



GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA
Superintendência Estadual de Compras e Licitações - SUPEL

EXAME

EXAME DE RECURSO ADMINISTRATIVO

Pregão Eletrônico N°: PE 43/2022/SUPEL/RO

Processo Administrativo N°: 0009.472748/2020-82 – Departamento Estadual de Estradas de Rodagem e Transportes - DER.

Objeto: Registro de Preços para futura e eventual aquisição de material de expediente (Etiqueta, Fita Adesiva, Papel Tipo Sulfite A4, Pasta arquivo em Polionda, Percevejo, Perfurador de Papel, Prancheta Portátil, Régua e Lacre e outros), para atender as necessidades das Residências Regionais, Gerência de Ações Urbanísticas/GAU, Usinas de Asfalto, Almoxarifados e da Sede deste DER/RO.

Empresa Recorrente: M C INDUSTRIA E COMERCIO DE PAPEIS LTDA, CNPJ 19.288.989/0002-90

1. SÍNTESE DAS INTENÇÕES DE RECURSO

1.1. DA ADMISSIBILIDADE DA INTENÇÃO DE RECURSO

A intenção de recurso impetrada pela empresa M C INDUSTRIA E COMERCIO DE PAPEIS LTDA, foi interposta dentro do prazo fixado por este Pregoeiro, de 20 minutos, e, por ser motivada e tempestiva, foi acolhida, razão pela qual foi fixado o prazo de 03 dias úteis para apresentação de suas razões recursais, nos termos da Lei Federal 10.520/02.

1.2. DA INTENÇÃO DE RECURSO: M C INDUSTRIA E COMERCIO DE PAPEIS LTDA

A intenção de recurso da empresa em tela discorda da sua inabilitação, afirma o envio do Balanço Patrimonial, conforme item 13.7 do Edital e que o prazo para apresentar o balanço patrimonial de 2021 é o último dia útil do mês de maio, conforme Art. 5º da Instrução Normativa RFB 2003 de 18 de Janeiro de 2021.

2. SÍNTESE DAS RAZÕES RECURSAIS: M C INDUSTRIA E COMERCIO DE PAPEIS LTDA

A empresa recorrente retoma a exposição inicial de sua intenção de recurso e alega que anexou a proposta e os demais documentos de habilitação no portal comprasnet em 11/05/2022 às 09:20 horas, afirmando que anexou também o Balanço Patrimonial do exercício de 2020, tendo em vista prazo elencado no Art. 5º da INSTRUÇÃO NORMATIVA N° 2.003, DE 18 DE JANEIRO DE 2021.

A empresa informa que, em 18 de janeiro de 2021 foi publicada a Instrução Normativa RFB nº 2003 revogando a então instrução normativa que instituiu em 2017 a Escrituração Contábil Digital (ECD) - IN RFB n. 1774/2017, e que o prazo para a transmissão da ECD ao Sistema Público de Escrituração Digital (Sped), é até o último dia útil do mês de maio do ano seguinte ao ano calendário a que se refere a escrituração.

A recorrente apresenta base legal, jurisprudencial e doutrinária para ancorar sua tese, declara o cumprimento das formalidades previstas na legislação, e, ao final, faz os pedidos de praxe.

3. SÍNTESE DAS CONTRARRAZÕES

Não houve contrarrazão.

4. DO EXAME DE MÉRITO

A Lei Federal n. 8.666/93 estipula que a documentação relativa a qualificação econômico-financeira, dentre as quais, o balanço patrimonial, deve ser apresentada na forma da Lei, vejamos:

“Art. 31. A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á a:

*I – **balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social** já exigíveis e apresentados **NA FORMA DA LEI**, que comprovem a boa situação financeira da empresa, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados por índices oficiais quando encerrado há mais de 3 (três) meses da data de apresentação da proposta”*

E qual a Lei que trata do prazo para apresentação do balanço patrimonial? A Lei n. 10.406/2002, ou seja, o Código Civil. Esse código preconiza que o balanço patrimonial deve ser realizado ao final de cada exercício social, observemos:

*“Art. 1.065. Ao término de cada exercício social, proceder-se-á à elaboração do inventário, do **balanço patrimonial** e do balanço de resultado econômico.”*

Como é de sabença geral, o exercício social é o período de um ano em que a empresa realiza atividades, operações e demais eventos que tenham algum tipo de efeito patrimonial. Logo, ao término desse ano, é preciso elaborar um balanço patrimonial para demonstrar a situação financeira da empresa.

O prazo para deliberação acerca do balanço patrimonial, contado ao final do exercício social, é de **quatro meses**, nos exatos termos do Código Civil, “*in verbis*”:

*“Art. 1.078. A assembleia dos sócios deve realizar-se ao menos uma vez por ano, **nos quatro meses seguintes ao término do exercício social**, com o objetivo de:*

*I – tomar as contas dos administradores e **deliberar sobre o balanço patrimonial** e o de resultado econômico”.*

(destaquei)

Diante disso, caso o exercício social se encerre no último dia do ano, o prazo do balanço patrimonial deve ser realizado até o último dia do mês de abril, pelo que, **a partir do primeiro dia do mês de maio já seria exigido o balanço do exercício anterior**. No caso, o balanço patrimonial do exercício 2021 tornou-se exigível a partir de 01 de maio de 2022.

Acerca do assunto, Professor Pereira Júnior conclui, judiciosamente, da seguinte forma:

“o que parece razoável é fixar-se 30 de abril como a data do termo final do prazo para levantamento dos balanços e 1º de maio como a data do termo inicial de sua exigibilidade. Antes dessas datas, somente seriam exigíveis os balanços do exercício anterior ao encerrado. Assim, por exemplo, de janeiro a abril de 2004, se se quiser o balanço como prova de qualificação econômico-financeira, somente será exigível o referente a 2002.” (in Eficácia nas Licitações e Contratos. 11ª ed. rev. E atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p. 389).” (grifei)

Na mesma linha, o Tribunal de Contas da União já fixou que:

“O prazo para aprovação do balanço patrimonial e demais demonstrações contábeis para fins de cumprimento do art. 31 da Lei 8.666/1993 é o estabelecido no art. 1.078 do Código Civil,

portanto, até o quarto mês seguinte ao término do exercício social (30 de abril). Desse modo, ocorrendo a sessão de abertura de propostas em data posterior a este limite, torna-se exigível, para fins de qualificação econômico-financeira, a apresentação dos documentos contábeis referentes ao exercício imediatamente anterior”.

