

**ILUSTRÍSSIMA SENHORA PREGOEIRA DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO MA-
TEUS/ES**

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 038/2022 – REVISADO II
Processo Administrativo nº 8305/2022

DB CORRETORA IMOBILIARIA E SERVICOS LTDA, com sede à AV HONORIO FRAGA, NÚ-
MERO 406, COMPLEMENTO ANDAR 1, 29.745-000, Centro, São Domingos do Norte/ES,
TELEFONE (27) 99783-8276, CNPJ 34.806.706/0001-67, por seu representante legal Sr.
DANILO HENRIQUE BALLARINI, ao final assinado, não se conformando em epígrafe,
com fulcro no Art. 41, da Lei 8.666/93, bem como o item 15.11.4 referente a qualifica-
ção técnica, do instrumento convocatório, oferecer sua **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL PU-
BLICADO**, pelas razões abaixo explicitadas.

DA TEMPESTIVIDADE

O artigo 41, § 1º, da Lei no 8.666/93, que instituiu normas gerais para os proce-
dimentos licitatórios, prescreve que qualquer cidadão é parte legítima para impugnar
edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei, devendo protocolar o pe-
dido até 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a abertura dos envelopes de ha-
bilitação, devendo a Administração julgar e responder à impugnação em até 3 (três)
dias úteis, sem prejuízo da faculdade prevista no § 1º do art. 113.

Ademais, advertimos que, mesmo que a presente petição não houvesse sido
protocolada, caberia à Administração rever seus atos ilegais de ofício, independente-
mente de procação dos interessados. Esse é o entendimento sumulado do STF:

*"A administração pode anular seus próprios atos, quando ei-
vados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se ori-
ginam direitos ou revogá-los por motivo de conveniência ou
oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e ressalvada,
em todos os casos e apreciação judicial (súmula vinculante nº
473)"*

DOS FATOS

O Edital publicado do Pregão Eletrônico nº 38/2022, cujo objeto é a CONTRA-
TAÇÃO DE EMPRESA PARA FORNECIMENTO DE ÁGUA POTÁVEL PARA O MUNICÍPIO,



POR MEIO DE CAMINHÃO PIPA, COM O FORNECIMENTO DE MOTORISTA, AJUDANTE E COMBUSTÍVEL E MANUTENÇÃO PREVENTIVA E CORRETIVA, TENDO COMO UNIDADE DE MEDIDA "HORA" SEM LIMITE DE QUILOMETRAGEM PARA ATENDIMENTO DE DEMANDAS RELACIONADAS, traz cláusulas que, por apresentar vício, compromete a disputa, trazendo prejuízos não só aos licitantes, como ao próprio órgão, que fica impedido de analisar ofertas que seriam vantajosas no que se refere à qualidade dos serviços apresentados. Vício este que cria óbice à realização da disputa, por que deixa de estabelecer critérios essenciais de qualificação, ferindo dispositivos legais que regem o processo licitatório.

A subscrevente, interessada em participar do referido certame, prestou-se a analisar todo o instrumento convocatório, verificando que as exigências do item 15.11.4 do edital mostra-se desarrazoada, servindo apenas para elidir potenciais licitantes e, conseqüentemente, a competitividade do certame.

A Lei Federal nº 8.666/1993, conhecida como lei geral das licitações e contratos administrativos, elenca tudo o que pode ser exigido a título de habilitação em um certame licitatório. Especificamente em seu art. 30, inciso I, dispõe que a documentação de qualificação técnica compreende o registro ou inscrição do licitante na entidade profissional competente.

Inicialmente, cumpre revelar, que o artigo 1º da Lei 6.839/1980, cuida do registro das empresas em entidades competentes de fiscalização:

"Art. 1º O registro de empresas e a anotação dos profissionais legalmente habilitados, delas encarregados, serão obrigatórios nas entidades competentes para a fiscalização do exercício das diversas profissões, em razão da atividade básica ou em relação àquela pela qual prestem serviços a terceiros."

Conforme dicção deste dispositivo, compreende-se que somente é exigido realizar o registro nas competentes entidades fiscalizadoras, em relação APENAS às suas atividades básicas ou àquela pela qual prestem serviços a terceiros.

Pois bem, é de bom alvitre ressaltar, que o Superior Tribunal de Justiça atribuiu interpretação restritiva ao dispositivo supracitado. No REsp 932.978/SC, a Corte Superior entendeu que o registro no CRA somente era exigido em razão da atividade básica ou em relação àquela pela qual prestem serviços a terceiros, e não em relação a atividades secundárias.



É notório, que a inscrição no Conselho Regional de Administração só será obrigatória se a atividade desempenhada pela empresa tiver como escopo principal a exploração da atividade de administrador, quer para a própria atividade da empresa, quer em sede de terceirização do serviço. Ou seja, somente se a atividade-fim da empresa for administrar.

Não se pode interpretar que, havendo a mera contratação de pessoal, necessariamente haverá a necessidade do profissional de administração para o desempenho da atividade.

Aliás, essa interpretação seria tão extravagante que adotá-la significaria dizer que praticamente toda e qualquer empresa que tivesse empregados precisaria ser registrada no CRA, independentemente de sua atividade.

