



RESPOSTA DE IMPUGNAÇÃO DE EDITAL

PROCESSO Nº: 716/2024 de 17/05/2024

PREGÃO ELETRÔNICO Nº: 02/2024

OBJETO: Contratação de empresa especializada para o fornecimento de software por meio de direito real de uso, contemplando prestação de serviço de implantação, instalação, migração, conversão de dados, customização, treinamento, suporte técnico, atualização tecnológica e manutenção, sendo todos os sistemas interligados e integrados com os requisitos mínimos de segurança e contábeis do sistema de administração financeira e controle.

ENTIDADE: Conselho Regional de Administração do Espírito Santo

SIGNATÁRIA: JANAINA GUAITOLINI MERLO BRETAS – Gerência de Fiscalização e Registro

1 - DOS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE

1- DA TEMPESTIVIDADE

A impugnação ao edital foi apresentada de forma tempestiva pelo Conselho Regional de Administração do Espírito Santo, por meio de mensagem eletrônica recebida no e-mail camara@camarasgp.es.gov.br no dia 30/08/2024, às 16h19min, e encaminhada ao Pregoeiro em 02/09/2024 às 10h07min.

1.2- DO ENCAMINHAMENTO

A impugnação ao edital foi dirigida ao Presidente da Câmara Municipal de São Gabriel da Palha/ES, contemplando indicação dos números do Pregão Eletrônico e do processo Administrativo, com respectiva exposição de fatos, seus fundamentos e formulação do pedido de retificação do instrumento convocatório.

1.3- DO INTERESSADO

A impugnação ao edital foi formulada pela Autarquia CRA-ES, sendo que a peça de impugnação contém endereço, endereço eletrônico e telefone para contato.

1.4- CONCLUSÃO DOS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE

Diante do exposto, é de rigor reconhecer que a impugnante **NÃO atende** aos requisitos de admissibilidade estabelecidos no **item 5.2** do instrumento convocatório do Pregão Eletrônico nº 02/2024, quanto a apresentação no endereço eletrônico (licitacao@camarasgp.es.gov.br), descumprindo as regras admissibilidade.



2 - DAS RAZÕES DA IMPUGNAÇÃO E DO PEDIDO

Aduz a impugnante que o objeto da licitação, qual seja, a “Contratação de empresa especializada para no fornecimento de software por meio de direito real de uso, contemplando prestação de serviço de implantação, instalação, migração, conversão de dados, customização, treinamento, suporte técnico, atualização tecnológica e manutenção, sendo todos os sistemas interligados e integrados com os requisitos mínimos de segurança e contábeis do sistema de administração financeira e controle”, tendo como atividade o “desenvolvimento dos sistemas ou softwares, para as organizações, sucede a uma profunda e detalhada análise de funções, sub-funções, tarefas e a correlação entre essas no contexto da abrangência do sistema (software) a ser desenvolvido. Para tanto na prestação desse serviço, em que resulta o desenvolvimento de um Sistema (software), a aplicação dos conhecimentos nas áreas da teoria da administração e das organizações e sistemas de informações, constitui na verdade o sustentáculo único para atingir-se esse objetivo”, **sendo imperioso a exigência do Registro junto ao Órgão profissional competente da empresa participante, no caso o Conselho Regional de Administração do Espírito Santo – CRA-ES.**

A fim de sustentar suas razões colaciona dispositivos legais e precedentes concernentes à atividade profissional de Administrador, que em sua argumentação, justificariam a inclusão da exigência do registro das empresas participantes no Conselho Regional de Administração do Espírito Santo - CRA-ES das empresas participantes.

À luz dos argumentos, a Autarquia formula pedido de reforma do edital para incluir o Conselho Regional de Administração do Espírito Santo - CRA-ES, como órgão onde deverão as empresas participantes do certame estar registradas, assim como também exigir Capacidade Técnica Profissional e Operacional.

3 - DA ANÁLISE DO MÉRITO E DA FUNDAMENTAÇÃO

Antes de adentrar na análise do mérito da impugnação, importante consignar que os fundamentos de fato e de direito agora trazidos a análise pela impugnante com mínimas variações, já foram afastados em reiteradas decisões dos órgãos de controle, especificamente em relação à impugnação, a quantidade de decisões que depõem contra a exigência de registro no CRA nos leva a crer que a posição majoritária dos Tribunais aponta para não ser pertinente essa exigência, senão vejamos:

No Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, foi prolatado o Acórdão 01439/2020-1, de relatoria do Conselheiro Domingos Augusto Taufner, cujo conteúdo reproduzimos abaixo: Tratam os presentes autos de Auditoria Ordinária realizada na Prefeitura Municipal de Sooretama, em cumprimento ao Plano Anual de Fiscalização 133/2014, referente aos exercícios de 2013 e 2014, sob a responsabilidade de (...) – Prefeito Municipal e outros. (...) 2.3 – Inclusão de exigências restritivas ao caráter competitivo de certame (...) o que torna as exigências restritivas é o fato de que empresas que prestam serviços na área de informática não precisam se inscrever em Conselho Regional de Administração. (...)



