



RESPOSTA A PEDIDO DE ESCLARECIMENTO E À IMPUGNAÇÃO

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 25/2026

PREGÃO PRESENCIAL Nº 14/2026

OBJETO: Contratação de empresa especializada para a prestação de serviços contínuos de limpeza urbana, limpeza predial e limpeza veicular, com fornecimento de mão de obra sob regime de dedicação exclusiva ao posto de trabalho, incluindo a gestão, supervisão e administração dos serviços, visando atender às demandas da Prefeitura Municipal de Douradina-MS.

I – RELATÓRIO

Trata-se de análise do pedido de esclarecimento recebido por e-mail em 26/05/2026, bem como da impugnação apresentada em 28/05/2026 ambos relacionados ao Pregão Presencial nº 14/2026, Processo Administrativo nº 25/2026.

O pedido de esclarecimento apresentado questiona, em síntese, a retirada das exigências de registro no CRA e no CAU/CREA, juntamente com os respectivos acervos técnicos, em comparação ao Pregão Presencial nº 45/2025 (revogado), bem como indaga se a formação da planilha de custos considera o fornecimento de cestas básicas e, em caso positivo, se o benefício seria aplicável a todas as funções.

A impugnação apresentada sustenta a necessidade de inclusão de exigência de registro da empresa e de responsável técnico junto ao Conselho Regional de Administração – CRA, além de requerer comprovação de vínculo do responsável técnico e atestado de capacidade técnica registrado no referido conselho.

O edital atual tem por objeto a contratação de empresa especializada para prestação de serviços contínuos de limpeza urbana, limpeza predial e limpeza veicular, com fornecimento de mão de obra sob regime de dedicação exclusiva ao posto de trabalho, incluindo gestão, supervisão e administração dos serviços, com critério de julgamento de menor preço por lote e sessão designada para 09/06/2026.

II – DA TEMPESTIVIDADE

Nos termos do art. 164 da Lei nº 14.133/2021, qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação ou solicitar esclarecimento sobre seus termos, devendo protocolar o pedido em até 3 dias úteis antes da data de abertura do certame.

Considerando a data designada para abertura da sessão pública, reconhece-se a tempestividade dos expedientes apresentados, passando-se à análise do mérito.

III – DA NATUREZA DO OBJETO LICITADO E DO ALCANCE DAS EXPRESSÕES “GESTÃO, SUPERVISÃO E ADMINISTRAÇÃO DOS SERVIÇOS”

O objeto do Pregão Presencial nº 14/2026 consiste na contratação de empresa especializada para a prestação de serviços contínuos de limpeza urbana, limpeza predial e limpeza veicular, com fornecimento de mão de obra sob regime de dedicação exclusiva ao posto de trabalho, incluindo a gestão, supervisão e administração dos serviços.



ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE DOURADINA

A Administração reconhece que o instrumento convocatório utiliza as expressões “gestão”, “supervisão” e “administração dos serviços”. Todavia, tais expressões devem ser interpretadas no contexto do objeto licitado e do regime de execução contratado.

No presente caso, a gestão, a supervisão e a administração referidas no edital dizem respeito à organização operacional da execução contratual, compreendendo atividades como alocação de trabalhadores, controle de frequência, substituição de empregados ausentes, orientação das equipes, interlocução por preposto, fiscalização interna da execução dos serviços, cumprimento de obrigações trabalhistas, fornecimento de uniformes e EPIs e atendimento das rotinas pactuadas.

Essas atividades são inerentes a contratos de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra e constituem meio necessário para a execução regular do objeto principal. Não representam, por si só, contratação de serviço técnico especializado de Administração, consultoria administrativa, auditoria, planejamento organizacional, recrutamento e seleção profissional, organização e métodos ou qualquer outra atividade-fim privativa da profissão de Administrador.

A atividade-fim pretendida pela Administração é a execução de serviços operacionais de limpeza urbana, limpeza predial e limpeza veicular. A gestão da mão de obra e a supervisão das equipes são obrigações acessórias e instrumentais da contratada, necessárias à correta prestação dos serviços, mas não alteram a natureza principal do objeto licitado.

