



## PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA DA CONQUISTA

Procuradoria Geral  
www.pmvc.ba.gov.br

### **RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DA LICITAÇÃO MODALIDADE PREGÃO PRESENCIAL Nº 111/2016**

**PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 15.895/2016**

**Impugnante: INSTITUTO MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.**

**Impugnado: MUNICÍPIO DE VITÓRIA DA CONQUISTA – BA**

O Pregoeiro da Licitação, nomeado por meio do Decreto Municipal nº 16.930/2016, no uso de suas atribuições legais, vem apreciar o **PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DA LICITAÇÃO MODALIDADE PREGÃO PRESENCIAL Nº 111/2016**, cujo objeto é a **prestação de serviços técnicos, implantação e operacionalização de sistema de informática na gestão do ISSQN, com licença do uso de software, através da disponibilização do uso da nota fiscal de serviço eletrônica, declaração mensal de serviços eletrônica, declaração eletrônica de serviços financeiros, com fornecimento de data center, junto à Secretaria Municipal de Finanças**, proposto pela pessoa jurídica **INSTITUTO MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**, na forma dos artigos 4º e 41, § 2º da Lei Federal nº 8.666/93.

#### **I - DA ADMISSIBILIDADE E TEMPESTIVIDADE DO RECURSO:**

São pressupostos doutrinários e jurisprudenciais dessa espécie de recurso administrativo:



## PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA DA CONQUISTA

Procuradoria Geral  
www.pmvc.ba.gov.br

---

- tempestividade;
- fundamentação;
- pedido expresso de reforma do instrumento convocatório.

A data então prevista em edital para realização da sessão licitatória seria o dia 19 de dezembro de 2016. A lei de licitações dispõe que o prazo máximo para apresentação de impugnação ao instrumento editalício é o segundo dia útil que antecede a data da sessão, conforme o art. 41, §2º, de modo que a presente manifestação, tendo sido protocolada perante a administração no dia 06/12/2016, é tempestiva. Também foram preenchidos os demais requisitos legais, haja vista que a petição de impugnação está devidamente fundamentada e contém ao final pedido de retificação do edital.

### **II - DO EXAME DOS ATOS IMPUGNADOS**

A Impugnante ingressou com o pedido de impugnação ao edital da Concorrência Pública nº 001/2016, alegando em apertada síntese o seguinte:

1. Alega a impossibilidade de realização de Visita Técnica conforme previsto em edital em razão da natureza do objeto a ser contratado;
2. Questiona os requisitos técnicos exigidos, arguindo restritividade ilegal;
3. Questiona a ausência de exigência editalícia de comprovação de registro dos licitantes junto ao CRA/BA;



## PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA DA CONQUISTA

Procuradoria Geral  
www.pmvc.ba.gov.br

4. Argui a ilegalidade de exigência de apresentação de amostras como fase eliminatória do certame.

Eis o breve relatório, passemos ao julgamento.

### II – DO MÉRITO:

#### 1- DA VISITA TÉCNICA:

A visita técnica é procedimento comumente adotado pela Administração nos processos licitatórios. Seu objetivo maior é assegurar para ambas as partes que o objeto a ser licitado e suas peculiaridades, especialmente aquelas envolvendo o ambiente onde serão prestados os serviços e suas intercorrências, serão plenamente conhecidos pelos futuros contratantes.

A previsão, no item 23 do edital, de que o licitante deverá enviar representante para a realização de visita técnica pode levar à conclusão de que o ato seja condicionante para habilitação de licitantes no processo. Contudo, sabemos que a prática corriqueira desta Administração tem sido a de oportunizar a visita sem, contudo, condicionar a habilitação da empresa a tal exigência, vez que o principal interessado em conhecer as peculiaridades do objeto é o licitante, cabendo-lhe decidir sobre a conveniência do ato, bastando-lhe declarar a ciência do objeto em seus detalhes para que seja dispensada a visita.

Observa-se que não existe cláusula editalícia determinando tal obrigatoriedade de inclusão do documento dentre aqueles que deverão ser apresentados nos envelopes de habilitação, de modo que também não existe possibilidade de inabilitação do licitante por este motivo, ou ainda ferimento ao art. 37 da Constituição. Estão mantidos todos os requisitos de lei permitidos para habilitação do licitante. Assim, resta infundado o receio do Impugnante.



## PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA DA CONQUISTA

Procuradoria Geral  
www.pmvc.ba.gov.br

---

### 2 – DOS REQUISITOS TÉCNICOS EXIGIDOS:

O Impugnante aduz que a exigência de adoção do sistema desktop para um dos itens, consubstanciado na exigência de que o licitante realize a instalação do software cliente (validador), conforme item 6.9 do edital, frustra o caráter competitivo do certame, vez que inviabiliza a participação de empresas aptas a fornecer o software somente com tecnologia WEB.

