

**ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO MÉDIO SÃO FRANCISCO**

**PROCESSO Nº 003/2021**

**PREGÃO PRESENCIAL POR REGISTRO DE PREÇOS 01/2021**

**IMPUGNAÇÃO INTERPOSTA POR MONTEIRO E MONTEIRO  
ADVOGADOS ASSOCIADOS**

O Pregoeiro Higor Emanuel Waldolato, nomeado pela Portaria 002/2021, no exercício de sua competência, tempestivamente, julga a **IMPUGNAÇÃO** apresentada por **MONTEIRO E MONTEIRO ADVOGADOS ASSOCIADOS**, com as seguintes razões de fato e de direito.

**1) Adoção do critério de julgamento “menor preço global”:**

A licitação foi instaurada na modalidade Pregão Presencial com Registro de Preços cujo objeto é contratação de serviços de assessoria tributária operacional, objetivando a identificação, apuração, constituição e recuperação de créditos tributários de responsabilidade do Município, com critério de julgamento **menor preço por lote**.

Sendo assim, a remuneração do trabalho se dará por **02 (dois) lotes**, sendo o **LOTE 01** para recuperação de valores referentes aos últimos 05 anos, incluindo as atividades de assessoria tributária; cobrança administrativa na dívida ativa do município; auditoria das empresas optantes pelo Simples Nacional; assessoria para recuperação dos tributos devidos pelas Operadoras de Telefonia Móvel relativo aos últimos 05 Anos, sobre o ISSQN, IPTU e Taxas de Fiscalização Ambiental e de Funcionamento; assessoria para revisão da folha, compensação e restituição de valores pagos indevidamente à Receita Federal do Brasil, em relação às contribuições previdenciárias, incidentes sobre as verbas indenizatórias e RAT, incluindo a retificação das GFIP/SEFIP; e auditoria da CFEM – Contribuição Financeira sobre Exploração Mineral.

Já o **LOTE 02** inclui as atividades de assessoria tributária mensal, incluindo as atividades de gestão do VAF; gestão do ITR; auditoria de planos de saúde; auditoria de cartão de crédito e débito e operações de leasing; auditoria das empresas do Simples Nacional e auditoria ISSQN bancos.

Todos os detalhes encontram-se no **item 7 do Termo de Referência e Anexo II – Modelo de Proposta Comercial.**

Veja-se que os serviços especificados em cada lote são similares entre si, sendo o primeiro para *recuperação de valores* e o segundo para *assessoria tributária*. Portanto, não há que se falar em complexidade técnica distinta, pois existem no mercado vários escritórios/empresas que prestam esse tipo de serviço, tanto no lote 1, quanto no lote 2, conforme pesquisa de mercado realizada pelo Consórcio.

Logo, não há que falar em restrição à competitividade.

Além disso, a escolha pelo critério de julgamento “menor preço por lote” levou em consideração que os serviços serão prestados em vários municípios e, desse modo, além da similaridade dos serviços de cada lote, a gestão em uma única Ata de Registro de Preços ou no máximo duas é mais vantajosa e econômica para os Municípios Associados, o que configura economia de escala.

Nesse sentido, o TCU já se manifestou:

*“(...) 69. Primeiramente, ressalto que o previsto nos artigos 23, § 1º, e 3º, § 1º, inciso I, da Lei n. 8.666/1993, bem como na Súmula 247 do TCU, é que a divisão do objeto licitado ocorrerá em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis desde que reste comprovado que tal parcelamento ocasiona melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e ampliação da competitividade, sem perda da economia de escala.*

70. No caso concreto tratado nestes autos, contudo, verifico que a Seplan/RO, inicialmente, tentou parcelar a obra em tela, licitando-a em 18 lotes, conforme constou no Edital da Concorrência Pública n. 003/08/CPLO/SUPEL.

71. Entretanto, conforme Relatório Técnico de fls. 582/584 – vol. 2, a **anulação dessa licitação se fez necessária por que se verificou que as empresas interessadas no certame estavam questionando a exequibilidade de serem tocados 18 contratos paralelos e detectou-se a dificuldade de se gerenciar a inevitável interferência entre os serviços abrangidos por contratos diferentes.**

72. Acrescente-se que também a questão da economicidade ficou comprometida com esse parcelamento, à título de exemplo, os custos totais com serviços preliminares, na divisão em 18 lotes, alcançaram o montante de R\$ 1.149.998,48, e, no caso de licitação única esse valor era de R\$ 969.343,81, observando-se um acréscimo de custos de R\$ 180.654,67, só nesses itens do orçamento.

