

**ILUSTRÍSSIMO (A) SENHOR (A) PRESIDENTE (A) DA COMISSÃO
PERMANENTE DE LICITAÇÕES DO MUNICÍPIO DE LINDÓIA DO SUL/SC,
AUTORIDADE COMPETENTE PARA ANÁLISE DE IMPUGNAÇÃO**



Processo administrativo 045/2022
Tomada de preços nº 010/2022

PREFEITURA MUN. LINDÓIA DO SUL
PROTOCOLO

Nº 410 / 2022

23 / 06 / 2022

Andressa Rodrigues

LÚMINA CONSULTORIA E SERVIÇOS INTEGRADOS,
pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ nº
43.529.639/0001- 71, com sede social a Valdemar Heiden,
nº 324, bairro São João, cidade de Seara/SC, neste ato
representada pela sua administradora, sra. Laiane Karine
de Castro Sgarbossa e seu sócio sr. Luiz Dalago Júnior
vem à presença de Vossa Senhoria apresentar:

IMPUGNAÇÃO

Ao ato convocatório (Edital) da Tomada de Preços nº
010/2022, expedido por este Departamento de Licitações,
o fazendo com base no disposto na Lei 8.666/93, pelas
razões de fato e de direito doravante aduzidas.

1. DA RESENHA FÁTICA - SUMA DA QUAESTIO

Da análise do citado Edital de Tomada de Preços, verifica-se que o Município de Lindóia do Sul pretende realizar um certame, cujo objeto é a contratação de pessoa jurídica que forneça serviços de consultoria e assessoria contábil, administrativa (minutar ante - projetos de Lei), financeira, recursos humanos, orçamentária e patrimonial, visando manter a eficiência nos registros dos atos e fatos do município, através de orientações aos servidores municipais que atuam nestas áreas, com vistas à implementação e atendimento das novas normas de contabilidade aplicadas ao setor público – NBCASP, em matérias pertinentes ao setor de compras, licitações e contratos administrativos, visando o apoio necessário a servidores municipais na montagem correta de processos licitatórios em todas as suas fases, confecção de editais, termo de referência, atas, lançamento no sistema informatizado, elaboração de regulamentos, estruturação do fluxo de tarefas e rotinas, com vistas a implementação e atendimento da lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, assessoria administrativa, nas rotinas de recursos humanos e, estudos visando futura reformulação nas leis municipais do plano de cargos e salários e,

15



assessoria nas demais rotinas e, atividades pertinentes a administração pública em geral, para atuar no mínimo 16 (dezesesseis) horas mensais de forma presencial e os demais dias à distância, disponível todos os dias da semana, via telefone, acesso remoto e/ou outros meios de comunicação, se for o caso com pareceres e orientações por escrito.

Entende, a ora impugnante, que o ato convocatório carece de revisão e adequação pela Administração Pública, em virtude de especificações aptas a afetarem os princípios da legalidade, igualdade e razoabilidade, norteadores das contratações públicas, ferindo o caráter competitivo do certame, conforme será aduzido a seguir.

2. Da análise dos requisitos de admissibilidade

2.1. Da tempestividade.

Preambularmente, infere-se que a impugnação aportou ao feito no prazo legal para sua apresentação, conforme disposição do art. 41, § 2º da Lei 8.666/93, ou seja, dentro do interstício temporal do segundo dia útil que antecede a abertura dos envelopes de habilitação, conforme se infere da legislação, nos seguintes termos:

Art. 41, §-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.

Nesse aspecto, depreende-se que a impugnação em epígrafe atende ao pressuposto de admissibilidade da tempestividade, uma vez que foi apresentada respectivamente no dia 22 de junho de 2022, sendo a data da sessão pública marcada para a data de 29 de junho de 2022. Dessa forma, a impugnação foi apresentada até o segundo dia útil que antecede a abertura dos envelopes de habilitação, motivo pelo qual diante da avaliação específica deste item a impugnação deve ser conhecida, analisando-se o seu mérito.

2.2. Do cabimento/adequação/regularidade formal.

Em estrita análise aos autos, observa-se que o feito comporta prosseguimento, haja vista que as impugnações apresentadas são cabíveis,

uma vez que observaram os requisitos do art. 41, § 2º da Lei 8.666/93, sendo a empresa impugnante caracterizada como pretensa licitante, tendo interesses expressos no certame. Dessa forma, as impugnações possuem regularidade formal e procedimental, motivo pelo qual merece prosseguimento.



