



ILMO. SR. PREGOEIRO DO CONSELHO FEDERAL DE ODONTOLOGIA

REF: EDITAL DE LICITAÇÃO Nº 07/2019 – PROCESSO Nº 25062/2019

CENTRO DE INTEGRAÇÃO EMPRESA ESCOLA – CIEE, associação civil de direito privado, sem fins lucrativos e de fins não econômicos, que atua como Agente de Integração, inscrita no CNPJ/MF sob n.º 61.600.839/0001-55, com sede na Rua Tabapuã, 540, Itaim Bibi, CEP 04533-001, São Paulo/SP, por seu representante abaixo assinado, vem, à presença de Vossa Senhoria apresentar, tempestivamente,

IMPUGNAÇÃO

ao Edital referenciado, pelas razões a seguir expostas:



I – DA POSSIBILIDADE DA APRESENTAÇÃO DE IMPUGNAÇÃO

O Edital é passível de Impugnação pelos Licitantes, no prazo de 02 (dois) dias úteis da data designada para o Certame, com base no artigo 41, § 2º da Lei n.º 8666/93 e subitem 13.1 do Edital.

II – DOS MOTIVOS DA IMPUGNAÇÃO

Considerando que a Impugnação ao Edital visa combater eventuais irregularidades, ilegalidades ou abusos que possam viciar o processo licitatório, resultando, por vezes, até na anulação do certame, o CIEE, nesta oportunidade, apresenta os motivos de seu inconformismo com o Edital do certame em epígrafe.

É notório que a restrição à participação de empresas que não se enquadrem na definição de microempresa e empresa de pequeno porte constante no Edital em comento, apesar de amparada pela Lei Complementar n.º 123/2006, não é absoluta.

O inciso I do artigo 48 daquela Lei prevê que a administração pública deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).

Entretanto, ainda nos termos da citada Lei Complementar, mais especificamente em seu art. 49, algumas exceções devem ser consideradas pela Administração Pública quando da realização dos processos licitatórios. Vejamos:

Art. 49. Não se aplica o disposto nos arts. 47 e 48 desta Lei Complementar quando:

“(…)

II - Não houver um mínimo de 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;

III - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado;”.



Importante destacar, conforme lição de Marçal Justen Filho em sua obra “O estatuto da microempresa e as licitações públicas”, que o legislador, com o intuito de preservar a competitividade nas licitações, quais sejam **as exclusivas para ME/EPP**, estabeleceu como condição um mínimo de três competidores, vejamos:

[...] a restrição em favor da participação de pequenas empresas não pode conduzir à eliminação da competitividade. Por isso, o art. 49, inc. II, determina que **não se aplicará o regime de licitação diferenciada quando “não houver um mínimo de 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório** (JUSTEN FILHO, Marçal. O estatuto da microempresa e as licitações públicas. 2. ed. São Paulo: Dialética, 2007, p. 122).

O art. 49 da Lei Complementar nº 123/06 afasta a aplicação do disposto nos seus artigos 47 e 48 quando não houver um mínimo de três fornecedores competitivos, enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte, sediados local ou regionalmente, capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório, bem como verificar se a contratação será vantajosa para a administração pública e não irá representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado. Vejamos:

Claro está na legislação em comento que a restrição à participação de empresas que não se enquadrem na definição de microempresa e empresa de pequeno porte constante no Edital em comento, apesar de amparada pela Lei Complementar nº 123/2006, **não é absoluta**.

A Procuradoria Geral da Fazenda Nacional - PGFN quando da implementação das minutas de editais que deverão ser utilizados pelos órgãos subordinados às suas orientações, traz a seguinte nota explicativa¹:

Nota explicativa: Os órgãos e as entidades contratantes deverão realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens ou lotes de licitação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta

¹ <http://www.pgfn.fazenda.gov.br/consultoria-administrativa/1-2-4-srp-servicos-com-dedicacao-exclusiva-de-mao-de-obra-prontas-para-publicacao/1242-EDITAL-srp-servicos-continuados-COM%20mao%20obra-FECHADA-13-06-2017.doc>. consultado em 17/04/2019



mil reais), **SALVO SE:**

I - não houver o mínimo de três fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;

II - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e as empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou ao complexo do objeto a ser contratado, justificadamente;

III - a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos [arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 1993](#), excetuadas as dispensas tratadas pelos incisos I e II do **caput** do referido art. 24, nas quais a compra deverá ser feita preferencialmente por microempresas e empresas de pequeno porte, observados, no que couber, os incisos I, II e IV do **caput** deste artigo; ou

IV - o tratamento diferenciado e simplificado não for capaz de alcançar, justificadamente, pelo menos um dos objetivos previstos no art. 1º do Decreto nº 8.538, de 2015.

Considera-se não vantajosa a contratação quando:

I - resultar em preço superior ao valor estabelecido como referência; ou

II - a natureza do bem, serviço ou obra for incompatível com a aplicação dos benefícios.

