



TERMO DE JULGAMENTO
"IMPUGNAÇÃO AO EDITAL"

TERMO: DECISÓRIO
FEITO: IMPUGNAÇÃO
IMPUGNANTE(S): CONSELHO REGIONAL DE ADMINISTRAÇÃO - CRA
IMPUGNADO(S): DIVERSAS SECRETARIAS DE HORIZONTE E COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO DO MUNICÍPIO DE HORIZONTE - CE
REFERÊNCIA: EDITAL DA LICITAÇÃO
MODALIDADE: CONCORRÊNCIA PÚBLICA
Nº DO PROCESSO: 2022.05.17.1
OBJETO: LOCAÇÃO DE VEÍCULOS COM MOTORISTA, DESTINADOS ÀS UNIDADES GESTORAS DO MUNICÍPIO DE HORIZONTE/CE, CONFORME ESPECIFICAÇÕES NO PROJETO BÁSICO.

01. PRELIMINARES

A) DO CABIMENTO

Trata-se de impugnação interposta pela empresa **CONSELHO REGIONAL DE ADMINISTRAÇÃO - CRA**, contra os textos constantes do edital da licitação realizada pelas diversas Secretarias do município de Horizonte, nos termos dos dados em tela.

A peça encontra-se fundamentada, apresentando, ademais, as formalidades mínimas exigidas no edital licitatório, contendo ainda o pedido pelo qual se pleiteia a demanda.

A petição foi protocolizada de acordo com o previsto no ato convocatório, na forma do item 14.2 na qual dispõe a respeito desta temática.

14.2 - Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar este edital de licitação por irregularidade na aplicação da Lei, devendo protocolar o pedido até 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a abertura dos envelopes de habilitação, devendo a Administração julgar e responder à impugnação em até 3 (três) dias úteis, sem prejuízo da faculdade prevista no § 1º do art. 113..

Logo, por verificar a sintonia da fundamentação e modo de apresentação da peça em relação à consonância com as normas aplicáveis a matéria, verifica-se, desse modo, o atendimento quanto ao requisito preliminar de cabimento.



B) DA TEMPESTIVIDADE

Inicialmente, cabe apreciar os requisitos de admissibilidade da referida impugnação, assim, averiguar o cumprimento quantos aos quesitos para propositura da presente demanda.

Na mesma entoada, o Edital da licitação regulou do seguinte modo:

14 - DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

14.2 - Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar este edital de licitação por irregularidade na aplicação da Lei, devendo protocolar o pedido até 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a abertura dos envelopes de habilitação, devendo a Administração julgar e responder à impugnação em até 3 (três) dias úteis, sem prejuízo da faculdade prevista no § 1º do art. 113..

14.3 - Decairá do direito de impugnar os termos do edital de licitação perante a Administração o licitante que não o fizer até o segundo dia útil que anteceder a abertura dos envelopes de habilitação em concorrência, a abertura dos envelopes com as propostas em convite, tomada de preços ou concurso, ou a realização de leilão, as falhas ou irregularidades que viciariam esse edital, hipótese em que tal comunicação não terá efeito de recurso.

Conquanto, os trabalhos iniciais do certame estão marcados para o dia **27 de junho de 2022 às 09:00h (Horário de Brasília)**, todavia, a licitante protocolou tal demanda em **03 de junho de 2022**, tendo a mesma cumprido a tal requisito.

Assim, entende-se que a tempestividade foi cumprida, haja vista manifestação ordinária em afimco as exigências requeridas quando a apresentação de pedido de impugnação em **prazo não inferior a 02 (dois) dias úteis** da data marcada para a abertura dos envelopes.

Adentramos aos fatos.

02. DOS FATOS

Argui a impugnante sobre a necessidade de retificação dos textos do edital da **CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 2022.05.17.1**, com fins a inserção de item na qualificação técnica para fins de exigir o registro dos propensos participantes junto ao Conselho Regional de Administração – CRA, haja vista que, segundo a Impugnante “...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...”

Pede, ainda, que além do registro da empresa junto ao Conselho, que os atestados de capacidade técnica a serem apresentados quando do certame, sejam.



devidamente averbados junto àquele Conselho.

No mérito, limitou-se a tais insurgências.

Ao final, pede que a retificação do edital com a inserção e modificação das mencionadas cláusulas, especialmente ao que trata a qualificação técnica exigida para o certame.

Estes são os fatos. Passamos a análise de mérito.

03. DO FUNDAMENTO E DO DIREITO

Inicialmente, cumpre salientar que o presente Edital trata de Concorrência Pública e não de Pregão Eletrônico, como bem mencionado e reiterado por vezes no curso da exordial.

Adentrando ao cerne da questão, na verdade, a irresignação se limita ao fato de que o CRA pede que o edital em tablado passe a conter normas as quais “obriguem” as empresas e, importante frisar que, por consequência, também as pessoas físicas, detenham de registro junto ao CRA e que os atestados de capacidade técnica a serem apresentados também sejam devidamente “vistados” por este Conselho.