Conforme observado no item 6.2 – Requisitos de tecnologia, o edital de fato determina que

*a solução deverá oferecer todas as suas funcionalidades em ambiente WEB para acesso via browser (no mínimo Internet Explorer e Mozilla Firefox), visando simplicidade, funcionalidade e interoperabilidade entre redes de ambientes heterogêneos.*

Assim, como está disposto em edital, existe a exigência de que a solução de serviço apresentada seja desenvolvida em sistema WEB, de modo que há aparente conflito entre este item e o anteriormente questionado. Neste ponto, assiste razão à Impugnante ao questionar tal exigência, visto que conflita diretamente com o texto expresso de edital. Deve ser então modificado o edital, excluindo-se o item combatido, ou, alternativamente, deve a Unidade Requisitante justificar adequadamente a necessidade de tal exigência, ato administrativo que deve ser prévio à publicação do edital.

### 3 – DA EXIGIBILIDADE DE REGISTRO DOS LICITANTES JUNTO AO CRA/BA:



## PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA DA CONQUISTA

Procuradoria Geral  
www.pmvc.ba.gov.br

O Impugnante observa que haveria, em tese, obrigação legal de a Administração exigir dos licitantes registro junto ao Conselho Regional de Administração – CRA/BA, de modo que a ausência de tal exigência eivaria de nulidade o processo.

Contudo, a jurisprudência pátria tem utilizado a atividade-fim da empresa licitante como critério para apreciar a exigibilidade de registro junto aos Conselhos Profissionais. Assim, resta evidente que a atividade-fim das empresas que se pretende contratar situa-se na área de Tecnologia da Informação e Informática, de modo que não existe qualquer ilegalidade em deixar de exigir registro junto ao CRA/BA.

Tal exigência, em verdade, considerando que não se coaduna com a atividade principal exercida pelas empresas que acorrerão ao certame, configuraria verdadeira cláusula de barreira à ampla participação nas licitações, sempre buscada e pretendida pela Administração. Neste sentido, juntamos vasta jurisprudência:

GRUPO I – CLASSE \_\_\_\_ – Primeira Câmara  
TC 022.455/2013-2  
Natureza(s): Pedido de Reexame (Representação)  
Órgão/Entidade: Banco do Brasil S.A.  
Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. INEXIGIBILIDADE DE REGISTRO DAS EMPRESAS QUE PRESTAM SERVIÇOS DE VIGILÂNCIA ARMADA EM CONSELHO REGIONAL DE ADMINISTRAÇÃO. RESTRIÇÃO AO CARÁTER COMPETITIVO DO CERTAME. CONHECIMENTO. IMPROCEDÊNCIA. PEDIDO DE REEXAME. CONHECIMENTO. NÃO PROVIMENTO.

### RELATÓRIO



## PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA DA CONQUISTA

Procuradoria Geral  
www.pmvc.ba.gov.br

Adoto como relatório a instrução elaborada no âmbito da Secretaria de Recursos, que contou com a anuência do titular da 3ª Diretoria daquela unidade técnica, atuando consoante delegação de competência fixada pela Portaria-Serur 3/2013:

*“Trata-se de pedido de reexame (peça 13) interposto pelo Conselho Regional de Administração do Espírito Santo – CRA/ES em face do Acórdão 6.094/2013 – TCU – 1ª Câmara (peça 10), que julgou improcedente a representação formulada pelo recorrente contra suposta irregularidade contida no edital do Pregão Eletrônico DINOP 2013/12963, promovido pelo Banco do Brasil S/A – BB, com vistas a contratar serviços de vigilância armada, compreendendo postos com cobertura ininterrupta, nos termos da legislação federal vigente, para as dependências utilizadas pelo banco no estado do Espírito Santo (peça 3, p. 1).*

### **HISTÓRICO**

1. *Em síntese, na condição de representante, o CRA/ES alegou que o edital do Pregão Eletrônico DINOP 2013/12963 não exigia a obrigatoriedade de registro no CRA/ES das empresas de serviços de vigilância armada, e que tal requisito configuraria uma garantia mínima e suficiente de que o futuro contratado deteria capacidade de cumprir com as obrigações contratuais (peça 1).*
2. *Contrariamente ao entendimento da representante, a Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas – Selog concluiu que a questão já havia sido analisada por este Tribunal que, a despeito de deliberações em contrário (v.g. Decisão 468/1996 – TCU – Plenário), vem notadamente decidindo considerar não obrigatório que os editais de licitação contenham a exigência de que as empresas que prestam serviços de segurança e vigilância estejam cadastradas nos Conselhos Regionais de Administração das respectivas unidades da federação (ex.: Acórdão 2.308/2007 – TCU – 2ª Câmara, Acórdão 2.475/2007 – TCU – Plenário e Relação 43/98 – AG – TCU – 2ª Câmara). Em vista disso, ponderou que a exigência suscitada pelo CRA/ES poderia ser interpretada como restrição ao caráter competitivo do certame e propôs o conhecimento da representação para que fosse considerada improcedente (peça 3, p. 2-5).*
3. *O Relator a quo acolheu a proposta técnica, o que resultou na prolação do Acórdão 6.094/2013 – TCU – 1ª Câmara nos seguintes termos (peça 10, p. 1):*



## PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA DA CONQUISTA

Procuradoria Geral  
www.pmvc.ba.gov.br

*Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da Primeira Câmara, quanto ao processo abaixo relacionado, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/1992 c/c os arts. 143, inciso III; e 237 do Regimento Interno/TCU, ACORDAM em conhecer da representação, para no mérito considerá-la improcedente, arquivando-a e dando ciência ao representante e à Diretoria de Apoio aos Negócios e Operações do Banco do Brasil S/A com o envio de cópia da respectiva instrução, conforme os pareceres emitidos nos autos.*

### **1. Processo TC-022.455/2013-2 (REPRESENTAÇÃO)**

**1.1. Representante:** Conselho Regional de Administração do Espírito Santo (00.746.918/0001-84)

**1.2. Unidade:** Banco do Brasil S.A.

**1.3. Relator:** Ministro José Múcio Monteiro

**1.4. Representante do Ministério Público:** não atuou

**1.5. Unidade Técnica:** Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).

**1.6. Advogado constituído nos autos:** não há.

**1.7. Determinações/Recomendações/Orientações:** não há.

**4. Inconformado, o recorrente interpôs o pedido de reexame, objeto da presente análise.**

### **EXAME DE ADMISSIBILIDADE**

**5. O exame preliminar de admissibilidade (peças 16 e 17) promovido pela Serur concluiu pelo não conhecimento do recurso interposto. De forma oposta, com fundamento no art. 48 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 278, §1º, do Regimento Interno do TCU, o Ministro Relator admitiu o recurso (peça 19).**

**6. Ultrapassada a fase de admissibilidade recursal, passa-se ao exame de mérito do recurso.**

### **EXAME TÉCNICO**



## PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA DA CONQUISTA

Procuradoria Geral  
www.pmvc.ba.gov.br

### **Argumentos do CRA/ES (peça 13):**

7. O recorrente alegou que, com o propósito de buscar uma posição adequada à legislação que objetiva a segurança na contratação de serviços, especialmente de vigilância para a administração pública, era imprescindível o cumprimento da obrigatoriedade do registro cadastral das empresas de vigilância e do seu Administrador Responsável Técnico no Conselho Regional de Administração, nos termos dos arts. 14 e 15 da Lei Federal 4.769/1965, bem como no art. 5º da CF (peça 13, p. 1-2).

8. Esclareceu que o segmento de vigilância é serviço submetido a dois tipos de fiscalização: a) por parte dos recursos humanos no recrutamento, seleção, treinamento e gestão de pessoal; b) por parte do Ministério da Justiça, por meio da Polícia Federal, justificada pelo uso de armas, instrumentos de defesa pessoal, ferramentas utilizadas pelos membros integrantes da equipe de segurança (peça 13, p. 2-3).

9. Complementou que a locação de mão de obra especializada decorre de recrutamento, seleção e treinamento, práticas privativas da profissão do Administrador, conforme alínea “b” do art. 2º da Lei 4.769/1965. Tal atribuição constitui-se numa delegação do Estado Brasileiro para que o CRA exercesse dever estatal na inspeção e fiscalização do trabalho, consoante art. 21, inciso XXIV, da CF (peça 13, p. 2-3).

10. Acresceu que a obrigação cadastral da locação de mão de obra no CRA da localidade em que atua a empresa, além de previsão legal, não constitui caráter restritivo à competição, mas confere maior segurança ao processo licitatório, garantindo a qualidade dos serviços prestados pelas prestadoras de serviços e evitando riscos de contratações com entidades desqualificadas tecnicamente ou inidôneas (peça 13, p. 3).

11. Ainda, informou que os atestados de capacidade técnica são certificados pelo CRA em que se encontram registradas as licitantes, o que cumpre ao disposto no art. 30 da Lei 8.666/1993, dispositivo legal que visa impedir a contratação de empresa desabilitada para a prestação dos serviços (peça 13, p. 3).

12. Ao final, requereu a reconsideração da decisão proferida por intermédio do Acórdão 6.094/2013 – TCU – 1ª Câmara, de sorte a manter coerência com a maioria dos julgados dessa Corte sobre o assunto, bem como com a sentença judicial que trata de locação de mão de obra, proferida em favor do CRA/ES (peça 13, p. 4).

