EDITAL DO PREGÃO PRESENCIAL N.º 001/2020

O CONSELHO REGIONAL DE ODONTOLOGIA DO CEARÁ lançou licitação objetivando o "Registro de Preços visando à contratação de empresa para a terceirização de mão de obra, nas categorias de Agente Administrativo, Técnico de suporte operacional em Hardware e Software e auxiliar de serviços gerais, para exercer as atividades inerentes ao Conselho Regional de Odontologia do Ceará".

Ocorre que o edital do referido certame foi alvo de insurgência da empresa IMPACTO SERVIÇOS TERCEIRIZADOS EIRELI EPP que alega que ilegalidade da exigência disposta no item 6.6.1 do edital que exige o Registro da empresa licitante junto ao Conselho Regional de Administração – CRA, bem como da empresa PISONTEC COMÉRCIO E SERVIÇOS EM TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO EIRELI que acrescenta, ainda, a indevida exigência do item 6.7.1 que trata da apresentação de alvará de funcionamento, cujo questionamento foi levantado, também, pela empresa GARDEN LOCADORA E PRESTADORA DE SERVIÇOS EIRELI.

Feitas as considerações iniciais, passamos à emissão da resposta.

DO MÉRITO

De proêmio, é imperativo destacar que a Lei n. 6.839/80, que dispõe sobre o registro de empresas nas entidades fiscalizadoras do exercício de profissões, em seu art. 1º, por seu turno, estabelece que a inscrição de

empresas nas entidades fiscalizadoras do exercício profissional deve relacionar-se à sua atividade-fim. Senão 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 exercício das diversas profissões, em razão da atividade básica ou em relação àquela pela qual prestem serviços a terceiros**."

Sobre o tema, o egrégio Tribunal de Constas da União, por ocasião do r. Acórdão 597/2007 – Plenário, assim entendeu: **"A imposição de registro em entidade de fiscalização profissional deve ser limitada à inscrição no conselho que fiscalize a atividade básica ou o serviço preponderante."**

Importante também citar o que registrou a Ministra Eliana Calmon no julgamento do Recuso Especial nº 496.149/RJ (DJU 15.08.2005):

> "Em matéria de fiscalização das profissões pelos conselhos profissionais, teceu a jurisprudência um longo caminho para impedir abusos e até extorsões por parte das entidades que, sob o pálio da fiscalização, em verdade escondem uma sanha arrecadatória. Assim, considerou que o conselho competente para fiscalizar, quanto às profissões com abrangência de atribuições, seria estabelecido pela atividade preponderante".

Em relação aos serviços licitados, a jurisprudência pátria revela a existência de entendimentos diversos e não pacificados quanto à sua vinculação à atividade de administrador.

Assim, considerando a necessidade de assegurar a competitividade dos certames licitatórios bem como a busca da proposta mais vantajosa para a administração, deve-se exigir, em face da existência de decisões divergentes sobre a matéria, somente aquilo que é permitido pela lei, ausente quaisquer dúvidas substanciais.

Adiciona-se a isso, o disposto na Constituição Federal, em seu artigo 37, inciso XXI, que determina que as exigências de qualificação técnica e econômica, em procedimentos licitatórios, restrinjam-se àquelas indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Especificamente em relação à licitação em berlinda, o número de decisões que vão de encontro à exigência de registro no CRA nos leva a entender que a posição majoritária dos tribunais aponta para a inoportunidade e impertinência dessa 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 <u>locação de mão de obra</u> 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 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 cuja 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.

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 a 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)

Indexação

Licitação. Qualificação técnica. Conselho de fiscalização profissional. Objeto da licitação. CRA. Compatibilidade

Enunciado

> Atividades não relacionadas às específicas dos profissionais de Administração não exigem registro perante o Conselho Profissional da categoria.

Nesse sentido, o referencial adotado pelo TCU para o presente caso passou a ser a atividade fim das empresas de terceirização de mão de obra ou 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, posto não ser atividade central da licitação em foco aquelas definidas pela Lei nº 6.839/1980 e Lei nº 4.769/65.

De igual modo, o Poder Judiciário tem se manifestado:

> **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 Cézar 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. 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)

O próprio TRF 5ª Região decidiu no mesmo sentido:

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 provida. "(TRF 5ª Região, AC – Apelação Cível –385649, DJE de 19/11/2009)". (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 reproduziu 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.

No que respeita à exigência de Alvará de funcionamento, assiste, igualmente, razão ao impugnante, tendo em vista que referida exigência guarda amparo, em tese, nas disposições no Inciso V do art. 28 da Lei das Licitações. No entanto, referida exigência não se aplica às atividades em destaque.

Diante do exposto, **CONHEÇO** das impugnações, para, no mérito, **ACOLHER** as razões de impugnação, em razão dos argumentos lançados nesta manifestação.

Fortaleza, 18 de janeiro de 2021.

Karisie Figueiredo Jorge
Pregoeira do CRO/CE