2.3. Interesse de agir.

Infere-se dos autos que a impugnante possui interesse de agir, haja vista que conforme se depreende do teor do edital pode ser desclassificada por exigência irregular do instrumento convocatório, motivo pelo qual neste ponto preenche o requisito de admissibilidade do interesse recursal.

3. DA ANÁLISE MERITÓRIA

3.1. Da ilegalidade de aglutinação de objetos, objeto fracionável, necessidade de contratação separada, conforme art. 23, § 1º da Lei 8.666/93.

O presente certame está eivado de ilegalidade, que macula sua subsistência no plano fático-jurídico, considerando que seu **objeto possui aglutinação ilegal**, que fere o princípio da competitividade e dirige o certame basicamente para uma única empresa no mercado, que possui atribuições para todos os objetos aglutinados da forma que foram delimitados no instrumento convocatório, ferindo frontalmente o princípio da **legalidade**.

Vejamos bem, tratando-se de processo licitatório, o termo “aglutinação” significa agrupar mais de um serviço ou produto em um único objeto a ser licitado. Entretanto, a opção pela aglutinação deve ser acompanhada de ampla e apropriada justificativa que assegure a ampla competitividade do certame, não direcionando a licitação para um grupo exclusivo de empresas ou até mesmo para uma determinada empresa.

Aglutinação do objeto é **medida excepcional em razão do art. 23, §1º, da Lei nº 8.666/93, que impõe o fracionamento como regra**. A aglutinação de produtos em lotes, deve ser considerar o agrupamento de produtos afins, a título de garantir maior competitividade e a obtenção de preços mais vantajosos e deve ser procedida de ampla justificativa, preferencialmente acompanhada de estudo técnico preliminar que individualize a demanda e demonstre que a solução de mercado encontrada é a mais eficaz para atender o objeto que se pretende contratar.

Uma aglutinação infundada impede a participação de licitantes incapazes de fornecerem todos os serviços que compõem o objeto do edital. O que se vê no presente certame é uma aglutinação ilegal de objetos, que direcionam o certame

15 8



para uma única empresa no mercado capaz de atender a licitação nos termos em que foi delineada.

Observe-se que a presente licitação trata de objetos distintos, quais sejam:

1. Assessoria para elaboração do plano de cargos e salários e estrutura administrativa.
2. Assessoria contábil, com implementação e atendimento das novas normas de contabilidade aplicadas ao setor público – NBCASP, com lançamentos contábeis, elaboração de balancetes, etc.
3. Assessoria para implementação da nova lei de licitações, elaboração de termos de referência e atas

Note-se que a aglutinação de objetos de natureza distinta dentro de um mesmo edital de licitação, que tem como forma de julgamento a empreitada por preço global, evidentemente, prejudica a competitividade e macula a legalidade do certame. E foi essa a razão das normas dos artigos 15, inciso IV, e 23, §1º, da Lei nº 8.666/93.

O Egrégio Tribunal de Justiça Catarinense, já se manifestou no sentido da impossibilidade de aglutinação de serviços distintos em um mesmo objeto, sem que haja a necessária justificativa para tal intento, nos seguintes termos:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PROCESSO LICITATÓRIO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE ENGENHARIA SANITÁRIA PARA COLETA, TRANSPORTE E DESTINAÇÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS DOMICILIARES EM ATERRO SANITÁRIO. JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE E IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO. CERCEAMENTO DE DEFESA VERIFICADO. JUSTIFICATIVAS DO ENTE MUNICIPAL NÃO EMBASADAS EM ESTUDOS PRÉVIOS. **AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DA VIABILIDADE DE AGLUTINAÇÃO DE SERVIÇOS DISTINTOS EM UM MESMO OBJETO.** PRINCÍPIO DA AMPLA COMPETITIVIDADE. IMPOSSIBILIDADE DE SUPRIMIR A PRODUÇÃO DA PROVA PLEITEADA PELA PARTE AUTORA E JULGAR A LIDE EM DESFAVOR DELA, POR FALTA DE PROVA . ANULAÇÃO DA SENTENÇA. APELO CONHECIDO E PROVIDO. (TJSC, Apelação n. 5000795-24.2019.8.24.0126, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, rel. Jorge Luiz de Borba, Primeira Câmara de Direito Público, j. 26-10-2021).

