



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE MARICÁ
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO

Prefeitura Municipal de Maricá	
Processo Número	12141/2023
Data do Início	14/06/2023
Folha	
Rubrica	

REF: Recurso da empresa TORSOR CONSULTORIA E GERENCIAMENTO DE OBRAS EIRELI, referente à Concorrência Pública n. ° 01/2023

À Procuradoria Geral do Município,

Sobre o recurso apresentado pela empresa **TORSOR CONSULTORIA E GERENCIAMENTO DE OBRAS EIRELI**, que discorda da decisão desta Comissão de declarar sua inabilitação no referido certame.

I – DA TEMPESTIVIDADE

O RECURSO contra a decisão da pregoeira encontra-se tempestivo na forma da lei.

Registra-se que a solicitante encaminhou por e-mail o Recurso em 19/05/2023, antes da abertura do prazo em sessão, e por este não ser o procedimento padrão, acarretou equívoco nesta Comissão e não foi aberto em momento oportuno. Contudo, baseado no parágrafo 4º do art. 218 do Novo CPC, "será considerado TEMPESTIVO o ato praticado antes do termo inicial do prazo".

II – DAS RAZÕES DO RECURSO

A empresa recorrente contesta, resumidamente:

- A decisão desta Comissão de declarar sua inabilitação.

III – DA ANÁLISE DAS RAZÕES APRESENTADAS.

a) Breve síntese da demanda

Em breve síntese, a Recorrente alega que participou do referido certame, no qual, supostamente, apresentou toda documentação exigida pelo Edital de Concorrência Pública n. 01/2023, publicada por este município, mas que foi ilegalmente inabilitada após análise dos documentos de habilitação por não apresentar o Balanço Patrimonial devidamente registrado referente ao exercício de 2022.

Sobre tal alegação, ressalta-se que esta Comissão fundamentou seus atos no disposto no art.1.065 c/c 1.078, I, do Código Civil, entendendo que o balanço patrimonial, ao tempo da data da sessão, deveria ser referente ao exercício de 2022. Argumentou, ainda, que o Ato Administrativo que estende o prazo para escrituração para as empresas que utilizam o SPED, não deve ser observado por estar em confronto com lei ordinária.

Sustentou também que para melhor atender o interesse público, deveria ser firmado entendimento no sentido de exigir o Balanço Patrimonial que possibilite análise contábil adequada, ou seja, a mais recente para possibilitar a constatação real da saúde financeira da empresa avaliada.

Vale ainda salientar que, esta Comissão, analisou os argumentos apresentados pela D. Procuradoria Geral deste Município, por meio do parecer RFS 221/PGM/2019, do Processo 18639/2018, PP 17/2018 – SRP, o qual ainda citou as diretrizes do entendimento



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE MARICÁ
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO

do Tribunal de Contas da União, no Acórdão n.º 1999/2014 – Relator Ministro Aroldo Cedraz, a saber:

O prazo para aprovação do balanço patrimonial e demais demonstrações contábeis para fins de cumprimento do art. 31 da Lei 8.666/93 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 esse limite, torna-se exigível, para fins de qualificação econômico-financeira, a apresentação dos documentos contábeis referentes ao exercício imediatamente anterior.

(...)

Assim, considerando que a sessão para abertura das propostas ocorrera no dia 20/05/2014, concluiu o relator que “já era exigível nessa data a apresentação dos citados documentos referentes ao exercício de 2013”. Em relação à IN 1.420/13, invocada pela representante, esclareceu o relator que “uma instrução normativa não tem o condão de alterar esse prazo, disciplinado em lei ordinária. O que a IN faz é estabelecer um prazo para transmissão da escrituração contábil digital, para fins operacionais a que ela se destina”. O Plenário, à vista dos argumentos do relator, considerou improcedente a Representação e indeferiu o pedido de cautelar formulado pela representante.

(Acórdão 1999/2014 – Plenário, TC 015. 817/2014-8, relator Ministro Aroldo Cedraz, 30.7.2014)

Assim, mediante aos argumentos narrados, esta Comissão havia firmado entendimento de exigir apresentação do Balanço Patrimonial nos termos do que dispõe art.1.065 c/c 1.078, I, do Código Civil.

