



RESPOSTA DA IMPUGNAÇÃO

RESPOSTA DE IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DA TOMADA DE PREÇOS Nº 17.26120123-TP

OBJETO: PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ASSESSORIA E CONSULTORIA TÉCNICA-ADMINISTRATIVA NA ÁREA DE CONTROLE INTERNO, VISANDO À ORIENTAÇÃO, ACOMPANHAMENTO, CAPACITAÇÃO E TREINAMENTO CONTÍNUO DE SERVIDORES, DE FORMA A ATENDER O BOM E CORRETO FUNCIONAMENTO DOS ATOS PÚBLICOS, DE INTERESSE DO SERVIÇO AUTÔNOMO DE ÁGUA E ESGOTO DE QUIXERAMOBIM

Trata-se de impugnação apresentada pela Empresa **F. DENILSSON F. DE OLIVEIRA EIRELI**, inscrita no CNPJ sob nº 22.523.994/0001-63, com sede na Travessa 31 de março, nº 914, centro, Itaiçaba, Estado do Ceará, doravante denominada **IMPUGNANTE**, relativa a Tomada de Preços nº 17.26120123-TP, que tem como objeto a prestação de serviços de assessoria e consultoria técnica-administrativa na área de controle interno, visando à orientação, acompanhamento, capacitação e treinamento contínuo de servidores, de forma a atender o bom e correto funcionamento dos atos públicos, de interesse do serviço autônomo de água e esgoto de Quixeramobim, em conformidade com as especificações constantes no Projeto Básico e anexos do edital.

1 – DA ADMISSIBILIDADE DA IMPUGNAÇÃO

A doutrina aponta como pressuposto dessa espécie de “recurso” administrativo, cuja existência concreta deve ser preliminarmente aferida: a manifestação, tempestividade, a inclusão de fundamentação e de pedido de reforma do instrumento convocatório.

A Lei nº 8666/93, em seu art. 41, §§ 1º e 2º, assim disciplinou:

SERVIÇO AUTÔNOMO DE ÁGUA E ESGOTO DE QUIXERAMOBIM

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.

Vê-se, dois requisitos formais como verdadeiras condições de procedibilidade das peças impugnatórias: legitimidade e tempestividade.

É igualmente tempestiva esta resposta, visto que apresentada no prazo legal.

2. DAS ALEGAÇÕES DA IMPUGNANTE

Conforme verifica-se na Impugnação, resumidamente, o Impugnante alega que:

A Administração Pública deve, supostamente, optar por não realizar o certame licitatório se utilizando do tipo melhor técnica e menor preço sobre o pretexto de que o objeto em tela se caracteriza por seu caráter **COMUM** e ainda que tal opção por parte da Administração Pública resulta em uma clara e manifesta tentativa de infringir o princípio da isonomia.

Alega que para a execução dos serviços em tela não há necessidade de se ter profissionais capacitados devidamente registrados em seus conselhos de classe, CRA (Conselho Regional de Administração) e CRC (Conselho Regional de Contabilidade) respectivamente.

Por fim pede que este ente dê provimento ao pedido de retificação ou anulação do referido edital.

Ⓢ

3. DA ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES

Passaremos a discorrer ponto a ponto no que concerne ao mérito do pedido em análise de modo que reste demonstrado e se saneie todos os questionamentos ora apontados.

O primeiro aspecto que precisa ser esclarecido é que a impugnante traz a sua luz o entendimento que o objeto em tela (Assessoria e Consultoria Técnica-Administrativa) são serviços de natureza meramente comuns.

O que são serviços de natureza comum, Bens e serviços comuns, conforme definição constante do art. 1º da Lei 10.520/02, são “aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado”.

Por “serviço comum” pode-se considerar aquele que está prontamente disponível no mercado para a utilização por qualquer entidade, sem necessidade de adequação para atendimento de suas especificidades.

