



## DECISAO SOBRE PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO

PREGAO PRESENCIAL 014/2021  
PROCESSO ADMINISTRATIVO 050/2021

Trata-se de Impugnação ao Edital de Pregão Presencial nº 014/2021, apresentado pela empresa EXCELLENCE SERVICE E CONSTRUÇÕES EIRELI, CNPJ sob nº 10.279.167/0001-97, tempestivamente, em que pretende a impugnante a revisão dos termos editalícios.

### I. DA ADMISSILIDADE DA IMPUGNAÇÃO

A Lei nº 10.520/02, que instituiu o pregão, não disciplinou prazos para apresentação de pedidos de esclarecimento e impugnações aos editais. Regra geral, essa disciplina foi fixada pelo do art. 12 do Decreto nº 3.555/00, que regulamenta a forma presencial do pregão que *“até dois dias úteis antes da data fixada para recebimento das propostas, qualquer pessoa poderá solicitar esclarecimentos, providências ou impugnar o ato convocatório do pregão”*.

Por seu turno, o art. 110 da Lei nº 8.666/1993 reza que na contagem dos prazos estabelecidos nesta Lei, excluir-se-á o dia do início e incluir-se-á o do vencimento, e considerar-se-ão os dias consecutivos, exceto quando for explicitamente disposto em contrário.

Para assegurar a garantia constitucional do contraditório criou-se a impugnação ao edital como um instrumento administrativo de contestação da ilegalidade de cláusulas do ato convocatório, cujo exercício é atribuído ao licitante ou por qualquer cidadão (§§ 1º e 2º do art. 41 da Lei nº. 8.666/93). Deve ser entendido como uma forma de provocação da Administração à verificação da legalidade do ato convocatório.

Vale ressaltar que a impugnação apresentada foi publicada imediatamente no portal da transparência do Município para conhecimento de todos os interessados.



## **II. DO PEDIDO DAS RECORRENTE**

Alega a empresa impugnante que o certame possui serviços diversos, os quais poderiam ter o julgamento da melhor proposta por item licitado, devendo a utilização do tipo constante no presente edital ser devidamente fundamentado, e ainda pede a apresentação da justificativa fundamentada do critério de julgamento utilizado, ou, em caso de impossibilidade em justificar, seja adequado o critério, bem como a adjudicação.

Requer também que seja anulado o pedido de registro da empresa e responsável técnico junto ao Conselho Regional de Administração - CRA.

## **III. DA ANÁLISE DOS FATOS:**

Analisando os termos da impugnação e verificando a necessidade ou não de cumprir as exigências postulada pela Impugnante, encaminhamos os documentos de impugnação a assessoria jurídica do município, o qual apresentou os pontos abaixo:

### **1.1. DOS ITENS INDIVIDUALIZADOS E DA AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA DO TIPO “MENOR PREÇO GLOBAL”**

Da alegação da empresa impugnante, temos que esta merece prosperar, uma vez que nas licitações que adotam o sistema de registro de preços deverá, como regra, adotar o critério para julgamento o de menor preço por item, admitindo, todavia, a adoção do critério de menor preço global, devendo este ser devidamente justificado.

Analisando o presente edital licitatório, se vê que, de fato, inexistente a justificativa pela opção do critério de julgamento no próprio edital, se fazendo necessária a alteração deste, passando a constar a justificativa.

Verificando detidamente o objeto licitatório, observa-se que este possui itens individualizados, o que, em uma ótica inicial, permitiria o julgamento por item.

Contudo, analisando os itens a serem contratados pela municipalidade, se vê o cargo de “supervisor”, o qual terá como função a supervisão dos serviços contratados, sendo uma espécie de “elo de ligação” entre a Administração e os profissionais que executarão o serviço contratado.



Assim, não soaria razoável o firmamento de contratos distintos, sendo, inviável a lavratura de contrato com empresas distintas, possuindo, por exemplo, supervisor pertencente a empresa distinta da dos outros profissionais, dificultando a gestão contratual.

Desta feita, observa-se que o julgamento por item ocasionaria transtornos à Administração, uma vez que dificultaria a fiscalização e gerência dos contratos gerados, uma vez que poderiam ser gerados 14 (catorze) contratos distintos, trazendo prejuízo para o conjunto ou perda da economia de escala, como prevê a Súmula nº 247 do TCU:

*“Súmula 247: É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade (negritou-se).”*

Ademais, a jurisprudência do TCU, vem salientando o entendimento que a administração de inúmeros contratos por um corpo de servidores deduzido enquadraria na exceção prevista na súmula supracitada, ocasionando prejuízo ao conjunto de bens a serem adquiridos.