Até porque não existe um Conselho específico para empresas ou pessoas que atuem na área de informática, não havendo a necessidade de estes se vinculem a qualquer um deles. (...) Isto é, há obrigação de registro somente se a atividade-fim da empresa for administrar e no caso concreto, a finalidade é a contratação de empresa para prestação de serviços de contratação de empresa para prestar serviços de tecnologia da informação, com a finalidade de promover maior transparência aos atos de gestão. Portanto, constar no edital a exigência de registro no CRA constitui restrição indevida ao caráter competitivo do certame, ferindo o princípio da ampla concorrência, motivo pelo qual acompanho o opinamento técnico e ministerial e mantenho a irregularidade deste item.

O Acórdão faz menção às decisões do Tribunal Regional Federal da 1ª Região: Empresa prestadora de serviços de informática não precisa se registrar no CRA/GO. A 7ª Turma confirmou sentença de primeira instância que tornou sem efeito auto de infração emitido pelo Conselho Regional de Administração de Goiás (CRA-GO) e eximiu uma **empresa que presta serviços de informática da ação da obrigatoriedade de contratar Administrador como responsável técnico, bem como de se registrar na citada entidade de classe**. A decisão foi tomada após a análise de recurso interposto pelo Conselho. A empresa, ora impetrante, foi notificada pelo Conselho Regional de Administração de Goiás, por meio da Notificação/Auto de Infração nº 0478/09, no qual era obrigada a contratar um Administrador como responsável técnico e de se registrar no Conselho Regional de Administração. Contrária à notificação, a instituição empresarial acionou a Justiça Federal requerendo a anulação do ato. O pedido foi julgado procedente pelo Juízo da 3ª Vara da Seção Judiciária de Goiás. O CRA-GO, então, recorreu ao TRF1 alegando a legalidade da exigência da inscrição da impetrante nos quadros do Conselho, uma vez que "a empresa apelada atua no campo de organização e métodos, e seleção de pessoal nas empresas em que presta serviços", afirmou. O relator, desembargador federal Reynaldo Fonseca, manteve a sentença proferida pelo primeiro grau. Segundo ele, "somente estão obrigadas ao registro nos Conselhos de Administração as empresas prestadoras de serviços de administração para terceiros e as que desempenham, por sua atividade básica, tarefas peculiares à referida profissão", explicou o relator. "Verifica-se claramente que o fator determinante da inscrição de uma empresa em determinado conselho profissional é a atividade preponderante, atividade-fim por ela exercida e prestada a terceiros. No caso presente, a atividade das empresas que organizam eventos não está prevista na Lei como privativa de profissionais de administração, não podendo ser exigido registro no Conselho de fiscalização profissional", finalizou o magistrado. A decisão foi unânime. **Também é possível encontrar menção ao Acórdão 1264/2006 do Plenário do Tribunal de Contas da União, no qual se firma o entendimento de que: "No caso de licitações realizadas visando à contratação de serviços de**



informática, não há amparo legal para exigir dos licitantes que comprovem o respectivo registro ou inscrição no Conselho Regional de Administração ou em qualquer outro conselho profissional.”.

Em sede de conclusão, o que se pretendeu demonstrar é que a exigência de registro no Conselho Regional de Administração é majoritariamente vista como irregular pela jurisprudência pátria, sendo que o certame licitatório não é instrumento adequado para as autarquias exercerem a sua atividade fiscalizatória, mas sim, conjunto de atos que visa garantir à Administração a execução do objeto licitado.

Além disso, não podemos deixar de considerar que o CRA, caso considere que determinada empresa esteja atuando sem o competente registro/inscrição, tome, em relação à empresa, as devidas providências para instá-las a se adequarem, possuindo essa autarquia poder de polícia.

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. No poder judiciário também identificamos decisões no



mesmo sentido. 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) (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. 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). (grifo nosso) 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. AGRADO 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 título de exemplo, a Justiça Federal considera que a atividade de administrador não é básica em relação a contrato de serviço de segurança e vigilância, cujo edital não deve exigir a inscrição nos Conselhos Regionais de Administração. 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)

No Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, também foi prolatado o Acórdão TC 1165/2018 - PLENÁRIO, de relatoria do Conselheiro Domingos Augusto Taufner, cujo conteúdo reproduzimos 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. O último decisum colacionado refere-se a decisão desta Corte de Contas, que considerou não pertinente a exigência de registro junto ao CRA em sendo a licitação destinada à contratação da prestação de serviços terceirizados, quando a atividade-fim das empresas não estivesse relacionada diretamente com ações de administração. Além disso, não podemos deixar de considerar que o CRA, caso considere que determinada empresa esteja atuando sem o competente registro/inscrição, tome, em relação à empresa, as devidas providências para instá-las a se adequarem, possuindo essa autarquia poder de polícia

Constata-se que, tanto o TCU quanto o TCEES, têm entendimento, firmado na *ratio decidendi* de 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.

No caso ora impugnado, tem-se como objeto a contratação de empresa especializada para o fornecimento de software, cuja atividade principal desenvolvida, em nada se confunde com o enquadrando 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 a sua atividade fiscalizatória, mas sim, conjunto de atos que visa garantir à Administração a execução do objeto licitado. Lado outro, caso o CRA considere que determinada empresa esteja atuando sem o competente registro/inscrição, nada impede, o seu exercício regular fiscalizatório.

4 - CONCLUSÃO

Ante o exposto, CONHEÇO do questionamento/impugnação, mas no mérito INDEFIRO o requerimento formulado, em razão dos argumentos lançados nesta manifestação, mantendo-se as regras dispostas em Edital e a data da sessão pública de disputa.

São Gabriel da Palha – ES, 03 de setembro de 2024.

Alisson Cassani
Pregoeiro