Entendimento diverso levaria à conclusão de que todo contrato de terceirização com dedicação exclusiva de mão de obra exigiria registro no CRA, pois todos eles envolvem algum grau de coordenação, supervisão, preposto, controle de jornada e administração interna de pessoal. Essa interpretação ampliaria indevidamente o campo de incidência do conselho profissional e poderia restringir a competitividade sem pertinência direta com o objeto contratado.

IV – DO PEDIDO DE INCLUSÃO DE REGISTRO NO CRA

A impugnante sustenta a necessidade de reinclusão de exigência de registro da empresa, responsável técnico, vínculo de responsável técnico e atestado registrado perante o Conselho Regional de Administração – CRA, com fundamento na menção editalícia à gestão, supervisão e administração dos serviços.

Contudo, a exigência de registro em conselho profissional não decorre da simples existência de atividades de coordenação operacional, gerenciamento interno de pessoal ou supervisão de empregados. A incidência da obrigação de registro deve observar a atividade básica da empresa ou a natureza dos serviços prestados a terceiros, conforme a legislação aplicável.

A Lei nº 4.769/1965 disciplina o exercício da profissão de Administrador e prevê o registro de empresas que explorem atividades típicas da Administração. Entretanto, no presente caso, a Administração não está contratando consultoria administrativa, assessoria em organização empresarial, planejamento organizacional, auditoria administrativa, seleção técnica de pessoal ou serviço especializado de Administração. Está contratando serviços de limpeza urbana, limpeza predial e limpeza



ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE DOURADINA

veicular, com obrigação de que a contratada organize e supervisione sua própria força de trabalho.

A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 67, inciso V, admite a exigência de registro ou inscrição na entidade profissional competente apenas quando for o caso. Portanto, a exigência somente é cabível quando houver pertinência direta entre o objeto licitado e a atividade profissional fiscalizada pelo respectivo conselho.

A gestão, supervisão e administração dos serviços previstas no edital têm caráter instrumental e operacional. São atividades-meio indispensáveis à execução do contrato, mas não constituem o núcleo do objeto licitado. O núcleo da contratação permanece sendo a prestação de serviços de limpeza urbana, limpeza predial e limpeza veicular.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União tem se consolidado no sentido de que, em contratações de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, é irregular exigir registro no CRA quando o serviço contratado não estiver inserido no âmbito de fiscalização do referido conselho profissional, sob pena de restrição indevida à competitividade.

Assim, a exigência de registro no CRA, responsável técnico junto ao CRA, vínculo de responsável técnico e atestado registrado perante o CRA não se mostra pertinente, necessária ou proporcional ao objeto licitado, ainda que o edital mencione gestão, supervisão e administração dos serviços, pois tais expressões se referem à organização operacional da execução contratual, e não à contratação de atividade-fim privativa de Administrador.

V - DO ENTENDIMENTO DO TCU, DOS TRIBUNAIS E DE OUTROS ÓRGÃOS PÚBLICOS

A conclusão adotada pela Administração encontra respaldo na jurisprudência do Tribunal de Contas da União e em precedentes judiciais relacionados à matéria.

No Acórdão TCU nº 4.608/2015 – 1ª Câmara, transcrito no Parecer JRP nº 0404/2017 do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, o TCU enfrentou alegação do Conselho Regional de Administração no sentido de que a locação de mão de obra envolveria recrutamento, seleção e treinamento, práticas que, segundo o conselho, atrairiam a obrigatoriedade de registro no CRA.

Naquele julgamento, o TCU assentou que sua jurisprudência vinha se firmando no sentido de não ser exigível das empresas de locação de mão de obra o registro nos Conselhos Regionais de Administração para participação em licitações, sendo pertinente tal exigência apenas quando a atividade-fim das empresas licitantes estiver diretamente relacionada à profissão de Administrador. O julgado também fez referência aos Acórdãos TCU nº 2.475/2007, nº 1.449/2003 e nº 116/2006, todos do Plenário, e ao Acórdão TCU nº 2.308/2007 – 2ª Câmara, como precedentes na mesma linha.

O próprio Parecer JRP nº 0404/2017, do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, concluiu pela procedência de impugnação contra exigência de registro no CRA em edital de licitação, opinando para que a Administração não incluísse tal exigência em editais futuros de objeto semelhante, em sintonia com a jurisprudência do TCU.



ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE DOURADINA

Também há precedentes judiciais no mesmo sentido. O Tribunal Regional Federal da 1ª Região já decidiu que empresa cuja atividade básica envolve prestação de serviços de limpeza, conservação, higienização, desinfecção, pequenos reparos, ajardinamento, administração de condomínios e locação de mão de obra em geral não está obrigada a registrar-se no CRA, destacando que o fato de a empresa selecionar pessoas para compor seu quadro de funcionários não impõe, por si só, inscrição no Conselho Regional de Administração.

De igual modo, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região decidiu que empresas prestadoras de serviços de limpeza e conservação não estão sujeitas à inscrição perante o CRA, pois a obrigatoriedade de registro em conselho profissional deve observar a atividade básica da empresa, nos termos do art. 1º da Lei nº 6.839/1980.

Ainda em reforço, o Acórdão TCU nº 284/2025 – Plenário foi citado como reforço ao entendimento de que, em contratações de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, não se mostra regular exigir registro no CRA quando o serviço contratado não estiver inserido no âmbito de fiscalização do referido conselho profissional.

Portanto, exigir registro no CRA neste certame, sem que o objeto tenha como atividade-fim a prestação de serviços técnicos de Administração, poderia gerar restrição indevida à competitividade. A menção editalícia à gestão, supervisão e administração dos serviços não altera essa conclusão, pois tais expressões se referem à organização operacional da execução contratual, inerente a serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra, e não à contratação de atividade privativa de Administrador.

Os precedentes mencionados serão utilizados como referências interpretativas, sem prejuízo da juntada aos autos dos documentos de apoio disponíveis, especialmente o Parecer JRP nº 0404/2017 do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, que transcreve trecho do Acórdão TCU nº 4.608/2015 – 1ª Câmara e cita precedentes judiciais sobre a desnecessidade de registro no CRA para empresas cuja atividade básica esteja relacionada a limpeza, conservação e locação/alocação de mão de obra.

VI – DA NÃO EXIGÊNCIA DE CAU/CREA

Também não se mostra cabível a exigência de registro no CAU ou no CREA.

O objeto não envolve obra, projeto básico ou executivo de engenharia, arquitetura, urbanismo, manutenção técnica de sistemas de engenharia, elaboração de laudos técnicos de engenharia, execução de obra pública ou atividade legalmente atribuída a engenheiro ou arquiteto.

A existência de obrigações relativas a segurança do trabalho, uso de EPIs, observância de Normas Regulamentadoras, elaboração ou manutenção de laudos trabalhistas e acompanhamento das condições de execução não converte o objeto em serviço de engenharia ou arquitetura.

Dessa forma, a exigência de CAU/CREA e respectivos acervos técnicos também não se mostra adequada ao objeto licitado.



ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE DOURADINA

**VII – DA INAPLICABILIDADE DO PREGÃO PRESENCIAL Nº 45/2025
COMO PARÂMETRO OBRIGATÓRIO PARA O PRESENTE CERTAME**

A Administração tem ciência de que o Pregão Presencial nº 45/2025, referente a objeto semelhante, continha exigências que não foram reproduzidas no presente edital.

Todavia, referido procedimento foi revogado pela Administração, justamente diante da necessidade de reavaliação da fase preparatória e de realização de ajustes no planejamento da contratação, no Estudo Técnico Preliminar, no Termo de Referência e nos itens que compunham o objeto.

Conforme despacho publicado no Diário Oficial do Município, a Secretaria responsável consignou que a formulação do processo, como se encontrava, não atendia ao interesse público, uma vez que havia necessidade de ajustes na fase de planejamento, concluindo-se que o processo formalizado não apresentava condições de atender às necessidades públicas de forma eficiente.

Dessa forma, o Pregão Presencial nº 45/2025 não constitui parâmetro obrigatório para o presente certame, pois teve seu processamento encerrado por ato de revogação, em razão de conveniência, oportunidade e necessidade de adequação ao interesse público.

O Pregão Presencial nº 14/2026 constitui novo procedimento administrativo, instruído com nova análise da demanda, nova modelagem do objeto e novas regras editalícias, compatíveis com as necessidades atuais da Administração e com a legislação vigente.