E para que não reste duvida do que a doutrina coloca como bens e serviços de natureza comum, o professor Marçal Justen Filho assim leciona:

“O núcleo do conceito de bem ou serviço comum reside nas características da prestação a ser executada em prol da Administração Pública. O bem ou serviço é comum quando a Administração não formula exigências específicas para uma contratação determinada, mas se vale dos bens e serviços tal como disponíveis no mercado. Poderia afirmar-se que a disponibilidade no mercado é a primeira característica que dá identidade ao bem ou serviço qualificável como comum. Isso significa que o pregão poderá ser adotado sempre que a Administração puder localizar no mercado, sem qualquer dificuldade, o objeto de que necessita. Daí decorre a impossibilidade de aplicação do pregão para objetos que apresentem características peculiares ou que demandem inovações destinadas a atender necessidades próprias e exclusivas da Administração. Um exemplo permite compreender melhor a distinção. Um programa de computador pode ser um bem comum, quando se tratar do chamado software de prateleira. Suponha-se que a Administração resolva adquirir um aplicativo para processamento de texto, reconhecendo a ausência de necessidade de qualquer especificação

SERVIÇO AUTÔNOMO DE ÁGUA E ESGOTO DE QUIXERAMOBIM

determinada. Existem diversos produtos no mercado que podem ser fornecidos à Administração sem qualquer inovação ou modificação. A hipótese configura um bem comum. Imagine-se, no entanto, que a Administração necessite o desenvolvimento de um programa destinado a fins especiais, tal como um gerenciador de banco de dados para aposentados. Deverá produzir-se a contratação de serviços especializados, cujo resultado poderá não ser único – mas que envolverá uma prestação sob medida para a Administração. Esse não será um serviço licitável por meio de pregão."(g.n)



Diante do que pode se perceber do que a doutrina e a própria lei trazem a despeito do que se entende como serviços de natureza comum, querer trazer os serviços técnico-administrativos de assessoria e consultoria em Controle Interno para este contexto é desconsiderar que a administração pública brasileira, com a consolidação do processo democrático, evolução da tecnologia da informática e dos instrumentos de controle pela boa e regular aplicação dos recursos públicos, principalmente a partir da edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, se constituiu numa atividade altamente complexa e burocratizada, passando a exigir do moderno administrador público, atenção especial com o corpo funcional da Prefeitura, no sentido de capacitá-los, profissionalizá-los e valorizá-los, de forma que ele esteja cada vez mais preparado para atender satisfatoriamente a nova ordem que se instala na administração pública brasileira, qual seja: da valorização do corpo de funcionários; da valorização e fortalecimento do planejamento das ações governamentais; da instituição, previsão e arrecadação de todos os tributos de competência do Município; do aperfeiçoamento do processo de elaboração dos instrumentos de planejamento; da administração por resultados; do fortalecimento do sistema de controle interno; da valorização do princípio da transparência dos atos da administração; do controle da disponibilidade por destinação de recursos; da valorização e controle do patrimônio público; da real evidenciação do patrimônio público nos balanços; do alinhamento das normas de contabilidade aplicada ao setor público com as normas internacionais, entre outras.

Diante desse importante cenário da administração pública, os gestores não podem correr o risco de cometer erros, falhas ou irregularidades na execução dos atos por falta de conhecimento ou por ausência de uma orientação segura, pois as consequências podem ser muito graves, especialmente porque os órgãos incumbidos

SERVIÇO AUTÔNOMO DE ÁGUA E ESGOTO DE QUIXERAMOBIM
constitucionalmente de fiscalizar os atos da administração, emitir parecer sobre as contas anuais de governo e julgar as contas dos responsáveis, estão cada vez mais aparelhados e exigentes.

Acreditamos que é possível que a impugnante pelo fato do serviço de natureza comum ser o tipo de expressão com larga fluidez semântica, cujo o conceito costuma denominar-se de indeterminado, na medida em que pode variar de acordo com a subjetividade do interlocutor, possa ao ter analisado o edital e o reputado comum por algum aspecto que tenha passado despercebido desta sua análise.

Pois não faz sentido uma empresa que atue no mercado nesse âmbito de atuação classificar os serviços de assessoria de natureza técnica como serviços comuns. Até porque a própria legislação, legislação essa citada pela própria impugnante é extremamente clara no que diz respeito as possibilidades da utilização do Tipo técnica e preço, se não vejamos:

Art. 46. Os tipos de licitação "melhor técnica" ou "técnica e preço" serão utilizados exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual, em especial na elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de engenharia consultiva em geral e, em particular, para a elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos, ressalvado o disposto no § 4o do artigo anterior.

