VOTO Nº 088/2023 – BMC

Recorrente: Plural Indústria Gráfica Ltda., inscrita no CNPJ sob o nº 03.858.331/0001-55.
Objeto: Recurso de Reconsideração interposto em face de decisão deste Tribunal, proferida no âmbito do Processo nº 040/101.438/2022, nos termos do Voto nº 446/2022, de lavra do Exmo. Sr. Conselheiro David Carlos Pereira Neto.
Fundamentação: Art. 259 do RITCMRio e art. 58 da LOTCMRio.
Sumário: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. NÃO PROVIMENTO. DESNECESSIDADE DE APRESENTAÇÃO DE CONTRARRAZÕES. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de Recurso de Reconsideração (P004) interposto pela sociedade empresária Plural Indústria Gráfica Ltda., inscrita no CNPJ sob o nº 03.858.331/0001-55, em face de decisão desta Corte de Contas, nos termos do **Voto nº 446/2022**, de lavra do Exmo. Sr. Conselheiro David Carlos Pereira Neto, proferida nos autos do Processo nº 040/101.438/2022, a seguir colacionada:

> **VOTO:**
>
> **I –** Pelo **CONHECIMENTO** da presente Representação;
>
> **II –** Pelo **INDEFERIMENTO** da tutela provisória requerida;
>
> **III –** Pela **PROCEDÊNCIA** quanto à anulação da decisão de inabilitação da Representante;
>
> **IV –** Pela **DETERMINAÇÃO** à jurisdicionada, de que retorne à fase de habilitação do Pregão e oportunize à Representante – empresa Zit Gráfica e Editora Ltda., CNPJ nº 33.955.436/0001-93, a possibilidade de complementar a documentação faltante, no prazo previsto no Edital PE nº 738/2022;
>
> **V –** Pela **CIÊNCIA** desta decisão à Representante e à Jurisdicionada; e
>
> **VI –** Pelo **ARQUIVAMENTO** do presente processo, nos termos do art. 199, § 2º e art. 201, Parágrafo Único, do Regimento Interno desta Corte de Contas.

A **Secretaria Geral de Controle Externo (SGCE),** após realizar o exame da documentação acostada aos autos, teceu os seguintes comentários (P012):

[...]

II. ADMISSIBILIDADE

Os pressupostos de admissibilidade do recurso de reconsideração estão presentes no Regimento Interno do Tribunal de Contas do Rio de Janeiro (RITCMRio), e correspondem (i) ao cabimento e à adequação do instrumento; (ii) ao interesse recursal; (iii) à legitimidade da parte; (iv) à tempestividade, e (v) à ausência de outro recurso de reconsideração interposto em face da mesma decisão.

É a primeira vez que a recorrente ingressa com o pedido. O instrumento é tempestivo, cabível e adequado. Passa-se, então, à verificação dos requisitos *legitimidade* e *interesse*.

Quanto à legitimidade, a Corte de Contas possui o Enunciado Jurisprudencial a seguir:

> Pessoa física ou jurídica legalmente legitimada para oferecer denúncia ou representação perante o Tribunal de Contas não possui, automaticamente, condição de parte processual. A legitimidade recursal fica condicionada à demonstração da razão legítima para intervir no processo.

A Decisão Monocrática DCPN n.º 114/2022, proferida no processo de origem, indeferiu o pedido do ora recorrente de ingresso naqueles autos, aplicando o mesmo entendimento acima:

> Assim, ainda que a solicitante não figure como representante ou denunciante, pretendendo, na verdade, o seu ingresso na qualidade de legítima interessada, tal entendimento aplica-se a ela.
>
> Demais disso, entendo que a solicitante não logrou êxito em demonstrar claramente a razão objetiva para intervir no feito.

Até aquele momento a Corte de Contas não havia proferido qualquer pronunciamento que impactasse a recorrente. Todavia, após anular a decisão da pregoeira de inabilitação da empresa ZIT Gráfica, ordenando o retorno do pregão à fase de habilitação, é possível entender que o Tribunal alcançou a esfera jurídica da recorrente, empresa até então habilitada, que possuía **expectativa** de "direito de ser declarada vencedora habilitada do Pregão Eletrônico", legitimando-a a recorrer da decisão.

Pelo exposto, opina-se, **no caso concreto**, pelo conhecimento do presente recurso, já que preenchidos os requisitos de admissibilidade.

III. ANÁLISE DE MÉRITO

Inicialmente é preciso pontuar que, ao contrário do que afirma, em nenhum momento a recorrente foi desclassificada do certame. O que ocorreu foi o retorno do procedimento à fase de habilitação, com concessão de prazo para que a empresa que ofereceu a melhor proposta econômica pudesse complementar a documentação de qualificação econômico-financeira.

É importante esclarecer que as certidões não apresentadas pela empresa ZIT Gráfica, que deram causa a sua inabilitação **sem abertura de prazo para saneamento**, objetivavam confirmar a inexistência de falência, recuperação

judicial e extrajudicial, bem como de insolvência civil, conforme item 14.B.3 do edital.

