



SENADO FEDERAL

AVISO

Nº 26, DE 2014


(nº 271-GP/TCU, na origem)

Brasília, 11 de abril de 2014.

Excelentíssimo Senhor Presidente do Congresso Nacional,

Com meus cordiais cumprimentos, encaminho a Vossa Excelência cópia do Acórdão nº 447/2014 (acompanhado dos respectivos Relatório e Voto), para os fins previstos no item 9.2 da referida Deliberação, proferida pelo Plenário deste Tribunal, na Sessão Extraordinária de 26/2/2014, ao apreciar o processo nº TC-045.072/2012-4, que trata de representação acerca de possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico nº 204/2012 – PU/UFES.

Respeitosamente,


AROLDO CEDRAZ
Vice-Presidente, na Presidência



ACÓRDÃO Nº 447/2014 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 045.072/2012-4.
2. Grupo I - Classe de Assunto: VII - Representação.
3. Interessados: MV Coaraci Indústria e Comércio de Móveis Ltda. ME (11.110.713/0001-24); Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (33.665.647/0001-91).
4. Entidade: Universidade Federal do Espírito Santo - UFES.
5. Relator: Ministro José Jorge.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Secretaria de Controle Externo no Estado do Espírito Santo - (Secex-ES).
8. Advogados constituídos nos autos: João de Carvalho Leite Neto (OAB/DF 19.914), Pablo Figueiro Leite Kraft (OAB/DF 36.710), Adriana Fernandes de Souza (OAB/DF 36.452) e outros.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pela empresa MV Coaraci Indústria e Comércio de Móveis Ltda. ME acerca de possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico nº 204/2012 – PU/UFES, realizado pela Universidade Federal do Espírito Santo – UFES com vistas à *“contratação de empresa especializada, com fornecimento de material e mão de obra, na prestação de serviços de produção e instalação de mobiliários para diversos departamentos da UFES, campus Goiabeiras e Maruípe”*.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. considerar que os esclarecimentos trazidos pelo CONFEA, em atendimento à oitiva determinada no item 9.4 do Acórdão nº 681/2013-Plenário, não lograram afastar a ilegalidade atinente ao art. 1º, item 16, da Resolução CONFEA nº 417/1998;

9.2. submeter a matéria ao Congresso Nacional, tendo em vista que, a teor do disposto no art. 49, inc. V, da Constituição Federal, detém aquela Casa competência exclusiva para *“sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar”*;

9.3. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, à UFES e ao CONFEA.

10. Ata nº 6/2014 – Plenário.

11. Data da Sessão: 26/2/2014 – Extraordinária.


12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0447-06/14-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Raimundo Carreiro, José Jorge (Relator) e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.


(Assinado Eletronicamente)
AROLDO CEDRAZ
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ JORGE
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 045.072/2012-4

Natureza: Representação

Entidade: Universidade Federal do Espírito Santo - UFES

Interessados: MV Coaraci Indústria e Comércio de Móveis Ltda. ME (11.110.713/0001-24); Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (33.665.647/0001-91)

Advogados constituídos nos autos: João de Carvalho Leite Neto (OAB/DF 19.914), Pablo Figueiro Leite Kraft (OAB/DF 36.710), Adriana Fernandes de Souza (OAB/DF 36.452) e outros

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES EM EDITAL DE LICITAÇÃO. EXIGÊNCIAS DE HABILITAÇÃO SEM AMPARO LEGAL. DETERMINAÇÃO À UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO PARA ANULAÇÃO DO CERTAME. CUMPRIMENTO DA DELIBERAÇÃO. POSSÍVEL CONTRARIEDADE À LEI DE ATO NORMATIVO DO CONFEA. OITIVA DO CONSELHO DE FISCALIZAÇÃO. ESCLARECIMENTOS INSUFICIENTES PARA ELIDIR A ILEGALIDADE SUSCITADA. NECESSIDADE DA SUSTAÇÃO DO ATO NORMATIVO. COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO CONGRESSO NACIONAL. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto, como parte integrante deste relatório, a bem elaborada instrução produzida no âmbito da Secex-ES, pela Auditora Viviane Corrêa Gomes, vazada nos seguintes termos:

“INTRODUÇÃO

1. *Cuidam os autos de Representação formulada pela Sra. Bárbara Cristina de Oliveira Guimarães Santos, na condição de sócia-administradora da empresa MV Coaraci Indústria e Comércio de Móveis Ltda. ME, acerca de possíveis irregularidades no âmbito do Pregão Eletrônico nº 204/2012 – PU/UFES, realizado pela Universidade Federal do Espírito Santo - UFES, objetivando “a contratação de empresa especializada, com fornecimento de material e mão de obra, na prestação de serviços de produção e instalação de mobiliários para diversos departamentos da UFES, campus Goiabeiras e Maruípe”.*

2. *Após a adoção de medida cautelar, por despacho do Exmo. Sr. Ministro Relator (peça 07) determinando, com fundamento no art. 45 da Lei 8.443/92 c/c o art. 276 do Regimento Interno/TCU, a suspensão dos atos relativos ao citado Pregão Eletrônico nº 204/2012 – PU/UFES, devidamente comunicada ao Plenário deste TCU, na forma do art. 276, § 1º, do Regimento Interno (peça 11), os esclarecimentos prestados pela Universidade em sede de oitiva foram apreciados em sessão plenária de 27/03/2013 (peças 16 e 18) e deliberado por meio do Acórdão 681/2013-TCU-Plenário (peça 17):*

9.1. *considerar procedente a representação;*

9.2. *com base no art. 71, IX, da Constituição Federal, c/c o art. 45 da Lei nº 8.443/92, determinar à UFES que adote, no prazo de 10 (dez) dias a contar da ciência, as providências necessárias à anulação do edital do Pregão Eletrônico nº 204/2012 – PU/UFES, encaminhando ao Tribunal, no mesmo prazo, documentação que comprove o cumprimento desta determinação;*

