



**Poder Judiciário**  
**JUSTIÇA FEDERAL**  
**Seção Judiciária do Espírito Santo**  
**4ª Vara Federal Cível de Vitória**

Avenida Marechal Mascarenhas de Moraes,, 1877, 6º andar - Bairro: Monte Belo - CEP:  
29053-245 - Fone: (27) 3183-5044 - www.jfes.jus.br - Email: 04vfci@jfes.jus.br

**MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO Nº 5013370-  
68.2018.4.02.5001/ES**

**IMPETRANTE:** SINDICATO DA INDUSTRIA DA CONSTRUCAO CIVIL NO ESTADO  
ES

**IMPETRADO:** GERENTE - CONSELHO REGIONAL DE ADMINISTRAÇÃO DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO - CRA-ES - VITÓRIA

**IMPETRADO:** CONSELHO REGIONAL DE ADMINISTRAÇÃO DO ESTADO DO  
ESPÍRITO SANTO - CRA-ES

**IMPETRADO:** PRESIDENTE - CONSELHO REGIONAL DE ADMINISTRAÇÃO DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO - CRA-ES - VITÓRIA

**SENTENÇA**

Trata-se de Mandado de Segurança Coletivo impetrado pelo **SINDICATO DA INDUSTRIA DA CONSTRUCAO CIVIL NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO** contra ato atribuído ao **PRESIDENTE DO CONSELHO REGIONAL DE ADMINISTRAÇÃO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO – CRA/ESE E OUTROS**, objetivando a concessão de segurança para determinar que os impetrados se abstenham de exigir das empresas associadas ao Impetrante e suas coligadas, a inscrição junto ao Conselho Regional de Administração do Espírito Santo, bem como se abstenham de lhes aplicar qualquer penalidade, suspendendo as já eventualmente aplicadas, sob pena de multa diária.

O impetrante sustenta que: (1) a partir de meados do mês de agosto de 2018, as empresas associadas ao Impetrante foram surpreendidas com o recebimento de inúmeros Ofícios enviados pela gerência de fiscalização do CRA/ES, solicitando o registro das referidas empresas perante o citado Conselho Profissional, ao argumento de que “as atividades desempenhadas por essas empresas as obrigam ao registro como ‘pessoa jurídica’ no referido Conselho”; (2) as pessoas jurídicas representadas pelo Impetrante têm como atividades preponderantes, em regra, a prestação de serviços de construção civil e incorporação imobiliária, seguindo os ditames do art. 28 da Lei nº 4.591/64; (3) nesse sentido, a despeito da evidente não submissão das empresas associadas ao poder de polícia do referido Conselho, a Impetrante orientou as mesmas, em demonstração de boa fé e a título de mera colaboração, com amparo em farta jurisprudência, a demonstrarem, por meio de

respostas às notificações enviadas, que não têm por atividade básica a Administração, e, portanto, não se submetem à fiscalização do referido Conselho de Classe, de forma que a atuação do CRA/ES é completamente desprovida de amparo legal, configurando verdadeiro abuso de poder; (4) surpreendentemente, o CRA/ES insistiu em sua infundada tese de obrigatoriedade de registro, e, por meio de novos ofícios, informou às empresas associadas que, em caso de não atendimento às solicitações, estas estarão sujeitas à lavratura de autos de infração, violando, portanto direito líquido e certo; (5) a jurisprudência é cristalina no sentido de que o registro perante o Conselho Regional de Administração somente será obrigatório para empresas que possuam como atividade fim o exercício profissional da administração ou que prestem serviços relacionados a esse ramo.

Custas recolhidas (Evento 4).

O despacho (Evento 7) postergou a análise do pedido liminar.

