

**Tipo de processo:** Representação.

**Unidade jurisdicionada envolvida:** Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Econômico (SMDUE)

**Representante:** Descomplica Tecnologia e Educação S.A.

**Objeto da Representação:** Supostas irregularidades no Pregão Eletrônico para Registro de Preços n.º 1039/2023 (1031/2023) – SMDUE.

**Proposta:** Conhecimento. Improcedência. Arquivamento.

## 1. INTRODUÇÃO

Trata-se de representação (P002), com pedido de tutela de urgência, formulada pela Descomplica Tecnologia e Educação S.A., pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 10.393.366/0001-21, na qual são apontadas supostas irregularidades no Pregão Eletrônico 1039/2023 (1031/2023).

O objeto da presente licitação é o registro de preços para a contratação de serviços de ministração de cursos de linguagem de programação, na metodologia de “bootcamps”, para atender ao Decreto Rio nº 52.448, de 10 de maio de 2023, que estabelece as regras para os ciclos 2023-2024, da Iniciativa Programadores Cariocas, com objetivo de formar cidadãos pertencentes aos grupos mais vulneráveis em profissionais de programação, incluindo processo seletivo, fornecimento de equipamento (computador), além do repasse de auxílio financeiro.

Registra-se que, por meio do Despacho nº 6/2024, proferido pelo Exmo. Sr. Conselheiro Relator David Carlos Pereira Neto, à Peça P020, foi proposta diligência à jurisdicionada, na forma do art. 46-A, I<sup>1</sup> do RITCMRio, para que, no prazo de 5 dias, a jurisdicionada se manifestasse “sobre a totalidade dos fatos apresentados na representação em exame, sem prejuízo da remessa de todos os documentos referentes ao certame, como eventuais impugnações ao instrumento convocatório”.

Ato contínuo, à peça P030, com fundamento no art. 46, II, “b”<sup>2</sup>, c/c o art. 246<sup>3</sup>, ambos do RITCMRio, o Exmo. Sr. Conselheiro Relator deferiu a medida cautelar requerida, nos seguintes termos:

I - Pelo DEFERIMENTO da medida cautelar requerida, para determinar ao Exmo. Sr. Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano e Econômico que se abstenha de assinar o contrato com a empresa classificada para os

<sup>1</sup> Art. 46-A. Os Conselheiros Relatores poderão atuar monocraticamente, nas seguintes hipóteses:

I – por despacho, para a solicitação de documentos e informações necessárias ao saneamento do processo, por meio de diligências aos jurisdicionados e outros, a ser submetido ao Plenário, na sessão presencial imediatamente subsequente, excetuada a submissão nos casos de processos de aposentadorias e pensões;

<sup>2</sup> II – por decisão monocrática:

b) para deferir ou indeferir tutela provisória, nos termos do art. 246, a ser submetida ao Plenário, na sessão presencial imediatamente subsequente, independentemente de agravo;

<sup>3</sup> Art. 246. O Plenário, o Relator e o Presidente, no caso de impossibilidade do Relator, poderão, de ofício ou mediante provocação, nos termos do Novo Código de Processo Civil, aplicado no que couber, conceder tutela provisória, com ou sem a prévia oitiva da parte, determinando, entre outras providências, a suspensão do ato ou do procedimento impugnado, até que o Tribunal decida sobre o mérito da questão suscitada, fazendo indicação expressa dos dispositivos observados nos termos do art. 220.

lotes 01 a 10 do Pregão Eletrônico nº 1039/2023, objeto da presente Representação, sem prejuízo do cumprimento da decisão anteriormente proferida em sede de diligência, até que esta Corte se manifeste, de forma definitiva, quanto ao seu mérito; e

II - Pela INTIMAÇÃO, em caráter de urgência, da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Econômico – SMDUE, na pessoa de seu Secretário, para que tome ciência e cumpra, imediatamente, a presente decisão.

Em atendimento à supramencionada Decisão Monocrática, a SMDUE apresentou sua manifestação, por meio do OFÍCIO Nº EIS-OFI-2024/00586, à Peça P036.

## **2. EXAME DE ADMISSIBILIDADE**

A Secretaria Geral de Controle Externo (SGCE) apreciou o exame de admissibilidade em sua instrução (peça P037) e encaminhou o processo a esta Inspeção para o devido exame de mérito da representação, bem como para a análise quanto à manutenção ou revogação da tutela deferida.

Este corpo técnico ratifica o conhecimento da presente representação, tendo em vista a legitimidade da representante junto a esta Corte, nos termos do art. 201, V4, da Deliberação TCMRio n.º 266/2019 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro – RITCMRio), c/c o art. 170, §4º5, da Lei n.º 14.133/2021.

Além disso, estão presentes os demais requisitos previstos no art. 1996, c/c o art. 201, parágrafo único7, ambos do RITCMRio.

## **3. EXAME TÉCNICO**

O edital do pregão eletrônico em análise refere-se à contratação de prestação de serviços de ministração de cursos de linguagem de programação, na metodologia de “bootcamps”, conforme especificações do termo de referência.

### **3.1. Das alegações da representante (peças P002 e P027)**

Em apertada síntese, a representante alega a existência de defeito insanável na proposta da licitante declarada vencedora do certame, Upgrade Cursos Assessoria

---

4 Art. 201. Têm legitimidade para representar ao Tribunal:

V – outros órgãos, entidades ou pessoas que detenham essa prerrogativa por força de lei específica.

5 § 4º Qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar aos órgãos de controle interno ou ao tribunal de contas competente contra irregularidades na aplicação desta Lei.