Assim, o fato de determinada exigência ter constado em edital anteriormente revogado não impõe sua reprodução no novo procedimento. Ao contrário, a revisão da fase preparatória permitiu à Administração reavaliar a pertinência, a necessidade e a proporcionalidade das exigências de habilitação, afastando requisitos que não guardam relação direta com a atividade-fim do objeto licitado.

No presente certame, a Administração optou por manter exigências de qualificação técnica diretamente vinculadas à execução do objeto, especialmente mediante comprovação de experiência anterior em serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra, sem impor registros profissionais que não se mostram pertinentes à atividade-fim contratada.

Portanto, a ausência de exigência de CRA, CAU/CREA e respectivos acervos técnicos no Pregão Presencial nº 14/2026 não decorre de omissão ou fragilização da contratação, mas da readequação do instrumento convocatório à natureza atual do objeto, aos princípios da competitividade, razoabilidade, proporcionalidade, seleção da proposta mais vantajosa e à vedação de restrições indevidas.

VIII – DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA MANTIDA NO EDITAL

A ausência de exigência de CRA, CAU/CREA e acervos técnicos não significa ausência de controle da capacidade técnica.

O edital mantém exigência de atestado de capacidade técnica em nome da licitante, fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, apto a comprovar



ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE DOURADINA

execução anterior compatível com o objeto, especialmente quanto à prestação de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra.

O edital também prevê indicação de preposto com poderes para representar a contratada durante a execução contratual, nos termos do art. 117 da Lei nº 14.133/2021.

Assim, a qualificação técnica exigida permanece adequada, pois se volta à comprovação da aptidão operacional da empresa para executar o objeto contratado, sem impor registro em conselho profissional cuja pertinência não se demonstra no caso concreto.

IX – DO QUESTIONAMENTO SOBRE CESTA BÁSICA, AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO E BENEFÍCIOS PREVISTOS NA CCT

Quanto ao questionamento relativo ao fornecimento de cesta básica, auxílio-alimentação, vale compra-alimentação ou benefício equivalente, bem como se tais parcelas devem ser consideradas na planilha de custos apresentada com a proposta e se seriam aplicáveis a todas as funções, esclarece-se que a Administração não instituiu benefício autônomo ou discricionário fora da norma coletiva, tampouco assume a condição de empregadora dos trabalhadores alocados na execução contratual.

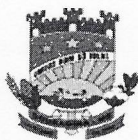
Por se tratar de contratação de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra, o edital e seus anexos exigem que a proposta contemple a integralidade dos custos necessários à execução do objeto, inclusive aqueles relacionados ao cumprimento da legislação trabalhista, previdenciária, fiscal e da Convenção Coletiva de Trabalho vigente aplicável à categoria.

Dessa forma, os benefícios previstos na CCT vigente, incluindo cesta básica, auxílio-alimentação, vale compra-alimentação ou benefício equivalente, deverão ser observados pelas licitantes na formulação de suas propostas, quando incidentes, conforme a função, jornada, regras de concessão, proporcionalidades, descontos e hipóteses de exclusão previstas no próprio instrumento coletivo.

Quanto à aplicação às funções, esclarece-se que a incidência não decorre de escolha discricionária da Administração, mas das regras da norma coletiva aplicável e das condições efetivas de cada função/posto de trabalho. Assim, os benefícios deverão ser considerados nas hipóteses em que forem efetivamente devidos, cabendo à licitante observar corretamente tais custos na composição de sua proposta.

O edital prevê que a proposta deve compreender a integralidade dos custos trabalhistas e convencionais incidentes. Também prevê que, havendo indícios de inexequibilidade ou necessidade de esclarecimentos complementares, poderão ser realizadas diligências, inclusive mediante apresentação de planilha de composição de custos e formação de preços, memória de cálculo e demais documentos aptos a demonstrar a economicidade e exequibilidade da proposta.

O Termo de Referência e a minuta contratual também preveem, como obrigação da contratada, a apresentação de planilha detalhada de composição de custos e formação de preços, bem como a manutenção da coerência entre a proposta apresentada e a execução contratual.



ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE DOURADINA

Assim, a interpretação do modelo referencial eventualmente disponibilizado pela Administração deve ser feita em conjunto com o edital, o Termo de Referência e a legislação aplicável, não podendo ser utilizada pela licitante como fundamento para afastar obrigação trabalhista ou convencional incidente, nem para afastar a necessidade de que a proposta final seja completa, exequível e compatível com o edital, o Termo de Referência, a CCT aplicável e a legislação vigente.