Como pode se vê a própria legislação traz a possibilidade da realização dos tipos "técnica e preço" para serviços de natureza predominantemente intelectual, e não há que se dizer que o rol de atividades a serem executadas na prestação dos serviços, que podem ser percebidos no Projeto Básico acostado ao edital em tela, não se trata de serviços de cunho técnico intelectual.

Não obstante, muito embora o certame em tela tenha sido elaborado sob a égide da antiga e extinta lei de Licitações 8.666/93 e suas alterações posteriores, e que toda a disputa ainda a existir deva ser feita sob os ditames já extintos, mas ainda válidos por força da própria lei, é valido uma ressalva mencionando a lei de licitações atualmente vigente, a lei de Nº 14.133/2021, pois o que temos aqui representa o futuro das contratações públicas, que em seu Art. 74, inciso III alínea c que diz:

o

SERVIÇO AUTÔNOMO DE ÁGUA E ESGOTO DE QUIXERAMOBIM

É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

III - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação:

c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;

Como pode se observar o novo regramento traz até a possibilidade de inexigir o certame licitatório quando o objeto se tratar de assessorias e consultorias técnicas. Portanto deixando claro que este tipo de objeto não possui mera natureza comum, pois o próprio legislador na busca por sanear o que a antiga lei deixou a desejar tratou de observar que assessorias administrativas possuem caráter técnico e natureza intelectual.

O segundo aspecto a esclarecer é a alegativa por parte da impugnante da suposta ilegalidade ao se exigir como qualificação técnica a presença de profissionais: Administradores e Contadores, devidamente registrados.

Já restou demonstrado que os serviços em questão não se tratam de serviços de natureza comum e sim de natureza predominantemente técnica e para que não reste dúvidas a respeito das características pretendidas por este órgão para a contratação da empresa que executará os serviços, trazemos agora a definição de serviço técnico profissional especializado nas palavras de BRAZ (2010, p.580):

“É aquele que exige, além da habilidade profissional pertinente, conhecimentos mais avançados na técnica de sua execução, operação ou manutenção. Esses conhecimentos podem ser científicos ou tecnológicos, vale dizer, de ciência pura ou de ciência aplicada ao desenvolvimento das atividades humanas e às exigências do progresso social e econômico em todos os seus aspectos.”

Portanto entende-se por serviço técnico profissional o que se relaciona a uma profissão, isto é, uma atividade especializada de caráter permanente. Regra geral, as profissões são regulamentadas por lei específica, que outorga a habilitação legal em complementação à capacitação técnica.

SERVIÇO AUTÔNOMO DE ÁGUA E ESGOTO DE QUIXERAMOBIM

Além da habilitação específica para a prestação de uma espécie distinta de serviço, a Lei identifica a necessidade de especialização, de cunho bem mais abrangente. A especialização significa a capacitação para o exercício de uma atividade com habilidades que não estão disponíveis para qualquer profissional.

Desse modo é imprescindível que os profissionais a executarem estes serviços possuam competência técnica com formação em nível superior nas áreas afins que são Administração e Contabilidade devidamente registrado em seus conselhos de classe.

Voltamos a dizer muito nos estranha uma empresa que trabalhe nesse ramo de atuação primeiro classificar o serviço como comum, e ainda, entender que não há necessidade da habilitação técnica composta por um corpo de profissionais devidamente habilitados.

A despeito do que a impugnante afirma em sua alegativa:

*“Técnica e preço é o tipo de licitação para serviços que são de **alta complexidade** técnica. O que não se encaixa no presente caso, pois se trata se serviços de **CONSULTORIA E ASSESSORIA ADMINISTRATIVA**, que são serviços de natureza comum.*

O próprio projeto básico da tomada de preços detalha os serviços de forma geral, sem fazer ressalvas a nenhum serviço específico que demande notória especialização. É importante observar que nenhum dos serviços mencionados no projeto requer alta complexidade técnica. Tratam-se de serviços comuns e administrativos, passíveis de serem desempenhados por diversas empresas no mercado que prestam serviços de controle interno. ”

Discordamos da afirmação haja vista que o item 5 do Projeto Básico consta de extenso e detalhado rol de atividades de cunho preponderantemente técnicos a serem executados pela assessoria pretendida, que requerem competências que só podem ser advindas de profissionais tarimbados, capazes e com vasta experiência nesse ramo de atuação, pois se assim não fosse, não haveria necessidade da contratação de uma assessoria, pois serviços meramente administrativos podem ser executados pelo quadro de servidores existentes nesse órgão o que não é esse o caso.

