

PARECER N. ° 448/2017

1. IDENTIFICAÇÃO

De:

Rodrigo Reis Pastore - Procurador

Para:

Anselmo Lessa - Procurador-Geral

Objeto:

Consulta realizada no processo licitatório n. 16/2017

2. SÍNTESE DOS FATOS:

Trata-se de processo licitatório, autuado sob o n.º 16/2017, na modalidade Pregão Presencial do tipo menor preço global. O processo tem por objeto a contratação de empresa para prestação de serviços de limpeza, higienização, conservação de bens móveis e imóveis e controle de estacionamento nas dependências da Câmara Municipal de Blumenau.

O texto do edital já recebeu a aprovação desta Procuradoria, nos termos do art. art. 38 da Lei n.º 8.666, de 21/06/1993 (Lei de Licitações e Contratos). É o que se observa do Parecer Jurídico n.º 432/2017, juntado às fls. 117/138 dos autos.

Ainda assim, apresentou o Conselho Regional de Administração (CREA) impugnação ao Edital (fl(s). 192). Isso por entender que o objeto do contrato que ora se pretende licitar, relacionado com a prestação de serviço terceirizado, envolve típica atividade de administrador de empresa (gestão de recursos humanos). A vista disso, o CRA requer:





[...] solicitamos a retificação do edital, para que este também passe a exigir a apresentação da Certidão de Registro e Regularidade emitida pelos Conselhos Regionais de Administração. Caso sejam exigidos atestados de capacidade técnica estes também devem ser registrados ou visados por este Conselho.

É a síntese do necessário.

3. DO DIREITO

A impugnação há de ser conhecida, posto que apresentada tempestivamente, nos termos do art. 41, § 1º da Lei n.º 8.666, de 21/06/1993 (Lei de Licitações) c/c. o art. 9º da Lei n.º 10.520, de 17/07/2002. O impugnante também demonstrou o seu interesse em suscitar a manifestação da Administração da Câmara Municipal a respeito da não exigência de registro junto ao CRA das licitantes.

Passe-se, a seguir, à análise do mérito da impugnação.

Inicialmente se observar que o entendimento apresentado pelo CRA, em sua impugnação, reflete o entendimento esposado pelo Conselho Federal de Administração (CFA). Com efeito, conforme acórdão n.º 03/2012 do CFA, entendeu-se que deveria ser obrigatória a inscrição nos Conselhos Regionais de Administração das empresas prestadoras de serviços terceirizados (mão-de-obra).

Ocorre que o referido entendimento é totalmente repudiado tanto pelas Cortes de Contas (inclusive o Tribunal de Contas da União), como também pelo Poder Judiciário. É o que se verifica do exame da decisão exarada pelo Tribunal de Contas do Ceará, a respeito de impugnação





apresentado pelo CRA do Ceará, a respeito de edital lançado pela referida corte de contas.

Em tal impugnação, entendia o CRA que as empresas licitantes, prestadoras de serviços terceirizados, deveriam comprovar a inscrição no referido órgão fiscalizador. Tal entendimento, conforme devidamente demonstrado na decisão do TCE do Ceará¹, não merece prosperar. Isso pelo fato da inscrição no CRA dever ser exigida de empresas que desempenham o assessoramento técnico na área de recursos humanos.

Ou, ainda, devem estar inscritas junto ao CRA, empresas que efetivamente desempenhem atividades relacionadas com a administração de empresas. Não é o que se passa, contudo, com empresas que se limitam a prestar serviços de mão-de-obra, e relacionadas com atividades meio, como vigilância ou limpeza. A simples locação de mão-de-obra, bom registrar, não é atividade típica de administrador. Como tal, então, não está sujeita à atuação fiscalizadora do CRA.

A questão apresentada na impugnação também foi analisada no site da Zênite, instituição especializada na orientação jurídica da Administração Pública. No blog existente no referido site, a questão da terceirização e a exigência de registro junto ao CRA foi objeto de manifestação, da qual pede-se vênia para reproduzir a seguinte passagem:

Já em manifestações mais recentes, o TCU vem se posicionado no sentido de que a exigência quanto ao registro em entidade profissional deve guardar estrita relação com a atividade-fim dos licitantes,

3

¹ Em anexo.



indicando uma alteração de entendimento. No Relatório do Acórdão n° 1841/2011 - Plenário (o qual foi integralmente acolhido pelo Ministro Relator), por exemplo, ficou consignado que o TCU não concorda "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 especificas do campo do administrador". (Relator: Ministro Augusto Sherman Cavalcanti. Sessão em 13/07/2001.)

