



Prefeitura Municipal de
Fundão/ES
fundao.es.gov.br

Processo nº

fls.

Ass.

RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

PROCESSO: 4749/2021

REFERÊNCIA: Concorrência nº 003/2022

OBJETO: CONTRATAÇÃO PÚBLICA DE EMPRESA DE ENGENHARIA ESPECIALIZADA EM SERVIÇOS DE LIMPEZA URBANA, COLETA E TRANSPORTE DE RESÍDUOS, DISPOSIÇÃO FINAL E COLETA SELETIVA, COM FORNECIMENTO DE MÃO DE OBRA, MATERIAIS E EQUIPAMENTOS NECESSÁRIOS À EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS.

ENTIDADE: Conselho Regional de Administração do Espírito Santo - CRA

SIGNATÁRIO: Janaina Guaitolini Melo Bretas, Gerência de Fiscalização e Registro - CRA nº 10000

I - DAS PRELIMINARES

O Conselho Regional de Administração do Estado do Espírito Santo - CRA-ES encaminhou, via e-mail, Impugnação ao Edital de Concorrência nº 003/2022 por meio do Srs. Janaina Guaitolini Melo Bretas, Gerência de Fiscalização e Registro - CRA nº 10000.

Insta destacar que a presente impugnação fora interposta de forma diversa a prevista no edital, em contrariedade com o disposto no subitem 1.3, o qual já importa o não conhecimento. Todavia, considerando o disposto no art. 5º, inciso XXXIV, "a" e LV da Constituição Federal, passa-se a análise das razões apresentadas, a fim de que tudo seja devidamente respondido, em respeito a ampla defesa, contraditório, publicidade e o devido processo legal.

Preambularmente, frise-se que a Administração e esta Comissão de Licitação procuram sempre o fim público, respeitando todos os princípios basilares da licitação e dos atos administrativos, mormente o da legalidade, o da isonomia, o da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo.



Prefeitura Municipal de
Fundão/ES
fundao.es.gov.br

Processo nº	
fls.	Ass.

Tais princípios norteiam essa atividade administrativa, impossibilitando o administrador de fazer prevalecer sua vontade pessoal, e impõem ao mesmo o dever de pautar sua conduta segundo as prescrições legais editalícias.

II - DAS RAZÕES DO IMPUGNANTE E PEDIDO

Através da presente Impugnação, o CONSELHO REGIONAL DE ADMINISTRAÇÃO DO ESPÍRITO SANTO - CRA-ES, Autarquia Pública Federal, solicita retificação do edital da Concorrência 003/2022, tendo em vista suposta irregularidade constatada no instrumento convocatório.

Alega o CRA que, considerando o objeto licitado, constitui irregularidade não exigir o registro dos atestados de capacidade técnica naquele Conselho. Afirma, ainda que pelas atividades descritas no objeto do edital, fica patente que as empresas que exercem estas atividades, fornecem mão de obra, para que possa alcançar seus objetivos sociais, o que torna obrigatório seu registro no CRA-ES, considerando que tal atividade se enquadra em campo de atuação privativo do Administrador.

Aduz ainda, que a prestação de serviços terceirizados limpeza urbana, objeto da presente licitação, nada mais é do que uma locação de mão de obra, já que se utiliza de pessoas para exercer tais atividades, razão pela qual insiste afirmando que qualquer empresa que se utilize das atividades de Administração de Recursos Humanos como atividade fim, deverá possuir registro cadastral no Conselho Regional de Administração.

Requer por fim, alteração do edital de forma a incluir o Conselho Regional de Administração do Espírito Santo - CRA-ES como órgão onde deverão as empresas participantes do certame, efetuar seu registro, por exercerem atividades privativas desta categoria profissional, além de terem seus respectivos atestados de capacidade técnica averbados pelo CRA-ES.



Prefeitura Municipal de
Fundão
fundao.es.gov.br

Processo nº	
fls.	Ass.

III - DA ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES

Em que pesem as alegações do Impugnante, as mesmas não merecem deferimento.