No mesmo sentido se manifestou o Tribunal de Contas de Santa Catarina – TCE/SC, no processo que determinou a suspensão do edital de limpeza urbana do município de São José/SC, em seu relatório, o relator do processo (**REP 15/00182076**), auditor-substituto de conselheiro Gerson dos Santos Sicca,

BS J



destacou que a Grande Florianópolis possui um único aterro sanitário, de propriedade particular. “Apenas esta empresa terá, à primeira vista, plenas condições de participar do certame com efetiva competitividade, o que inviabiliza a participação de outras empresas que, em tese, poderiam executar o objeto proposto”, acrescentou. “Portanto, a aglutinação do objeto direciona o certame à empresa que detém o aterro sanitário”, finalizou.

Diante desse prespecto, considerando a aglutinação ilegal pugna-se pela anulação do presente processo de licitação, com sugestão para posterior separação dos objetos, considerando que os objetos aglutinados caracterizam grave atentado ao princípio da legalidade. Caso não seja esse o entendimento, a demanda será objeto de denúncia ao Ministério Público de Santa Catarina, denúncia junto ao Tribunal de Contas e perquirição judicial por meio de mandado de segurança.

3.2. Insubstância da exigência de vinculação da pessoa jurídica a conselhos profissionais (CRC e CRA), restrição a participação de sociedades empresárias que possuem advogados como responsáveis técnicos

Preambularmente, infere-se dos autos que o instrumento convocatório do presente certame merece ser retificado, considerando que possui exigência equivocada que fere o princípio da isonomia, criando um cenário onde a prestação do serviço fica condicionada a vinculação a conselhos de fiscalização profissional, **eliminando da disputa as atividades empresariais que possuem como responsável técnico advogado.**

Tal exigência editalícia nenhuma ligação possui com a capacidade técnica da empresa prestar os serviços escorreitamente ou mesmo com a segurança jurídica do certame, que possuirá lisura se não externalizar essa exigência que cria um cenário restritivo que limita a participação e prejudica a competitividade do processo.

Veja bem, não existe motivo para exigência de vinculação da licitante a entidades de fiscalização profissional, haja vista que essas entidades possuem somente o condão de fiscalizar a atividade precípua, não impedindo que os profissionais atuem de forma isolada, prestando serviços para pessoas jurídicas sem que essas tenham que possuir uma inscrição no respectivo conselho.

Esse é o caso da OAB, que é considerada uma entidade sui generis no ordenamento jurídico pátrio, **que não permite a inscrição na entidade de sociedades empresariais,** e exige tão somente a inscrição de advogados e sociedade constituídas puramente por advogados, não permitindo a inscrição de sociedades em geral, assim como se depreende do estatuto da advocacia (Lei 8.906/94), nos seguintes termos:



Art. 16. **Não são admitidas a registro nem podem funcionar todas as espécies de sociedades de advogados que apresentem forma ou características de sociedade empresária**, que adotem denominação de fantasia, que realizem atividades estranhas à advocacia, que incluam como sócio ou titular de sociedade unipessoal de advocacia pessoa não inscrita como advogado ou totalmente proibida de advogar. (Grifou-se)

Art. 15. Os advogados podem reunir-se em sociedade simples de prestação de serviços de advocacia ou constituir sociedade unipessoal de advocacia, na forma disciplinada nesta Lei e no regulamento geral.

§ 1º A sociedade de advogados e a sociedade unipessoal de advocacia adquirem personalidade jurídica com o registro aprovado dos seus atos constitutivos no Conselho Seccional da OAB em cuja base territorial tiver sede.

Observe-se que o objeto da presente licitação se considera **uma atividade eminentemente empresarial**, dessa forma não existe motivo para limitação da participação tão somente para empresas inscritas nos conselhos profissionais respectivos, haja vista que essa atitude **impediria sociedades empresárias que possuem advogados como responsáveis técnicos de participar do certame**.

