



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO AMAPÁ
Secretaria Estadual
Coordenação de Administração
Supervisão de Licitações e Disputas Eletrônicas**

PRAP-00014983/2020

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 4/2020

**RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO AO EDITAL
Despacho Decisório nº 8/2020**

Referência: Processo nº 1.12.000.001095/2019-21

Impugnante: CONSELHO REGIONAL DE ADMINISTRAÇÃO DO AMAPÁ

Trata-se de impugnação promovida por **CONSELHO REGIONAL DE ADMINISTRAÇÃO DO AMAPÁ**, Autarquia Federal, CNPJ/MF sob o nº 11.684.590/0001-35, por meio de pessoa que se identificou como Adm. Nilson Roberto dos Santos Melo Júnior, Fiscal, CRA-AP nº 0-01790, contra o edital do Pregão Eletrônico nº 4/2020 (que tem por objeto a contratação de empresa, em regime de empreitada por preço global, para a prestação de SERVIÇOS CONTINUADOS DE LIMPEZA, CONSERVAÇÃO E HIGIENIZAÇÃO, POR RESULTADO (METRO QUADRADO LIMPO), NAS ÁREAS INTERNAS E EXTERNAS E SERVIÇOS MEDIANTE POSTOS DE TRABALHO DE LIMPEZA, ARTÍFICES, AUXILIAR DE SERVIÇOS GERAIS, GARÇONAGEM, COPEIRAGEM, RECEPÇÃO E CONTÍNUOS na Procuradoria da República no Estado do Amapá), bem como SERVIÇOS DE ROÇAGEM em terreno urbano, sobre o qual este Supervisor de Licitações e Disputas Eletrônicas (SLDE/PRAP) passa a responder.

DA ADMISSIBILIDADE

Inicialmente, registro que o interessado apresentou a impugnação tempestivamente (em 03/07/2020, às 17h), por intermédio do e-mail prap-cpl@mpf.mp.br.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO AMAPÁ
Secretaria Estadual
Coordenação de Administração
Supervisão de Licitações e Disputas Eletrônicas

PRAP-00014983/2020

Quanto à legitimidade para a formulação da impugnação, constata-se que o signatário não comprovou a capacidade postulatória na qualidade de representante do conselho impugnante. Não há demonstração cabal acerca da titularidade de poderes na qualidade jurídica de representante legal do Sr. Nilson Roberto dos Santos Melo Júnior, visto que não há procuração juntada à impugnação, fato que, por si só, seria suficiente para não admitir o documento protocolado e sequer analisar o mérito da questão posta sob análise.

Em pesquisa ao sítio eletrônico do Conselho Regional de Administração do Amapá, logrou-se identificar o nome do atual presidente, para o biênio 2019/2020, é Herligenas Corrêa de Oliveira Araújo (<http://www.craap.org.br/institucional/cra-pi/diretoria-executiva>), o qual é o único que tem poderes para representar o CRA/AP em juízo e fora dele, ou a quem este conceder poderes, por meio de procuração, conforme se depreende do seguinte dispositivo do Regimento Interno do CRA/AP (<http://www.craap.org.br/institucional/regimento-interno/regimento-interno-cra-ap/view>):

Art. 37 Ao Presidente do CRA/AP incumbe:

[...]

III – representar o CRA/AP em juízo e fora dele, outorgando procuração, quando necessário;

Sucedo que, em razão dos princípios que norteiam a Administração Pública, especialmente o da transparência dos atos administrativos, que possibilita seu controle pelos administrados, os quais se incluem o cidadão e os interessados nos processos de contratação pública, realizar-se-á a análise do mérito da questão discutida, a fim de objetivamente dirimi-la a título de informação.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO AMAPÁ
Secretaria Estadual
Coordenação de Administração
Supervisão de Licitações e Disputas Eletrônicas

PRAP-00014983/2020

DO PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO E DE SUA ANÁLISE

Insurge-se o impugnante em desfavor da ausência de exigência no instrumento convocatório de registro no CRA/AP por parte das empresas licitantes que virem a concorrer na presente licitação, bem como de seus respectivos administradores responsáveis técnicos, os quais, segundo sua concepção, seriam *“empresas que terceirizam MÃO DE OBRA (Administração e Seleção de Pessoal)”*.

Assevera sustentar seu posicionamento na *“Lei nº 4.769/65, Decreto nº 6.1934/67, Lei 8.666/93, Lei 6.839/80, Acórdão 03/2011 e Decisões Judiciais”* (sic) e na Resolução Normativa nº 421/2012 do Conselho Federal de Administração.