Ademais, consubstanciando com o entendimento dos controles superiores, entende-se que a lista contida no artigo 30 da Lei nº 8.666/93 é exaustiva e impõe limites para as exigências contidas nos editais de licitação a fim da verificação da capacidade técnica das licitantes.

Note-se que a lei não impõe a obrigatoriedade de inserção nos instrumentos convocatórios de todas as exigências ali contidas. Portanto, fica à critério da Administração, de acordo com as peculiaridades de cada objeto, a definição de quais, dentre os documentos elencados em lei, são imprescindíveis para a demonstração da aptidão da licitante. O objetivo da lei de licitações foi limitar as exigências àquelas descritas em lei, sob pena de comprometimento da competitividade do certame. Para corroborar tal entendimento, citamos a lição do mestre Marçal Justen Filho:

“O elenco dos arts. 28 a 31 deve ser reputado como máximo e não como mínimo. Ou seja, não há imposição legislativa a que a Administração, em cada licitação, exija com provação integral quanto a cada um dos itens contemplados nos referidos dispositivos. O edital não poderá exigir mais do que ali previsto, mas poderá demandar menos” (Marçal Justen Filho. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 13 ed. P. 386)”

Especificamente quanto ao inciso I do artigo 30, a melhor doutrina já se posicionou no sentido de que tal exigência só pode ser aplicada quando houver lei que restrinja o livre exercício de alguma atividade, como é o caso da atividade de engenharia, a qual, por força da Lei nº. 5.194/66 deve ser registrada no CREA. Mais uma vez citamos aqui Marçal Justen Filho:



“(…) a engenharia é a única profissão que exige que o sujeito comunique cada atuação à entidade profissional. (...) Por decorrência, as entidades de fiscalização somente podem confirmar se o sujeito está regularmente inscrito em seus quadros. Não dispõem de qualquer informação acerca do efetivo exercício da profissão – ressalvadas as hipóteses de punições e questões similares. Logo não há cabimento em subordinar a prova do exercício de um serviço (que não caracteriza atividade de engenharia) ao registro da declaração no órgão de fiscalização. (...) Muito menos cabível é a instituição de registro dessa ordem através de atos sem cunho legal, adotados por parte dos conselhos de fiscalização. O registro é não apenas ilegal, mas inútil – já que o conselho não poderá confirmar a veracidade de seu conteúdo. Por decorrência, tem de interpretar-se a exigência de registro como limitada ao exercício da atividade de engenharia (em sentido amplo).” (Marçal Justen Filho. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 13 ed. P. 386).

Assim, resta claro que este Órgão, no gozo de seu poder discricionário, ao exigir registro da empresa e dos atestados não atua dentro da legalidade e não privilegia a competição, ou seja, ferindo de morte dois dos principais princípios norteadores das licitações públicas.

Aos Conselhos Regionais de Administração compete fiscalizar, na área da respectiva jurisdição, o exercício da profissão de Administrador (art. 8º, alínea b, da Lei nº 4.769/65, com nova redação dada pela Lei n. 7.321/86).

As empresas de serviços de limpeza e conservação não estão obrigadas ao registro no CRA, conforme vasta jurisprudência exposta a seguir:

“Remessa oficial não provida. (REOMS 200036000080898, JUIZ FEDERAL AVIO MOZAR JOSE FERRAZ DE NOVAES, TRF1 - QUINTA TURMA, 14/06/2007) ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. EMPRESA DE LIMPEZA E CONSERVAÇÃO. ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA REGISTRADO NO CONSELHO REGIONAL DE ADMINISTRAÇÃO. NULIDADE DO CERTAME. - Se a atividade-fim das empresas não as sujeita à inscrição no Conselho Regional de Administração, é nula a licitação que as inabilitou na licitação por falta de apresentação de atestado de capacidade técnica registrado naquele Conselho. - Não cabe exigir registro no Conselho Regional de Administração, porquanto as atividades de limpeza e conservação não se configuram como atividades que se enquadram nas hipóteses da lei que regula a profissão de Administrador. - Des-



necessária a apresentação do registro para demonstrar a habilitação técnica das empresas participantes do certame. - Licitação anulada."

"LICITAÇÕES. DOU de 22.11.2010, S. 1, p. 152. Ementa: determinação à Superintendência Regional Norte da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (INFRAERO) para que seja excluída, dos certames licitatórios e de contratações diretas, a exigência de prova de registro e regularidade das anuidades da licitante e de seu responsável técnico junto ao Conselho Regional de Administração, em afronta aos artigos 3º, § 1º, inc. I, e 30, inc. I, da Lei nº 8.666/1993 (item 1.7.3.2, TC012.174/2008-8, Acórdão nº 6.625/2010- 2ª Câmara)."

