

ILUSTRÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO DA COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE VALENÇA – ESTADO DO RIO DE JANEIRO.

**ATHAYDE ASSESSORIA E CONSULTORIA LTDA – EPP**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ nº 24.031.989/0001-69 e CORECON-PR nº 674, por intermédio de seu Procurador e Analista de Licitações que esta subscreve, comparece, respeitosamente, perante Vossa Senhoria, com fulcro no artigo 9º da Lei 10.520/2002, artigo 41, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, bem como, *item 1 e subitens* do Edital, para apresentar **IMPUGNAÇÃO AO ATO CONVOCATÓRIO do Pregão Eletrônico nº 048/2021 – Processo Administrativo nº 13.202/2021**, nos termos e fundamentos a seguir aduzidos.

## **I – DA SÍNTESE FÁTICA**

1-) Trata-se de licitação promovida pela Prefeitura Municipal de Valença - RJ, sob a modalidade pregão, na forma eletrônica, para contratação de serviços de elaboração e atualização de cálculos judiciais trabalhistas.

2-) No que pese o certame venha sendo promovido para a contratação de serviços de cálculos, verifica-se uma irregularidade no edital, mais especificamente em relação as exigências constantes nos itens 13.1.1, alíneas “f” e “g”, e 4.3.3, que condicionam a participação e a contratação a obrigatoriedade da empresa e do

profissional técnico responsável pelos serviços de estarem registrados perante o Conselho de Regional de Contabilidade (CRC):

**13.1.1 – Habilitação Jurídica**

(...)

- f) Registro da empresa ou pessoa física no Conselho Regional de Contabilidade, em plena validade;
- g) Registro do Responsável Técnico no Conselho Regional de Contabilidade, em plena validade, no caso de pessoa jurídica.

**4.3.3** A pessoa física ou jurídica contratada (e o seu responsável técnico) deverão ser regularmente registrados junto ao Conselho Regional de Contabilidade e estarem habilitados à prestação dos serviços descritos no objeto desta licitação, devendo comprovar tal condição no momento da contratação. Quanto à qualificação técnica deverá a Proponente apresentar Atestado(s) expedido(s) por pessoa jurídica de direito público ou privado que comprove(m) a prestação de serviços compatível em características e quantidades com o objeto deste Pregão, informando eventuais ocorrências e o grau de satisfação.

Ou seja, pelas exigências acima, observa-se que a licitação é direcionada apenas a contratação de profissionais da área contábil.

3-) Ocorre que, direcionar a contratação apenas aos profissionais contábeis fere a *legalidade* e a *isonomia* no âmbito das contratações públicas, assim como a *ampla competitividade* do certame, a *percepção da proposta mais vantajosa* a Administração Pública e, conseqüentemente, o *interesse público* em si, eis que os serviços perseguidos por esta Municipalidade NÃO SÃO EXCLUSIVOS do profissional de contabilidade, e podem ser realizados também por economista.

Em vista disso, as restritivas dispostas nos itens 13.1.1, alíneas “f” e “g”, e 4.3.3 são ILEGAIS, pois **violam** o artigo 37, caput, e inciso XXI, da Carta Magna (Constituição Federal de 1988), o artigo 3º, inciso III da Lei dos Pregões (Lei 10.520/02), o artigo 2º, caput, e §2º, da Lei do Pregões Eletrônico (Dec. 10.024/19), o artigo 3º, inciso I, da Lei Geral de Licitações (Lei 8.666/93) que, por inteligência do artigo 9º da Lei dos Pregões, possui aplicabilidade subsidiária a presente modalidade licitatória.

Sendo assim, necessário se faz a presente IMPUGNAÇÃO AO EDITAL, a fim de alertar esta Douta Comissão de Licitação quanto às ilegalidades apontadas acima, para que sejam corrigidas, com o objetivo de ampliar a disputa e o universo de propostas, preservando com isso o interesse da coletividade os cofres públicos.