No entanto, **pelos motivos de fato e de direito que serão abordados a seguir, esta Especializada, após reanálise de seus atos, com base em parecer recente da D. Procuradoria Geral deste município e, ainda, em consonância com recentes entendimentos das Cortes de Contas Pátrias, decidiu por reconsiderar seu entendimento referente a data limite para aceite do Balanço Patrimonial.**

b) Da questão temporal referente ao Balanço Patrimonial

Antes de adentrar ao tema, se torna necessário trazer ao debate os dispositivos que disciplinam o tema, os quais estão previstos no artigo 1.065 c/c 1.078, I, do Código Civil, bem como ao disposto na Instrução Normativa RFB n.º 2003/2021, nos seguintes termos:



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE MARICÁ
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO

Código Civil

“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 à 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;”

Instrução Normativa RFB nº 2003/2021

Art. 1º Esta Instrução Normativa dispõe sobre a Escrituração Contábil Digital (ECD) a que são obrigadas as pessoas jurídicas, inclusive as equiparadas, e sobre a forma e o prazo de sua apresentação.

(...)

Art. 3º Deverão apresentar a ECD as pessoas jurídicas, inclusive as equiparadas e as entidades imunes e isentas, obrigadas a manter escrituração contábil nos termos da legislação comercial.

(...)

Art. 5º A ECD deve ser transmitida ao Sistema Público de Escrituração Digital (Sped) até o último dia útil do mês de junho do ano subsequente ao ano-calendário a que se refere a escrituração.

Cumpra ainda esclarecer que o tema não possui entendimento pacífico nos precedentes pátrios conforme será demonstrado nos próximos parágrafos.

O primeiro entendimento posicionou-se no sentido de que os documentos referentes ao Balanço Patrimonial somente seriam exigíveis a partir do prazo final delimitado pela respectiva Instrução Normativa da Receita Federal para as empresas submetidas a seus regramentos, nos termos do Acórdão 2669/2013 do Tribunal de Contas da União – Relator Valmir Campello.

Já um segundo entendimento indicou que uma instrução normativa não poderia alterar o prazo estabelecido em lei ordinária, conforme Acórdão 1999/2014 do Tribunal de Contas da União, que foi citado no capítulo anterior.

Ocorre que, nos anos seguintes, o Tribunal de Contas da União tem decidido no sentido de aceitar o Balanço Patrimonial, respeitando o prazo indicado na referida Instrução



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE MARICÁ
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO

Normativa para as empresas sujeitas a escrituração por meio do SPED, conforme se verifica nos seguintes acórdãos:

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:

(...)

26. Em apertada síntese, somente quando a convocação de licitante – que tem como regime de tributação o lucro real ou o lucro presumido – para apresentação da documentação prevista no art. 31, inciso I, da Lei 8.666/93 ocorrer após o último dia útil do mês de junho de determinado exercício social, a documentação a ser apresentada no certame relativa ao “balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social” será realmente a pertinente ao exercício social anterior àquele em que fora efetivada a referida convocação.

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



**ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE MARICÁ
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO**

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. (Grifo e negrito nosso)

(TCU - Acórdão 119/2016 - Relator Vital do Rêgo)

Note-se que embora haja entendimentos contrários em Acórdãos do Tribunal de Contas da União, é possível perceber que as decisões colegiadas mais recentes têm se consolidado no sentido de não restringir as empresas que estão submetidas as diretrizes da Instrução Normativa RFB 2003/2021. Ou seja, entende-se que o balanço patrimonial apresentado deve ser aceito nos termos da mencionada Instrução Normativa, respeitando a data limite exigível.