6 Art. 199. A denúncia sobre matéria de competência do Tribunal deverá referir-se a administrador ou responsável sujeito à sua jurisdição, ser redigida em linguagem clara e objetiva, conter o nome legível do denunciante, sua qualificação e endereço, e estar acompanhada de indício concernente à irregularidade ou ilegalidade denunciada.

7 Parágrafo único. Aplicam-se às representações, no que couber, os dispositivos constantes da Subseção III – Denúncia.

Consultoria e Treinamento Ltda., pois o conteúdo do plano de trabalho apresentado não teria atendido às exigências previstas no Edital e no Termo de Referência.

A requerente também questiona as decisões administrativas que rejeitaram os recursos que interpôs, vez que estas seriam nulas por suposta ausência de motivação.

Ademais, a postulante contesta o atendimento das exigências referentes à capacidade técnica pela licitante vencedora, notadamente no que se refere ao quantitativo de experiência, bem como defende que a empresa não teria provado sua capacidade para prestar todos os serviços descritos no objeto do certame. Discute, ainda, acerca dos atestados de “bootcamp” em programação da empresa Upgrade, uma vez que estes supostamente não atenderiam ao requisito de validade temporal do Edital no subitem 13.3<sup>8</sup>, bem como seriam irregulares pela ausência de firma reconhecida, conforme item 5, não tendo sido realizadas diligências que seriam necessárias no contexto narrado.

Em prosseguimento, aduz a representante suposta incompletude nos documentos de habilitação econômico-financeira da licitante Upgrade, no que se refere às Notas Explicativas, nos termos que estaria proposto no item B.1<sup>9</sup> do Edital.

A requerente também alega que o pregoeiro, muito contrariado com o legítimo exercício do direito de ampla defesa da representante, se recusou a receber o recurso hierárquico no último dia do prazo, a saber, dia 18/03/2024.

Ainda em seu pronunciamento, a representante detalha que, após protocolar a representação com pedido de tutela provisória, no dia 19/03/2024 o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (TCMRio) determinou que a jurisdicionada fosse ouvida, em 5 (cinco) dias, antes de apreciar o pedido cautelar. Ademais, alega que, após o conhecimento do conteúdo da representação e da decisão do Tribunal, o pregoeiro publicou, em 22/03/2024, no site da Prefeitura, a decisão de homologação de cada um dos lotes do certame, indicando que tais decisões teriam sido tomadas no dia 18/03/2024, um dia antes da distribuição da representação, ou seja, quando ainda transcorria prazo legal para a interposição de recurso hierárquico.

Em seu arrazoado, pleiteou a esta Corte o deferimento de medida liminar para suspender o Pregão Eletrônico nº 1039/2023, quanto aos lotes 1 ao 10.

Requeru, ainda, quanto ao mérito, o reconhecimento das ilegalidades descritas, a fim de que se inabilitasse a licitante Upgrade Cursos Assessoria Consultoria e Treinamento Ltda.

<sup>8</sup> 13.3 – Se os Certificados, Declarações, Registros e Certidões não tiverem prazo de validade declarado no próprio documento, da mesma forma que não conste previsão em legislação específica, os referidos documentos deverão ter sido emitidos há, no máximo, 90 (noventa) dias, contados até a data da realização da licitação.

<sup>9</sup> (B.1) Balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, já exigíveis e apresentados na forma da lei, devidamente registrados na Junta Comercial do Estado de sua sede ou domicílio ou em outro órgão equivalente, devendo apresentar:

Subsidiariamente, pediu o retorno do referido pregão à fase de verificação dos documentos de habilitação para que se promovesse diligência quanto ao conteúdo dos atestados de capacidade técnica.

### **3.2. Da manifestação da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Econômico (SMDUE)**

A Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Econômico (SMDUE) encaminhou, tempestivamente, em 26/03/2024, por meio do Ofício nº EIS-OFI-2024/00586 (peça P036), e em 04/04/2024, por meio do Ofício nº EIS-OFI-2024/00650 (peça P039), os esclarecimentos prestados pelas áreas técnicas do órgão, que possuem competência para o enfrentamento dos fatos apontados pela requerente.

Esclarece que, no curso do certame, o pregoeiro e sua equipe de apoio, agiram de forma diligente com todas as empresas licitantes, conduzindo a licitação com a estrita observância aos princípios que regem as licitações públicas.

Informa que a representante requereu: i) O deferimento, liminar, da tutela provisória cautelar para determinar a suspensão do procedimento licitatório, com relação aos itens 01 a 10; ii) A desclassificação da licitante UPGRADE, com escopo de restabelecer a juridicidade do processo licitatório, tendo em vista a apresentação de um Plano de Trabalho que não teria atendido aos requisitos previstos no Termo de Referência; iii) A anulação da decisão do pregoeiro, assim como as subsequentes, com relação aos itens 01 a 10, para que se fizesse uma efetiva análise do Plano de Trabalho apresentado pela empresa UPGRADE, cotejando o seu conteúdo com os requisitos exigidos no item 5 do Termo de Referência, com a finalidade de restaurar a juridicidade do certame; iv) A inabilitação da empresa UPGRADE, com relação aos itens 01 a 10, pois não comprovou ter realizado as atividades exigidas na licitação em quantitativo compatível com o objeto do certame; não comprovou ter realizado as atividades de fornecimento de computadores e de repasse de auxílio financeiro; e não apresentou atestados de capacidade técnica formalmente adequados pelo critério temporal indicado no edital; v) A inabilitação da empresa UPGRADE, com relação aos lotes 01 a 10, diante do não preenchimento do requisito de habilitação econômico-financeira, na forma da lei; vi) A anulação dos atos conclusivos do processo licitatório para que esse retorne à fase de verificação dos documentos de habilitação, abrindo-se diligência de verificação sobre o conteúdo dos atestados de capacidade técnica emitidos por pessoas privadas que não possuem firma reconhecida.