"Acórdão 4608/2015 – 1ª Câmara. Nas licitações públicas, é irregular a exigência de que as empresas de locação de mão de obra estejam registradas no Conselho Regional de Administração, uma vez que a obrigatoriedade de inscrição de empresa em determinado conselho é definida em razão de sua atividade básica ou em relação àquela pela qual preste serviços a terceiros, nos termos do art. 1º da Lei 6.839/80. Voto: 8. A jurisprudência desta Corte de Contas vem se assentando no sentido de não ser exigível das empresas de locação de mão de obra o registro nos Conselhos Regionais de Administração – CRA para a participação nas licitações da administração pública federal. Somente nos casos em que a atividade fim das empresas licitantes esteja diretamente relacionada à do administrador é que a exigência de registro junto a Conselho Regional de Administração se mostra pertinente. Não é o caso da contratação de serviços de vigilância armada objeto do pregão em questão. (v.g. Acórdãos 2.475/2007, 1.449/2003 e 116/2006, todos do Plenário e Acórdão 2.308/2007 – 2ª Câmara.)"

Antes de colacionar as decisões que nos constroem a não exigir inscrição/registro no CRA, quando a atividade fim não se relaciona às atribuições de administrador, é preciso esclarecer que esta empresa, ao realizar suas licitações, demonstra uma preocupação quanto à competitividade dos certames. Em suma, pausamos nossos trabalhos seguindo a lógica de que só se exige, a título de habilitação, aquilo que é certamente permitido pela lei, ausente quaisquer dúvidas substanciais. Não é isso que ocorre em relação ao tema ora enfrentado.

Especificamente em relação à impugnação, a quantidade de decisões que depõem contra a exigência de registro no CRA nos leva a crer que a posição majoritária dos Tribunais aponta para não ser pertinente essa exigência. Vejamos:



Acórdão 299/2016 - Plenário (Relator Ministro Vital do Rêgo)

3.1.9. Conforme mencionado, a jurisprudência do TCU vem se assentando no sentido de não ser exigível das empresas de locação de mão de obra o registro nos CRA para participação nas licitações da administração pública federal. Somente nos casos em que a atividade fim das empresas licitantes esteja diretamente relacionada à do administrador é que a exigência de registro junto ao Conselho Regional de Administração se mostraria pertinente. Esse não seria o caso, conforme decidido nos Acórdãos 116/2006 e 2.475/2007, ambos do Plenário, Acórdão 2.521/2003-TCU-1ª Câmara, Acórdão 2.308/2007-TCU-2ª Câmara e Acórdão 6.094/2013-TCU-1ª Câmara. Recentemente houve deliberação acerca do recurso impetrado contra o Acórdão 6.094/2013-TCU-1ª Câmara, ao qual foi negado provimento por meio do Acórdão 4.608/2015-TCU-1ª Câmara.

3.1.10. Esse entendimento se fundamenta no art. 1º da Lei 6.839/1980, o qual dispõe que a obrigatoriedade de inscrição de empresas em determinado Conselho é determinada segundo a atividade central que compõem os serviços da atividade fim. Nessa linha, o Superior Tribunal de Justiça firmou o entendimento de que o registro de empresas no CRA somente será obrigatório em razão da atividade pela qual prestem serviços a terceiros e não em relação a funções secundárias exercidas no domínio de sua estrutura interna. Exigências nesse sentido podem ser interpretadas como restrição ao caráter competitivo do certame.

3.1.11. Esse assunto ganhou outra dimensão no âmbito do Poder Judiciário quando o Tribunal Regional Federal da 5ª Região - 2ª Turma (Apelação em Mandado de Segurança - RIP 05230214, Decisão 22/8/1995) entendeu que:

Já é corrente o entendimento de que não se obrigam as empresas cujas atividades-fins não estão relacionadas diretamente com entidades regulamentadoras e fiscalizadoras de profissões, ao registro nesses órgãos. A apelada, empresa de conservação e limpeza não está sujeita à fiscalização dos Conselhos de Administração e de Engenharia e Agronomia, em virtude de que estas especialidades profissionais são utilizadas apenas como meio de obtenção de seus objetivos primordiais. A Lei 8.666/1993 quando exige da empresa registro ou inscrição na entidade profissional competente, refere-se àquelas cujas contratações fazem-se necessário habilitação especial para a sua execução. As empresas de limpeza e conservação de prédios estão entre aquelas que prestam serviços comuns, cuja atividade não se exige habilitação prévia.

3.1.12. A partir de então, no âmbito do Poder Judiciário, o entendimento dominante é de que as empresas cujas atividades-fins não estejam relacionadas diretamente com



entidades regulamentadoras e fiscalizadoras de profissões não são obrigadas ao registro nesses órgãos:

ADMINISTRATIVO. EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. MULTA. AUSÊNCIA DE REGISTRO NO CONSELHO REGIONAL DE ADMINISTRAÇÃO. EMPRESA DE SEGURANÇA. ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL NÃO É ATIVIDADE BÁSICA PARA OS EFEITOS DO ART. 1º DA LEI 6.829/1980.

