



PREFEITURA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE

Comissão Permanente de Licitação

PROCESSO Nº 028/2021

TOMADA DE PREÇOS Nº 005/2021

OBJETO: Contratação de empresa especializada para prestação de serviços de consultoria em gestão tributária, incluindo adequações na legislação e regulamentos correlatos, para o Município de Conselheiro Lafaiete, de acordo com solicitação da Secretaria Municipal de Fazenda.

RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO

I. Relatório

Trata-se de impugnação interposta por CERTA CONSULTORIA EMPRESARIAL LTDA, protocolizada via correio e recebida no Setor de Licitações no dia 07/04/2021, 11:27h, em relação aos termos do Edital do Processo Licitatório nº 028/2021, Tomada de Preços nº 005/2021.

A impugnação é focalizada nas disposições contidas no item 8.3.6 do Edital e no item 4.1, do Anexo I – Termo de Referência, bem como em relação ao disposto no item 12.4 do Edital.

Alega a Impugnante que *“Em que pese os serviços de assessoria e consultoria serem passíveis de execução na sede da empresa contratada que for prestar os serviços, depreende-se que o edital e anexos nos pontos informados supra, bem como em seu Termo de referência, que trata do local da execução do serviço, dispõe que estes deverão executados na sede da Prefeitura 01 uma vez por semana pelo profissional indicado e possuidor dos certificados exigidos”*.

Pondera que *“(…) tal exigência acaba por preterir as licitantes que não pertençam a municípios propínquos, prestigiando-se de forma ilegal as licitantes locais, ou no mínimo aumenta o custo em muito para os licitantes de outras regiões, ao ponto de inviabilizar a participação, o que gera cristalina afronta aos Princípios da Isonomia, Igualdade e Impessoalidade, previsto expressamente no artigo 3º da Lei n. 8.666/93 (Lei de Licitações)”*, além de infringir o caráter competitivo do certame.

Aduz que a Impugnante *“(…) presta serviços de mesma natureza para diversas cidades do Estado de Minas Gerais, São Paulo e Goiás, com excelência e qualidade, mediante uma equipe multidisciplinar (...)”*, destacando que em virtude da pandemia provocada pelo Covid-19, *“(…) é recomendável que o serviço que for adequável ao modo remoto, home office é a melhor solução para a Administração Pública e para os contratados”*.

Lado outro, no tocante ao item 12.4 do Edital, irresigna-se a Impugnante em relação à *“Exigência de recursos e Impugnações apenas pessoalmente, contrariando o avanço tecnológico, entendimentos dos órgãos de controle e ignorando a pandemia instalada”*.

Defende-se que de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Contas da União *“(…) a vedação à apresentação de impugnações e recursos por meio de telegrama, via postal ou fac-símile (fax), cerceia o pleno gozo do direito de petição garantido no art. 5º, inciso XXXIV, alínea a, da Constituição Federal (Acórdão nº 2266/2011 – TCU Plenário e*



PREFEITURA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE

Comissão Permanente de Licitação

Acórdãos TCE/MT nº 1.199/2014 – TP e 3.280/2015 – TP), o que impediria a ampla participação e concorrência.

Ao final, pleiteia-se o acolhimento da Impugnação, com a retificação das irregularidades apontadas.

Feito o breve relatório, passa-se à análise e julgamento da impugnação.

II. Da admissibilidade

De acordo com o item 12.2 do Edital, decairá do direito de impugnar os termos deste Edital perante a Administração o licitante que não o fizer até o segundo dia útil antes da abertura dos envelopes de habilitação, caso em que tal comunicação não terá efeito de recurso.

A sessão de abertura da Tomada de Preços encontra-se designada para o dia 12/04/2021, às 09:30h, sendo esta a data fixada para recebimento e abertura dos envelopes de habilitação.

A impugnação em apreço foi protocolizada via correio e recebida no Setor de Licitações no dia 07/04/2021, 11:27h, impondo-se o reconhecimento da sua tempestividade.

No mais, considerando o atendimento aos requisitos intrínsecos de cabimento, legitimidade e interesse do impugnante no manejo da Impugnação, e aos requisitos extrínsecos de conformidade com as exigências formais do Edital e, segundo acima detalhado, da tempestividade, conhece-se da presente Impugnação.

III. Do mérito da Impugnação

III.1. Das exigências previstas no item 8.3.6 do Edital e no item 4.1, do Anexo I – Termo de Referência

O julgamento da impugnação consiste em verificar se as condições estipuladas para a execução dos serviços licitados, mais precisamente quanto à previsão de execução do objeto englobando a prestação de serviços *in loco*, restringem indevidamente a participação de licitantes, frustrando ainda o caráter competitivo do certame, em desrespeito ao disposto no art. 3º, §1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93.

