



JULGAMENTO – IMPUGNAÇÃO DE EDITAL

PROCESSO ADMINISTRATIVO: GM-TP002/2022;

PROCESSO LICITATÓRIO: GM-TP002/2022;

AUTORES: J & G CONSULTORIA E CONTABILIDADE – EIRELI, CNPJ nº 18.162.428/0001-04; R & A ASSESSORIA CONTÁBIL, SERVIÇOS E INFORMÁTICA S/S LTDA – ME, CNPJ nº 13.075.241/0001-41;

RELATÓRIO

As impugnantes acima identificadas ingressam perante esta Administração Municipal tecendo questionamentos de termos e condições estabelecidas em edital de Tomada de Preços que objetiva a posterior contratação de serviços assessoria contábil para escrituração das movimentações financeiras e orçamentárias desta Municipalidade.

A licitação dá-se na modalidade Tomada de Preços e através do tipo “Técnica e Preço”. A razão para eleição da modalidade e tipo da licitação justifica-se na necessidade de selecionar a proposta mais vantajosa do ponto de vista técnico e financeiro.

Com isso, a Administração Municipal reuniu no instrumento convocatório, exigências as quais se mostram adequadas a destacar empresas que apresentem preços vantajosos, reunido a uma técnica operacional e profissional adequada à necessidade, de modo a garantir no fim das contas, uma prestação de serviço responsável e qualificada apontando resultados objetivos, claros e precisos.

Todavia, as autoras dos atos impugnatórios apresentaram questionamentos referentes às exigências de habilitação às quais passaremos a analisar e julgar, considerando a legalidade e os demais Princípios norteadores das licitações públicas e do direito administrativo.

DA SÍNTESE DOS ATOS IMPUGNADOS

As autoras das impugnações supramencionadas relevam em suas peças que os itens 4.3.2.1 e 4.3.3.1 “a” são restritivos à competitividade. Tratam-se de exigências comprobatórias de desempenho anterior.

No item 4.3.2.1 o edital requer que a licitante comprove através de atestado técnico operacional as parcelas de maior relevância que traz consigo detalhes quantitativas no que tange a própria expertise da pessoa jurídica licitante.

Já no segundo ponto em questão, o edital requer a mesma experiência, desta vez do profissional responsável técnico no que se refere as parcelas de maior relevância.



Dispõe ainda as impugnantes que não poderia o edital exigir quantidades mínimas relacionadas às parcelas de maior relevância técnica consignadas no instrumento comprobatório, como o faz.

Por derradeiro, destacam que o edital exige no 4.3.3.1 que as atestações de desempenho anterior relacionadas à capacidade técnico-profissional estejam averbadas no Conselho de Contabilidade, e que esta exigência contraria o disposto na Resolução 1654/2022 do Conselho Federal de contabilidade uma vez que o referido órgão na realiza averbação de tais documentos.

DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Ao recebermos com a mais grata satisfação as referidas impugnações, respeitosamente passamos a respondê-las com análise fundamentada na legislação assim como na melhor jurisprudência e doutrina relacionada as questões em apreço.

Pois bem, o edital fora elaborado com o fito de selecionar efetiva prestação de serviços técnicos de grande valia para a Governança Pública Municipal tal como atendimento à legislação em vigor.

Contratar serviços de assessoria contábil através de simples seleção de “menor preço” não nos parece a forma mais adequada, apesar de legal e comum em licitações públicas. Com isso, este Município buscou contratar serviços que unam preço vantajoso à Administração, prestigiando o Princípio da Economicidade, assim como prestador comprovadamente qualificado para o desempenho da função.

Insta esclarecer que a responsabilidade escriturária contábil é responsabilidade do gestor ordenador de despesas, e com isso, não se admite a possibilidade de contratar serviços desqualificados ou inadequados o que poderá colocar em xeque e trazer consequências gravíssimas ao próprio gestor, assim como a gestão.

Portanto, desejamos não correr o risco de ineficiência da contabilidade desta instituição.

Diante desse fato, elegemos a modalidade Tomada de Preços e a seleção através do tipo de licitação “técnica e preço” que une a pontuação técnica ao preço apresentado permitindo uma contratação então racional e a contento na ótica dos padrões republicanos os quais utilizamos para gerir esta Municipalidade.