Com o intuito de clarificar o tema o Tribunal de Contas do Estado do Paraná desenvolveu um Manual de Licitações², que traz em seu bojo capítulo específico sobre a interpretação do art. 49 da Lei Complementar nº 123/2006, trazemos alguns excertos daquele manual:

DA VERIFICAÇÃO DO ARTIGO 49

38. Para realizar as licitações exclusivas ou com cotas exclusivas às ME/EPP é preciso verificar antes a ocorrência de alguma das hipóteses do artigo 49 da Lei Complementar nº. 123/2006? Por quê?

Sim. Por disposição expressa do Estatuto das Micro e Pequenas Empresas “não se aplica o disposto nos arts. 47 e 48 desta Lei Complementar quando:

II - não houver um mínimo de 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;

III - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao

² <https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/manual-de-licitacoes/305196/area/251>



conjunto ou complexo do objeto a ser contratado;

(...)

39. A verificação da existência de um mínimo de 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como ME ou EPP sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas do instrumento convocatório deve ser feita na fase interna da licitação? Qual a posição do tribunal a ser seguida?

Sim. Em resposta a um processo de Consulta, por meio do Acórdão nº. 877/16-P200, o Tribunal de Contas do Paraná esclareceu que:

*“(…) A verificação do cumprimento da condição prevista no artigo 49, II, da Lei Complementar n.º 123, de 14 de dezembro de 2.006201, **requisito indispensável ao emprego das licitações diferenciadas**, pode ser realizada com base em critérios discricionários estabelecidos pelo Município, sempre tendo em vista a análise dos custos e benefícios dos parâmetros a serem empregados. Com o escopo de minimizar riscos de falhas na pesquisa de mercado, recomenda-se que inicialmente seja efetuada uma busca nos dados internos do próprio Município, com ênfase ao registro cadastral e aos dados de empresas que participaram de licitações prévias para o mesmo objeto ou para objetos semelhantes”.*

44. A verificação da existência de 3 (três) fornecedores ME/EPP sediados local ou regionalmente é feita na fase interna da licitação? Sendo assim, dispensa-se o efetivo comparecimento de três ME ou EPP na sessão de julgamento das propostas para se atender o artigo 49, II da Lei Complementar n.º. 123/2.006211?

Sim. Nos termos do Acórdão nº. 877/16-P212: “Uma interpretação literal da Lei n.º 123/2.006213, faz crer que não é necessária a efetiva participação de no mínimo 3 (três) empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente e que sejam capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório, mas simplesmente que existam os três fornecedores competitivos enquadrados nas exigências legais. Contudo, insta consignar ser inaceitável que a licitação tenha um baixo número de concorrentes por falhas na divulgação do certame pela Administração”.

45. Deve-se verificar se a realização de uma licitação exclusiva à MPE é desvantajosa antes de se realizar a licitação? Qual o fundamento legal?



Sim. De acordo com o artigo 49, III da Lei Complementar nº. 123/2.006214, não deve ser realização licitação exclusiva ou com cotas exclusivas às ME ou EPP se isto não for vantajoso à Administração.

46.A não vantajosidade para a administração pública ou o prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado, previsto no art. 49, III, de Lei Complementar 123/2.006215 precisarão ser motivados? Qual a referência jurídica utilizada para essa decisão?

Sim. Esta foi a resposta dada pelo Tribunal de Contas de Tocantins, em consulta respondida através da Resolução nº. 181/2015-P216: “(...) A Administração Pública deverá motivar seus atos, ou seja, descrição dos fatos que levaram a Administração Pública, considerar o disposto no art. 49, III, da Lei nº 123/2.006217 bem como fundamentar as decisões exaradas tanto na fase interna quanto na fase externa do certame, de modo a que elas tenham sustentabilidade jurídica perante os órgãos de controle, para alcançar a sempre objetivada realização do interesse público”

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União fixou-se no sentido de que o art. 49 da Lei Complementar nº 123/06 **proíbe** a aplicação do disposto nos seus artigos 47 e 48 quando não houver um mínimo de 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório; e/ou quando o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não for vantajoso para a Administração ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado.

Basta a previsibilidade do prejuízo, não se exigindo certeza sobre a sua real dimensão, até porque esta somente seria passível de apuração ao final da execução do contrato, ou seja, quando o dano já estivesse consumado e pudesse ser avaliado em toda a sua extensão, o que, evidentemente, não teria sentido nenhum em termos de proteção ao erário e ao interesse público. Vejamos, pois, Acórdão da Corte de Contas Federal que trata da questão:

“O tratamento privilegiado previsto nesses dispositivos seria excepcionado apenas diante da ocorrência das hipóteses descritas no art. 49 da LC nº 123/2006 e no art. 9ª do Decreto nº 6.204/2007, ou seja:.