Dispõe o instrumento convocatório em relação aos tópicos impugnados:

“8.3.6. Os profissionais que pontuarem nos quesitos 1 e 2 deverão ser os mesmos profissionais que prestarão os serviços “In Loco”, na forma estabelecida no item 4.1. deste termo, admitindo-se durante a execução do contrato a substituição por profissionais de experiência equivalente ou superior, desde que aprovada pela administração.”

“4. OS SERVIÇOS SERÃO PRESTADOS ATRAVÉS DA COMBINAÇÃO DOS SEGUINTE EXPEDIENTES:



PREFEITURA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE

Comissão Permanente de Licitação

4.1. Levantamento/Apuração "In Loco":

Presença dos consultores da contratada na sede da Prefeitura com o objetivo de analisar documentos, relatórios, balanços, demonstrativos, legislações, fluxo de informações, rotinas, procedimentos e a transferência de conhecimento aos servidores municipais diante do objeto licitado perfazendo o mínimo de 08 (oito) horas semanais, que poderão ser cumpridas em um único dia."

Pois bem. Os processos licitatórios são instrumentos jurídicos que objetivam garantir a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, mediante julgamento objetivo e vinculado ao instrumento convocatório. Impõe-se, portanto, nos termos do inciso I do art. 40 da Lei nº 8.666, de 1993, que o objeto licitado seja descrito no edital de forma clara, precisa e sucinta, tendo em vista que a Administração, na fase de julgamento das propostas, não poderá adotar critérios que não estejam previstos expressamente no ato convocatório.

Importante ressaltar que na fase interna da licitação, a definição do objeto licitado e de suas especificações técnicas consubstancia competência discricionária da Administração Pública, cujo exercício encontra limites no princípio da proporcionalidade, nos princípios estampados no art. 3º da Lei nº 8.666/93, e na própria finalidade do procedimento licitatório.

A esse respeito, Marçal Justen Filho disciplina que:

"(...) é perfeitamente cabível o ato convocatório adotar cláusulas restritivas da participação. Não há impedimento à previsão de exigências que apenas possam ser cumpridas por específicas pessoas. O que se veda é a adoção de exigência desnecessária ou inadequada, cuja previsão seja orientada não a selecionar a proposta mais vantajosa, mas a beneficiar ou prejudicar alguns particulares.

Portanto, a invalidade não reside na restrição em si mesma, mas na incompatibilidade dessa restrição com o objeto da licitação e com os critérios de seleção da proposta mais vantajosa. (...) A incompatibilidade poderá derivar de a restrição ser excessiva ou desproporcionada às necessidades da Administração. Poderá, também, decorrer da inadequação entre a exigência e as necessidades da Administração."
(Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 15ª. ed. São Paulo: Dialética, 2012, p. 80/81)

As exigências editalícias, alusivas às especificações técnicas do objeto licitado, ensejam, inevitável e logicamente, restrições à competitividade do certame, eis que à medida em que a Administração aumenta as condições técnicas do objeto, diminui o número de licitantes com capacidade para ofertar o referido objeto.

Contudo, a conclusão pela irregularidade dessas especificações depende não só disso, mas, necessariamente, da demonstração do direcionamento do certame, da desproporcionalidade ou da inadequação das exigências editalícias.

Instada a se pronunciar acerca do mérito da Impugnação, a Secretaria Municipal de Fazenda (solicitante do certame e responsável pela elaboração do Termo de Referência), por meio do respectivo Secretário, Sr. Cláudio de Castro Sá Filho, ratificou as



PREFEITURA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE

Comissão Permanente de Licitação

condições de prestação de serviços transcritas no instrumento convocatório, manifestando-se no sentido da imprescindibilidade da prestação de serviços *in loco*:

"Entendemos que razão não cabe a impugnante, uma vez que as visitas in loco, tratam-se de uma forma de prestação dos serviços, dentre as demais sugeridas pela empresa na impugnação e que estão definidas também no termo de referência, e não de delimitação de geográfica do local da prestação de serviços, além de serem necessárias ao atendimento do objeto da licitação.

