



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA DA UNIÃO NO ESTADO DE MINAS GERAIS
ADVOGADOS

PARECER n. 0990/2015/CJU-MG/CGU/AGU

NUP: 00441.000136/2015-15

INTERESSADOS: MG/MS/DSEI/DISTRITO SANITÁRIO ESPECIAL INDÍGENA MINAS GERAIS E ESPÍRITO SANTO

ASSUNTOS: CONSULTA E ORIENTAÇÃO DE ATUAÇÃO - OUTROS ASSUNTOS

12.3. Impugnações, recursos, etc. Manifestação de conselho profissional acerca da imprescindibilidade de registro da empresa encarregada da prestação de serviços de limpeza e conservação. Pedido de retificação do Edital indeferido com fundamento na jurisprudência sedimentada no âmbito do Tribunal de Contas da União e dos Tribunais Regionais Federais.

Senhor Coordenador-Geral,

1. Submete-se a esta Consultoria Jurídica da União, para parecer, e-mail que nos foi enviado pelo órgão assessorado em que o Conselho Regional de Administração do Espírito Santo solicita, com base também em e-mail (nº 0824/2015/FISC/CRA-ES02, de 27 de agosto de 2015), retificação do Edital de Pregão Eletrônico nº 15/2015, para contratação de empresa especializada na prestação de serviços de limpeza e conservação, a fim de que seja incluído

2. A comunicação digital oriunda do órgão assessorado veio acompanhada do email oriundo do Conselho Regional de Administração em que este solicita a retificação do edital e expõe os argumentos destes para tanto, aduzindo, em resumo que a atividade a ser contratada na licitação em apreço envolveria locação de pessoas, atividade sujeita, segunda entende, à inscrição no Conselho mencionado.

3. Processo a mim distribuído em 31 de agosto de 2015. É o relatório.

II – Da fundamentação

4. Com relação ao tema em discussão, esta Consultoria Jurídica da União já teve a oportunidade de se manifestar por meio do Parecer nº 1.588/2014, da lavra do Advogado da União, Dr. Marcelo Augusto Carmo de Vasconcellos. Embora o mencionado parecer dissesse respeito à atividade de vigilância ou segurança privada, verifica-se que essa atividade possui similaridades com o objeto da presente licitação, pois

tratam ambos os casos de contratação de empresas para prestação de serviços fora de suas sedes, ou seja, típicos de terceirização de serviços.

5. Assim, citou precedente do Egrégio Tribunal de Contas da União, *verbis*:

[Voto do Ministro Relator].

3. Foram apontadas as seguintes irregularidades no Edital do Pregão Eletrônico 01/2007-03/2007, realizado pela Diretoria do foro da 2ª Circunscrição Judiciária Militar - 2ª CJM/SP:

a) ilegalidade das exigências contidas nos subitens XII, 1.3, 1.5 e 1.5.1 do Edital do Pregão em referência, que estabelecem a **necessidade de comprovação de inscrição da empresa licitante e de profissional de seu quadro permanente no Conselho Regional de Administração - CRA**, condição restritiva ao caráter competitivo do certame;

(...)

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 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.

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.** (grifado)

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 (art. 30, inc. I).

Contudo, **a inscrição nas entidades fiscalizadoras das profissões regulamentadas vincula-se, como bem salientou o MM. Magistrado, 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, in verbis:

“Art. 1º 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**.”

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 vigilância e segurança**, sendo descabida a exigência contida no Edital da Tomada de Preços nº 001/2001/DRT/AP, atacada no presente mandado de segurança. (grifado)

Ademais, esta Corte Regional ao apreciar caso semelhante assim se manifestou:

‘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 Conselho Regional de Administração. (grifado)

3. Remessa improvida.’ (REO 2000.39.00.004935-2/PA, Quinta Turma, Rel. Desembargadora Federal Selene Maria de Almeida, DJ 16/10/2003, p. 63)

(...)