Esse posicionamento mais recente do TCU vai ao encontro daquele que vem sendo defendido pelo Poder Judiciário. Por todos, recomendamos a leitura dos Acórdãos n° AMS 200139000011593 - TRF la Região - 5a Turma; REO 200131000002295 -TRF la Região - 5a Turma e AMS - 39728 TRF 2a Região - 2a Turma.

Na referida manifestação, verifica-se que em que pese haver antigo entendimento do TCU (a cuja fiscalização, note-se, esta Câmara Municipal não está sujeita), sobre a necessidade de registro das empresas prestadoras de serviço junto ao CRA, tal entendimento encontra-se, atualmente, totalmente superado. Como se não bastasse, o mesmo site da Zênite colaciona acórdãos de Tribunais Regional Federais, que também demonstram a completa ilegalidade de se exigir, em editais de licitação que buscam a contratação de serviço terceirizado, a comprovação do registro das empresas licitantes junto ao CRA. É que se verifica da leitura dos seguintes acórdãos:

ATIVIDADE DELEGADA PELO PODER PÚBLICO.
ADEQUAÇÃO DA VIA MANDAMENTAL. EXIGÊNCIA DE REGISTRO NO CONSELHO REGIONAL DE ADMINISTRAÇÃO. ATIVIDADE-FIM. EXIGÊNCIA EDITALÍCIA. INVALIDADE. 1 . A realização de licitação para aquisição de bens e serviços por parte de empresa pública federal não constitui ato de gestão, mas exercício de atividade delegada pelo Poder Público, razão





pela qual os atos do Presidente da Comissão de Licitação são passíveis de impugnação pela via mandamental. Preliminar de inadequação da via eleita rejeitada. 2. A inscrição de empresas nas entidades fiscalizadoras do exercício profissional relaciona-se à atividade-fim, a teor do disposto no artigo 1° da Lei 6.839/80, razão pela qual as empresas de limpeza e conservação não se sujeitam a registro no Conselho Regional de Administração. 2. Ê inválida disposição editalícia que condiciona a participação dessas empresas no certame à apresentação de certidão comprobatória de sua inscrição perante o CRA. 3. Apelação e remessa oficial improvidas (Processo Numeração Única: 0001156-61.2001.4.01.3900. 2001.39.00.001159-3/PA; APELAÇÃO EM MANDADO DE SEGURANÇA. Relator: DESEMBARGADORA FEDERAL SELENE MARIA DE ALMEIDA. Órgão: QUINTA TURMA. Publicação: 30/06/2004 DJ P. 48. Data Decisão: 07/06/2004).

ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. EMPRESA DE SEGURANÇA E VIGILÂNCIA. REGISTRO NO CONSELHO REGIONAL DE ADMINISTRAÇÃO. ATIVIDADE-FIM. EXIGÊNCIA EDITALÍCIA. INVALIDADE. 1. A inscrição de empresas nas entidades fiscalizadoras do exercício profissional relaciona-se à atividade-fim, a teor do disposto no artigo 1° da Lei 6.839/80, razão pela qual as empresas de segurança e vigilância não se sujeitam a registro no Conselho Regional de Administração. 2. É inválida disposição editalícia que condiciona a participação dessas empresas no certame à apresentação de certidão comprobatóría de sua inscrição perante o CRA. 3. Dentre as atividades fiscalizadas pelo Conselho Regional de Administração não estão inseridas as executadas pelas empresas de vigilância e segurança. As empresas de limpeza e conservação não estão sujeitas à inscrição no CRA pois na atividade básica não exige a presença de profissionais de Administração. 3. Remessa oficial improvidas (Processo Numeração Única: 0000229- 70.2001.4.01.3100. REO 2001.31.00.000229-5 / AP; REMESSA EX OFFICIO. Relator: DESEMBARGADORA FEDERAL





SELENE MARIA DE ALMEIDA. Órgão: QUINTA TURMA. Publicação: 18/06/2004 DJ P. 30. Data Decisão: 07/06/2004).