Observa-se, aqui, claro equívoco no entendimento do Conselho Regional de Administração, vez que o Poder Judiciário e os Tribunais de Contas têm entendimento pacificado no sentido de que a exigência da inscrição da empresa no Conselho Regional de Administração **só é admitida para contratação de atividades fim que exijam a atuação de um administrador**. Melhor esclarecendo: o objeto do certame sob análise é CONTRATAÇÃO PÚBLICA DE EMPRESA DE ENGENHARIA ESPECIALIZADA EM SERVIÇOS DE LIMPEZA URBANA, COLETA E TRANSPORTE DE RESÍDUOS, DISPOSIÇÃO FINAL E COLETA SELETIVA, COM FORNECIMENTO DE MÃO DE OBRA, MATERIAIS E EQUIPAMENTOS NECESSÁRIOS À EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS, desta forma, não há falar-se em presença de administrador para executar os serviços, sendo, pois, desnecessária essa imposição, não há falar-se em contratação de mão de obra, mas em prestação de serviço.

Tal diferenciação é necessária, haja vista, para ser legalmente exigível na licitação o registro dos particulares no CRA, seria preciso reconhecer como objeto da contratação pretendida pela Administração o exercício de ações de recrutamento, desenvolvimento e supervisão de recursos humanos. Ora, a contratação de objeto dessa espécie (cujo cerne seria o desenvolvimento estrito de atividades de recursos humanos) é vedada à Administração Pública.

Como se sabe, a obtenção de mão de obra pela Administração requer a necessária investidura em cargo ou emprego público, o que exige aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos (art. 37, inc. II, da CR/88). Logo, como regra, fica a Administração impedida de celebrar contrato administrativo tendo como objeto o fornecimento de mão de obra.



Prefeitura Municipal de
Fundão
fundao.es.gov.br

Processo nº	
fls.	Ass.

Claro está que, se o objeto a ser contratado não consiste no fornecimento de mão de obra, então o CRA não é competente para fiscalizar essa atividade, de modo que não haveria que se falar na necessidade dos licitantes, ao comprovarem sua qualificação técnica, apresentarem prova de inscrição no CRA, ou atestados de capacidade técnica registrados no mesmo Conselho.

No caso vertente, o objeto da contratação não implica na mera captação e fornecimento de mão de obra, o que, frise-se, seria vedada pela ordem legal. Por isso, entendemos, não há a necessidade de se exigir dos licitantes a prova de inscrição junto ao CRA, ou atestados de capacidade técnica registrados no mesmo.

Sobre a matéria, leciona Marçal Justen Filho:

(...) deve lembrar-se da Lei nº 6.839 (...) cujo art. 1º propicia solução para o impasse. O dispositivo tem a seguinte redação: "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 àquelas pela qual prestem serviços a terceiros. Ou seja, considera-se o objeto a ser executado e define-se sua natureza principal ou essencial. Deverá promover-se o registro exclusivamente em face do órgão competente para o fim principal da contratação." (Marçal Justen Filho. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 13 ed. p. 416)

Especificamente em relação à questão que se nos apresenta, 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 a 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



Prefeitura Municipal de
Fundão/ES
fundao.es.gov.br

Processo nº

fls.

Ass.

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 a 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 contratação faz-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.

Transcrevemos, por necessário, posicionamentos dos Tribunais de Contas a respeito do assunto:

Relatório do Acórdão nº 1841/2011 - Plenário do TCU, integralmente acolhido pelo Ministro Relator, onde ficou consignado que aquela Corte de Contas 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 específicas do campo do administrador”. (Relator: Ministro Augusto Sherman Cavalcanti. Sessão em 13/07/2001.)



Prefeitura Municipal de
Fundão/ES
fundao.es.gov.br

Processo nº

fls.

Ass.

