



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Comissão Permanente de Contratação - CPC

RESPOSTA DE IMPUGNAÇÃO DE EDITAL

PROCESSO TC Nº: 6438/2025

PREGÃO ELETRÔNICO Nº: 90015/2025

OBJETO: Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de limpeza, conservação, higienização, copeiragem e garçonaria, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no Termo de Referência.

ENTIDADE: Conselho Regional de Administração do ES

SIGNATÁRIA: JANAINA GUAITOLINI MERLO BRETAS – Gerência de Fiscalização e Registro

O Conselho Regional de Administração do Estado do Espírito Santo nos encaminhou questionamento acerca Pregão Eletrônico nº 90015/2025 por meio do Sr. Rafael Barros, CRA-ES nº 13102, Analista I – Unidade de Registro e Fiscalização.

1 - DOS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE

1.1 - DA TEMPESTIVIDADE

A impugnação ao edital foi apresentada pelo Conselho Regional de Administração do ES (CRA-ES), por meio de mensagem eletrônica recebida no e-mail da Comissão de Contratação no dia 27/11/2025 às 09:03.

Considerando que a sessão pública de abertura está agendada para **11/12/2025, às 9h**, a manifestação foi protocolada **dentro do prazo previsto no edital**, razão pela qual é **tempestiva**.

1.2 - DO ENCAMINHAMENTO

A impugnação ao edital foi dirigida ao Secretário Geral Administrativo e Financeiro do TCEES, Sr. Fabiano Valle Barros, contemplando indicação do número do Pregão, com respectiva exposição de fatos, seus fundamentos e formulação do pedido de retificação do instrumento convocatório.

1.3 - DO INTERESSADO

A impugnação ao edital foi formulada pela Autarquia CRA-ES, sendo que a peça de impugnação contém endereço, endereço eletrônico e telefone para contato.

1.4 - CONCLUSÃO

Diante do exposto, é de rigor reconhecer que a impugnante atende aos requisitos de admissibilidade estabelecidos no item III do instrumento convocatório do Pregão Eletrônico nº 90015/2025.

2 - DAS RAZÕES DA IMPUGNAÇÃO E DO PEDIDO

O CRA-ES sustenta que o edital é ilegal por não exigir o **registro das empresas licitantes e de seus responsáveis técnicos junto ao Conselho Regional de Administração**, tampouco a averbação dos atestados de capacidade técnica nesse órgão.

Alega que o objeto da licitação (serviços de limpeza, conservação, higienização, copeiragem e garçonaria) envolve atividades que configurariam **locação de mão de obra**, o que demandaria administração, seleção e gerenciamento de pessoal, enquadrando-se nas atividades privativas do Administrador, nos termos da Lei nº 4.769/1965 e do Decreto nº 61.934/1967.

À luz dos argumentos, formula pedido de **retificação do edital** para incluir a obrigatoriedade de:

- 1) Registro ou inscrição da empresa licitante no CRA-ES;
- 2) Averbação, junto ao CRA-ES, dos atestados de capacidade técnica apresentados;
- 3) Indicação de responsável técnico Administrador pela execução dos serviços.

3 - DA ANÁLISE DO MÉRITO E DA FUNDAMENTAÇÃO

Antes de examinar o mérito, cabe consignar que os fundamentos ora apresentados pelo CRA-ES, com mínimas variações, já foram objeto de análise e rejeição em outras oportunidades por esta Comissão Permanente de Contratação (CPC), que reconheceu a inexistência de amparo legal e jurisprudencial para tais exigências.

No presente caso, a impugnação reproduz a mesma tese, a de que o **registro junto ao CRA-ES** seria condição de habilitação, e renova o pedido de **inclusão dessa exigência e suas consequências correlatas** no edital.

Pois bem. De forma consolidada, o **Tribunal de Contas da União** firmou entendimento no sentido de que a obrigatoriedade de inscrição de empresa em conselho profissional **depende da atividade básica** que ela desempenha ou **da natureza dos serviços prestados a terceiros**, conforme o **art. 1º da Lei nº 6.839/1980**.