Discorre que o procedimento utilizado no certame foi o de registro de preços, disposto no art. 78, inciso IV<sup>10</sup>, da Lei nº 14.133 /2021, a fim de possibilitar uma futura contratação durante a vigência da ata. Conforme preceitua o art. 83<sup>11</sup> da mesma lei e o Informativo de

<sup>10</sup> Art. 78. São procedimentos auxiliares das licitações e das contratações regidas por esta Lei:

IV - sistema de registro de preços;

<sup>11</sup> Art. 83. A existência de preços registrados implicará compromisso de fornecimento nas condições estabelecidas, mas não obrigará a Administração a contratar, facultada a realização de licitação específica para a aquisição pretendida, desde que devidamente motivada.

Licitações e Contratos nº 244<sup>12</sup> do Tribunal de Contas da União (TCU), a Administração não fica obrigada a contratar, gerando apenas uma expectativa de direito ao signatário.

Ainda em seu pronunciamento, a SMDUE comunicou as razões que levaram à inabilitação inicial da empresa UPGRADE CURSOS ASSESSORIA CONSULTORIA E TREINAMENTO, que, no final, se tornou vencedora do certame. Inicialmente, o pregoeiro entendeu que, apesar de a empresa apresentar experiência em “bootcamps”, essa era de carga horária inferior àquela considerada pela equipe técnica para formar um profissional em programação, baseando-se no item 4.2 do Termo de Referência, que trata sobre os cursos a serem oferecidos pelas empresas vencedoras do certame, destacando, o referido item, uma carga horária mínima de 400 (quatrocentas) horas.

Explicita ainda que, após Recurso Administrativo interposto pela UPGRADE e análise das razões apresentadas, verificou inexistência de carga horária mínima ao conceito de “bootcamp” para aprendizagem, e não exigibilidade, como condição de habilitação, da apresentação de Atestado de Capacidade Técnica com informação de carga horária mínima dos serviços prestados, detalhando, inclusive, que nem mesmo a representante informou a carga horária em seus 5 (cinco) projetos apresentados.

Acrescenta que, ao ser consultada, a Empresa Municipal de Informática do Município do Rio de Janeiro (IPLAN RIO) concluiu, em parecer opinativo, ser favorável ao aceite dos atestados da empresa UPGRADE, frente ao exigido no Termo de Referência, expondo que os atestados possuíam “forte aderência ao demandado”, corroborando com a análise realizada. Com isso, o pregoeiro, por seu dever e direito, reviu seus atos.

Ainda em seu pronunciamento, a SMDUE transcreveu, ponto a ponto, os itens do Plano de Trabalho apresentado pela empresa UPGRADE, conforme indicado no item 5 do Termo de Referência, a fim de evidenciar o seu atendimento.

Argumenta também que todos atestados de capacidade técnica fornecidos pela empresa UPGRADE possuem correlação com o objeto da licitação, tendo sido atestada expressamente a metodologia “bootcamp” em todos eles.

No que se refere ao quantitativo compatível com o objeto do certame, destaca que o procedimento licitatório foi dividido em 11 itens, com quantidade entre 160 e 200 alunos, informando que a capacidade técnica foi avaliada pelo conhecimento de serviço realizado próximo ao objeto da licitação, para cada item, e não para todos os itens, conforme esclarece o TCU<sup>13</sup> e de acordo com o próprio Edital (subitem 6.1<sup>14</sup>), não cabendo análise do quantitativo referente à totalidade dos itens. Ressaltou também que a própria representante

---

<sup>12</sup> Plenário: 1. A ata de registro de preços caracteriza-se como um negócio jurídico em que são acordados entre as partes, Administração e licitante, apenas o objeto licitado e os respectivos preços ofertados. A formalização da ata gera apenas uma expectativa de direito ao signatário, não lhe conferindo nenhum direito subjetivo à contratação.

<sup>13</sup> “Cada item ou grupo é uma licitação autônoma, processada no mesmo procedimento licitatório, com existência jurídica própria.” (Acórdão nº 484/2007, 1801/2008, 592/2012, 1516/2013-P, 2895/2014-P)

<sup>14</sup> 6.1 – O critério de julgamento da presente licitação é o menor preço por item discriminado no Termo de Referência.

informou o quantitativo de alunos em apenas 1 (um), dos 5 (cinco) atestados de capacidade técnica entregues por ela, não esclarecendo, portanto, para quantos alunos foram ministrados os conhecimentos alegados, ou seja, não cabendo à representante arguir inabilitação daquilo que nem ela mesma apresentou.

Com relação à capacidade para prestar todos os serviços, esclarece que em momento algum o Edital exigiu informações de como deveriam ser fornecidos computadores e repassados auxílios financeiros, e que nem mesmo a representante evidenciou tais informações em seus atestados, ou seja, em nenhum deles foi mencionado algo sequer próximo ou semelhante ao fornecimento de computadores e serviço de repasse de auxílio financeiro.