As certidões do 1º, 2º, 3º e 4º Ofícios de Registro de Distribuição de Feitos Ajuizados **foram oportunamente apresentadas**, de modo que as certidões do 1º e 2º Ofícios de Interdição de Tutelas **não se caracterizam como documento novo, mas como complemento aos apresentados oportunamente, haja vista que se destinam a atestar o mesmo item de qualificação econômico-financeira previsto em edital (14.B.3).**

Na fase de habilitação, a ZIT Gráfica apresentou mais de trinta documentos, **sendo imperiosa a abertura de prazo para saneamento de impropriedades que não alterassem a substância e a validade jurídica de documentos.** Ademais, as certidões do 1º e 2º Ofícios de Interdição de Tutelas, embora emitidas em data posterior, **atestaram condição pré-existente à abertura da sessão pública**.

O procedimento licitatório não é uma competição de quem melhor cumpre o edital, ou seja, ele não é um fim em si. Como bem define a doutrina:

> A licitação tem como finalidade viabilizar a melhor contratação possível para o poder público, sempre buscando a proposta mais vantajosa ao Estado, bem como garante a isonomia das contratações públicas.

A proposta econômica melhor classificada ofertou preço R$ 2.100.000,00 (dois milhões e cem mil reais) mais barato do que a segunda proposta, formulada pela recorrente. Dessa forma, a vantajosidade econômica da proposta vencedora resta evidente, e não há nenhum elemento que demonstre falta de isonomia na decisão da Corte que oportunizou o complemento de documentos.

Entende-se, portanto, que o interesse público e a legalidade foram tutelados pela decisão vergastada, razão pela qual opina-se pela improcedência do recurso interposto.

Em sua proposta de encaminhamento, a **SGCE** sugeriu o conhecimento do recurso, negando-lhe provimento, nos termos que seguem:

IV. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, a Subcoordenadoria de Exames de Recursos, da CAJ/SGCE, sugere:

a) conhecer o recurso de reconsideração, conforme exposto no item II;
b) tramitar preferencialmente o presente processo, nos termos do art. 135, inciso VIII , do RITCMRio;
c) incluir os autos em pauta especial, quando de sua apreciação, nos termos do art. 94, do RITCMRio;
d) negar provimento ao recurso, pelos motivos expostos no item II;
e) dar ciência da decisão que vier a ser adotada à recorrente e à Secretaria Municipal de Educação; e
f) arquivar os presentes autos, nos termos do art. 143, inciso III, do RITCMRio .

Por sua vez, a **Procuradoria Especial** acompanhou o pronunciamento do Corpo Instrutivo no tocante ao conhecimento do recurso. No entanto, antes da apreciação do mérito, opinou pela citação da sociedade empresária ZIT Gráfica e Editora Ltda. para apresentação de contrarrazões, na forma transcrita (P016):

> [...]
>
> Em primeira ordem, acompanho a bem lançada opinião do Corpo Técnico em relação ao conhecimento do Recurso de Reconsideração interposto, tendo em vista o preenchimento dos requisitos de admissibilidade recursal previstos em lei e no Regimento Interno desta E. Corte de Contas.
>
> No tocante ao mérito, no entanto, esta Procuradoria entende necessário a oitiva prévia da empresa que se sagrou vencedora na licitação antes que uma decisão definitiva seja proferida por este E. Tribunal no presente Recurso. Com efeito, a empresa ZIT Gráfica e Editora Ltda., embora seja potencialmente afetada pelos pedidos aduzidos pela Recorrente, ainda não foi citada ou intimada para apresentar suas contrarrazões de recurso.
>
> Ainda que a decisão final deste E. Tribunal seja pelo total desprovimento do Recurso – conforme sugere a E. SGCE –, o princípio do contraditório, da ampla defesa e a necessidade de adequada instrução do processo recomendam que seja intimada a parte contrária para apresentar contrarrazões. De maneira específica, o artigo 257 do Regimento Interno desta E. Cortes de Contas exige que sejam oportunizadas contrarrazões sempre que haja a interposição do recurso por uma parte com interesses opostos:
>
> > "Art. 257. Havendo partes com interesses opostos, a interposição de recurso por uma delas enseja à outra a apresentação de contrarrazões, no mesmo prazo dado ao recurso."
>
> Diante do exposto, e considerando que a Representante ainda não integra a presente relação processual (art. 145, §1º, do RITCMRJ), **OPINO pelo CONHECIMENTO** do presente processo e pela **CITAÇÃO** da ZIT Gráfica e Editora Ltda. para que, de acordo com o art. 257 do RITCMRJ, apresente suas contrarrazões no prazo de 30 (trinta) dias, mesmo prazo do recurso de reconsideração interposto.

É o Relatório.