Informações prestadas pela autoridade impetrada (Evento 16), aduzindo que: (1) a fiscalização das empresas incorporadoras foi uma iniciativa do Conselho Federal de Administração, em uma única ação, sabendo que o impetrado, até então, não fiscalizava as Incorporadoras; (2) assim, neste ato fiscalizatório, foram enviados 899 ofícios intimatórios às empresas incorporadoras, no intuito destas regularizarem os respectivos registros junto ao impetrado; (3) a impetrante aduz em sua exordial que representa todas as empresas incorporadoras do Estado, entretanto, cumpre informarmos que em seu site, o impetrante informa que possui 140 empresas associadas, sendo apenas estas as suas representadas, não havendo que se falar, portanto, em representação de todas as incorporadoras do Estado do Espírito Santo pelo impetrante; (4) ressalta-se que a fiscalização é somente sobre o CNAE de Incorporação, sabendo que todas as empresas que receberam o ofício intimatório possuem a atividade principal de incorporação. Lembrando que as empresas de construção civil não são alvo de fiscalização do impetrado; (5) os empreendimentos condominiais, prédios corporativos, shopping centers e centros comerciais nascem do plano das 03 atividades de negócio, a saber, incorporação, construção e administração imobiliária; (6) toda a concepção de um empreendimento a ser construído é articulado pela incorporadora, iniciando com a identificação das oportunidades de negócios mediante pesquisas de mercado, a viabilidade financeira e de negócios, financiamentos, licenças para obra, a compra de terreno, característica da construtora, arquitetura do imóvel, vendas, relacionamentos com agências de marketing e com o consumidor, gestão dos contratos, minuta de convenção de condomínios e escolha da administração condominial pós venda; (7) o gerenciamento do negócio de incorporação impõe em sua totalidade ações de gestão, regulamentadas pela Lei 4.769/65 e regulamento do Decreto 61.934/67, fiscalizadas pelo CRA/ES, ao desenvolver atividades de administração, administração financeira, orçamentária, estudos de mercado e marketing; (8) ao praticar gestão administrativa, financeira, pessoal,

material, mercadológica e patrimonial, o impetrante pratica atividade típica da Administração como profissão regulamentada, descritas na alínea “b” do art. 2º da Lei 4769/65, devendo estar sob o crivo de fiscalização profissional dos CRA’s em consequente defesa à sociedade, das práticas dos bons princípios técnicos e condutas éticas.

Parecer do Ministério Público Federal (Evento 22) opinando pela concessão da segurança.

Vieram os autos conclusos.

### **É o relatório.**

Inicialmente, registro que a representação feita pelo SINDICATO DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO CIVIL NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO – SIDUSCON-ES às empresas a ele associadas encontra-se regular, com base na autorização conferida pela Constituição, em seu art. 5º, inciso LXX, alínea b<sup>1</sup>, e conforme os termos da Súmula 629, do Supremo Tribunal Federal, que dispõe que “a impetração de mandado de segurança coletivo por entidade de classe em favor dos associados independe da autorização destes”.

Destaco ainda que o referido Sindicato afirma atuar em nome de suas empresas sindicalizadas e, em nenhum momento alega representar todas as empresas do ramo da construção civil e de incorporação imobiliária (como afirmado pelos impetrados), atestando, novamente, a regularidade de sua representação.

Subsequindo, nos termos do artigo 15 da Lei nº 4.769/65, serão obrigatoriamente registradas nos Conselhos Regionais de Administração as empresas, entidades e escritórios técnicos que explorem, sob qualquer forma, atividades reservadas aos Técnicos de Administração. A mesma lei define o conceito de atividade exercida por técnico de administração em seu art. 2º:

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

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

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

Neste contexto, nos termos do art. 1º da Lei nº 6.839/80, o critério que define a obrigatoriedade do registro das empresas perante os Conselhos de Fiscalização Profissional é a **atividade básica desenvolvida ou a natureza dos serviços prestados a terceiros.**

Como bem ressaltado pelo *Parquet*, as empresas de incorporação imobiliária são as responsáveis pela articulação de toda a concepção de edificações ou conjunto de edificações (empreendimento) que virá a ser construído, bem como pela sua comercialização, total ou parcial, compostas de unidades autônomas que, em seu conjunto, formam um condomínio. Sendo assim, faz estudos para identificar oportunidades de mercado, verifica a viabilidade da concepção e da construção do imóvel, compra o terreno, ficando a seu cargo definir todos os detalhes do imóvel que virá a ser construído e, posteriormente, vendido.