9.3. dar ciência à UFES de que foram identificadas, no edital do Pregão Eletrônico nº 204/2012 – PU/UFES, “disposições restritivas consignadas nos itens 19.3.2, 19.3.3, 19.3.4, 19.3.4.1, 19.3.5, 19.3.5.1, 19.4, 19.4.1, 19.4.1.2 e 31.1.24, relacionadas com o suposto enquadramento dos serviços no item 16 da Resolução Confea 417, de 27/3/1998”;

9.4. determinar à Secex-ES que promova a oitiva do CONFEA para que se manifeste acerca dos argumentos lançados na presente representação atinentes à ilegalidade do art. 1º, item 16, da Resolução CONFEA nº 417/1998;

9.5. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, à UFES, à empresa MV Coaraci Indústria e Comércio de Móveis Ltda. ME e ao CONFEA.

EXAME TÉCNICO

3. A Universidade deu cumprimento ao determinado no item 9.2 do Acórdão 681/2013-TCU-Plenário, consoante evidencia com a cópia do extrato de anulação do Pregão Eletrônico nº 204/2012 registrada no SIASG (Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais) e anexa ao Ofício 195/2013-GR, do Reitor (peça 27), em resposta à notificação deste TCU (Ofício 0182/2013-TCU/SECEX-ES - peça 19).

4. O Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura em atenção à oitiva promovida por meio do Ofício 0184/2013-TCU/SECEX-ES, de 03/04/2013 (peça 21), apresentou os esclarecimentos constantes da peça 25, consubstanciado no Ofício 1663, de 02/05/2013, de autoria de advogados constituídos nos autos pelo presidente da entidade (peça 24), no qual encaminham o Parecer 0396/2013-GTE, “elaborado pela área técnica do Confea, no intuito de demonstrar a legalidade da exigência do registro nos Creas para as empresas que se organizem para executar obras ou serviços relacionados às atividades do Sistema Confea/Crea, face o disposto nos arts. 59 e 60, da Lei nº 5.194/1966” (peça 25, p. 01).

5. No Parecer 0396/2013-GTE, da lavra da geóloga Sra. Silvia Aida Rodrigues da Cunha, Gerente Técnica do dito Conselho, são produzidos os seguintes argumentos em defesa da legalidade do art. 1º, item 16, da Resolução CONFEA nº 417/1998, que se transcreve na íntegra em razão da necessidade de que não haja qualquer eventual omissão do raciocínio desenvolvido (peça 25, p. 02-04):

PARECER nº 0396/2013-GTE

Trata o presente de Memo nº 080/2013-PROJ, onde é solicitado a esta Gerência Técnica - GTE a prestar esclarecimentos técnicos acerca da pertinência, do ponto de vista técnico, da exigência inserta na art. 1º, item 16, da Resolução nº 417/1998 do Confea.

Inicialmente, a fim de delimitar a matéria em apreço, apresentamos as disposições contidas no excerto normativo:

"16 - INDÚSTRIA DE MOBILIÁRIO

16.01 - Indústria de fabricação de móveis de madeira, vime e junco.

16.02 - Indústria de fabricação de móveis de metal.

16.03 - Indústria de fabricação de móveis de material plástico.

16.04 - Indústria de fabricação de artefatos de colchoaria.

16.05 - Indústria de fabricação de persianas e artefatos de mobiliário.

16.09- Indústria de fabricação de móveis e peças de mobiliário não especificados ou não classificados".

Referente aos tipos industriais em apreço, ressaltamos que a indústria de mobiliário tem por objetivo a atividade de produção de móveis/mobiliário, especialmente de forma mecanizada, em pequena, média ou grande escala, abrangendo a extração de produtos naturais (extrativismo) e sua transformação (indústria de transformação). Ou seja, transforma a matéria-prima, através de um processo industrial, em móveis.

De acordo com informações constantes do site da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT foram estipuladas normas relacionadas à indústria de mobiliário, contemplando várias séries de requisitos para diversificados tipos de móveis (berços, cadeiras, mesas, divisórias, compensados de madeira, etc).

Nessa linha de entendimento, a ABNT define como "NORMALIZAÇÃO" uma atividade que estabelece, em relação a problemas existentes ou potenciais, prescrições destinadas à utilização comum e repetitiva, com vistas à obtenção de grau ótimo de ordem em um dado contexto.

Ainda segundo a ABNT, um dos principais objetivos da normalização é a segurança, ou seja, proteger a vida humana e a saúde e, na prática pode-se afirmar com segurança que a normalização está presente na fabricação dos produtos, na transferência de tecnologia e na melhoria da qualidade de vida através de normas relativas à saúde, à segurança e à preservação do meio ambiente.

Assim, numa economia onde a competitividade é acirrada e onde as exigências são cada vez mais crescentes, as empresas dependem de sua capacidade de incorporação de novas tecnologias de produtos, processos e serviços. A atual competição internacional entre as empresas eliminou as tradicionais vantagens baseadas no uso de fatores abundantes e de baixo custo e, portanto, a normalização passou a ser utilizada cada vez mais como um meio para se alcançar a redução de custo da produção e do produto final, mantendo ou melhorando sua qualidade.

