



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE CHARQUEADAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER JURÍDICO

Assunto: PARECER DE ANULAÇÃO DE PROCESSO LICITATÓRIO

Concorrência RP 010/2023

Processo administrativo n. 2837/2023

PRELIMINARMENTE:

Foi instaurado processo licitatório objetivando o registro de preços de serviços de auxiliar de cozinha e de limpeza nas escolas da rede pública municipal. O processo foi registrado sob n. 010/2023 e atualmente está em situação de suspensão devido a impetração de mandado de segurança.

O objeto do mandado de segurança impetrado pela empresa licitante RONALDO XAVIER DE SOUZA consistiu basicamente na exigência do edital de que a empresa licitante deverá ter prova de registro no Conselho Regional de Administração.

A liminar foi deferida para o fim de suspender o certame até decisão final.

É o relatório.

Passo à análise do mérito.

NO MÉRITO:

O Tribunal de Contas da União diz que não seria pertinente a exigência de registro junto ao Conselho Regional de Administração nas licitações para contratação de serviços que envolvam prestação de serviços terceirizados, na medida em que a atividade-fim de tais empresas não se relaciona diretamente com ações de administração.

Este departamento jurídico, revendo posicionamento adotado em sede de resposta à impugnação, o qual manifestou-se favoravelmente à exigência de registro da empresa no Conselho Regional de Administração, considerando o objeto do certame tratar-se de locação de mão de obra, opina pela anulação do certame, considerando entendimento majoritário da doutrina e dos tribunais.

Senão, vejamos:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE CHARQUEADAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

O Acórdão 2475/2007 – Plenário

As empresas de segurança e vigilância não estão obrigadas, por lei, quando no desempenho de sua atividade-fim, a realizar registro junto aos Conselhos Regionais de Administração para fins de participação em certame licitatório.

Acórdão 1841/2011 – Plenário

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

Ainda sobre o Acórdão 1841/2011 – Plenário, ficou consignado que o TCU não concorda “com a manifestação do CRA no sentido de que os serviços objetos da licitação em tela, por envolverem atividades de administração e seleção de pessoal com locação de mão de obra, se enquadram como atribuições específicas do campo do administrador”. (Relator: Ministro Augusto Sherman Cavalcanti. Sessão em 13/07/2001.)

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.

Neste Acórdão, podemos destacar o seguinte:

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. 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.)

Não só o TCU manifestou-se sobre a ilegalidade da exigência de Registro no CRA de empresas prestadoras de Serviços terceirizáveis, vejamos dois casos:

1 – Apelação Cível : AC 0008214-16.2007.4.05.8000 AL 0008214-16.2007.4.05.8000 – TRF 5ª Região

EMENTA

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. EMPRESA DE LIMPEZA E CONSERVAÇÃO. OBRIGATORIEDADE DE INSCRIÇÃO NO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO (CRA). INEXISTÊNCIA. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE CHARQUEADAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

1. *É pacífica a jurisprudência dos tribunais pátrios no sentido de que é a atividade principal da empresa, segundo expresso no contrato social, que define em qual conselho profissional deve ser inscrita, para fins de fiscalização e controle.*

2. ***Empresa voltada para prestação de serviço de limpeza, conservação e outros correlatos presta serviço comum, em cuja atividade-fim não se compreendem os atos privativos do profissional de Administração, não estando obrigada, pois, ao registro no Conselho Regional de Administração (CRA) (grifo nosso).***

3. *Fixação dos honorários advocatícios no percentual de 10% (dez por cento) sobre o valor da causa, a qual foi atribuído o valor de R\$ 1000,00 (mil reais), em consonância com o disposto no § 4º, do art. 20 do CPC, pelo que devem assim ser mantidos.*

4. *Apelação e remessa oficial improvidas.*

Ainda nesta mesma Apelação Cível, o Relator entende, que:

Uma empresa que explora atividade de prestação de serviço de limpeza, conservação e serviços correlatos, seguramente desenvolve atividades que, se encaradas isoladamente, a submeteriam a um número infindável de órgãos profissionais, o que tornaria impossível ou extremamente difícil o exercício dessa atividade, na contramão do interesse público pelo exercício normal da atividade econômica de emprego, que deve ser o interesse maior buscado pela lei. Por isso, tem-se entendido que somente a atividade principal exercida pela empresa se submete à fiscalização e ao controle do conselho profissional respectivo.