Para dar efetividade aos seus trabalhos, as incorporadoras imobiliárias contam com parcerias de diversas áreas profissionais, entre as quais é possível destacar: construtoras, responsáveis por realizar a obra; escritórios de arquitetura e engenharia para a realização de projetos, cronogramas e orçamentos do empreendimento; consultores de planejamento imobiliário, visando formular um produto final que atenda as necessidades do comprador; empresas de avaliação imobiliária para determinar qual será o valor de mercado do imóvel; financiadoras, como bancos, tanto para investir na realização do empreendimento quanto para oferecer segurança para a pessoa física compradora, visando minimizar os riscos para ambas as partes; consultorias especializadas em obtenção de licenças de instalação, aprovações em órgãos públicos, licenças ambientais, e aprovações em órgãos de preservação do patrimônio cultural.

Sendo assim, verifica-se que as atividades de uma empresa incorporadora, de fato, envolvem atividades administrativas, entretanto isso se dá em caráter secundário, já que o principal fim dessas pessoas jurídicas está em viabilizar a construção de empreendimentos com unidades autônomas e proceder a sua venda. É claro que, para isso, necessita da prática de algumas atividades de administração profissional (o que, como bem salientou o MPF, ocorre em quase todas as empresas), porém, isso não acontece de maneira principal, ou seja, não é esta a finalidade das empresas desse ramo profissional.

Dessa forma, as atividades desempenhadas por empresas de incorporação imobiliária não justificam a exigência de obrigatoriedade do registro perante o Conselho Regional de Administração do Espírito Santo, pois, como já mencionado, não estão incluídas as atividades de administração como atividade-fim da empresa.

Nesse sentido, trago os seguintes julgados:

***APELAÇÃO CÍVEL. ADMINISTRATIVO. CONSELHO REGIONAL DE ADMINISTRAÇÃO. DECLARAÇÃO DE INEXISTÊNCIA DE RELAÇÃO JURÍDICA. HOLDING. ATIVIDADE DIVERSA DA DE ADMINISTRADOR. NÃO SUJEIÇÃO AO PODER DE POLÍCIA. ARTIGO 1.º DA LEI N.º 6.839/80. RECURSO IMPROVIDO. 1. O cerne da controvérsia ora posta a desate cinge-se em analisar a***

existência de relação jurídica que obrigue a empresa autora a se registrar perante o Conselho de Administração réu. 2. O critério legal para a obrigatoriedade de registro perante os conselhos profissionais, bem como para a contratação de profissional específico, é determinado pela atividade básica ou pela natureza dos serviços prestados pela empresa (artigo 1.º da Lei n.º 6.839/80). 3. Da leitura do próprio objeto social, em confronto com a redação da Lei n.º 4.769/65, **infere-se que a atividade básica ou preponderante da sociedade - "a companhia terá por objeto a participação em empreendimentos e incorporações imobiliárias e compra e venda de imóveis próprios"** - não se enquadra nas hipóteses legais de exigibilidade de registro no CRA (artigos 2.º e 14 da Lei n.º 4.769/65). 4. Não desempenhando atividade típica de administração, não pode a sociedade empresária ser submetida à fiscalização do Conselho Regional de Administração, inexistindo disposição legal que garanta a este o direito de exigir de empresa não sujeita a seu registro a apresentação de documentos e informações, bem como de aplicar-lhe multa por resistir às suas exigências, haja vista que se encontra fora do alcance de seu poder de polícia, o que se extrai da redação do artigo 8.º, alínea "b", da Lei n.º 4.769/65. 5. Apelação conhecida e improvida

(AC 201751011669340, Desembargador Federal GUILHERME CALMON NOGUEIRA DA GAMA, TRF2 - SEXTA TURMA ESPECIALIZADA, E-DJF2R - Data::12/06/2018.)