13. Anexou ao recurso cópias do(a): i) parecer jurídico do CREA/ES que opina pelo registro de empresas locadoras de mão de obra junto



## PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA DA CONQUISTA

Procuradoria Geral  
www.pmvc.ba.gov.br

*aos conselhos regionais (peça 13, p. 5-11); ii) excerto do livro “Comentários à lei de licitações e contratos administrativos”, de Marçal Justen Filho (peça 13, p. 12-20); iii) Acórdão 3/2011 – Plenário, do Conselho Federal de Administração, que julgou obrigatório o registro de empresas locadoras de mão-de-obra nos Conselhos Regionais de Administração (peça 13, p. 21-32); iv) sentença judicial que considerou a atividade de locação de mão de obra sujeita ao registro no CRA, pois coloca à disposição de terceiro mão de obra selecionada e qualificada, exercendo atividades de administração, a exemplo de recrutamento e seleção de pessoal, admissão, demissão e administração de pessoal, pagamento de salários, gratificações, atividades inseridas no campo de recursos humanos, área privativa do Administrador, em consonância com o art. 2º da Lei 4.769/1965 (peça 13, p. 33-36).*

### **Análise**

14. *O exame proferido pela Selog não merece reparos.*
15. *De toda forma, em atenção ao efeito devolutivo do recurso, examinam-se os argumentos ventilados pelo recorrente.*
16. *Relativamente à tese central, obrigatoriedade de registro nos Conselhos Regionais de Administração – CRA das empresas de locação de mão de obra para a prestação de serviços de vigilância e segurança, a evolução jurisprudencial sobre o tema no âmbito desta Corte de Contas assentou a tese de inexigibilidade de tal requisito nos editais de licitação da administração pública federal.*
17. *O recorrente alega que a prestação de serviços de locação de mão de obra, dentre eles os exercidos por empresas de vigilância patrimonial são abarcados pelas atividades do profissional da administração, exigência prevista no art. 2º, “b”, da Lei 4.769/1965 e art. 1º da Lei 6.839/1980.*
18. *Todavia, segundo o art. 1º da Lei 6.839/1980, a obrigatoriedade de inscrição de empresas em determinado Conselho é determinada segundo a atividade central que compõem os serviços da atividade fim.*
19. *Nessa linha, o Superior Tribunal de Justiça firmou o entendimento de que o registro de empresas naquele Conselho somente serão obrigatórios em razão da atividade pela qual prestem serviços a terceiros, e não em relação a funções secundárias exercidas no domínio de sua estrutura interna.*
20. *Inclusive, afigura-se pouco razoável o argumento de que para selecionar os agentes de segurança evidencia-se necessário o*



## PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA DA CONQUISTA

Procuradoria Geral  
www.pmvc.ba.gov.br

*recrutamento, a seleção, o pagamento das remunerações devidas, as quais integrariam atividades da área de recursos humanos, próprias de administradores. Isso porque se trata de afirmativa de ampla abrangência, que se acatada, tornaria obrigatória a inscrição de qualquer empresa atuante no mercado no correspondente CRA de sua localidade, eis que, em geral, tais entidades detêm em sua estrutura organizacional setores relativos a recursos humanos.*

*21. Por conseguinte, a inscrição de pessoa jurídica no Conselho Regional de Administração se evidencia imprescindível desde que constituída para desempenhar atividades finalísticas próprias da profissão de administrador, nos termos do art. 2º da Lei 4.765/1965 e do art. 3º do Decreto 61.934/1967.*

*22. Nesse sentido, consta o entendimento desta Casa de que a exigência de registro em entidade de fiscalização profissional deve se encontrar atrelada à inscrição no conselho que fiscalize a atividade básica ou preponderante exercida pela empresa (Decisão 450/2001 – TCU – Plenário e Acórdão 2.521/2003 – TCU – 1ª Câmara).*

*23. No caso em apreço, a empresa de vigilância e segurança não exerce atividade precípua de administrador. O voto carreador do Acórdão 2.475/2007 – TCU – Plenário, reproduzido parcialmente abaixo, explica o tema:*

*4. Em relação à exigência indicada na alínea “a”, esclareço que este Tribunal, ao fazer a releitura dessa matéria, à luz da legislação de regência (Constituição Federal, art. 37, inciso XXI, Lei nº 8.666/1993, arts. 3º, 1º, inciso I, e 30, inciso I, Lei nº 4.769/1965, Lei nº 6.839/1980, Lei nº 7.102/1983 e Decreto nº 2.271/1997), passou a entender que é ilícita a exigência no sentido de que as empresas de segurança e vigilância, bem como seu responsável técnico, mantenham, para participar de procedimento licitatório com a Administração Pública, registro nos respectivos Conselhos Regionais de Administração (v.g., Acórdão nº 2.308/2007 - 2ª Câmara, Relator Ministro Aroldo Cedraz; Acórdãos nºs 1.449/2003 e 116/2006, ambos do Plenário e da relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti).*

*5. Faz-se necessário ter presente o comando constitucional de que somente se pode permitir exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações que deverão ser assumidas pela futura contratada (CF., art. 37, inciso XXI).*

*6. Em harmonia com essa regra constitucional, a Lei nº 8.666/1993 dispõe, em seu art. 3º, § 1º, inciso I, expressamente, que é vedado aos*



## PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA DA CONQUISTA

Procuradoria Geral  
www.pmvc.ba.gov.br

agentes públicos admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que prometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo. Relativamente à habilitação nas licitações, a aludida Lei de Licitações e Contratos Administrativos prevê uma série de limitações à inserção nos instrumentos convocatórios de cláusulas e condições que, de certa forma, incidam nas vedações estipuladas no mencionado art. 3º, § 1º, inciso I.

