

JULGAMENTO DE IMPUGNAÇÃO

IMPUGNANTE: CONSELHO REGIONAL DE ADMINISTRAÇÃO DO AMAPÁ-CRA/AP

IMPUGNADA: COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO - SESC/DR/AP.

Trata-se, em síntese, de impugnação interposta perante a Comissão Permanente de Licitação do Sesc/DR/AP, questionando os termos do instrumento convocatório do Processo Licitatório nº **24/0027-PG**, na modalidade Pregão, em formato Eletrônico, cujo objeto é o **CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS DE LIMPEZA, ASSEIO E CONSERVAÇÃO COM FORNECIMENTO DE MÃO DE OBRA, MATERIAIS, EQUIPAMENTOS E INSUMOS PARA ATENDER A UNIDADE INTEGRADA SESC E SENAC, PELO PERÍODO DE 12 (DOZE) MESES.**

I. DAS PRELIMINARES

A impugnação fora interposta tempestivamente pela IMPUGNANTE, na forma e prazo estabelecidos em edital - item 13.1. - no dia 08.08.2024 às 12h26.

II. DAS FORMALIDADES LEGAIS

Cumpridas as formalidades legais, registra-se que o conteúdo da impugnação, bem como a decisão do pregoeiro, se encontram anexas ao site do Sesc/DR/AP - www.sescamapa.com.br - e ao portal eletrônico - licitacoes-e.com.br - para ciência de todos os interessados.

III – DA ALEGAÇÃO DA IMPUGNANTE

A impugnante alega, em resumo, que:

Impende esclarecer que **a exigência de registro das empresas que prestam serviços de limpeza, asseio e conservação, não decorre das atividades que serão executadas, mas, sim, da PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA**, atividade inserida no campo da Administração e Seleção de Pessoal (Recursos Humanos), portanto, típica do profissional de Administração. Daí porque estarem obrigadas ao registro no Conselho Regional de Administração da respectiva jurisdição.

Ante o exposto, o Conselho Regional de Administração do Amapá - CRA-AP, solicita o seguinte:

- 1) O Registro Principal da licitante ou Registro Secundário caso a licitante seja sediada fora do Estado do Amapá e vencedora do certame no Conselho Regional de Administração do Amapá – CRA-AP, com a apresentação da Certidão de Registro e Regularidade;
- 2) A Capacidade técnico-operacional: Apresentação de, no mínimo, 1 (um) atestado de aptidão da Empresa licitante, acompanhado da certidão de registro, na validade exigida pelo Conselho Federal de Administração, para execução de serviços compatíveis com o objeto desta licitação, em características, quantidades e prazos que permitam o ajuizamento da capacidade de atendimento, fornecidos por pessoa

jurídica de direito público ou privado, devidamente registrado no Conselho Regional de Administração do Amapá– CRA-AP e visado pelo seu Responsável Técnico.

IV. DA ANÁLISE

Inicialmente, faz-se necessário esclarecer que as entidades do "Sistema S" não se subordinam aos estritos termos das Leis nº 8.666/93 ou 14.133/2021, nem mesmo de forma subsidiária, e sim ao Regulamento Próprio – Resolução nº 1.593/2024, bem como à determinações oriunda dos órgãos de controle finalístico, conforme Decisões de nº 907/97 e 461/98, expedidas pelo Plenário do TCU. Vejamos o que diz o Tribunal de Contas da União sobre o tema:

"quanto no que tange aos processos licitatórios, visto que, por não estarem incluídos na lista de entidades enumeradas no parágrafo único do art.1 da Lei nº 8.666/1993, os Serviços Sociais Autônomos não estão sujeitos à observância dos estritos procedimentos na referida Lei, e sim aos seus regulamentos próprios devidamente publicados;" (TCU. Decisão nº 907/1997-Plenário. Rel.: Min. Lincoln Magalhães da Rocha)".

"O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE: 1 – receber a presente minuta de Regulamento de Licitações e Contratos das entidades integrantes do Sistema "S", mencionadas no item 4 supra, tendo em vista a Decisão Plenária/TCU nº 907/97, prolatada na Sessão de 11/12/97, que concluiu que os Serviços Sociais Autônomos não estão sujeitos à observância aos estritos procedimentos estabelecidos na Lei nº 8.666/93, e sim aos seus regulamentos próprios devidamente publicados, consubstanciados nos princípios gerais do processo licitatório. (TCU. Decisão nº 461/1998 Plenário. Rel.: Min. Lincoln Magalhães da Rocha)".

