PARECER JURÍDICO

PROCESSO DIGITAL Nº: **1450/2024**

PROTOCOLO Nº: **5087/2024**

INTERESSADO: **SECRETARIA GESTÃO, PLANEJAMENTO E FINANÇAS**

ASSUNTO: **EDITAL Nº 042/2024 – PREGÃO ELETRÔNICO PARA FORMAÇÃO DE REGISTRO DE PREÇO PARA EVENTUAL E FUTURA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS ESPECIALIZADOS EM GERENCIAMENTO DO ABASTECIMENTO DA FROTA DE VEÍCULOS OFICIAIS, LOCADOS E PATRIMONIAIS.**

RELATÓRIO

Trata-se de impugnação ao edital de licitação nº 042/2024, proposta pelo Conselho Regional de Administração do Espírito Santo – CRA-ES (id: af317c590e9e81090ff73c4052537fb8), no âmbito do procedimento licitatório, realizado na modalidade pregão eletrônico, sob o critério maior desconto.

Os autos encontram-se suficientemente relatados no parecer jurídico já acostado aos autos por ocasião da análise da minuta do Edital (id: 1a3410231ffe1faba8491e9fab38b593). Publicado o instrumento convocatório, o Conselho Regional de Administração – CRA-ES, apresentou impugnação, requerendo alteração do edital.

Argumenta o impugnante em síntese, que o edital publicado contém incorreções que impõe em sua imediata retificação, de modo a evitar que o processo licitatório prossiga com o caráter de ilegalidade, já que não foi exigido o registro das Empresas licitantes e dos respectivos Atestados de Capacidade Técnica do CRA-ES.

Os presentes autos foram recebidos nesta PGM após encaminhamento do Secretário de Gestão, Planejamento e Finanças desta Municipalidade, para análise e emissão de parecer sobre a impugnação apresentada ao edital.

É o que cabia relatar. Passo, pois, a opinar.

PARECER

1. Preliminarmente, esta Procuradoria ressalta que tanto a Lei 8.666/93 como a Lei 14.133/21 autorizaram o administrador a exigir a comprovação da qualificação técnica, nos limites estabelecidos em cada uma das leis.

2. Ademais, desde a sua primeira manifestação nos autos, a Procuradoria recomendou que fosse avaliada a pertinência da inclusão de requisitos de qualificação técnica, observando-se sempre os limites traçados na Lei 14.133 que em seu artigo 67, estabelece de forma restrita quais documentos poderão ser exigidos para comprovação da qualificação técnico-profissional e técnico-operacional, quando for o caso, devendo a administração se reservar aos limites

Documento digital, verifique em https://iuna.essencialbps.com.br/governo-digital.html#!/portal/
Identificador: 5889cbc75050f57bd04a7797e5e80241

impostos pela lei. Nesse sentido, compete ao gestor exigir e demonstrar de forma fundamentada que as exigências de qualificação técnica eventualmente exigidas são em tudo razoáveis, proporcionais, impessoais, não mitigadoras da competitividade, e, sobretudo, reservadas aos limites estabelecidos em lei, atendendo assim a recomendação do Tribunal de Contas do Estado – TCEES, proferida no bojo dos autos TCEES 1405/2021.

3. No caso dos autos, temos que o impugnante requer seja incluído no edital, a exigência de que as empresas participantes do certame, sejam registradas junto ao Conselho Regional de Administração do Espírito Santo – CRA-ES, por exercerem atividades privativas desta categoria profissional, sendo este o órgão competente para a averbação de Atestados de Capacidade Técnica.