Acórdão 1999/2014-Plenário | Relator: AROLDO CEDRAZ

O Pregão Eletrônico n. 43/2022/SUPEL teve sua abertura em 11/05/2022, conforme se pode aferir no documento id SEI 0028752453, página 01, assim, já era exigível o balanço patrimonial do último exercício social, ou seja, de 2021. **Ademais o edital da licitação em debate é cristalino ao fixar, no item 13.7, b, que o balanço patrimonial a ser apresentado é aquele referente ao último exercício social, não criando qualquer exceção para empresas que utilizam o SPED e apresentação seus dados contábeis a Receita Federal do Brasil por meio de Escrituração Contábil Digital.** A recorrente bem sabia de tal fato, tanto que sequer apresentou pedido de esclarecimento e/ou impugnação acerca de eventual exceção na qual se enquadraria empresas que apresentam suas demonstrações contábeis via ECD.

Precisamos respeitar o princípio da vinculação ao instrumento convocatório encartado no art. 3º, da Lei Federal n. 8.666/93, e no art. 2º, do Decreto Estadual N. 26.182/21, que vincula tanto a Administração quanto os particulares. **De acordo com o art. 41 da Lei Federal n. 8.666/93, a Administração não pode descumprir os termos fixados no Edital, de modo que, durante o certame, criar e aplicar uma regra que não fora contemplada no ato convocatório seria altamente temerário, além de um fator ultrajante ao objetivo constitucional da igualdade e isonomia, previsto na Carta Magna de 1988, art. 37, XXI.** Ademais, as normas da Receita Federal do Brasil, que equiparam-se a mero ato administrativo, não tem o condão de alterar um prazo fixado em lei ordinária, ou seja, em lei em sentido estrito, criada pelo Poder Legislativo e sancionada pelo Poder Executivo. Explico.

De acordo com recente norma da Receita Federal do Brasil, a Instrução Normativa RFB Nº 2.082, de 18 de Maio de 2022, as empresas obrigadas a apresentarem Escrituração Contábil Digital – ECD referente ao ano-calendário de 2021 tem prazo até o último dia útil do mês de junho de 2022 para fazê-lo. A questão que surge daí é a seguinte: tal prazo também deve ser observado pela Administração Pública para fins de aferição de qualificação econômico-financeira das empresas, nos termos do art. 31, I, da Lei Federal N. 8.666/93?

Em meu entendimento só cabe uma resposta: NÃO!

A uma porque o prazo para a Instrução Normativa RFB Nº 2.082, de 18 de Maio de 2022 não altera a Lei Federal N. 8.666/93, que, é clara ao dispor que o balanço patrimonial e demonstrações contábeis das empresas devem se dar, **NA FORMA DA LEI**, e estamos falando, repito, de **lei em sentido estrito, ou seja, criada pelo Poder Legislativo e Sancionada pelo Poder Executivo.** Não estão inclusas no art. 31, I, da Lei Federal n. 8.666/93, as instruções normativas da Receita Federal do Brasil, e, ao meu ver, nem poderia. Imagine se uma simples norma da Receita Federal do Brasil pudesse alterar uma lei que tramitou regularmente no Congresso Nacional e que foi sancionada pelo Presidente da República? Estaria morta a segurança jurídica!

É de conhecimento amplo que **uma Instrução Normativa é uma norma de caráter secundário, que sequer está capitulada no art. 59 da Constituição Federal de 1988 (Hierarquia das Normas), não podendo restringir direito que a própria Lei não restringiu.** O Código Civil, por exemplo, é uma Lei Ordinária, e não pode ser alterada por uma mera norma secundária. Querer elevar as normas da Receita Federal do Brasil acima de leis ordinárias está longe de ser a saída legislativa adequada, sobretudo quando as próprias normas da Receita Federal NÃO avocam para si qualquer competência de alteração, ou afirmam, em si mesmas, que estão alterando alguma lei em sentido estrito. O Poder Judiciário, inclusive, possui decisões no sentido destacado acima, vejamos:

“ADMINISTRATIVO – REGISTRO ESPECIAL PARA COMPRA DE SELOS DE CONTROLE DO IPI – INSTRUÇÃO NORMATIVA N. 139/83 – ART. 153, PAR. 2. DA CONSTITUIÇÃO DE 67 – ART. 5, INC, II. CONSTITUIÇÃO DE 88.

I – A Instrução Normativa nº 139/83 não pode restringir direitos que a lei não restringiu dada sua natureza de ato administrativo, com eficácia limitada pela hierarquia das leis.

(...)

(AMS nº 91.02.00544-1/RJ, 2ª T., rel Des. Carreira Alvim, j, em 12/09/1995, DJU de 15/02/1996, p.7) (destacamos)”

Não podemos perder de vista ainda as **finalidades diversas** capituladas no art. 31, I, da Lei Federal n. 8.666/93, e na Instrução Normativa RFB Nº 2.082, de 18 de Maio de 2022 – a Lei Federal n. 8.666/93 trata da exigência de Balanço Patrimonial para fins de licitação, e diz, repito, **NA FORMA DA LEI**; a Instrução Normativa tem enfoque comercial e tributário; **considerar que as duas normas detêm o mesmo objetivo é, ao meu ver, um erro grave**. Quando se está em vista o processo de contratação pública, é preciso destacar essa **diversidade de objetivos**.