[LC nº 123/2006] Art. 49. Não se aplica o disposto nos arts. 47 e 48 desta Lei Complementar quando:

I - os critérios de tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não forem expressamente previstos no instrumento convocatório;

II - não houver um mínimo de 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;

III - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado;

IV - a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

[Decreto nº 6.204/2007] Art. 9º Não se aplica o disposto nos arts. 6º ao 8º quando:

I - não houver um mínimo de três fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;

II - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado;

III - a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 1993;” (**Acórdão nº 3.771/2012, Primeira Câmara. Relator: Ministro Weder de Oliveira. Processo TC 010.601/2012-2. Ata 19/2012 - Primeira Câmara. Brasília, Sessão 07/06/2012**)

Apenas por amor ao debate, verificamos junto ao compprasnet, quando da primeira publicação do Edital, que houve impugnação por parte de uma empresa solicitando que fosse incluído no Edital a previsão de participação exclusiva de micro empresas e pequenas empresas de pequeno porte na forma do inc. I do art. 48 da Lei Complementar nº 123/2006.

Argumentou aquela empresa que **tanto a melhor doutrina - sem citar quais seriam os autores que suportam sua tese -, quanto o Tribunal de Contas da União - sem colacionar sequer uma única decisão daquele Tribunal** -, tinham o entendimento que “*a lei manda que a Administração realize licitações fechadas à Micro e Pequenas empresas, ou seja, exclusivas para a participação de microempresa e empresa de pequeno porte*”, e complementa “*Sendo o*



“DEVER/OBRIGAÇÃO” da Administração Pública aplicar o inc. I do art. 48 da Lei Complementar nº 123/2006, entendimento unânime entre os Tribunais de Contas, Judiciário e Juristas, não se faz necessário colacionar entendimentos de reforço a tese por não haver qualquer divergência na interpretação e aplicação da Lei Complementar nº 123/2006, quanto a obrigatoriedade na exclusividade de participação de microempresas e empresas de pequeno porte nas licitações cujos valores dos itens não ultrapassam R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).” Sic

Realmente a Lei Complementar nº 123/2016 obriga o Gestor a realizar licitações exclusivas nos casos em que os valores não ultrapassem os R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais). Entretanto, deve o mesmo gestor observar às proibições quanto à realização de licitações exclusivas contidas naquela mesma legislação, mais especificamente em seus incisos II e III do art. 49.

Ao restringir a participação na licitação de outras empresas, tendo como parâmetro, s.m.j., apenas o valor da contratação, estaria a administração deixando de observar os já citados mandamentos legais constantes dos incisos II e III do art. 49 da Lei Complementar 123/2006. Em última análise, **deixando de observar o princípio basilar da legalidade** que rege todas as licitações públicas.

Vê-se, portanto, que aqueles três fatores, em conjunto, devem ser considerados quando da elaboração do estudo preliminar - que precede o Termo de Referência e, por consequência, o Edital -, ou seja, não apenas o preço da contratação deve ser considerado, pois ao deixar de observar os outros dois fatores haverá uma afronta ao princípio da competitividade. O que, em última análise, poderá causar prejuízos à administração pública.

Em que pese o desejo do legislador, com a edição da Lei Complementar nº 123/2006, fosse o de aumentar a função social das contratações públicas com a ampliação da participação das ME/EPP nas licitações, não pode a administração pública, em momento algum, elevar a hipossuficiência econômica das mesmas acima do interesse público.

Ao restringir a participação na licitação de outras empresas, tendo como parâmetro, s.m.j., apenas o valor da contratação, estaria a administração restringindo o caráter competitivo do certame. Dessa forma, é importante sopesar princípios que regem as licitações públicas como o da competitividade, da economicidade e da eficiência, com a finalidade última de buscar a



“proposta mais vantajosa para a administração”, conforme determina o artigo 3º da Lei 8666/93. Outrossim, a restrição aumenta percentualmente a possibilidade de uma licitação deserta.

Ademais, não só na legislação em comento, em seus artigos 44 e 45, como em outras que regem as licitações públicas, a exemplo do **Decreto nº 8.538/2015**, existem dispositivos que contemplam o critério de desempate ficto, oportunizando equilíbrio na disputa com as demais empresas, não deixando, portanto, as microempresas e empresas de pequeno porte desamparadas.

Diante do exposto, é a presente para requerer a V.Sa. se digne a receber a presente Impugnação, para que seja reformado o Edital e seus anexos publicados, **suprimindo-se** a exclusividade de participação para as microempresas e empresas de pequeno porte, de forma a possibilitar a participação de um maior número de licitantes, e, conseqüentemente, possibilitar a aquisição da proposta mais vantajosa para a administração, em qualidade e preço, republicando-se o novo texto pelos meios oficiais e remarcando-se a data para a realização do certame.

São Paulo/SP, 30 de Agosto de 2019.

Claudio Rodrigo de Oliveira
Gerente Regional Centro Oeste e Distrito Federal
Centro de Integração Empresa Escola – CIEE