4. A Constituição federal de 1988, em seu artigo 37, inciso XXI, estabelece que a Administração Pública, nos seus procedimentos licitatórios para contratação de bens ou serviços, deverá assegurar a igualdade de condições aos concorrentes. **Além disso, o referido inciso estabelece que somente permitirá exigências indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.**

> "Art. 37.
>
> [...]
>
> XXI – Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratadas **mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes,** com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, **o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.**

Vejamos a Lei nº 14.133/2021, quanto a qualificação técnica para a habilitação em licitações públicas:

> **Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:**
>
> I - apresentação de profissional, devidamente registrado no conselho profissional competente, quando for o caso, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, para fins de contratação;
>
> II - certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, bem como documentos comprobatórios emitidos na forma do § 3º do art. 88 desta Lei;
>
> III - indicação do pessoal técnico, das instalações e do aparelhamento adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada membro da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;
>
> IV - prova do atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso;

Documento digital, verifique em: https://iuna.essencial.pms.com.br/governo-digital.html#!/portal/
Identificador: 5889cbc75050f57bd04a7797e5e80241

> V - registro ou inscrição na entidade profissional competente, quando for o caso;
>
> VI - declaração de que o licitante tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação.

Consoante a Lei nº 6.839/80, *"o registro de empresas e a anotação dos profissionais legalmente habilitados, delas encarregados, serão obrigatórios 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"*. Observe-se que a determinação legal se refere a atividade base da empresa e/ou o serviço contratado.

No presente caso, o CRA impugna o edital alegando que busca *"evitar que o processo licitatório prossiga com o caráter de ilegalidade, já que não foi exigido o registro das Empresas Licitantes e dos respectivos Atestados de Capacidade Técnica no CRA-ES"*. Ademais, alega que *"A prestação dos serviços de Administração de Cartão Eletrônico, envolverá campos de atuação exclusivos da Administração, de acordo com a Lei 4.769/65, regulamentada pelo Decreto 61.934/67. O objeto do Certame está plenamente vinculado com os campos privativos da Administração, conforme alínea 'b' do art. 2º da Lei 4.769/65, considerando que a prestação do serviço de 'Administração de Cartão de Alimentação' [sic] envolve técnicas e métodos na área de Administração Financeira e Orçamentária"*.

A exigência de registro junto ao Conselho Regional de Administração pode e deve ocorrer nos casos em que a atividade fim das empresas licitantes esteja diretamente relacionada à atividade típica de administrador.

O Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo no bojo do Acórdão 01199/2022-1 – 2ª Câmara teve a oportunidade de se manifestar sobre a exigência de inscrição no CRA em processo licitatório destinado à contratação de empresa especializada no gerenciamento de transações comerciais com rede de empresa credenciadas, objetivando a prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva, compreendendo a realização de orçamento de materiais e serviços especializados de manutenção, para atendimento da frota de veículos e equipamentos operacionais do Município de Afonso Cláudio/ES, tendo se manifestado nos seguintes termos:

> Em seguida, a segunda irregularidade trazida pela representação diz respeito a ilegalidade da exigência de inscrição no Conselho Regional de Administração – CRA.
>
> **No que toca a esta irregularidade, a equipe técnica entendeu pela improcedência do pedido, vez que a exigência do registro no CRA da empresa licitante nas licitações que visem gerenciamento não afrontaria a legislação,** somente sendo irregular a exigência de registro secundário que não seja para firmar contrato com administração, manifestando-se os auditores no seguinte sentido:

Documento digital, verifique em https://iuna.essencialbpms.com.br/governo-digital.html#!/portal/
Identificador: 5889cbc75050f57bd04a7797e5e80241

A outra questão diz respeito à exigência de inscrição no Conselho Regional de Administração – CRA. A discussão a ser travada é que nos dizeres do representante é irregular a exigência de tal inscrição.

Por tudo que trouxeram os notificados é importante registrar que esta Corte de Contas reconhece a competência do CRA nos processos de gerenciamento, porém a exigência de inscrição (secundária, no Espírito Santo) deve se dar após homologação do certame.

No caso concreto, quiçá seja dúvida as informações e interpretação, esclarece-se:

A cláusula 12.2.4.2 do Edital afirma:

12.2.4.2 – Comprovação de registro da licitante e inscrição dos responsáveis técnicos no Conselho Regional de Administração – (CRA), da sede da licitante, devendo estar válido na data de recebimento dos documentos da licitação.