73. O que se observa é que o usual para esse tipo de obra (sistema de abastecimento de água em capitais e centros urbanos de porte médio) **não tem sido o parcelamento.** Nesse sentido, cito os recentes julgados desse Tribunal (Acórdãos ns. 966/2011 e 314/2011, ambos do Plenário), referentes às cidades paraibanas de Campina Grande e João Pessoa, em que **não se considerou inadequada a realização de licitação única, abrangendo todo o empreendimento, de tal forma que o gerenciamento por parte do órgão contratante restringiu-se ao controle da execução de apenas um contrato.**

74. Diante desse contexto, entendo que não restou comprovado nestes autos que caso a Seplan/RO tivesse dado continuidade à Concorrência Pública n. 003/08/CPLO/SUPEL, em vez de lançar novo certame em lote único (Concorrência n. 020/08/CPLO/SUPEL/RO), **o parcelamento ocasionaria melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e ampliação da competitividade, sem perda da economia de escala.** (TCU. Acórdão nº 1.808/2011. Órgão Julgador: Plenário. Relator: Ministro Marcos Bemquerer. Data da Sessão: 06/07/2011).

“(....) 9. *Urge frisar, preliminarmente, que a adjudicação por grupo ou lote não pode ser tida, em princípio, como irregular. É cediço que a Súmula nº 247 do TCU estabelece que as compras devam ser realizadas por item e não por preço global, sempre que não haja prejuízo para o conjunto ou perda da economia de escala. Mas a perspectiva de administrar inúmeros contratos por um corpo de servidores reduzido pode se enquadrar, em nossa visão, na exceção prevista na Súmula nº 247, de que haveria prejuízo para o conjunto dos bens a serem adquiridos.*

10. *A Administração deve sopesar, no caso concreto, as consequências da multiplicação de contratos que poderiam estar resumidos em um só, optando, então, de acordo com suas necessidades administrativas e operacionais, pelo gerenciamento de um só contrato com todos os itens ou de um para cada fornecedor. É claro que essa possibilidade deve ser exercida dentro de padrões mínimos de proporcionalidade e de razoabilidade.” (TCU. Acórdão nº 2.796/2013. Órgão Julgador: Plenário. Relator: Ministro José Jorge. Data da Sessão: 16/10/2013).*

No caso em tela, adotar o critério de julgamento “menor preço por item” seria dificultar a gestão da contratação, tendo em vista que seria necessário administrar inúmeras atas de registro de preços que serão firmadas para prestação de serviços em 43 municípios.

Sendo assim, o parcelamento do objeto em dois lotes ocasionará melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e mantendo a competitividade, sem perda da economia de escala.

Logo, as regras do edital permanecem inalteradas, sendo o critério de julgamento “menor preço por lote” devidamente justificado, conforme orientação da Corte de Contas.

## **2) Escolha da modalidade Pregão – menor preço:**

Os serviços objeto deste certame se enquadram como serviços comuns, senão vejamos.

Sede: Pirapora - Av. Montes Claros, 1144 - B. N. Sra. Fátima - CEP 39274-116 - (38) 3741-3734

E-mail: [licitacoesammesf@gmail.com](mailto:licitacoesammesf@gmail.com) - Visite: [www.ammesf.org.br](http://www.ammesf.org.br)



Nesse sentido, o Ministério Público de Contas do TCEMG já se manifestou:

*“[...]No presente caso, foi escolhido o **Pregão Presencial como modalidade licitatória para reger a contratação de serviços de auditoria operacional e análise de contas.***

13. Os serviços objeto do Certame, em regra, **podem ser considerados “comuns”**, nos termos definidos no art. 1º, Parágrafo único, da Lei federal nº 10.520/2002, bem como no art. 6º, incisos XIII e XLI, da Lei federal nº 14.133/2021, senão vejamos:

(...)

Em caso análogo, o Tribunal de Contas da União exarou o entendimento a seguir:

[...]

