
NÚCLEO DE GESTÃO DE COMPRAS E CONTRATAÇÕES

RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 018/2026 - SECCOMPRAS/AP

PROCESSO SIGA Nº 00095/SECCOMPRAS/2025.

IMPUGNANTE: CONSELHO REGIONAL DE ADMINISTRAÇÃO DO AMAPÁ - CRA/AP.

I – DO RELATÓRIO

Trata-se de análise da impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico nº 018/2026 – SECCOMPRAS/AP, cujo objeto consiste Registro de preços para a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de limpeza e conservação, jardinagem, copeiragem, cozinheira, auxiliar de cozinha, eletricista, piscineiro, garçonaria, lavadeira, recepcionista e encarregado de serviços gerais, compreendendo, além dos postos de serviço, o fornecimento de uniformes, materiais e equipamentos necessários e adequados à execução dos serviços, visando atender às necessidades da Secretaria de Estado da Casa Civil do Amapá. A impugnação foi apresentada pelo CONSELHO REGIONAL DE ADMINISTRAÇÃO DO AMAPÁ – CRA/AP, que sustenta a obrigatoriedade de exigência, no instrumento convocatório, de registro da empresa licitante e de seu responsável técnico junto ao CRA, bem como de apresentação de atestado de capacidade técnico operacional devidamente registrado naquele Conselho.

II – DO CABIMENTO E TEMPESTIVIDADE

Inicialmente, verifica-se o cabimento e a tempestividade da impugnação, à luz do disposto no art. 164 da Lei nº 14.133/2021 e da SEÇÃO XVI do edital que disciplina o prazo de até 3 (três) dias úteis antes da data marcada para abertura da sessão pública para apresentação de impugnações ao ato convocatório, por qualquer interessado, na forma eletrônica. Observado que a sessão pública está designada para o dia 23/03/2026, às 08:30, e que a manifestação foi protocolizada dentro do interregno previsto, reconhece-se a regularidade formal do pedido, passando-se ao exame de mérito.

III – DOS PONTOS QUESTIONADOS

Em síntese, o CRA/AP argumenta que a exigência de registro das empresas que prestam serviços de limpeza, conservação, jardinagem e atividades correlatas não decorreria diretamente das atividades executadas, mas sim da prestação de serviços de terceirização de mão de obra, enquadrada como atividade de Administração e Seleção de Pessoal (Recursos Humanos), típica do profissional de Administração, o que justificaria a obrigatoriedade de registro da empresa e de seu responsável técnico no Conselho Regional de Administração da respectiva jurisdição. Acrescenta,

NÚCLEO DE GESTÃO DE COMPRAS E CONTRATAÇÕES

ainda, trecho do Acórdão TCU nº 1.214/2013, no qual se destaca que empresas de terceirização, em regra, desenvolvem especialidade na administração da mão de obra, e não na execução técnica dos serviços, bem como o Acórdão TCU nº 2.615/2021, que assenta que a exigência de registro ou inscrição na entidade profissional competente, para fins de qualificação técnica, deve se limitar ao conselho que fiscalize a atividade básica ou o serviço preponderante da licitação. Na impugnação, o CRA/AP ainda invoca a Nota Recomendatória nº 01/2025, expedida pela ATRICON, segundo a qual os Tribunais de Contas deveriam exigir o registro em CRA sempre que a atividade principal do objeto contratado estiver diretamente vinculada às funções desempenhadas por administradores, sustentando que a ausência de tal exigência violaria o princípio da legalidade previsto no art. 37 da Constituição Federal, bem como orientações de uniformização do Sistema Nacional de Tribunais de Contas.

