

JULGAMENTO DE IMPUGNAÇÃO DE EDITAL

Referência: Pregão Eletrônico nº 008/2021

Objeto: Contratação de serviços de auditoria independente das Demonstrações Contábeis dos exercícios 2021 e 2022, segundo as Normas Brasileiras de Contabilidade, expedidas pelo Conselho Federal de Contabilidade em conformidade com as Leis nº 6.404/76, e 11.638/07, bem como as instruções, normas e procedimentos emanados pelo Comitê de Pronunciamentos Contábeis – CPC e do IBRACON – Instituto Brasileiro de Contadores, em conformidade com o Anexo 2 – Termo de Referência.

Impugnante: EC DIFERENCIAL AUDITORES E CONSULTORES INDEPENDENTES LTDA

I- DAS PRELIMINARES: TEMPESTIVIDADE

Trata o presente documento da análise e julgamento de impugnação ao Edital de Pregão na modalidade Eletrônica nº **008/2021**, impetrada tempestivamente pela **EC Diferencial Auditores e Consultores Independentes Ltda**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 22.969.924/0001-33, com fundamento no Edital PE008/2021, Lei nº 8.666/93, da Lei 13.303/16, da Jurisprudência do Tribunal de Contas da União, da Constituição Federal de 1988 e Código Civil de 2002.

II- DAS RAZÕES DA IMPUGNAÇÃO

A empresa impugnante contesta especificamente os seguintes itens do instrumento convocatório:

11.3.2.2 “QUALIFICAÇÃO TÉCNICA”

11.3.2.2 – Comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, mediante apresentação de atestado(s) de capacidade técnico-operacional de execução de serviços da mesma natureza para **EMPRESAS DO RAMO DE PETRÓLEO E/OU GÁS CANALIZADO E/OU CONCESSÕES PÚBLICAS/PRIVADAS**, devidamente registrado no Conselho Regional de Contabilidade (CRC) em cuja jurisdição o trabalho tenha sido realizado conforme determina a Resolução CFC 1487/2015, **com o nome da Empresa licitante como prestadora do serviço.**

III DO PEDIDO DA IMPUGNANTE

Requer a impugnante:

- a) EXCLUIR exigência de apresentação de qualificação técnica com as exigências previstas nos itens: 11.3.2.2.
- b) DETERMINAR-SE a republicação do Edital, escoimado dos vícios apontados, reabrindo-se o prazo inicialmente previsto.

IV – DA ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES

Inicialmente, cabe analisar o requisito de admissibilidade da referida impugnação, ou seja, apreciar se a mesma foi interposta dentro do prazo estabelecido para tal, pois a abertura da licitação seria dia 01/07/2021 e a impugnante apresentou a impugnação ao edital em 16/06/2021. Dessa forma, o Decreto 10.024/19, em seu artigo 24, dispõe:

“Qualquer pessoa poderá impugnar os termos do edital do pregão, por meio eletrônico, na forma prevista no edital, até três dias úteis anteriores à data fixada para abertura da sessão pública.”

O impugnante encaminhou em tempo hábil, via e-mail, sua impugnação a PB GÁS, portanto, merece ter seu mérito analisado, já que atentou para os prazos estabelecidos nas normas regulamentares.

Quanto ao mérito, cumpre esclarecer que, atendendo determinação hierárquica, restando estreita margem para alterações dos Instrumentos Convocatórios pelo Pregoeiro responsável pela sua elaboração. Ressalta-se, ainda, que a Minuta do Edital utilizada foi previamente analisada pela Gerência Jurídica da PBGÁS, com respaldo da Área Requisitante quanto aos requisitos de legalidade das cláusulas ali dispostas.

No que tange ao item 11.3.2.2, base da impugnação apresentada, alega a impugnante que essa exigência restringe a participação de interessados pois extrapola as condições previstas em lei.

O texto editalício em questão traz o seguinte:

11.3.2 - QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

11.3.2.1 – Registro ou inscrição no Conselho Regional de Contabilidade – CRC – da jurisdição da sede do licitante.

