



Processos nº 07.11.01/2018 e 07.12.01/2018
Tomadas de Preços nº 07.11.01/2018 e 07.12.01/2018
Assunto: IMPUGNAÇÃO DE EDITAL
Impugnante: SALES CAVALCANTE LIMA

Resposta a Impugnação

A Comissão Permanente de Licitação, vem responder ao pedido de impugnação dos Editais nº 07.11.01/2018 e 07.12.01/2018, impetrado pelo Sr. SALES CAVALCANTE LIMA, Vereador do Município de Tianguá, com base no **Art. 41, parágrafo 2º e 3º, da Lei nº 8.666/93 e suas posteriores alterações.**

DAS RESPOSTAS

Preliminarmente há que se esclarecer que a referida impugnação não tem efeito de recurso, portanto não há que se falar em efeito suspensivo, tampouco sua remessa a autoridade superior, tem a comissão de licitação nesta fase processual, todos os poderes para averiguação de quaisquer contestações que se façam ao texto editalício, decidindo sobre cada caso, conforme a legislação pertinente.

Podemos concluir desta forma pelas recomendações do art. 41, parágrafo segundo, também citado pela impugnante, senão vejamos:

§ 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 8.6.94) (grifamos).

O Art. 41, parágrafo segundo alíneas é taxativo, a comunicação de impugnação do edital não terá efeito de recurso, portanto não terá efeito suspensivo.

Alega a impetrante em suas laudas impugnatórias que os serviços de assessoria de acompanhamento de despesas públicas e também de controle interno com locação de sistemas em diversos setores da Prefeitura de Tianguá, são serviços que se confundem com os serviços jurídicos e de contabilidade existentes na municipalidade e em outros que estão a operar no município, por essa razão precisam ser esclarecidos em suas especificações.

Prossegue o impugnante alegando que pelo Termo de Referência estão contratando novamente para as mesmas funções já contratadas, sendo então que o município estar a pagar duplamente pelos mesmos serviços que já estão contratados.



Em primeiro ponto é imperioso esclarecer que os objetos que contemplam os serviços em processo de licitação, repetimos, redundamos, **em processo de licitação**, não contemplam os mesmos serviços entre si primeiramente e depois em nenhum dos serviços previstos a serem contratados coincidem com os serviços de assessoria contábil ou mesmo serviços jurídicos.

Os serviços em licitação, consistem em serviços de assessoria no acompanhamento as fases de planejamento, licitação e formulação de contratação em despesas públicas, e os serviços de controle interno e locação de sistemas almoxarifados, patrimônio, (combustíveis, transporte, estoque, merenda escolar, controle de medicamentos, material e doações).

Os serviços jurídicos junto a municipalidade hoje são prestados exclusivamente pela Procuradoria Jurídica, não havendo qualquer assessoria contratada, nem mesmo processo licitatório tramitando para contratação de assessoria jurídica, e mesmo assim, os serviços de assessoria jurídica diferem em muito dos serviços e assessorias administrativas como os objetos das licitações contestadas.

Assim como a assessoria jurídica, também não há licitação tramitando para assessoria contábil e mesmo que estivesse, os serviços contábeis também são diferentes dos serviços que estão sendo licitados e contestados, pois os serviços contábeis estão focados principalmente na escrituração financeira resumidamente no manuseio dos documentos de despesa como empenho, liquidação, pagamento e arquivamento da documentação de despesas, o que em nada coincidem com serviços em licitação já entendidos pelo impugnante e constantes nos termos de referência de cada licitação, conforme as especificações extraídas do Edital de Tomada de Preços nº 04/2017, que regularizou a contratação do serviços de assessoria contábil ainda no ano de 2017 e ainda vigentes no Município.

Especificação dos Serviços • Acompanhamento da gestão fiscal do Município; • Abertura da escrituração contábil - orçamentaria, financeira e patrimonial; • Conferência dos saldos bancários e conciliação do exercício Anterior e corrente; • Orientação para classificação orçamentaria da receita e da despesa, em conformidade com a Lei Orçamentaria e com as normas vigentes; • Supervisão da escrituração de todos os atos e fatos relativos ao Orçamento e às variações patrimoniais de cada Unidade Gestora pelo método das partidas dobradas e em meio eletrônico; • Supervisão e orientação para conciliação das contas bancárias; • Elaboração dos balancetes de cada UG de forma analítica e sintética; • Consolidação das informações de licitação, folha de pagamentos e contabilidade para geração do SIM - SISTEMA DE INFORMAÇÕES MUNICIPAIS, regulamentado pelo Tributo de Contas dos Municípios; • Orientação para organização de documentos mensais de receita e despesa para remessa à Câmara Municipal; • Elaboração e impressão do Livro