Conforme pode ser observado no escopo dos serviços o que se pretende vai muito além de simplesmente emitir pareceres, sanar dúvida e sugerir soluções a distância, mas trata-se de contratação de uma empresa para prestar consultoria na reestruturação da forma de trabalho do setor tributário do município, através da gestão administrativa de processos de lançamentos, avaliação de normas, orientação em ações fiscais, implantação de rotinas de trabalho, assessoria em análise de processos judiciais de execução fiscal, fiscais de créditos tributários, acompanhamento da gestão do fisco municipal e dos procedimentos de fiscalização e orientações na gestão dos processos de fiscalização tributária nas instâncias administrativas, instruções quanto aos processos administrativos de cancelamento do crédito tributário e de baixas por pagamento de tributos realizados, bem como quanto às normas e procedimentos adotados no cancelamento do crédito tributário.

Como se pode perceber são serviços rotineiros da gestão tributária, que deveriam e irão ser executados de uma forma eficiente pelos servidores municipais pós consultoria, portanto o cerne do contrato estará na transferência de conhecimento aos servidores municipais, durante a solução dos problemas rotineiros, através do treinamento e saneamento de dúvidas na aplicação das normas e rotinas implantadas.

Difícilmente será possível sugerir a solução de um problema, quando se desconhece o problema e a melhor forma de conhecer é presenciar, conviver com os servidores, verificar o potencial de cada um.

Acreditamos que as dificuldades impostas pela situação mundial atual estão chegando ao fim, o que também não impede a realização dos serviços in loco, obedecidos os protocolos sanitários.

Reconhecemos que o investimento inicial será um pouco maior, que uma consultoria remota, mas é necessário para que futuramente possamos contratar a expertise para solução de problemas pontuais levantados por uma equipe treinada e qualificada, que seguramente poderá ser feita a distância.

Essas são as nossas considerações.

Atenciosamente,

*Cláudio de Castro Sá Filho
Secretário da Fazenda"*



PREFEITURA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE

Comissão Permanente de Licitação

A definição do objeto a ser licitado é responsabilidade do gestor, dentro do limite de discricionariedade albergado pelo direito (TCU 012.670/2010-3).

Conforme se depreende, em exercício do poder discricionário, especialmente no que tange a avaliação da conveniência e oportunidade da escolha do objeto licitado, foram definidas pela Secretaria Municipal de Fazenda as diretrizes necessárias para a execução do contrato, englobando a prestação de serviços *in loco*, consistente na presença dos consultores da contratada na sede da Prefeitura com o objetivo de analisar documentos, relatórios, balanços, demonstrativos, legislações, fluxo de informações, rotinas, procedimentos e a transferência de conhecimento aos servidores municipais diante do objeto licitado **perfazendo o mínimo de 08 (oito) horas semanais, que poderão ser cumpridas em um único dia.**

Nota-se que, a fim de viabilizar a prestação de serviços, restou flexibilizado o cumprimento da jornada de trabalho, permitindo-se o cumprimento integral em um único dia, em homenagem aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade.

Não é possível detectar a existência de direcionamento do feito licitatório, resguardada a lisura do certame e a finalidade maior do ente público em resguardar a efetividade e eficiência no cumprimento do contrato. Lado outro, as condições eleitas pela Administração não impedem a participação de interessados na disputa, não havendo frustração da competitividade.

Inexistindo motivo de conveniência ou oportunidade que justifique a revisão da especificação técnica, conforme manifestação expressa da Secretaria solicitante, tampouco ilegalidade na sua exigência que, conforme exposto, não implica em restrição indevida à competitividade, descabe modificação do Edital no ponto impugnado.

III.2. Das exigências previstas no item 12.4 do Edital

A Impugnante se irressigna em relação à alegada “Exigência de recursos e impugnações apenas pessoalmente, contrariando o avanço tecnológico, entendimentos dos órgãos de controle e ignorando a pandemia instalada”, requerendo seja modificado o edital do certame, no tocante à não aceitação de recursos e impugnações enviadas eletronicamente.

Incurtionando na Lei de Licitações, notadamente nas disposições contidas nos arts. 41 e 109, depreende-se inexistir norma legal predefinida que determine a forma de apresentação de impugnações e recursos, cabendo ao Edital indicar “instruções e normas para os recursos previstos nesta Lei” (art. 40, inciso XV, da Lei nº 8.666/93).

Prevalece, portanto, a regra geral estabelecida no art. 3º da Lei nº 8.666/93, isto é, o imperativo de se garantir, na licitação, a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, e bem assim seu processamento e julgamento em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE

Comissão Permanente de Licitação

Vale lembrar, ademais, ser vedado aos agentes públicos admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato.

Conforme destacado pelo Conselheiro Sebastião Helvécio, por ocasião do julgamento da Denúncia nº 887973 pela 1ª Câmara do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCE/MG, *“Por meio da impugnação ao edital os licitantes podem, ao identificarem ilegalidades no conteúdo das cláusulas editalícias, exigir a correção dos seus vícios. Impugnar significa refutar, contestar, contrariar, resistir, opor-se aos termos do edital, dada a suposta ilegalidade apontada. Ao impugnar o edital, o objetivo consiste, portanto, em alterar seus termos, de modo a adequá-los aos limites da lei”*.