## II – DOS FUNDAMENTOS

### DA RESTRIÇÃO AO LIVRE ACESSO DE INTERESSADO À DISPUTA

4-) Para melhor entendermos as ilegalidades que assolam o ato convocatório do Pregão Eletrônico em questão, importante elencarmos os serviços buscados pela Administração Pública desta municipalidade, definidos no *item 2.1* do Edital:

2.1 – Registro de Preços para contratação de pessoa física ou jurídica para a execução de **serviços técnicos de elaboração e atualização de cálculos judiciais trabalhistas**, inclusive FGTS, com a formulação de **laudo de impugnação aos cálculos** do perito judicial ou da parte contrária, quando for o caso; **elaboração e atualização de cálculos judiciais** em demais processos que não trabalhistas, com a formulação de laudo de impugnação aos cálculos do perito judicial ou da parte contrária, quando for o caso; **apresentação de quesitos em perícias contábeis judiciais**; **emissão de pareceres técnicos contábeis**, conforme demanda da Procuradoria Geral do Município; fornecimento de demais subsídios técnicos de caráter residual, que não se enquadra nas hipóteses acima, em que o Município figure como parte ou terceiro interessado, a fim de atender as demandas da Procuradoria Geral do Município, obedecidas as especificações e quantidades estimadas, de acordo com as exigências do presente Edital e seus respectivos Anexos.

Denota-se que o objeto a ser contratado é a prestação de serviços de cálculos relacionados a processos judiciais trabalhistas.

Não se vislumbra razão para restringir o objeto licitado apenas à profissionais de contabilidade, vez que não são os únicos autorizados a prestar os referidos serviços perseguidos pela Prefeitura.

5-) Frise-se, a prestação dos serviços de cálculos judiciais **NÃO É EXCLUSIVA do profissional contábil**. A exemplo disso, observemos o que diz o *artigo 3º do Decreto 31.794/52*, que confere ao profissional de economia a possibilidade de prestar os mesmos serviços:

Art. 3º A atividade profissional privativa do economista exercita-se, liberalmente ou não por **estudos, pesquisas, análises, relatórios, pareceres, perícias, arbitragens, laudos**, esquemas ou certificados sobre os assuntos compreendidos no seu campo profissional, inclusive



# ATHAYDE

ASSESSORIA

por meio de planejamento, implantação, orientação, supervisão ou assistência dos trabalhos relativos as atividades econômicas ou financeiras, em empreendimentos públicos privados ou mistos, ou por quaisquer outros meios que objetivem, técnica ou cientificamente, o aumento ou a conservação do rendimento econômico.

Pelo artigo acima, verifica-se que a atividade de realização de cálculos judiciais e elaboração de pareceres técnicos é **PRIVATIVA** também do profissional de Economia.

Senão, vejamos o que diz o Conselho Federal de Economia:<sup>1</sup>

2 – Inserem-se entre as atividades inerentes à profissão de Economista:  
(...)

k) perícia judicial e extrajudicial e assistência técnica em matéria de natureza econômico-financeira, incluindo cálculos de liquidação;  
(incluído pela Resolução nº 1.944, de 30.11.2015)

Impera transcrever alguns institutos legais que autorizam ao profissional de economia realizar os serviços buscados pela Prefeitura de Valença-RJ, conforme previsão da *Lei nº 1.411/1951*, regulamentada pelo *Decreto Lei nº 31.794/52*, com modificações feitas pela *Lei nº 6.021/1974*, *Lei nº 6.537/1978* e também nas *Resoluções 1.717/2004*, *1.612/1995*, *1.536/1986*, *860/1974*, *875/1974*, *1.377/1978*, *928/1974* e *1.728/2004*, do Conselho Federal de Economia.

6-) Assim, por inteligência do *princípio da legalidade*, ao qual a Administração Pública está atrelada, com tonalidade diversa daquela conferida ao sujeito de direito privado, o qual pode fazer tudo aquilo que a lei não proíbe (artigo 5º, II, CF/88), **para a administração pública “só é permitido fazer aquilo que a Lei autoriza”**.

Assim são os ensinamentos de HELY LOPES MEIRELLES:<sup>2</sup>

*“Na Administração Pública, não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto, na Administração pessoal é lícito fazer tudo o que a lei não proíbe, **na Administração Pública só é permitido fazer aquilo que a lei autoriza.** A lei para o particular significa ‘poder fazer assim’; para o administrador público significa ‘deve fazer assim.’”*

<sup>1</sup> Disponível em <<http://cofecon.gov.br/transparencia/files/consolidacao/2.3.1.pdf>> Consulta realizada 04/02/2019.

<sup>2</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 32. Ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 88.

Logo, em obediência a legalidade, devem ser observados os regramentos legais previstos na legislação que circunda o procedimento licitatório, dentre os quais elenca-se a regra do artigo 3º, inciso II, da Lei 10.520/02:

II - a **definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que**, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, **limitem a competição**;

Tal como, a regra do artigo 2º do Decreto Lei 10.024/19:

Art. 2º **O pregão, na forma eletrônica, é condicionado aos princípios da legalidade**, da impessoalidade, da moralidade, da **igualdade**, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, do desenvolvimento sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo, da razoabilidade, da **competitividade**, da proporcionalidade e aos que lhes são correlatos.