1) A embargante, denominada "GP Guarda Patrimonial de São Paulo SC Ltda.", é empresa de segurança, cujo objeto social é a "prestação de serviços. 2) de vigilância, escolta armada, segurança pessoal privada em estabelecimentos financeiros, indústrias, empresas, comércio, serviços, residências, áreas em gerais e afins". (fls. 9). Resta evidente, portanto, que não tem como atividade fim a prestação de serviços privativos da profissão de administrador. 3) A inscrição da pessoa jurídica em conselho profissional só é obrigatória quando ela é constituída com a finalidade de explorar a profissão, seja praticando atividade fim privativa, seja prestando serviços profissionais a terceiros (art. 1º da Lei 6.839/1980), no que não se insere, obviamente, a simples "administração de pessoal", que é atividade imanente ao funcionamento de toda e qualquer empresa que tenha empregados cujo provimento ao recurso. (AC 200151015183272, Desembargador Federal POUL ERIK DYRLUND, TRF2 - OITAVA TURMA ESPECIALIZADA, 19/08/2005)

Acórdão 4608/2015 Primeira Câmara (Relator Ministro Benjamin Zymler). Enunciado:

Nas licitações públicas, é irregular a exigência de que as empresas de locação de mão de obra estejam registradas no Conselho Regional de Administração, uma vez que a obrigatoriedade de inscrição de empresa em determinado conselho é definida em razão de sua atividade básica ou em relação àquela pela qual preste serviços a terceiros, nos termos do art. 1º da Lei 6.839/80.

8. A jurisprudência desta Corte de Contas vem se assentando no sentido de não ser exigível das empresas de locação de mão de obra o registro nos Conselhos Regionais de Administração – CRA para a participação nas licitações da administração pública federal. Somente nos casos em que a atividade fim das empresas licitantes esteja diretamente relacionada à do administrador é que a exigência de registro junto ao Conselho Regional de Administração se mostra pertinente. (v.g. Acórdãos 2.475/2007, 1.449/2003 e 116/2006, todos do Plenário e Acórdão 2.308/2007 - 2ª Câmara.)

Acórdão 1.452/2015 Plenário (Relator Ministro Marcos Bemquerer)



Somente é lícito exigir que o atestado de capacidade técnica seja visado, reconhecido, autenticado ou averbado pelo conselho de fiscalização profissional se a legislação especial aplicável à atividade em questão previr que a entidade de fiscalização mantenha controle individualizado sobre cada trabalho realizado. O edital da licitação não pode conter exigências de habilitação técnica que não guardem correspondência com o regramento próprio da atividade demandada, sob pena de criar restrição arbitrária e indevida à participação de potenciais interessados.

Acórdão 1841/2011 Plenário (Relator Ministro Augusto Sherman). Enunciado:
Atividades não relacionadas às específicas dos profissionais de Administração não exigem registro perante o Conselho Profissional da categoria.

Em recentes decisões do Tribunal de Contas da União, temos a deliberação de que a contratação de empresa de transporte não exige o registro no CRA, conforme se extrai do ACÓRDÃO 1249/2020 – PLENÁRIO:

14.12. Quanto à injustificada exigência de registro de inscrição no CRA, que adviria de uma imposição do Conselho Regional de Administração, cabe primeiramente pontuar que não foram apresentadas provas da suposta exigência originada do Conselho, tratando-se, assim, de meros argumentos desprovidos de comprovação. Ademais, ainda que houvesse evidências do que se alega, tal exigência não se mostra justificável para a contratação de empresa para transporte, atividade que em nada se relaciona com o objeto fiscalizatório dos Conselhos de Profissionais de Administração. (g.n.)

Também é possível identificar na jurisprudência daquela Corte a deliberação de que a prática dos Conselhos Regionais de Administração em interpor recursos aos editais cujo objeto seja serviço de transporte com condutor “acarreta atraso na realização dos certames e consequente prejuízo a prestação do serviço a ser contratado” (TCU - ACÓRDÃO 382/2018 – PLENÁRIO)

Consultando o banco de dados de JURISPRUDÊNCIA SISTEMATIZADA é possível encontrar enunciado que afirma pela irregularidade de se exigir de empresas de locação de mão de obra que estejam registradas no Conselho Regional de Administração, como se extrai:

TCU - Acórdão 4608/2015-Primeira Câmara: Nas licitações públicas, é irregular a exigência de que as empresas de locação de mão de obra estejam registradas no Conselho Regional de Administração, uma vez que a obrigatoriedade de inscrição de empresa em determinado conselho é definida em razão de sua atividade básica ou em



relação àquela pela qual preste serviços a terceiros, nos termos do art. 1º da Lei 6.839/1980.

No poder judiciário também identificamos decisões no mesmo sentido.

Por certo, a atividade de limpeza não está enquadrada entre aquelas que a referida lei prevê como atividades sob a regulamentação e fiscalização do Conselho Regional de Administração, em virtude de que esta especialidade profissional é utilizada apenas como meio de obtenção de seus objetivos primordiais. (TJSC. Apelação Cível em Mandado de Segurança nº 2004.009192-3, 3ª Câmara de Direito Público. Rel. Luiz César Medeiros. Julg. 22.08.2009) (grifo nosso)

Administrativo. Mandado de Segurança. Licitação. Empresa de limpeza e conservação. Atestado de capacidade técnica registrado no Conselho Regional de Administração. Nulidade do certame.

- Se a atividade-fim das empresas não as sujeita à inscrição no Conselho Regional de Administração, é nula a licitação que as inabilitou na licitação por falta de apresentação de atestado de capacidade técnica registrado naquele Conselho. (TRF4. Remessa Ex Officio em Mandado de Segurança nº 33.792/PR - 2004.70.00.033792-0, 3ª Turma. Rel. Silvia Maria Gonçalves Goraieb. Julg.03.04.2006)

Administrativo. Conselho Regional de Administração. Empresa que exerce atividade de limpeza, conservação e vigilância patrimonial. Desnecessidade de registro no CRA. Apelação e remessa oficial não providas.