106.2. fixar entendimento, com base no art. 16, V, do Regimento Interno do TCU, de que o serviço de auditoria independente, em regra, deve ser considerado serviço comum, nos termos definidos no parágrafo único do art. 1º da lei 10.520/2002, sendo obrigatório o emprego da modalidade pregão, preferencialmente na sua forma eletrônica, para as licitações que os tenham por objeto;

[...]

29. Observa-se, portanto, que **os serviços de auditoria, devido à padronização existente no mercado, geralmente atendem a protocolos, métodos e técnicas pré-estabelecidos e conhecidos, bem como a padrões de desempenho e qualidade que podem ser objetivamente definidos.**

30. Logo, creio que a experiência e o conhecimento pessoal do auditor, diferentemente do que sustenta o CFC, não afastam a possibilidade de que sejam objetivamente definidos, em edital, padrões de desempenho e de qualidade dos serviços. Sendo possível essa padronização dos serviços de auditoria independente, de modo a permitir que sejam comparáveis entre si, a identidade do profissional passa a ser irrelevante.

(TCU. Acórdão 1046/2014-Plenário, TC 018.828/2013-2, j. em 23/04/2014. Relator Ministro Benjamin Zymler). (Grifos nossos)

15. Pelo exposto, **não houve irregularidade na adoção da modalidade licitatória.**<sup>1</sup>

De fato, em resposta ao ponto questionado, é importante ressaltar que o objeto do Edital trata de contratação de serviços comuns, de amplo conhecimento de mercado. É sabido que existem diversas empresas que prestam os serviços que compõe o objeto desta Licitação, sendo certo que estão sendo respeitados os Princípios da Isonomia e Competitividade.

<sup>1</sup> Processo n. 1.095.276 - 1ª Câmara - TCEMG

Foram adotados critérios de aprimoramento no detalhamento das atividades a serem executadas, disponibilizando no Termo de Referência normas e instruções de execução dos serviços, critérios de aceitabilidade, dentre outras providências, como forma de definir padrões de qualidade e de desempenho objetivamente.

Presentes tais requisitos, é possível adotar o Pregão, conforme decisões do Tribunal de Contas da União:

*“Acórdão 188/2010 Plenário (Sumário) - TCU: Ainda que os serviços objeto da licitação possam sugerir, a priori, certa complexidade, não há óbices para que sejam enquadrados como serviços comuns, eis que pautados em especificações usuais de mercado e detentores de padrões objetivamente definidos no edital.*

*Acórdão 1287/2008 Plenário (Sumário)- TCU: Bem ou serviço comum e aquele que pode ter seus padrões de desempenho e qualidade objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado. O conceito de serviço comum não está necessariamente ligado a sua complexidade.*

*Acórdão Nº 2.932/2011 – TCU – Plenário, de 09 de novembro de 2011: “(...) Com base nessas razões, além de concordar com as proposições contidas nos subitens “b” a “d” da proposta de encaminhamento oferecida pela Serur, manifesto-me no sentido de que o presente pedido de reexame seja conhecido para, no mérito, ser-lhe dado provimento parcial e, em consequência, alterar o subitem 9.2.3. do Acórdão nº 1.947/2008-TCU Plenário, de modo que passe a ter a seguinte redação: 9.2.3. para contratação de serviços de supervisão e consultoria, realize a licitação na modalidade pregão, especificando detalhadamente os serviços que a empresa de supervisão ou de consultoria deverá prestar, ressaltando as situações excepcionais em que tais serviços não se caracterizam como ‘serviços comuns’, caso em que deverá ser justificada, dos pontos de vista técnico e jurídico, nos autos do processo de licitação, a utilização extraordinária de outra modalidade licitatória que não o pregão.”*

Conforme exposto, não é a complexidade de um serviço que o define como sendo ou não um serviço comum, e sim o fato de possuir padrões de qualidade que podem ser objetivamente definidos, conforme exposto nos Acórdãos 1597/2010, 1287/2008, 313/2004, todos do Plenário:

*“Outra irregularidade constatada diz respeito à modalidade de licitação adotada. Conforme o entendimento deste Tribunal, consolidado pelo Acórdão 2.471/2008 – Plenário, a licitação de bens e serviços de tecnologia da informação considerados comuns (que possuam padrões de desempenho e de qualidade objetivamente definidos pelo edital, com base em especificações usuais no mercado), como são os da Concorrência 001/2006, deve ser obrigatoriamente realizada pela modalidade pregão, preferencialmente na forma eletrônica, mesmo quando se tratar de serviços complexos ou críticos. (Voto do Acórdão 1597/2010-Plenário, Relator Ministro Augusto Sherman).*