No tocante à validade temporal dos certificados, destaca que é preciso analisar os atestados de capacidade técnica de forma a assegurar a atualidade e efetividade das informações contidas nos mesmos, concluindo que o prazo de apresentação dos atestados da UPGRADE é perfeitamente razoável, conforme datas já apresentadas pela representante, a fim de se compreender suficientemente que a licitante vencedora do certame tem condições técnicas de executar a prestação do serviço em tela.

Quanto à ausência de firma reconhecida, a jurisdicionada esclarece que a exigência de firma reconhecida em atestado de capacidade técnica decorre de um formalismo excessivo da Administração Pública, não encontrando respaldo nos princípios licitatórios. Sendo os atestados fornecidos por pessoa de direito privado, a exigência acaba por restringir a competição, já que envolve um custo a mais para a participação no certame, conforme entendimento do TCU<sup>15</sup>.

A jurisdicionada evidencia também que a representante questiona sobre a competência da assinatura de um atestado da UPGRADE, que teria sido emitido pelo Conselho Regional de Medicina de Santa Catarina (CRM-SC), com firma reconhecida. Entretanto, de acordo com a SMDUE, não cabe análise de atestados que possuam objeto distinto daquele exigido em Edital, como foi o caso deste específico, não sendo considerado como documentação comprobatória pela jurisdicionada.

Ainda em seu pronunciamento, a SMDUE alega que, no que tange à redação muito similar dos atestados, a representante apresentou 05 (cinco) atestados, onde 04 (quatro) deles possuem texto padrão, com emprego de expressões e frases idênticas, tendo sido 03 (três) deles produzidos no mesmo dia (10/10/2023). Além disso, informa que é mais relevante para a Administração a comprovação da atualidade e efetividade das informações contidas no atestado em consonância com o objeto da licitação.

Em prosseguimento, no que se refere à incompletude nos documentos de habilitação econômico-financeira da licitante Upgrade, especificamente às Notas Explicativas, destaca que verificou minuciosamente todos os requisitos de habilitação do certame, e em ponto

---

<sup>15</sup> Acórdão nº 4.061/2020 – Plenário: (...) a exigência de reconhecimento de firma em documento de habilitação (...), restringe a competitividade da licitação, em dissonância com decisões desta Corte.

nenhum do edital consta a solicitação de apresentação do mencionado documento como condição de habilitação econômico-financeira.

Esclarece que a publicação de Notas Explicativas às demonstrações financeiras está prevista no §4º do art. 176<sup>16</sup> da Lei nº 6.404/1976, que dispõe apenas sobre as Sociedades por Ações. Informa que as Notas Explicativas visam fornecer as informações para esclarecimento da situação patrimonial da empresa, para menção de fatos que podem vir a alterá-la futuramente e que, com base em “Orientações Normativas”, a representante alega ser obrigatória a complementação das demonstrações contábeis com Notas Explicativas.

Elucida também que inexistente lei nesse sentido, tão somente orientação normativa do Conselho Federal de Contabilidade, o qual vem buscando adequar as normas brasileiras de contabilidade aos padrões internacionais. A jurisdicionada conclui que, se não há lei exigindo Notas Explicativas nas demonstrações contábeis para todos os tipos de empresa, existindo somente previsão para as S/A, não pode Resolução estabelecer tal obrigatoriedade, por ofensa ao princípio da legalidade, basilar da Lei nº 14.133/2021, que rege o processo licitatório em questão, ou seja, a apresentação do balanço patrimonial e demonstrações contábeis da UPGRADE cumpriram sua finalidade exigida no Edital, e a exigência de Notas Explicativas, a fim de complementar as demonstrações contábeis, seria demasiadamente excessiva, demonstrando um exagero de formalismo, uma vez que não constou no instrumento editalício, e infringiria os princípios da vinculação ao instrumento convocatório, legalidade, proporcionalidade e razoabilidade.

Com relação ao questionamento da representante sobre as decisões administrativas que rejeitaram os recursos que interpôs, argumentando que estas seriam nulas por suposta ausência de motivação, a jurisdicionada alega que a representante, buscando encontrar desesperadamente qualquer justificativa que atribua nulidade ao procedimento licitatório em comento, arguiu, inclusive, que foram dadas decisões genéricas. Entretanto, a documentação apresentada pela UPGRADE, após a devida análise pelo pregoeiro e sua equipe de apoio, demonstrava clara habilitação da licitante ao certame, e, inconformada com o parecer conclusivo, a representante arguiu questões óbvias e já expressamente demonstradas.

No que se refere à recusa do pregoeiro em receber o recurso hierárquico no último dia do prazo, a saber, dia 18/03/2024, alega a jurisdicionada que, de acordo com o disposto

---

<sup>16</sup> Art. 176. Ao fim de cada exercício social, a diretoria fará elaborar, com base na escrituração mercantil da companhia, as seguintes demonstrações financeiras, que deverão exprimir com clareza a situação do patrimônio da companhia e as mutações ocorridas no exercício:

§ 4º As demonstrações serão complementadas por notas explicativas e outros quadros analíticos ou demonstrações contábeis necessários para esclarecimento da situação patrimonial e dos resultados do exercício.

nos itens 1.3<sup>17</sup>, 14.3<sup>18</sup> e 14.4<sup>19</sup> do Edital, a licitação em comento foi processada exclusivamente por meio eletrônico e, portanto, a apresentação das razões de recurso somente poderia se dar em campo próprio do sistema eletrônico. Segundo a SMDUE, a abordagem presencial ao pregoeiro e o recebimento por ele do recurso citado feririam os princípios da impessoalidade, igualdade e vinculação ao instrumento convocatório. Ainda assim, a jurisdicionada esclarece que não há que se falar em término de prazo em 18/03/2024, haja vista que não havia prazo em curso na data mencionada pela representante.

