 2016, o qual foi apresentado pelo licitante seis minutos após o encerramento da fase



06  
1774

ESTADO DE RONDÔNIA  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
PROCURADORIA DE CONTRATOS E CONVÊNIOS

de habilitação, encontra-se datado de 02.05.2017, mesmo dia da realização do certame licitatório.

Assim pontue-se que, apesar do art. 1078 do Código Civil estabelecer que o balanço patrimonial deverá ser apresentado até o quarto mês seguinte ao término do exercício social, sabe-se que, posteriormente à edição da legislação retrocitada, foi editada a Instrução Normativa RFB nº 1.420/2013, a qual atribuiu às pessoas jurídicas tributadas com base em lucro real e presumido determinadas obrigações. Dispõe o artigo 3º da Instrução Normativa RFB nº 1.420/2013:

Art. 3º Ficam obrigadas a adotar a ECD, nos termos do art. 2º do Decreto nº 6.022, de 2007, em relação aos fatos contábeis ocorridos a partir de 1º de janeiro de 2014:

I – as pessoas jurídicas sujeitas à tributação do Imposto sobre a Renda com base no lucro real;

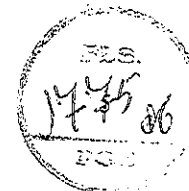
II – as pessoas jurídicas tributadas com base no lucro presumido, que distribuírem, a título de lucros, sem incidência do Imposto sobre a Renda Retido na Fonte (IRRF), parcela dos lucros ou dividendos superior ao valor da base de cálculo do Imposto, diminuída de todos os impostos e contribuições a que estiver sujeita; e

Passando adiante, o artigo 5º da mesma Instrução Normativa disciplinou sobre o prazo limite para apresentação do ECD junto a Sped:

Art. 5º A ECD será transmitida anualmente ao Sped até o último dia útil do mês de maio do ano seguinte ao ano-calendário a que se refira a escrituração. (alterado pela Instrução Normativa RFB nº 1.594, de 01 de dezembro de 2015.)

Isto é, a Instrução Normativa estabeleceu que as empresas enquadradas no regime de lucro real e lucro presumido terão até o final de maio do ano subsequente para apresentação do balanço.

Por outro lado entende-se que as empresas sujeitas à tributação do imposto de renda com base no lucro real e lucro presumido possuem prazo até maio do ano subsequente seguindo a Instrução Normativa 1.420/2013 (alterada pela Instrução Normativa RFB nº 1.594, de 01 de dezembro de 2015.) no qual obrigatoriamente submetem-se.



**ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**  
**PROCURADORIA DE CONTRATOS E CONVÊNIOS**

Isto porque não há como ter duas escriturações contábeis referentes ao mesmo período e seria desarrazoado apresentar os Livros na Junta Comercial e depois no SPED – Sistema Público de Escrituração Digital. Aliás, na prática não há como registrar em ambos.

Diante disso alguns órgãos licitantes vem reconhecendo que o balanço das empresas de lucro real e lucro presumido serão aceitos até maio do ano corrente, ou seja, a partir desta data deverão apresentar o balanço do último exercício.

A Presidente de Comissão de Licitação Carmen Regina Linhares Pereira Resende em análise ao recurso apresentado julgou que<sup>1</sup>:

08. Adentrando ao mérito, de fato, esta Comissão de Licitação reconhece que anunciou a inabilitação dessa licitante de forma equivocada. Ao revisar a documentação apresentada às fls. 159 a 163, verificamos que se reporta ao exercício contábil financeiro encerrado em dezembro/2010, e contrabalaneando com as orientações da instrução normativa da Receita Federal Brasileira nº 787/07, vemos a necessidade de reformar nosso entendimento.