7. Especificamente quanto à documentação relativa à qualificação técnica, a Lei de Licitações prevê em seu art. 30, caput e incisos, que a Administração Pública, caso considere indispensável à garantia do cumprimento das obrigações que deverão ser assumidas pela futura contratada, consoante disposto na parte final do inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal, somente poderá exigir, se for o caso, a documentação indicada no referido dispositivo. Essa é a leitura que se pode ter do termo “limitar-se-á” contido no caput do supracitado art. 30.

8. É nesse contexto que deve ser analisada a exigência questionada na presente Representação, descrita na alínea “a” do parágrafo 3º deste Voto.

9. Dispõe o inciso I do art. 30 da Lei nº 8.666/1993 que a documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á: “I - registro ou inscrição na entidade profissional competente;” (grifado).

10. No caso sob análise, verifica-se que 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, não incidindo sobre elas, portanto, o comando do dispositivo acima transcrito.

11. Corroborando com o acima afirmado, o próprio Conselho Regional de Administração de São Paulo, respondendo indagação do Representante, informou, em 23/3/1994, que as empresas de Segurança e Vigilância que contenham em seus objetivos sociais tão-somente essas atividades de Segurança e Vigilância não estão obrigadas ao registro no mencionado Conselho de Administração (fl. 88).

12. No âmbito deste Tribunal, a despeito de deliberações em contrário (v.g., Acórdão nº 235/2002 - Plenário), percebe-se um movimento progressivo e consistente no sentido de considerar indevida tal exigência quando o objeto a ser licitado for a prestação de serviços de segurança e vigilância, conforme julgados mencionados no § 4º retro.



## PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA DA CONQUISTA

Procuradoria Geral  
www.pmvc.ba.gov.br

13. Na esfera do Poder Judiciário, o Tribunal Regional da 1ª Região já apreciou essa questão por diversas vezes, tendo concluído que a exigência em questão se mostra ilícita, por falta de previsão legal.

14. Merecem destaque os seguintes julgados: REO EM MS 2001.31.00.000229-5/AP, REMESSA EX-OFFICIO, Quinta Turma, DJ 18/6/2004, p. 30; REO 2000.39.00.004935-2/PA, REMESSA EX-OFFICIO, Quinta Turma, DJ 16/10/2003, p. 63., ambos da relatoria da Desembargadora Selene Maria de Almeida. Vide também: AMS 90.01.00843-7/DF, TRF1; REO 96.01.00917-5/MG, TRF1; REO 2000.39.00.004935-2, TRF1.

15. Pela clareza e objetividade, é importante transcrever o seguinte trecho do Voto condutor da deliberação exarada pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região - TRF1 ao apreciar a Remessa de Ofício em Mandado de Segurança Nº 2001.31.00.000229-5/AP, da relatoria da Desembargadora Selene Maria de Almeida, o qual não deixa dúvida quanto à ilicitude da exigência supracitada:

*“Cuida-se de remessa oficial de sentença proferida pelo Juízo da 1ª Vara Federal da Seção Judiciária do Estado do Amapá que, entendendo indevida a exigência de inscrição da impetrante, juntamente com seu responsável técnico, no Conselho Regional de Administração CRA/PA/AP, para se habilitar na Tomada de Preços nº 01/2001/DRA/AP, que tem por objeto a contratação de empresa para prestação de serviços de vigilância e segurança, concedeu a segurança pleiteada para determinar à autoridade coatora que se abstenha de exigir da impetrante a referida inscrição, bem como para afastar a necessidade de ter seus atestados de capacidade técnica registrados no CRA. (...)”.*

24. Nessa mesma linha de entendimento encontra-se o posicionamento do Poder Judiciário:

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. AGRAVO 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 precípua*



## PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA DA CONQUISTA

Procuradoria Geral  
www.pmvc.ba.gov.br

*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).*

*PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO ORDINÁRIA. CONSELHO REGIONAL DE ADMINISTRAÇÃO. ATIVIDADE BÁSICA. SERVIÇO DE VIGILÂNCIA, SEGURANÇA E TRANSPORTE DE VALORES. NÃO OBRIGATORIEDADE DO REGISTRO.*