(...)

§ 2º **As normas disciplinadoras da licitação serão interpretadas em favor da ampliação da disputa** entre os interessados, resguardados o interesse da administração, o princípio da isonomia, a finalidade e a segurança da contratação.

E, no mesmo sentido, é a regra do §1º do artigo 3º da Lei Geral de Licitações (8.666/93), que, como o próprio nome sugere, por possuir normas de caráter geral, deve ser observada em todas as modalidades de licitações, com aplicabilidade subsidiária ao Pregão, por previsão do artigo 9º da Lei 10.520/02, expressa que **é vedado ao agente público admitir, prever, incluir ou tolerar cláusulas ou condições que restrinjam ou frustrem o caráter competitivo** do certame:

§ 1º **É vedado aos agentes públicos**:

I - **admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo**, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, 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, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei no 8.248, de 23 de outubro de 1991;





# ATHAYDE

ASSESSORIA

Isso demonstra que todos os regramentos aplicados ao procedimento licitatório preveem como princípio norteador básico a ampliação da disputa e a percepção da proposta mais vantajosa.

7-) A jurisprudência, por sua vez, consolidou o entendimento de que a perícia contábil não é matéria exclusiva do contador, podendo ser executada também por economista:

TJ-PR – EXCEÇÃO DE IMPEDIMENTO. PERITO JUDICIAL. ECONOMISTA. CONTRATO DE FINANCIAMENTO. CONHECIMENTOS TÉCNICOS. ART. 3º DO DECRETO Nº 31794/52. INSCRIÇÃO NO ÓRGÃO DE CLASSE COMPETENTE. ART. 145, 1º E 2º, DO CPC. REQUISITOS PREENCHIDOS. RECURSO DESPROVIDO. 1. **A perícia contábil não é matéria exclusiva de contador**, vez que se exige basicamente conhecimentos técnicos de matemática financeira, **noções esta que, por obviedade, possui o bacharel em economia**. 2. **Está em consonância com o art. 145, do CPC, a nomeação de economista para realizar perícia técnica-contábil** em contrato de mútuo, onde se discutem taxa de juros e índice de correção monetária, por que tal mister inclui-se legalmente em suas atividades profissionais. (13ª Câmara Cível. Rel. Airvaldo Estela Alves)

TJ-PR Agravo de Instrumento 14069868. Jurisprudência. Publicação 21/11/2016. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO REVISIONAL DE CONTRATO BANCÁRIO C/C REPETIÇÃO DE INDÉBITO. PERÍCIA CONTÁBIL. NOMEAÇÃO DE ADMINISTRADOR. IMPOSSIBILIDADE. ATRIBUIÇÃO EXCLUSIVA DO CONTADOR OU ECONOMISTA. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. “(...) No caso em apreço, é evidente que a perícia a ser realizada trata-se de **perícia-contábil**, a qual somente **pode ser realizada por contador ou economista**, devidamente inscrito no respectivo órgão de classe, ou seja, não é admissível que seja elaborada por profissional de outra área (administrador de empresas). (...)” (Relator Maria Roseli Guiesmann, Julgamento 09/11/2016, 14ª Câmara Cível)

TJ-PR – Agravo de Instrumento 8283698. Jurisprudência. Publicação 03/10/2012. AGRAVO DE INSTRUMENTO. REVISIONAL DE CONTRATO BANCÁRIO. LIQUIDAÇÃO POR ARBITRAMENTO. PERÍCIA CONTÁBIL. NOMEAÇÃO DE ADMINISTRADOR. IMPOSSIBILIDADE. ATRIBUIÇÃO PRIVATIVA DE CONTADOR OU ECONOMISTA. REDUÇÃO DOS HONORÁRIOS PERICIAIS. PEDIDO PREJUDICADO. DECISÃO REFORMADA. RECURSO PROVIDO. “(...)