Com relação à publicação, em 22/03/2024, no site da Prefeitura, da decisão do pregoeiro de homologação de cada um dos lotes do certame, indicando que tais decisões teriam sido tomadas no dia 18/03/2024, um dia antes da distribuição da representação, ou seja, quando ainda transcorria prazo legal para a interposição de recurso hierárquico, a SMDUE esclarece que estão sendo cumpridas as determinações do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (TCMRio) em DILIGÊNCIA proferida em 19/03/2024 e encaminhada no dia 20/03/2024, conforme consta no Sistema de Controle de Processos (SCP) dessa Corte. A jurisdicionada aduz que, desde que a decisão tomada por esse Tribunal chegou ao seu conhecimento, não foram realizados quaisquer movimentos inerentes ao Pregão em questão, que pudessem comprometer a utilidade do processo em comento, tampouco a eficácia de eventual decisão de mérito a ser proferida por essa Corte de Contas, explicando que a publicação de adjudicação e homologação do certame se deu em data anterior à diligência proferida. Esclarece também que não houve qualquer intenção de descumprir o que fora determinado por esse Egrégio Tribunal até que o mesmo se manifestasse, de forma definitiva, quanto ao mérito do objeto em discussão, pois, somente em 22/03/2024, portanto, após o conhecimento da DILIGÊNCIA proferida, a representante apresentou um novo documento a essa Corte, alegando as já citadas decisões do pregoeiro.

### **3.3. Análise da 6ª IGE**

Preliminarmente, cumpre frisar que a representante alega a existência de defeito insanável na proposta da Upgrade Cursos Assessoria Consultoria e Treinamento Ltda. por conta do conteúdo do Plano de Trabalho apresentado, que supostamente não teria atendido às exigências previstas no Edital e no Termo de Referência. Já a SMDUE alega que transcreveu, ponto a ponto, os itens do Plano de Trabalho apresentado pela licitante

<sup>17</sup> 1.3 – A presente licitação será processada exclusivamente por meio eletrônico, sendo utilizado o Sistema COMPRASNET, disponibilizado e processado no endereço eletrônico <https://www.gov.br/compras/pt-br> (Portal Nacional de Compras Públicas), mantido pelo Governo Federal, e regulamentado pelo Decreto Federal nº 10.024/2019, a que as licitantes interessadas se submetem, devendo providenciar o seu credenciamento junto ao referido sistema, no sítio antes indicado, para obtenção da chave de identificação e da senha, antes da data determinada para a realização do Pregão Eletrônico.

<sup>18</sup> 14.3 – As licitantes que manifestarem o interesse em recorrer terão o prazo de 3 (três) dias úteis para apresentação das razões do recurso, sendo facultado às demais licitantes a oportunidade de apresentar contrarrazões no mesmo prazo, contado a partir do dia do término do prazo da recorrente, sendo-lhes assegurada vista imediata dos elementos indispensáveis à defesa dos seus interesses.

<sup>19</sup> 14.4 – A apresentação das razões e das contrarrazões dos recursos deverá ser realizada, única e exclusivamente, em campo próprio do sistema eletrônico, observados os prazos estabelecidos no item anterior.

vencedora, a fim de evidenciar o atendimento deles. Isto posto, após analisar o Plano de Trabalho enviado pela licitante vencedora e comparando com o que se pede no modelo de Plano de Trabalho que consta no Edital, não prospera a alegação feita pela representante, visto que, apesar do item “Metodologia Utilizada” estar focando mais no objetivo a se alcançar com a metodologia que de fato será usada, tal item foi satisfatoriamente exposto, pois também consta a explicação da utilização metodológica no curso a ser fornecido, e todos os demais itens do Plano de Trabalho foram especificados de maneira a atender o que se pede no Termo de Referência.

A requerente também questiona as decisões administrativas que rejeitaram os recursos que interpôs, alegando que seriam nulas por suposta ausência de motivação. Em contrapartida, a jurisdicionada alega que a representante, supostamente buscando encontrar, de forma desesperada e inconformada com o parecer conclusivo, qualquer justificativa que atribua nulidade ao procedimento licitatório em comento, arguiu que foram dadas decisões genéricas em questões supostamente óbvias e já expressamente demonstradas, já que a documentação apresentada pela UPGRADE, após a devida análise pelo pregoeiro e sua equipe de apoio, supostamente demonstrava clara habilitação da licitante ao certame. Por conseguinte, após verificação cuidadosa das decisões administrativas proferidas, não há espaço para se confirmar, de formar inquestionável, razoável e irredutível, uma ausência de motivação por parte do pregoeiro e equipe de apoio, visto que há uma síntese do que já é evidenciado nos documentos da licitante vencedora, não havendo a necessidade de se aprofundar em detalhes que já estão comprovados nos documentos.

Ademais, a postulante contesta o atendimento das exigências referentes à capacidade técnica pela licitante vencedora, notadamente no que se refere ao quantitativo de alunos, à prestação dos serviços descritos no objeto do certame, à validade temporal dos atestados e à ausência de firma reconhecida, alegando suposta negligência nas diligências que seriam necessárias no contexto narrado.