1. A obrigatoriedade do registro de uma empresa em determinado conselho profissional se define em razão da atividade básica que ela exerce ou em relação àquela pela qual presta serviços a terceiros (Lei nº 6.839/80, art. 1º). 2. A empresa que exerce atividade de limpeza, conservação e vigilância patrimonial não está obrigada a registrar-se no CRA, nem está sujeita à fiscalização do referido Conselho, por não exercer atividades peculiares à administração.

3. Apelação e remessa oficial não providas. " (TRF 5ª Região, AC – Apelação Cível – 385649, DJE de 19/11/2009). (grifo nosso)

Administrativo. Ação civil pública. Conselho Regional de Administração. Inscrição de empresas de asseio, limpeza e conservação. Inexistência de obrigatoriedade. Análise da atividade básica ou da natureza dos serviços prestados.



I - O critério legal para aferir-se a obrigatoriedade de registro e profissional, é determinado pela atividade básica ou pela natureza dos serviços prestados.

II - Na espécie dos autos, as empresas representadas pelo Sindicato-Autor têm como atividade básica a prestação de serviços de asseio, limpeza e conservação, sendo fornecedoras desta mão de obra e não como afirma o recorrente, de mão de obra especializada em atividade privativa de administrador ou técnico de administração, razão pela qual não estão obrigadas a se inscreverem junto a Conselho de Administração.

III - Apelação e remessa oficial desprovidas. (AC 0004863-30.2002.4.01.3600/MT Rel. Desembargador Federal Souza Prudente, Oitava Turma, e-DJF1 p. 453 de 13/08/2010) (grifo nosso)

Processual Civil. Atividade básica da empresa é prestar serviço de vigilância. Desnecessário o registro no CRA. Decisão monocrática negou seguimento ao apelo. Art. 557 do CPC. AGRAVO INTERNO.

A decisão ora hostilizada foi clara ao reconhecer que a necessidade de registro de pessoa jurídica perante o Conselho de Administração encontra-se atrelada à atividade básica da empresa, que, na hipótese dos autos, é prestar serviços de vigilância junto a estabelecimentos financeiros, conforme consta de seu estatuto social, o que afasta a necessidade de registro, pois não tem por objetivo precípuo administrar. (...) Agravo interno não provido. (TRF – 2ª Região - AMS 2002.02.01.033304-0 – Rel. Desembargador JOSE ANTONIO LISBOA NEIVA – 6ª Turma Especializada - DJU 01/12/2008 – p.161).

A edição da Lei nº 8.666/93 possibilitou à Administração Pública, quando da realização de procedimento licitatório, incluir dentre as exigências para qualificação técnica a comprovação de registro ou inscrição na entidade profissional competente. (artigo 30, inciso I).

Contudo, a inscrição nas entidades fiscalizadoras das profissões regulamentadas vincula-se, à atividade básica desenvolvida pela empresa ou em relação àquela pela qual prestem serviços a terceiros, conforme dispõe o artigo 1º da Lei nº 6.839/80, que dispõe sobre o registro de empresas nas entidades fiscalizadoras do exercício de profissões.



Não se observa essa relação de conformidade na lide em comento, pois dentre as atividades fiscalizadas pelo Conselho Regional de Administração não estão inseridas as executadas pelas empresas de segurança e vigilância, sendo descabida a exigência contida no Edital da Concorrência nº 001/2000 da apresentação de certidão comprobatória da inscrição da Licitante no CRA.

Afigura-se inválida disposição editalícia que condiciona a habilitação das empresas de segurança e vigilância no certame à apresentação de certidão comprobatória de sua inscrição perante o Conselho Regional de Administração. (REO nº 4.935/PA - 2000.39.00.004935-2, 5ª Turma. Rel. Selene Maria de Almeida. Julg. 22.09.2003) (grifo nosso)

No Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, recentemente foi prolatado o Acórdão TC 1165/2018 - PLENÁRIO, de relatoria do Conselheiro Domingos Augusto Taufner, cujo conteúdo reproduzimos abaixo:

Quanto a este ponto, a Secretaria de Controle Externo de Fiscalizações Não Especializadas - SecexMeios se manifestou pela improcedência, por perceber assistir razão ao argumento apresentado, de que não seria pertinente exigir registro junto ao Conselho Regional de Administração nas licitações para contratação de serviços que envolvam prestação de serviços terceirizados, uma vez que a atividade-fim de tais empresas não estaria relacionada diretamente com ações de administração. Ademais, entendeu a SecexMeios que não se deve confundir a exigência de registro no CRA como condição para participação no certame, a título de habilitação, com a necessidade de a empresa ser registrada junto àquele Conselho. Faz-se necessário reconhecer a falta de clareza das normas vigentes, que estabelecem as atividades subordinadas ao controle dos Conselhos Regionais de Administração.

(...) O Tribunal de Contas da União, em manifestações recentes, se posicionou no sentido de que a exigência quanto ao registro em entidade profissional deve guardar estrita relação com a atividade-fim dos licitantes.

(...) Deste modo, anuindo ao posicionamento técnico, entendo pela improcedência do ponto em exame.