*I - Segundo entendimento jurisprudencial firmado por esta colenda Oitava Turma, "a empresa que tem como atividade básica a segurança, vigilância ou transporte de valores não está obrigada a registrar-se no Conselho Regional de Administração, por inexistência de dispositivo de lei que a obrigue". (AC 2002.36.00.004848- 4/MT, Rel. Desembargadora Federal Maria Do Carmo Cardoso, Oitava Turma, e-DJF1 p.425 de 11/02/2011). II - Remessa oficial desprovida. (REO 200137000066750, DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE, TRF1 - OITAVA TURMA, 25/03/2011).*

*25. Logo, a exigência de registro junto ao Conselho Regional de Administração quando das contratações de terceirização de mão de obra ou prestação de serviços não se mostra pertinente, é exceção dos casos em que a atividade fim das empresas licitantes esteja diretamente relacionada à atividade de administrador, o que definitivamente não se amolda ao caso de contratação de serviços de vigilância e segurança, tratado nestes autos.*

*26. Vale ainda esclarecer a inaplicabilidade dos diversos precedentes mencionados no parecer jurídico acostado pelo recorrente na tentativa de comprovar a tese ora pugnada: Súmula 260 TCU, Acórdão 1.942/2009 – TCU – Plenário; Acórdão 2.917/2011 – TCU – Plenário; Decisões Plenárias 468/1996, 126/1999, 343/2002 e 384/2002.*

*27. O Enunciado TCU 260 determina como dever do gestor a exigência da Anotação de Responsabilidade Técnica referente a projeto, execução, supervisão e fiscalização de obras e serviços de engenharia, com indicação do responsável pela elaboração de plantas, orçamento-base, especificações técnicas, composições de custos unitários, cronograma físico-financeiro e outras peças técnicas. Veja-se que a situação não se enquadra ao caso em apreço, pois não*



## PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA DA CONQUISTA

Procuradoria Geral  
www.pmvc.ba.gov.br

*se trata de serviços de engenharia e obras, mas contratação de serviços de vigilância.*

*28. O Acórdão 1.942/2009 – TCU – Plenário, aludido pelo recorrente, relativo ao TC 012.675/2009-0, versa sobre irregularidades no edital de pregão promovido pelo Ministério da Cultura, em que restou exigida a comprovação de experiência de cinco anos, do licitante, na área de tecnologia da informação. Portanto, o precedente mencionado pelo parecer jurídico não se refere ao assunto tratado nos presentes autos – obrigatoriedade de registro nos conselhos, mas à exigência de comprovação de experiência mínima do licitante por meio de demonstrativo de quantitativo de tempo.*

*29. Da mesma forma, o mencionado Acórdão 2.917/2011 – TCU – Plenário não se evidencia análogo à situação abordada no processo, pois, naquela oportunidade, esta Casa tratou de licitação para a contratação por parte da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos de empresa para a prestação de serviços médicos, com legislação específica que disciplina o assunto e impõe o cadastro das empresas/instituições nos conselhos regionais de medicina por questão de fiscalização da saúde pública (Decreto 20.391/1932, Lei 6.839/1980, Resolução CFM 997/1980). Repise-se, no caso de serviços de vigilância e segurança, não há uma legislação própria que discipline a matéria ou que obrigue a inscrição no CRA.*

*30. As demais decisões plenárias mencionadas pelo recorrente referem-se ao posicionamento desta Casa em momento anterior ao novo entendimento sobre o tema, ora adotado, consoante explanado ao longo da presente instrução.*

*31. Por fim, quanto ao argumento de que existe sentença judicial favorável à tese argumentada pelo recorrente, insta esclarecer, que o TCU tem jurisdição própria e privativa sobre as pessoas e matérias sujeitas a sua competência, de modo que a proposição de qualquer ação no âmbito do Poder Judiciário não obsta que esta Corte cumpra sua missão constitucional, e, para o exercício de suas atribuições específicas, o TCU é instância independente, não sendo cabível, portanto, tal como pretende o interessado, que se aguarde manifestação do Poder Judiciário no tocante à matéria em discussão (Acórdão 2/2003 – TCU – 2ª Câmara).*

*32. Ante todo o exposto, o recurso deve ser conhecido para que lhe seja denegado provimento, mantendo-se incólume os termos do acórdão ora guerreado.*

### **CONCLUSÃO**



## PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA DA CONQUISTA

Procuradoria Geral  
www.pmvc.ba.gov.br

33. *Tratou-se de pedido de reexame interposto pelo Conselho Regional de Administração do Espírito Santo – CRA/ES em face do Acórdão 6.094/2013 – TCU – 1ª Câmara, que julgou improcedente a representação formulada pelo recorrente contra suposta irregularidade contida no edital do Pregão Eletrônico DINOP 2013/12963 promovido pelo Banco do Brasil S/A – BB com vistas a contratar serviços de vigilância armada, compreendendo postos com cobertura ininterrupta, nos termos da legislação federal vigente, para as dependências utilizadas pelo banco no estado do Espírito Santo.*