Instrução Normativa RFB nº 787, de 19 de novembro de 2007: “Art. 5º A ECD será transmitida anualmente ao Sped até o último dia útil do mês de junho do ano seguinte ao ano-calendário a que se refira a escrituração”. (g.n)

09. Assim, tendo em vista que as orientações do art. 5º da IN RFB nº 787/07, e o fato de que a Sessão de entrega dos envelopes de habilitação se realizou em data anterior à 30/jun/12, todas as documentações referentes aos BP de 2010 apresentados pelas licitantes interessadas deveriam ter sido aceitos, uma vez que o balanço de 2011 somente será exigido após o último dia útil do mês de junho de 2012.” (Decisão nº 55/1012 – Processo 50600.023827/2010-81, ref. Concorrência Pública nº 10/2012-00 – Ministério dos Transportes)

A Egrégia Corte de Contas da União<sup>2</sup>, recentemente, em análise realizada pelo Ministro Valmir Campelo discorreu no sentido que há um prazo para as empresas com regime tributário de lucro real (e agora também lucro presumido) e outros para as demais:

1 Nota: A decisão supra é anterior a alteração da Instrução Normativa RFB nº 787/20017, eis que inicialmente o prazo estabelecido era “até o último dia útil do mês de junho do ano seguinte”, contudo na data de 01 de dezembro de 2015 a Instrução normativa RFB nº 1.594 modificou o art. 5º, dando nova redação, agora estabelecendo como prazo “até o último dia útil do mês de maio do ano seguinte”.

2 Nota: A decisão supra é anterior a alteração da Instrução Normativa RFB nº 787/20017, eis que inicialmente o prazo estabelecido era “até o último dia útil do mês de junho do ano seguinte”, contudo na data de 01 de dezembro de 2015 a Instrução normativa RFB nº 1.594 modificou o art. 5º, dando nova redação, agora estabelecendo como prazo “até o último dia útil do mês de maio do ano seguinte”.



ESTADO DE RONDÔNIA  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
PROCURADORIA DE CONTRATOS E CONVÊNIOS

“Nos termos do art. 1.078 da Lei Federal 10.406/02 (Lei do Código Civil), o prazo para apresentação, formalização e registro do balanço é até o quarto mês seguinte ao término do exercício, ou seja, o prazo limite seria até o final de abril, nos termos transcritos a seguir:

(...)

No caso de empresas com regime tributário de lucro real, o prazo é até o final de junho, conforme Instrução Normativa da Receita Federal 787/2007.” (Acórdão 2669/2013-Plenário, TC 008.674/2012-4, relator Ministro Valmir Campelo, 02/10/2013.)

Destarte, diante desta contenda, entendemos que para salvaguardar o interesse dos licitantes perante as licitações públicas é prudente reconhecer o entendimento adotado pela Superintendência Estadual de Licitações quanto ao prazo do balanço patrimonial das empresas de lucro real e lucro presumido.

## 2. Dos princípios norteadores dos atos administrativos

Inicialmente, necessário destacar que o procedimento licitatório é vinculado às prescrições legais que o regem, em todos os seus atos e fases. Essas prescrições decorrem não só da lei em sentido estrito, mas também do regulamento, do edital ou convite, que complementa as normas superiores, tendo em vista a licitação a que se refere.

Nas lições de José dos Santos Carvalho Filho, o “princípio do formalismo procedimental” passa a noção de que as regras procedimentais adotadas para a licitação devem seguir parâmetros estabelecidos na lei, não sendo lícito aos administradores subvertê-los a seu juízo.

Todavia, é preciso atentar para que, no cumprimento de tal princípio, não se peque pelo “formalismo”, previsto do parágrafo único do art. 4º da Lei 8.666/93, consistente no apego exacerbado à forma e à formalidade, a implicar à absoluta frustração da principal finalidade do certame, que é a de selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Neste sentido:



ESTADO DE RONDÔNIA  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
PROCURADORIA DE CONTRATOS E CONVÊNIOS

2744  
2777  
10

**PROCESSUAL CIVIL. LICITAÇÃO. MENOR PREÇO. INABILITAÇÃO. RECURSO PROVIDO.** 1. O mandado de segurança não comporta dilação probatória, devendo o impetrante anexar à exordial as provas que possibilitem a análise de sua pretensão (RMS 26.884/SP, Rel. Ministro FELIX FISCHER, QUINTA TURMA, julgado em 19/02/2009, DJe 23/03/2009). 2. A adjudicação do objeto da licitação somente acarreta a perda superveniente do interesse recursal quando houver esgotamento no cumprimento do contrato, isto é, quando o bem licitado incorporar o patrimônio público. Precedentes do STJ. Não haverá perda superveniente do interesse recursal na hipótese em que o cumprimento do contrato ainda não foi sequer iniciado. 3. Na licitação pública, o formalismo indevido (desnecessário e inadequado) não pode impedir a proposta mais vantajosa, quando for inteiramente desimportante para a configuração do ato. (...) 8. Recurso provido. (2ª Câmara Cível do TJ-ES: AG nº 24099157943, rel. Desembargador SAMUEL MEIRA BRASIL JUNIOR) (Grifo nosso)

Destarte, a Administração Pública não pode se ater ao extremo formalismo, devendo sempre prezar pela concretização do que está sendo pretendido, conseqüentemente almejando o interesse público.

Nesse ponto, Marçal Justen Filho (2005, p.60) leciona: “o certame não se presta a verificar a habilidade dos envolvidos em conduzir-se de modo mais conforme ao texto da lei, mas sim, a bem da verdade, a verificar se o licitante cumpre os requisitos de idoneidade e se sua proposta é satisfatória e vantajosa para a Administração.”

Em outras palavras, a simples falha formal que não afete a igualdade das condições de participação não legitima a Administração Pública a proceder à desclassificação. Do contrário, estará havendo desclassificação irregular, por adotar formalidade exagerada, ofensiva à isonomia do certame.

Nesta linha, o Ministro Sepúlveda Pertence, do Supremo Tribunal Federal, esclarece:

Licitação: irregularidade formal na proposta vencedora que, por sua irrelevância não gera nulidade. [...] se o vício apontado não interfere no julgamento objetivo da proposta, e se não se vislumbra ofensa aos demais princípios exigíveis na atuação da Administração Pública, correta é a adjudicação do objeto da licitação à licitante que ofereceu a proposta mais vantajosa, em prestígio do interesse público, escopo da atividade administrativa (RMS n.º 23.714/DF, 1ª T., em 5/9/2000). (Grifo nosso)

Do mesmo modo, o Superior Tribunal de Justiça, em julgado, afirmou ter entendimento jurisprudencial sobre a necessidade de se temperar o rigorismo formal de algumas exigências



ESTADO DE RONDÔNIA  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
PROCURADORIA DE CONTRATOS E CONVÊNIOS

do edital licitatório, a fim de manter o caráter competitivo do certame, selecionando-se a proposta mais vantajosa à Administração Pública, caso não se verifique a violação substancial aos demais princípios informadores deste procedimento. (REsp 997.259/RS, julgado em 17/08/2010).

Da mesma forma, o Tribunal de Contas da União possui um paradigma no qual se assenta que:

O princípio do procedimento formal não significa que a Administração deva ser 'formalista' a ponto de fazer exigências inúteis ou desnecessárias à licitação, como também não quer dizer que se deva anular o procedimento ou julgamento, ou inabilitar licitantes, ou desclassificar propostas diante de simples omissões ou irregularidades na documentação ou na proposta, desde que tais omissões ou irregularidades sejam irrelevantes e não causem prejuízos à Administração ou aos concorrentes. (Decisão 570/2000 – Plenário).

Assim, em qualquer julgamento a ser efetuado, a Administração deve levar em consideração a finalidade precípua da habilitação jurídica nas licitações públicas, qual seja: garantir que o particular demonstre o preenchimento dos requisitos para contratar com o Poder Público.