Nesse sentido o Tribunal de Contas da União, por exemplo em relação ao MEI – Micro Empreendedor Individual, que, para fins comerciais e contábeis não necessita elaborar Balanço Patrimonial, já decidiu que, para fins de licitação, tal documento deve ser devidamente apresentado, vejamos:

"9.3 dar ciência à Advocacia-Geral da União (AGU) e ao Segundo Centro Integrado de Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo - CINDACTA II que **PARA PARTICIPAÇÃO EM LICITAÇÃO PÚBLICA, REGIDA PELA LEI 8666/1993, O MEI, MESMO QUE ESTEJA DISPENSADO DA ELABORAÇÃO DO BALANÇO PATRIMONIAL, DEVERÁ APRESENTAR, QUANDO EXIGIDO PARA FINS DE COMPROVAÇÃO DE SUA BOA SITUAÇÃO FINANCEIRA, O REFERIDO BALANÇO E AS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS DO ÚLTIMO EXERCÍCIO SOCIAL, CONFORME PREVISTO NO ART. 31, INCISO I, DA LEI DE LICITAÇÕES**".

(Acórdão 133/2022/Plenário-TCU)

O que explica esse entendimento diferenciado do Tribunal de Contas da União? **O princípio da indisponibilidade do interesse público, ou seja, quando se está em questão o interesse social por meio da aquisição de um bem e/ou contratação de um serviço, não pode a Administração afastar a exigência de um documento que é justamente aquele que dará segurança de que a empresa contratada detém saúde financeira suficiente para execução do futuro contrato, noutras palavras, não se pode abrir mão (salvo em casos específicos, previstos na Lei Federal n. 8.666/93), para fins de licitação, de se exigir o Balanço Patrimonial, mesmo em casos em que não há essa obrigatoriedade pela legislação comercial.** O interesse coletivo, da sociedade, em ter o bem a ser adquirido e/ou o serviço contratado disponível para a satisfação de suas necessidades se impõe aqui.

Além do que, uma empresa que utiliza o SPED e está obrigada a Escrituração Contábil Digital (ECD), pode perfeitamente transmitir seus registros contábeis até 30/04 do ano subsequente ao encerramento do exercício financeiro, de modo que, se houver algum prejuízo a empresa, como a perda de negócio decorrente de eventual inabilitação, a responsabilidade é da própria empresa. É óbvio que, em nome da transparência e publicidade, deve restar claro nos editais de licitação, a partir de 01 de Maio, que o Balanço Patrimonial a ser apresentado é aquele referente ao exercício financeiro imediatamente anterior, para que não ocorra dubiedade na interpretação das cláusulas do ato convocatório.

Todavia, quando o edital da licitação está exigindo o Balanço Patrimonial **NA FORMA DA LEI**, e quando há um mínimo de entendimento sobre a diferença entre uma Instrução Normativa e uma Lei Ordinária, parece-me claro que está muito bem especificado no Edital qual balanço está a se exigir (o balanço patrimonial referente ao exercício social de 2021, e não de 2020), ainda que a limitação da empresa licitante prejudique sua interpretação e compreensão. Assim, tendo em vista que a recorrente apresentou balanço patrimonial referente ao exercício financeiro de 2020, conforme documento id SEI 0029191347, páginas 29 à 52, conluo e decido da forma infra colada.

5. CONCLUSÃO

Por todo exposto, entendo que os princípios licitatórios insculpidos no art. 3º, CAPUT, da Lei Federal 8.666/93 foram respeitados, pelo que não vislumbro ser o caso da aplicação da Autotutela (Sumula 473 do

STF, e art. 53, CAPUT, da Lei Federal 9.784/99), e sem me alongar sobre o tema, decido, com fundamento nos valores da Legalidade, da Isonomia e da Vinculação ao Instrumento Convocatório, da forma infra colada.

6. DECISÃO

Mantenho na íntegra a decisão que inabilitou a empresa M C INDUSTRIA E COMERCIO DE PAPEIS LTDA no curso do Pregão Eletrônico n. 43/2022/SUPEL, pelos fatos e fundamentos elencados supra.

(conforme termos e assinatura digital abaixo)



Documento assinado eletronicamente por **Jader Chaplin Bernardo de Oliveira, Pregoeiro(a)**, em 30/05/2022, às 13:04, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no artigo 18 caput e seus §§ 1º e 2º, do [Decreto nº 21.794, de 5 Abril de 2017.](#)



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [portal do SEI](#), informando o código verificador **0029170663** e o código CRC **00B24E27**.

Referência: Caso responda este(a) Exame, indicar expressamente o Processo nº 0009.472748/2020-82

SEI nº 0029170663



GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA

Procuradoria Geral do Estado - PGE

Procuradoria Geral junto ao Departamento Estadual de Estradas de Rodagem e Transporte - PGE-DER

Parecer nº 342/2022/PGE-DER

Referência: Processo Administrativo Nº: 0009.472748/2020-82 - PE 43/2022/SUPEL/RO

Procedência: Equipe de licitação ZETA/SUPEL.

Interessado: Departamento Estadual de Estradas de Rodagem e Transportes - DER/RO

Objeto: Registro de Preços para futura e eventual aquisição de material de expediente (Etiqueta, Fita Adesiva, Papel Tipo Sulfite A4, Pasta arquivo em Polionda, Percevejo, Perfurador de Papel, Prancheta Portátil, Régua e Lacre e outros), para atender as necessidades das Residências Regionais, Gerência de Ações Urbanísticas/GAU, Usinas de Asfalto, Almoxarifados e da Sede deste DER/RO.

Assunto: Análise e Parecer da Ata de Julgamento de Recurso Administrativo

Ementa: Direito Administrativo. Licitação. Lei 8.666/93. Pregão Eletrônico nº 18/2022/SUPEL/RO. Recurso Administrativo. Tempestividade. Conhecimento. Ata de Julgamento. Habilitação. Atendimento as regras do Edital.