9. *Urge frisar, preliminarmente, que a adjudicação por grupo ou lote não pode ser tida, em princípio, como irregular. É cediço que a Súmula nº 247 do TCU estabelece que as compras devam ser realizadas por item e não por preço global, sempre que não haja prejuízo para o conjunto ou perda da economia de escala. Mas a perspectiva de administrar inúmeros contratos por um corpo de servidores reduzido pode se enquadrar, em nossa visão, na exceção prevista na Súmula nº 247, de que haveria prejuízo para o conjunto dos bens a serem adquiridos.*

10. *A Administração deve sopesar, no caso concreto, as consequências da multiplicação de contratos que poderiam estar resumidos em um só, optando, então, de acordo com suas necessidades administrativas e operacionais, pelo gerenciamento de um só contrato com todos os itens ou de um para cada fornecedor. É claro que essa possibilidade deve ser exercida dentro de padrões mínimos de proporcionalidade e de razoabilidade (grifou-se e negritou-se). ([3] TCU. Acórdão nº 2.796/2013. Órgão Julgador: Plenário. Relator: Ministro José Jorge. Data da Sessão: 16/10/2013.)*

O TCU também já decidiu ser legítima a contratação de serviços terceirizados no regime de empreitada por preço global, sendo dever da Administração estabelecer a composição dos custos unitários, o que fora realizado no presente certame, *in verbis*:

1. *É legítima a contratação conjunta de serviços terceirizados, sob gestão integrada da empresa contratada, no regime de empreitada por preço global e com enfoque no controle qualitativo ou de resultado, devendo a Administração, na fase de planejamento da contratação, estabelecer a composição dos custos unitários de mão de obra, material,*



insumos e equipamentos, bem como realizar preciso levantamento de quantitativos, em conformidade com o art. 7º, § 2º, inciso II, c/c o art. 40, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993, o art. 9º, § 2º, do Decreto 5.450/2005 e a Instrução Normativa Seges/MPDG 5/2017.

Assim, se vê a necessidade da Administração justificar plausivelmente a adoção do critério de julgamento “menor preço global” para o presente processo licitatório.

Finalizando a análise do presente pedido, o Procurador Jurídico opina pela justificativa para a adoção deste critério se pautar pela capacidade da administração em gerir apenas um contrato, não soando viável o firmamento de catorze contratos distintos com o mesmo fim, qual seja: a locação de mão de obra.

## **1.2. DA DESNECESSIDADE DE INSCRIÇÃO DA EMPRESA NO CONSELHO REGIONAL DE ADMINISTRAÇÃO**

Além do critério de julgamento, a impugnante apresentou questionamentos acerca da ilegalidade da exigência de registro das licitantes no Conselho Regional de Administração (CRA-MT), a qual consta do item 11.7.5 do edital convocatório:

**11.7.5.Registro ou Inscrição da licitante, bem como do seu profissional habilitado, no Conselho Regional de Administração – CRA (cessão de mão de obra), através da apresentação da Certidão de Regularidade da empresa e do seu responsável técnico junto ao órgão;**

Aduz a impugnante que a exigência do registro de qualificação técnica obsta a concorrência, sendo esta contrária ao disposto no artigo 37, XXI, da Constituição Federal, o qual dispõe que somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

O pregoeiro, visando corroborar com eventual decisão, haja vista questionamentos informais acerca da exigência citada, contactou com o Conselho Regional de Administração (CRA-MT), o qual exarou uma nota técnica consignando a necessidade de se exigir tal registro das empresas que vierem a participar do certame licitatório.

Pois bem. Analisando o teor da nota técnica emitida pela seccional do CRA, se vê que a mesma colacionou alguns acórdãos do Tribunal de Contas da União afirmando a necessidade das empresas que forneçam o objeto licitando serem devidamente registradas nesta autarquia.



Todavia, ao averiguar os entendimentos atuais da jurisprudência pátria, se vê pertinente a impugnação da empresa Excellence Service e Construções EIRELI, uma vez que, conforme o Acórdão nº 4608/2015 do TCU não há exigibilidade das empresas de locação de mão de obra o registro junto ao Conselho Regional de Administração, *in verbis*:

*Nas licitações públicas, é irregular a exigência de que as empresas de locação de mão de obra estejam registradas no Conselho Regional de Administração, (grifo nosso) uma vez que a obrigatoriedade de inscrição de empresa em determinado conselho é definida em razão de sua atividade básica ou em relação àquela pela qual preste serviços a terceiros, nos termos do art. 1º da*

*Lei*

*6.839/80.*

*Voto:*

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.)