**EMBARGOS À EXECUÇÃO. ADMINISTRATIVO. CONSELHO REGIONAL DE ADMINISTRAÇÃO. PODER DE POLÍCIA. MULTA. FISCALIZAÇÃO. DESCABIMENTO. APELAÇÃO DO CRA/RJ DESPROVIDA.** 1. De acordo com o disposto no art. 15 da Lei n.º 4.769/65, serão, obrigatoriamente, registrados no Conselho Regional de Administração, as empresas, entidades e escritórios técnicos que explorem, sob qualquer forma, atividades do técnico de administração, atualmente denominado administrador. 5. A Lei n.º 6.839/80, que trata do registro das empresas nas entidades fiscalizadoras do exercício de profissões, dispõe em seu art. 1º, que é a atividade básica ou em relação àquela pela qual a empresa presta serviços a terceiros que estabelece a obrigatoriedade de seu registro junto ao respectivo conselho profissional. 6. É a atividade básica ou em relação àquela pela qual a empresa presta serviços a terceiros que estabelece a obrigatoriedade de seu registro junto ao respectivo conselho profissional. 7. O contrato social da executada elenca como objeto da pessoa jurídica, em sua cláusula terceira, as seguintes atividades: **"a compra, venda e incorporação de bens imóveis residenciais e comerciais, próprios ou de terceiros, terrenos e frações ideais, sem prestação de serviços de qualquer natureza, podendo participar em outras sociedades e realizar negócios compatíveis com suas atividades"**. 8. **O objetivo preponderante da sociedade não configura atividade privativa de profissional da administração.** 9. Recurso de apelação improvido.

(AC 201351010033924, Juiz Federal Convocado NOBRE MATTA, TRF2 - QUINTA TURMA ESPECIALIZADA, E-DJF2R - Data.:11/05/2018.)

Não desempenhando atividade típica de administração como final, não podem as sociedades empresárias incorporadoras serem submetida à fiscalização do Conselho Regional de Administração, o que se extrai da redação do art. 8º, alínea “b”, da Lei nº 4.769/65.

Nesse sentido, há ilegalidade perpetrada pelas autoridades coatoras, a ser reparada pela via do *writ*.

Quanto à liminar pleiteada, *o perigo de ineficácia da determinação judicial no futuro* é nítido, tendo em vista a iminência da possibilidade das empresas sindicalizadas serem penalizadas por não cumprir a exigência do CRA, mediante a lavratura de autos de infração, havendo risco claro de lesão a direito caso não seja deferida a determinação de modo liminar.

Ante o exposto, **CONCEDO A SEGURANÇA** para determinar que os impetrados se abstenham de exigir das empresas sindicalizadas ao Impetrante a inscrição junto ao Conselho Regional de Administração do Espírito Santo, bem como se abstenham de lhes aplicar qualquer penalidade.

Custas *ex lege*. Sem condenação em honorários, nos termos do art. 25 da Lei nº 12.016/2009.

**DEFIRO O PEDIDO LIMINAR**, nos termos do art. 7º, III, da Lei 12.016/09 e da fundamentação acima, para determinar que os impetrados se abstenham de exigir das empresas sindicalizadas ao Impetrante a inscrição junto ao Conselho Regional de Administração do Espírito Santo, bem como se abstenham de lhes aplicar qualquer penalidade.

Sentença sujeita ao duplo grau de jurisdição, nos termos do art. 14, §1º, da lei 12.016/09.

Após o trânsito em julgado, dê-se baixa nos autos e arquivem-se.

**P. R. I.**

---

Documento eletrônico assinado por **LUIZ HENRIQUE HORSTH DA MATTA, Juiz Federal**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 2ª Região nº 17, de 26 de março de 2018. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <https://eproc.jfes.jus.br>, mediante o preenchimento do código verificador **500000083984v15** e do código CRC **12f29948**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): LUIZ HENRIQUE HORSTH DA MATTA

Data e Hora: 7/1/2019, às 16:28:6

---

1. LXX - o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por: b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados;

**5013370-68.2018.4.02.5001**

**500000083984.V15**