Também nessa mesma direção é o entendimento TCCES, conforme ilustram diversos precedentes:

Acórdão 01165/2018-3

Enunciado:

A exigência de registro da empresa ou de seus responsáveis técnicos no Conselho Regional de Administração (CRA) como requisito de habilitação em licitações para contratação de serviços terceirizados, como os de limpeza e conservação predial, é indevida, quando a atividade-fim do objeto contratado não estiver diretamente relacionada às atribuições profissionais regulamentadas por aquele Conselho.

Teor:

Tratam os presentes autos de Representação, com pedido de medida cautelar, em face da Prefeitura

Municipal de Vila Velha (e suas secretarias), apresentada por (...), em virtude de supostas irregularidades no Pregão Eletrônico 103/2017, sob o critério menor preço, cujo objeto é o registro de preços para a contratação de serviço de limpeza e conservação predial, nas sedes administrativas da Municipalidade.

(...) 6. Registro no Conselho Regional de Administração

A representante aduz não haver exigência de registro da empresa e de seus responsáveis técnicos no Conselho Regional de Administração – CRA, tampouco a exigência de que os atestados de capacidade técnica sejam registrados no Conselho Regional de Administração – CRA, o que seria uma exigência mínima em serviços correlatos.

(...) Quanto a este ponto, a Secretaria de Controle Externo de Fiscalizações Não Especializadas – SecexMeios se manifestou pela improcedência, por perceber assistir razão ao argumento apresentado, de que não seria pertinente exigir registro junto ao Conselho Regional de Administração nas licitações para contratação de serviços que envolvam prestação de serviços terceirizados, uma vez que a atividade-fim de tais empresas não estaria relacionada diretamente com ações de administração.

Ademais, entendeu a SecexMeios que não se deve confundir a exigência de registro no CRA como condição para participação no certame, a título de habilitação, com a necessidade de a empresa ser registrada junto àquele Conselho.

(...) O Tribunal de Contas da União, em manifestações recentes, se posicionou no sentido de que a exigência quanto ao registro em entidade profissional deve guardar estrita relação com a atividade-fim dos licitantes.

(...) Deste modo, anuindo ao posicionamento técnico, entendo pela improcedência do ponto em exame.

(TCE-ES. Controle Externo > Fiscalização > Representação. Acórdão 01165/2018-3. Processo 06485/2017-5. Relator: Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun. Órgão Julgador: Ordinária/Plenário. Data da sessão: 04/09/2018, Data da Publicação no DO-TCES: 19/11/2018). (g.n)

[Lição. Qualificação técnica. Conselho de fiscalização profissional. CRA]

Acórdão 01000/2023-2

Enunciado:

A exigência de registro ou inscrição no Conselho Regional de Administração (CRA) para fins de qualificação técnica em licitações, nos termos do art. 30, inciso I, da Lei 8.666/93, é válida quando o objeto principal do serviço contratado envolva atividades típicas de administração, a exemplo de serviços de gestão e fornecimento de mão de obra.

Teor:

Versam os presentes autos sobre expediente (...), com pedido de medida cautelar, em face da Prefeitura Municipal de Cariacica, relativo ao Edital do PREGÃO ELETRÔNICO Nº 128/2022, cujo objeto é a contratação de empresa especializada para prestação de serviços de portaria, com fornecimento de mão de obra, equipamentos e insumos, a serem executados de forma contínua.

(...) 2.3 – Da ofensa ao inciso I do art. 30 da Lei 8666/93 devido à exigência de registro no Conselho Regional de Administração – CRA

Quanto a exigência de registro dos atestados no CRA, esta Corte de Contas já se posicionou no sentido de que é legítima, desde que a atividade da empresa seja condizente com o controle do referido conselho de classe (...).

No mesmo entendimento, a jurisprudência do TCU se consolidou no sentido de que o registro ou inscrição na entidade profissional competente, previsto no art. 30, inciso I, da Lei 8.666/1993, deve se limitar ao conselho que fiscalize a atividade básica ou o serviço preponderante da licitação” (Acórdão nº 2.769/2014, Plenário, Rel. Min. Bruno Dantas).

Portanto, diante da constatação de que a prestação dos serviços especializados envolve o fornecimento de mão-de- obra e enquadra-se na área de Administração e Seleção de Pessoal, conforme previsto na alínea "b" do Art. 2º da Lei 4.769/654 , e cabe ao Administrador a execução de trabalhos e serviços nos campos da Administração.