*11. O administrador público, ao analisar se o objeto do pregão enquadra-se no conceito de bem ou serviço comum, deverá considerar dois fatores: os padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos no edital? As especificações estabelecidas são usuais no mercado? Se esses dois requisitos forem atendidos o bem ou serviço poderá ser licitado na modalidade pregão. ¶12.*

*A verificação do nível de especificidade do objeto constitui um ótimo recurso a ser utilizado pelo administrador público na identificação de um bem de natureza comum. Isso não significa que somente os bens pouco sofisticados poderão ser objeto do pregão, ao contrário, objetos complexos podem também ser enquadrados como comuns. (Acórdão 313/2004-Plenário, Relator Ministro Benjamim Zymler).*

*33. Existe ampla jurisprudência desta Corte de Contas indicando que sempre que o objeto da licitação puder ser caracterizado como bens e serviços comuns, independentemente de sua complexidade, é obrigatória a adoção do pregão como modalidade da licitação, preferencialmente em sua forma eletrônica, a exemplo dos Acórdãos 2368/2010, 1597/2010, ambos do Plenário.*

34. *Este próprio Tribunal utilizou-se da modalidade pregão, no Pregão 26/2016 TCU, para contratação de serviços de assessoria à imprensa, conforme descrição das atividades: execução de atividades de apoio técnico na área de comunicação social e relacionamento com a imprensa, que incluem, entre outros, diagnóstico de oportunidades de relacionamento com jornalistas, desenvolvimento de ações de comunicação, produção e redação de conteúdo de caráter jornalístico para divulgação, planejamento de comunicação, gerenciamento de crises, produção de diagnósticos de exposição e imagem, entre outros, conforme demandado pela fiscalização do contrato.*

35. *Soma-se a isso a jurisprudência deste Tribunal o qual considera apropriada a utilização do pregão em contratações de assessoramento de comunicação, conforme Acórdãos 395/2013, 2043/2014, 3489/2014, todos do Plenário.*

36. *Diante dos argumentos expostos, e frisando que os conselhos profissionais estão obrigados a observar os ditames da Lei 10.520/2002, bem como o Decreto 5.450/2005, conforme consta do voto do Acórdão 1623/2013-TCU-Plenário – Relator: Ministro Augusto Sherman, não há razões para que o Cofen não licite a contratação dos serviços de assessoria à imprensa por meio do pregão, preferencialmente em sua forma eletrônica (...)*”.

Pelo exposto, as regras do edital serão mantidas, vez que as características do objeto licitado são comumente disponibilizadas no mercado pelas empresas que atuam no segmento, não se tratando de serviços intelectuais.

**3) Habilitação – qualificação técnica – exigência de demonstrar que a licitante possui equipe técnica por meio de Declaração indicando a relação nominal de, no mínimo, 01 contador, 1 Advogado, 1 Eng. Civil, 1 Eng. Ambiental e 1 Geógrafo.**

O Edital exige em seu subitem 7.4.1.2:

“(…)





7.4.1.2. *Demonstrar que a licitante possui equipe técnica, nos termos do art. 30 da Lei 8.666/93, composta por:*

- a) 01 (um) contador regularmente inscrito no Conselho Regional de Contabilidade;*
- b) 01 advogado regularmente inscrito na Ordem dos advogados do Brasil;*
- c) 01 engenheiro civil, 01 engenheiro ambiental e 01 geógrafo, todos esses essenciais à execução da auditoria das Operadoras de Telefonia Móvel (recuperação das taxas TFL/TFLA, ISSQN e IPTU).*

Nesse sentido, o art. 30, § 1º, I da Lei 8.666/93, estabelece que, para capacitação técnica operacional, o licitante deverá comprovar que possui em seu quadro permanente, **na data prevista para entrega da proposta**, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente:

*“Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á 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;”*

Sendo assim, foi exigido no presente processo a relação de equipe técnica, **exatamente nos termos da lei**, como sempre atua este Consórcio, baseando-se nos princípios da legalidade, boa-fé, razoabilidade e proporcionalidade.