1. RELATÓRIO

Trata-se de recurso interposto acerca do processo licitatório Pregão Eletrônico nº 43/2022/SUPEL/RO, cujo objeto é aquisição de material de expediente (Etiqueta, Fita Adesiva, Papel Tipo Sulfite A4, Pasta arquivo em Polionda, Percevejo, Perfurador de Papel, Prancheta Portátil, Régua e Lacre e outros), para atender as necessidades das Residências Regionais, Gerência de Ações Urbanísticas/GAU, Usinas de Asfalto, Almoxarifados e da Sede deste DER/RO.

Inicialmente, observo que os autos receberam a detida análise quanto ao cumprimento do devido processo legal e da garantia do contraditório e da ampla defesa, haja vista se tratar de processo licitatório na modalidade pregão eletrônico.

No prazo legal, a empresa licitante **M C INDUSTRIA E COMERCIO DE PAPEIS LTDA**, interpôs recurso administrativo (0029014893).

Foi feito Exame de Recurso Administrativo pelo pregoeiro através do id. 0029170663, o qual julgou improcedente o recurso interposto pela empresa **M C INDUSTRIA E COMERCIO DE PAPEIS LTDA**.

Por fim, os autos foram encaminhados a esta Procuradoria para análise e emissão de parecer acerca da Ata de Julgamento de Recurso Administrativo.

É sucinto o relatório.

2. ADMISSIBILIDADE

Em sede de admissibilidade, foram preenchidos os pressupostos de legitimidade, interesse recursal, conforme comprovam os documentos acostados aos autos, merecendo conhecimento.

3. RESUMO DA INTENÇÃO E DO RECURSO INTERPOSTO PELA EMPRESA M C INDUSTRIA E COMERCIO DE PAPEIS LTDA.

A empresa licitante, ora recorrente interpôs recurso em face da decisão que inabilitou por descumprimento ao item 13.7, "b" do Edital, que trata da exigência da apresentação do Balanço Patrimonial referente ao exercício social do ano de 2021.

A licitante alega que anexou o Balanço Patrimonial pelo portal comprasnet em 11/05/2022 no prazo elencando no Art. 5º da INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 2.003, DE 18 DE JANEIRO DE 2021, ainda informa que em 18 de janeiro de 2021 foi publicada a Instrução Normativa RFB nº 2003, revogando a instrução normativa e instituiu em 2017 a Escrituração Contábil Digital (ECD) - IN RFB n. 1774/2017, em que o prazo para a transmissão da ECD ao Sistema Público de Escrituração Digital (Sped), é até o último dia útil do mês de maio do ano seguinte ao ano calendário.

Desta forma, a recorrente requer sua habilitação do processo licitatório Pregão Eletrônico nº 43/2022/SUPEL/RO.

4. EXAME DE RECURSO ADMINISTRATIVO

O pregoeiro julgou da seguinte forma:

5. CONCLUSÃO

Por todo exposto, entendo que os princípios licitatórios insculpidos no art. 3º, CAPUT, da Lei Federal 8.666/93 foram respeitados, pelo que não vislumbro ser o caso da aplicação da Autotutela (Sumula 473 do STF, e art. 53, CAPUT, da Lei Federal 9.784/99), e sem me alongar sobre o tema, decido, com fundamento nos valores da Legalidade, da Isonomia e da Vinculação ao Instrumento Convocatório, da forma infra colada.

6. DECISÃO

Mantenho na íntegra a decisão que inabilitou a empresa M C INDUSTRIA E COMERCIO DE PAPEIS LTDA no curso do Pregão Eletrônico n. 43/2022/SUPEL, pelos fatos e fundamentos elencados supra.

5. PARECER QUANTO AOS ATOS PRATICADOS NA FASE RECURSAL.

Preliminarmente, o recurso interposto e respectivas contrarrazões foram apresentados pelas licitantes acima nominadas, respeitando o prazo previsto em lei (art. 109, inciso I, alínea "b", e §3º, da Lei nº 8.666 de 21 de Junho de 1993) e recebidos pela Comissão de Licitações, sendo, posteriormente, encaminhados para análise e parecer técnico e jurídico acerca dos Recursos Administrativos e das respectivas Contrarrazões, razão pela qual passa-se à análise de seu mérito.

Em proêmio, embora cediço, é pertinente ressaltar que o parecer jurídico é dotado de caráter consultivo, e não vincula o consultante ou a autoridade competente, não se constituindo, portanto, como ato administrativo, representando apenas uma manifestação opinativa, que pode ser agregada como elemento de fundamentação ao ulterior ato administrativo.

Nesse sentido, se faz necessário ressaltar que toda e qualquer licitação destina-se precipuamente a busca da proposta mais vantajosa e a isonomia entre seus participantes, devidamente esculpida nos termos do artigo 3º da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, vejamos: *Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.*

Quanto ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, de forma incontestada, trata-

se de uma segurança para o licitante e para o interesse público, extraída do princípio do procedimento formal, que determina à Administração que observe as regras por ela próprias lançadas no instrumento que convoca e rege a licitação.

A Constituição Federal Brasileira determina que a administração pública obedeça aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37, caput). Explicita ainda a Constituição a necessidade de observância desses princípios ao exigir que as obras, serviços, compras e alienações sejam contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes (art. 37, inciso XXI).

Vale destacar que a Administração prezou pelo zelo administrativo, prevalecendo o interesse público, concedendo oportunidade para recorrente e recorrida, tornando o processo cristalino com respeito as normas de regência.

Feitas as considerações iniciais, passamos à análise do caso concreto.

No item 13.7, b, exige condição para habilitação. Vejamos:

13.7. RELATIVOS À QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA:

b) Balanço Patrimonial, referente ao último exercício social, ou o Balanço de Abertura, caso a licitante tenha sido constituída em menos de um ano, devidamente autenticado ou registrado na Junta Comercial do Estado, para que o(a) Pregoeiro(a) possa aferir se esta possui Patrimônio Líquido (licitantes constituídas há mais de um ano) ou Capital Social (licitantes constituídas há menos de um ano), de 10% (dez por cento) do valor estimado do item que o licitante estiver participando.