Por outro lado, a SMDUE argumenta que, no que se refere ao quantitativo de alunos, o procedimento licitatório foi dividido em 11 itens, com quantidades entre 160 e 200 alunos, informando que a avaliação foi feita para cada item, e não para todos os itens, conforme esclarecem os Acórdãos n.º 484/2007, 1801/2008, 592/2012, 1516/2013-P, 2895/2014-P do TCU, e de acordo com o próprio Edital (subitem 6.1), não cabendo análise do quantitativo de alunos referente à totalidade dos itens.

Ressaltou também que a própria representante informou o quantitativo de alunos em apenas 1 (um), dos 5 (cinco) atestados de capacidade técnica entregues por ela, não esclarecendo, portanto, para quantos alunos foram ministrados os conhecimentos descritos, ou seja, supostamente não cabendo à representante arguir inabilitação daquilo que nem ela mesma apresentou.

Sendo assim, entende-se que não prospera a alegação da representante, pois, além de caber à Administração a avaliação das quantidades que permitirão confirmar a capacidade técnica dos licitantes no tocante ao objeto do certame, tal relevância da quantidade de alunos, embora não seja insignificante, é relativa e discricionária, visto que: 1) por ser um serviço a ser prestado de forma presencial, um ponto importante a ser tratado, talvez até mais que a quantidade de alunos, é o da estrutura física a ser disponibilizada aos mesmos, assim como, se a forma de prestação do serviço fosse à distância, um ponto crucial de cuidado seria o da estrutura tecnológica; 2) o item E4<sup>20</sup> do Edital informa que as quantidades devem ser compatíveis e pertinentes tecnicamente com o objeto da licitação, mas não especifica uma porcentagem ou algum parâmetro que possa invalidar as quantidades trazidas pela licitante vencedora; 3) os julgados do STJ, do TCU e do TRF5 (P002, p. 13 a 15), trazidos pela representante, deixam clara a permissão, ou seja, discricionariedade, portanto, não obrigatoriedade, de o edital trazer exigências mínimas para comprovar aptidão de forma razoável, proporcional, adequada e pertinente em relação ao objeto a ser licitado.

Já no que diz respeito à capacidade de prestação dos serviços descritos no objeto do certame, a jurisprudência esclarece que em momento algum o Edital exigiu informações de como deveriam ser fornecidos computadores e repassados auxílios financeiros, além de nem mesmo a representante evidenciar tais informações em seus atestados. Isto posto, diante das evidências editalícias em não trazer, de fato, comprovações específicas nesta seara, não há espaço para se acatar a alegação trazida pela representante.

Com relação à validade temporal dos atestados, a SMDUE destaca que é preciso analisar os Atestados de Capacidade Técnica de forma a assegurar a atualidade e efetividade das informações contidas nos mesmos, concluindo que o prazo de apresentação dos atestados da UPGRADE seria perfeitamente razoável, conforme datas já apresentadas pela representante, a fim de se compreender suficientemente que a licitante vencedora do certame tem condições técnicas de executar a prestação do serviço em tela. Na avaliação desta inspeção, conforme entendimento do Tribunal de Contas da União, o atestado de capacidade técnica possui natureza declaratória, e não constitutiva, por se tratar de uma condição preexistente.

REPRESENTAÇÃO, COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. SUPOSTAS IRREGULARIDADES OCORRIDAS EM PROCEDIMENTO LICITATÓRIO PARA AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS LABORATORIAIS. CAUTELAR CONCEDIDA. VÍCIO INSANÁVEL NO MOTIVO DETERMINANTE DO ATO DE INABILITAÇÃO. NULIDADE. DETERMINAÇÃO. CIÊNCIA. **Quanto a este último ponto, importa repisar que o atestado de capacidade técnica tem natureza declaratória - e não constitutiva - de uma condição preexistente. É dizer que a data do atestado**

---

<sup>20</sup> (E.4) Será admitida a soma dos atestados ou certidões apresentados pelas licitantes, desde que tais documentos sejam tecnicamente pertinentes e compatíveis em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação.

**não possuiu qualquer interferência na certificação propriamente dita, não sendo razoável sua recusa pelo simples fato de ter sido datado em momento posterior à data da abertura do certame. O que importa, em última instância, é a entrega tempestiva da documentação exigida pelo edital, o que, de acordo com o informado, ocorreu. (ACÓRDÃO 2627/2013 – PLENÁRIO, RELATOR VALMIR CAMPELO, DATA DA SESSÃO 25/09/2013) (grifo nosso)**

Por conseguinte, não cabe a inabilitação do licitante em razão de apresentação com data superior a 90 dias, conforme indicado no Edital (subitem 13.3).

No que se refere à ausência de firma reconhecida, a jurisdicionada esclarece que a exigência de firma reconhecida em atestado de capacidade técnica supostamente decorre de um formalismo excessivo da Administração Pública, não encontrando respaldo nos princípios licitatórios. Sendo os atestados fornecidos por pessoa de direito privado, a exigência acaba por supostamente restringir a competição, já que envolve um custo a mais para a participação no certame, conforme Acórdão nº 4.061/2020 do TCU. Acrescenta que, ao ser consultada, a Empresa Municipal de Informática do Município do Rio de Janeiro (IPLAN RIO) concluiu, em parecer opinativo, ser favorável ao aceite dos atestados da empresa UPGRADE, frente ao exigido no Termo de Referência, expondo que os atestados possuíam “forte aderência ao demandado”, supostamente corroborando com a análise realizada, e que, por isso, o pregoeiro, por seu dever e direito, reviu seus atos.

Sendo assim, entende-se que não prospera a alegação da representante, diante do excesso de formalismo, da falta de isonomia por conta da restrição de competição, ao envolver maior custo no reconhecimento de firma, conforme julgado pelo TCU, e do favorável parecer conclusivo da IPLAN RIO ao aceite dos atestados, que dão embasamento robusto a esta decisão.