Frise-se novamente que a atividade finalística do presente certame delimitada como essa **assessoria, considera-se como atividade eminentemente jurídica e empresarial**, considerando aspectos de conhecimento técnico-jurídico, de legislação e interpretação jurisprudencial, que conforme estatuto da OAB se consideram como atividades específicas de atribuição de um profissional advogado, bem como se **considera como atividade empresarial pois é atividade econômica organizada para a produção ou a circulação de bens ou de serviços nos termos do art. 966 do Código Civil**.

Dessa forma, mantendo-se a exigência de vinculação da licitante a conselhos profissionais, excluir-se-ia da disputa empresas que possuem comprovação de capacidade técnica de prestação de serviços anteriores de mesmo cunho, bem como com profissionais especializados na área da educação e advogados responsáveis técnicos, com conhecimento técnico jurídico para prestação do serviço, mas que não possuem inscrição na OAB, considerando que se trata de uma sociedade empresarial que tem como condão a prestação de serviços da natureza do objeto do presente certame e não somente serviços jurídicos.

15



Veja bem, se mantida a presente exigência, a empresa impugnante será impedida de participar da licitação, por motivo torpe e desprovido de legalidade, considerando que se trata de atividade empresarial e técnico jurídico, que exige a constituição de uma sociedade empresarial que possua como responsável técnico um advogado.

Isto posto, postulamos pela retirada da exigência de vinculação da licitante em conselhos de fiscalização profissional, tendo em vista a ilegalidade que afeta o edital. Caso não seja esse o entendimento, a presente demanda será levada a apreciação do judiciário, a fim de que se retifique a ilegalidade matriz existente no instrumento convocatório do certame.

3.3. Da violação ao princípio da isonomia/igualdade em seu aspecto formal

Diante das peculiaridades do caso em apreço, observa-se que o edital da licitação em epígrafe viola frontalmente o princípio da isonomia, criando condições dispares entre os licitantes em razão do objeto social. Nessa seara, observa-se que a Constituição Federal é expressa no sentido de que os licitantes devem ser tratados de forma paritária, sem nenhuma distinção entre os concorrentes, conforme se informe do art. 37, inciso XXI, nos seguintes termos:

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.

No que tange o princípio da isonomia, insculpido no artigo 5º, caput da Constituição Federal, observa-se que este delimita a proeminência da igualdade entre os cidadãos perante a Lei, isso significa que o estado democrático de direito em sua personificação governamental deve considerar todos os indivíduos integrantes do cerne social como seres equivalentes entre si.

Para tanto, é cediço que o Estado deve dispensar tratamento uniforme e paritário em seus atos de império e de gestão, fator que institui vedação expressa acerca do estabelecimento de diferenças entre brasileiros, até mesmo proíbe a criação de parâmetros que possam considerar preferências, privilégios ou mesmos que possam criar distinções de classe, gênero ou cor. (LENZA, 2013).

Nessa toada, impende ressaltar que o aludido princípio deve ser elencado na sistemática normativa hodierna como parâmetro balizador dos



atos emanados da Administração Pública. Isso porque não é dado ao administrador o poder de beneficiar algumas pessoas em detrimento de toda a coletividade, ou mesmo traçar limites imorais e desproporcionais em sua atuação como gestor da coisa pública, haja vista que todo o contexto que permeia a regulamentação da atividade administrativa está consolidado sobre os princípios instituidores da própria república, fator que impossibilita o direcionamento ou mesmo instituição de benefícios desprovidos de interesse público em todos os atos propugnados pela Administração Pública.

Desse preceito decorre o desdobramento do princípio da isonomia, criando-se o princípio da impessoalidade e um específico da licitação chamado de julgamento objetivo. (MARTINS, MENDES E VALDER, 2012)

Incontinenti, é cediço que todo o sistema administrativo foi criado para evitar qualquer tipo de desvio moral ou ético do administrador, tendo em vista que não se pode tolerar qualquer forma ou pretensão de se burlar a aplicação da norma legal e constitucional.

Diante de tal prospecto, observa-se que o princípio em estudo cria um mecanismo de limitação expressa acerca das ingerências do poder estatal na esfera privada e tem por finalidade precípua garantir um dos parâmetros fundamentais do próprio estado democrático de direito, qual seja, a aplicação da Lei estritamente em sua forma abstrata e cogente, deixando-se de lado qualquer fator que possa delimitar preferências, benefícios ou privilégios ilegais.