11.3.2.2 – Comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, mediante apresentação de atestado(s) de capacidade técnico-operacional de execução de serviços da mesma natureza para **EMPRESAS DO RAMO DE PETRÓLEO E/OU GÁS CANALIZADO E/OU CONCESSÕES PÚBLICAS/PRIVADAS**, devidamente registrado no Conselho Regional de Contabilidade (CRC) em cuja

jurisdição o trabalho tenha sido realizado conforme determina a Resolução CFC 1487/2015, **com o nome da Empresa licitante como prestadora do serviço.**

Em suas alegações, a impugnante ressalta que “*para realizar Auditoria, com escopo contábil, é suficiente que o profissional tenha graduação em Ciências Contábeis*”, e que a PBGÁS estaria extrapolando os ditames legais, ao exigir que o atestado de capacidade técnica seja de realização de serviços de auditoria em empresas do ramo de Petróleo e/ou Gás Canalizado e/ou Concessões Públicas/Privadas. Aduz a impugnante que tal exigência fere o Art. 30 da Lei de Licitações, apresentando “caráter restritivo à participação de interessados, além de ser ilegal”

Nunca é demais lembrar que a PBGÁS é regida pela Lei das Estatais, a Lei 13.303/16, que traz o seguinte, em seu art. 58, sobre habilitação:

Art. 58. A habilitação será apreciada exclusivamente a partir dos seguintes parâmetros:

(...)

II - Qualificação técnica, restrita a parcelas do objeto técnico ou economicamente relevantes, **de acordo com parâmetros estabelecidos de forma expressa no instrumento convocatório;**

O objeto da presente licitação trata de:

“Contratação de serviços de auditoria independente das Demonstrações Contábeis dos exercícios 2021 e 2022, segundo as Normas Brasileiras de Contabilidade, expedidas pelo Conselho Federal de Contabilidade em conformidade com as Leis nº 6.404/76, e 11.638/07, bem como as instruções, normas e procedimentos emanados pelo Comitê de Pronunciamentos Contábeis – CPC e do IBRACON – Instituto Brasileiro de Contadores, em conformidade com o Anexo 2 – Termo de Referência”

Ora, a prestação dos serviços objeto dessa licitação se dará para uma companhia de gás, empresa de economia mista responsável pela concessão pública de distribuição de gás canalizado ao Estado da Paraíba. Diante da complexidade das atividades objeto da licitação, que envolvem conhecimento não só contábil, mas também da área de atuação, nada mais justo e necessário que manter a opção de exigência no Edital, que tão somente busca garantir, minimamente, as condições indispensáveis para prestação do serviço. A condição é clara e expressa no Edital, atendendo à legislação específica das Estatais.

Além disso, a exigência guarda respeito à Constituição Federal, em seu art. 37, XXI, onde é determinado que somente podem ser exigidas qualificações técnica e econômica indispensáveis ao cumprimento das obrigações contratuais:

“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. (Grifo nosso)”

As características dos ramos de atividades citados no Edital, quais sejam, de PETRÓLEO e/ou GÁS CANALIZADO e/ou CONCESSÕES PÚBLICAS/PRIVADAS, indica um rol que guarda semelhança com o ramo de atividade da PBGÁS, tornando-se assim, imprescindível, que se comprove realização de serviços em tais atividades. A comprovação de experiência anterior em realização de serviços de mesma natureza passa, necessariamente, pelos ramos de atuação das empresas auditadas. É nesse ponto que poderá ser comprovada a **similaridade e compatibilidade dos objetos contratuais para fins de comprovação de qualificação técnica**. É de fundamental relevância que o auditor independente e os membros da equipe de auditoria tenham adequado conhecimento do segmento em que a empresa auditada atua, ou característica similar, uma vez que isso certamente contribui para abordar melhor questões estratégicas e operacionais dos negócios e os aspectos regulatórios que possam existir.

Em momento algum o Edital fechou as possibilidades para apresentação apenas de atestados **idênticos** ao objeto da licitação, ou de atividades apenas **idênticas** à da PBGÁS. Buscou-se, tão somente, delimitar o que seria a **similaridade ou compatibilidade** para fins de comparação na Qualificação Técnica do certame, no intuito de buscar a melhor contratação para a Companhia, uma vez que o conhecimento e a experiência da equipe de auditoria no setor em que a empresa atua, ou pela similaridade, constituem elementos relevantes para assegurar o entendimento das operações e a realização do trabalho.