34. *O recorrente pugnou pela modificação do posicionamento desta Corte para que fosse exigida a inscrição junto ao Conselho Regional de Administração das empresas licitantes participantes do Pregão Eletrônico DINOP 2013/12963, pois, no seu entender, as atividades correlacionadas aos serviços de vigilância e segurança referem-se à profissão de administrador.*

35. *Em consonância com o exame anteriormente procedido pela Selog quando da instrução originária, conclui-se que a exigência de registro junto ao Conselho Regional de Administração no caso das contratações de terceirização de mão de obra ou prestação de serviços de vigilância e segurança não se mostra pertinente, a não ser que a atividade fim das empresas licitantes esteja diretamente relacionada à atividade do administrador, o que definitivamente não se amolda à situação sob exame.*

36. *Portanto, o recurso não deve ser provido.*

### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

37. *Ante o exposto, por força dos arts. 33 e 48 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 286 do RI/TCU, submete-se à consideração superior a presente análise do pedido de reexame interposto pelo Conselho Regional de Administração do Espírito Santo em face do Acórdão 6.094/2013 – TCU – 1ª Câmara, para:*

- a) conhecer do recurso;*
- b) no mérito, negar-lhe provimento; e*
- c) dar ciência ao recorrente e demais interessados do acórdão que vier a ser prolatado, bem como do relatório e do voto que o fundamentarem.”*

É o relatório.



## PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA DA CONQUISTA

Procuradoria Geral  
www.pmvc.ba.gov.br

---

### VOTO

Cuidam os autos de representação formulada pelo Conselho Regional de Administração do Espírito Santo – CRA/ES em face de suposta irregularidade contida no edital do Pregão Eletrônico DINOP 2013/12963, promovido pelo Banco do Brasil S/A – BB, com vistas a contratar serviços de vigilância armada para as dependências utilizadas pelo banco no estado do Espírito Santo.

2. Nesta oportunidade, aprecio pedido de reexame interposto pelo representante contra o Acórdão 6.094/2013–1ª Câmara (peça 10), que julgou improcedente a representação formulada pelo recorrente que propugnava pela ilegalidade da não exigência, no edital do mencionado certame, do registro das empresas de serviços de vigilância armada no CRA/ES. Além disso, alegou que tal requisito configuraria uma garantia mínima e suficiente de que o futuro contratado deteria capacidade de cumprir com as obrigações contratuais.

3. No expediente recursal, o recorrente alega, em síntese, que, na contratação de serviços, especialmente de vigilância para a administração pública, seria imprescindível o cumprimento da obrigatoriedade do registro cadastral das empresas de vigilância e do seu Administrador Responsável Técnico no Conselho Regional de Administração, nos termos dos arts. 14 e 15 da Lei 4.769/1965, bem como no art. 5º da Constituição. Para o recorrente, além da imposição legal, a obrigação cadastral não constitui caráter restritivo à competição nos procedimentos licitatórios.

4. Aduz, ainda, que a locação de mão de obra especializada decorre de recrutamento, seleção e treinamento, práticas privativas da profissão do Administrador, conforme alínea “b” do art. 2º da Lei 4.769/1965.

5. De acordo com o recorrente, a reforma da decisão combatida manteria coerência com a maioria dos julgados desta Corte sobre o assunto, bem como com sentença judicial que teria sido proferida em favor do CRA/ES que trata de locação de mão de obra.



## PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA DA CONQUISTA

Procuradoria Geral  
www.pmvc.ba.gov.br

6. Após a análise dos argumentos apresentados pelo recorrente, a Secretaria de Recursos propõe negar provimento ao recurso.
7. Acolho a análise empreendida pela Serur, razão pela qual a incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo de tecer as considerações a seguir.
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.)
9. Tal entendimento vai ao encontro do comando do art. 37, inciso XXI, da Constituição. Esse dispositivo estabelece que, nas licitações, somente se pode fazer exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações que deverão ser assumidas pela futura contratada.
10. Ademais, conforme ressaltou a unidade técnica, a obrigatoriedade de inscrição de empresas em determinado conselho é definida segundo a atividade central que é composta pelos serviços da sua atividade fim, nos termos do art. 1º da Lei 6.839/1980. Dessa forma, os mencionados arts. 2º, alínea “b”, 14 e 15 da Lei 4.769/1965, que dispõem sobre o exercício da profissão de Técnico de Administração, não impõem às empresas que exploram atividade de prestação de serviços de vigilância o registro na entidade competente para a fiscalização do exercício da profissão de administrador.
11. No que concerne a alegação de que existe sentença judicial favorável à tese defendida pelo recorrente, resalto a independência das instâncias, possuindo este Tribunal, por força de comando constitucional, jurisdição própria e privativa sobre as pessoas e matérias sujeitas a sua competência.
12. Dessa forma, as alegações do recorrente não se mostram aptas a alterar a deliberação recorrida.



## PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA DA CONQUISTA

Procuradoria Geral  
www.pmvc.ba.gov.br

13. Por fim, registro que o Conselho Federal de Administração – CFA requereu, por meio do expediente de peça 23, seu ingresso nos autos como interessado. No mencionado documento, a entidade faz considerações a respeito de seu papel na fiscalização do exercício da atividade de administrador e da “*ciência de administrar e organizar*”, noticia a existência de processo nesta Corte (TC 022.072/2013-6) que trataria da mesma matéria dos presentes autos para, ao final, solicitar sua habilitação no presente processo.

14. Quanto ao mencionado TC 022.072/2013-6, ressalto que cuida de solicitação formulada pela requerente a respeito de “*Registro de Atestados de Capacidade Técnica de empresas de locação de mão de obra em Conselhos Regionais de Administração*”.

15. Assim, em razão de nessa fase processual estar sendo apreciado pedido de reexame em processo no qual o solicitante não figura como parte e, ainda, por não vislumbrar no pedido razões legítimas para intervir no feito, tampouco relação de dependência, conexão ou continência com o TC 022.072/2013-6 a justificar a apreciação conjunta, principalmente quando a solicitação objeto desse processo pode até mesmo não ser conhecida, entendo que o pedido para ingresso nos autos deve ser indeferido.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que este Colegiado aprove a minuta de Acórdão que submeto à sua apreciação.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em  
18 de junho de 2014.

Destarte, como visto, a exigibilidade de registro junto ao conselho é, no caso em tela, desnecessária por conta da atividade principal requerida pelo objeto. Não assiste razão ao Impugnante neste ponto.

#### **4 – EXIGÊNCIA DE APRESENTAÇÃO DE AMOSTRA COMO ETAPA ELIMINATÓRIA DO CERTAME:**



## PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA DA CONQUISTA

Procuradoria Geral  
www.pmvc.ba.gov.br

O Impugnante questiona a exigência de apresentação de amostras como etapa eliminatória, alegando que a mesma só pode ser feita na condição de habilitação. Entretanto, ao observamos que o objeto da licitação é a prestação de serviço técnico, implantação e operacionalização do sistema, faz-se necessário a exigibilidade da amostra do software que será utilizado. O próprio edital apresenta as principais orientações e especificações para a realização da atividade objeto da licitação.

O julgamento das propostas, de acordo com o artigo 45 da Lei de Licitações, será realizado pela comissão de licitação, e serão respeitados os critérios que estão previamente estabelecidos no ato convocatório, de acordo com os fatores que estão exclusivamente nele expostos.

A descrição do objeto, e exigência de amostra do mesmo, não deve determinar características que apenas uma única empresa seja capaz de oferecê-la, então, a Administração descreverá o objeto detalhadamente, porém com cautela.

De fato, a regra geral é a de que a descrição minuciosa do objeto faça com que se torne dispensável a apresentação de amostras. Entretanto, é de necessidade da Administração a avaliação do objeto, antes de adquiri-lo. De acordo com a doutrina majoritária e a jurisprudência, em hipótese alguma será possível que a Administração peça amostra como condição de habilitação de empresa.

O Tribunal de Contas da União, através de uma representação, orientou que se deve pedir amostra, apenas, para a empresa com a qual se realizará o contrato. Caso a empresa não seja aprovada, chama-se a empresa que se classificou em segundo lugar e assim por diante, até que se encontre uma proposta com amostra adequada entre as empresas classificadas.

Assim sendo, o Edital de Licitação referente ao Pregão Presencial nº 111/2016, em seu Item “7. Critérios de Avaliação” determina que a primeira etapa será eliminatória para a licitante que até o presente momento havia sido declarada vencedora. Caso esta não cumpra os requisitos expostos no edital licitatório, esta não prosseguirá para a etapa seguinte. Tão logo, este item cumpre as recomendações emitidas pelos



## PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA DA CONQUISTA

Procuradoria Geral  
www.pmvc.ba.gov.br

---

Tribunais de Contas, vez que o licitante previamente declarado vencedor é o que será alcançado pela exigência de apresentação de amostra do software.

### **CONCLUSÃO:**

Pelas razões de fato e de direito acima aduzidas, o Pregoeiro e equipe de apoio concluem pelo deferimento parcial da Impugnação apresentada por **IMAP – Instituto Municipal de Administração Pública**, devendo ser alterados os pontos acima indicados a fim de que possa prosseguir regularmente o certame. **Publique-se e intime-se a parte interessada.**

Vitória da Conquista - Bahia, 08 de dezembro de 2016.

Neuton Pereira da Rocha  
Pregoeiro

### **Assessoria Jurídica:**

Leandro Andrade da Silva  
Procurador  
OAB/BA 25.064

**ORIGINAL ASSINADO**