Do mesmo modo, a Lei Federal nº 8.666/1993, conhecida como lei geral das licitações e contratos administrativos, explana as possibilidades a serem exigidas a título de habilitação em um certame licitatório.

Mais precisamente, o art. 30, inciso I, dispõe que a documentação de qualificação técnica compreende o registro ou inscrição do licitante na entidade profissional competente. Conquanto, em relação aos serviços de locação de veículo, com motorista, não se verifica a possibilidade de enquadramento na jurisprudência pátria a afirmação de que se trata de uma atividade vinculada ou de competência à atividade de administrador.

Sobretudo, pelo princípio da razoabilidade, não se parece coerente a exigência de registro da empresa e de atestados juntos ao CRA para uma atividade que, ao final, prima pela locação de veículos e não pelo serviço de um administrador.

Ora, a prima facie, a requisição já se demonstra totalmente descabida a presente demanda, haja vista que o edital possibilita a locação de veículos de pessoas jurídicas e também de pessoas físicas, de modo que, as exigências para ambos participantes precisam ser igualitárias, isonômicas, juntas e alinhadas, não podendo o edital conter dois pesos e duas medidas, por conseguinte, ao se exigir o registro do CRA de uma pessoa física, seria o mesmo que exigir que o mesmo, titular, proprietário ou responsável,



possuísse formação profissional na área de administração, ou seja, exigência esta a qual extrapola a todos os limites de qualificação e que não se fazem minimamente necessárias ao objeto.

Ademias, como se demonstra pelo próprio objeto, não há predominância no objeto quanto aos serviços administrativos. Não a locação de mão de obra propriamente dita como uma atividade paralela ou auxiliar, há apenas a necessidade que um condutor para determinados veículos locados, podendo, no presente caso, esse condutor ser o proprietário do veículo, inclusive, logo, não haverá a terceirização de mão de obra em grande escala, muito ao menos, essa terceirização tem qualquer relevância no objeto.

Nesse sentido, é como vem entendendo o Tribunal de Contas da União, onde, por meio da Representação originada em TC 011.811/2017-0, a qual faz referência aos Acórdãos 116/2006 (Relatoria MINS Augusto Sherman) e 2.475/2007 (Relatoria MIN Ubiratan Aguiar), ambos do Plenário, Acórdão 2.521/2003-TCU-1ª Câmara (Relatoria MINS Augusto Sherman), Acórdão 2.308/2007-TCU-2ª Câmara Relatoria MIN Aroldo Cedraz) e Acórdão 6.094/2013-TCU-1ª Câmara. (Relatoria MIN José Mucio Monteiro), fez a seguinte explanação fática:

[...]

22. Preliminarmente, cabe frisar que a licitação em apreço se refere à contratação de empresa para prestação de serviços de aluguel de veículos diversos como: veículos de passeio, motocicletas, mini vans, camionete, ônibus, micro ônibus, utilitários, ambulância, caçamba, caminhão compactador (lixo), carro pipa, retroescavadeira, patrol, trator, dentre outros.

23. O edital também prevê que os serviços devem ser prestados às diversas secretarias do município, tais como: Finanças, Trabalho e Desenvolvimento Social, Educação e Cultura, Administração, Gabinete do Prefeito, Infraestrutura, Saúde, dentre outras.

24. As informações trazidas pelos representantes são indiciárias de irregularidades. Os pontos abordados pelos representantes possuem potencial de restrição à competitividade do certame e, por sua vez, podem indicar a ocorrência de fraude no Pregão Presencial 009/52017. São elas: a exigência indevida de Registro do licitante e do responsável técnico no Conselho Regional de Administração (CRA) subitem 8.4, alíneas 'c' e 'd' do edital e a ausência de parcelamento do objeto licitado.

25. Quanto a irregularidade mencionada, aparenta ser apenas um empecilho para a efetiva participação de interessados, haja vista que não há qualquer ganho para a Administração com essa segurança adicional. O registro de atestados técnicos, bem como o da própria empresa, somente é obrigatório no conselho de fiscalização responsável pela atividade básica ou preponderante da instituição e, conforme a relação contida à peça 1, p. 11, apenas a locação de automóveis e equipamentos, com operador/motorista seriam passivos de exigências no Conselho.

26. A jurisprudência do TCU vem se assentando no sentido de 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 (Relatoria MINS Augusto Sherman) e 2.475/2007 (Relatoria MIN Ubiratan Aguiar), ambos do Plenário, Acórdão 2.521/2003-TCU-1ª Câmara (Relatoria MINS Augusto Sherman), Acórdão 2.308/2007-TCU-2ª Câmara Relatoria MIN Aroldo Cedraz) e Acórdão 6.094/2013-TCU-1ª Câmara. (Relatoria MIN José Mucio Monteiro)

27. Assim, não há um Conselho ou entidade responsável por fiscalizar a atividade de locação de veículos, portanto não haveria qualquer necessidade de comprovação, de modo que essa cláusula do edital teria sido desnecessária.