Saliente-se, mais uma vez, que essa exigência contida no edital não requer que sejam idênticos os objetos que se pretende licitar, apenas traz os condicionantes de semelhança nas atividades. Nesse sentido, encontra-se a Súmula nº 263/2011 do TCU:

“**Súmula nº 263/2011:** Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com

características semelhantes, **devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado**".

Importante também destacar o posicionamento de Marçal Justen Filho (2010, p.444), ao defender a possibilidade de exigir que a empresa comprove experiência prévia sobre as quais incidam limitações e exigências específicas. Assevera o autor:

"Logo, se o objeto for uma ponte com quinhentos metros de extensão, não é possível que a Administração se satisfaça com a comprovação de que um sujeito já construiu uma "ponte" – eventualmente, com cinco metros de extensão. Sempre que a dimensão quantitativa, o local, o prazo **ou qualquer outro dado for essencial à execução satisfatória da prestação objeto da futura contratação ou retratar algum tipo de dificuldade peculiar, a Administração estará no dever de impor requisito de qualificação técnica operacional fundado nesses dados. (...)**"

Destaca-se aqui também que o próprio Conselho Federal de Contabilidade e o Ibracon, em resposta a diligências no processo de Representação no TCU (TC 018.828/2013-2), defendem que:

"não obstante o auditor se obrigue aos procedimentos técnicos previstos nos Princípios de Contabilidade e estabelecidos nas Normas Brasileiras de Contabilidade (NBC), **não se pode deixar de lado a independência e o julgamento profissional que são definidos, em grande parte, pela experiência e pelo conhecimento do auditor;**

(...)

a experiência na realização de serviços de auditoria contábil independente e de avaliação dos controles internos, também, **é profundamente relevante para o estabelecimento e demonstração do conhecimento adquirido ao longo da vida profissional do concorrente.**"

Também é ressaltado no mesmo julgado *"que o interesse do contratante de que os auditores detenham certo grau de formação e experiência na área **deve constar do edital** e do termo de referência, estabelecendo-se o perfil profissional necessário para prestação dos serviços"*, o que foi claramente definido no presente processo.

Há de se ponderar que existem requisitos que só podem ser demandados da empresa, e não dos profissionais. Ademais, deve-se considerar que a experiência da empresa não se resume ao somatório da experiência de seus profissionais. Nesse diapasão, Marçal Justen Filho (2010, p. 436) alerta para o fato de que:

“O desempenho profissional e permanente da atividade empresarial conduz ao desenvolvimento de atributos próprios da empresa. Um deles seria sua capacidade de executar satisfatoriamente encargos complexos e difíceis. Utiliza-se a expressão “capacitação técnica operacional” para indicar essa modalidade de experiência, relacionada com a ideia de empresa. Não se trata de haver executado individualmente uma certa atividade, produzida pela atuação pessoal de um único sujeito. Indica-se a execução de um objeto que pressupõe a conjugação de diferentes fatores econômicos e uma pluralidade (maior ou menor) de pessoas físicas (e, mesmo, jurídicas). O objeto executado revestia-se de complexidade de ordem a impedir que sua execução se fizesse através da atuação de um sujeito isolado. Portanto, não se tratou de experiência pessoal, individual, profissional. Exigiu-se do sujeito a habilidade de agrupar pessoas, bens e recursos, imprimindo a esse conjunto a organização necessária ao desempenho satisfatório. Assim, a experiência seria das pessoas físicas – mas não dessas pessoas individualmente. Esse conjunto de pessoas físicas enfrentou desafios e problemas e os resolveu através da conjugação de seus esforços comuns. Cada uma das pessoas físicas, isoladamente, contribuiu com uma parcela para o êxito conjunto. Portanto, a perspectiva de enfrentar problemas no futuro e continuar a superá-los pressupõe a manutenção dessa organização”.

DA DECISÃO

A peça preenche os requisitos para ser admitida, por ter sido apresentada tempestivamente, decidindo o Pregoeiro conhecer o documento, e no mérito **NEGAR PROVIMENTO**, pelos motivos já expostos, nos termos da legislação pertinente.

Em atendimento ao inciso II do Art. 17 do Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019, cabe apenas ao Pregoeiro decidir sobre a petição, não sendo necessário o encaminhamento para decisão da Autoridade Superior.

Esse é o entendimento, salvo melhor juízo.

João Pessoa, 23 de junho de 2021.

Severino Augusto Barros Sousa
Pregoeiro