



JULGAMENTO DE IMPUGNAÇÃO

Referência: Solicitação de Retificação de Edital

Processo nº: 2021-GN1QN

Impugnante: Conselho Regional de Administração do Espírito Santo

O presente julgamento se reporta à Impugnação ao Edital de Pregão Eletrônico nº 002/2021, que tem por objeto a **CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE LIMPEZA GERAL, CONSERVAÇÃO DE MANUTENÇÃO PREDIAL.**

I – RELATÓRIO

A Impugnante apresentou solicitação de retificação do Edital de Pregão Eletrônico nº 002/2021, asseverando, em síntese, que as tarefas objeto de contratação delimitam o interesse de agir do Conselho Regional de Administração do Espírito Santo (CRA-ES), por serem atividades que têm como essência a Administração e Seleção de Pessoal (locação de mão de obra), portanto, as empresas que terceirizam esse tipo de serviço, que podem ser voltadas ao fornecimento de pessoal para terceirização de mão de obra, dentre outros, desenvolvem uma ampla gama de atividades na área da Administração de Recursos Humanos, tais como recrutamento, seleção, treinamento e gerenciamento do pessoal envolvido.

Em linhas gerais, a impugnante objetiva demonstrar a necessidade de exigência, na qualificação técnica das licitantes, de registro junto ao Órgão profissional Competente, no caso, o Conselho Regional de Administração do Espírito Santo – CRA-ES, além da comprovação de aptidão para o desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, o qual entende que deveria ser atendido através de atestados fornecidos por pessoa jurídica de direito público ou privado, averbados pelo CRA-ES.

O fundamento invocado pela Impugnante para justificar o seu entendimento, além da Lei nº 4.769/65 que dispõe sobre o exercício da profissão de Técnico de Administração, é o Acórdão nº 03/2011 – CFA – Plenário, do Conselho Federal de Administração, de onde se extrai o entendimento de que o registro nos Conselhos Regionais de Administração, das empresas prestadoras de serviços terceirizados – Locação de Mão de Obra é obrigatório, por praticarem atividades de recrutamento, seleção, treinamento, admissão, demissão e administração de pessoal, para que possam disponibilizar ou fornecer mão-de-obra necessária à execução dos serviços que se propõe a prestar, tais como: limpeza, vigilância, telefonia, recepção, dentre outros, o que estaria inserido no campo de Administração e Seleção de Pessoal/Recursos Humanos, privativa do Administrador.



II – DO CABIMENTO E DA TEMPESTIVIDADE

Conforme se verifica do item 14.1 do Edital, qualquer pessoa poderá impugnar o ato convocatório em até dois dias úteis antes da data fixada para abertura da sessão pública.

Já no item 14.2 do Edital, é possível verificar que a impugnação deve ser realizada de forma motivada, em campo próprio do sistema, ou protocolizadas na sede do órgão realizador do certame.

No item 14.6, que trata dos esclarecimentos, extrai-se o entendimento de que estes devem ser enviados ao pregoeiro, exclusivamente por meio eletrônico via internet, no endereço indicado no Edital.

Observa-se a partir da leitura dos dispositivos mencionados, que a Impugnante não apresentou pedido de esclarecimentos, e nem mesmo Impugnação ao Edital da forma como exigido, mas apenas um “pedido de retificação” do Edital em 03/05/2021 (dia da publicação do Edital), que não tem previsão na legislação vigente ou mesmo no instrumento convocatório.

Entretanto, diante das atribuições que competem a esta Pregoeira, inclusive do dever e compromisso com o princípio da legalidade, e assegurando a eficácia do direito de petição, recebo o pedido como Impugnação e aprecio, de ofício, as questões levantadas na peça apresentada, certificando, desta forma, a sua tempestividade.

Cabe ressaltar, neste ponto, que o item 14.3 do Edital estabelece prazo de 48 (quarenta e oito) horas para que o pregoeiro decida sobre a impugnação. Entretanto, diante da necessidade de consulta à d. Procuradoria-Geral do Estado acerca das questões jurídicas levantadas, o cumprimento do prazo em questão restou prejudicado, motivo pelo qual as datas de apresentação e abertura das propostas, bem como realização do pregão, serão prorrogadas.

III – DOS FUNDAMENTOS

Inicialmente é importante esclarecer que a elaboração do Termo de Referência e Edital de Licitação se deram com observância da legislação vigente, bem como das normas de procedimento estabelecidas pelos órgãos do Governo do Estado do Espírito Santo, com a utilização de tabela de preços referenciais elaboradas pela SEGER, bem como de minutas padronizadas aprovadas pela d. PGE.

Diante disso, o pedido de retificação apresentado pelo Conselho Regional de Administração do Espírito Santo, que suscitou questões de ordem jurídica para alterações de cláusulas padrões constantes do Edital, motivou o encaminhamento de consulta jurídica à Procuradoria-Geral do Estado, a quem compete tal incumbência.

No Parecer PGE/PCA nº 00480/2021, aprovado com acréscimos pelo Despacho PGE/PCA nº 00637/2021 de lavra da i. Procuradora-Chefe Adjunta da Procuradoria de



Governo do Estado do Espírito Santo
Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura –
SEMOBI

Consultoria Administrativa, foi esclarecido sobre a distinção entre a contratação de serviços e a locação de mão de obra, bem como foram abordadas as disposições legais da Lei de Licitações que apenas permite a licitação de serviços, que podem ser executados direta ou indiretamente.

Apesar de o tema não ser pacificado na jurisprudência (o que nos leva a adotar o entendimento no sentido de ampliar a competitividade do certame), foram colacionados diversos julgados dos Tribunais de Contas, inclusive do Estado do Espírito Santo, bem como do Poder Judiciário, que apontam a impertinência da exigência requerida pelo CRA. A título de exemplo, citamos o Acórdão TC 1165/2018 – Plenário (Rel. Cons. Domingos Augusto Taufner), que decidindo sobre representação no mesmo sentido abordado pelo CRA, entendeu pela improcedência do pedido, na medida em que *“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”*.