Dessa forma, podemos escalar alguns desses benefícios da normalização da seguinte maneira:

Qualitativos

- Utilização adequada dos recursos (equipamentos, materiais e mão-de-obra);*
- Uniformização da produção;*
- Facilitação do treinamento da mão-de-obra, melhorando seu nível técnico;*
- Possibilidade de registro do conhecimento tecnológico; e*
- Melhora do processo de contratação e venda de tecnologia.*

Quantitativos

- Redução do consumo de materiais e do desperdício;*
- Padronização de equipamentos e componentes;*
- Redução da variedade de produtos (melhora);*
- Fornecimento de procedimentos para cálculos e projetos;*
- Aumento da produtividade;*
- Melhoria da qualidade; e*
- Controle de processos.*

Nessa esteira, a engenharia, que consiste no estudo e aplicação da tecnologia e também supõe a aplicação da inventividade e do engenho para desenvolver uma determinada atividade, se coaduna com a necessária e existente normalização da indústria de mobiliário (cuja relação segue

em anexo), já que dentre as várias tarefas que são desempenhadas pelo engenheiro destacamos a investigação, a projeção, o desenvolvimento, a produção, a construção e a operação.

Ainda seguindo a conceituação da engenharia, temos que essas profissões aplicam os conhecimentos de matemática e física na transformação de matéria-prima, com o mínimo de perdas nos mais diversos insumos, como casas, móveis, máquinas e outros utensílios.

Especificamente para a situação em comento, alguns materiais necessários à fabricação de mobiliário (como no caso de madeiras, por exemplo), não possuem características constantes, ou seja, variam em conjunto com o ambiente ao seu redor, bem como com os outros materiais onde se fixam (que possuam, ou não, características constantes - como os metais, por exemplo). Além disso, depois de transformados, os materiais ainda possuem propriedades (como peso, volume, densidade e forma) que são alteradas em função do ambiente em que estão sendo empregados.

Portanto, entender os materiais utilizados na indústria de mobiliário é algo complexo e inerente aos engenheiros, e empregá-los é, também, o desafio para tais profissionais, já que o princípio de utilizar adequadamente a matéria-prima possui diversas vertentes, quais sejam: ambiental, que enuncia o uso racional das fontes naturais (ou artificiais); econômica, que possui como foco a redução dos custos de produção para aumentar as margens de lucro; e saúde humana, que elenca que a fabricação de mobiliários deve ser fruto de projeções minimamente calculadas e especificadas, visando à segurança do usuário em primeiro lugar.

Se, por outro lado, não houvesse a existência de normas, tal deficiência seria rapidamente notada, já que as normas contribuem para a maioria dos aspectos de nossas vidas - embora muito frequentemente essa contribuição seja imperceptível. Entretanto, certamente quando há ausência de normas sua importância é claramente percebida.

A título de exemplificação, como consumidores e usuários de produtos, logo perceberíamos quando os mesmos não servissem por serem de baixa qualidade, por não caberem ou serem incompatíveis com equipamentos que usamos, por não serem confiáveis ou por serem perigosos. (grifos da autora)

Quando os produtos atendem às nossas expectativas, tendemos a tornar isso como condição.

Conclusão

Dessa forma, e em face de todo o exposto, opinamos por remeter o presente documento à Superintendência de Integração do Sistema - SIS, para conhecimento, com a sugestão de encaminhá-lo posteriormente à PROJ, com o entendimento da pertinência, do ponto de vista técnico, da exigência inserta no art. 1º, item 16, da Resolução nº 417, de 1998.

É o parecer, s.m.j.

6. Em anexo ao parecer técnico foram indicadas as diversas normas brasileiras (peça 25, p. 06 a 22 - NBR's) que regulamentam o uso, os materiais, a classificação e características físicas e dimensionais, testes e métodos de ensaios técnicos de segurança e durabilidade, os diferentes tipos de acessórios, dispositivos de fechamento, etc, empregados na indústria moveleira na confecção dos mais variados tipos de mobiliários e a indicação de normas estrangeiras sobre mobiliário de madeira (p. 23).

Análise da oitiva do CONFEA

7. Consoante item 9.4. do Acórdão 681/2013-TCU-Plenário, a oitiva do CONFEA visou a manifestação da entidade "acerca dos argumentos lançados na presente representação atinentes à ilegalidade do art. 1º, item 16, da Resolução CONFEA nº 417/1998".

8. Os argumentos lançados na instrução técnica, ao analisar o caso concreto, foram acolhidos no voto do Exmo. Sr. Ministro Relator, conforme se reproduz (peça 16):

(...)

4. Manifesto-me, desde já, em consonância com os fundamentos expendidos na instrução produzida pela Secex-ES, adotando-os como minhas razões de decidir, sem prejuízo de aduzir as considerações que se seguem em relação às seguintes exigências de habilitação tidas como irregulares pela unidade técnica:

“19.3.2. Para atendimento às qualificações técnico-profissional e técnico-operacional, prova de inscrição ou registro do licitante e dos seus responsáveis técnicos, junto ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA) ou ao Conselho Regional de Arquitetura (CAU), que comprove atividade relacionada com o objeto deste Pregão.

19.3.3. Para atendimento à qualificação técnico-operacional, atestado(s) em nome da empresa devidamente registrado no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA) ou no Conselho Regional de Arquitetura (CAU) da região onde os serviços foram executados, expedido(s) por esse(s) Conselho(s), que comprove ter o licitante executado para órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta, federal, estadual, municipal ou do Distrito Federal, ou ainda, para empresas privadas, serviço(s) semelhante(s) ao do objeto deste Pregão, com parcelas de maior relevância e com características técnicas similares às do objeto da presente licitação.”

5. Em sua primeira intervenção nos autos, a Secex-ES concluiu, na esteira do que defendia a empresa representante, que as atividades de carpintaria e marcenaria são profissões não regulamentadas, não se enquadrando no universo do exercício profissional de Arquitetura ou Engenharia, delimitado pelo art. 7º da Lei nº 5.194/66, o que tornaria desarrazoada a inclusão dos itens 19.3.2 e 19.3.3 acima transcritos, os quais não apenas impõem que a empresa licitante designe responsável técnico graduado em Arquitetura ou Engenharia, mas igualmente exigem a própria inscrição da pessoa jurídica no CAU ou CREA, alegadamente com fundamento no art. 1º, item 16, da Resolução nº 417/1998 do CONFEA.