Dessa forma, **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 ou de profissional de seu quadro de funcionário perante o Conselho Regional de Administração**.” (grifado)

16. Também nesse mesmo sentido tem decidido o Tribunal Regional Federal da 4ª Região, sendo relevante transcrever a seguinte ementa:

“ADMINISTRATIVO. EDITAL DE LICITAÇÃO. EXIGÊNCIA DE REGISTRO DAS EMPRESAS LICITANTES NO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO. RESPONSÁVEL TÉCNICO E ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA.

As atividades das empresas de prestação de serviço de limpeza e conservação e

prestação de serviço de vigilância desarmada, não se inserem dentre as hipóteses da lei regulamentadora da profissão de Administrador. Remessa ex officio improvida.”

(REO 2000.72.00.002178-2 - REMESSA EX OFFICIO, 3ª Turma, Relatora Desembargadora Maria de Fátima Freitas Labarrère, DJ 21/11/2001, p. 337). (grifado)
Vide ainda: AC 1998.04.01.087893-5, TRF4.

(Acórdão nº 2.475/2007-Plenário do TCU. Ministro Relator UBIRATAN AGUIAR. Sessão 21/11/2007). (Grifou-se).

6. Em adendo a tal posicionamento e agora de forma mais específica, cite-se o pronunciamento do Blog Zênite acerca do assunto em tela:

Comumente, nos deparamos com questionamentos sobre a necessidade de exigir o registro junto ao Conselho Regional de Administração competente nas licitações para a contratação de serviços terceirizados. E não é sem motivo, pois é grande a controvérsia que envolve a questão. Vejamos.

Primeiramente, é preciso reconhecer a falta de clareza das normas vigentes que estabelecem o plexo de atividades subordinadas ao controle dos Conselhos Regionais de Administração.

A Resolução Normativa CFA nº 390, de 30 de setembro de 2010, prescreve: “Art. 30 Serão obrigatoriamente registradas nos CRAs as Pessoas Jurídicas (PJ) de direito público e privado que explorem, sob qualquer forma, atividades de Administrador.”

Especificamente sobre os serviços terceirizados, o CFA, no Acórdão nº 01/97 – Plenário, acabou por “julgar obrigatório o registro das empresas prestadoras de serviços terceirizados (limpeza e conservação, segurança e vigilância, copeiragem e outros), cuja execução requer o fornecimento de mão de obra, nos Conselhos Regionais de Administração, por ficar caracterizadas atividades típicas do profissional Administrador, tais como: recrutamento, seleção, admissão, treinamento, desenvolvimento, movimentação e supervisão de recursos humanos”. (Grifamos.)

A partir disso, é possível concluir que o Conselho Federal de Administração – CFA se considera como entidade profissional competente para exercer a fiscalização das empresas que explorem, sob qualquer forma, a atividade de administração, o que conduz ao entendimento de que a inscrição dessas empresas neste Conselho se faz obrigatória.

Em manifestações pretéritas, o Tribunal de Contas da União manifestou-se no sentido de que a exigência da inscrição junto ao CRA competente nos casos de terceirização de serviços seria válida.

É o caso, por exemplo, do Acórdão nº 2783/2003 – Primeira Câmara, oportunidade na qual ficou assentado que seria “notório que empresas de conservação e limpeza devem ter lastro na área do conhecimento sobre Administração, haja vista as atividades de gerenciamento e execução de atividades laborais, o que justifica sem maiores problemas tal exigência do registro no CRA”. (Relator: Ministro Marcos Vinícios Vilaça. Sessão em 11/11/2003.)

Já em manifestações mais recentes, o TCU vem se posicionado no sentido de que a exigência quanto ao registro em entidade profissional deve guardar estrita relação com a atividade-fim dos licitantes, indicando uma alteração de entendimento.

No Relatório do Acórdão nº 1841/2011 – Plenário (o qual foi integralmente acolhido pelo Ministro Relator), por exemplo, 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.)