Diário e Livros Razão; • Elaboração dos balanços anuais e Relatórios de Prestação de Contas de cada Unidade Gestora - Contas de Gestão; • Análise e acompanhamento do cumprimento da aplicação em ações e serviços de saúde; • Acompanhamento e geração de planilhas para apuração e recolhimento mensal de PASEP; • Consolidação de dados de todos os balancetes das UG diretas e indiretas e da Câmara, para emissão de relatórios; • Elaboração de demonstrativos e prestações de contas, para atender aos Conselhos Municipais; • Pesquisa da legislação federal e estadual, de normas emanadas da Secretaria de Tesouro Nacional, Receita Federal, FNDE, SUS, SUAS, Previdência Social etc. e orientação para sua aplicação pelo Município; • Elaboração de Mensagens e Projetos de Lei relativos a créditos adicionais; • Elaboração de slides e apresentação técnica nas Audiências públicas do Relatório de Gestão Fiscal; • Elaboração e acompanhamento da Programação Financeira e do Cronograma Mensal de Desembolso; • Elaborar relatórios exigidos pelo Tribunal de Contas dos Municípios, bem como os compreendidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal; Acompanhamento e orientação aos gestores e agentes públicos municipais em atendimento à diligências dos órgãos de controle (TCM, TCU, CGU, etc)

Conforme a descrição acima não existe qualquer coincidência entre as especificações dos serviços a serem licitados com os serviços de assessoria contábil prestados no município.

Ressaltamos que o planejamento dos serviços em cada órgão se dá de acordo com a necessidade deste órgão, então buscar-se-á um serviço com característica adequadas ao atendimento dessas necessidades.

É mister salientar que as assessorias adequadas ao atendimento as necessidades do município são as assessorias técnicas administrativas de acompanhamento das despesas e de controle interno com locação de sistemas, pois o município já dispõe de procuradoria jurídica devidamente nomeada, sendo então a intervenção jurídica para os procedimentos na forma regimental realizada pela procuradoria municipal, e o trato da escrituração contábil a cargo do Setor de Contabilidade.

Sendo suficiente ao município a contratação de assessorias técnicas é salutar que se esclareça que as assessorias técnicas deverão ser exercidas por empresa e/ou profissional com registro no CRA – Conselho Regional de Administração da sede da Licitante e de seu profissional na forma art. 2º, da Lei n.º. 4.769/65 dispõe sobre esse tipo de profissional:

"Art.2º. A atividade profissional de Técnico de Administração será exercida, como profissão liberal ou não, mediante:



a) pareceres, relatórios, planos, projetos, arbitragens, laudos, **assessoria em geral**, chefia intermediária, direção superior;

b) pesquisas, estudo, análise, interpretação, planejamento, implantação, coordenação e controle dos trabalhos nos campos da administração, como administração e seleção de pessoal, organização e métodos, orçamentos, administração de material, administração financeira, relações públicas, administração mercadológica, administração de produção, relações industriais, bem como outros campos em que esses se desdobrem ou aos quais sejam conexos;

Ainda nesta seara, os serviços administrativos em órgãos públicos estão ainda previstos que deverão ser executados por profissionais da área de administração segundo o art. 4º, da Lei nº, 4.769/65.

Art 4º Na administração pública, autárquica, VETADO, é obrigatória, a partir da vigência desta Lei, a apresentação de diploma de Bacharel em Administração, para o provimento e exercício de cargos técnicos de administração, ressalvados os direitos dos atuais ocupantes de cargos de Técnico de Administração.

Outros conselhos de classe poderão integrar o quadro das empresas ou profissionais envolvidos nas prestações de serviços, e exigidos em editais de licitação como condição de habilitação, como conselhos de contabilidade, porém em nada mudará a concepção das prestações de serviços, pois os objetos estão muito bem delimitados para cada área de atuação, não havendo comprovadamente nenhuma coincidência entre as áreas em licitação com as alegadas pelo impugnante, como demonstramos.

É mister salientar que a análise jurídica na Administração Pública em muitos casos, constitui controle de legalidade dos atos administrativos, controle este que deverá ser exercido pela assessoria jurídica da administração, ou seja, este não poderá ser exercido por qualquer assessoria ou departamento que atue especificamente na área de despesas públicas ou controle interno, tampouco setores contábeis, isto por que, não seria razoável que a assessoria que acompanha as fases das despesas públicas até a contratação, exerce a assessoria no controle interno em searas como almoxarifados, patrimônio, (combustíveis, transporte, estoque, merenda escolar, controle de medicamentos, material e doações) ou escritura as fases de empenho, liquidação, pagamento e arquivamento da documentação da despesa seja a mesma, por que são departamentos distintos, com atribuições distintas. Que controle de legalidade haveria se a mesma empresa ou profissionais executasse esses serviços?