VOTO

Versam os autos sobre Recurso de Reconsideração interposto pela sociedade empresária Plural Indústria Gráfica Ltda., inscrita no CNPJ sob o nº 03.858.331/0001-55, em face de decisão desta Corte de Contas, nos termos do **Voto nº 446/2022**, de lavra do Exmo. Sr. Conselheiro David Carlos Pereira Neto, proferida nos autos do Processo nº 040/101.438/2022 (**Acórdão nº 97/2022**).

O Recurso de Reconsideração está previsto no **art. 55, II, c/c art. 58, da LOTCMRio** e no **art. 259, c/c art. 260, do RITCMRio**. *In verbis*:

> **Lei nº 289, de 25 de novembro de 1981**.
> [...]
> CAPITULO IV DOS RECURSOS
>
> **Art. 55** - De decisão originária proferida pelo Tribunal cabem recursos de;
> **II** - reconsideração;
>
> **Art. 58** - O recurso de reconsideração, que terá efeito suspensivo, poderá ser formulado por escrito uma só vez, dentro do prazo de trinta dias, contados na forma prevista no art. 66 -D.
>
> **Deliberação nº 266, de 28 de maio de 2019**.
> [...]
> CAPÍTULO III
> DO RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO
>
> **Art. 259**. Cabe recurso de reconsideração das decisões em processos de:
> I – atos sujeitos a registro e fiscalização de atos e contratos;
> II – fiscalização que impuserem multas, ou determinarem outras sanções em decorrência de infração da legislação ou de norma estatutária, ou pelo descumprimento de prazos, diligências e outros atos processuais;
> III – prestação ou tomada de contas, inclusive a especial; e
> IV – consulta, denúncia, representação e outros concernentes a sua competência fiscalizatória.
>
> **Art. 260**. O recurso de reconsideração, que terá efeito suspensivo, poderá ser formulado por escrito, uma só vez, dentro do prazo de trinta dias corridos, contados na forma prevista no art. 149.

Quanto aos pressupostos de admissibilidade do referido instrumento, destacam-se ***(i)*** a legitimidade para requerer a reconsideração; ***(ii)*** a presença de ao menos uma das hipóteses elencadas no rol do **art. 259 do RITCMRio;** ***(iii)*** a não ocorrência de anterior interposição; e ***(iv)*** a observância do prazo de trinta dias corridos da decisão que se pretende reformar.

Da análise dos autos, constata-se que a Recorrente figura como **parte legítima** para interposição do presente recurso, de acordo com **art. 253 do RITCMRio**[1]. Em suas razões recursais, demonstrou legítimo interesse para tanto, na medida em que teve sua esfera

[1] Art. 253. Têm legitimidade para interpor recursos:
I – a Administração;
II – a Procuradoria Especial;
III – os responsáveis pelos atos impugnados e os alcançados pelas decisões; e
IV – todos quantos, a juízo do Tribunal, comprovarem legítimo interesse na decisão.

jurídica atingida pelos efeitos da decisão proferida no bojo do Processo nº 040/101.438/2022.

Em relação ao **cabimento**, verifica-se que o recurso foi interposto objetivando a reforma do acórdão que determinou o retorno à fase de habilitação do Pregão Eletrônico PE SME nº 0738/2022, no qual havia a expectativa de a Recorrente ser declarada vencedora, atendendo, assim, ao disposto no **artigo 259, IV, do RITCMRio**[2].

No tocante à **tempestividade**, o **art. 260 do RITCMRio** preconiza que o prazo de 30 (trinta) dias deve ser contado na forma prevista no **art. 149**, o qual prevê:

> Art. 149. Os prazos referidos neste Regimento contam-se da data:
>
> I – do recebimento pela parte:
>
> a) da citação;
> b) da comunicação de rejeição das alegações de defesa;
> c) da comunicação de diligência;
> d) da notificação; ou
> e) da intimação.
>
> II – da publicação de edital no Diário Oficial do Município, quando, nos casos indicados no inciso I, a parte não for localizada; ou
>
> III – **nos demais casos, salvo disposição legal expressa em contrário, da publicação sucinta da decisão ou do acórdão no Diário Oficial do Município. (grifo acrescentado)**

No caso em tela, o recurso foi protocolado em 05/12/2022, **uma única vez e dentro do prazo de trinta dias**, sendo, portanto, tempestivo. Como evidenciado pela Secretaria Geral de Controle Externo, a decisão foi publicada no D.O Rio nº 170, de 28 de novembro de 2022.

Após o juízo positivo de admissibilidade, prossegue-se no exame do mérito recursal.

De início, cumpre rememorar que o processo de origem versava sobre Representação formulada pela sociedade empresária ZIT Gráfica e Editora Ltda., em face

[2] Art. 259. Cabe recurso de reconsideração das decisões em processos de:
IV – consulta, denúncia, representação e outros concernentes a sua competência fiscalizatória.

de supostas irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico PE SME nº 0738/2022, tendo por objeto o registro de preços para a prestação de serviços especializados editoriais e gráficos para atender à Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro.