O último decisum colacionado refere-se a decisão desta Corte de Contas, que considerou não pertinente a exigência de registro junto ao CRA em sendo a licitação destinada à contratação da prestação de serviços terceirizados, quando a atividade-fim das empresas não estivesse relacionada diretamente com ações de administração.



Pode-se citar ainda dois recentes Acórdãos da Corte de Contas capixaba no mesmo sentido:

Acórdão 00338/2019-8

Como se verifica do excerto acima, este TCE-ES, em 2014, modificou seu posicionamento anterior para entender, a partir de então, que não é possível exigir das licitantes registro no CRA em relação a serviços de transporte escolar. Revendo seu posicionamento anterior, acima referido, este Núcleo alinha-se ao atual entendimento desta Corte e do Ministério Público Especial de Contas, uma vez que a Lei 6.839/80 estabelece que o registro de empresas nos conselhos profissionais deve se dar com fundamento na atividade básica. No caso, a atividade principal das empresas de transporte escolar consiste em transporte de pessoas, não se enquadrando, portanto nas atividades listadas no art. 2º, da Lei 4.769/65. Dessa maneira, a exigência contida no item 12.10.3, "e", do edital de Pregão Eletrônico 26/2014 se revela excessiva.

(...) A respeito do tema, o Tribunal de Contas da União se posiciona na mesma inteligência, entendendo que somente nos casos em que a atividade fim das empresas licitantes esteja diretamente relacionada às funções de administrador é que esse tipo de exigência editalícia de registro junto ao CRA se revelaria pertinente (Acórdãos 2.283/2011- Plenário e 4.608/2015-Primeira Câmara). (g.n.)

Acórdão 01505/2020-4

Tratam os autos de representação, formulada pelo Sr. (...), em face da Prefeitura Municipal de São Gabriel da Palha, devido a supostas irregularidades no Edital de Pregão Presencial 65/2019, cujo objeto é a contratação de empresa para prestação de serviços para limpeza pública urbana, manutenção e limpeza (...).

(...) II. FUNDAMENTAÇÃO A partir de uma breve análise das alegações do representante e do edital da licitação em comento, verifica-se que, de fato, é indevida a exigência de cadastro no CRA, visto que este conselho não é a entidade que fiscaliza a atividade básica ou o serviço preponderante objeto da licitação.

A exigência de registro ou inscrição em entidade profissional deve guardar relação com a atividade a ser desempenhada para o cumprimento do objeto licitado, em observância ao art. 30, I, da Lei 8.666/1993. Ou seja, no presente caso, por se tratar de licitação para contratação de serviços de engenharia, a entidade profissional competente é o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia – CREA.



Esse também é a disposição constante no subitem 9.5.4 da Instrução Normativa TC 52, de 23 de julho 2019, a qual aprovou as Orientações Técnicas para elaboração de Projeto Básico para contratação de serviços de Coleta de Resíduos Sólidos Domiciliares Urbanos no âmbito do Estado do Espírito Santo e dá outras providências:

(TCE-ES. Controle Externo > Fiscalização > Representação. Acórdão 01505/2020-4. Processo TC 16829/2019-1. Relator: Sérgio Aboudib Ferreira Pinto. Órgão Julgador: Ordinária/1ª Câmara. Data da sessão: 27/11/2020, Data da Publicação no DO-TCES: 07/12/2020). (g.n.)

Em sede de conclusão, o que se pretendeu demonstrar é que a exigência de registro no Conselho Regional de Administração é majoritariamente vista como irregular pela jurisprudência pátria, sendo que o certame licitatório não é instrumento adequado para as autarquias exercerem a sua atividade fiscalizatória, mas sim, conjunto de atos que visa garantir à Administração a execução do objeto licitado.

Além disso, não podemos deixar de considerar que o CRA, caso considere que determinada empresa esteja atuando sem o competente registro/inscrição, tome, em relação à empresa, as devidas providências para instá-las a se adequarem, possuindo essa autarquia poder de polícia.

Inicialmente, é importante esclarecer que a exigência de apresentação de atestado registrado no CRA não está prevista no rol taxativo do artigo 30, da Lei 8.666/93, observe-se:

“Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a: I – Registro ou inscrição na entidade profissional competente; II - Comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos; III - Comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação; IV - Prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso.”

É patente sublinhar, que a exigência imposta no subitem impugnando é para apresentação de atestado registrado no CRA - Conselho Regional de Administração. No entan-



to, é de convir que não há previsão normativa para que seja apresentado o atestado registrado no CRA.

É de bom alvitre deixar claro, que as exigências para apresentação de atestado estão insculpidas no art. 30 da Lei nº 8.666/93, e são esgotadas nesse dispositivo, sendo defeso aos órgãos e entidades da Administração Pública inovar.