2 – REMESSA EX-OFFICIO EM MS N ° 2001.31.00.000229-5/AP

EMENTA

ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. EMPRESA DE SEGURANÇA E VIGILÂNCIA. REGISTRO NO CONSELHO REGIONAL DE ADMINISTRAÇÃO. ATIVIDADE-FIM. EXIGÊNCIA EDITALÍCIA. INVALIDADE.

1. *A inscrição de empresas nas entidades fiscalizadoras do exercício profissional relaciona-se à atividade-fim, a teor do disposto no artigo 1º da Lei 6.839/80, razão pela qual as empresas de segurança e vigilância não se sujeitam a registro no Conselho Regional de Administração.*

2. *É inválida disposição editalícia que condiciona a participação dessas empresas no certame à apresentação de certidão comprobatória de sua inscrição perante o CRA.*

3. *Dentre as atividades fiscalizadas pelo Conselho Regional de Administração não estão inseridas as executadas pelas empresas de vigilância e segurança. As empresas de limpeza e conservação não estão sujeitas à inscrição no CRA pois na atividade básica não exige a presença de profissionais de Administração.*

3. *Remessa oficial improvidas.*

3 Apelação Cível 2006.51.01.022714-3 – TRT 2ª Região



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE CHARQUEADAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

“ADMINISTRATIVO. EMPRESA CUJA ATIVIDADE PREPONDERANTE É A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS, CONSERVAÇÃO E LIMPEZA DE EDIFICAÇÕES E CORRELATOS – DESNECESSIDADE DE REGISTRO JUNTO AO CONSELHO REGIONAL DE ADMINISTRAÇÃO.

1. Empresa cuja atividade básica é a prestação de serviços, conservação e limpeza de edificações e correlatos, não exercendo atividade-fim na área de administração, não está sujeita à fiscalização pelo CRA nem obrigada a registrar-se nele.

Ainda sobre a Apelação Cível, o Relator destacou o que já decidiu o Egrégio Superior Tribunal de Justiça:

(STJ, SEGUNDA TUMA, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, REsp 1045731/RJ, DJe 09/10/2009)

Noutro giro, sobre o exercício da profissão de Técnico de Administração, vale a transcrição dos artigos 2º e 15, da Lei 4.769/65, in verbis:

“Art. 2º – A atividade profissional de Administrador será exercida como profissão liberal ou não, mediante:

a) pareceres, relatórios, planos, projetos, arbitragens, laudos, assessoria em geral, chefia intermediária, direção superior;

b) pesquisas, estudos, análise, interpretação, planejamento, implantação, coordenação e controles dos trabalhos nos campos da Administração, como administração e seleção de pessoal, organização e métodos, orçamentos, administração de material, administração financeira, administração mercadológica, administração de produção, relações industriais, bem como outros campos em que esses se desdobrem ou aos quais sejam conexos. “.
(grifei).

(...)

“Art. 15. Serão obrigatoriamente registrados nos C.R.T.A. as empresas, entidades e escritórios técnicos que explorem, sob qualquer forma, atividades do Técnico de Administração, enunciadas nos termos desta Lei.”. (Grifei)

Logo, está obrigada a ser registrada no Conselho Regional de Administração a empresa cuja atividade fim esteja prevista no rol do art. 2º da Lei nº 4.769/65, supra citado.

In casu, no contrato social (fls. 12/16) da Apelada – MURALHA SERVIÇOS TERCEIRIZADOS LTDA. – consta:

“CLÁUSULA TERCEIRA: A Sociedade tem por objetivo social a prestação de serviços de limpeza em geral, mão-de-obra especializada, conservação, porteiros e jardinagem.”

Nos presentes autos, o CRA argumenta que a atividade da Apelada está contida no campo da atividade profissional do administrador, porque em “seus objetivos sociais, existem atividades típicas de administração. Conforme já informado inicialmente, as empresas que



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE CHARQUEADAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

desenvolvem atividades típicas de administrador deverão ser registradas, por força do art. 15 da Lei Federal nº 4.769/65. Ela não pode, em hipótese alguma, eximir-se de uma obrigação legalmente imposta.”.