Sendo assim, a entidade profissional competente prevista no §1º do art. 30 da Lei 8666/93 para registro dos atestados de capacidade técnica das empresas, considerando o ramo de atuação da empresa e a natureza do objeto a ser contratado, é o CRA.

Diante do exposto o apontamento inicial é improcedente.

[Lição. Consultoria. Serviço contábil. Qualificação técnica. Capacidade técnico-profissional. Conselho de fiscalização profissional. CRA]

Acórdão 01097/2023-7

Enunciado:

A exigência de registro ou inscrição da empresa licitante na entidade profissional competente, para fins de comprovação de qualificação técnica (art. 30, inciso I, da Lei 8.666/93), deve se limitar ao conselho que fiscalize a atividade básica ou o serviço preponderante da licitação.

Teor:

Cuida-se de Denúncia formulada no âmbito deste Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, em que se aponta indícios de irregularidades nos processos licitatórios para contratação de assessoria contábil dos municípios de Baixo Guandu, Santa Tereza, Jerônimo Monteiro e Alfredo Chaves quanto à exigência de capacidade técnica-operacional.

(...) 2. FUNDAMENTAÇÃO

(...) Município de Alfredo Chaves:

2.1 Contratação de profissionais administradores para exercer função de contador (item 2.1 da Instrução Técnica Inicial 72/2023-5).

(...) A partir de uma breve análise das alegações do representante e do edital da licitação em comento, verifica-se que, de fato, é indevida a exigência de cadastro no CRA, visto que este conselho não é a entidade que fiscaliza a atividade básica ou o serviço preponderante do objeto licitado.

Ao se confrontar o objeto do certame com as atividades privativas do profissional contador, verifica-se que a atividade preponderante da licitação será desempenhada não por administradores, mas sim por contadores, o que leva a irregularidade de exigência de inscrição no CRA.

A exigência de registro ou inscrição da empresa licitante na entidade profissional competente, para fins de comprovação de qualificação técnica (art. 30, inciso I, da Lei 8.666/93), deve se limitar ao conselho que fiscalize a atividade básica ou o serviço preponderante da licitação (Dicção do Subitem 9.5.4 da Instrução Normativa TC 52/2019 e jurisprudência do TCU - Acórdão 2769/2014 – TCU Plenário). Nesse pormenor, em concordância com a análise da área técnica, em não sendo a atividade de administração predominante na licitação sub examine, é irregular a exigência de inscrição no CRA, colocada no edital.

(TCE-ES. Controle Externo > Fiscalização > Denúncia. Acórdão 01097/2023-7. Processo 07974/2022-9. Relator: Sérgio Manoel Nader Borges. Órgão Julgador: Ordinária/2ª Câmara. Data da sessão: 24/11/2023, Data da Publicação no DO-TCES: 04/12/2023). (g.n)

[Lição. Árbitro esportivo. Qualificação técnica. Conselho de fiscalização profissional. CRA]

Acórdão 01372/2022-7

Enunciado:

A exigência de registro no Conselho Regional de Administração – CRA é compreendida como aceitável quando a atividade precípua da empresa for condizente com o controle do conselho de classe. O registro ou inscrição na entidade profissional competente, previsto no art. 30, inciso I, da Lei 8.666/1993, deve se limitar ao conselho que fiscalize a atividade básica ou o serviço preponderante da licitação.

Teor:

Trata-se de Agravo, interposto pelo sr (...), Prefeito Municipal de Vila Valério, e pelo sr. (...), Pregoeiro Oficial do Município de Vila Valério, em face da Decisão Monocrática 812/2022, ratificada pela Decisão 2753/2022 da 1ª Câmara, proferida nos autos do Processo TC 4988/2022, que concedeu medida cautelar para paralisar o Pregão nº 3/2022 ou contratação dela decorrente, até decisão de mérito, nos termos abaixo transcritos: (...).

(...) FUNDAMENTAÇÃO

Os agravantes alegam que a suspensão da contratação acarreta prejuízos a serem suportados pela administração pública. (...) Ressaltaram que a exigência de registro junto ao CRA é razoável, tendo em vista as atribuições dispostas no objeto do certame e as competências da entidade profissional fiscalizadora.

