



À SENHORA PREGOEIRA DO MUNICÍPIO DE SÃO MATEUS – ESPÍRITO SANTO

Processo Administrativo nº 21.745/2021

Pregão Eletrônico nº 007/2022

SÃO GABRIEL AMBIENTAL E TERRAPLENAGEM LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ nº 09.598.940/0001-07, situada na Rua Argentina Bussular, nº 68, Bairro Populares, Município de São Gabriel da Palha/ES, CEP 29.780-000, vem à presença de Vossa Senhoria, apresentar a presente

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

do certame acima epigrafado, conforme previsão do item 27 do aludido Edital, e o faz nos seguintes termos:

1. DOS ITENS IMPUGNADOS

O objeto da presente impugnação é referente aos seguintes itens editalícios:

15.11.4. Qualificação Técnica

a) Comprovante de registro no Conselho Regional de Administração, (CRA), da empresa e de seu profissional técnico pertencente ao quadro da empresa Administrador de Empresas,

b) Comprovação de empresa licitante de possuir, em quadro permanente, no mínimo um dos profissionais de nível superior indicados acima, legalmente habilitado e reconhecido pelo CRA, devidamente registrado como responsável técnico na entidade competente, na data para abertura dos envelopes, sendo este requisito para todos os lotes.

c) Entende-se como pertencente ao quadro permanente da empresa: Empregado; Sócio; Diretor ou Responsável Técnico, bem como profissional contratado para exercer função típica do objeto do contrato, das seguintes formas:

c.1) Empregado: cópia autenticada da “ficha ou livro de registro de empregado”, onde se identifique os campos de admissão e rescisão ou cópia da CTPS;

c.2) Sócio: cópia do Contrato Social ou alteração contratual devidamente registrado;

c.3) Diretor: cópia do Contrato Social ou alteração contratual, em se tratando de empresa LTDA, ou cópia da ata de eleição devidamente publicada, em se tratando de Sociedade Anônima;



c.4) Responsável Técnico: cópia de Certidão emitida por CRA da sede ou filial da licitante onde constem os profissionais como Responsáveis Técnicos;

c.5) Profissional Devidamente Contratado para Exercer Função Típica do Objeto do Contrato: cópia do instrumento particular de contrato devidamente assinado com reconhecimento das assinaturas em cartório.

d) Comprovação de Aptidão para desempenho de atividades pertinente e combatível nas características com o objeto da licitação, para execução de serviços de **REPLANTIO, PLANTIO, PODA E ERRADICAÇÃO DE ÁRVORES, MANUTENÇÃO E REVITALIZAÇÃO DAS ÁREAS URBANIZADAS, BEM COMO A URBANIZAÇÃO EM ÁREAS DEGRADADAS, NA FORMA DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS CONTÍNUOS VISANDO A MANUTENÇÃO, REVITALIZAÇÃO DAS ÁREAS VERDES E GRAMADAS NO MUNICÍPIO DE SÃO MATEUS/ES.** Esta comprovação da capacidade técnica será feita da seguinte forma:

15.11.5. Capacidade Técnico-Profissional:

a) Apresentação de no mínimo 01 (um) atestado de aptidão em nome do(s) profissional(s) responsável(s) técnico (s) devidamente registrado no CRA, acompanhado da respectiva Certidão de Registro de Comprovação de Aptidão (RCA), dentro do prazo de validade comprovando execução de serviços compatíveis e semelhantes com o objeto desta licitação em características, quantidades e prazos que permitam o ajuizamento da capacidade de atendimento do objeto, fornecidos por pessoa jurídica de direito público ou privado.

a.1) O(s) atestado(s) deverão contemplar mão de obra, veículos e equipamentos compatíveis/semelhantes ao objeto licitado.

DESCRIÇÃO	UNIDADE	QUANTIDADE MÍNIMA
MÃO DE OBRA OPERACIONAL – Ajudante de Serviços Gerais	HORA/HOMEM	40.145

a.2) Para fins de assinatura da ata de registro de preços, caso a licitante seja sediada em local diverso do Espírito Santo, deverá apresentar o Atestado de Capacidade Técnica registrado no CRA da sua Jurisdição, acompanhado da respectiva Certidão de Registro de Comprovação de Aptidão devidamente vistado no CRA/ES.

b) Os atestados referentes à **capacidade técnico-profissional** poderão ser em nome de um ou mais profissionais técnicos, admitindo-se a soma dos atestados.

Veja-se que os itens impugnados se referem à qualificação técnica e à capacidade técnico-profissional, que a nosso ver foram elaboradas de forma equivocada e distante do que preconiza a legislação e a jurisprudência, tanto em âmbito administrativo como judicial. Passemos ao mérito da impugnação.