6. Para a unidade técnica, “o referenciado dispositivo normativo do órgão de classe claramente exorbita o poder regulamentar conferido àquela entidade, ao estabelecer obrigações sem amparo legal.”

7. A UFES, por intermédio de seu Magnífico Reitor, ofereceu esclarecimentos assim sintetizados pela unidade instrutiva:

“8.1 as exigências editalícias de capacidade técnica operacional e técnica profissional, no sentido de prever a inscrição da licitante no Crea e a manutenção de vínculo com engenheiro e arquiteto, detentor de atestados de responsabilidade técnica de serviços semelhantes, registrados no Crea, além de outros, derivavam da inteligência conjugada dos arts. 27, 34, 59 e 60 da lei 5.194/66;

8.2 no lícito exercício de sua competência regulamentar, o Confea, por meio da Resolução 417/98, incluiu as indústrias do ramo moveleiro na previsão constante dos arts. 59 e 60 do diploma legal supracitado, razão pela qual as exigências não ofenderiam os princípios da legalidade e da isonomia, consagrados na Constituição Federal e no estatuto licitatório;”

8. São merecedoras de registro as seguintes conclusões a que chegou a Secex/ES acerca dos esclarecimentos oferecidos em sede de oitiva.

“11. Em relação ao art. 27 da lei 5.194/66, que estabelece o poder regulamentar do Confea, é óbvio que somente pode fazê-lo no tocante ao exercício da engenharia, arquitetura e agronomia, e a fabricação de móveis de madeira, é cediço e intuitivo, não se enquadra nessas categorias. Carpinteiros e marceneiros não exercem atividades de engenharia, arquitetura e agronomia, logo não podem ser registrados no conselho criado por lei para fiscalizar o exercício dessas profissões, como prevê o art. 34 daquele diploma. Não há necessidade ou cabimento mobilizar um arquiteto ou

engenheiro para acompanhar, ou se responsabilizar tecnicamente, pela fabricação de móveis de escritório. Igualmente as firmas, empresas e indústrias que exploram a atividade de marcenaria e carpintaria não se sujeitam a registro no órgão de classe indigitado, que regula outras atividades, donde se deduz que não se lhes aplica o art. 59, § 3º, da mesma lei. Finalmente, o art. 60 da lei orgânica do Confea, citado pelo dirigente na oitiva, o qual estende a obrigatoriedade de registro para as pessoas jurídicas que, em sua atividade, mantenham alguma 'seção' ligada a engenharia, arquitetura e agronomia, foi tacitamente revogado pelo art. 1º da lei 6.839/80, que explicitamente restringe a exigência às pessoas jurídicas que tenham a engenharia, arquitetura e agronomia como atividade básica." (grifei)

9. Finalmente, quanto à alegação do Magnífico Reitor de falecer poder à UFES para desconsiderar a norma do CONFEA, a Secex-ES concluiu que ele estaria incorrendo em equívoco pelas seguintes razões:

"15. Assim como, de forma analógica, o servidor público não deve obedecer ordem manifestamente ilegal (e ordem, na Administração, pressupõe a forma escrita, isto é, um ato administrativo), muito menos deve o dirigente submeter-se a uma disciplina que, ao prescrever um regramento, ofenda norma hierarquicamente superior, pois assim agredirá o princípio da legalidade, descumprindo, outrossim, a própria Constituição. A presunção de legitimidade do ato administrativo (como a resolução do Confea) não é absoluta, devendo ser ultrapassada quando uma determinada linha interpretativa decorrente de sua observância conduz a situações absurdas, como a de exigir a atuação de engenheiros em trabalhos de marcenaria." (grifei)

10. À luz do ordenamento jurídico que disciplina a matéria, e considerando a participação de um único licitante no Pregão Eletrônico nº 204/2012 – PU/UFES, a evidenciar acentuada restrição à competitividade, não vislumbro outro deslinde que não seja a necessidade de anulação do certame promovido pela UFES, em consonância com a proposta formulada pela Secex-ES.

11. Apenas acrescentaria à proposta da Secex-ES a realização de oitiva do CONFEA para que se manifeste acerca dos argumentos lançados na presente representação atinentes à ilegalidade do art. 1º, item 16, da Resolução CONFEA nº 417/1998, preliminarmente ao encaminhamento da matéria ao Congresso Nacional, haja vista que, a teor do disposto no art. 49, inc. V, da Constituição Federal, detém aquela Casa competência exclusiva para "sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa".

9. Vejamos o que dispõe a Resolução CONFEA nº 417/1998 e os fundamentos legais que a sustentam (peça 30):

RESOLUÇÃO Nº 417, DE 27 DE MARÇO DE 1998

Dispõe sobre as empresas industriais enquadráveis nos Artigos 59 e 60 da Lei nº 5.194/66.

O CONSELHO FEDERAL DE ENGENHARIA, ARQUITETURA E AGRONOMIA, no uso das atribuições que lhe confere o Art. 27, alínea "f", da Lei nº 5.194, de 24 DEZ 1966,

CONSIDERANDO que o exercício da Engenharia, Arquitetura e Agronomia é caracterizado pelas realizações de interesse social e humano que importem no desenvolvimento industrial e agropecuário, conforme Art. 1º da Lei nº 5.194/66;

CONSIDERANDO que a produção técnica especializada, industrial e agropecuária, é atribuição dos profissionais da Engenharia, Arquitetura e Agronomia, conforme Art. 7º da Lei nº 5.194/66;

CONSIDERANDO que, para orientar e disciplinar a fiscalização dos Conselhos Regionais, devem ser discriminadas as empresas industriais enquadráveis nos artigos 59 e 60 da Lei nº

5.194/66, em função da atividade básica desenvolvida, conforme dispõe a Lei nº 6.839, de 30 OUT 1980;