Naquela ocasião, a Representante pleiteou a declaração de nulidade da decisão da Pregoeira que havia determinado a sua inabilitação no certame, diante da ausência das Certidões de Interdição e Tutela.

Em resumo, alegou que houve violação à legislação de regência, bem como às normas editalícias[3], tendo ponderado que a exigência de tais certidões extrapolou as imposições do art. 31 da Lei nº 8.666/93[4] e que a sua habilitação já estaria comprovada com base no registro do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF. Aduziu, por fim, que não lhe foi concedido o prazo de 24h para a juntada de documentos complementares.

Destaca-se, a seguir, extrato da sessão pública ocorrida em 01/08/2022 que culminou na inabilitação da sociedade empresária ZIT Gráfica e Editora Ltda:

Pregoeiro	01/08/2022 09:58:23	Para ZIT GRAFICA E EDITORA LTDA - Sr. licitante, após a análise dos documentos, temos as seguintes considerações: 1)Balanço Patrimonial não possui registro na Junta Comercial, conforme exigido no item 14 B.1 e 2) Não foi anexado ao sistema a Certidão Negativa de Interdições e Tutelas do 1º e 2º Ofícios de acordo com o item 14 B.3.
Pregoeiro	01/08/2022 09:59:19	Para ZIT GRAFICA E EDITORA LTDA - Em consulta ao SICAF não localizei as certidões e o Balanço registrado. Aguardo manifestação da empresa em relação a análise.
33.955.436/0001-93	01/08/2022 10:20:18	Bom dia Sra. Pregoeira. Estaremos procedendo com a atualização do SICAF a fim de atender aos itens A à D do item 14 do EDITAL em sua integralidade. Para tanto, estamos substituindo nesse momento o balanço pelo balanço com registro em juntar comercial. Ademais, não identificamos à princípio as certidões que menciona em "as certidões e o balanço registrado"
Pregoeiro	01/08/2022 10:42:57	Para ZIT GRAFICA E EDITORA LTDA - Sr. Licitante, considerando não ter localizado a Certidão de Interdição e Tutela , no SICAF e no rol de documentos enviados através do Compras net, estou INABILITANDO A LICITANTE, por não possuir os requisitos elencados no item 14 (DA HABILITAÇÃO) do Edital.

Fonte: Processo nº 040/101.348/2022, peça 022, pág. 015.

[3] Arts. 3º, 31 e 34, da Lei nº 8.666/93; art. 4º, XIV, da Lei nº 10.520/2022; arts. 26, §2º; art. 40, parágrafo único, do Decreto nº 10.024/ 2019; art. 1º, §§1º e 3º do Decreto nº 3.722/2001; arts. 3º, 4º, 15, 23, 26 e 28 da IN nº 03 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

[4] 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;
II - certidão negativa de falência ou concordata expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica, ou de execução patrimonial, expedida no domicílio da pessoa física;
III - garantia, nas mesmas modalidades e critérios previstos no "caput" e § 1o do art. 56 desta Lei, limitada a 1% (um por cento) do valor estimado do objeto da contratação.
[...]

Vale frisar que, na mesma oportunidade em que representou perante este Tribunal, a sociedade empresária ZIT Gráfica e Editora Ltda. interpôs recurso administrativo no âmbito do Pregão.

Assim, após manifestação da Procuradoria Geral do Município do Rio de Janeiro opinando pela concessão de prazo à licitante para apresentação de documento complementar faltante[5], a Pregoeira entendeu que os atos atinentes ao referido procedimento deveriam ser postergados até a prolação de decisão definitiva por esta Corte de Contas.