Outro aspecto que contribuiu para a reconsideração da decisão desta Comissão, consiste no fato de que a D. Procuradoria Geral deste município, emitiu Parecer GPG n.º 456/PGM/2023, no qual foi feita reanálise do entendimento expressado anteriormente em que a Procuradoria modificou sua opinião, estando o parecer presente em total conformidade com os mais recentes entendimentos do Tribunal de Contas da União. Tal ato foi sustentado nos termos seguintes:

“Consoante ressaltado pela equipe de licitações, em pretérita análise desta Especializada, no curso do processo administrativo nº 11634/2019 (Parecer RFS 221/PGM/2019), fora analisado o tema em apreço. Àquela ocasião, entendeu-se que o prazo para a aprovação do balanço patrimonial e os demais demonstrativos contábeis seria até o quarto mês do exercício financeiro (30 de abril) conforme disposto no Código Civil, estabelecendo-se ainda que a instrução normativa não poderia confrontar-se com a hierarquia das normas elucidadas no artigo 59 da Carta Constitucional. Por fim, abordou-se que o artigo 1º da Instrução Normativa RFB 1.420/2013 (vigente à época) consignava que a Instrução Normativa se adstringia para fins fiscais e previdenciários, menção esta que não persiste no ato normativo hoje vigente.

(...)

Não obstante, ao revisitar a temática em análise, opinamos por reconsiderar o posicionamento jurídico.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE MARICÁ
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO

Nesse sentido, mediante interpretação sistemática, parece-nos que o melhor entendimento perpassa pela ponderação segundo a qual não há antinomias entre o artigo 1.078 do Código Civil e o art. 5º da Instrução Normativa RFB 2003/2021. Assim, o regramento constante no artigo 1.078 do Código Civil diz respeito à deliberação dos sócios e apresentação do balanço patrimonial. Por sua vez, nos termos do artigo 31, inciso I, da lei 8.666/93, a obrigatoriedade do balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social deve restar por plenamente exigível, de modo que tal exigibilidade é parametrizada pela respectiva Instrução Normativa da Receita Federal do Brasil para as empresas enquadradas nos respectivos regramentos.

Dessa forma, parece-nos que o melhor entendimento é permeado sob o raciocínio de que as empresas submetidas aos ditames da Instrução Normativa RFB 2003/2021 não podem ser restringidas de sua participação nos procedimentos licitatórios, caso o instrumento editalício não fixe expressamente o exercício a que deve referir o balanço patrimonial a ser apresentado para fins de comprovação da capacidade econômico-financeira.

Em consonância com a mudança de entendimento da D. Procuradoria Geral do município, é importante mencionar o que diz o Acórdão 472/2016 do TCU, a saber:

“(…) 28. O pedido de inabilitação de empresa que utiliza a escrituração eletrônica com o fundamento de que em 22/05/2015 ela deveria apresentar documentos que tinham prazo de apresentação até 30/06/2015 é improcedente. Frise-se que o prazo previsto no Código Civil: 30/04/2015, refere-se à deliberação da assembleia de sócio sobre o balanço patrimonial e não a sua publicação. O fato da empresa apresentar documentação referente ao exercício de 2013 em 22/5/2015 encontra respaldo na IN 1.420/2013 da Receita Federal, pois as empresas que adotam o regime de tributação vinculado ao Sped, a exigência para apresentação dos documentos relativos ao exercício imediatamente anterior só se inicia a partir de 30 de junho do exercício atual. Dessa forma, avalia-se que há de existir um interregno entre as deliberações (30 de abril) e sua respectiva publicação (30 de junho), o que afastaria qualquer ilegalidade na conduta do Dnit em habilitar a vencedora do certame licitatório em tela”

(TCU – Acórdão 472/2016 – Rel. Augusto Sherman)



**ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE MARICÁ
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO**

c) Da aplicação do princípio da autotutela

Nesse momento, cumpre esclarecer que a Administração Pública tem por primazia a realização de seus atos com base nos princípios e regramentos que disciplinam a matéria. Contudo, a fim de buscar clareza e consonância com às modificações do ordenamento jurídico que busca sempre adequação perante os comportamentos sociais e atos da administração, esta Comissão se vê obrigada a constantemente estar revendo seus atos para melhor preservação do interesse público, bem como garantir que seus atos estão de acordo com os demais princípios que versam sobre o direito administrativo.