CONSIDERANDO que é de todo útil, para tal fim, a adoção do Código de Classificação Nacional de Atividades Econômicas estabelecido pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE,

RESOLVE:

Art. 1º - Para efeito de registro nos Conselhos Regionais, consideram-se enquadradas nos Artigos 59 e 60 da Lei nº 5.194, de 24 DEZ 1966, as empresas industriais a seguir relacionadas:

00 - INDÚSTRIAS DE EXTRAÇÃO DE MINERAIS

01 - INDÚSTRIA AGROPECUÁRIA

02 - INDÚSTRIA EXTRAÇÃO VEGETAL

03 - INDÚSTRIA DE PESCA E AGRICULTURA

10 - INDÚSTRIA DE PRODUTOS MINERAIS NÃO-METÁLICOS

11 - INDÚSTRIA METALÚRGICA

12 - INDÚSTRIA MECÂNICA

13 - INDÚSTRIA DE MATERIAL ELÉTRICO, ELETRÔNICO E DE COMUNICAÇÃO

14 - INDÚSTRIA DE MATERIAL DE TRANSPORTE

15 - INDÚSTRIA DE MADEIRA

16 - INDÚSTRIA DE MOBILIÁRIO

16.01 - Indústria de fabricação de móveis de madeira, vime e junco.

16.02 - Indústria de fabricação de móveis de metal.

16.03 - Indústria de fabricação de móveis de material plástico.

16.04 - Indústria de fabricação de artefatos de colchoaria.

16.05 - Indústria de fabricação de persianas e artefatos do mobiliário.

16.09 - Indústria de fabricação de móveis e peças do mobiliário não especificados ou não classificados.

17 - INDÚSTRIA DE PAPEL, PAPELÃO E CELULOSE

18 - INDÚSTRIA DE BORRACHA

19 - INDÚSTRIA DE COUROS, PELES E ASSEMBLADOS

20 - INDÚSTRIA DE QUÍMICA

22 - REFINO DO PETRÓLEO E DESTILAÇÃO DE ÁLCOOL

23 - INDÚSTRIA DE PRODUTOS DE MATÉRIAS PLÁSTICAS

24 - INDÚSTRIA TÊXTIL

25 - INDÚSTRIA DO VESTUÁRIO, ARTEFATOS DE TECIDOS E DE VIAGEM - INCLUSIVE ACESSÓRIOS DO VESTUÁRIO

26 - INDÚSTRIA DE PRODUTOS ALIMENTARES

27 - INDÚSTRIA DE BEBIDAS

28 - INDÚSTRIA DE FUMO

30 - INDÚSTRIAS DIVERSAS

30.00 - Indústria de fabricação de instrumentos, utensílios e aparelhos de medição, para usos técnico e profissional.

30.01 - Indústria de fabricação de aparelhos, instrumentos e utensílios odontomédico-hospitalares e laboratoriais.

30.02 - Indústria de fabricação de aparelhos, instrumentos e materiais para fotografia e de ótica.

30.04 - Indústria de fabricação de instrumentos musicais, discos e fitas magnéticas gravados.

30.06 - Indústria de fabricação de brinquedos e equipamentos de uso do bebê, peças e acessórios.

30.07 - Indústria de fabricação de artefatos e equipamentos para caça, pesca, esporte e aparelhos recreativos.

33 - INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO

33.01 - Indústria de construção civil.

33.02 - Indústria de atividades auxiliares da construção.

Art. 2º - É obrigatório o registro, no Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia, das empresas e suas filiais cujas atividades correspondam aos itens relacionados nesta Resolução. (grifei)

Art. 3º - Subsidiariamente, os Conselhos Regionais de Engenharia, Arquitetura e Agronomia poderão adotar também o Código de Atividades, instituído pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, cujo uso tornou-se obrigatório pelas empresas, através da Portaria GB-279, de 17 JUL 1969, do Ministério da Fazenda.

Art. 4º - Revogam-se a Resolução nº 299, de 23 NOV 1984, e demais disposições em contrário.

Art. 5º - Esta Resolução entrará em vigor na data de sua publicação.

10. Os argumentos lançados no relatório e voto do Acórdão 681/2013-TCU-Plenário atinentes à ilegalidade do art. 1º, item 16, da Resolução CONFEA nº 417/1998, foram, em síntese:

1- “as atividades de carpintaria e marcenaria são profissões não regulamentadas, não se enquadrando no universo do exercício profissional de Arquitetura ou Engenharia, delimitado pelo art. 7º da Lei nº 5.194/66”. Por conseguinte, e em consonância, “Carpinteiros e marceneiros não exercem atividades de engenharia, arquitetura e agronomia, logo não podem ser registrados no conselho criado por lei para fiscalizar o exercício dessas profissões, como prevê o art. 34 daquele diploma;

2- o poder regulamentar do CONFEA, conferido pelo art. 27 da Lei 5194/66, circunscreve-se ao exercício da engenharia, arquitetura e agronomia, e a fabricação de móveis não se enquadra nessas categorias;

3- não há necessidade de um arquiteto ou engenheiro para acompanhar, ou se responsabilizar tecnicamente, pela fabricação de móveis de escritório;

4- “as firmas, empresas e indústrias que exploram a atividade de marcenaria e carpintaria não se sujeitam a registro no órgão de classe indigitado, que regula outras atividades, donde se deduz que não se lhes aplica o art. 59, § 3º, da mesma lei.”; e

5- houve revogação tácita do art. 60 da lei orgânica do CONFEA (Lei nº 5.194/66) pelo art. 1º da Lei 6.839/80, uma vez que o primeiro “estende a obrigatoriedade de registro para as pessoas jurídicas que, em sua atividade, mantenham alguma ‘seção’ ligada a engenharia, arquitetura e agronomia” e o segundo “explicitamente restringe a exigência às pessoas jurídicas que tenham a engenharia, arquitetura e agronomia como atividade básica”.