Em prosseguimento, aduz a representante suposta incompletude nos documentos de habilitação econômico-financeira da licitante Upgrade, no que se refere às Notas Explicativas. Já a SMDUE destaca que verificou minuciosamente todos os requisitos de habilitação do certame, e em ponto nenhum do edital constaria a solicitação de apresentação do mencionado documento como condição de habilitação econômico-financeira.

Esclarece também que a publicação de Notas Explicativas às demonstrações financeiras está prevista no §4º do art. 176 da Lei nº 6.404/1976, que dispõe apenas sobre as Sociedades por Ações. Explica que as Notas Explicativas visam fornecer as informações para esclarecimento da situação patrimonial da empresa, para menção de fatos que podem vir a alterá-la futuramente, e que, supostamente com base em “Orientações Normativas”, a representante alega ser obrigatória a complementação das demonstrações contábeis com Notas Explicativas.

Elucida também que inexistiria lei nesse sentido, tão somente orientação normativa do Conselho Federal de Contabilidade, o qual vem buscando adequar as normas brasileiras de contabilidade aos padrões internacionais.

A jurisdicionada conclui que, se não há lei exigindo Notas Explicativas nas demonstrações contábeis para todos os tipos de empresa, existindo somente previsão para as S/A, não pode Resolução estabelecer tal obrigatoriedade, por ofensa ao princípio da legalidade, basilar da Lei n.º 14.133/2021, que rege o processo licitatório em questão. Ou seja, a apresentação do balanço patrimonial e demonstrações contábeis da UPGRADE teriam cumprido sua finalidade exigida no Edital, e a exigência de Notas Explicativas a fim de complementar as demonstrações contábeis seria demasiadamente excessiva, demonstrando um excesso de formalismo, uma vez que não constou no instrumento editalício, e infringiria os princípios da vinculação ao instrumento convocatório, legalidade, proporcionalidade e razoabilidade.

Diante dos fatos, entende-se que não há espaço para a alegação da representante, já que, de fato, no edital do certame não consta a solicitação de apresentação, especificamente, das Notas Explicativas como condição de habilitação econômico-financeira. Soma-se a isso a evidência factual de que o §4º do art. 176 da Lei n.º 6.404/1976 traz obrigatoriedade de apresentação das referidas notas apenas para as Sociedades por Ações, e que a exigência delas, a fim de complementar as demonstrações contábeis, seria demasiadamente excessiva, demonstrando um excesso de formalismo, uma vez que não consta no instrumento editalício, e infringiria os princípios da vinculação ao instrumento convocatório, legalidade, proporcionalidade e razoabilidade.

Dando continuidade, a requerente alega que o pregoeiro, muito contrariado com o legítimo exercício do direito de ampla defesa da representante, se recusou a receber o recurso hierárquico no último dia do prazo, a saber, dia 18/03/2024. Já a jurisdicionada alega que, de acordo com o disposto nos itens 1.3<sup>21</sup>, 14.3<sup>22</sup> e 14.4<sup>23</sup> do Edital, a licitação em comento foi processada exclusivamente por meio eletrônico e, portanto, a apresentação das razões de recurso somente poderia se dar em campo próprio do sistema eletrônico. Segundo a SMDUE, a abordagem presencial ao pregoeiro e o recebimento por ele do recurso citado feririam os princípios da impessoalidade, igualdade e vinculação ao instrumento convocatório. Ainda assim, a jurisdicionada esclarece que não há que se falar em término de prazo em 18/03/2024, haja vista que não havia prazo em curso na data mencionada pela representante.

---

<sup>21</sup> 1.3 – A presente licitação será processada exclusivamente por meio eletrônico, sendo utilizado o Sistema COMPRASNET, disponibilizado e processado no endereço eletrônico <https://www.gov.br/compras/pt-br> (Portal Nacional de Compras Públicas), mantido pelo Governo Federal, e regulamentado pelo Decreto Federal nº 10.024/2019, a que as licitantes interessadas se submetem, devendo providenciar o seu credenciamento junto ao referido sistema, no sítio antes indicado, para obtenção da chave de identificação e da senha, antes da data determinada para a realização do Pregão Eletrônico.

<sup>22</sup> 14.3 – As licitantes que manifestarem o interesse em recorrer terão o prazo de 3 (três) dias úteis para apresentação das razões do recurso, sendo facultado às demais licitantes a oportunidade de apresentar contrarrazões no mesmo prazo, contado a partir do dia do término do prazo da recorrente, sendo-lhes assegurada vista imediata dos elementos indispensáveis à defesa dos seus interesses.

<sup>23</sup> 14.4 – A apresentação das razões e das contrarrazões dos recursos deverá ser realizada, única e exclusivamente, em campo próprio do sistema eletrônico, observados os prazos estabelecidos no item anterior.

Portanto, esta Inspeção entende que a recusa do pregoeiro em receber o recurso hierárquico de forma presencial foi correta, visto que, de acordo com os já citados dispositivos editalícios, a licitação foi processada exclusivamente por meio eletrônico e, portanto, a apresentação das razões de recurso somente poderia se dar em campo próprio do sistema eletrônico, a fim de não ferir os princípios da impessoalidade, igualdade e vinculação ao instrumento convocatório.