IV – DA ANÁLISE

Superada a síntese dos argumentos, passa-se à análise. A Lei Federal nº 14.133/2021 elenca, de forma taxativa, a documentação que pode ser exigida para fins de habilitação em certames licitatórios, disciplinando a qualificação técnica nos arts. 62 e 67. O art. 62 define a habilitação técnica como um dos quatro blocos de documentos necessários para demonstrar a capacidade do licitante em realizar o objeto, ao lado das habilitações jurídica, fiscal trabalhista e econômico financeira, enquanto o art. 67 fixa que a documentação relativa à qualificação técnico profissional e técnico operacional será restrita, dentre outros pontos, à apresentação de profissional devidamente registrado no conselho profissional competente, quando for o caso, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obras ou serviços de características semelhantes, bem como à apresentação de certidões ou atestados regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade equivalente. Como se vê, a própria lei utiliza a expressão “quando for o caso”, condicionando a exigência de registro em conselho profissional à efetiva pertinência entre a atividade básica objeto da contratação e o campo de atuação regulado pelo respectivo conselho.

No mesmo sentido, a Lei nº 6.839/1980 estabelece, em seu art. 1º, que a obrigatoriedade de registro de empresas perante conselhos profissionais será determinada pela atividade básica ou pelo serviço preponderante prestado a terceiros. A interpretação sistemática desses dispositivos levou o Tribunal de Contas da União e os Tribunais Regionais Federais a consolidar jurisprudência no sentido de que o registro em conselho profissional somente é exigível quando a empresa desenvolve, como atividade fim, serviços privativos daquela profissão, não sendo suficiente a mera existência de rotinas de gestão de pessoal em sua estrutura interna, que são inerentes a qualquer pessoa jurídica com empregados. Observa-se que o Conselho Regional de Administração do Amapá (CRA/AP) tem apresentado reiteradas impugnações aos Editais promovidos pela SECCOMPRAS. Em situações análogas anteriormente analisadas pela Secretaria de Estado de Compras e Licitações, como no Pregão Eletrônico nº 041/2025, a orientação adotada foi clara: diante de interpretações divergentes sobre a matéria, cabe à Administração adotar uma postura conservadora. Assim, devem ser exigidas,

NÚCLEO DE GESTÃO DE COMPRAS E CONTRATAÇÕES

para fins de habilitação, apenas as condições inequivocamente respaldadas pela legislação e pela jurisprudência predominante, sob pena de se impor restrição indevida à competitividade do certame.

No caso sob exame, conquanto se reconheça a relevância dos argumentos do CRA/AP e o caráter orientativo da Nota Recomendatória ATRICON nº 01/2025, tal ato não possui natureza normativa apta a inovar na ordem jurídica, nem tem o condão de afastar a aplicação das normas federais e da jurisprudência consolidada do TCU e do Poder Judiciário. A própria Nota parte da premissa de que a exigência de registro deve observar a atividade principal do objeto contratado, o que remete, novamente, ao critério do art. 1º da Lei nº 6.839/1980. No edital em tela, a atividade contratada é, objetivamente, a prestação de serviços de limpeza e conservação, jardinagem, copeiragem, cozinheira, auxiliar de cozinha, eletricista, piscineiro, garçonaria, lavadeira, recepcionista e encarregado de serviços gerais, ainda que executados sob regime de dedicação exclusiva de mão de obra, não se tratando de serviços típicos de consultoria, assessoria ou gestão empresarial em Administração, tampouco de atividades privativas do profissional administrador. Em outras palavras, embora as empresas licitantes naturalmente administrem seus próprios recursos humanos, essa administração interna de pessoal constitui meio para viabilizar a prestação de serviços de limpeza e atividades afins, e não o objeto contratual pretendido pela Administração Pública.