Analisando o documento apresentado pela recorrida **M C** (0029191347), verifica-se de fato que o Balanço Patrimonial é do período de 01/01/2020 a 31/12/2020, de acordo com o código civil o prazo do balanço patrimonial deverá ser realizado **até quarto mês** seguinte ao término do exercício social anterior, ou seja, no caso em tela a empresa teria o prazo do balanço patrimonial até o último dia do mês de abril, a partir **do primeiro dia do mês de maio já seria exigido o balanço do exercício de 2021**.

Corroborando com mencionado o Código Civil preconiza que o balanço patrimonial deve ser realizado ao final de cada exercício social, observemos:

“Art. 1.065. Ao término de cada exercício social, proceder-se-á à elaboração do inventário, do **balanço patrimonial** e do balanço de resultado econômico.”

“Art. 1.078. A assembleia dos sócios deve realizar-se ao menos uma vez por ano, **nos quatro meses seguintes ao término do exercício social**, com o objetivo de:

I – tomar as contas dos administradores e deliberar sobre o balanço patrimonial e o de resultado econômico”.

Nesse viés, o tribunal de contas da união no acórdão 1.999/2014-tcu-plenário traz no voto do relator o entendimento de que o prazo de validade da documentação contábil seria 30 de abril do exercício vigente em relação ao exercício imediatamente anterior. Vejamos:

O prazo para aprovação do *balanço patrimonial* e demais demonstrações contábeis para fins de cumprimento do art. 31 da Lei 8.666/1993 é o estabelecido no art. 1.078 do Código Civil, portanto, até o quarto mês seguinte ao término do exercício social (30 de abril) . Desse modo, ocorrendo a sessão de abertura de propostas em data posterior a este limite, torna-se exigível, para fins de qualificação econômico-financeira, a apresentação dos documentos contábeis referentes ao exercício imediatamente anterior.

Acórdão 1999/2014-Plenário | Relator: AROLDO CEDRAZ

Assim, considerando que o Pregão Eletrônico n. 43/2022/SUPEL teve sua abertura em 11/05/2022, já era necessário o balanço patrimonial da recorrida do último exercício social, ou seja, de 2021.

Portanto, como está previsto no Edital, e regra editalícia é Lei em consonância à entendimentos pacíficos doutrinários. A partir do momento em que a licitante venha participar do certame, automaticamente a mesma está dando sua ciência e concordância à todas as regras, sendo passível de

sanções cabíveis ao não cumprimento de algum item, ou até mesmo o descumprimento de alguma regra do edital.

Sabendo que o Edital faz lei entre as partes, desta forma, a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada. Nesse sentido o Superior Tribunal de Justiça já se manifestou acerca do tema:

ADMINISTRATIVO. PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. PREGÃO. PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO EDITAL. REQUISITO DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA NÃO CUMPRIDO. DOCUMENTAÇÃO APRESENTADA DIFERENTE DA EXIGIDA. O Tribunal de origem entendeu de forma escorreita pela ausência de cumprimento do requisito editalício. **Sabe-se que o procedimento licitatório é resguardado pelo princípio da vinculação ao edital; esta exigência é expressa no art. 41 da Lei n. 8.666/93. Tal artigo veda à Administração o descumprimento das normas contidas no edital.** Sendo assim, se o edital prevê, conforme explicitado no acórdão recorrido (fl. 264), "a cópia autenticada da publicação no Diário Oficial da União do registro do alimento emitido pela Anvisa", este deve ser o documento apresentado para que o concorrente supra o requisito relativo à qualificação técnica. Seguindo tal raciocínio, se a empresa apresenta outra documentação - protocolo de pedido de renovação de registro - que não a requerida, não supre a exigência do edital. Aceitar documentação para suprir determinado requisito, que não foi a solicitada, é privilegiar um concorrente em detrimento de outros, o que feriria o princípio da igualdade entre os licitantes. (RESP 1178657).

No que tange ao argumento quanto a Instrução Normativa, já de início vale mencionar que a mesma não tem condão de Lei, tanto é que sequer é mencionada no art. 59 da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 59 processo legislativo compreende a elaboração de:

I - emendas à Constituição;

II - leis complementares;

III - leis ordinárias;

IV - leis delegadas;

V - medidas provisórias;

VI - decretos legislativos;

VII - resoluções.

Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

A Instrução Normativa da Receita Federal do Brasil não avoca legitimidade para alterar prazo para apresentação de balanço patrimonial para fins de licitação, uma vez que a mesma não possui força normativa a sobrepor a Lei Ordinária Federal n. 10.046/2002 (Código Civil) e a Lei Federal n. 8666/93l. Isso tudo deriva do Princípio da hierarquia das normas, a qual uma norma secundária em sentido estrito tendo como ato puramente administrativa do órgão não pode prevalecer frente a uma norma ordinária. O Poder Judiciário, inclusive, possui decisões no sentido destacado acima, vejamos:

“ADMINISTRATIVO – REGISTRO ESPECIAL PARA COMPRA DE SELOS DE CONTROLE DO IPI – INSTRUÇÃO NORMATIVA N. 139/83 – ART. 153, PAR. 2. DA CONSTITUIÇÃO DE 67 – ART. 5, INC, II. CONSTITUIÇÃO DE 88. I – A Instrução Normativa nº 139/83 não pode restringir direitos que a lei não restringiu dada SUA NATUREZA DE ATO ADMINISTRATIVO, com eficácia limitada pela hierarquia das leis. (...) (AMS nº 91.02.00544-1/RJ, 2ª T., rel Des. Carreira Alvim, j, em 12/09/1995, DJU de 15/02/1996, p.7)

Assim, a hierarquia das normas devem ser obedecidas, de acordo com o topo da pirâmides de Hans Kelsen a Constituição Federal é a lei maior do país, depois segue as Leis Complementares, as Leis Ordinárias, os Decretos, os Decretos Legislativos e as Resoluções, as Portarias, **Instruções Normativas**, Avisos, Regimentos também são atos normativos mais seletivos, porém devem satisfazer os preceitos contidos nas leis que o regem.