Qualificação Técnica e sua Previsão Legal

O legislador na elaboração da lei geral das licitações públicas, a fez com detalhes específicos os quais traz uma singular finalidade para cada um deles. Podemos notar que no artigo 27 da Lei nº 8.666/93, delinea-se vários campos documentais comprobatórios que tem a missão de demonstrar à Administração um diagnóstico específico.

A qualificação técnica tem sua importância destacada pois este, não apenas refere-se a mera e despretensiosa comprovação fatídica da expertise, mais que isso, sua expertise terá um papel fundamental durante a própria execução contratual. Não tem seu



escopo apenas na questão formal, ou documental, mas prova à Administração que seu corpo técnico-profissional tem a capacidade de execução do serviço adequado.

Na prática, a qualificação técnica, pode-se ter com uma das mais importantes na avaliação habilitatória, pois além de questões burocráticas formais, tem toda uma importância vinculativa à execução do serviço almejado.

Notamos que a qualificação técnica no âmbito do processo licitatório, detém uma distinta relevância visto que possibilita à Administração uma execução de serviços com personagens comprovadamente qualificados.

Importante destacar ainda, que as exigências relacionadas a qualificação técnica exigidas nos editais deste ente público, tem a perfeita e clara previsão legal, sobretudo na nossa Constituição Federal de 1988, senão vejamos:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:(...)

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Com a previsão em nossa Carta Magna, posteriormente, no ano de 1993, entrou em cena a Lei de Licitações, a qual trouxe de forma clara, a possibilidade de tais exigências.

“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.

§ 1º A comprovação de aptidão referida no inciso II do "caput" deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a:

I – capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos;

II – (Vetado).

a) (Vetado).

b) (Vetado).

§ 2º As parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo, mencionadas no parágrafo anterior, serão definidas no instrumento convocatório.

§ 3º Será sempre admitida a comprovação de aptidão através de certidões ou atestados de obras ou serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior.

Portanto, de forma preliminar, destacamos que as exigências constantes do edital encontram-se em consonância com o estabelecido na legislação vigente.

Da exigência de quantidades mínimas da atestação técnico-profissional e técnico-operacional

No que diz respeito à comprovação da qualificação técnico-profissional dos responsáveis técnicos, o edital exige que o interessado tenha em seu quadro técnico, profissional detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de serviço o que deverá comprovar as parcelas de maior relevância destacados no próprio edital.

Acrescenta ainda o item do edital, as parcelas de maior relevância e sua quantidade a qual deverá o licitante comprovar que o(s) referido(s) profissional(is) atuou(aram).

Vide o item 4.3.3:

4.3.3. Capacitação técnico-profissional (experiência do responsável técnico): comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da



proposta, profissional de nível superior devidamente reconhecido pelo Conselho Regional de Contabilidade, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de serviço de características semelhantes ao objeto da licitação, devidamente registrado no CRC, cujas parcelas de maior relevância técnica estão a seguir definidas:

4.3.3.1 Ficam definidas as seguintes parcelas de maior relevância técnica:

- a) Assessoria em contabilidade pública: mínimo de 12 (doze) meses para no mínimo 02 (duas) unidades gestoras simultaneamente;
- b) Prestação de contas de gestão aprovada: mínimo de 02 (duas);
- c) Prestação de contas de governo aprovada: mínimo de 01 (uma);

Quanto a possibilidade de se exigir quantidades mínimas de parcelas de maior relevância para atestações de cunho técnico-profissional, o **TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO** através do **Acórdão nº 3.070/2013 – Plenário**, julgou que a vedação constante do § 1º, *inc. I, de seu art. 30 da lei de licitação* não alcança a fixação de quantitativos relativos à experiência progressiva a ser avaliada para fins de aferição de sua qualificação técnica-profissional, mas impediria o estabelecimento de um número mínimo de atestados para gerar essa comprovação.

O Ministro Relator destacou que, em outras oportunidades, a jurisprudência da Corte de Contas havia se limitado a adotar a interpretação literal do dispositivo. Contudo, lembrou que, no âmbito do TC 019.452/2005-4, a questão foi debatida com maior profundidade, destacando a seguinte passagem daquele julgado:

6. A respeito da exigência de quantitativo mínimo em relação à referida capacitação técnico-profissional, observo que uma interpretação literal do art. 30, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993 leva à conclusão de ser vedada tal prática. Entretanto, é necessário aprofundar-se na exegese do referido dispositivo, extraindo-lhe sua verdadeira mens legis e confrontando-a com a exigência estabelecida em cada caso concreto, conforme o fez a Unidade Técnica, às fls. 54/55 do v.p.