Enquanto que a cláusula 5.2 e 5.2.1 do Termo de Referência afirma:

5.2 – Apresentar comprovantes de registro no Conselho Regional de Administração – (CRA) da empresa e de seu(s) responsável(eis) técnico(s), expedido pelo CRA da sede da licitante, devendo estar válido na data de recebimento dos documentos da licitação.

5.2.1 – Caso a empresa à qual o objeto licitatório for adjudicado, seja registrada em CRA de outra jurisdição (que não tenha origem no Espírito Santo), deverá apresentar, em momento anterior a assinatura do Contrato, a comprovação do registro secundário no CRA/ES.

Não há empecilho e nem frustra caráter competitivo do certame a exigência de que a empresa licitante seja registrada no Conselho de Classe, isto porque se há uma atividade regulamentada sendo praticada é obrigatório seu cadastro. Assim é com o Conselho Regional de Administração, com o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia, com o Conselho Regional de Contabilidade, com o Conselho Regional de Medicina, entre vários.

O que se deve exigir somente após a homologação é o registro secundário, ou seja, uma empresa que tenha estabelecimento no Estado X e que será contratada no Estado Y, deve ter sua inscrição principal na origem e possuir o registro secundário no local da prestação de serviços.

Portanto, a exigência de registro no Conselho de Classe não ofende a Lei 8666/93 conforme jurisprudência desta Corte (p. e. acórdão TC 182/2022 1ª câmara), bem como, atende ao interesse público, uma vez que sem estar devidamente registrada no respectivo Conselho não estará apta a exercer o objeto da licitação.

Documento digital, verifique em: https://iuna.essencialbpms.com.br/governo-digital.html#!/portal/
Identificador: 5889cbc75050f57bd04a7797e5e80241

> Por outro lado, como não há obrigação de registro em todos os Conselhos Regionais do País, somente no caso de vencerem o certame, e na contratação é que será exigido (registro secundário).
>
> Tem-se por dúbia a questão envolvendo o registro no CRA, posto que a ressalva do termo de referência não se encontra reproduzida ou externada no edital de licitação para que fique bem claro.
>
> Ou seja, exigir registro no CRA da empresa licitante nas licitações que visem gerenciamento não afronta a legislação, somente sendo irregular a exigência de registro secundário que não seja para firmar contrato com administração.
>
> Dessa forma, não se verifica irregularidade na exigência, bastando, para maior clareza, somente recomendação ao representante legal de Afonso Cláudio que faça constar nos editais de licitação, quando for o caso, as ressalvas, do caso concreto, postas nos termos de referência quanto a exigência de inscrição (secundária) em conselho regional.

Logo, no entendimento no TCEES em um caso bem semelhante reconheceu a competência do CRA em processos de gerenciamento, conforme trechos acima transcritos.

Vejamos as mais diversas manifestações dos Tribunais quanto a exigência de CRA, <u>todas apontando a obrigatoriedade do registro apenas para as empresas que exercem atividade-fim típica de administração</u>:

> ADMINISTRATIVO. REGISTRO NO CRA/RJ. ATIVIDADE PREPONDERANTE. O critério definidor da obrigatoriedade de registro de empresas nos respectivos conselhos de fiscalização dá-se em função da atividade preponderante ou pela natureza dos serviços que prestam a terceiros, nos termos do art. 1º da Lei 6.839/80. No caso em exame, as atividades descritas no objeto social não são típicas de administrador, eis que não estão previstas entre aquelas elencadas no art. 2º da Lei nº 4.769/65. Desse modo, não configurada a obrigação de registro no CRA/RJ. 4. Apelação desprovida. (TRF-2-AC: 00054395120084025001 ES 0005439-51.2008.4.02.5001, Relator: LUIZ PAULO DA SILVA ARAUJO FILHO, data de julgamento: 21/08/2017, 7ª Turma Especializada).