A Instrução Normativa RFB Nº 2.082, de 18 de Maio de 2022 não está vinculado ao processo licitatório, diz respeito a finalidade comercial e tributário, podendo as empresas apresentarem Escrituração Contábil Digital – ECD referente ao ano-calendário de 2021 até o último dia útil do mês de

junho de 2022. Entretanto, para fins de contratação pública, devem tais empresas observar o prazo previsto no art. 1.078, da Lei Federal n. 10.046/2002 (Código Civil).

É importante frisar, que é dever da Administração zelar pela segurança e pela regularidade das ações administrativas, a fim de que não reste qualquer prejuízo à consecução do objeto contratado e, tampouco, restem feridos os direitos dos demais licitantes, de acordo com os princípios da Isonomia e da Vinculação ao Instrumento Convocatório.

Portanto, nesse contexto, não se vislumbra ilegalidade na decisão do Pregoeiro que julgou improcedentes o recurso da empresa **M C INDUSTRIA E COMERCIO DE PAPEIS LTDA**.

6. CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Procuradoria, sob o viés jurídico que lhe compete, **opina pelo conhecimento e desprovemento do recurso interposto, para o fim de manter-se incólume a decisão tomada pelo pregoeiro que julgou por manter a empresa M C INDUSTRIA E COMERCIO DE PAPEIS LTDA inabilitada do certame licitatório, dando-se prosseguimento ao procedimento licitatório em seus ulteriores termos.**

A decisão foi fundamentada com base no disposto no art. 3º da Lei 8666/93, que garante a observância do princípio constitucional da legalidade, da igualdade, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos, ao selecionar a proposta que for mais vantajosa para a Administração.

Importante destacar que o presente opinativo não vincula a decisão superior acerca do certame, apenas faz uma contextualização fática e documental com base naquilo que foi carreado a este processo, fornecendo subsídios à Autoridade Administrativa Superior, a quem cabe a análise desta e posterior decisão. Desta maneira, submetemos a presente decisão à autoridade competente para apreciação e posterior ratificação.

Eis o Parecer que submeto à aprovação por parte do Diretor desta Procuradoria, conforme previsto na Resolução nº 08/2019/PGE-GAB.

Porto Velho, data e hora do sistema.

Henrique Flávio Barbosa
Procurador Autárquico PGE-DER



Documento assinado eletronicamente por **Henrique Flavio Barbosa, Procurador(a)**, em 03/06/2022, às 11:35, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no artigo 18 caput e seus §§ 1º e 2º, do [Decreto nº 21.794, de 5 Abril de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [portal do SEI](#), informando o código verificador **0029235016** e o código CRC **87D6FB69**.



GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA
Procuradoria Geral do Estado - PGE

DESPACHO

De: PGE-DER

Para: SUPEL-GAB

Processo Nº: 0009.472748/2020-82

Assunto: Reconsideração do Despacho 0029521974 que aprova o Parecer 342 (0029235016)

Senhor(a) Superintendente,

Reanalizando o assunto relativo ao Balanço Patrimonial, com Parecer 342 (0029235016) e despacho de aprova deste subscritor (Despacho 0029521974), **RECONSIDERO O APROVO E PASSO A EMITIR NOVA MANIFESTAÇÃO**, uma vez que o tema foi, por mim, melhor estudado.

Denota-se que o cerne das razões recursais reside na exigibilidade do balanço patrimonial, ao passo que a empresa recorrente foi desclassificada sob o argumento de não atendimento ao requisito constante do instrumento convocatório disposto no item 13.7.b do edital, que assim estabelece:

13.7. RELATIVOS À QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA:

b) Balanço Patrimonial, referente ao último exercício social, ou o Balanço de Abertura, caso a licitante tenha sido constituída em menos de um ano, devidamente autenticado ou registrado na Junta Comercial do Estado, para que o(a) Pregoeiro(a) possa aferir se esta possui Patrimônio Líquido (licitantes constituídas há mais de um ano) ou Capital Social (licitantes constituídas há menos de um ano), de 10% (dez por cento) do valor estimado do item que o licitante estiver participando.

No tocante à documentação relativa à qualificação econômico-financeira, a Lei Federal n. 8.666, de 93, é assente ao estipular em seu art. 31, I, o seguinte:

Art. 31. A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á a:

I - **balanço patrimonial** e demonstrações contábeis **do último exercício social, já exigíveis e apresentados na forma da lei**, que comprovem a boa situação financeira da empresa, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados por índices oficiais quando encerrado há mais de 3 (três) meses da data de apresentação da proposta;

Verifica-se não estar expresso no instrumento convocatório a que exercício social refere-se, dando margem à extensão do prazo para efeitos legais.

Neste cenário, importa compreender do que se trata o sobredito exercício social, para então compreender a exigibilidade do balanço patrimonial.

O denominado **exercício social** é o período no qual as empresas deverão elaborar as demonstrações financeiras, também chamadas de demonstrações contábeis, e deverá ter duração de 1 (um) ano, cuja data do término será fixada no estatuto **social**, por força artigo 175¹ da Lei 6.404/1976.

Fato é que o exercício social não equivale obrigatoriamente ao ano civil, vez que compreende a um ano, mas não ao período exato do ano-calendário, compreendido como sendo de 01 de janeiro a 31 de dezembro.