7. Para valer-se do mencionado dispositivo legal, e exigir que as licitantes comprovem ter seu corpo técnico executado obra ou serviço de características semelhantes a que será contratada, as comissões de licitação, eventualmente, não disporão de outro meio tão eficiente e objetivo quanto a análise quantitativa de obras ou serviços outrora executados por esses profissionais,



quanto mais no Certame em foco, cujo objeto – prestação de serviços de consultoria e apoio à Eletronorte, visando à atualização do processo de planejamento estratégico para o ciclo 2006/2010 – é de natureza predominantemente intelectual. Grifamos.

Do voto proferido no Acórdão nº 3.070/2013 – Plenário ainda se extrai a seguinte passagem fazendo remissão à jurisprudência do **SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA**:

72. O grupo de estudos fez constar de seu relatório entendimento do STJ nessa mesma linha (REsp 466.286/SP, Relator Ministro João Otávio Noronha, Segunda Turma, DJ de 20/10/2003):

‘a melhor inteligência da norma insita no art. 30, § 1º, inc. I (parte final) da Lei de Licitações orienta-se no sentido de permitir a inserção no edital de exigências de quantidades mínimas ou de prazos máximos quando, vinculadas ao objeto do contrato, estiverem assentadas em critérios razoáveis’.

Ainda em busca de ilustrar e enriquecer o debate acerca da possibilidade de exigir-se quantidades mínimas para fins de comprovação de qualificação técnico-profissional, no **Acórdão nº 534/2016 – Plenário**, o **TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO** voltou a decidir ser lícito a Administração exigir quantitativos para comprovação da capacidade técnico-profissional, inclusive em nível superior aos quantitativos exigidos para a demonstração da capacidade técnico-operacional. Isso porque, segundo a conclusão firmada, **“embora a experiência da empresa, sua capacidade gerencial e seus equipamentos sejam fatores relevantes, profissionais qualificados são determinantes para o desempenho da contratada”**.

É importante ressaltar que trata-se o presente pleito de seleção da melhor proposta para execução de serviços de grande relevância para a Administração, e que diante desse distinto objeto, precisa esta Administração selecionar de fato a melhor e mais adequada e com a expertise necessária a fim de que de forma comprovada realize o serviço a contento.

Ainda neste entendimento, de forma ilustrativa considerando que na licitação em comento aplica-se a lei nº 8.666/93, destacamos que a Nova Lei de Licitações (14.133/21) ao contrário da norma de 1993, traz definições claras para então destacar nos editais a(s) parcela(s) de maior relevância.

A lei nacional n.º 8.666/1993 não definiu um parâmetro objetivo e universal para identificação desta parcela, cabendo a cada caso concreto a definição, ponderando as partes do objeto licitatório de maior valor, mais críticas, de maior dificuldade técnica ou que representem risco mais elevado para a perfeita execução do objeto. Saliente-se que esta escolha deverá estar justificada no processo administrativo do certame.

Inobstante a ausência de definição objetiva da parcela mais relevante pela antevista norma, a nova lei de licitações e contratos administrativos (lei nacional n.º 14.133/2021)



estipulou um ponto de partida para melhor precisão da parcela de maior relevância ou valor significativo do objeto licitatório.

Segundo o novo marco regulatório, "a exigência de atestados será restrita às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação" (art. 67, § 15).

Portanto, como vemos acima, e considerando que na Lei Federal nº 8.666/93 (lei utilizada na presente licitação) não há demonstração fática mais criteriosa acerca da eleição dos critérios técnicos relevantes, esta Administração elegeu as parcelas justificadamente pelo viés técnico e complexidade dos ditos serviços.

Além do item 4.3.3, o item 4.3.3.2 traz demais formalidades as quais podemos notar que de forma alguma se exige averbação ou chancela pelo Conselho de Contabilidade, senão vejamos:

4.3.3.2. Os atestados ou certidões deverão ser fornecidos pelos respectivos proprietários dos serviços e deverão conter as seguintes informações:

- a) Nome e CNPJ da(s) entidade(s) atestante(s);
- b) Nome e cargo/função do(s) representante(s) da(s) entidade(s) atestante(s) que vier(em) a assinar o(s) atestado(s);
- c) Nome e CNPJ da entidade contratada pela(s) sociedade(s) atestante(s) para a execução do objeto atestado;
- d) Descrição detalhada do objeto atestado, contendo dados que permitam a aferição de sua similaridade com o objeto licitado;
- e) Data da emissão do atestado; e
- f) Assinatura do(s) representante(s) da(s) entidade(s) atestante(s).