Quanto à Lei nº 4.769/65, transcreve o art. 2º que cuida acerca das atividades profissionais exercidas pelo administrador, sublinhando excerto presente na alínea “b” – *“administração e seleção de pessoal”*, para, mais adiante afirmar que o edital impugnado *“versa sobre a contratação de serviço de MÃO DE OBRA, no qual está inserido nos campos da Administração em Administração e Seleção de Pessoal (Recursos Humanos), deve a Empresa concorrente e seu Administrador Responsável Técnico estarem regularmente inscritos no CRA/AP, conforme a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, do art. 30”*. Contudo, equivocou-se o impugnante.

Como é cediço, o **Tribunal de Contas da União** embasado em pedidos de impugnação semelhantes ao aqui apresentado, possui **entendimento pacificado** que não há legislação ou jurisprudência que o ampare.

Acerca disso, o parecer jurídico da Assessoria da Procuradoria da República do Amapá (PR-AP- 00014830/2020) traz posicionamento claro do Tribunal de Contas da União acerca do tema, ao demonstrar que:

O Acórdão nº. 1841/2011 – Plenário do TCU, em seu item 2.19, traz de forma mais cristalina a definição da atividade que realmente deveria ser objeto de registro no respectivo Conselho:

“Também não concordamos com a manifestação do CRA no sentido de que os serviços objetos da licitação em tela, por envolverem



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO AMAPÁ
Secretaria Estadual
Coordenação de Administração
Supervisão de Licitações e Disputas Eletrônicas**

PRAP-00014983/2020

atividades de administração e seleção de pessoal com locação de mão de obra, se enquadram como atribuições específicas do campo do administrador. Na verdade, entende-se que, se há 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. Diferente seria a situação na qual o ente público decidisse contratar uma empresa especializada em recrutar estagiários para trabalhar nas dependências do próprio ente, de modo que o objeto do ajuste, em função da sua própria natureza, exigiria expertise em administração de recursos humanos e em gestão de pessoas, já que a futura contratada seria responsável pela seleção dos estagiários. Nesse caso, restaria claramente caracterizada a necessidade de que a empresa estivesse inscrita na entidade profissional competente e que o responsável pela prestação do serviço detivesse as referidas competências, que, por sua vez, se enquadrariam no campo de atuação do administrador, tornando plausível a exigência de atestado devidamente registrado no CRA”.**

A impugnação também menciona os incisos I e II do Art. 30 da Lei nº 8.666/93, sublinhando no inciso II de sua transcrição o trecho “...*bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos*”, contudo, sem fazer qualquer argumentação lógica daí decorrente que revele em que aspecto lhe é favorável do mencionado excerto do dispositivo transcrito.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO AMAPÁ
Secretaria Estadual
Coordenação de Administração
Supervisão de Licitações e Disputas Eletrônicas

PRAP-00014983/2020

Entretanto, convém destacar que, da mesma forma que a Assessoria Jurídica da PRAP, esta Supervisão de Licitações entende que **a lista contida no artigo 30 da Lei nº. 8.666/93 é exaustiva e impõe limites para as exigências contidas nos editais de licitação a fim da verificação da capacidade técnica das licitantes**. Não deixando de olvidar que a lei não impõe a obrigatoriedade de inserção nos instrumentos convocatórios de todas as exigências ali contidas.

Com a finalidade de melhor aclarar o posicionamento desta SLDE/PRAP acerca do tema, transcreve-se o seguinte trecho do Parecer Jurídico (PR-AP- 00014830/2020):

20. Especificamente quanto ao inciso I do artigo 30, a melhor doutrina já se posicionou no sentido de que tal exigência só pode ser aplicada quando houver lei que restrinja o livre exercício de alguma atividade, como é o caso da atividade de engenharia, a qual, por força da Lei nº. 5.194/66 deve ser registrada no CREA.