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, nos autos do TC nº 1014/013/08- Prefeitura de Araraquara, reconheceu a ilegalidade de se exigir em edital de licitação visando selecionar empresa para prestação de serviços de segurança, a prova de inscrição no Conselho Regional de Administração. No mesmo sentido, vide TC nº 4762/026/09-Prefeitura de Mogi das Cruzes (Análise de Instrumento Contratual), onde foi rechaçada a exigência de registro no CRA, porquanto o objeto licitado não guardava qualquer relação com a atividade típica do administrador.

Entendimento semelhante observa-se no Poder Judiciário nos inúmeros julgados, cujos alguns trechos serão abaixo transcritos:

“TRF-5 - Apelação Cível AC 456790 AL 0008214-16.2007.4.05.8000 (TRF-5)

Data de publicação: 22/07/2009

Ementa: ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. EMPRESA DE LIMPEZA E CONSERVAÇÃO. OBRIGATORIEDADE DE INSCRIÇÃO NO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO (CRA). INEXISTÊNCIA. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. 1. É pacífica a jurisprudência dos tribunais pátrios no sentido de que é a atividade principal da empresa, segundo exposto no contrato social, que define em qual conselho profissional deve ser inscrita, para fins de fiscalização e controle. **2. Empresa voltada para prestação de serviço de limpeza, conservação e outros correlatos presta serviço comum, em cuja atividade-fim não se compreendem os atos privativos do profissional de Administração, não estando obrigada, pois, ao registro no Conselho Regional de Administração (CRA).** 3. Fixação dos honorários advocatícios no percentual de 10% (dez por cento) sobre o valor da causa, a qual foi atribuído o valor de R\$ 1000,00 (mil reais), em consonância com o disposto no § 4º, do art. 20 do CPC, pelo que devem assim ser mantidos. 4. Apelação e remessa oficial improvidas.”

“TRF-5 - Apelação Cível AC 401715 PB 0001611-11.2004.4.05.8200 (TRF5) Data de publicação: 11/03/2010

Ementa: ADMINISTRATIVO. CONSELHO REGIONAL DE ADMINISTRAÇÃO. REGISTRO. EMPRESA DE LIMPEZA E CONSERVAÇÃO DE IMÓVEIS. INSCRIÇÃO. OBRIGATORIEDADE. 1. "... 2 - A obrigatoriedade de registro nos Conselhos Profissionais, nos termos da legislação específica (Lei nº 6.839 /80, art. 1º), vincula-se à atividade básica ou natureza dos serviços prestados. 3 - Não obstante os fundamentos do recorrente, ao afirmar que a apelada exerce atividades de administração, observa-se da documentação trazida que a notificação, objeto da impetração deste mandamus, tem como fundamento a locação de mão-de-obra para a prestação de serviços gerais. **4 - A despeito de constar como objeto social da empresa recorrida as atividades de administração e auditoria, é de se verificar que a sua atividade básica é a prestação de serviços de limpeza, asseio e conservação em geral, sendo fornecedora desta mão-de-obra e não, como tenta afirmar a recorrente, de mão-de-obra especializada em**



Prefeitura Municipal de
Fundão
fundao.es.gov.br

Processo nº

fls.

Ass.

atividade privativa de administrador..." (TRF - 5ª Região, AMS 95671, Primeira Turma, Relator: Desembargador Federal Rogério Fialho Moreira, DJE de 06.11.2009, pág.: 228). **2. No caso em foco, a empresa autora que tem como objeto social a prestação de serviços em geral, limpeza, higiene e conservação de imóveis;** serviços de: motoristas, copa, ascensoristas, operadores de telex, operadores de máquinas copiadoras, pedreiros, eletricitas, bombeiros hidráulicos, operadores de telefonia, pintura de imóveis, recepcionistas e o carregamento e descarregamento de cargas, **não estando, portanto, obrigada a registrar-se no Conselho Regional de Administração.** Apelação e remessa obrigatória improvidas."

"ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. EMPRESA PÚBLICA FEDERAL (INFRAERO). CONTRATAÇÃO DE EMPRESA DE LIMPEZA E CONSERVAÇÃO. EXERCÍCIO DE 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 1º da Lei 6.839/80, razão pela qual as empresas de limpeza e conservação não se sujeitam a registro no Conselho Regional de Administração.