2. DO MÉRITO

O cerne da presente impugnação possui ligação objetiva com o objeto do



certame, que conforme informado no item 2 do edital consiste na “*eventual contratação de empresa especializada na execução de serviços de replantio, plantio, poda e erradicação de árvores, manutenção e revitalização das áreas urbanizadas, bem como a urbanização em áreas degradadas, na forma de prestação de serviços contínuos visando a manutenção, revitalização das áreas verdes e gramadas no Município de São Mateus/ES, conforme planilha básica orçamentaria*”.

Da leitura do objeto da futura contratação, é possível constatar que o objetivo não é a contratação de mão-de-obra em si, que ficará a disposição da Administração Pública e sob suas ordens, mas sim para a prestação de serviços específicos descritos, que possuem ligação genérica com serviços de limpeza e manutenção de bens públicos de uso comum do povo (art. 99, I do Código Civil).

Nesse sentido, entendemos como equivocada a exigência de apresentação de Administrador vinculado à Licitante e apresentação do respectivo atestado registrado no Conselho Regional de Administração, tendo em vista que as atividades possuem mais afinidade com a área de engenharia do que de administração.

A Lei nº 6.839/80 determina a obrigatoriedade do registro de empresas e a anotação dos profissionais legalmente habilitados, delas encarregados, 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.

No contexto da presente licitação, a administração da empresa, é uma atividade meio e necessária somente para que a mesma possa existir como sociedade empresária, e somente isso. Já os serviços que presta, esses sim são suas atividades-fim, e que são objeto da Lei nº 6.839/80. Nesse esteio, os serviços de manutenção e conservação de plantas ornamentais localizadas em áreas urbanizadas encontram-se inseridos nas atividades descritas no art. 1º da Lei nº 5.194/66:

Art. 1º As profissões de engenheiro, arquiteto e engenheiro-agrônomo são caracterizadas pelas realizações de interesse social e humano que importem na realização dos seguintes empreendimentos:

- a) aproveitamento e utilização de recursos naturais;
- b) meios de locomoção e comunicações;
- c) edificações, serviços e equipamentos urbanos, rurais e regionais, nos seus aspectos técnicos e artísticos;
- d) instalações e meios de acesso a costas, cursos e massas de água e extensões terrestres;
- e) desenvolvimento industrial e agropecuário.



Ressalvamos que posteriormente, as atribuições dos arquitetos e urbanistas foram regulamentadas pela Lei nº 12.378/2010.

Aliás, é comum nos certames que ocorrem no território capixaba justamente a exigência de apresentação de Engenheiro Agrônomo ou Florestal para objetos similares ao presente.

Sobre a exigência do edital, cabe citarmos a seguinte jurisprudência do TCU, que demonstra o direcionamento do tema para a não exigência de registro no CRA para casos como o deste certame:

REPRESENTAÇÃO. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES EM PREGÃO ELETRÔNICO REALIZADO PELO MINISTÉRIO DO ESPORTE. ADOÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR. OITIVA. NÃO ACOLHIMENTO DAS JUSTIFICATIVAS. REVOGAÇÃO DA MEDIDA. DETERMINAÇÕES.

[...]

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 2521/2003-TCU-Primeira Câmara, Acórdão 2308/2007-TCU-Segunda Câmara e Acórdão 6094/2013-TCU-Primeira Câmara. Recentemente houve deliberação acerca do recurso impetrado contra o Acórdão 6094/2013-TCU-Primeira Câmara, ao qual foi negado provimento por meio do Acórdão 4608/2015-TCU-Primeira 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.

(Tribunal de Contas da União, Processo nº 020.739/2015-0, Acórdão nº 299/2016 – PLENÁRIO, Rel. Min Vital do Rêgo data da sessão: 17/02/2016)

O mesmo entendimento tem prevalecido no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, que também cita algumas decisões judiciais a respeito:

A representante aduz não haver exigência de registro da empresa e de seus responsáveis técnicos no Conselho Regional de Administração – CRA, tampouco a exigência de que os atestados de capacidade técnica sejam registrados no Conselho Regional de Administração – CRA, o que seria uma exigência mínima em serviços correlatos.

[...]

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 Conselho Federal de Administração (CFA) estabeleceu que são “obrigatoriamente registradas no CRAS as Pessoas Jurídicas (PJ) de direito público e privado que explorem sob qualquer forma, atividades de Administrador”.