> PROCESSUAL CIVIL – AGRAVO INTERNO – EMPRESA "HOLDING" - REGISTRO NO CRA - INEXIGIBILIDADE **I – Somente estão obrigadas a registrar-se no Conselho Regional de Administração as empresas que explorem os serviços de administração como atividade-fim.** II – Persistência da mesma causa de decidir expedida na decisão agravada. III – Agravo Interno improvido. (TRF-2 – AC: 201251010038486, Relator; Desembargador Federal REIS FRIEDE, data de julgamento: 10/07/2013, SÉTIMA TURMA ESPECIALIZADA, data de publicação: 23/07/2013).

Documento digital, verificável em https://iuna.essencialpm.com.br/governo/digital/#/portal/
Identificador: 5889cbc75050f57bd04a7797e5e80241

> CONSELHO REGIONAL DE ADMINISTRAÇÃO – CRA. ATIVIDADE BÁSICA. COMÉRCIO DE VEÍCULOS AUTOMOTORES. DESNECESSIDADE DE REGISTRO NO CRA. 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. (TRF-4 – APELAÇÃO CIVIL AC 50012249320164047107 RS 5001224-93.2016.404.7107, Relator: MARGA INGE BARTH TESSLER, Data de Julgamento: 13/09/2016, TERCEIRA TURMA).
>
> ACÓRDÃO Nº 1425/2014 – TCU – 2ª Câmara Exame técnico: 21. Dessa forma, entende-se que os conselhos profissionais, ressalvado o Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura (CREA), não têm condições de atestar 'aptidão para desempenho' em face do não acompanhamento dos trabalhos executados pelos profissionais da respectiva área, possuindo apenas a informação de qual profissional encontra-se inscrito nesses conselhos. (...) 23. Pelas razões expostas, consideramos que persiste a irregularidade apontada pela representante, visto que a manutenção dessa exigência no instrumento convocatório pode vir a restringir o caráter competitivo da licitação, o que caracteriza ofensa ao princípio da isonomia, bem como ao art. 3º, caput, da Lei 8.666/1993. Além do mais, pelo disposto no art. 30, § 5º, da Lei de Licitações e Contratos, 'É vedada a exigência de comprovação de atividade ou de aptidão com limitações de tempo ou de época ou ainda em locais específicos, ou quaisquer outras não previstas nesta lei, que inibam a participação na licitação'. Dessa forma, propõe-se fixar o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que a Infraero exclua a referida exigência do instrumento convocatório em análise."

Assim, deve o gestor e sua equipe técnica avaliarem a pertinência de se exigir ou não a inscrição da empresa no CRA, 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, devendo o administrador exigir qualificações técnicas que sejam indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

<u>CONCLUSÃO</u>

5. Isto posto, devolvo os autos ao Secretário Municipal de Gestão, Planejamento e Finanças para que decida de forma fundamentada sobre a impugnação do CRA e avalie a pertinência da inclusão de requisitos de qualificação técnica, observando-se sempre os limites traçados na Lei 14.133 que em seu artigo 67 estabelece de forma restrita quais documentos poderão ser exigidos para comprovação da qualificação técnico-profissional e técnico-operacional, quando for o caso, devendo a administração se reservar aos limites impostos pela lei e exigir apenas o indispensável à garantia do cumprimento das obrigações.

Documento digital, verifique em: https://iuna.essencialbpms.com.br/governo-digital.html#!/portal/
Identificador: 5889cbc75050f57bd04a7797e5e80241

6. Nesse sentido, compete ao gestor exigir e demonstrar de forma fundamentada que as exigências de qualificação técnica eventualmente exigidas são em tudo razoáveis, proporcionais, impessoais, não mitigadoras da competitividade, e, sobretudo, reservadas aos limites estabelecidos em lei, atendendo assim a recomendação do Tribunal de Contas do Estado – TCEES, proferida no bojo dos autos TCEES 1405/2021.

Salvo melhor juízo, é como pensamos.

À consideração da chefia da entidade consulente.

Iúna/ES, 27 de agosto de 2024.

JENNIFER MARTINS BONFANTE
PROCURADORA-GERAL DO MUNICÍPIO

Documento digital, verifique em: https://iuna.essencial.pmbs.com.br/governo-digital.html#!/portal/
Identificador: 5889cbc75050f57bd04a7797e5e80241