UASG: 986001 - PREF.MUN.DO RIO DE JANEIRO/RJ
Pregão Nº: 7382022

Mensagens da Sessão Pública

Pregoeiro fala: (29/09/2022 12:57:08)	Diante a falta de manifestação, estou suspendendo a sessão e esclareço que qualquer dúvida deverá ser encaminhada por e-mail. Boa tarde a todos!
Pregoeiro fala: (29/09/2022 12:54:22)	Para ZIT GRAFICA E EDITORA LTDA - Sr. Licitante, gostaria de se manifestar?
Pregoeiro fala: (29/09/2022 12:52:14)	Para PLURAL INDUSTRIA GRAFICA LTDA - Sr. Licitante, gostaria de se manifestar?
Pregoeiro fala: (29/09/2022 12:50:13)	Para FAST GRAFICA E EDITORA LTDA - Sr. Licitante, gostaria de se manifestar?
Pregoeiro fala: (29/09/2022 12:49:57)	Portanto, para uma decisão final do certame, aguardo decisão da TCM e da PGM. A nova data será enviada através dos avisos e do chat com mínimo de 24h de antecedência.
Pregoeiro fala: (29/09/2022 12:48:09)	Srs. Licitantes, em relação ao item 2, a Ata de Julgamento de Recurso e o relatório da diligência realizado no parque gráfico da empresa Fast Gráfica, foi elaborado e encaminhado para análise da Assessoria Jurídica da Procuradoria Geral do Município.
Pregoeiro fala: (29/09/2022 12:45:54)	atos pendentes atinentes ao procedimento sejam postergados até a decisão de mérito, fica o certame suspenso até a decisão final do TCM.
Pregoeiro fala: (29/09/2022 12:44:48)	(continuação) Sendo assim, faz-se necessária a volta da realização do certame para a fase de aceitação das propostas, a fim de que seja realizada uma nova sessão para o item 1 da licitação. No entanto, devido a licitante Zit Gráfica ter impetrado Representação no Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro e este decidiu por medida de prudência que os
Pregoeiro fala: (29/09/2022 12:39:36)	A decisão proferida por esta equipe foi de indeferimento do Recurso apresentado pela empresa Zit Gráfica, porém a PGM opinou pelo acolhimento parcial do Recurso, concedendo o prazo a licitante para apresentação do documento complementar faltante a fim de averiguar a habilitação da licitante no certame. (continua)
Pregoeiro fala: (29/09/2022 12:36:52)	Srs. Licitantes, informamos que após a empresa Zit Gráfica interpor recurso e a empresa Plural interpor contrarrazões, esta Pregoeira elaborou Ata de Julgamento de Recurso e encaminhou a peça para análise da Assessoria Jurídica da Procuradoria Geral do Município.
Pregoeiro fala: (29/09/2022 12:32:55)	Srs. Licitantes, boa tarde a todos! Estamos retornando com o pregão nº 738/2022.

Fonte: Processo nº 040/101.348/2022, peça 034, pág. 01.

É importante salientar, ainda, que a proposta apresentada pela Representante, então inabilitada, **figurava-se como mais vantajosa para a Administração Pública**. Senão vejamos.

A sociedade empresária ZIT Gráfica e Editora Ltda. ofereceu o lance de R$ 27.900.000,00 (vinte e sete milhões e novecentos mil reais) e a segunda colocada, Plural

[5] O parecer da PGM Rio consta da Peça 029, págs. 34/43 do Processo nº 040/101.438/2022.

Indústria Gráfica Ltda., ora Recorrente, o de R$30.000.000,00 (trinta milhões), isto é, mais onerosa aos cofres públicos em R$ 2.100.000,00 (dois milhões e cem mil reais).

Diante disso, esta Corte de Contas, com esteio no Voto nº 446/2022- DCPN[6], decidiu pela procedência da Representação quanto à anulação da inabilitação da ZIT Gráfica e Editora Ltda., com determinação à Jurisdicionada para que retomasse à fase de habilitação do Pregão e oportunizasse à Representante a possibilidade de complementar a documentação faltante.

Nesse sentido, cumpre trazer à baila trecho do Voto do Exmo. Sr. Conselheiro David Carlos Pereira Neto que sintetizou os fundamentos para a decisão proferida:

> [...] considerando: (i) a **natureza complementar das certidões ausentes**; (ii) o **permissivo constante** nos Subitens 13.5.2 , 13.10.c e 14.5.1 **para a realização de diligência visando a juntada de documentos complementares**; (iii) que tal prazo **não foi oportunizado à Representante**; (iv) a necessidade de **sempre buscar a proposta mais vantajosa para a administração pública**; e (v) que o Pregão caracteriza-se pela inversão das fases de habilitação e lances, ou seja, a fase de lances ocorre antes da habilitação. **(grifo acrescentado)**

Após essa breve contextualização, passa-se à análise dos argumentos aduzidos pela Recorrente.

A sociedade empresária Plural Indústria Gráfica Ltda. expõe, em síntese, que o certame não teria sido maculado por qualquer vício.

Em sua peça recursal, repisa a necessidade de apresentação das Certidões de Interdição e Tutela - o que não representaria afronta aos limites legais da Lei nº 8.666/93 - e reafirma que a documentação contida no SICAF era insuficiente para atender os requisitos de habilitação.

Nesse ponto, cumpre registrar que o Plenário desta Corte de Contas (Acordão nº 97/2022) julgou procedente a Representação especificamente quanto à anulação da inabilitação da ZIT Gráfica e Editora Ltda. em razão da impossibilidade de a licitante ter

[6] Acordão nº 97/2022 lavrado na 38ª Sessão Ordinária do Plenário, ocorrida em 23/11/2022.

complementado a documentação apresentada, de modo que as questões acima elencadas não foram admitidas como razões de decidir naquela oportunidade.