Destaco que disciplina o Código Civil, em seu art. 1078, acerca do prazo para deliberação da assembleia de sócio no tocante ao balanço patrimonial nos seguintes termos:

Art. 1.078. A assembleia dos sócios deve realizar-se ao menos uma vez por ano, nos quatro meses seguintes ao término do exercício social, com o objetivo de:

I – tomar as contas dos administradores e deliberar sobre o balanço patrimonial e o de resultado econômico.

Ainda, dispõe o referido código, em seu art. 1.179, acerca da obrigatoriedade aos empresários e sociedades empresárias de realizar o levantamento anual do balanço patrimonial, sem, contudo, definir prazo. Senão vejamos:

Art. 1.179. O empresário e a sociedade empresária são obrigados a seguir um sistema de contabilidade, mecanizado ou não, com base na escrituração uniforme de seus livros, em correspondência com a documentação respectiva, e a levantar anualmente o balanço patrimonial e o de resultado econômico.

Estabelece o Código Civil a obrigatoriedade de, antes de posto em uso, seja o balanço patrimonial autenticado² no órgão competente.

Não há qualquer disposição constante da Lei 6.404/1976 ou do Código Civil que estabeleça o prazo de apresentação do balanço patrimonial, pelo que forçoso afirmar que o prazo de deliberação da assembleia de sócios acerca do balanço patrimonial da empresa seja o prazo que estabeleça a exigibilidade do referido documento contábil.

Importante destacar que o balanço patrimonial não possui condão probatório acerca da situação financeira de uma empresa para fins específicos licitatórios, sendo um documento de caráter contábil amplo utilizado para fins licitatórios.

Verifica-se ainda que, com o advento de avanços tecnológicos e necessidade de implementar medidas de informatização documental, a Receita Federal criou a possibilidade de que fosse feita a escrituração contábil, prevista no Código Civil, no formato digital, por meio do Sistema Público de Escrituração Digital (SPED), instituído pelo Decreto n. 6.022, de 2007

Não havendo prazo positivado em lei acerca da exigibilidade do balanço patrimonial, a Receita Federal do Brasil instrumentalizou a utilização do referido sistema através de Instruções Normativas.

Neste aspecto, premente afastar a ideia de que pretende-se, por meio das instruções normativas expedidas pela RFB, "*restringir direito que a própria lei não restringiu*", ao passo que uma instrução normativa é tida como norma de caráter secundária.

À *contrario sensu* as instruções normativas visam disciplinar a execução de determinada atividade a ser desempenhada pelo Poder Público, tornando mais detalhado e preciso o conteúdo de determinada lei presente no ordenamento jurídico pátrio.

De fato não é função da instrução normativa criar novos direitos ou obrigações, mas sim explicar de forma mais clara os direitos e obrigações que já tenham sido previstos em algum momento pela legislação. O que verifica-se na celeuma que ora se apresenta.

Desconsiderar o prazo estabelecido pela Receita Federal do Brasil, por meio de instrução normativa, sim poderia ser considerado como ato de restrição à direito que a própria lei não restringiu.

A Instrução Normativa RFB n. 2003, de 2021, que dispõe sobre a Escrituração Contábil Digital (ECD), traz regras a serem observadas acerca da utilização, definindo o prazo de transmissão da escrituração em seu art. 5º, in verbis:

Art. 5º A ECD deve ser transmitida ao Sistema Público de Escrituração Digital (Sped), instituído pelo [Decreto nº 6.022, de 22 de janeiro de 2007](#), até o último dia útil do mês de maio do ano seguinte ao ano-calendário a que se refere a escrituração.

Quanto à exigibilidade da escrituração referente ao ano-calendário de 2021, definiu-se o prazo de transmissão da ECD via SPED através da Instrução Normativa RFB n. 2082, de 2022, que define o prazo para o último dia útil do mês de junho de 2022, conforme art. 1º, I, a seguir colacionado:

Art. 1º Esta Instrução Normativa prorroga, em caráter excepcional, o prazo final para transmissão da:

I - Escrituração Contábil Digital (ECD), previsto no art. 5º da Instrução Normativa RFB nº 2.003, de 18 de janeiro de 2021, referente ao ano-calendário de 2021, para o último dia útil do mês de junho de 2022; e

No tocante à utilização do prazo estabelecido pelas Instruções Normativas da Receita Federal já manifestou-se o Tribunal de Contas da União, através do Acórdão n. 119/2016 - Plenário, no seguinte sentido:

20. Sustento entendimento diverso justamente por não vislumbrar qualquer tipo de conflito entre o conteúdo do art. 1.078 do Código Civil e o teor do art. 5º da Instrução Normativa da Receita Federal do Brasil (RFB) 1.420/2013, como sugere o sobredito acórdão. Ao revés, homenageando a interpretação sistêmica do ordenamento jurídico vigente, defendo que ambos os dispositivos se prestam justamente a complementar o art. 31, inciso I, da Lei 8.666/93, conferindo-lhe assim eficácia plena, senão vejamos.

[...]

22. Entendo que a expressão acima empregada “na forma da lei” refere-se tão somente ao termo “apresentados”, e não à expressão “já exigíveis”. Significa dizer que a lei disciplinará a apresentação do “balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social”, estando esse disciplinamento hoje contemplado no Código Civil (Lei 10.406/2002), especificamente em seu art. 1.078 – o qual deixa assente que tal apresentação será feita para que a assembleia dos sócios da sociedade limitada delibere sobre os documentos que lhe foram apresentados –, nada discorrendo sobre a exigibilidade dessa documentação para fim de participação em processo licitatório. Atente-se para o conteúdo desse dispositivo legal:

Art. 1.078. A assembleia dos sócios deve realizar-se ao menos uma vez por ano, nos quatro meses seguintes ao término do exercício social, com o objetivo de:

I - tomar as contas dos administradores e deliberar sobre o balanço patrimonial e o de resultado econômico;

[...]

§ 1º Até trinta dias antes da data marcada para a assembleia, os documentos referidos no inciso I deste artigo devem ser postos, por escrito, e com a prova do respectivo recebimento, à disposição dos sócios que não exerçam a administração. (grifei)

[...]