Dito isso, é importante trazer ao debate o entendimento do Supremo Tribunal Federal a respeito da revisão e mudança de entendimento da Administração Pública em reanálise de seus próprios atos, conforme a seguir:

SÚMULA 346 DO STF

“(…) A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revoga-os por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial”

(AO 1.483, rel. min. Cármen Lúcia, 1ª T., j. 20-5-2014, DJE 106 de 3-6-2014)

Vale ainda salientar que esta Comissão realizará a retroação do ato de inabilitação, com fundamento no Princípio da Autotutela, o qual nas palavras do ilustre autor, Rafael Carvalho Rezende Oliveira, a saber:

“O princípio da autotutela administrativa significa que a Administração Pública possui o poder-dever de rever os seus próprios atos, seja para anulá-los por vício de legalidade, seja para revoga-los por questões de conveniência e de oportunidade, conforme previsão contida nas Súmulas 346 e 473 do STF, bem como no art. 53 da Lei 9.784/1999.

(…)

A autotutela administrativa encontra limites importantes que são impostos pela necessidade de respeito à segurança jurídica e à boa-fé dos particulares.”

(OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende, Curso de Direito Administrativo, 9. Ed., Rio de Janeiro: Forense; Método, 2021)

Nesse sentido, **esta Comissão retroagirá os atos praticados, para que a data limite indicada na Instrução Normativa n.º 2003/2021 seja considerada no**



**ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE MARICÁ
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO**

procedimento licitatório em epígrafe. Desse modo, anula o ato de inabilitar a recorrente.

d) Quanto à incorreta análise da qualificação técnica

Nesse sentido, cabe uma breve análise da Lei nº 8.666/93, especificamente do artigo 30, II da Lei 8666/93 que entre outros aspectos, estabelece que a Administração deverá analisar a qualificação técnica dos licitantes, com o objetivo de aferir se a mesma detém conhecimento, experiência tanto na parte técnica quanto na parte humana, que sejam consideradas suficientes para satisfazer o contrato a ser celebrado, senão vejamos:

“Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

I - registro ou inscrição na entidade profissional competente;

II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

III - comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação;

IV - prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso.”

Considerando os recentes posicionamentos, para além das regras mencionadas na legislação, temos também os ditames trazidos pelo Tribunal de Contas da União:

“É obrigatório o estabelecimento de parâmetros objetivos para análise da comprovação (atestados de capacidade técnico-operacional) de que a licitante já tenha fornecido bens pertinentes e compatíveis em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação (art. 30, inciso II, da Lei 8.666/1993). (Acórdão 914/2019: Plenário, relator: Ana Arraes).”

Ou seja, ao que tudo indica, todos os parâmetros legais foram respeitados pelo instrumento convocatório, uma vez que a capacidade técnica trouxe quantidades determinadas, assim como o objeto (parcela de maior relevância) com sua justificativa presente no próprio edital.

Diante disso, podemos concluir que a comprovação da qualificação técnica guarda relação direta com o objeto da licitação, motivo pelo qual inclusive a secretaria requisitante é a responsável pela elaboração do texto integrante do instrumento convocatório, uma vez que detém conhecimento técnico para tal.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE MARICÁ
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO

Destacamos, mais uma vez, que por não possuir expertise técnica para a decisão do questionamento levantado, solicito à Secretaria Requisitante uma nova averiguação do ponto destacado.

IV – DAS CONTRARRAZÕES

Transcorrido o prazo para contrarrazões, registra-se que nenhuma empresa se manifestou.

V – CONCLUSÃO

Mediante o exposto e toda fundamentação narrada nos autos do processo, essa especializada opina pelo **DEFERIMENTO PARCIAL** do presente recurso e o submete à apreciação desta D. Procuradoria, e após, à manifestação da Secretaria Requisitante.

Em 16/06/2023.

Maria Lúcia Cardoso Travassos

Mat. 111.813

DE ACORDO

FLÁVIA MARIA NOGUEIRA MATTOS

Presidente da CPL