Por derradeiro neste primeiro tema, exigir quantidades mínimas em atestações comprobatórias de condição técnico-operacional é perfeitamente legal, usual e indiscutível. A despeito da presente questão, citamos a seguir acórdãos oriundos do TCU ratificando a possibilidade da exegese:

Acórdão 2696/2019: Primeira Câmara, relator: Bruno Dantas

É irregular a exigência de atestado de capacidade técnica com quantitativo mínimo superior a 50% do quantitativo de bens e serviços que se pretende contratar, exceto se houver justificativa técnica plausível.



Acórdão 2924/2019: Plenário, relator: Benjamim Zymler

É irregular a exigência de atestado de capacidade técnico-operacional com quantitativo mínimo superior a 50% do quantitativo de bens e serviços que se pretende contratar, a não ser que a especificidade do objeto o recomende, situação em que os motivos de fato e de direito deverão estar devidamente explicitados no processo licitatório.

Da não exigência de averbação de atestados técnico-profissionais

Observamos que a autora da impugnação em comento destaca que o item 4.3.3 exige a averbação dos atestados de cunho técnico-profissional. A este respeito, destacamos que o edital verdadeiramente requer apenas que os Profissionais detentores de atestado técnico-profissional estejam registrados no respectivo conselho.

4.3.3. Capacitação técnico-profissional (experiência do responsável técnico): comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior devidamente reconhecido pelo Conselho Regional de Contabilidade, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de serviço de características semelhantes ao objeto da licitação, devidamente registrado no CRC, cujas parcelas de maior relevância técnica estão a seguir definidas:
[...]

Portanto, a comprovação do dispositivo em comento deverá ser realizada através de atestados de desempenho anterior em que conste a comprovação de atuação do profissional técnico do quadro da licitante, sem que haja, neste caso averbação alguma pelo CFC ou CRC. A despeito disso, referenciamento a própria Resolução nº 1654/2022 do CFC.

Com isso, verificamos que se trata a presente questão de mera interpretação equivocada do texto editalício, e que reafirmamos a não necessidade de averbação ou registro de atestado em quaisquer órgãos, restringindo-se à apresentação na forma do item 4.3.3.

CONCLUSÃO

Após esclarecedor debate, concluímos que não necessita o edital de nenhum retoque, tendo em vista a reiteração das condições assim como a comprovação da sua legalidade.

Destacamos que os posicionamentos esclarecidos neste termo têm vinculação direta ao edital, devendo ser dado conhecimento aos interessados para que possam ter ciência do que fora posteriormente discutido acerca do instrumento convocatório.

Nesse sentido, o doutrinador **Marçal Justen Filho** ressalta que:



É prática usual, fomentada pelo próprio art. 40, inc. VIII, que a Administração forneça esclarecimentos sobre as regras editalícias. A resposta formulada administrativamente apresenta cunho vinculante para todos os envolvidos, sendo impossível invocar o princípio da vinculação ao edital para negar eficácia à resposta apresentada pela própria Administração. (...) A força vinculante da resposta ao pedido de esclarecimento envolve as hipóteses de interpretação do edital. Ou seja, aplica-se quando há diversas interpretações possíveis em face do ato convocatório. Se a Administração escolhe uma ou algumas dessas interpretações possíveis e exclui outras (ou todas as outras), haverá a vinculação. **(Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 12ª ed., São Paulo: Dialética, 2008, pp. 528/529)

Assim prescrevem também diversos enunciados jurisprudenciais do Tribunal de Contas da União (TCU), abaixo exemplificados:

Os esclarecimentos prestados pela Administração ao longo do certame licitatório possuem natureza vinculante, não sendo possível admitir, quando da análise das propostas, interpretação distinta, sob pena de violação ao instrumento convocatório. **(Acórdão 179/2021-TCU-Plenário)**

DECISÃO

Pelo exposto, e considerando estar presente abrigo aos Princípios Constitucionais tais como os Princípios basilares das licitações públicas, INDEFERIMOS o pleito das impugnações, mantendo as condições constantes do edital.

É nosso julgamento.

Itaiçaba-CE, 15 de agosto de 2022.


JOELITON OLIVEIRA FULGÊNCIO
Presidente da CPL