21. Mais uma vez cito aqui Marçal Justen Filho: “(...) a engenharia é a única profissão que exige que o sujeito comunique cada atuação à entidade profissional. (...) Por decorrência, as entidades de fiscalização somente podem confirmar se o sujeito está regularmente inscrito em seus quadros. Não dispõem de qualquer informação acerca do efetivo exercício da profissão – ressalvadas as hipóteses de punições e questões similares. Logo não há cabimento em subordinar a prova do exercício de um serviço (que não caracteriza atividade de engenharia) ao registro da declaração no órgão de fiscalização. (...) Muito menos cabível é a instituição de registro dessa ordem através de atos sem cunho legal, adotados por parte dos conselhos de fiscalização. O registro é não apenas ilegal, mas inútil – já que o conselho não poderá confirmar a veracidade de seu conteúdo. Por decorrência, tem de interpretar-se a exigência de registro como



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO AMAPÁ
Secretaria Estadual
Coordenação de Administração
Supervisão de Licitações e Disputas Eletrônicas

PRAP-00014983/2020

limitada ao exercício da atividade de engenharia (em sentido amplo).”
(Marçal Justen Filho. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 13 ed. P. 386).

Denota-se, pois, que o objetivo da Lei nº 8.666/93 foi limitar as exigências àquelas descritas na norma, **sob pena de comprometimento da competitividade do certame**. Para corroborar tal entendimento, a Assessoria Jurídica bem citou a lição do mestre Marçal Justen Filho, para quem:

“O elenco dos arts. 28 a 31 deve ser reputado como máximo e não como mínimo. Ou seja, não há imposição legislativa a que a Administração, em cada licitação, exija comprovação integral quanto a cada um dos itens contemplados nos referidos dispositivos. O edital não poderá exigir mais do que ali previsto, mas poderá demandar menos” (Marçal Justen Filho. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 13 ed. p. 386).

Portanto, nesse aspecto, fica a critério da Administração, de acordo com as peculiaridades de cada objeto, a definição de quais, dentre os documentos elencados em lei, são imprescindíveis para a demonstração da aptidão da licitante.

O impugnante também transcreveu o art. 12 do Decreto nº 61.934/67, que dispõe sobre o exercício da profissão de administrador. Entretanto, observa-se que o aludido artigo está inserido no Capítulo IV, intitulado “Da sociedade entre profissionais”, não se vislumbrando qual a relação que possui o mencionado artigo com o intento da impugnação.

Após fazer esse encadeamento de legislações, o impugnante mencionou, ao final, a Resolução Normativa nº 421, de 01/03/2012, a qual se pode localizar por meio de busca no sítio eletrônico do Conselho Federal de Administração (<http://documentos.cfa.org.br/?c=documento&a=show&id=140>). Entretanto, constata-se que a



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO AMAPÁ
Secretaria Estadual
Coordenação de Administração
Supervisão de Licitações e Disputas Eletrônicas

PRAP-00014983/2020

aludida resolução nada trata acerca do tema da suposta obrigação do registro de empresas que terceirizam mão de obra de limpeza e conservação, ou qualquer outra. Essa mencionada resolução regula simplesmente a expedição de certidões pelos Conselhos Regionais de Administração.

Na seara administrativa da atuação do CRA-AP, como entidade profissional competente do exercício da profissão de administrador, o impugnante menciona, a seu favor, o Acórdão nº 3/2011 do Conselho Federal de Administração.

Contudo, o Parecer Jurídico da ASSJUR/PRAP deixa claro o posicionamento do TCU, o qual contraria o mencionado acórdão do CFA - **afastando qualquer obrigatoriedade da Administração exigir o registro e a anotação profissional nos CRA para fins de qualificação técnica nas licitações cujo objeto tem a mesma natureza da presente contratação** - nos seguintes termos:

15. Entretanto, no tocante as empresas prestadoras de serviços contínuos de locação ou cessão de mão de obra, para o Tribunal de Contas da União, não há a necessidade de registrar-se no Conselho Regional de Administração.

16. O Tribunal de Contas da União manifestou-se sobre este assunto através do Acórdão 4608/2015 – 1ª Câmara, senão vejamos:

Nas licitações públicas, é irregular a exigência de que as empresas de locação de mão de obra estejam registradas no Conselho Regional de Administração, (grifo nosso) 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.

Voto:

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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO AMAPÁ
Secretaria Estadual
Coordenação de Administração
Supervisão de Licitações e Disputas Eletrônicas

PRAP-00014983/2020

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.)

Deixando as searas legislativa e administrativa, o impugnante envereda no campo da Jurisprudência, trazendo à baila decisões judiciais que entende serem favoráveis a seu pleito. Contudo, como se pode verificar as decisões são pontuais, isoladas e oriundas de órgãos fracionários, tomadas em turmas do TRF1, TRF2 e TRF3. Estando muito distantes de representarem posições pacificadas, sequer majoritárias.