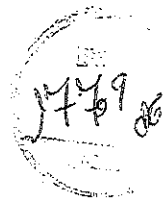
O que de fato deve importar é se o ato em si teve o poder de atender ao que se pretendia quando fixada a exigência. Em caso positivo e inexistindo a violação a princípios ou prejuízos a terceiros, não há o que se falar em nulidade. Entretanto, para tal avaliação, é imprescindível a observância ao princípio da razoabilidade e proporcionalidade.

A razoabilidade consiste em agir com bom senso, prudência, moderação, tomar atitudes adequadas e coerentes, levando-se em conta a relação de proporcionalidade entre os meios empregados e a finalidade a ser alcançada, bem como as circunstâncias que envolvem a prática do ato.

Assim, se remanescer na norma certa margem de opção para o agente efetivar a vontade abstrata da lei, a autoridade deverá adotar a melhor medida para o atendimento da finalidade pública.

Noutro giro, o princípio da proporcionalidade constitui um dos aspectos contidos no da razoabilidade. E explica que este preceito "... entre outras coisas, exige proporcionalidade entre





ESTADO DE RONDÔNIA  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
PROCURADORIA DE CONTRATOS E CONVÊNIOS

os meios de que se utiliza a Administração e os fins que ela tem que alcançar” (Di Pietro, 1999, p. 81)

Percebe-se então que, o princípio da razoabilidade, bem como o princípio da proporcionalidade, tem por finalidade garantir a utilização moderada do poder, prevenindo e reprimindo o excesso. Desta forma, enuncia Branco (2006, p. 149) que os dois princípios – razoabilidade e proporcionalidade – constituem instrumentos de controle dos atos estatais abusivos, isto é, convergem em busca da justiça, do equilíbrio dos socialmente desiguais.

Necessário ainda que se visualize o procedimento licitatório não como um fim em si mesmo, mas como um meio para concretização do direito material, prestigiando-se sempre o interesse público. É a ideia da instrumentalidade do procedimento que também deve ser aplicada.

Vê-se, pois, que a realização do ato administrativo demanda de análise dos princípios de Direito Público como um todo, os quais possuem valoração idêntica ao princípio da legalidade. Assim, cabe o gestor, na análise do caso concreto, balizar os princípios norteadores dos atos administrativos, a fim de observar qual prática melhor se amolda ao Direito.

Nesses termos, vale transcrever excertos do Parecer 12996/2001, da lavra da Procuradora do Estado MARÍLIA F. DE MARSILLAC, que bem se adequam ao caso em questão, no que concerne ao temperamento do princípio da legalidade:

“7. De salientar que a doutrina, o Judiciário e a legislação têm acatado temperamentos no sentido de compatibilizar os “constitucionais preceitos principiológicos rigorosamente indescartáveis e de mesma estatura hierárquica de que desfruta o princípio da legalidade”, como salienta JUAREZ FREITAS (in “O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais”), Malheiros Editores, SP, 1997, p. 40), esclarecendo “Ter-se-á, pois, de ver o ato administrativo como estando, em maior ou menor grau, vinculado, mas não apenas à legalidade, senão à totalidade dos princípios regentes das relações jurídico-administrativas”, aduzindo: “Em sede jurisprudencial, devem ser lembrados os julgamentos que seguem para ilustrar que o ato vinculado de anulação deve ser contido por limites jurídicos e teleológicos superiores.”

Também o Superior Tribunal de Justiça, em acórdão que se tornou clássico, decidiu que, na avaliação da nulidade do ato administrativo é necessário temperar a rigidez do princípio da legalidade, para que ele se coloque em harmonia com os princípios da estabilidade das relações



**ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**  
**PROCURADORIA DE CONTRATOS E CONVÊNIOS**

---

jurídicas, da boa-fé e outros valores essenciais à perpetuação do estado de direito. (Primeira Turma, Recurso Especial nº 6.518/RJ, DJ de 16.09.1991).