Mencione-se por oportuno ser tradição nos municípios cearenses a contratação de serviços de assessorias administrativas, de acompanhamento de despesas, de licitação, de controle



interno e de assessorias contábeis em separado, não por outro motivo, mas fundamentalmente em honra ao princípio da segregação de função que deve habitar os órgãos públicos de modo a coibir vícios e visar um maior controle e transparências em suas atividades.

A segregação de funções consiste na separação das funções de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização. Para evitar conflitos de interesses, é necessário repartir funções entre os servidores para que não exerçam atividades incompatíveis, como executar e fiscalizar uma mesma atividade.

Deve ocorrer a devida segregação entre as funções de controle e as diversas áreas administrativas. Além disso, a própria área administrativa deve ter sua responsabilidade dividida entre as atividades de finanças, contabilidade, recursos humanos, guarda patrimonial, licitação e entre o empenho, a liquidação (recebimento), o pagamento e a conferência (conformidade).

Alguns exemplos das diversas aplicações da segregação de funções podem ser encontrados em julgamentos dos Tribunais de Contas e órgãos de controle, como os seguintes:

A Segregação de Funções deve prever a separação entre funções de autorização/aprovação, de operações, execução, controle e contabilização, de tal forma que nenhuma pessoa detenha competências e atribuições em desacordo com este princípio. (Manual da Controladoria-Geral do Estado de Tocantins)

A segregação de funções é princípio básico do sistema de controle interno que consiste na separação de funções, nomeadamente de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização das operações". (Portaria nº 63/96, de 27/02/96 - Manual de Auditoria do TCU)

A segregação é ferramenta para otimizar e gerar eficiência administrativa. (Acórdão nº 409/2007 - TCU 1ª Câmara e Acórdão nº 611/2008 - TCU 1ª Câmara)

Os procedimentos de controle devem existir em toda a instituição, em todos os níveis e em todas as funções. Eles incluem uma gama de procedimentos de detecção e prevenção, como a segregação de funções entre a autorização, execução, registro e controle de atividades. (Cartilha de Orientação sobre Controle Interno - TCE/MG, 2012)



Não designar, para compor comissão de licitação, o servidor ocupante de cargo com atuação na fase interna do procedimento licitatório. (Acórdão TCU nº 686/2011 – Plenário)

Considera-se falta de segregação de funções, o Chefe do Setor de Licitações e Contratos elaborar o projeto básico e atuar no processo como Pregoeiro. (CGU, relatório RELATÓRIO nº 174805/2005)

Considera-se falta de segregação de funções quando o pregoeiro e a equipe de apoio à licitação realizam trabalho de comissão de recebimento dos materiais. (CGU, relatório RELATÓRIO nº 174805/2005)

Devem ser segregadas as atividades de requisição, autorização, utilização e controle. (Acórdão TCU nº 4.885/2009 - 2ª Câmara)

Deve ser observado o princípio da segregação de funções nas atividades relacionadas à licitação, à liquidação e ao pagamento das despesas. (Acórdão nº 1.013/2008 - TCU 1ª Câmara)

Devem ser designados servidores diferentes para as funções de suprimento e responsável pelo atesto das despesas realizadas nas prestações de contas, em observância ao princípio da segregação de funções, de modo que o agente público que ateste a realização da despesa não seja o mesmo que efetue o pagamento. (Acórdão TCU nº 3.281/2008 - 1ª Câmara)

A administração não deve nomear, para a fiscalização e acompanhamento dos contratos, servidores que tenham vínculo com o setor financeiro da unidade, sobretudo, aqueles que são diretamente responsáveis pelo processamento da execução da despesa. (Acórdão TCU nº 4.701/2009 - 1ª Câmara)

Não permitir que a comissão de inventário seja composta por membros responsáveis pelos bens a serem inventariados. (Acórdão TCU nº 1.836/2008 - TCU 2ª Câmara e IN/SEDAP-PR nº 205, de 08/04/1988)

Promover a separação de funções de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização das operações, evitando o acúmulo de funções por parte de um mesmo servidor. (Acórdão TCU nº 5.615/2008 2ª Câmara)



O fiscal de contrato e seu substituto devem ser designados mediante Portaria, em cumprimento ao disposto no art. 67 da Lei nº 8.666/1993, considerando que os servidores que executam o orçamento não devem ser designados para fiscal de contrato. (Acórdão TCU nº 1.131/2006-TCU-1ª Câmara)

Evitar que responsáveis por comissões de licitações sejam também responsáveis pelas áreas de suprimento envolvidas. (Acórdãos TCU nº 1.449/2007 e nº 2.446/2007 - 1ª Câmara)

Designar servidores distintos para as funções de "Encarregado do Setor Financeiro" e de "Responsável pela Contabilidade", que devem ser segregadas. (Acórdão TCU nº 2.072/2007-1ª Câmara e IN/ SFC nº 01/2001)