Em sentido contrário às posições dos acórdãos mencionados pelo impugnante, pode-se enumerar as decisões tomadas nos acórdãos judiciais da AMS 200139000011593 e do REO 200131000002295 da TRF 1ª Região – 5ª Turma, bem como a AMS – 39728 TRF 2ª Região – 2ª Turma. Assim como, transcrever as seguintes emendas, também contrárias ao posicionamento do impugnante:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. MANDADO DE SEGURANÇA. CONSELHO REGIONAL DE ADMINISTRAÇÃO - CRA. ATIVIDADE BÁSICA. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. DESNECESSIDADE DE REGISTRO NO CRA. 1. De fato, somente as empresas que têm como atividade-fim o exercício profissional da administração, ou que prestem serviços relacionados a esse ramo, é que estão obrigadas a se registrarem no Conselho Regional de Administração. 2. Verifica-se que a atividade preponderante da parte autora não se enquadra na classificação de 'técnico de administração', como pretende o CRA/RS. Assim sendo, a agravante não está sujeita à fiscalização do Conselho de Administração, tampouco está configurada qualquer hipótese de registro obrigatório no CRA/RS.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO AMAPÁ
Secretaria Estadual
Coordenação de Administração
Supervisão de Licitações e Disputas Eletrônicas

PRAP-00014983/2020

TRF-4 - AGRADO DE INSTRUMENTO AG
50109365920144040000 5010936-59.2014.404.0000 (TRF-4). Data
de publicação: 13/08/2014

CONSELHO REGIONAL DE ADMINISTRAÇÃO (CRA)
ATIVIDADE BÁSICA. DESNECESSIDADE DE REGISTRO NO
CRA. 1. O critério adotado pela Lei nº 6.839/80 (art. 1º) para vincular
empresas às entidades fiscalizadoras do exercício de profissões leva
em conta a atividade básica desenvolvida pelas empresas ou em
relação àquela pela qual prestem serviços a terceiros. 2. A empresa
que tem como atividade básica serviços de treinamento e
desenvolvimento gerencial, serviços inerentes à profissão de psicólogo
e serviços de terceirização de atividades de recursos humanos, não
está obrigada a manter registro no Conselho Regional de
Administração.

TRF-4 - APELAÇÃO CÍVEL AC 1690 SC 2007.72.05.001690-9
(TRF-4) Data de publicação: 23/06/2008

Como se pode perceber, apesar de questão não estar pacificada no
Judiciário, tanto no **Tribunal de Contas da União** quanto na **Doutrina é pacífico o entendimento**
de 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.

Nesse contexto, o presente certame objetiva a contratação de empresa para
a prestação de serviços de limpeza e conservação, restando evidente que não se trata de serviço
inerente à atividade de Administrador. Não sendo, pois, pertinente a exigência de registro no CRA a
tais empresas de terceirização de serviços, na medida em que a atividade-fim de tais empresas não se
relacionam diretamente com ações de administração.

Ademais, impor exigências desarrazoadas de qualificação técnica
comprometem a ampla participação nos certames, não devendo a Administração Pública
extrapolar sua competência, que deve estar estritamente vinculadas à legalidade.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO AMAPÁ
Secretaria Estadual
Coordenação de Administração
Supervisão de Licitações e Disputas Eletrônicas**

PRAP-00014983/2020

Assim não pode ser admitido o pelo do impugnante para conste no item 10.13 do edital, que trata sobre a qualificação técnica das empresas licitantes a exigência do registro das mesmas junto ao CRA/AP – Conselho Regional de Administração do Amapá, bem como a exigência de comprovação do registro dos atestados de capacidade técnica no CRA/AP.

DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, não se conhece da presente impugnação, ante a ausência de capacidade postulatória. Todavia, em razão dos princípios que norteiam a Administração Pública, especialmente o da transparência dos atos administrativos, que possibilita seu controle pelos administrados, os quais se incluem o cidadão e os interessados nos processos de contratação pública, passou-se à análise do mérito da questão discutida, **julgando a impugnação IMPROCEDENTE**, conforme os fundamentos acima expostos, mantendo-se inalterado o Edital do Pregão Eletrônico nº 4/2020.

É como decido.

Encaminho a presente decisão à autoridade competente – Secretaria Estadual da PRAP - para deliberação acerca dessa decisão.

(Assinado eletronicamente)
IACY FURTADO GONÇALVES
Supervisor de Licitações e Disputas Eletrônicas