



PREFEITURA DE ITAPIPOCA

CONSULTORIA JURÍDICA



Processo licitatório – Tomada de Preços nº 21.19.01/TP

PARECER JURÍDICO

EMENTA: IMPUGNAÇÃO AO EDITAL. INSURGÊNCIA QUANTO ÀS EXIGÊNCIAS DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA. EXIGÊNCIA DE ADVOGADO E CONTADOR DEVIDAMENTE RECONHECIDOS PELA ENTIDADE PROFISSIONAL COMPETENTE. PRERROGATIVA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INEXISTÊNCIA DE LIMITAÇÃO À COMPETITIVIDADE. PARECER PELA NEGATIVA DA IMPUGNAÇÃO.

1. RELATÓRIO

Trata-se de Impugnação ao Edital apresentada por ALFA LOCAÇÃO DE EQUIPAMENTOS LTDA – EPP, devidamente qualificada no seu pedido, alegando que os itens 4.2.6.2 e 4.2.6.3 que exigem como pressuposto de qualificação técnica, respectivamente, um contador e um advogado reconhecidos pelas suas entidades profissionais competentes, supostamente restringem a competitividade e estão em desacordo com a Lei nº 8.666/93.

Para tanto, argumentou que as classes profissionais de advogados e contadores não detêm exclusividade de exercício profissional na área do objeto licitado, defendendo ainda, neste ponto, que tal serviço é regularmente prestado pelo profissional Administrador, com exigência prevista no item 4.2.6.1 do Edital impugnado.

A Impugnante apresenta adendo à edital de licitação realizada pela Prefeitura de Jaguaribe/CE, onde a exigência de inscrição da licitante e de um de seus profissionais junto ao CRC (Conselho Regional de Contabilidade) foi retificada para a inscrição no CRA (Conselho Regional de Administração). No mesmo sentido, apresentou adendo à edital de licitação realizada pela Prefeitura de Tururu/CE, onde o referido município requisitou a inscrição da



empresa e de profissionais junto ao CRA para as licitantes que disputassem os itens 2, 3 e 4, exigindo a inscrição no CRC para as licitantes interessadas nos itens 1, 5, 6 e 7.

Defendeu a aplicabilidade do art. 30, incisos I e II da Lei nº 8.666/93 ao caso, com interpretação objetiva e taxativa, juntando posicionamento doutrinário e jurisprudencial. Argumentou ainda que a exigência objeto de impugnação, ao restringir a competitividade do certame, acarretaria prejuízo ao erário.

Por fim, requereu que sejam excluídos os itens 4.2.6.2 e 4.2.6.3 do Edital impugnado.

Era o que, resumidamente, importava relatar.

2. ANÁLISE:

2.1. DOS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE DA IMPUGNAÇÃO

Inicialmente destacamos que a Impugnação ao Edital de Licitação possui previsão legal nos parágrafos do art. 41 da Lei Federal nº 8.666/93, que transcrevemos abaixo:

Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.

§ 1º Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei, devendo protocolar o pedido até 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a abertura dos envelopes de habilitação, devendo a Administração julgar e responder à impugnação em até 3 (três) dias úteis, sem prejuízo da faculdade prevista no § 1º do art. 113.

§ 2º Decairá do direito de impugnar os termos do edital de licitação perante a administração o licitante que não o fizer até o segundo dia útil que anteceder a abertura dos envelopes de habilitação em concorrência, a abertura dos envelopes com as propostas em convite, tomada de preços ou concurso, ou a realização de leilão, as falhas ou irregularidades que viciariam esse edital, hipótese em que tal comunicação não terá efeito de recurso. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 3º A impugnação feita tempestivamente pelo licitante não o impedirá de participar do processo licitatório até o trânsito em julgado da decisão a ela pertinente.

A Impugnação ora analisada foi apresentada em 31/03/2021, conforme carimbo de protocolo em fl.110. Por sua vez, o Edital prevê a abertura dos envelopes com as propostas para a data de 06 de abril de 2021.

Desta forma, verifica-se que a Licitante apresentou impugnação até o segundo dia útil antes da data de abertura dos envelopes com as propostas, nos termos do §2º do art. 41 da Lei 8.666/93 acima citada.



Verifica-se ainda que o subscritor do pedido, o Sr. José Maria de Araújo, devidamente qualificado, com instrumento procuratório, documentação pessoal e comprovante de inscrição e situação cadastral no CNPJ e Contrato Social consolidado com o último aditivo da empresa impugnante.