A representante também detalha que, após protocolar a representação com pedido de tutela provisória, no dia 19/03/2024 o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (TCMRio) determinou que a jurisdicionada fosse ouvida, em 5 (cinco) dias, antes de apreciar o pedido cautelar, e alega que, após o conhecimento do conteúdo da representação e da decisão do Tribunal, o pregoeiro publicou, em 22/03/2024, no site da Prefeitura, a decisão de homologação de cada um dos lotes do certame, indicando que tais decisões teriam sido tomadas no dia 18/03/2024, um dia antes da distribuição da representação, ou seja, quando ainda transcorria prazo legal para a interposição de recurso hierárquico.

Já a SMDUE esclarece que estão sendo cumpridas as determinações do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (TCMRio) em DILIGÊNCIA proferida em 19/03/2024 e encaminhada no dia 20/03/2024, conforme consta no Sistema de Controle de Processos (SCP) dessa Corte. A jurisdicionada aduz que, desde que a decisão tomada por esse Tribunal chegou ao seu conhecimento, não foram realizados quaisquer movimentos inerentes ao Pregão em questão, que pudessem comprometer a utilidade do processo em comento, tampouco a eficácia de eventual decisão de mérito a ser proferida por essa Corte de Contas, explicando que a publicação de adjudicação e homologação do certame se deu em data anterior à diligência proferida. Esclarece também que não houve qualquer intenção de descumprir o que fora determinado por esse Egrégio Tribunal até que o mesmo se manifestasse, de forma definitiva, quanto ao mérito do objeto em discussão, pois somente em 22/03/2024, portanto, após o conhecimento da DILIGÊNCIA proferida, a representante apresentou um novo documento a essa Corte, alegando as já citadas decisões do pregoeiro.

Logo, esta Especializada entende que não foram realizadas movimentações processuais relativas ao certame após a Diligência exarada pelo TCMRio. Ou seja, a publicação da adjudicação e da homologação se deu em data anterior à decisão do Tribunal.

Em razão de toda a análise apresentada, entende-se que as alegações da representante não procedem, e que, portanto, a medida cautelar deferida por meio da Decisão Monocrática n.º 06/2024 (peça P030), do Exmo. Sr. Conselheiro-Relator, pode ser revogada.

#### 4. CONCLUSÃO

Em face do exposto, sugere-se o conhecimento do presente feito, uma vez que foram devidamente atendidos os requisitos previstos nos artigos 199, caput<sup>24</sup>, 201, V, e parágrafo único<sup>25</sup>, todos do RITCMRio.

Considerando o exame dos apontamentos trazidos pela representante (peças PO02 e PO27), e contrapondo-os com os esclarecimentos prestados pela SMDUE (peça PO36), esta Especializada não identificou irregularidades ou ilegalidades que justificassem a reforma da decisão de habilitação da vencedora do certame.

Portanto, opina-se pela improcedência da presente representação e pela revogação da medida cautelar deferida pelo Exmo. Sr. Conselheiro-Relator (Peça 030).

#### 5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Por todo o exposto, sugere-se:

- I. tramitar preferencialmente estes autos, nos termos do art. 135, inciso V<sup>26</sup>, do RITCMRio;
- II. conhecer a presente Representação, nos termos dos artigos 199, caput, 201, V, e parágrafo único, todos do RITCMRio;
- III. no mérito, decidir pela improcedência da representação, uma vez que os argumentos levantados pela Representante (subitem 3.1) não se apresentaram suficientes para confirmar as supostas irregularidades ou ilegalidades apontadas;
- IV. revogar a medida cautelar deferida pelo Exmo. Sr. Conselheiro-Relator (Peça 030).
- V. arquivar o presente processo, nos termos do art. 143, inciso III<sup>27</sup>, do RITCMRio.

---

<sup>24</sup> Art. 199. A denúncia sobre matéria de competência do Tribunal deverá referir-se a administrador ou responsável sujeito à sua jurisdição, ser redigida em linguagem clara e objetiva, conter o nome legível do denunciante, sua qualificação e endereço, e estar acompanhada de indício concernente à irregularidade ou ilegalidade denunciada.

<sup>25</sup> Art. 201. Têm legitimidade para representar ao Tribunal:

V – outros órgãos, entidades ou pessoas que detenham essa prerrogativa por força de lei específica. Parágrafo único. Aplicam-se às representações, no que couber, os dispositivos constantes da Subseção III – Denúncia.

<sup>26</sup> Art. 135. Consideram-se urgentes, e nessa qualidade terão tramitação preferencial, os papéis, documentos e processos referentes a:

V – denúncia ou representação que indique a ocorrência de fato grave, a critério do Plenário ou do Presidente;

<sup>27</sup> 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.

- VI. comunicar a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Econômico (SMDUE) e a empresa Descomplica Tecnologia e Educação S.A. da decisão final proferida por esta Corte de Contas.

6ª IGE/SGCE, em 19/04/2024.

*“ASSINADO ELETRONICAMENTE”*

**Marcus Francisco Mello Souza**  
Técnico de Controle Externo – 6ª IGE  
Matrícula nº 40/902.329

De acordo, após revisão.  
À Sr.<sup>a</sup> Inspectora Geral,  
Em 25/04/2024,

De acordo.  
Ao Sr. Secretário-Geral da SGCE,  
Em 25/04/2024,

*“ASSINADO ELETRONICAMENTE”*

**Rafael d’Angelo Visconti**  
Inspetor Setorial – 6ª IGE  
Matrícula nº 40/901.846

*“ASSINADO ELETRONICAMENTE”*

**Marta Varela Silva**  
Inspectora Geral – 6ª IGE  
Matrícula 40/901.266