Ademais, é jurisprudência consolidada nos Tribunais pátrios que a exigência de registro do atestado de capacidade técnica no CRA é ilegal, uma vez que não comporta suporte jurídico, senão vejamos:

"ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. IBAMA. LICITAÇÃO. EXIGÊNCIA DE ATESTADO DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA VISADO PELO CONSELHO REGIONAL DE ADMINISTRAÇÃO. ILEGALIDADE. REMESSA OFICIAL. 1. Trata-se de mandado de segurança objetivando a reintegração da impetrante no procedimento licitatório, do qual foi afastada, por não apresentar certificados do Conselho Regional de Administração, anulando-se a decisão que a inabilitou na primeira etapa do certame. 2. Aos Conselhos Regionais de Administração compete fiscalizar, na área da respectiva jurisdição, o exercício da profissão de Administrador [art. 8º alínea b, da Lei n.4769/65, com nova redação dada pela Lei n. 7.321/86]. As empresas de serviços de limpeza e conservação não estão obrigadas ao registro no CRA. 3. Remessa oficial não provida."

Paralelo a este sentido, conforme consubstanciado no Acórdão do eminente Tribunal de Contas da União (TCU) nº 1214/2013 (Plenário), entende-se que nos serviços continuados não há o que se falar em atestado registrado no Conselho Regional de Administração (CRA) visto que este órgão não é competente para fiscalizar o exercício da profissão de limpeza; vigilância; motorista etc. O que normalmente pode ser fiscalizado pelo CRA são as atividades meio destas empresas (recrutamento e seleção etc.), mas na maioria das vezes não tem relação nenhuma com a atividade fim que é o objeto de que trata-se este Edital.

Cabe destacar, ainda, que o entendimento do TCU, por meio do Acórdão n.º 4.608/2015 - 1ª Câmara, em que representação de teor similar teve seu provimento negado, vejamos:

"Trata-se de representação formulada pelo Conselho Regional de Administração em face de suposta irregularidade contida em edital de pregão eletrônico realizado para contratar serviços de vigilância armada para as dependências de instituição bancária. Na oportunidade, aprecia-se pedido de reexame interposto pelo representante contra Acórdão da 1ª Câmara do TCU que considerou ser



desnecessária a exigência de registro das empresas de serviços de vigilância armada no Conselho Regional de Administração (CRA). Acerca do tema, a Unidade Técnica entendeu que a decisão não merece reparo, pois "a exigência de registro junto ao Conselho Regional de Administração quando das contratações de terceirização de mão de obra ou prestação de serviços não se mostra pertinente, é exceção dos casos em que a atividade fim das empresas licitantes esteja diretamente relacionada à atividade de administrador, o que definitivamente não se amolda ao caso de contratação de serviços de vigilância e segurança, tratado nestes autos". Tal entendimento foi integralmente acolhido pelo Relator, que teceu ainda as seguintes considerações: "8. A jurisprudência desta Corte de Contas vem se assentando no sentido de não ser exigível das empresas de locação de mão de obra o registro nos Conselhos Regionais de Administração – CRA para a participação nas licitações da administração pública federal. Somente nos casos em que a atividade fim das empresas licitantes esteja diretamente relacionada à do administrador é que a exigência de registro junto a Conselho Regional de Administração se mostra pertinente. Não é o caso da contratação de serviços de vigilância armada objeto do pregão em questão. (...) a obrigatoriedade de inscrição de empresas em determinado conselho é definida segundo a atividade central que é composta pelos serviços da sua atividade fim, nos termos do art. 1º da Lei 6.839/1980. Dessa forma, os mencionados arts. 2º, alínea 'b', 14 e 15 da Lei 4.769/1965, que dispõem sobre o exercício da profissão de Técnico de Administração, não impõem às empresas que exploram atividade de prestação de serviços de vigilância o registro na entidade competente para a fiscalização do exercício da profissão de administrador."

Sobre o tema, é possível identificar uma evolução na interpretação da Corte de Contas em relação ao teor do art. 30, da Lei nº 8.666/1993, do art. 1º, da Lei nº 6.839/1980 e dos arts. 2º, 14 e 15, da Lei nº 4.769/65.

Nesse sentido, o referencial adotado pelo TCU para o presente caso passou a ser a atividade fim das empresas de prestação de serviços. Em outros termos, a atividade fim da empresa licitante deve estar diretamente relacionada à atividade de administrador para que seja exigível o registro nos Conselhos Regionais de Administração.

Este entendimento do TCU não se enquadra na contratação dos serviços em apreço, pois não é a atividade central da licitação em foco e definidas pela Lei nº 6.839/1980 e Lei nº 4.769/65. No mesmo sentido, colacionamos o entendimento do



Tribunal de Contas da União - TCU em seu Acórdão 1841/2011- Plenário em seu item 2.19 que traz a seguinte decisão. Vejamos:

“Também não concordamos com a manifestação do CRA no sentido de que os serviços objetos da licitação em tela, por envolverem atividades de administração e seleção de pessoal com locação de mão de obra, se enquadram como atribuições específicas do campo do administrador. Na verdade, entende-se que, se há algum profissional da licitante que deveria ser registrado no CRA, este seria o responsável pelo setor de seleção e recrutamento dos funcionários da empresa. No entanto, fazer tal exigência no edital poderia ser considerado como ingerência da administração na esfera do próprio particular. Diferente seria a situação na qual o ente público decidisse contratar uma empresa especializada em recrutar estagiários para trabalhar nas dependências do próprio ente, de modo que o objeto do ajuste, em função da sua própria natureza, exigiria expertise em administração de recursos humanos e em gestão de pessoas, já que a futura contratada seria responsável pela seleção dos estagiários. Nesse caso, restaria claramente caracterizada a necessidade de que a empresa estivesse inscrita na entidade profissional competente e que o responsável pela prestação do serviço detivesse as referidas competências, que, por sua vez, se enquadrariam no campo de atuação do administrador, tornando plausível a exigência de atestado devidamente registrado no CRA”.