11. As alegações apresentadas pelo CONFEA a fim de defender a obrigatoriedade de registro das indústrias de mobiliário nos Conselhos Regionais de Engenharia, conforme estipulado no art. 2º c/c o art. 1º, item 16, da Resolução CONFEA nº 417/1998, apóia-se, em síntese, nos seguintes argumentos:

- a mecanização e o processo de transformação da matéria prima (produtos naturais – extrativismo) em móveis realizado pela indústria de mobiliário;
- a importância da normalização das atividades afetas à referida indústria, como forma de proteção à vida humana e à saúde, preservação do meio ambiente, transferência de tecnologia, redução de custos e melhoria da qualidade do produto;
- as várias tarefas desempenhadas pelo engenheiro, como, estudo e aplicação de tecnologia e inventividade, investigação, projeção, desenvolvimento, produção, construção e operação, o que “se coaduna com a necessária e existente normalização da indústria de mobiliário”;
- a aplicação de conhecimentos de matemática e física na transformação da matéria-prima e o fato de que alguns materiais utilizados na fabricação de mobiliário (como a madeira), “não possuem características constantes, ou seja, variam em conjunto com o ambiente ao seu redor, bem como com os outros materiais onde se fixam (que possuam, ou não, características constantes - como os metais, por exemplo). Além disso, depois de transformados, os materiais ainda possuem propriedades (como peso, volume, densidade e forma) que são alteradas em função do ambiente em que estão sendo empregados”; e (grifo nosso)
- ... “entender os materiais utilizados na indústria de mobiliário é algo complexo e inerente aos engenheiros, e empregá-los é, também, o desafio para tais profissionais, já que o princípio de utilizar adequadamente a matéria-prima possui diversas vertentes, quais sejam: ambiental, que enuncia o uso racional das fontes naturais (ou artificiais); econômica, que possui como foco a redução dos custos de produção para aumentar as margens de lucro; e saúde humana, que elenca que a fabricação de mobiliários deve ser fruto de projeções minimamente calculadas e especificadas, visando à segurança do usuário em primeiro lugar. (grifei).

12. Tanto aspectos jurídicos como aspectos técnicos são questionados no presente processo, em que se analisa a extrapolação ou não do poder regulamentar do dito Conselho Federal consubstanciado na ilegalidade do art. 1º, item 16, da Resolução CONFEA nº 417/1998.

13. No ao aspecto jurídico, o CONFEA não produziu qualquer argumento em sua defesa. Questiona-se a ausência de norma hierarquicamente superior a respaldar os termos da Resolução CONFEA 417/1998, no que tange a indústria de mobiliário, em especial, à revogação tácita do art. 60 da Lei 5.194/66 pelo art. 1º da Lei 6.839/80, conforme se detalha na sequência.

14. A Resolução CONFEA 417/1998 dispõe sobre as empresas industriais enquadráveis nos artigos 59 e 60 da Lei 5.194/66, que regula o exercício das profissões de engenheiro e agrônomos [o exercício da arquitetura e urbanismo passou a ser regulamentado pela Lei 12.378/2010], nos quais foi estabelecido:

Art. 59 - As firmas, sociedades, associações, companhias, cooperativas e empresas em geral, que se organizem para executar obras ou serviços relacionados na forma estabelecida nesta Lei, só poderão iniciar suas atividades depois de promoverem o competente registro nos Conselhos Regionais, bem como o dos profissionais do seu quadro técnico.

§ 1º- O registro de firmas, sociedades, associações, companhias, cooperativas e empresas em geral só será concedido se sua denominação for realmente condizente com sua finalidade e qualificação de seus componentes.

§ 2º- As entidades estatais, paraestatais, autárquicas e de economia mista que tenham atividade na engenharia, na arquitetura ou na agronomia, ou se utilizem dos trabalhos de profissionais dessas categorias, são obrigadas, sem qualquer ônus, a fornecer aos Conselhos Regionais todos os elementos necessários à verificação e fiscalização da presente Lei.

§ 3º- O Conselho Federal estabelecerá, em resoluções, os requisitos que as firmas ou demais organizações previstas neste Artigo deverão preencher para o seu registro.

Art. 60 - Toda e qualquer firma ou organização que, embora não enquadrada no artigo anterior, tenha alguma seção ligada ao exercício profissional da Engenharia, Arquitetura e Agronomia, na forma estabelecida nesta Lei, é obrigada a requerer o seu registro e a anotação dos profissionais, legalmente habilitados, delas encarregados.

15. Posteriormente, ao dispor sobre o registro de empresas nas entidades fiscalizadoras do exercício de profissões, a Lei 6.839/80 pontuou:

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. (grifei).

Art. 2º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Art. 3º Revogam-se as disposições em contrário.

16. O art. 59 da Lei 5.194/66 obriga o registro no CONFEA das empresas “que se organizem para executar obras ou serviços relacionados na forma estabelecida nesta Lei”, qual seja, obras ou serviços de engenharia, donde se conclui que não há amparo legal nesse dispositivo para obrigar o registro de empresa que fabrique mobiliário no dito Conselho.

17. Já o art. 60 da Lei 5.194/66, em análise conjugada com o art. 59 precedente, uma vez que apresenta redação que não prima pela clareza, limitou o registro pelas empresas nos conselhos regionais tão somente da “seção ligada ao exercício profissional da engenharia”. Com a edição da Lei 6.839/80 ficou assente a imposição da obrigatoriedade do registro das empresas em conselho de fiscalização profissional, porém determinou a vinculação desta obrigatoriedade, inclusive a anotação dos profissionais legalmente delas encarregados, somente naquele conselho que constituísse a sua atividade básica.