Observa-se, portanto, que a Impugnação ora analisada é tempestiva e foi apresentada por pessoa competente, razão pela qual o pedido deve ser conhecido, de modo que passamos a analisar seu mérito.

2.2. DA EXIGÊNCIA DE CAPACIDADE TÉCNICO-PROFISSIONAL NA LEI 8.666/93.

O art. 30 da Lei nº 8.666/1993 estabelece um rol referente à documentação que pode ser exigida para comprovação da qualificação técnica. O dispositivo legal determina que:

“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; (...)*

§ 6º As exigências mínimas relativas a instalações de canteiros, máquinas, equipamentos e pessoal técnico especializado, considerados essenciais para o cumprimento do objeto da licitação, serão atendidas mediante a apresentação de relação explícita e da declaração formal da sua disponibilidade, sob as penas cabíveis, vedada as exigências de propriedade e de localização prévia. (...)



§ 10. Os profissionais indicados pelo licitante para fins de comprovação da capacitação técnico-profissional de que trata o inciso I do § 1º deste artigo deverão participar da prestação do serviço objeto da licitação, admitindo-se a substituição por profissionais de experiência equivalente ou superior, desde que aprovada pela administração. ” (Grifo nosso)

Diante da leitura nas normas acima destacadas, verifica-se que a Lei de Licitações autoriza a Administração a exigir a comprovação da capacitação técnico-profissional, de acordo com seu art. 30, § 1º, inc. I, de modo que as tais exigências não constituem, por si só, restrição indevida ao caráter competitivo de licitações conduzidas pelo Poder Público.

Os órgãos da Administração Pública tentam assegurar a qualidade por meio de uma descrição detalhada do objeto, bem como pela exigência de certos requisitos de qualificação técnica como condição de habilitação dos licitantes. No entanto, em se tratando de licitações do tipo menor preço, é comum que se saírem vencedores os participantes que formalmente preenchem todos os requisitos de habilitação técnica, mas que na prática não conseguem executar o contrato de modo eficiente, o que provoca graves prejuízos à Administração.

Desta forma, deve ser averiguado, neste caso concreto, se o serviço a ser prestado demanda o registro dos profissionais nos respectivos órgãos de classe, e se existe determinação legal que condicione o exercício de determinada atividade/profissão ao registro em entidade profissional.

2.3. DA EXIGÊNCIA DE CONTADOR E ADVOGADO PELO EDITAL E SUA PERTINÊNCIA NO OBJETO DA LICITAÇÃO.

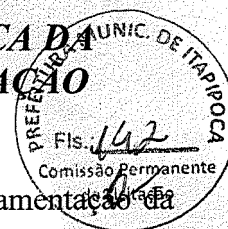
Para analisar a pertinência das cláusulas impugnadas, faz-se necessário avaliar a pertinência dos profissionais exigidos à luz do objeto da licitação e das atividades a serem desempenhadas pela licitante vencedora.

Nesse sentido, oportuno citar o Objeto do Edital impugnado, que dispõe o seguinte:

1.1 – A presente licitação tem como objeto a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de consultoria e assessoria técnica de apoio administrativo na área de recursos humanos para dar suporte aos ordenadores de serviços, visando otimizar os trabalhos administrativos relacionados com a gestão administrativa de recursos humanos, bem como apoio técnico a criação das melhores rotinas de trabalho que se enquadrem nos parâmetros de legalidades e obedeçam a todos os princípios diretos e indiretos relacionados a Administração Pública, conforme anexo I, parte integrante deste Edital.

O Termo de Referência do Edital, no Anexo I, prevê em seu item 3 as especificações dos serviços a serem realizados, listando 21 (vinte e um) serviços (fls. 87-88).

As atividades privativas do advogado estão dispostas no art. 1º da Lei Federal nº 8.906/94 – que dispõe sobre o Estatuto da Advocacia. Já as atividades privativas do contador



estão dispostas no art. 3º da Resolução CFC nº 560/1983 – que trata da regulamentação da profissão de contador.