No caso em apreço, observa-se que seis empresas restaram empatadas no certame licitatório. Assim, a eventual inabilitação da empresa declarada vencedora do certame e a posterior convocação do segundo colocado sequer se fundamentaria no princípio da vantajosidade, eis que a contratação se realizará sob os mesmos preços a serem adjudicados ao primeiro colocado. Ao revés, a eventual declaração de nulidade do termo de adjudicação causaria gravames ao Poder Público, o qual se encontraria privado da prestação dos serviços a serem contratados por maior lapso temporal, até a repetição dos atos necessários à adjudicação do segundo colocado.

Diante disso, no caso em apreço, valendo-se do princípio da razoabilidade e proporcionalidade, caso houvesse a desclassificação da empresa vencedora VOETUR pelos 6 minutos ultrapassados, tal prática iria de afronta aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, privilegiando-se, assim, o excesso de rigorismo formal, eis que restou devidamente comprovado que o particular atende aos requisitos necessários à contratação com o Poder Público.

Neste diapasão, observa-se que não houve prejuízo à Administração Pública, portanto, a empresa vencedora não deveria vir a ser inabilitada do certame por questões meramente burocráticas, eis que a finalidade da contratação foi devidamente alcançada sem, a contratempo, macular a igualdade das condições de participação.

### III - CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta Setorial não vislumbrou vícios procedimentais capazes de ocasionar a nulidade do certame licitatório, ou de causar prejuízos à observância dos princípios norteadores dos atos administrativos. Assim, à luz dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade e, ainda, da necessidade de temperamento do rigorismo formal, esta Setorial opina pelo prosseguimento à contratação da empresa VOETUR TURISMO E

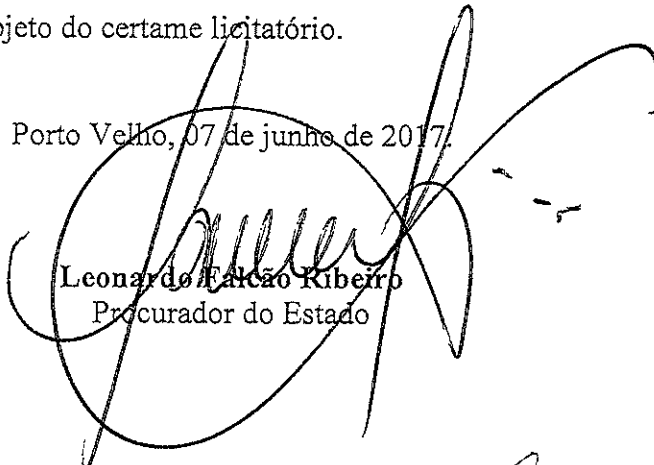


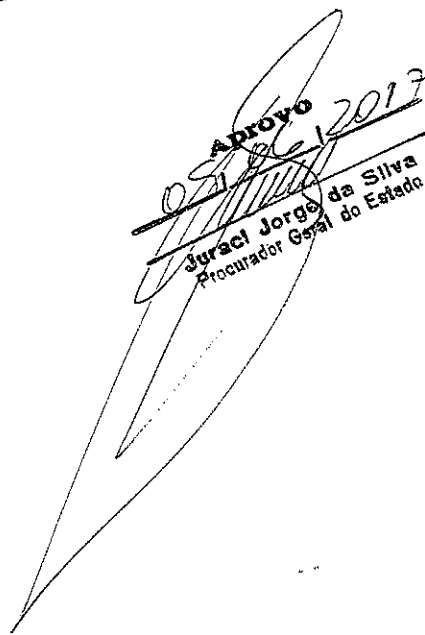
11. 06  
1481  
2017

**ESTADO DE RONDÔNIA  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
PROCURADORIA DE CONTRATOS E CONVÊNIOS**

REPRESENTAÇÕES LTDA, cabendo à SUPEL/RO adotar os trâmites necessários à homologação e adjudicação do objeto do certame licitatório.

Porto Velho, 07 de junho de 2017.

  
Leonardo Falcão Ribeiro  
Procurador do Estado

  
**APROVO**  
07/06/2017  
Juraci Jorge da Silva  
Procurador Geral do Estado