SERVIÇO AUTÔNOMO DE ÁGUA E ESGOTO DE QUIXERAMOBIM

Ainda diante a alegativa supramencionada se faz necessário, e aí adentramos no último aspecto a ser esclarecido, que se compreenda que a opção pelo tipo Técnica e Preço ele não está para segregar os eventuais participantes e sim para qualificar a escolha da empresa contratada, pois ao nosso vê, para este tipo de atividade tão somente o preço não nos entregaria o essencial que buscamos que é de fato a qualidade da execução dos serviços prestados.

Para isso é importante que fique claro a diferenciação básica entre menor preço e melhor técnica. Menor preço é o tipo de licitação cujo o critério da seleção é o da proposta mais vantajosa sob o viés econômico, em contrapartida a melhor técnica é o tipo de licitação cuja a proposta mais vantajosa para administração é escolhida com base em fatores de ordem técnica.

Os critérios para a aferição da melhor técnica são totalmente objetivos cujo o propósito seja buscar as empresas que possuam as melhores referências e a experiência necessária comprovadas por meios objetivos e diretos que farão parte de uma média ponderada aonde o valor ofertado também faça peso dentro do contexto de escolha, ou seja o tipo técnica ele não feri o princípio da isonomia, pois todos os participantes estão em pé de igualdade para demonstrar, volto a dizer, de forma objetiva a sua expertise na execução do serviço pretendido e possuem a possibilidade ainda de ofertar o seu melhor preço, portanto não havendo prejuízos a este órgão no que concerne o preço mais vantajoso, pelo contrário, um certame desse tipo trará oportunamente a empresa mais qualificada e com o melhor valor ofertado nesse conjunto avaliado sob essas duas variáveis que julgamos ser importantes para a entrega de um serviço de excelência.

Ademais é pratica habitual de todos ou quase todos municípios do estado do Ceará se utilizarem para esse tipo de objeto seja assessoria de controle interno, seja assessoria contábil ou jurídica do expediente da melhor técnica para fazerem as suas contratações.

4. CONCLUSÃO


Diante do exposto, abstraindo-se dos detalhes técnicos alheios à sua área de atuação, opina-se pelo recebimento da impugnação, haja vista não observados

SERVIÇO AUTÔNOMO DE ÁGUA E ESGOTO DE QUIXERAMOBIM

ilegalidade quanto o interesse, legitimidade e prazo da impugnação, tendo esta Presidente realizado o procedimento deste certame, sempre sob a égide dos princípios norteadores da Administração Pública, em especial o princípio da impessoalidade, zelando sempre pela ampliação da competitividade, mediante o estabelecimento de critérios licitatórios que se insiram e se abriguem sob o manto da razoabilidade e da moralidade, na busca da seleção da proposta mais vantajosa e que melhor responde ao trinômio da economicidade, eficiência e eficácia, em tudo primando pela legalidade e pela satisfação do interesse público, com fundamento nas razões acima apresentadas, conhecemos da impugnação formulada pela empresa **F. DENILSSON F. DE OLIVEIRA EIRELI** pois protocolada em tempo oportuno, para, no mérito, **NEGAR-LHE PROVIMENTO.**

Diante do exposto, conclui-se por manter a data de realização do certame no dia 29 de janeiro de 2024 às 09h00min, no endereço AV. DR. JOAQUIM FERNANDES, 570, CENTRO, QUIXERAMOBIM/CE.

Quixeramobim/CE, 25 de janeiro de 2024.



CECYLLIA MARIA FERNANDES DE ALMEIDA

PRESIDENTE DA COMISSÃO DE LICITAÇÃO DO SAAE DE QUIXERAMOBIM