18. O art. 1º da Lei 6.839/80 revogou tacitamente o art. 60 da Lei 5.194/66, ao delimitar que a natureza da atividade básica desenvolvida pela empresa era o fator determinante do seu registro no respectivo conselho de fiscalização profissional, não mais sendo permitido que as empresas tivessem a obrigação de registrar as mais diversas “seções” em que atuam profissionais de várias áreas. Não fosse assim, as indústrias estariam obrigadas ao registro em um grande número de conselhos de fiscalização profissional, como, por exemplo, no Conselho de Contabilidade e na Ordem dos Advogados do Brasil, uma vez que normalmente faz parte da estrutura da empresa/indústria a necessidade de serviços de profissionais de contabilidade e de advogados.

19. Este entendimento está consentâneo com a parte final do art. 1º da Lei 6.839/80, pois foi justamente ela que deu a real limitação da obrigatoriedade do registro, “em razão da atividade básica ou em relação àquela pela qual prestem serviços a terceiros”, no conselho pertinente.

20. Para ampliar a visão sobre a obrigatoriedade do registro de empresas em conselhos de fiscalização do exercício da profissão à luz do disposto no art. 1º da Lei 6.839/80, buscou-se em normas de outros conselhos informações sobre como está sendo tratada a questão, onde constatamos:

1- as sociedades de advogados estão obrigadas ao registro de seus atos constitutivos no Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB - arts. 15 a 17 do Estatuto da Advocacia e da OAB - Lei 8.906/94. Não há qualquer obrigatoriedade de registro em relação à empresa que tenha grupo de advogado empregado;

2- o Decreto-lei 9.295, de 27/05/1946, que criou o Conselho Federal de Contabilidade e definiu a atribuições de contador, estipulou no art. 15 que as empresas que tivessem a seu cargo alguma “seção” que exercesse serviços técnicos contábeis somente poderiam executá-los mediante comprovação nos conselhos de contabilidade de que os encarregados eram profissionais habilitados e registrados na forma da Lei. Não há qualquer obrigatoriedade de registro em relação à empresa que tenha seção executando serviços contábeis. Além disso, o art. 22 do referido decreto-lei, com a redação dada pelo art. 76 da Lei 12.249/2010, sujeita tão somente empresas que explorem ramo de serviços contábeis à obrigatoriedade do pagamento da anuidade ao conselho regional da respectiva jurisdição.

3- o art. 27 da Lei 2.800/1956 estipulou que as empresas e entidades em geral “que explorem serviços para os quais são necessárias atividades de químico, especificadas no decreto-lei nº 5.452, de 1 de maio de 1943 - Consolidação das Leis do Trabalho - ou nesta lei, deverão provar perante os Conselhos Regionais de Química que essas atividades são exercidas por profissional habilitado e registrado”. O art. 28 da norma determinou o pagamento de anuidade por parte das empresas enquadradas no art. 27 no conselho em cuja jurisdição se situasse.

3.1. por meio das resoluções normativas 51, de 12/12/80; 105, de 17/09/87; e 122, de 09/11/90 o Conselho Federal de Química identificou as empresas “cuja Atividade Básica está na área de química, bem como as empresas que possuem Departamentos Químicos, inclusive unidades de processamento fabril ou que prestem serviços a terceiros também na Área da Química, de acordo com o disposto na Lei 6.839, de 30/10/80” (RN 105/87).

3.2. no art. 1º e seus parágrafos 1º e 2º da Resolução Normativa CFQ 105/87, restou claramente identificado que as empresas cuja atividade básica fosse estranha à química, mas que possuíssem departamentos químicos ou unidades fabris de processamento químico estariam sujeitas à direção e responsabilidade técnica de profissionais devidamente registrados no CRQ da jurisdição pertinente, “ficando dispensado o registro da empresa” (§ 2º da Res. 105/87).

21. Diferentemente dos demais conselhos de fiscalização, o CONFEA, por meio do art. 2º da Resolução 417, de 27/03/1998, determinou a obrigatoriedade de registro nos conselhos regionais de engenharia e agronomia de empresas de diversos segmentos industriais, inclusive as do ramo da indústria química, sem qualquer ressalva de que a obrigatoriedade estaria limitada a que, nos termos da Lei 6.839/80, “a atividade básica ou em relação àquela pela qual prestem serviços a terceiros” se situasse no campo da engenharia ou da agronomia.

22. Relativamente aos aspectos técnicos constantes da justificativa do CONFEA, estes se revestem de argumentos genéricos, sem demonstrar objetivamente que o produto final da indústria de mobiliário só é possível em razão de cálculos indispensáveis que só possam ser realizados por meio de conhecimentos básicos atinentes a engenharia. Não explicita quais as alterações de características e propriedades dos materiais, que segundo alega “são alterados em função do ambiente em que estão sendo empregados”, e que demandaria a responsabilidade técnica de um engenheiro;

23. O fato de ser um processo industrial e a existência de normas técnicas editadas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT dispondo sobre os mais diversos materiais empregados na confecção de mobiliário, e alguns testes de segurança aplicáveis, não pressupõe que a atividade desempenhada seja básica da engenharia. Aliás, os argumentos produzidos sobre a normalização constituem em sua maior parte reprodução do texto exposto na página da ABNT na internet (www.abnt.org.br), sobre os objetivos e os benefícios dela advindos. Como lá conceituada a normalização é uma “Atividade que estabelece, em relação a problemas existentes ou potenciais, prescrições destinadas à utilização comum e repetitiva com vistas à obtenção do grau ótimo de ordem em um dado contexto”. Por conseguinte, a ABNT visa orientar e capacitar por meio de cursos os profissionais que atuam naquele contexto, que, no caso da indústria de mobiliário, são em sua maioria os que executam atividades de marcenaria e carpintaria.