# ATHAYDE

ASSESSORIA

Ora, é evidente que a perícia a ser realizada no presente caso é a **perícia contábil**, a qual somente **pode ser realizada por contador ou economista**, devidamente inscrito no respectivo órgão de classe. E este Tribunal já decidiu que, perícia técnico-contábil somente pode ser realizada por profissional que seja contador ou economista, como determina o art. 145 do CPC. (...) (Relator Laertes Ferreira Gomes, 14ª Câmara Cível)

TJ-BA – Agravo de Instrumento 0008240-70.2017.8.05.0000. Jurisprudência. Publicação 27/09/2017. AGRAVO DE INSTRUMENTO. PROCESSO CIVIL. CUMPRIMENTO DE SENTENÇA. IMPUGNAÇÃO À EXECUÇÃO. DETERMINAÇÃO DE **REALIZAÇÃO DE PERÍCIA**. NOEMEAÇÃO DE ADMINISTRADOR. IMPOSSIBILIDADE. **ATRIBUIÇÃO EXCLUSIVA DE CONTADOR OU ECONOMISCA**. (Relator Roberto Maynard Frank, 4ª Câmara Cível)

Na mesma ótica, o renomado Economista FRANCISCO PRISCO NETO pondera que a realização de serviços de cálculos judiciais em matéria trabalhista pode ser exercido pelo economista:<sup>3</sup>

*“A área trabalhista também necessita de realização de perícias, sendo que na maioria dos casos, o Economista está apto a atender a demanda do judiciário. Os trabalhos mais usuais na área trabalhista são os cálculos de indenizações trabalhistas, horas extras, acidentes de trabalho, valores de perdas e danos entre outros, estando o Economista habilitado a desempenhar as referidas atividades.”*

Assim também, são as considerações de PAULO CESAR BARIA DE CASTILHO, na LTr Suplemento, Matéria Trabalhista, de 2017, dizendo que **cálculos trabalhistas NÃO são operações da área contábil**:

*“A legislação técnico-contábil (...), por óbvio, não foi feita nem pensada (1) para orientar a elaboração dos cálculos de liquidação no processo trabalhista como se verá adiante. **Cálculos trabalhistas não são operações da área “contábil”**. O termo simplesmente disseminou em nosso meio juslaborista por força do seu uso corrente no processo civil e tributário, nos quais os objetivos são diferentes do processo trabalhista, ou seja, exatamente examinar livros contábeis para*

<sup>3</sup> PRISCO NETO, Francisco. A perícia Econômico-Financeira e outras atividades ligadas ao Direito. (Coord.). São Paulo: CORECON – 2ª Região, 2015, p. 114.



# ATHAYDE

ASSESSORIA

*se constatar fato (se a empresa teve lucro ou prejuízo; se há valores à serem distribuídos aos sócios etc.).”*

Por isso, não há dúvidas de que os serviços de cálculos trabalhistas perseguidos por este Órgão Licitador não são operações exclusivas da área contábil, cuja limitação e restritiva reside apenas no entendimento de quem formulou o edital.

8-) Força lembrar que as exigências de inscrição e registro perante conselho de classe são questões de ordem técnica, e servem para auferir a capacidade técnica dos interessados, garantindo com isso segurança jurídica a administração pública de que o futuro fornecedor detém a capacidade técnica esperada para a prestação dos serviços buscados, mas jamais para afastar potenciais competidores da disputa.

Em relação a isso, MARÇAL JUSTEN FILHO nos ensina que a qualificação técnica:

*“(…) consiste no domínio de conhecimentos e habilidades teóricas e práticas para execução do objeto a ser contratado. Isso abrange, inclusive, a situação de regularidade em face de organismos encarregados de regular determinada profissão.”<sup>4</sup>*

De igual modo, o Professor RAFAEL DE MENEZES NIEBUHR prescreve que a Administração Pública, ao avaliar a capacidade técnica dos licitantes, “*pretender auferir se eles dispõem dos conhecimentos, da experiência e do aparato operacional suficiente para satisfazer o contrato administrativo*”.<sup>5</sup>

Por meio disso observa-se que a Administração Pública do Município de Valença não pode utilizar-se na exigência de inscrição e regularidade perante o conselho de classe para limitar a disputa apenas aos profissionais de contabilidade, sob pena de desrespeitar as finalidades da licitação pública.

9-) De acordo com o artigo 3º, da Lei Geral de Licitações, as finalidades da licitação pública são: *i) garantir o princípio constitucional da **isonomia no âmbito das contratações públicas**, ii) selecionar a **proposta mais vantajosa aos interesses da coletividade** e iii) promover o desenvolvimento nacional sustentável.*

Mais uma vez lembra-se os ensinamentos do Jurista MARÇAL JUSTEN FILHO, que diz que o *artigo 3º* expressa o “*espírito normativo*” das licitações, e que as demais normas da Lei são um desdobramento dos valores fundamentais ali consagrados, dizendo ainda:

<sup>4</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. São Paulo: Dialética, 2008. 12ª Ed. p. 405.