Lado outro, de acordo com a teoria geral, cediço que recurso é o poder que se reconhece à parte vencida de provocar o reexame da questão decidida pela mesma autoridade judiciária ou por outra de hierarquia superior.

Diante da ausência de previsão legal, coube à jurisprudência, a partir da análise de casos concretos, pronunciar-se em relação às formas de interposição de recursos/impugnações estabelecidas nos instrumentos convocatórios dos certames e, com isso, posicionar-se quanto ao atendimento (ou não) dos preceitos fundamentais da licitação, conforme a conjugação dos mais variados meios eleitos pelos entes licitantes.

Examinando os julgados proferidos pelo TCE/MG, nota-se ter sido construído entendimento no sentido de que a limitação de interposição de recursos/impugnações apenas na forma presencial é restritiva à competitividade, devendo ser garantido meio alternativo de interposição:

*“A disponibilização **apenas da forma presencial** para a interposição de recursos restringe o direito dos licitantes ao contraditório e à ampla defesa, sendo necessário que o ato convocatório admita outras formas de interposição de recursos, tais como, pelo correio, por email e por fax, o qual se afigura razoável para garantir o exercício do direito ao contraditório”. (Denúncia nº 932377 - destacamos).*

“A Autarquia licitante, ao limitar os meios para que tal direito seja exercido, excluindo a possibilidade do envio das impugnações por fax, e-mail ou correios, contraria o disposto no art. 5º, inciso LV, da Constituição da República, que assegura aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”. (Denúncia nº 887973)

Neste contexto, e ao contrário do alegado pela Impugnante, verifica-se que o instrumento convocatório do certame previu expressamente a possibilidade de interposição de recursos e contrarrazões mediante protocolo **presencial** ou **via postal**, de modo a fomentar o direito de petição, e bem assim o direito ao contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes Confira-se:

*“12.4. As Impugnações aos termos do Edital poderão ser interpostas mediante protocolo **presencial ou via postal**, devendo:” (destacamos)*

Avenida Prefeito Dr. Mário Rodrigues Pereira, nº 10, bairro Centro
Conselheiro Lafaiete –MG – 36400-026
Tel. (31) 3769-2533



PREFEITURA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE

Comissão Permanente de Licitação

*"13.5. Será admitida a **interposição** mediante protocolo **presencial ou via postal**, sendo que os recursos cabíveis deverão obedecer aos seguintes requisitos, sob pena de não serem conhecidos:" (destacamos)*

Anota-se que os meios de interposição de impugnações/recursos previstos no Edital destinam-se a assegurar a idoneidade documental, visto que as petições devem ser instruídas, na forma do Edital, com documentos originais, autenticados por cartório, ou cópia simples devidamente acompanhada do original para conferência pelos servidores municipais. **Frisa-se que os meios de interposição de impugnações/recursos são os mesmos admitidos para recebimento dos envelopes de habilitação e proposta**, seguindo-se igual sistemática, o que por si só afasta a alegação de desproporcionalidade e irrazoabilidade.

Respeitado o entendimento em contrário, observa-se que o Edital da Tomada de Preços nº 005/2021 encontra-se devidamente alinhado com a jurisprudência pátria, circunstância corroborada, aliás, pelos julgados colacionados pela própria Impugnante no tópico 21 da Impugnação.

Ante o exposto, diante da insubsistência da ilegalidade/irregularidade alegada, não deve ser provida a Impugnação.

IV. Conclusão

Diante do exposto, a Comissão Permanente de Licitação resolve:

- a) Conhecer a Impugnação interposta por CERTA CONSULTORIA EMPRESARIAL LTDA para, no mérito, **negar-lhe provimento**;
- b) Dar ciência à Impugnante acerca do inteiro teor desta decisão, via e-mail, publicando-se no site oficial do Município de Conselheiro Lafaiete a ata do julgamento.

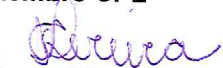
Conselheiro Lafaiete/MG, 07 de abril de 2021.


Alisson Dias Laureano
Presidente da CPL


Isabella Gomes de Vargas e Lima
Membro CPL


Paulo Henrique de Carvalho Bittencourt
Membro CPL


Kenia Beraldo de Carvalho Xavier
Membro CPL


Ana Flávia de Oliveira Pereira
Membro CPL (Suplente)