Esse posicionamento mais recente do TCU vai ao encontro daquele que vem sendo defendido pelo Poder Judiciário. Por todos, recomendamos a leitura dos Acórdãos nº AMS 200139000011593 – TRF 1ª Região – 5ª Turma; REO 200131000002295 – TRF 1ª Região – 5ª Turma e AMS – 39728 TRF 2ª Região – 2ª Turma.

Como se pode perceber, a questão é extremamente polêmica e controvertida. 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

Seguindo essa linha de raciocínio, é possível concluir, como regra, 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.[1]

7. Este também o posicionamento de nossos Tribunais Pátrios:

ADMINISTRATIVO. CONSELHO REGIONAL DE ADMINISTRAÇÃO. TERCEIRIZAÇÃO. SERVIÇO DE LIMPEZA E CONSERVAÇÃO. ATIVIDADE PREPODENRANTE NÃO RELACIONADA À ADMINISTRAÇÃO. INSCRIÇÃO. AUSÊNCIA DE OBRIGATORIEDADE. 1. O pressuposto necessário à exigência de registro de uma empresa junto ao Conselho Profissional é que a atividade-fim exercida pela mesma seja privativa daquela especialidade profissional (Lei 6.839/80, art. 1º). 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. 2. No caso presente, trata-se de pleito de empresa que terceiriza serviços de mão-de-obra, portanto, não exerce atividade típica e privativa de técnico de administração, nos termos do art. 2º, b, da Lei n. 4.769/65. Desse modo, se a atividade principal do estabelecimento não se refere à execução direta de atividades ligadas à administração, dispensa a necessidade de registro na entidade autárquica fiscalizadora. 3. Nesse sentido, também é o entendimento dos Tribunais Regionais Federais da 2ª, 4ª e 5ª Regiões, além deste Tribunal que bem delineiam a questão. "(...) 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 Regional de Administração. (...). (AC 200236000048614, DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE, TRF1 - OITAVA TURMA, e-DJF1 DATA:13/08/2010 PAGINA:453.). "(...) 2. A empresa que tem como atividade básica a "prestação de serviços de limpeza, conservação, higienização, desinfecção, dedetização, adaptações, reparos e reformas em prédios comerciais e residenciais, ajardinamentos, administração de condomínios e locação de mão-de-obra em geral não está obrigada a registrar-se no Conselho Regional de Administração, afigurando-se ilegal, na espécie, a exigência de inscrição, pagamento de taxas ou anuidades ao Conselho recorrente, por não existir dispositivo de lei que a obrigue. 3. O fato de a uma empresa selecionar pessoas para compor seu quadro de funcionários não a obriga a se inscrever no Conselho Regional de Administração. (...)." (AC 200036000090358, JUIZ FEDERAL MÁRCIO LUIZ COÊLHO DE FREITAS, TRF1 - 1ª TURMA SUPLEMENTAR, e-DJF1 DATA:19/04/2013 PAGINA:791.) 4. Apelação e remessa oficial não providas.[2]

PROCESSO CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO. OBRIGATORIEDADE DE REGISTRO EM CONSELHOS PROFISSIONAIS. FATOR DETERMINANTE. ATIVIDADE-FIM DA SOCIEDADE. PRESTADORA DE SERVIÇOS DE LIMPEZA EM GERAL, MÃO-DE-OBRA ESPECIALIZADA, CONSERVAÇÃO, PORTEIROS E JARDINAGEM. INEXIGIBILIDADE DE REGISTRO NO CONSELHO REGIONAL DE ADMINISTRAÇÃO. DECISÃO MANTIDA PELOS SEUS PRÓPRIOS FUNDAMENTOS. RECURSO IMPROVIDO. 1. Persistem imaculados e impassíveis os argumentos nos quais o entendimento foi firmado, subsistindo em si as mesmas razões expendidas na decisão agravada. 2. Com fulcro na Lei nº 6.839/80, que dispõe sobre o registro dos profissionais liberais e das pessoas jurídicas nas entidades fiscalizadoras do exercício das profissões, consagrou-se a obrigatoriedade de registro de empresas nos Conselhos Profissionais somente nos casos em que sua atividade-fim decorrer do exercício profissional ou em razão da qual prestam seus serviços a terceiros. Precedentes do Superior Tribunal de Justiça. 3. O artigo 2º, da Lei 4.769/65 enumera as atividades da profissão de Técnico de Administração, estando obrigada a ser registrada no Conselho Regional de Administração a empresa cuja atividade-fim esteja prevista no referido rol. 4. No caso em tela, a Agravada não está sujeita ao registro no CRA, pois, dentre os seus objetivos sociais, verifica-se que a sua atividade preponderante é a de prestação de serviços de limpeza em geral, mão-de-obra especializada, conservação, porteiros e jardinagem.– Precedentes desta Corte. 5. Agravo Interno improvido.[3]