3. É inválida disposição editalícia que condiciona a participação dessas empresas no certame à apresentação de certidão comprobatória de sua inscrição perante o CRA .

4. Apelação e remessa oficial improvidas."

(TRF 1ª Região - AMS - APELAÇÃO EM MANDADO DE SEGURANÇA - 200139000011593 - 5ª Turma - Data da decisão: 07/06/2004 - Data de publicação DJ: 30/06/2004.)

"ADMINISTRATIVO. EMPRESA CUJA 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 correlatos, 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. 5º, II, e 37, 4 caput, da CF, extrapola o princípio da legalidade que deve nortear toda a atividade administrativa.

III. Apelação e remessa necessária improvidas."

TRF 2ª Região - AMS - APELAÇÃO EM MANDADO DE SEGURANÇA - 39728 - - 2ª Turma - Data da decisão: 06/03/2002 - Data de publicação DJ: 27/03/2002.



Prefeitura Municipal de
Fundão/ES
fundao.es.gov.br

Processo nº

fls.

Ass.

No que se refere a presente licitação, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santos elaborou o Manual de Orientações Técnicas para Elaboração do Projeto Básico de Coleta de Resíduos Sólidos, trazendo a seguinte orientação quanto ao Registro ou inscrição na entidade profissional competente. Vejamos:

9.5.4 Exigência de registro ou inscrição na entidade profissional competente

A exigência de registro ou inscrição da empresa licitante na entidade profissional competente, para fins de comprovação de qualificação técnica (art. 30, inciso I, da Lei 8.666/93), deve se limitar ao conselho que fiscalize a atividade básica ou o serviço preponderante da licitação, conforme jurisprudência do TCU (Acórdão 2769/2014 - TCU Plenário).

Portanto, tendo em vista que os serviços de manejo de resíduos sólidos (coleta, transbordo e destinação final) são serviços de engenharia, **entende-se que o único registro passível de exigência é o registro no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia - CREA.** Nesse sentido, o Acórdão TC-721/2017 - Segunda Câmara.

No caso específico de projeto e implantação de sistemas de coleta de resíduos, habilitam-se, também, empresas e profissionais da área de urbanismo³¹ registrados no Conselho de Arquitetura e Urbanismo - CAU. Em qualquer caso, é descabida a exigência de registro em mais de um conselho profissional ao mesmo tempo.

Cabe ressaltar que, quando o serviço de transporte dos resíduos sólidos urbanos for licitado em separado, para este serviço especificamente não cabe a exigência de registro das empresas prestadoras em conselho profissional.

É oportuno registrar também que a Procuradoria Geral do Município já se manifestou quanto à qualificação técnica, na análise da minuta do edital, pontuando que o registro possível de exigência na presente licitação é o CREA, baseado no Manual de Orientações Técnicas para elaboração do Projeto Básico de Coleta de Resíduos Sólidos Urbanos do TCE/ES.

Desta forma, entendendo-se não se tratar de atividade-fim disciplinada pelo Conselho Regional de Administração, não deve ser exigida, pelo Ente Licitante, a inscrição no CRA em sede de edital de procedimento licitatório.



Prefeitura Municipal de
Fundão/ES
fundao.es.gov.br

Processo nº

fls.

Ass.

Assim, conforme bem fundamentado acima, para o objeto da presente licitação, revela-se despiciendo o registro dos atestados no referido Conselho de Classe.

IV - CONCLUSÃO

Diante do exposto, CONHEÇO da Impugnação, mas no mérito INDEFIRO o requerimento formulado, em razão dos argumentos lançados nesta manifestação, mantendo-se as regras dispostas em Edital e a data da sessão pública já designada.

Fundão/ES, 23 de maio de 2022.

ALINE DE ALMEIDA SILVA PEROVANO
Presidente da Comissão Permanente de Licitação