A Recorrente prossegue em sua explanação, apontando que não poderia ter sido permitida a juntada de documento pela sociedade empresária ZIT Gráfica e Editora Ltda., aludindo que:

> [...]
> 2.10. A empresa deveria ter apresentado documento com data anterior à ocorrência da sessão pública, de maneira que a diligência prevista no Edital do certame não pode ser uma possibilidade absoluta de correção de documentos de habilitação, tampouco oportunizar ao detentor da melhor proposta a chance de complementação da documentação POSTERIORMENTE.
> [...]
> 2.14 **As Certidões não apresentadas pela participante correspondem a documento novo**, não possuindo a finalidade de atestar conteúdo similar e/ou complementar aos documentos juntados, **mas sim com a finalidade de integrar o rol de documentos exigido por meio do edital – e, portanto, caracterizam documento novo**. **(grifo acrescentado)**

Logo, a controvérsia cinge-se em definir se foi oportunizada a apresentação de documento complementar, o que é previsto no Edital de Pregão Eletrônico Para Registro de Preços PE-RP – SME nº 0738/2022[7], ou de documento novo.

Nesse sentido, o art. 43, §3º, da Lei nª 8.666/93 e o art. 26, §9º, do Decreto nº 10.024/2019, dispõem que:

> Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:
>
> § 3º É facultada à Comissão ou autoridade superior, em qualquer fase da licitação, a promoção de diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo, vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta.
>
> [...]

[7] Processo nº 040/101.438/2022, Peça 007:
13.5.2 - Haverá um prazo de vinte e quatro horas, contado da solicitação do pregoeiro no sistema, para envio da proposta, e se necessário, dos documentos complementares, adequada ao último lance ofertado após a negociação.
13.10. c) Caso os dados e informações existentes no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF não atendam aos requisitos estabelecidos no item 14 deste edital, o Pregoeiro verificará a possibilidade de suprir ou sanear eventuais omissões ou falhas mediante consultas efetuadas por outros meios eletrônicos que julgar adequados;
14.5.1 - Na hipótese de necessidade de suspensão da sessão pública para a realização das diligências, com vistas ao saneamento de que trata o item 14.4, a sessão pública somente poderá ser reiniciada mediante aviso prévio no sistema com, no mínimo, vinte e quatro horas de antecedência, e a ocorrência será registrada em ata.

> Art. 26. Após a divulgação do edital no sítio eletrônico, os licitantes encaminharão, exclusivamente por meio do sistema, concomitantemente com os documentos de habilitação exigidos no edital, proposta com a descrição do objeto ofertado e o preço, até a data e o horário estabelecidos para abertura da sessão pública.
>
> § 9º Os documentos complementares à proposta e à habilitação, quando necessários à confirmação daqueles exigidos no edital e já apresentados, serão encaminhados pelo licitante melhor classificado após o encerramento do envio de lances, observado o prazo de que trata o § 2º do art. 38.

Portanto, verifica-se a possibilidade de inclusão de documentos que visem esclarecer ou confirmar informações relativas à documentação já apresentada pelo licitante.

Por outro lado, é vedada a exibição de documento novo, ou seja, aquele que deveria acompanhar a proposta originariamente.

No caso em comento, a sociedade empresária ZIT Gráfica e Editora Ltda., licitante que ofereceu a melhor proposta, foi inabilitada pela Pregoeira por "não ter não localizado a Certidão de Interdição e Tutela, no SICAF e no rol de documentos enviados".

Registra-se que tal exigência está contida no item 14 do Edital relativo à habilitação, mais especificamente no item 14.B.3 que cuida da qualificação econômico-financeira, *in verbis*:

> (B) - QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA
>
> [...]
>
> (B.3) Certidões negativas de falência, recuperação judicial e extrajudicial, ou de insolvência civil expedidas pelo Distribuidor da sede da licitante.
>
> (B.3.1.) Para as licitantes sediadas na Cidade do Rio de Janeiro, a prova será feita mediante apresentação de certidões dos 1º, 2º, 3º e 4º Ofícios de Registro de Distribuição e pelos 1º e 2º Ofícios de Interdições e Tutelas.

Da leitura do tópico colacionado, extrai-se que as certidões expedidas pelo 1º, 2º, 3º e 4º Ofícios de Registro de Distribuição e pelos 1º e 2º Ofícios de Interdições e Tutelas do Município do Rio de Janeiro têm como finalidade comprovar a inexistência de falência, recuperação judicial e extrajudicial ou insolvência civil.

Conforme salientado pela SGCE, as certidões do 1º, 2º, 3º e 4º Ofícios de Registro de Distribuição foram tempestivamente acostadas ao procedimento pela sociedade

empresária ZIT Gráfica e Editora Ltda. Assim sendo, as demais certidões não configuram documento novo, porquanto complementam os já apresentados. Nas palavras do Corpo Instrutivo:

> As certidões do 1º, 2º, 3º e 4º Ofícios de Registro de Distribuição de Feitos Ajuizados **foram oportunamente apresentadas**, de modo que as certidões do 1º e 2º Ofícios de Interdição de Tutelas **não se caracterizam como documento novo, mas como complemento aos apresentados oportunamente, haja vista que se destinam a atestar o mesmo item de qualificação econômico-financeira previsto em edital (14.B.3).**
>
> Na fase de habilitação, a ZIT Gráfica apresentou mais de trinta documentos, **sendo imperiosa a abertura de prazo para saneamento de impropriedades que não alterassem a substância e a validade jurídica de documentos.** Ademais, as certidões do 1º e 2º Ofícios de Interdição de Tutelas, embora emitidas em data posterior, **atestaram condição pré-existente à abertura da sessão pública**.