Ementa: TRIBUTÁRIO E ADMINISTRATIVO. EMPRESA DE LIMPEZA E CONSERVAÇÃO. REGISTRO NO CONSELHO REGIONAL DE ADMINISTRAÇÃO. DESCABIMENTO. ANUIDADE. INEXIGIBILIDADE.

RECURSOS IMPROVIDOS. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA.

1 – Cinge-se a controvérsia a verificação de ser ou não exigível a inscrição da impetrante no Conselho Regional de Administração com a consequente cobrança de anuidade.

2 – A obrigatoriedade de registro nos Conselhos Profissionais, nos termos da legislação específica (Lei nº 6.839/80, art. 1º), vincula-se à atividade básica ou natureza dos serviços prestados.

3 – Não obstante os fundamentos do recorrente, ao afirmar que a apelada exerce atividade de administração, observa-se da documentação trazida que a notificação, objeto da impetração deste *mandamus*, tem como fundamento a locação de mão-de-bra para a prestação de serviços gerais.

4 – A despeito de constar como objeto social da empresa recorrida as atividades de administração e auditoria, e de se verificar que a sua atividade básica é a prestação de serviços de limpeza, asseio e conservação em geral, sendo fornecedora desta mão-de-obra e não, como tenta afirmar a recorrente, de mão-de-obra especializada em atividade privativa de administrador.

5 – Precedentes deste Tribunal.

6 – Remessa Oficial e apelação improvidas. Sentença mantida.[4]

III – Conclusão.

13. Por todo o exposto, forte nos precedentes acima invocados, somos de opinião pelo indeferimento da solicitação oriunda do Conselho Regional de Administração, mantendo-se incólume os termos do Edital de Pregão Eletrônico nº 15/2015 do órgão assessorado.

14. É o parecer.

Belo Horizonte, 1º de setembro de 2015.

Anderson Morais Diniz

Advogado da União

OAB/MG 59.718

[1] In <http://www.zenite.blog.br/a-terceirizacao-e-a-exigencia-de-registro-junto-ao-cra/#.VeUC-PQYGf8>

[2] Tribunal Regional Federal da 1ª Região, Apelação Cível nº 00009817620104013503, Des. Federal Reynaldo Fonseca, 7ª Turma, julgado em 22/07/2014, publ. em 01/08/2014, e-DJF1, pág. 502.

[3] Tribunal Regional Federal da 2ª Região, Apelação Cível nº 200651010227143, Des. Fed.

Guilherme Diefenthaeler, 5ª Turma Especializada, julgado em 27/03/2012, publ. em 11/04/2012, e-DJF2R, pág. 219

[4] Tribunal Regional Federal da 5ª Região, Apelação em Mandado de Segurança nº 95671-CE, processo nº 0023970-61.2004.4.05.8100, publicado em 06/11/2009

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00441000136201515 e da chave de acesso 3334a070

Documento assinado eletronicamente por ANDERSON MORAIS DINIZ, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 4152384 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>, após cadastro e validação do acesso. Informações adicionais: Signatário (a): ANDERSON MORAIS DINIZ. Data e Hora: 01-09-2015 15:05. Número de Série: 6102308232429664436. Emissor: AC CAIXA PF v2.