Porém, a sua irresignação não deve prosperar, uma vez que a atividade-fim da Apelada é a prestação de serviços de limpeza em geral, não estando inserida nas atividades típicas do administrador.

Nesse sentido, fica clara a necessidade de anulação do certame, por vício técnico inicial no instrumento convocatório, que pode causar restrição da competitividade.

Em todo o caso, o Art. 49 da Lei de Licitação, diz que a Autoridade competente para aprovação do procedimento, poderá revogar a licitação por razões de interesse público, ou seja, em vez de haver a homologação, deve-se revogar o certame.

Art. 49. A autoridade competente para a aprovação do procedimento somente poderá revogar a licitação por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta, devendo anulá-la por ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado.

§1º A anulação do procedimento licitatório por motivo de ilegalidade não gera obrigação de indenizar, ressalvado o disposto no parágrafo único do art. 59 desta Lei.

§2º A nulidade do procedimento licitatório induz à do contrato, ressalvado o disposto no parágrafo único do art. 59 desta Lei.

§3º No caso de desfazimento do processo licitatório, fica assegurado o contraditório e a ampla defesa.

§4º O disposto neste artigo e seus parágrafos aplica-se aos atos do procedimento de dispensa e de inexigibilidade de licitação.

O presente parecer vai de encontro ao princípio da autotutela, fundamentado na Súmula nº 473 do Supremo Tribunal Federal, senão vejamos:

A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE CHARQUEADAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Ao discorrer sobre o princípio da autotutela, José dos Santos Carvalho Filho (Manual de Direito Administrativo. 30 ed. Rev., atualizado e ampliado. São Paulo: Atlas, 2016) leciona ser dever da Administração Pública, ao deparar-se com equívocos cometidos no exercício de sua atividade, revê-los para restaurar a situação de legalidade, conforme se verifica do seguinte trecho de sua doutrina:

“A Administração Pública comete equívocos no exercício de sua atividade, o que não é nem um pouco estranhável em vista das múltiplas tarefas a seu cargo. Defrontando-se com esses erros, no entanto, pode ela mesma revê-los para restaurar a situação de regularidade. Não se trata apenas de uma faculdade, mas também de um *dever*, pois que não se pode admitir que, diante de situações irregulares, permaneça inerte e desinteressada. Na verdade, só restaurando a situação de regularidade é que a Administração observa o princípio da legalidade, do qual a autotutela é um dos mais importantes corolários”. (p. 35)

Importante ressaltar que antes da homologação e adjudicação do certame em caso de revogação ou anulação inexistente inclusive direito ao contraditório e ampla defesa.

Nesse sentido é a decisão proferida no MS 23.402 STJ:

“RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 23.402 – PR (2006/0271080-4)
RELATORA : MINISTRA ELIANA CALMON

EMENTA: ADMINISTRATIVO – LICITAÇÃO – MODALIDADE PREGÃO ELETRÔNICO – REVOGAÇÃO – CONTRADITÓRIO.

“4 . A revogação da licitação, quando antecedente da homologação e adjudicação, é perfeitamente pertinente e não enseja contraditório. (grifo nosso)

5. Só há contraditório antecedendo a revogação quando há direito adquirido das empresas concorrentes, o que só ocorre após a homologação e adjudicação do serviço licitado. (grifo nosso)

6 . O mero titular de uma expectativa de direito não goza da garantia do contraditório. (grifo nosso)

Assim, pelo exposto, resta claro que ao licitante não há que se abrir prazo para contraditório e ampla defesa, considerando que há apenas uma expectativa do direito a contratação.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE CHARQUEADAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

CONCLUSÃO

Diante do exposto, opino pela anulação do certame, bem como com a correção dos vícios constantes do edital, e após seja retificado excluindo-se as exigências que motivaram a presente anulação.

Encaminhe-se os autos para a autoridade competente que autorizou o certame, para que manifeste-se ao presente parecer.

É o Parecer.

Charqueadas, 22 de novembro de 2023.

KARIN P. MARTIN SILVEIRA

Procuradora do Município

Homologo em ____/____/____.

RICARDO MACHADO VARGAS

Prefeito Municipal