Cumpre esclarecer que o Registro de Preços nº 03/2022 tem como objeto a contratação de serviços de arbitragem para a realização de Campeonato de Futebol Amador e Campeonato de Futebol veterano, e para atender a Escolinha Municipal de Futebol do Município de Vila Valério.

(...) **Mesmo havendo o fornecimento de mão-de-obra para a execução do contrato, por se tratar de prestação acessória ao objeto, mostra-se indevida a exigência de registro no Conselho Regional de Administração. O que está sendo contratado é serviço de arbitragem, o qual, poderia ser exercida por uma associação ou sindicato de árbitros, o qual, ante sua natureza, por vezes não tem registro no CRA.**

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. No caso em tela, são serviços de arbitragem e não de gestão de pessoas.

(...) Desta forma, entendo que as razões recursais trazidas pela agravante não lograram êxito em descharacterizar o fumus boni iuris ou o periculum in mora que sustentaram a medida cautelar, posto que não afastam o indício de inobservância ao princípio da busca pela proposta mais vantajosa, previsto no art. 3º da Lei 8.666/1993. A exigência de inscrição no Conselho Regional de Administração não guarda relação direta com a atividade básica e o serviço preponderante do objeto licitado. Assim, possui o condão de interferir na busca pela melhor proposta, mediante a imposição de ônus excessivo e potencialmente desnecessário ao licitante, levando-os, como no caso apresentado a não participar do certame.

(TCE-ES. Controle Externo > Recurso > Agravo. Acórdão 01372/2022-7. Processo 06546/2022-4. Relator: Domingos Augusto Taufner. Órgão Julgador: Ordinária/2ª Câmara. Data da sessão: 04/11/2022, Data da Publicação no DO-TCES: 16/11/2022). (g.n)

[Lição. Bens e serviços de informática. Habilitação. Conselho de fiscalização profissional]

Acórdão 01439/2020-1

Enunciado:

Atividades não relacionadas às específicas dos profissionais de Administração não exigem registro perante o Conselho Profissional da categoria, nos termos do Acórdão 1841/2011 – TCU. Só se pode exigir de empresa participante de licitação registro de seus responsáveis técnicos e de atestados de capacidade técnica no conselho de fiscalização responsável pela atividade básica ou serviço preponderante da empresa, nos termos do Acórdão 5942/2014 – Segunda Câmara – TCU.

Teor:

Tratam os presentes autos de Auditoria Ordinária realizada na Prefeitura Municipal de Sooretama, em cumprimento ao Plano Anual de Fiscalização 133/2014, referente aos exercícios de 2013 e 2014, sob a responsabilidade de (...) – Prefeito Municipal e outros.

(...) 2.3 – Inclusão de exigências restritivas ao caráter competitivo de certame

(...) o que torna as exigências restritivas é o fato de que empresas que prestam serviços na área de informática não precisam se inscrever em Conselho Regional de Administração.

(...) Até porque não existe um Conselho específico para empresas ou pessoas que atuem na área de informática, não havendo a necessidade de estes se vinculem a qualquer um deles.

(...) **Isto é, há obrigação de registro somente se a atividade-fim da empresa for administrar e no caso concreto, a finalidade é a contratação de empresa para prestação de serviços de contratação de empresa para prestar serviços de tecnologia da informação**, com a finalidade de promover maior transparência aos atos de gestão.

Portanto, constar no edital a exigência de registro no CRA constitui restrição indevida ao caráter competitivo do certame, ferindo o princípio da ampla concorrência, motivo pelo qual acompanho o opinamento técnico e ministerial e mantenho a irregularidade deste item.

(TCE-ES. Controle Externo > Contas > Tomada de Contas Especial > Convertida. Acórdão 01439/2020-1.

Processo 07393/2014-4. Relator: Domingos Augusto Taufner. Órgão Julgador: Ordinária/2ª Câmara.

Acórdão 00728/2019-5

Enunciado:

A exigência de registro no Conselho Regional de Administração (CRA) como requisito de habilitação técnica somente é legítima quando o objeto da licitação envolver, como atividade principal, serviços próprios da área de Administração, não se justificando tal exigência quando o objeto contratual se restringir à prestação de serviços técnicos diversos, desvinculados das atribuições fiscalizadas pelo referido conselho.