A propósito, o Tribunal de Contas da União já se manifestou em diversas ocasiões no sentido de que é irregular a exigência, em licitações para contratação de serviços de limpeza, conservação e locação de mão de obra, de registro das empresas junto ao Conselho Regional de Administração, quando tais serviços não correspondem à atividade típica de administrador. O Acórdão TCU nº 299/2016 – Plenário firmou o entendimento de que, nas licitações públicas, não se mostra exigível das empresas de locação de mão de obra o registro nos CRAs, salvo quando a atividade fim das empresas licitantes estiver diretamente relacionada à do administrador, orientando-se pelo critério da atividade básica previsto na Lei nº 6.839/1980. No mesmo sentido, o Acórdão TCU nº 4.608/2015 – 1ª Câmara consolidou enunciado segundo o qual é irregular exigir, em licitações, que empresas de locação de mão de obra estejam registradas no CRA, justamente porque a obrigação de inscrição é definida em razão da atividade básica ou daquela pela qual se prestam serviços a terceiros, sendo indevidas exigências que, na prática, restrinjam a competitividade sem respaldo expresso em lei. Outros julgados, como os Acórdãos TCU nº 1.452/2015 e nº 1.841/2011, reforçam que o edital não pode conter exigências de habilitação técnica que não guardem correspondência com o regramento próprio da atividade demandada, sob pena de restringir arbitrariamente a participação de interessados.

No âmbito do Poder Judiciário, diversas decisões dos Tribunais Regionais Federais também caminham no sentido de afastar a obrigatoriedade de registro em CRA para empresas cuja atividade básica é limpeza, conservação e vigilância, por entenderem que tais atividades não se encontram entre aquelas especificamente submetidas à regulamentação e fiscalização do Conselho Regional de Administração. Em uma dessas decisões, o TRF2 ressaltou que a simples “administração de pessoal” não se enquadra como atividade básica, para os fins do art. 1º da Lei nº 6.839/1980, mas como função interna inerente ao funcionamento de qualquer empresa que empregue trabalhadores, de modo que

NÚCLEO DE GESTÃO DE COMPRAS E CONTRATAÇÕES

a exigência de registro no CRA para empresas de limpeza e conservação configuraria restrição indevida (AC 200151015183272, Desembargador Federal POUL ERIK DYRLUND, TRF2 - OITAVA TURMA ESPECIALIZADA, 19/08/2005).

Considerando, pois, o conjunto normativo aplicável e a orientação consolidada do TCU e dos Tribunais Regionais Federais, entende-se que a ausência, no edital do Pregão Eletrônico nº 018/2026, de exigência de registro das empresas licitantes e de seus responsáveis técnicos perante o CRA/AP, bem como de apresentação de atestado de capacidade técnico operacional visado por aquele Conselho, não viola os arts. 62 e 67 da Lei nº 14.133/2021, nem o princípio da legalidade previsto no art. 37 da Constituição Federal. Ao revés, a inserção de tais exigências, nas condições pretendidas pelo impugnante, poderia ser interpretada como criação de requisito de habilitação não previsto em lei, com potencial restrição ao caráter competitivo do certame, o que é vedado pelo regime jurídico das licitações.

V – DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, conclui-se pela improcedência da impugnação apresentada pelo CONSELHO REGIONAL DE ADMINISTRAÇÃO DO AMAPÁ – CRA/AP, mantendo-se inalteradas as cláusulas editalícias relativas à habilitação técnica e à qualificação das empresas para participação no Pregão Eletrônico nº 018/2026 – SECCOMPRAS/AP. Nesse sentido, solicito a restituição dos autos à Secretaria de Estado de Compras e Licitações Sustentáveis do Amapá, para conhecimento e decisão do agente de contratação/pregoeiro.

Macapá/AP, 13/03/2026.

HERMÓGENES COSTA NETO
ASSESSOR TÉCNICO – NGCC/CASA CIVIL

EDSON REINALDO DO CARMO ALVES
SECRETÁRIO ADJUNTO DE GESTÃO E LOGÍSTICA
SECRETARIA DE ESTADO DA CASA CIVIL
*Nomeado pelo Decreto nº 0150/2025, no uso das
competências delegadas pelo Decreto nº 4564/2025*



Cód. verificador: 776267382. Cód. CRC: 8361B81
Documento assinado eletronicamente por **EDSON REINALDO DO CARMO ALVES** em 13/03/2026 e
HERMÓGENES COSTA NETO, ASSESSOR, em 13/03/2026, conforme decreto nº 0829/2018. A autenticidade do
documento pode ser conferida no site: <https://sigdoc.ap.gov.br/autenticador>