Cumprido destacar que alguns serviços licitados exigem a figura de um 1 Advogado e 1 Contador e outros de Engenheiros e Geógrafo, como a execução da auditoria das Operadoras de Telefonia Móvel (recuperação das taxas TFL/TFLA, ISSQN e IPTU), com emissão de laudo técnico, a fim de

analisar a emissão de radiação não-ionizante, seus impactos ambientais, o funcionamento das antenas e a integridade da estrutura. Para isso é necessário seguir algumas normas técnicas e a vistoria ser realizada por profissionais capacitados para essa atividade.

Sendo assim, visando garantir que a prestação dos serviços objeto deste certame aconteça de forma imediata e satisfatória, é necessário que o licitante interessado já possua a equipe necessária formada, para dar andamento nas demandas dos inúmeros Municípios Associados, sob pena que não conseguir cumprir o objeto Contratado, vez que, encontrar profissionais qualificados para prestação desses serviços demanda tempo com o devido recrutamento.

Ademais, os profissionais exigidos nesta licitação foram somente 05 (cinco) e, pelo tipo de serviços a serem prestados e pelo vasto numero de municípios, a exigência não é uma exigência desarrazoada.

Por esta razão e devido ao grande volume de serviço objeto desta licitação, a exigência permanecerá, contudo, **foram permitidas no edital várias formas de comprovação de vínculo, inclusive o contrato de prestação de serviços.**

Nesse sentido, o TCU já se manifestou:

*“O vínculo do profissional qualificado não precisa, portanto, ser necessariamente trabalhista ou societário. É suficiente a existência de um contrato de prestação de serviços, regido pela legislação civil comum (Acórdão nº 1.842/2013-Plenário).*

Na mesma linha a jurisprudência:

*“ (...) não se olvida que o procedimento licitatório é formal e que, em geral, as exigências quanto à comprovação da capacidade técnica são lícitas, desde que não sejam desarrazoadas e atentem às peculiaridades do objeto licitado”.*

*(...)*

*“é o objeto a ser contratado que define o conteúdo e a extensão da qualificação técnica, de modo que, dentre outros deveres, também cabe à Administração Pública zelar pela observância dos ‘princípios próprios do campo das licitações, entre eles o da garantia da seleção da melhor proposta e o da segurança do serviço/produto licitado’”. TJ/RS, AC nº 70066740259*

Portanto, é ato discricionário da Administração o estabelecimento das regras de habilitação técnica previstas no edital, conforme ensinamentos proferidos pelo Professor Marçal Justen Filho:

*“Existe, portanto, uma margem de discricionariedade para a Administração configurar, em cada caso, as exigências e os requisitos de participação. Ao celebrar o ato convocatório, a Administração deverá avaliar a complexidade da futura contratação e estabelecer, como derivação, os requisitos de habilitação e as condições de participação” (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativo, 13ª edição, páginas 386/387).*

Logo, ao delimitar o objeto a ser contratado, cabe à Administração prever as exigências técnicas necessárias a sua execução e fixá-las no ato convocatório da licitação, dessa feita, sendo necessário, em face das peculiaridades do objeto licitado, é válido que a Administração defina em edital o aparato técnico para a satisfatória execução do objeto.

Sendo assim, não há irregularidade na presente licitação, pois este Consórcio sempre pauta suas condutas na boa gestão, baseando-se nos princípios da legalidade, boa-fé, interesse público, razoabilidade e proporcionalidade.

A inserção destas exigências no instrumento convocatório foi exatamente como prevê a letra da lei, a qual estabelece na fase de capacidade técnica operacional, que o licitante comprove possuir em seu quadro permanente, **na data prevista para entrega da proposta**, profissional de nível superior.

Logo, considerando a adoção da letra fria da lei ao exigir a relação da equipe técnica e a comprovação do vínculo do momento da habilitação, esta Associação mantém as regras do edital sem sua integralidade.

Por todo o exposto, conhecemos da Impugnação apresentada, visto que tempestiva, para no mérito negar-lhe total provimento, permanecendo inalteradas as Cláusulas do Edital do PL 03/2021 – Pregão Presencial para registro de Preço n. 01/2021, ficando mantida a data de abertura dos envelopes para o dia 12/08/2021 as 10:00.

Publique-se.

Pirapora, 11 de Agosto de 2021.



Higor Emanuel Waldolato  
Pregoeiro