Após tais esclarecimentos, passamos a análise dos termos da impugnação proposta.

- 1) O Registro Principal da licitante ou Registro Secundário caso a licitante seja sediada fora do Estado do Amapá e vencedora do certame no Conselho Regional de Administração do Amapá – CRA-AP, com a apresentação da Certidão de Registro e Regularidade;
- 2) A Capacidade técnico-operacional: Apresentação de, no mínimo, 1 (um) atestado de aptidão da Empresa licitante, acompanhado da certidão de registro, na validade exigida pelo Conselho Federal de Administração, para execução de serviços compatíveis com o objeto desta licitação, em características, quantidades e prazos que permitam o ajuizamento da capacidade de atendimento, fornecidos por pessoa jurídica de direito público ou privado, devidamente registrado no Conselho Regional de Administração do Amapá– CRA-AP e visado pelo seu Responsável Técnico.

- **Resposta**

Antes de colacionar as decisões que não nos impõe a exigência de inscrição/registro no CRA, quando a atividade-fim pretendida no objeto da licitação não se relaciona às atribuições de administrador, é preciso esclarecer que este Regional, ao realizar suas licitações, demonstra uma preocupação quanto à competitividade dos certames, o que faz com que, havendo decisões divergentes, algumas favoráveis e outras contra determinada exigência a título de habilitação, se tende à adoção de uma posição mais conservadora,

não se exigindo a documentação sobre a qual paire dúvidas objetivas. Em suma, pautamos nossos trabalhos seguindo a lógica de que só se exige, a título de habilitação, aquilo que é certamente determinado pela lei, ausentes quaisquer dúvidas substanciais.

Especificamente em relação à questão que se apresenta, a quantidade de decisões que depõem contra a exigência de registro no CRA para esta atividade nos leva a crer que a posição majoritária dos Tribunais de Contas aponta para a não pertinência dessa exigência. Vejamos:

Acórdão 299/2016 - Plenário (Relator Ministro Vital do Rêgo): *“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 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.”*

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.

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. Quando exige-se 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. 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 nego provimento ao recurso.(**AC 200151015183272, Desembargador Federal POUL ERIK DYRLUND, TRF2 - OITAVA TURMA ESPECIALIZADA, 19/08/2005**)

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.”

Há também algum entendimento utilizado pelo poder judiciário em relação ao pedido de retificação, qual seja: “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) 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. Sílvia 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). 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.

Diante do exposto acima, está Comissão entende conforme **Acórdão 4608/2015** – “Primeira Câmara, no qual podemos destacar o seguinte: 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.)”

Neste caso, tem-se como objeto a **CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS DE LIMPEZA, ASSEIO E CONSERVAÇÃO COM FORNECIMENTO DE MÃO DE OBRA, MATERIAIS, EQUIPAMENTOS E INSUMOS PARA ATENDER A UNIDADE INTEGRADA SESC E SENAC, PELO PERÍODO DE 12 (DOZE) MESES**, cuja atividade principal desenvolvida em nada se confunde com o enquadrado profissional reservado as atividades de técnicos de Administração, dispostas no rol do art. 2º da Lei 4769/65. Ademais, repiso que o certame licitatório não é instrumento adequado para as autarquias exercerem sua atividade fiscalizatória, mas trata-se, em verdade, conjunto de atos que visa garantir à instituição Licitante a execução do objeto pretendido. Lado outro, caso o CRA considere que determinada empresa esteja atuando sem o competente registro/inscrição, nada impede que exerça seu regular poder fiscalizatório.

Assim, diante da necessidade de ampliação da competitividade e do indiscutível questionamento a real necessidade de apresentação do documento ora pleiteado, entendemos não ser justa sua exigência, razão pela qual negamos a solicitação diante dos fundamentos acima narrados.

V. DA DECISÃO

Diante de todo o exposto acima e considerando os argumentos descritos, e ainda, em observância à legislação de regência no que tange aos fatos apresentados, **DECIDE:**

CONHECER a impugnação formulada pelo CONSELHO REGIONAL DE ADMINISTRAÇÃO DO AMAPÁ-CRA/AP, e, no mérito, **INDEFERI-LA**, mantendo todos os termos do instrumento convocatório.

Macapá – AP, 12 de agosto de 2024.

AMANDA KARINA DE SOUZA PEREIRA

Presidente da CPL

Sesc/AP

MARIA JOSÉ DA GAMA MACHADO

Membro

Sesc/AP

PRISCILA FREIRE BOSQUE

Membro

Sesc/AP