Teor:

Trata-se de auditoria realizada em cumprimento ao Plano e Programa de Fiscalização 48/2014 (fls. 01-04) na Prefeitura de Jaguaré referente ao exercício de 2013, sob responsabilidade do senhor (...) – Prefeito Municipal.

(...)2.6. Inclusão De Exigências Restritivas À Competitividade - Pregão Presencial 27/13 – Processo 119.609/13 (item 2.2.1, da ITI 1085/2014)

No item 7.2.3, “e”, “f”, “g”, do Edital de Pregão 27/2013, foi exigido dos licitantes, como requisito de qualificação, que tivessem registro no Conselho Regional de Administração. O objeto do Pregão consistia em serviços de manutenção em máquinas pesadas diversas.

O Conselho Regional de Administração volta-se à fiscalização das atividades de administração de pessoas, recursos, etc., enfim atividades que não estão diretamente ligadas à manutenção de máquinas. Desse modo, a inscrição em referida entidade não é elemento indispensável para a prestação do serviço pretendido, motivo pelo qual a exigência se revela inadequada e potencialmente restritiva à competitividade.

(...) Por fim, cabe ressaltar que há manifestações deste TCE-ES no sentido de que o registro no CRA somente pode ser exigido se o objeto da licitação envolver atividade de administração como atividade primária. Nesse sentido, apontam-se os acórdãos 978 e 979, ambos de 2014. Conquanto em ambos a irregularidade tenha sido afastada (por outro motivo), ficou claro na fundamentação do acórdão que o “registro no CRA somente seria obrigatório quando o objeto a ser contratado for decorrente da atividade básica e não em relação s atividades secundárias”. Ambos acórdãos tratam de serviços de transporte escolar, no entanto, a ratio da decisão aplica-se ao caso ora em exame, qual seja, exigir-se registro no conselho de administração apenas quando o objeto do contrato (a atividade básica) for relacionado à administração.

Portanto, opina-se pela manutenção da irregularidade em face de (...) e (...), conforme condutas e nexos causais descritos na ITI 1085/2014.

(TCE-ES. Controle Externo > Fiscalização > Auditoria. Acórdão 00728/2019-5. Processo 01750/2014-6. Relator: Sebastião Carlos Ranna de Macedo. Órgão Julgador: Ordinária/1ª Câmara. Data da sessão: 19/06/2019, Data da Publicação no DO-TCES: 05/08/2019).

Da leitura dos julgados, denota-se entendimento consolidado de que o registro específico no CRA só pode ser exigido quando a **atividade-fim do contrato for privativa de Administração** e que a simples existência de “mão de obra” não basta para caracterizar a vinculação exclusiva com o referido conselho. Há, portanto, uma linha de coerência interpretativa que **diferencia gestão de pessoas (atividade típica de Administração) de execução operacional**, nas quais a atuação é de caráter técnico-executivo.

O objeto do **Pregão Eletrônico nº 90015/2025** insere-se justamente nesta segunda hipótese: serviços essencialmente **operacionais**, executados nas dependências do Tribunal, cujo Termo de Referência prevê apenas a presença de **preposto da contratada** para a supervisão imediata das rotinas, o que constitui **atribuição operacional**, inerente a qualquer contrato de prestação de serviços, e **não atividade típica de Administração** ou de direção de pessoal.

Em síntese, o edital licita **mão de obra de execução**, não **gestão de pessoas ou de processos administrativos**, o que confirma que o **núcleo da obrigação é técnico-operacional**, afastando a incidência das normas invocadas pela impugnante.

Ademais, repiso que **o certame licitatório não é instrumento adequado para as autarquias exercerem a sua atividade fiscalizatória**, mas sim, conjunto de atos que visa garantir à Administração a execução do objeto licitado.

3 - CONCLUSÃO

Ante o exposto, CONHEÇO do questionamento/impugnação, mas no mérito INDEFIRO o requerimento formulado, em razão dos argumentos lançados nesta manifestação, mantendo-se as regras dispostas em Edital e a data da sessão pública de disputa.

Vitória, 27 de outubro de 2025.

MURILO COSTA MOREIRA – AGENTE DA

CONTRATAÇÃO/PREGOEIRO SUBSTITUTO

Auditor de Controle Externo

Comissão Permanente de Contratação - CPC



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913