Mais especificamente sobre o assunto Registro das empresas prestadoras de serviços de limpeza e conservação com locação de mão-de-obra, acordou o seguinte:

Acórdão 03/2011 – Plenário – CFA:

Visto, relatado e discutido o Parecer Técnico CTE Nº 03/2008, de 12/12/2008, da Comissão Especial Técnica de Estudos de Fiscalização, constituída pela Portaria CFA Nº 20/2011, de 17/03/11, alterada pela Portaria CFA Nº 77/2011, de 22/08/11, sobre a obrigatoriedade de registro em CRA das empresas prestadoras de serviços terceirizados – Locação de Mão-de-Obra, ACORDAM os Conselheiros Federais do Conselho Federal de Administração, reunidos na 16ª Sessão Plenária, em 15/09/2011, por unanimidade, ante as razões expostas pelos integrantes da citada Comissão, com fulcro nos arts. 15 da Lei nº



4.769/65 e 1º da Lei nº 6839/80, em julgar obrigatório o registro nos Conselhos Regionais de Administração, das empresas prestadoras de serviços terceirizados – Locação de Mão-de-Obra, (grifo nosso) por praticarem atividades de recrutamento, seleção, treinamento, admissão, demissão e administração de pessoal, para que possam disponibilizar ou fornecer a mão-de-obra necessária à execução dos serviços que se propõe a prestar, tais como: limpeza, vigilância, telefonia, recepção, dentre outros. As atividades praticadas por essas empresas estão inseridas no campo de Administração e Seleção de Pessoal/Recursos Humanos, privativo do Administrador, de acordo com o previsto no art. 2º da Lei nº 4.769/65. O Parecer Técnico da Comissão Especial Técnica de Estudos de Fiscalização fica fazendo parte integrante do presente acórdão.

Conclui-se, portanto, que o CFA se considera como entidade profissional competente a 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 se faz obrigatória.

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.

Nessa senda:

Acórdão 1841/2011 – Plenário 19. também não concordamos com a manifestação do CRA no sentido de que os serviços objetos da licitação em tela, por envolverem atividades de administração de seleção de pessoal com locação de mão de obra se enquadrem como atribuições específicas do campo do administrador. Na verdade, entende-se que, se já algum profissional da licitante que deveria ser registrado no CRA, este seria o responsável pelo setor de seleção e recrutamento dos funcionários da empresa. No entanto, fazer tal exigência no edital poderia ser considerado como ingerência da administração na esfera do próprio particular.

Acórdão 299/2016 – Plenário -TCU

• 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-TCU1ª 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.

Mesma linha de raciocínio seguida pelos Tribunais Pátrios:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONSELHO REGIONAL DE ADMINISTRAÇÃO. INSCRIÇÃO DE EMPRESAS DE ASSEIO, LIMPEZA E CONSERVAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE



OBRIGATORIE DADE. 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)

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). Grifos nosso.

Deste modo, anuindo ao posicionamento técnico, entendo pela improcedência do ponto em exame.

(TCE-ES. Representação. Acórdão 01165/2018-3. Processo TC 06485/2017-5. Relator: Domingos Augusto Taufner. Órgão Julgador: Ordinária/Plenário. Data da sessão: 04/09/2018, Data da Publicação no DO-TCES: 19/11/2018).

Dos julgados acima colacionados, verifica-se a absoluta ilegalidade da exigência editalícia em comento, por estabelecer requisito não previsto em lei e conseqüentemente, violar o princípio da ampla concorrência, podendo inclusive estar direcionando o certame, mesmo que de forma não intencional.

A nosso ver, merecem ser alterados os itens impugnados para adoção de duas soluções possíveis: a) substituir a qualificação técnica e os atestados de Administrador para Engenheiro; b) deixar de exigir qualquer qualificação técnica.

A segunda opção não se mostra a mais indicada no sentido de proteger o erário contra “aventureiros” e empresas que nunca executaram os serviços licitados, restando a primeira alternativa, que se mostra a mais adequada em seus aspectos jurídicos.

3. DOS PEDIDOS



Por todo o exposto, requeremos que seja a presente impugnação recebida em todos os seus termos para no mérito, determinar a alteração dos itens 15.11.4 e 15.11.5 e suas respectivas alíneas, para substituir a exigência de Administrador nos quadros da empresa licitante e o respectivo atestado de capacidade técnica-profissional, para redirecionar a exigência para Engenheiros, ou ainda, adotar a modificação julgada pertinente pela Administração Pública.

São Gabriel da Palha – ES, 08 de março de 2022.

SÃO GABRIEL AMBIENTAL E TERRAPLANAGEM LTDA

CNPJ: 09.598.940/0001-07

Requerente