Cumpre rememorar que a própria Comissão de Pregão, no julgamento do recurso administrativo interposto pela licitante inabilitada, reconheceu que tais certidões se complementam:

> Depreende-se da função de cada Certidão que embora, registrem/certifiquem matérias similares, as mesmas se complementam em suas informações, considerando que as dos 1º, 2º, 3º e 4º Ofícios, estão relacionadas aos feitos, ou seja, ações em andamento e as do 1º e 2º Ofícios de Interdições e Tutelas, ao resultado/decisão dessas ações.

Fonte: Processo nº 040/101.348/2022, peça 029, pág. 24.

Ademais, em recente decisão envolvendo o saneamento de defeitos na documentação relativa à habilitação de licitantes, o Tribunal de Contas da União entendeu que é permitida a juntada de documento ausente comprobatório de condição atendida pelo licitante, sendo dever do Pregoeiro oportunizar a correção de erros ou falhas. Por sua clareza e didática, destaca-se a ementa do Acordão TCU nº 1.211/2021 - Plenário[8]:

> REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO REGIDO PELO DECRETO 10.024/2019. IRREGULARIDADE NA CONCESSÃO DE NOVA OPORTUNIDADE DE ENVIO DE DOCUMENTAÇÃO DE HABILITAÇÃO AOS LICITANTES, NA FASE DE JULGAMENTO DAS PROPOSTAS, SEM QUE O ATO TENHA SIDO DEVIDAMENTE FUNDAMENTADO. PROCEDÊNCIA. REVOGAÇÃO DO CERTAME. MEDIDA CAUTELAR PLEITEADA PREJUDICADA. CIÊNCIA AO JURISDICIONADO ACERCA DA IRREGULARIDADE. OITIVA DO MINISTÉRIO

[8] Vale também ressaltar o Acordão TCU nº 1.795/2015 no qual restou decidido que: "É irregular a inabilitação de licitante em razão de ausência de informação exigida pelo edital, quando a documentação entregue contiver de maneira implícita o elemento supostamente faltante e a Administração não realizar a diligência prevista no art. 43, § 3º, da Lei 8.666/93, por representar formalismo exagerado, com prejuízo à competitividade do certame".

> DA ECONOMIA SOBRE A CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE DE IMPLANTAÇÃO DE MELHORIAS NO SISTEMA COMPRASNET. **Admitir a juntada de documentos que apenas venham a atestar condição pré-existente à abertura da sessão pública do certame não fere os princípios da isonomia e igualdade entre as licitantes e o oposto**, ou seja, **a desclassificação do licitante, sem que lhe seja conferida oportunidade para sanear os seus documentos de habilitação e/ou proposta, resulta em objetivo dissociado do interesse público, com a prevalência do processo (meio) sobre o resultado almejado (fim). O pregoeiro, durante as fases de julgamento das propostas e/ou habilitação, deve sanear eventuais erros ou falhas que não alterem a substância das propostas, dos documentos e sua validade jurídica, mediante decisão fundamentada**, registrada em ata e acessível aos licitantes, nos termos dos arts. 8º, inciso XII, alínea "h"; 17, inciso VI; e 47 do Decreto 10.024/2019; **sendo que a vedação à inclusão de novo documento, prevista no art. 43, §3º, da Lei 8.666/1993 e no art. 64 da Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021), não alcança documento ausente, comprobatório de condição atendida pelo licitante quando apresentou sua proposta, que não foi juntado com os demais comprovantes de habilitação e/ou da proposta, por equívoco ou falha, o qual deverá ser solicitado e avaliado pelo pregoeiro**. (**grifo acrescentado**) Acordão TCU nº 1211/2021 – Plenário. Processo nº 018/651/2020-8.

Sendo assim, considerando que as Certidões posteriormente juntadas pela sociedade empresária ZIT Gráfica e Editora Ltda. visavam a complementar as Certidões apresentadas em momento oportuno e que tal documentação já atestava o cumprimento das exigências do item 14.B.3 do Edital, conclui-se que se tratam de documentos complementares e não novos.

Por fim, sobreleva notar o tratamento conferido à matéria pela Lei nº 14.133/2021 - Nova Lei de Licitações. Seguindo a tendência de afastar o formalismo exacerbado, o diploma traz importante previsão no art. 64[9], autorizando, em algumas hipóteses, a substituição ou apresentação de novos documentos na fase de habilitação.

Sobre este ponto, o administrativista Rafael Oliveira[10] nos ensina que:

> Cabe registrar que que a possibilidade de substituição de documentos de habilitação não encontrava expressa previsão na Lei 8.666/1993 e **revela importante avanço na relativização de formalidades que poderiam colocar em risco a competividade**.