ADMINISTRATIVO - EMPRESA ATIVIDADE PREPONDERANTE É A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS, CONSERVAÇÃO E LIMPEZA DE EDIFICAÇÕES E CORRELATOS - DESNECESSIDADE DE REGISTRO JUNTO AO CONSELHO REGIONAL DE ADMINISTRAÇÃO.I - Empresa cuja atividade básica é a prestação de serviços, conservação e limpeza de edificações e correlates, não exercendo atividade-fim na área de administração, não está sujeita à fiscalização pelo CRA nem obrigada a registrar-se nele. II - A lavratura de auto de infração contra firma não sujeita à fiscalização do CRA, em razão de sua atividade precípua, contrariando os arts. 50, II, e 37, caput, da CF, extrapola o princípio da legalidade que deve nortear toda a atividade administrativa. Ill -Apelação e remessa necessária improvidas (Relator: Desembargador Federal CASTRO AGUIAR Origem: TRF-2. Classe: AMS - APELAÇÃO EM MANDADO DE SEGURANÇA - 39728. Processo: 2001.02.01.014784-6 UF : RJ Orgão Julgador: SEGUNDA TURMA. Data Decisão: 06/03/2002 Documento: TRF-200084033. Fonte:DJU Data::27/03/2002 - Página:77).

Sendo indevida a exigência de comprovação de inscrição das empresas licitantes junto ao CRA, natural que a inserção de tal exigência no edital, tal como pretendido pelo CRA, implicaria afronta ao caráter competitivo do certame. Implicaria, portanto, a criação de vício de ilegalidade dentro do edital, em razão da afronta ao art. 3°, § 1°, I, da Lei n.° 8.666, de 21/06/1993 (Lei de Licitações).

4. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, analisada a impugnação ao Edital apresentada pelo Conselho Regional de

6



Administração opina-se pelo seu conhecimento, e no mérito, pela sua total improcedência. Isso pelo fato de que o deferimento do pleito implicaria afronta ao art. 3°, § 1°, I, da Lei n.° 8.666, de 21/06/1993 (Lei de Licitações).

Acompanha o presente parecer cópia de decisão da comissão de licitações do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, a qual demonstra, de forma fundamentada, a total impossibilidade de deferimento do pleito apresentado na impugnação.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Blumenau, 3 de outubro de 2017

Rodrigo Reis Pastore

Procurador OAB/SC 20.672





Em despacho:

Aprovo Parecer Jurídico n.º 448/2017, exarado pelo Procurador Rodrigo Reis Pastore, nos autos do Processo Licitatório n.º 16/2017, a respeito do Edital de mesmo número. À Pregoeira para conhecimento da presente manifestação e tomada das demais providências cabíveis.

Blumenau, 3 de outubro de 2017

Anselmo Lessa Procurador-Geral





IMPUGNAÇÃO DE EDITAL

IMPUGNAÇÃO DE EDITAL N.º 3518/11
PROCESSO N.º 2011.TCM.LIC.2059/11
PREGÃO ELETRÔNICO N.º 01/2011, CUJO OBJETO É A "CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM LOCAÇÃO DE MÃO DE OBRA NAS CATEGORIAS ASSISTENTE ADMINISTRATIVO E MOTORISTA PARA O TCM/CE".

Às 11h30min, do dia 21 (vinte) de fevereiro de 2011, na Av. Osvaldo Cruz, 1024, sede do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, reuniu-se Comissão Permanente de Licitação, com seu Pregoeiro e Equipe de Apoio, nomeados pelo ato datado do dia 12/05/10 publicado no DOE de 29/07/2010, para proceder o julgamento da impugnação à Peça Editalícia impetrada pelo CONSELHO REGIONAL DE ADMINISTRAÇÃO – CRA/CE

I - DOS FATOS

Versam o presente processo sobre a impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico n.º 01/2011, no qual o órgão alega basicamente o que relatamos a seguir:

- 1º A ausência no item 10.3 Qualificação Técnica, a comprovação de aptidão para o desempenho de atividades pertinentes, compatível em características, quantidades e prazos com o objeto licitado, uma vez, que esta obrigação deveria ser atendida por atestados fornecidos por pessoa jurídica de direito publico e/ou privado averbados neste CRA-CE
- 2º Exigência do registro da empresa participante da licitação também no CRA-CE.

Diante disso, o CRA requer que seja reformulado o citado edital, bem como seja este suspenso e após correções seja reaberto o prazo estabelecido para o inicio do procedimento licitatório.

II - DO MÉRITO

Inicialmente, cabe informar que a impugnante protocolizou neste Tribunal suas alegações no dia 18.02.2011 às 13:24hs, e, considerando que a disputa está marcada para o dia 01.03.2011 às 14:00hs, a presente impugnação é tempestiva, uma vez que foi interposta dentro do prazo previsto no Decreto nº 5450/05, art. 18, que diz:

"Art. 18. Até dois dias úteis antes da data fixada para abertura da sessão pública, qualquer pessoa poderá impugnar o ato convocatório do pregão, na forma eletrônica."