28. Quanto ausência de parcelamento do objeto licitado, também assiste razão aos representantes, visto que o objeto licitado trata, tanto da locação de veículos simples de passeios até outros mais específicos, como ambulância, caminhões, ônibus, máquinas pesadas, etc. Não é razoável supor que determinada empresa tenha como atividade a locação de veículos de passeio, também seja capaz de fornecer para aluguel, por exemplo, caminhões compactadores de lixo.

29. No caso, em se tratando de locação de diversos tipos de veículos (leves, pesados, de passeio, etc.) a serem distribuídas para diversas secretarias municipais, seria plenamente possível o parcelamento do objeto do certame e a licitação do objeto por itens/lotos, a fim de ampliar a competitividade, sem perder a economia de escala, mediante a participação de empresas locais de menor porte e, ao mesmo tempo, evitar que o município fique na dependência de uma única empresa.

30. Para isso, são necessários estudos prévios que façam uma análise do mercado fornecedor dos objetos a serem licitados, fundamentado a decisão de concentração do objeto como mais satisfatória, pois a amplitude do objeto pode dificultar, por exemplo, o controle de custos.

[..]

Em igual sentido, no âmbito do Poder Judiciário, o entendimento majoritário é de que as empresas cujas atividades fins não estejam ligadas diretamente com entidades regulamentadoras e fiscalizadoras de profissões não são obrigadas ao registro nesses órgãos, vejamos alguns desses entendimentos:

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 cujo provimento ao recurso.(AC 200151015183272, Desembargador Federal POUL ERIK DYRLUND, TRF2 - OITAVA TURMA ESPECIALIZADA, 19/08/2005)

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).

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

Acórdão 4608/2015-Primeira Câmara

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.

Inclusive, em decisões mais recentes, a exemplo do Acórdão de n.º 1.249/2020m, o TCU ratificou seu posicionamento anteriormente adotado com fito de corroborar quanto a desnecessidade de registro junto ao CRA, nesses termos:

14.12. Quanto à injustificada exigência de registro de inscrição no CRA, que adviria de uma imposição do Conselho Regional de Administração, cabe primeiramente pontuar que não foram apresentadas provas da suposta exigência originada do Conselho, tratando-se, assim, de meros argumentos desprovidos de comprovação. Ademais, ainda que houvesse evidências do que se alega, tal exigência não se mostra justificável para a contratação de empresa para transporte, atividade que em nada se relaciona com o objeto fiscalizatório dos Conselhos de Profissionais de Administração.
(Grifo nosso)

Na mesma toada, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, recentemente foi prolatado o Acórdão TC 1165/2018 do plenário, de relatoria do Conselheiro Domingos Augusto Taufner, no teor abaixo reproduzido:



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.

Por último, também se faz relevante a manifestação do Ministério Público do Estrado do Pará, ante a impugnação ao edital do pregão eletrônico N° 024/2015-MP/PA, notemos:

De todo modo, inclina-se a entender 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. Tal diretriz, nos moldes já expendidos, é também seguida nas manifestações mais recentes do Tribunal de Contas da União e daquelas exaradas pelo Poder Judiciário.

Nesse sentido, considerando que o primeiro argumento não se sustenta, de modo que a exigência de registro no Conselho Regional de Administração é majoritariamente pela doutrina, jurisprudência e pelos princípios norteadores das licitações públicas, ademais, inclusive, também sido vista como irregular pelos mais diversos órgãos jurisdicionados, logo, o segundo argumento também não prospera, haja vista que se não há fundamentação quanto ao registro dos participantes junto ao CRA, muito ao menos, há quanto a se exigir que os atestados de capacidade técnica sejam averbados junto a esse mesmo conselho.

Por igual sorte, reforçamos o entendimento também compartilhado pelos mais diversos entes de que os instrumentos convocatórios das licitações públicas não se parece o meio mais adequado ao exercício da atividade fiscalizatória por parte das mais diversas autarquias, pelo contrário, tal atitude, via de regra, é vista como meio de tentativa coercitiva para que esses órgãos públicos passem a realizar a “cobrança” de registros junto ao CRA, onde, sendo esta demanda, uma competência que na verdade cabe tão somente ao próprio Conselho diretamente e junto aos prestadores de serviços a que se achem enquadrados a esse fim fiscalizatório.



04. DA DECISÃO

Diante de todo o exposto, **CONHEÇO** da presente impugnação realizada pelo **CONSELHO REGIONAL DE ADMINISTRAÇÃO - CRA**, haja vista o cumprimento do requisito preliminar de cabimento da peça e de forma subjacente, no mérito **NEGAR PROVIMENTO** permanecendo inalteradas as especificações e condições editalícias.

É como decido.

Horizonte/CE, 10 de junho de 2022.

Rosilândia Ribeiro da Silva
Presidente da CPL

Prefeitura Municipal de Horizonte