24. Por seu turno, é a Instrução Normativa SRF 1.420/2013 que, implicitamente, oferece resposta para a questão temporal da exigibilidade do “balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social” nas licitações. Isso porque o seu art. 5º dispõe que a Escrituração Contábil Digital (ECD), a qual compreende a versão digital dos balanços e demais documentos contábeis (art. 2º), e cuja adoção é obrigatória para as pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real ou no lucro presumido (art. 3º), deverá ser transmitida ao Sistema Público de Escrituração Digital (Sped) até o último dia útil do mês de junho do ano seguinte ao que se refira a escrituração.

25. A propósito, de acordo com o art. 2º do Decreto 6.022/2007 (redação dada pelo Decreto 7.979/2013), o Sped é o “instrumento que unifica as atividades de recepção, validação, armazenamento e autenticação de livros e documentos que integram a escrituração contábil e fiscal dos empresários e das pessoas jurídicas, inclusive imunes ou isentas, mediante fluxo único, computadorizado, de informações”. (grifei)

Ainda, destaca a Corte de Contas da União, no julgado supramencionado, o prestigiado

princípio da vinculação ao instrumento convocatório, nos seguintes termos:

27. Em que pese a tese defendida nos parágrafos precedentes, reconheço que a inexistência de uma jurisprudência consolidada no âmbito desta Corte de Contas pode ser suprida pelo próprio responsável pela condução do processo licitatório, por meio de inserção de cláusula editalícia que indique expressamente o exercício a que deve se referir o balanço patrimonial a ser apresentado para fins de comprovação da capacidade econômico-financeira dos licitantes. Com essa medida, o instrumento convocatório supriria quaisquer dúvidas dos interessados acerca do assunto, razão pela qual proponho ao colegiado dar ciência ao TRT do ocorrido para que tal lacuna possa ser preenchida no edital que vier a ser publicado.

Neste cenário, o edital não especifica o ano-civil que deve ser considerado para fins de apresentação do balanço patrimonial, de modo que não havendo sobreposição de normas, entendo pertinente e plausível a adoção conjunta das normas, considerando válido, para fins licitatórios, os prazos estabelecidos pela Receita Federal do Brasil.

De todo modo, esclareço que havendo previsão no edital sobre o tema, dever-se-á seguir as regras editalícias, por imposição do princípio da vinculação ao instrumento convocatório (edital) previsto na lei de licitações.

Diante da celeuma, **submeto à apreciação superior**, considerando o art. 8º da Resolução nº 08/2019/PGE/RO (0017606188).

Atenciosamente.

Thiago Alencar Alves Pereira

Procurador do Estado

Diretor PGE-DER

1. Art. 175. O exercício social terá duração de 1 (um) ano e a data do término será fixada no estatuto.

2. Art. 1.181. Salvo disposição especial de lei, os livros obrigatórios e, se for o caso, as fichas, antes de postos em uso, devem ser autenticados no Registro Público de Empresas Mercantis.



Documento assinado eletronicamente por **Thiago Alencar Alves Pereira**, Procurador(a), em 05/07/2022, às 14:24, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no artigo 18 caput e seus §§ 1º e 2º, do [Decreto nº 21.794, de 5 Abril de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [portal do SEI](#), informando o código verificador **0030201777** e o código CRC **181A96E3**.

Referência: Caso responda esta Despacho, indicar expressamente o Processo nº 0009.472748/2020-82

SEI nº 0030201777



GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA
Superintendência Estadual de Compras e Licitações - SUPEL

Decisão nº 69/2022/SUPEL-ASSEJUR

À
Equipe de Licitação ZETA

Pregão Eletrônico n. 43/2022/SUPEL/RO

Processo Administrativo Nº: 0009.472748/2020-82

Interessado: Departamento Estadual de Estradas de Rodagem e Transportes - DER.

Objeto: Registro de Preços para futura e eventual aquisição de material de expediente (Etiqueta, Fita Adesiva, Papel Tipo Sulfite A4, Pasta arquivo em Polionda, Percevejo, Perfurador de Papel, Prancheta Portátil, Régua e Lacre e outros), para atender as necessidades das Residências Regionais, Gerência de Ações Urbanísticas/GAU, Usinas de Asfalto, Almojarifados e da Sede deste DER/RO.

Assunto: Decisão em julgamento de recurso

Vistos,

Em observância ao termo de análise de recurso administrativo, assim como, em apreço às manifestações jurídicas apresentadas pela Procuradoria Geral do Estado, acolho o entendimento firmado nos termos das manifestações de Id. Sei! 0030201777 e 0030216753, pelas razões de seu fundamento em motivação *per relationem*, razão pela qual necessária a **REFORMA** do julgamento do Pregoeiro.

Isto posto, **DECIDO:**

Conhecer e julgar **PROCEDENTE** o recurso interposto pela empresa **M C INDUSTRIA E COMERCIO DE PAPEIS LTDA**, apresentado em face da decisão que a inabilitou, tornando-a **HABILITADA** para o presente certame.

Em consequência, **REFORMO** a decisão do Pregoeiro da Equipe/ZETA.

Ao Pregoeiro da Equipe para implementação da decisão e ciência às empresas e outras providências aplicáveis à espécie.

Israel Evangelista da Silva
Superintendente
Superintendência de Compras e Licitações do Estado de Rondônia



Documento assinado eletronicamente por **Israel Evangelista da Silva**, Superintendente, em 06/07/2022, às 15:41, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no artigo 18 caput e seus §§ 1º e 2º, do [Decreto nº 21.794, de 5 Abril de 2017.](#)



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [portal do SEI](#), informando o código verificador **0029744130** e o código CRC **5B2DE7CB**.

Referência: Caso responda esta Decisão, indicar expressamente o Processo nº 0009.472748/2020-82

SEI nº 0029744130