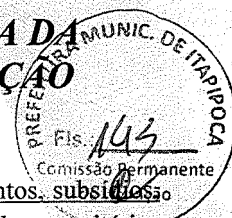
Analisando-se os serviços a serem realizados no referido Anexo I do edital, é possível constatar que parte destes serviços representada atividades que são privativas de advogado, conforme citamos a seguir:

- 3.25. (...) **controle e orientação quanto aos aspectos legais** [da folha de pagamento] (...)
- 3.27. (...) Orientação aos servidores e Secretário de Planejamento, Gestão e Finanças do Município de Itapipoca referente às **questões legais** a serem incluídas no FOPAG (...)
- 3.29 – Orientação e acompanhamento de rotinas e procedimentos voltados a elaboração e confecção de folha de pagamento dos servidores, de acordo com a legislação trabalhista, regime jurídico e orientações técnicas através de instruções normativas do Tribunal de Contas do Estado do Ceará - TCE;
- 3.38. Orientações sobre as mudanças e atualizações da Legislação Trabalhista;
- 3.39 – Orientação junto aos agentes públicos **sobre alteração da legalidade previdenciária e trabalhista** e do regime próprio de previdência de serviços.
- 3.40 – **Elaboração de parecer jurídico** de assuntos inerentes ao setor de Recursos Humanos;

Tais serviços representam as atividades de consultoria e assessoria jurídica, privativas da advocacia nos termos do inciso II do art. 1º da Lei Federal nº 8.906/94.

Também é possível constatar serviços privativos de contabilista no Anexo I, conforme citamos abaixo:

- 3.22 – **Acompanhamento aos parcelamentos firmados pelo Município** de débitos previdenciários e do PASEP;
- 3.25 – Acompanhamento da gestão da folha de pagamentos, visando adotar mecanismos de **controle e orientação quanto aos aspectos legais e financeiros** (...)
- 3.26 – Acompanhamento no recolhimento das Informações à Previdência Social (GFIP) com as informações da folha;
- 3.28 – Acompanhamento às informações prestadas ao INSS, por meio da emissão de relatórios e Guias do INSS;
- 3.29 – Orientação e acompanhamento de rotinas e procedimentos voltados a elaboração e confecção de folha de pagamento dos servidores, de acordo com a legislação trabalhista, regime jurídico e orientações técnicas através de instruções normativas do Tribunal de Contas do Estado do Ceará - TCE;



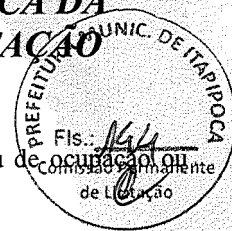
3.30 – Revisão da folha de pagamento com verificação e conferência de proventos, retenções e consignações; Geração aos arquivos da folha de pagamento atendendo aos critérios exigidos pelo SIM (...)

3.33 – Elaboração de Parecer técnico inerente a Folha de pagamento;

Tais serviços guardam correspondência, direta ou indiretamente, em maior ou menor grau, com várias atribuições privativas dos profissionais da contabilidade, dispostas no art. 3ª da Resolução CFC nº 560/1983, senão vejamos:

Art.3º São atribuições privativas dos profissionais da contabilidade:

- 1) - avaliação de acervos patrimoniais e verificação de haveres e obrigações, para quaisquer finalidades, inclusive de natureza fiscal;
- 5) - apuração de haveres e avaliação de direitos e obrigações, do acervo patrimonial de quaisquer entidades, em vista de liquidação, fusão, cisão, expropriação no interesse público, transformação ou incorporação dessas entidades, bem como em razão de entrada, retirada, exclusão ou falecimentos de sócios quotistas ou acionistas;
- 9) - escrituração regular, oficial ou não, de todos os fatos relativos aos patrimônios e às variações patrimoniais das entidades, por quaisquer métodos, técnicos ou processo;
- 10) - classificação dos fatos para registro contábeis, por qualquer processo, inclusive computação eletrônica, e respectiva validação dos registros e demonstrações;
- 11) - abertura e encerramento de escritas contábeis;
- 13) - controle de formalização, guarda, manutenção ou destruição de livros e outros meios de registro contábeis, bem como dos documentos relativos à vida patrimonial;
- 14) - elaboração de balancetes e de demonstrações do movimento por contas ou grupos de contas, de forma analítica ou sintética;
- 15) - levantamento de balanços de qualquer tipo ou natureza e para quaisquer finalidades, como balanços patrimoniais, balanços de resultados, balanços acumulados, balanços de origens de recursos, balanços de fundos, balanços financeiros, balanços de capitais, e outros;
- 18) - apuração, cálculo e registro de custos, em qualquer sistema ou concepção: custeio por absorção ou global, total ou parcial; custeio direto, marginal ou variável ; custeio por centro de responsabilidade com valores reais, normalizados ou padronizados, históricos ou projetados, com registros em partidas dobrados ou simples , fichas, mapas, planilhas, folhas simples ou formulários contínuos ,com manual, mecânico, computadorizado ou outro qualquer, para todas as finalidades, desde a avaliação de estoques até a tomada de decisão sobre a forma mais econômica sobre como, onde, quando e o que produzir e vender;
- 19) - análise de custos e despesas, em qualquer modalidade, em relação a quaisquer funções como a produção, administração, distribuição, transportes, comercialização, exportação, publicidade, e outras, bem como análise com vistas à racionalização das operações e do uso de



equipamentos e materiais, e ainda a otimização do resultado diante do grau de volume de operações;