Para complementar o entendimento adotado no mencionado Parecer PGE/PCA nº 00480/2021, o Despacho PGE/PCA nº 00637/2021, assim esclarece:

Disso, denota-se que o CFA se considera entidade profissional competente para exercer a fiscalização das empresas que explorem, **sob qualquer forma**, a atividade de administração, o que conduz ao entendimento de que a inscrição dessas empresas neste Conselho seria obrigatória.

Inclusive, o Tribunal de Contas da União TCU já se acompanhou esse entendimento, tendo se manifestado preteritamente no sentido de que a exigência da inscrição junto ao CRA competente nos casos de terceirização de serviços seria válida, a exemplo do Acórdão nº 2783/2003-Primeira Câmara (Rel. Min. Marcos Vinícios Vilaça), em que ficou assentado que seria *“notório que empresas de conservação e limpeza devem ter lastro na área do conhecimento sobre Administração, haja vista as atividades de gerenciamento e execução de atividades laborais, o que justifica sem maiores problemas tal exigência do registro no CRA”*.

No entanto, **desde 2011 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, indicando a alteração do seu entendimento.**

No Acórdão nº 1841/2011 Plenário (Rel. Min. Augusto Sherman), em que se emitiu o enunciado segundo o qual *“Atividades não relacionadas às específicas dos profissionais de Administração não exigem registro perante o Conselho Profissional da categoria”* (Publicado no Informativo de Licitações e Contratos nº 71), extrai-se do relatório, integralmente acolhido pelo Min. Relator, 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 específicas do campo do administrador”**.

Outrossim, no Acórdão 4608/2015-Primeira Câmara (Rel. Min. Benjamin Zymler), reforçou seu entendimento pela irregularidade da exigência, visto que a



Governo do Estado do Espírito Santo
Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura –
SEMOBI

obrigatoriedade de inscrição da empresa no CRA é definida segundo a atividade central por ela desempenhada, que é composta pelos serviços da sua atividade-fim:

“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.” (Publicado no Informativo de Licitações e Contratos nº 256 de 08/09/2015 e no Boletim de Jurisprudência nº 96 de 08/09/2015)

Nas palavras do Min. Relator, “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”.

Explicou que tal entendimento estaria de acordo com o art. 37, inciso XXI, da Constituição, o qual “estabelece que, nas licitações, somente se pode fazer exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações que deverão ser assumidas pela futura contratada”. Ademais, ressaltou que **“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.”**

Diante disso, a conclusão dos pareceres apresentados pela d. Procuradoria-Geral do Espírito Santo quanto ao requerimento formulado pelo Conselho Regional de Administração do Espírito Santo, foi no sentido de que **“Apesar da ausência de clareza das normas que regulamentam a profissão do Administrador, com fundamento no entendimento do TCU, acompanhado pelo TCE-ES e pelo judiciário, como ressaltado pelo Douto Procurador, pode-se inferir que não é obrigatória a inscrição das empresas no Conselho Regional de Administração CRA, cuja atividade-fim não está relacionada com aquelas atividades típicas de administração, previstas no art. 2º da Lei nº 4.769/65 e no art. 3º do Decreto nº 61.934/67”.**

Portanto, como regra, não se mostra pertinente a exigência de registro junto ao Conselho Regional de Administração nas licitações para contratação de serviços que envolvam a prestação de serviços terceirizados de limpeza, conservação e manutenção predial, na medida em que a atividade-fim de tais empresas não se relaciona



Governo do Estado do Espírito Santo
Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura –
SEMOBI

diretamente com ações de administração, não havendo, portanto, irregularidade no Pregão Eletrônico nº 002/2021 – SEMOBI.

IV – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, esta Pregoeira designada pela Portaria nº 035-S, de 18 de novembro de 2020, nos autos do Pregão Eletrônico nº 002/2021, decidiu receber como impugnação a solicitação encaminhada pelo Conselho Regional de Administração do Espírito Santo, e julgá-la totalmente improcedente pelas razões acima expostas.

Submeto à apreciação superior.

Vitória, 14 de maio de 2021.

NATASHA DE OLIVEIRA SOLLERO
Pregoeira

DE ACORDO. Ratifico as razões e fundamentos apresentados pela Pregoeira designada pela Portaria nº 035-S, de 18 de novembro de 2020.

FÁBIO NEY DAMASCENO
Secretário de Estado de Mobilidade e Infraestrutura

ASSINATURAS (2)

Documento original assinado eletronicamente, conforme MP 2200-2/2001, art. 10, § 2º, por:

NATASHA DE OLIVEIRA SOLLERO
PRESIDENTE (CPL - COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO E
DE PREGÃO)
SEMOBI - SEMOBI
assinado em 14/05/2021 17:00:23 -03:00

FABIO NEY DAMASCENO
SECRETARIO DE ESTADO
SEMOBI - SEMOBI
assinado em 14/05/2021 17:18:12 -03:00



INFORMAÇÕES DO DOCUMENTO

Documento capturado em 14/05/2021 17:18:12 (HORÁRIO DE BRASÍLIA - UTC-3)
por NATASHA DE OLIVEIRA SOLLERO (PRESIDENTE (CPL - COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO E DE
PREGÃO) - SEMOBI - SEMOBI)
Valor Legal: ORIGINAL | Natureza: DOCUMENTO NATO-DIGITAL

A disponibilidade do documento pode ser conferida pelo link: <https://e-docs.es.gov.br/d/2021-3MDDMF>