Com base no entendimento sobre a não obrigatoriedade de exigência de registro no CRA das empresas participantes do Pregão Eletrônico cujo objeto não possui atividade-fim as de técnico de administração, passou-se a pesquisar sobre os atestados de capacidade técnica e se seria obrigatório a sua expedição pelo CRA. Nesse sentido, verifica-se que importaria em restrição injustificada à competitividade. Vejamos entendimento sobre o assunto:

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. IBAMA. LICITAÇÃO. EXIGÊNCIA DE ATESTADO DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA VISADO PELO CONSELHO REGIONAL DE ADMINISTRAÇÃO. ILEGALIDADE. REMESSA OFICIAL. 1. Trata-se de mandado de segurança objetivando a reintegração da impetrante no procedimento licitatório, do qual foi afastada, por não apresentar certificados do Conselho Regional de Administração, anulando-se a decisão que a inabilitou na primeira etapa do certame. 2. Aos Conselhos Regionais de Administração compete fiscalizar, na área da respectiva jurisdição, o exercício da profissão de Administrador [art. 8º alínea b, da Lei n.4769/65, com nova redação dada pela Lei n. 7.321/86]. As



empresas de serviços de limpeza e conservação não estão obrigadas ao registro no CRA. 3. Remessa oficial não provida.

Ademais, para corroborar com a afirmativa de que a exigência do registro do atestado de capacidade técnica é ilegal e torna o processo vicioso, apresentamos algumas jurisprudências nesse sentido:

“PREGÃO. DOU de 11.02.2011, S. 1, p. 170. Ementa: alerta à Coordenação Geral de Recursos Logísticos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão no sentido de que o TCU constatou a exigência indevida, num pregão de 2010, de registro dos atestados de capacitação técnica junto ao Conselho Regional de Administração (CRA), em descumprimento ao Acórdão nº 2.717/2008-Plenário (item 1.7, TC-028.761/2010-3, Acórdão nº 555/2011-1ª Câmara).” “REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA. EXIGÊNCIA DE AVERBAÇÃO DE EM CONSELHO DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL. AUSÊNCIA DE FUNDAMENTO LEGAL. RESTRIÇÃO AO CARÁTER COMPETITIVO DO CERTAME. INABILITAÇÃO INDEVIDA DE EMPRESA PARTICIPANTE. NULIDADE DA LICITAÇÃO E DA RESPECTIVA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. DETERMINAÇÕES. Constitui restrição indevida ao caráter competitivo da licitação a exigência, para fins de habilitação da licitante, de averbação de atestado de capacidade técnica em entidade de fiscalização profissional, sem que a lei estabeleça mecanismo pelo qual a referida entidade possa manter registro sobre cada trabalho desempenhado por seus afiliados, de modo a verificar a fidedignidade da declaração prestada por terceiro. ACÓRDÃO Nº 1452/2015 – TCU – Plenário”

Deste modo, óbice não há quanto ao reconhecimento de que o subitem **15.11.4 letra “c, c.1 e c.2; d e d.1; e, e.1, e.2 ”** do referido instrumento convocatório, sendo que este deve ser excluído do conjunto de normas do Edital, tendo em vista que sua exigência não se sustenta perante o ordenamento jurídico licitatório.

DAS RAZÕES DA IMPUGNAÇÃO

A priori, registra-se que os princípios que regem a licitação pública devem ser respeitados em todos os procedimentos licitatórios, pois são o alicerce jurídico dos mesmos. Princípios como a **legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, razoabilidade, proporcionalidade, supremacia do interesse público, busca pela proposta mais vantajosa, competitividade**, atrelados, ainda, à vedação do excesso de formalismo, devendo os órgãos licitantes observar tais regras, sob pena de macular o processo administrativo.



A licitação tem por escopo selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, razão pela qual é vedado aos agentes públicos admitir, prever, incluir ou tolerar cláusulas restritiva à competitividade. Assim, ao estabelecer critérios de habilitação, a Administração deve analisá-los de forma diligente, limitando-se a exigir apenas o que é permitido pela lei e essencial ao cumprimento das obrigações.

DO PEDIDO

Em face ao exposto, venho respeitosamente requer a impugnante DB CORRETORA IMOBILIARIA E SERVICOS LTDA.

Seja recebido e atuado a presente impugnação de edital, sendo ele totalmente procedente em detrimento ao alegado, concedendo-lhe efeito suspensivo ao citado edital de Pregão Eletrônico nº 38/2022 até o julgamento desta presente impugnação.

Seja o recorrente notificado da decisão a ser proferida, com supedâneo nos procedimentos administrativos legais.

Termos em que pede-se deferimento.

São Domingos do Norte/ES, 23 de agosto de 2022.


DB CORRETORA IMOBILIARIA E SERVICOS LTDA
DANILO HENRIQUE BALLARINI
PROPRIETÁRIO