Convém informar que o CONSELHO REGIONAL DE ADMINISTRAÇÃO não é a entidade profissional competente, no que se refere às empresas de terceirização de serviços, conforme comprova a decisão exarada pelo EGRÉGIO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5a REGIÃO [AC 80364/95-CE(95.05.118104)], senão vejamos:

"AC 80364/95 - CE. (95.05.11810-4)
"ADMINISTRATIVO. CÓNSELHO REGIONAL DE ADMINISTRAÇÃO. EMPRESAS DE HIGIENE VIGILÂNCIA E DE TRANSPORTE DE VALORES, ATIVIDADE ESPECÍFICA TÉCNICO ADMINISTRATIVA NÃO COMPROVADA. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DECLARATÓRIA. RELAÇÃO PROCESSUAL EM TESE. CARÊNCIA.

1. Os serviços prestados pelas Empresas de Higiene e Transporte de Valores não se caracterizam como atividade específica do exercício da Profissão do Administrador.

Ainda sobre a imposição acima indicada, a ocorrência finda por impedir o acesso de inúmeras empresas, as quais, seguindo a determinação emanada do Egrégio Tribunal Regional Federal da 5ª Região, não se encontram registradas no **CRA - CONSELHO REGIONAL DE ADMINISTRAÇÃO**, findando na infração aos princípios basilares das licitações, dentre ele o contido no Art. 3°, Parágrafo Primeiro da Lei 8.666/93, que veda expressamente a inclusão de qualquer cláusula ou condição que comprometa ou frustre o caráter competitivo do certame, senão vejamos:

"Art. 3° - A licitação destina-se a garantir a observância do principio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os principios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos.

§1º - É vedado aos agentes públicos:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustem o seu caráter competitivo 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 especifico objeto do contrato."

2







"VI Licitação. Edital. Cláusula restritiva. Não podem prevalecer as cláusulas em edital de processo licitatório que visem a limitar o número de concorrentes, por força de exigência não autorizadas no ordenamento específico, cuja inspiração é de permitir a ampla oportunidade a todos que estejam capacitados à execução do trabalho." (TRF, Remessa ex-officiono 101.586, Mm. William Patterson, 19/03/85, RDA, vol. 160, p. 186).

Necessário apontar ainda, a ilegalidade consubstanciada na exigência de prova de quitação ou declaração de isenção pelo CRA - Conselho Regional de Administração: primeiro porque o douto Conselho não é a entidade profissional da categoria, conforme já acima demonstrado; e segundo porque a Lei 8.666/93 não permite a exigência de comprovação de quitação ou declaração de isenção, o que se constata após a leitura do seu supra transcrito Ártigo 30.

É necessário esclarecer também, que o Acórdão 727/2009 do TCU- Plenário, resume-se em "Abster-se de exigir o registro de responsável técnico de empresa licitante junto ao respectivo Conselho Regional de Administração como item de classificação de propostas em licitações para área de apoio administrativo, nos termos do art. 30, inciso II, e § 5°, da Lei 8.666/1993".

É muito claro que o papel do Conselho Regional de Administração, criado pela Lei 4.769/65 e regulamentada pelo Decreto 61.934/67 é fiscalizar, orientar e disciplinar o exercício profissional de pessoas físicas e jurídicas que atuam na área da Administração.

De acordo com o art. 2º da Lei 4.769/65, o exercício da profissão de Administrador compreende:

Art 2º A atividade profissional de Técnico de Administração será exercida, como profissão liberal ou não, , mediante:

a) pareceres, relatórios, planos, projetos, arbitragens, laudos, assessoria em geral, chefia intermediária, direção superior;

b) pesquisas, estudos, análise, interpretação, planejamento, implantação, coordenação e controle dos trabalhos nos campos da administração, como

M





administração e seleção de pessoal, organização e métodos, orçamentos, administração de material, administração financeira, relações públicas, administração mercadológica, administração de produção, relações industriais, bem como outros campos em que esses se desdobrem ou aos quais sejam conexos;

Além disso, a Lei 6.839/80, em seu art. 1º, estabelece que tal obrigatoriedade é definida a partir da atividade básica desenvolvida pela empresa, ou ainda pela natureza fundamental dos serviços prestados a terceiros. Ambos, na situação em comento, referem-se à atividade DE TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA, e não de administração. Nesse viés, imperioso colacionar o texto legal susó indicado. Vejamos:

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

Perceba-se que a atividade fim referida na licitação em comento é a TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA, como tal, não se enquadra no âmbito da profissão de Administrador. Dessa forma, NÃO HÁ DE SE FALAR EM INSCRIÇÃO PERANTE O CRA/CE.