20) - controle, avaliação e estudo da gestão econômica, financeira e patrimonial das empresas e demais entidades;

26) - determinação de capacidade econômico-financeira das entidades, inclusive nos conflitos trabalhistas e de tarifa;

27) - elaboração de orçamentos de qualquer tipo, tais como econômicos, financeiros, patrimoniais e de investimentos;

28) - programação orçamentária e financeira, e acompanhamento da execução de orçamentos-programa, tanto na parte física quanto na monetária;

29) - análise das variações orçamentárias;

31) - organização dos processos de prestação de contas das entidades e órgãos da administração pública federal, estadual, municipal, dos territórios federais, das autarquias, sociedade de economia mista, empresas públicas e fundações de direito público, a serem julgados pelos tribunais, conselhos de contas ou órgãos similares;

32) - revisões de balanços, contas ou quaisquer demonstrações ou registro contábeis;

33) - auditoria interna operacional;

35) - perícias contábeis, judiciais e extrajudiciais;

36) - fiscalização tributária que requeira exame ou interpretação de peças contábeis de qualquer natureza;

39) - organização e operação dos sistemas de controle interno;

40) - organização e operação dos sistemas de controle patrimonial, inclusive quanto à existência e localização física dos bens;

42) - assistência aos conselhos fiscais das entidades, notadamente das sociedades por ações;

48) - demais atividades inerentes às Ciências Contábeis e suas aplicações.

Quanto às decisões das Prefeituras Municipais de Tururu e Jaguaribe, tratam-se, na verdade, de adendos aos seus editais de licitação. Não se vislumbra nos documentos trazidos a motivação da Administração para a realização das mudanças nos seus respectivos editais, o que inviabiliza sua análise e comparação com a questão discutida no presente processo licitatório.

Também não foi trazida a descrição detalhada do objeto licitado por esses outros Municípios com todas as suas especificações, de modo que as atividades exigidas por estes Entes poderiam ser diversas das exigidas no edital ora impugnado.



No mais, os adendos realizados por outros entes municipais aos seus editais, no limite da interpretação, só representam o livre exercício do seu poder discricionário, posto que tais municípios possuem autonomia na escolha dos seus critérios de contratação, de acordo com a complexidade ou simplicidade da atividade que pretendem contratar, o que pode não corresponder às necessidades do Município de Itapipoca.

Ressaltamos que a avaliação da necessidade ou não de profissionais de nível superior registrados em conselhos de classe deve ser avaliada de acordo com o caso concreto, diante das atividades a serem desempenhadas, em todos os seus detalhes e especificações. Diante da necessidade destes profissionais, a sua exigência em edital não representa restrição indevida ou direcionamento do certame.

Tampouco se pode extrair desta exigência qualquer prejuízo ao erário. O prejuízo, na verdade, pode ocorrer diante no caso inverso, tendo em vista que a Administração poderia ser prejudicada pela prestação insatisfatória de serviços por profissionais não qualificados.

Desta forma, percebe-se que a exigência no Edital ora impugnado de que os licitantes disponham de um profissional advogado e um profissional contador é completamente legítima, tanto do ponto de vista estritamente formal (ante a previsão na lei geral de licitações), como do ponto de vista material (pela análise das atividades a serem desempenhadas), inclusive quanto ao registro no conselho profissional competente, tendo em vista que tais profissionais desempenharão, na execução do contrato, atividades privativas da sua profissão, sendo o registro condição necessária para o desempenho de tais atividades, sob pena de exercício irregular da profissão.

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto opino pelo **INDEFERIMENTO** da Impugnação apresentada pelo Impugnante, nos termos acima expostos.

É o parecer.

Itapipoca/CE, 01 de abril de 2021.


Gleyson Nery Rodrigues

Assessoria Jurídica – OAB/CE nº 41.730