<sup>5</sup> NIEBUHR, Rafael de Menezes. **Licitação Pública e Contrato Administrativo**. Curitiba: Zênite, 2008. p. 233.





# ATHAYDE

ASSESSORIA

*“A licitação não é um fim em si mesmo, mas um instrumento apropriado para o atingimento de certas finalidades. O mero cumprimento das formalidades licitatórias não satisfaz, de modo automático, os interesses protegidos pelo Direito.”<sup>6</sup>*

Tem-se, portanto, que a licitação pública deve cumprir sua função regulatória, em harmonia com os princípios constitucionais e infraconstitucionais ligados à matéria, tal como contribuir para o desenvolvimento nacional sustentável.

Todavia, se mantidas as ilegalidades impugnadas, restariam comprometidos duas das finalidades da licitação: *i*) o tratamento isonômico e *ii*) a percepção da proposta mais vantajosa ao interesse público.

10-) Para que a presente licitação alcance suas finalidades, deve se abster das ilegalidades apontadas e, por meio da fixação do objeto e dos critérios estabelecidos no edital, alcançar o maior número possíveis de interessados, incluindo economistas, e aumentar o universo de propostas, para selecionar aquela que for mais vantajosa aos interesses da coletividade, dando com isso garantia ao *princípio da competitividade*.

Do mesmo modo, em harmonia com o referido princípio, deve garantir o atendimento da finalidade (impessoalidade) e igualdade no certame.

Ao tratar do *princípio da finalidade*, HELY LOPES MEIRELLES diz que:

*“impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu **fim legal**. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de Direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma **impessoal**.”*

*“a finalidade terá sempre um objetivo certo e inafastável de qualquer ato administrativo: **o interesse público**.”<sup>7</sup>*

Elaborar edital em desacordo com tais princípios e finalidades é ILEGAL, pois configura ato de desvio de finalidade, passível de invalidação, pois proposto para *“fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência”* (art. 2º, § único, alínea “e”, da Lei 4.717/65), por mera conveniência da Administração e para a satisfação de interesses privados.

Desta forma, entrelaçado com a finalidade do certame está o *princípio constitucional da igualdade* ou *isonomia*, o qual expressa que o processo de licitação deve ser aberto a todos os fornecedores interessados, em âmbito nacional, afinal, *“todos*

<sup>6</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários a Lei de Licitações e Contratos Administrativos** – Lei 8.666/1993. 16ª ed. rev., atual. e ampl. Thomson Reuters: São Paulo, 2014. p. 67.

<sup>7</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42ª ed. Malheiros: São Paulo, 2016. p. 97.



# ATHAYDE

ASSESSORIA

*são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza” (art. 5º, caput, CF/88) e o processo de licitação deve assegurar “igualdade de condições a todos os concorrentes” (art. 37, XXI, da CF/88).*

Superado isso, além de prudente, a ampliação da disputa aos profissionais de Economia mostra-se proveitosa a Administração desta municipalidade, sem contar que afastará ilegalidades que contaminam o edital, as quais não podem ser toleradas por esta Douta Comissão, que possui o dever legal de retificar o edital e adequá-lo, de modo a ampliar a disputa também as empresas e profissionais de economia, com a devida reabertura de prazo para apresentação dos documentos, nos termos da legislação aplicada, o que desde já se requer.

**ANTE O EXPOSTO, requer digno-se Vossa Senhoria em aceitar a presente IMPUGNAÇÃO AO ATO CONVOCATÓRIO, julgando-a TOTALMENTE PROCEDENTE, para:**

- a) **Retificar o Edital do Pregão Eletrônico nº 048/2021 – Processo Administrativo nº 13.202/2021, especificamente no que concerne aos itens 13.1.1, alíneas “f” e “g”, e 4.3.3, de forma a ampliar a disputa as empresas e profissionais de economia, registrados perante o CORECON.**
- b) Uma vez retificado, que haja a republicação do Edital, escoimado do vício apontado, reabrindo-se o prazo inicialmente previsto, conforme determina a Lei.

Pede deferimento.

De Curitiba-PR para Valença-RJ, 16 de novembro de 2021.

Diones Moreira de Souza  
Analista de Licitações  
OAB/PR 106.756