Sobre o tema, os Tribunais Pátrios têm decidido no sentido de que a aferição para fins de registro em CRA é a atividade fim da pessoa jurídica, que, no caso em esteio, é a TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA

Nesse sentido, imperioso transcrever aresto RECENTÍSSIMO acerca da matéria:







CONSELHO REGIONAL DE ADMINISTRAÇÃO. AUTO DE INFRAÇÃO. MULTA. DESNECESSIDADE DE REGISTRO.

1. Nos termos do art. 1º da Lei nº 6.839, o critério que define a obrigatoriedade de registro de empresas perante os conselhos de fiscalização é a atividade básica desenvolvida, ou a natureza fundamental dos serviços prestados a terceiros. No caso, a atividade preponderante da autora é a prestação de serviços, reforma e comércio de pneumáticos, peças e acessórios para veículos automotores. De tal arte, o seu registro perante o CRA não é exigivel, e nem há qualquer interesse público que justifique impor esse custo ao setor privado. Não bá vínculo entre as partes capaz de autorizar a lavratura do indigitado auto de infração, ou a obrigatoriedade do registro junto ao CRA/RI.

2. Apelação e remessa necessária desprovidas. (Ac. do TRF da 2ª Região, na apelação cível AC 200751040039151 RJ 2007.51.04.003915-1, publicada no E-DJF2R em 26/07/2010, rel. Desembargador Federal GUILHERME COUTO)

Ainda nesse mesmo diapasão, verbis:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO. ART. 557, § 1° - A. DO CPC. ADMINISTRATIVO. CONSELHO REGIONAL DE ADMINISTRAÇÃO DO RIO DE JANEIRO -CRA/RJ - INTELIGÊNCIA DO ARTIGO 1° DA LEI N° 6.839/80. ATIVIDADE DE ADMINISTRAÇÃO DE IMÓVEIS - REGISTRO. NÃO OBRIGATORIEDADE. ATIVIDADE BÁSICA NÃO ATINENTE À LEI N° 4.769/65.

I - De acordo com o artigo 1º, da Lei nº 6.839/80, o registro no respectivo conselho, bem como a aplicação de penalidades, só se toma possível em decorrência da atividade básica exercida pela empresa. A atividade-fim deve







preponderar como critério no momento de se fazer o registro junto à entidade profissional, para que possa ser submetida posteriormente ao controle e fiscalização.

II - Consistindo a atividade da empresa na prestação de serviços profissionais de procuratórios; prestação de serviços na locação de bens imóveis de terceiros; prestação de serviços de condomínios e prestação de serviços de corretagem e intermediação na compra, venda e permuta de imóveis, atividade esta que não guarda relação com as definidas na Lei nº 4,769/65, seu registro junto ao CRA/RJ, bem como a aplicação de penalidades por parte deste afigura-se incabível. (Ac. do TRF da 2ª Região, na apelação civel 363515 RJ 2004.51.01.014602-0, publicada no DJU de 14/01/2009, rel. Desembargador Federal SERGIO SCHWAITZER).

III - DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, recebemos a presente impugnação, para, no mérito, julgá-la improcedente, tendo em vista que a atividade fim da atividade licitada não envolve a profissão de Administração, além do fato de que, se acatada tal medida, haveria uma flagrante restrição à concorrência.

É o parecer, S.M.J.

COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO CEARÁ, em Fortaleza, 21 de fevereiro de 2011

ANDRÉ RODRIGUES PARENTE
PREGOEIRO



Câmara Municipal de Blumenau Estado de Santa Catarina Gabinete da Presidência



Em despacho:

Conheço da impugnação apresentada pelo Conselho Regional de Administração, junto ao processo licitatório de autos n.º 16-2017, e autuado à fl. 192.

No mérito, decido pelo total improvimento da impugnação, tendo por base as considerações apresentadas no Parecer Jurídico n.º 448/17, o qual uso como razão de decidir.

À Pregoeira para conhecimento da presente decisão e tomada das

providências cabíveis.

Blumenau, 05 de outubro de 2017.

Marcos da Rosa

Presidente da Câmara Municipal de Blumenau