Neste mesmo sentido, tem-se entendimentos jurisprudenciais no âmbito do Poder Judiciário, o que corrobora com a irregular exigência contida no item 11.7.5 do presente edital, senão vejamos:

Por certo, a atividade de limpeza não está enquadrada entre aquelas que a referida lei prevê como atividades sob a regulamentação e fiscalização do Conselho Regional de Administração, em virtude de que esta especialidade profissional é utilizada apenas como meio de obtenção de seus objetivos primordiais. (TJSC. Apelação Cível em Mandado de Segurança nº 2004.009192-3, 3ª Câmara de Direito Público. Rel. Luiz César Medeiros. Julg. 22.08.2009) (grifo nosso)

Administrativo. Mandado de Segurança. Licitação. Empresa de limpeza e conservação. Atestado de capacidade técnica registrado no Conselho Regional de Administração. Nulidade do certame. - Se a atividade-fim das empresas não as sujeita à inscrição no Conselho Regional de Administração, é nula a licitação que as inabilitou na licitação por falta de apresentação de atestado de capacidade técnica registrado naquele Conselho. (TRF4. Remessa Ex Officio em Mandado de Segurança nº 33.792/PR - 2004.70.00.033792-0, 3ª Turma. Rel. Silvia Maria Gonçalves Goraieb. Julg. 03.04.2006)

Administrativo. Conselho Regional de Administração. Empresa que exerce atividade de limpeza, conservação e vigilância patrimonial. Desnecessidade de registro no CRA. Apelação e remessa oficial não providas. 1. A obrigatoriedade do registro de uma empresa em determinado conselho profissional se define em razão da atividade básica que ela exerce ou em relação àquela pela qual presta serviços a terceiros (Lei nº 6.839/80, art. 1º). **2. A empresa que exerce atividade de limpeza, conservação e vigilância patrimonial não está obrigada a registrar-se no CRA, nem está sujeita à fiscalização do referido Conselho, por não exercer atividades peculiares à administração.** 3. Apelação e remessa oficial não providas. ” (TRF 5ª Região, AC – Apelação Cível – 385649, DJE de 19/11/2009). (grifo nosso)



Assim, se vê que a presente exigência acaba por obstar a participação de licitantes que não possuem o presente registro, vindo a restringir a concorrência, e a consequente proposta mais vantajosa à Administração, sendo, ilegal a exigência de inscrição no Conselho Regional de Administração.

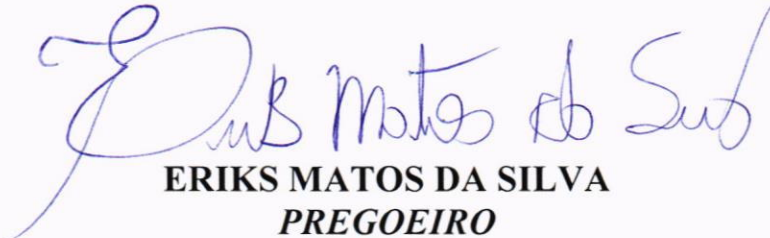
Desta feita, quanto à ilegalidade apontada pela impugnante o Procurador Jurídico signatário opina pela republicação do edital convocatório, retirando a exigência contida no item 11.7.5 do edital do Pregão Presencial nº 014/2021.

#### IV. DA DECISÃO

Por todo o exposto e consubstanciado em análise e ordenamento jurídico, concluímos pelo conhecimento da impugnação e que no mérito lhe seja **DADO PROVIMENTO** sendo adotada as seguintes medidas na retificação do edital:

- a) A apresentação de justificativa pela adoção do critério de julgamento “menor preço global”.
- b) A exclusão do item 11.7.5, o qual exige como qualificação técnica das empresas licitantes a inscrição no Conselho Regional de Administração, vez que não há necessidade legal para a inscrição dessas no conselho supracitado, sendo uma ofensa ao disposto no artigo 37, XXI da Constituição Federal.
- c) Republicação do edital, conforme preceitua o artigo 21, § 4º da Lei nº 8.666/93.

Santo Antônio do Leste-MT, 25 de junho de 2021

  
**ERIKS MATOS DA SILVA**  
**PREGOEIRO**