Garantir que as pessoas incumbidas das solicitações para aquisições de materiais e serviços não sejam as mesmas responsáveis pela aprovação e contratação das despesas. (item 5.2, TC-004.797/2007-2, Acórdão TCU nº 2.507/2007-Plenário)

Observar o princípio da Segregação de Funções na execução de seus atos administrativos, principalmente no tocante à conformidade de suporte documental, em cumprimento ao disposto na IN Conjunta STN/SFC nº 04/00 (DOU de 11.05.2000), com as alterações da IN Conjunta STN/SFC nº 02/00 (DOU de 27.04.2000) (Sic) (item 4.2.12, TC-013.001/2006-4, Acórdão TCU nº 70/2008 - 2ª Câmara).

Isto posto, fica claro a necessidade da segregação de funções, determinando-se as funções de cada setor envolvido nas fases da despesa pública e do controle, sendo então cabível e viável a contratação de assessorias para atender a cada um destes órgãos para atendimento as necessidades que derivam de tais demandas, ainda por que a maioria dos municípios no Ceará não possuem setores com profissionais de carreira, em várias áreas, mormente as área de planejamento e acompanhamento das despesas, de controle interno e de contabilidade pública.

Quanto aos valores contestados em cada certame, é mister esclarecer que são valores ainda estimados em cada licitação, sendo imperioso que haja redução destes valores para contratação, pois são valores máximos e normalmente em competições instauradas neste tipo de certame verifica-se a redução dos valores propostos em relação a valores estimados nas licitações.

Outrossim, não haverá desperdício nos gastos efetivados em razão das futuras contratações derivadas destes certames, pois as assessorias contratadas, deverão cumprir suas



prestações de serviços na forma exigida nos editais regedores dos certames, nos termos de referências, em contratos próprios, e ainda atendendo como já enfocado a necessidades públicas, então são custos necessários ao bom andamento das do serviços públicos, mormente no que diz respeito a acompanhamento de despesas públicas e controle interno.

Jamais serão pagos valores repetidamente e pelos mesmos serviços prestados, se algum contrato está vigente no município e tem uma licitação tramitando para contratação do mesmo objeto, fatalmente só restará contratado um profissional ou empresa para prestar tais serviços, até mesmo porque os objetos mencionados e contestados estão em fase de licitação, sua contratação inda dependerá de êxito no processo licitatório.

Isto posto, resta comprovada a regularidade dos editais supra mencionados de maneira que não se pode interpretar cada edital de forma diversa ao sentido das normas nele contido.

É claro e inequívoco o que se prega aqui, a lei não comporta palavras inúteis (sendo o edital a lei interna da licitação), porém não é mister que se interprete a legislação (edital) da forma que dela se quer tirar proveito, há que se coadunar com a realidade e a lógica de sentido que está implícita nesta.

Isto posto, na há que se falar em entendimento diverso, é a máxima: **"Não é dado ao intérprete alargar o espectro do texto legal, sob pena de criar hipótese não prevista"** (Ivan Rigolin).

O professor Toshio Mukai, pontua **"Onde a lei não distinguiu, não cabe ao intérprete fazê-lo"**.

A lei de licitações deverá ser aplicada em sua amplitude, principalmente com as demais normas vigentes e originárias, as constitucionais, portanto, em relação à legitimidade da referida exigência e, a respeito da sua legalidade, analisemos a luz da indispensabilidade contida no Art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal:

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. (grifamos).

Este é o comando legal, esta é a interpretação da melhor doutrina administrativista pátria acima arrolada, como se apontou, que deve ser observada por imperativos indeclináveis para o administrador público e que são, exatamente, seu dever de preservar o interesse público e, isto, porque, como afirma Celso Antônio Bandeira de Mello:

“À Administração não convém atirar-se em negócios aleatórios. Não pode envolver-se em riscos que tragam incertezas quanto ao efetivo cumprimento dos encargos que poderão incidir sobre a parte vencedora. O interesse público, a continuidade do serviço, não se compadecem com álea que deriva de avença travada com que pudesse comprometer, por insuficiência econômica ou técnica, a satisfação dos superiores interesses curados pelo Poder Público.”

DA DECISÃO

Diante do exposto esta comissão nega os pedidos do Sr. SALES CAVALCANTE LIMA, de impugnação ao Editais de Tomadas de Preços nº 07.11.01/2018 e 07.12.01/2018, tendo em vista justificadas à margem dos enunciados acima, as alegativas do mesmo para os casos em comento.

Tianguá - Ce, 30 de Julho de 2018

Nilcirlene Melo de Oliveira
NILCIRLENE MELO DE OLIVEIRA
PRESIDENTE DA C.P.L.