24. Portanto, a atividade básica da empresa é o fator legal determinante para obrigar seu registro nos respectivos conselhos de fiscalização do exercício profissional. Não há respaldo para que eventual necessidade de “seção” sujeita à responsabilidade técnica de determinada categoria profissional seja fator a vincular a obrigatoriedade de registro da empresa. Evidencia-se, pois, que o poder regulamentar conferido ao CONFEA pelo art. 27, letra “f”, da Lei 5.194/66 foi extrapolado com a edição da Resolução 417/98 no que pertine, em especial ao caso ora tratado de inclusão das empresas do ramo da Indústria de Mobiliário entre as obrigadas ao registro nos conselhos regionais de engenharia e agronomia.

(...)

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO:

27. Por todo o exposto, submetemos a presente instrução, acompanhada da documentação que a fundamenta, à consideração superior com proposta de:

27.1. considerar que as justificativas apresentadas pelo CONFEA, em atendimento à oitiva determinada no item 9.4 do Acórdão 681/2013-TCU-Plenário, não lograram afastar a ilegalidade atinente ao art. 1º, item 16 da Resolução CONFEA nº 417/1998, suscitando, nos termos do item 1 do Voto condutor do referido acórdão, o encaminhamento da matéria ao Congresso Nacional, em face da competência que lhe foi atribuída pelo art. 49, inc. V, da Constituição Federal; e

27.2. arquivar o presente processo.”

2. O Secretário da Secex-ES manifestou-se de acordo com a instrução.

É o relatório.

VOTO

Trata-se de representação formulada pela empresa MV Coaraci Indústria e Comércio de Móveis Ltda. ME acerca de possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico nº 204/2012 – PU/UFES, realizado pela Universidade Federal do Espírito Santo – UFES com vistas à *“contratação de empresa especializada, com fornecimento de material e mão de obra, na prestação de serviços de produção e instalação de mobiliários para diversos departamentos da UFES, campus Goiabeiras e Maruípe”*.

2. Após a adoção de medida cautelar determinando a suspensão dos atos relativos ao referido pregão, devidamente comunicada ao Pleno deste Tribunal, os esclarecimentos prestados pela UFES em sede de oitiva foram apreciados no âmbito do Acórdão nº 681/2013-Plenário, vazado nos seguintes termos:

“9.1. considerar procedente a representação;

9.2. com base no art. 71, IX, da Constituição Federal, c/c o art. 45 da Lei n.º 8.443/92, determinar à UFES que adote, no prazo de 10 (dez) dias a contar da ciência, as providências necessárias à anulação do edital do Pregão Eletrônico nº 204/2012 – PU/UFES, encaminhando ao Tribunal, no mesmo prazo, documentação que comprove o cumprimento desta determinação;

9.3. dar ciência à UFES de que foram identificadas, no edital do Pregão Eletrônico nº 204/2012 – PU/UFES, “disposições restritivas consignadas nos itens 19.3.2, 19.3.3, 19.3.4, 19.3.4.1, 19.3.5, 19.3.5.1, 19.4, 19.4.1, 19.4.1.2 e 31.1.24, relacionadas com o suposto enquadramento dos serviços no item 16 da Resolução Confea 417, de 27/3/1998”;

9.4. determinar à Secex-ES que promova a oitiva do CONFEA para que se manifeste acerca dos argumentos lançados na presente representação atinentes à ilegalidade do art. 1º, item 16, da Resolução CONFEA nº 417/1998;

9.5. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, à UFES, à empresa MV Coaraci Indústria e Comércio de Móveis Ltda. ME e ao CONFEA.” (grifei)

3. Consoante evidencia o registro no ComprasNet (peça 27), a UFES deu cumprimento à deliberação inserta no item 9.2 do Acórdão nº 681/2013-Plenário, promovendo a anulação do Pregão Eletrônico nº 204/2012.

4. Nesta oportunidade, examinam-se os esclarecimentos prestados pelo CONFEA em resposta à oitiva determinada no item 9.4 do sobredito **decisum**.

5. Manifesto-me, desde já, em consonância com os fundamentos expendidos na instrução produzida pela Secex-ES, adotando-os como minhas razões de decidir.

6. Na esteira da conclusão a que chegou a Secex/ES acerca dos esclarecimentos oferecidos em sede de oitiva, *“Não há respaldo para que eventual necessidade de ‘seção’ sujeita à responsabilidade técnica de determinada categoria profissional seja fator a vincular a obrigatoriedade de registro da empresa. Evidencia-se, pois, que o poder regulamentar conferido ao CONFEA pelo art. 27, letra ‘f’, da Lei 5.194/66, foi extrapolado com a edição da Resolução 417/98 no que pertine, em especial ao caso ora tratado, de inclusão das empresas do ramo da Indústria de Mobiliário entre as obrigadas ao registro nos conselhos regionais de engenharia e agronomia.”* (grifei)

7. Com efeito, os esclarecimentos trazidos pelo CONFEA não lograram afastar a ilegalidade atinente ao art. 1º, item 16, da Resolução CONFEA nº 417/1998, uma vez que não restou demonstrada a necessidade de conhecimentos técnicos de engenharia na fabricação de móveis, a justificar a exigência de acompanhamento por engenheiro legalmente habilitado. Evidencia-se, pois, afronta ao

art. 1º da Lei nº 6.839/80, o qual dispõe que a atividade básica desenvolvida pela empresa é o fator determinante para a obrigatoriedade do seu registro no respectivo conselho de fiscalização profissional.

8. Nesse contexto, faz-se mister o encaminhamento da matéria ao Congresso Nacional, haja vista que, a teor do disposto no art. 49, inc. V, da Constituição Federal, detém aquela Casa competência exclusiva para “sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa”. (grifei)

Ante o exposto, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 26 de fevereiro de 2014.

JOSÉ JORGE
Relator



(À Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle)

Publicado no DSF, de 24/4/2014.