Nesse interim, é cediço que as funções essenciais mais eminentes dos órgãos e entidades governamentais somente encontram forma de ser se estiverem adstritas ao princípio da isonomia. Isso porque todos os cidadãos devem ter acesso aos mesmos bens e direitos garantidos e tutelados pelo Estado, que é ente legitimador das prerrogativas existenciais pertencentes a cada ser humanos. (LENZA, 2013)

Ocorre que a conceituação do princípio da isonomia na sistemática doutrinária e jurisprudencial hodierna é observado a partir de dois vieses interpretativos. Assim, um é de cunho material que considera a necessidade de se instituir parâmetros diferenciadores entre os integrantes do seio social, haja vista a pluralidade de oportunidade, conquistas, níveis de prospecção econômica dentre outros fatores que denotam diferenças que devem ser equilibradas para um tratamento efetivo e equânime, e outro de cunho formal, que somente leva em consideração o tratamento igualitário perante a Lei, preceito que institui a necessidade de tratar todos iguais, lhes dando todas as mesmas oportunidades, com o fito principal de combater qualquer tipo de privilégios.

Ocorre que na licitação pública o único aspecto prevalente do princípio da isonomia é o aspecto formal, haja vista que a própria constituição federal veda qualquer tratamento com distinção ou preferências na contratação, devendo todos os licitantes serem tratados de maneira uniforme.

Nessa seara, infere-se que a realização de uma licitação que somente permita a participação de empresas inscritas em Conselho Regional de fiscalização profissional viola frontalmente o princípio da isonomia, posto que



cria privilégios explícitos para determinadas empresas, sem nenhuma justificativa plausível, sem nem mesmo existir qualquer permissão legal para tal desígnio, considerando que trata-se de uma licitação que tem como finalidade uma atividade eminente empresarial e técnico-jurídica.

4. DOS PEDIDOS

Diante do exposto, postulamos pela anulação do certame, com recomendação para posterior separação dos objetos por afeição a cada tema, devendo a administração lançar os processos licitatórios pertinentes a cada espécie de serviço prestado. Da mesma forma, postula-se pela retirada da exigência de vinculação da licitante em conselhos profissionais (CRC e CRA), tendo em vista a ilegalidade que afeta o edital.

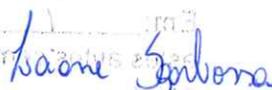
Caso não seja esse o entendimento à presente demanda, será objeto de denúncia ao Ministério Público de Santa Catarina, bem como ao Tribunal de Contas de Santa Catarina, além de ser levada a apreciação do judiciário, a fim de que se retire a ilegalidade matriz existente no instrumento convocatório do certame.

Pugna-se pela remessa da presente impugnação para a autoridade superior para análise de mérito e proferimento de decisão administrativa.

Nesses termos,
Pede deferimento,

Seara, 22 de junho de 2022


Luiz Dalago Junior
OAB/SC 47.415


Laiane Karine de Castro Sgarbossa
Sócia administradora

REMESSA

Em: 27/06/22 remeto
estes autos contendo 121 fls
ao(a) 2ª. Prefeitura

Tatiane Longo
Tatiane Longo
Departamento de Compras
Prefeitura de Lindóia do Sul-SC

RECEBI
Em: <u>27.6.22</u>
Hora: _____
Nome: <u>[assinatura]</u>
Assinatura

Agradecido

VISTA

Em: 27/06/22 faço vista
destes autos contendo 121 fls
ao(a) Procurador(a) do Município

Tatiane Longo
Tatiane Longo
Departamento de Compras
Prefeitura de Lindóia do Sul-SC

RECEBI
Em: <u>27/06/2022</u>
Hora: <u>09h:20min</u>
Nome: _____
IGOR FRARE GRANDI Procurador do Município de Lindóia do Sul-SC

REMESSA

Em: 27/06/2022 remeto
estes autos contendo 121 fls
ao(a) DIP. DE LICITAÇÕES
E CONTRATO. SEGE MA-
NIFESTAÇÃO EM SEPARADO

IGOR FRARE GRANDI
Procurador do Município
de Lindóia do Sul-SC

RECEBI
Em: <u>27/06/22</u>
Hora: <u>14:00</u>
Nome: <u>Tatiane</u>
Assinatura