[9] Art. 64. Após a entrega dos documentos para habilitação, não será permitida a substituição ou a apresentação de novos documentos, salvo em sede de diligência, para:
I - complementação de informações acerca dos documentos já apresentados pelos licitantes e desde que necessária para apurar fatos existentes à época da abertura do certame;
II - atualização de documentos cuja validade tenha expirado após a data de recebimento das propostas.
§ 1º Na análise dos documentos de habilitação, a comissão de licitação poderá sanar erros ou falhas que não alterem a substância dos documentos e sua validade jurídica, mediante despacho fundamentado registrado e acessível a todos, atribuindo-lhes eficácia para fins de habilitação e classificação.

[10] Oliveira, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo. 10ª ed., rev., atual. e reform. - Rio de Janeiro: Método, 2022. págs. 513/514.

> Em razão do formalismo moderado, a comissão de licitação, na fase de habilitação, poderá sanar erros ou falhas que não alterem a substância dos documentos e sua validade jurídica, mediante despacho fundamentado registrado e acessível a todos, atribuindo-lhes eficácia para fins de habilitação e classificação (art. 64, §1.º, da nova Lei de Licitações). **Mais uma vez andou bem a nova Lei de Licitações, abrindo caminho para a possibilidade de saneamento de erros ou falhas formais que não modificam o conteúdo e a validade da documentação apresentadas pelos licitantes. (grifo acrescentado)**

Diante de todo o exposto, verifica-se que, embora o art. 257 do RITCMRio[11] possibilite a apresentação de contrarrazões quando há interposição de recurso, o desprovimento do presente, sem a oitiva da parte contrária, não ofende os princípios do contraditório e da ampla defesa.

Da análise da documentação acostada aos autos - tanto do presente processo como do processo de origem-, é possível vislumbrar, de modo exauriente, a improcedência da pretensão recursal ora deduzida com amparo nos fundamentos lançados no decorrer deste Voto.

Diferente seria se o recurso fosse provido para reformar a decisão atacada, benéfica à sociedade empresária ZIT Gráfica e Editora Ltda., que não integra formalmente esta relação jurídica processual.

Faz-se, assim, um paralelo com o instituto da improcedência liminar do pedido previsto no Código de Processo Civil de 2015[12], transpondo-se a mesma inteligência, com as devidas adaptações, para o julgamento do presente Recurso de Reconsideração.

Acerca do tema, vale colacionar lição de Fredie Didier Júnior[13]:

> A improcedência liminar do pedido é a decisão jurisdicional que, antes da citação do demandando, julga improcedente o pedido formulado pelo demandante. [...] Em situações de manifesta improcedência do pedido, o legislador dispensa a citação do demandado, autorizando que se profira um julgamento a ele favorável. [...] **Não há, por isso, qualquer violação à garantia do contraditório, tendo em vista que se trata de um julgamento de improcedência. O demandado não precisa ser ouvido para sair vitorioso. Não há qualquer prejuízo para o réu decorrente da prolação de uma decisão que lhe favoreça. (grifo acrescentado).**

---

[11] Art. 257. Havendo partes com interesses opostos, a interposição de recurso por uma delas enseja à outra a apresentação de contrarrazões, no mesmo prazo dado ao recurso.
[12] CPC/15: Art. 332. Nas causas que dispensem a fase instrutória, o juiz, independentemente da citação do réu, julgará liminarmente improcedente o pedido que contrariar:
[13] Didier Jr., Fredie. Curso de Direito Processual Civil: Introdução ao Direito Processual Civil, parte geral e processo de conhecimento. 19. Ed. – Salvador: Ed. Jus Podivm, 2017. pág. 667.

DA CONCLUSÃO

Na linha da proposta encaminhada pela Secretaria Geral de Controle Externo, **VOTO**, nos termos do art. 260[14] do RITCMRio, c/c art. 58[15] da LOTCMRio pelo **conhecimento** do Recurso de Reconsideração interposto, **negando-lhe provimento**, mantendo os fundamentos da decisão recorrida, com posterior **arquivamento** dos autos, com fulcro no art. 143, III, do RITCMRio[16], cientificando o Recorrente e a Secretaria Municipal de Educação do inteiro teor da decisão que vier a ser proferida.

Rio de Janeiro, de de 2023.

Bruno Maia de Carvalho
Conselheiro Relator

[14]Art. 260. O recurso de reconsideração, que terá efeito suspensivo, poderá ser formulado por escrito, uma só vez, dentro do prazo de trinta dias corridos, contados na forma prevista no art. 149.
[15] Art. 58.O recurso de reconsideração, que terá efeito suspensivo, poderá ser formulado por escrito uma só vez, dentro do prazo de trinta dias, contados na forma prevista no art. 66-d.
[16] Art. 143, O Tribunal pode determinar o arquivamento do processo nas seguintes situações:
[...]
III – quando o processo tenha cumprido o objetivo para o qual foi constituído.