Caso, na fase própria de análise da proposta classificada provisoriamente em primeiro lugar, seja identificada omissão de parcela obrigatória incidente, inconsistência relevante ou composição de custos incompatível com a legislação trabalhista e convencional aplicável, a Administração poderá promover diligência para aferição da exequibilidade e, se não demonstrada a regularidade da proposta, adotar as providências cabíveis nos termos do edital e da Lei nº 14.133/2021.

Reforça-se que o presente esclarecimento não altera o objeto, os quantitativos, o critério de julgamento, as condições de participação, as exigências de habilitação ou a forma de disputa. Trata-se de interpretação das disposições já constantes do edital e do Termo de Referência, especialmente quanto à integralidade dos custos da proposta, à observância da CCT vigente e à verificação da exequibilidade após a etapa de lances. Assim, não há modificação material apta a exigir republicação do edital ou reabertura de prazo.

X – DA AUSÊNCIA DE NECESSIDADE DE RETIFICAÇÃO DO EDITAL E REABERTURA DE PRAZO

As respostas ora prestadas não alteram o objeto, os quantitativos, o critério de julgamento, as condições de participação, a forma de apresentação das propostas ou as exigências de habilitação.

Trata-se de esclarecimento e decisão administrativa sobre a manutenção das regras editalícias já publicadas, notadamente quanto à não exigência de CRA, CAU/CREA e respectivos acervos técnicos, bem como quanto à forma de observância da legislação trabalhista, da norma coletiva aplicável e da análise de exequibilidade da proposta na fase própria do certame.

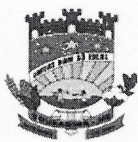
Dessa forma, não há alteração material que impacte a formulação das propostas, razão pela qual não se impõe republicação do edital ou reabertura de prazo.

XI – DECISÃO

Diante do exposto, decide-se:

1. Conhecer do pedido de esclarecimento, por tempestivo, e, no mérito, esclarecer que:

1.1. Não serão reincluídas as exigências de registro no CRA, CAU/CREA ou respectivos acervos técnicos, pois a menção editalícia à gestão, supervisão e administração dos serviços possui natureza instrumental e operacional, inerente à execução de contrato de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra, não caracterizando contratação de atividade-fim privativa de Administrador, Engenheiro ou Arquiteto.



ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE DOURADINA

1.2. A ausência de exigência de CRA, CAU/CREA e respectivos acervos técnicos decorre da nova modelagem do Pregão Presencial nº 14/2026, procedimento autônomo e posterior à revogação do Pregão Presencial nº 45/2025, cujo processamento foi encerrado pela necessidade de ajustes no planejamento e adequação ao interesse público. Assim, não há vinculação obrigatória às exigências do edital anteriormente revogado, devendo prevalecer as regras do presente certame, elaboradas conforme a natureza atual do objeto e os princípios da competitividade, razoabilidade, proporcionalidade e seleção da proposta mais vantajosa.

1.3. A qualificação técnica permanece assegurada mediante exigência de atestado de capacidade técnica compatível com o objeto e com a execução de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra;

1.4. Quanto à cesta básica, auxílio-alimentação, vale compra-alimentação ou benefício equivalente, esclarece-se que tais parcelas deverão ser consideradas pelas licitantes quando forem devidas nos termos da CCT indicada no edital/Termo de Referência ou de instrumento coletivo efetivamente aplicável, se diverso e devidamente comprovado, conforme a função, jornada, condições de concessão, proporcionalidades, descontos e hipóteses de exclusão previstas na norma coletiva. A planilha detalhada de composição de custos e formação de preços será apresentada na fase própria pela licitante classificada provisoriamente em primeiro lugar, ou quando solicitada em diligência para análise de aceitabilidade e exequibilidade, nos termos do edital, do Termo de Referência e da Lei nº 14.133/2021.

2. Conhecer da impugnação apresentada, por tempestiva, e, no mérito, indeferir o pedido de inclusão de registro da empresa, responsável técnico, vínculo de responsável técnico e atestado registrado perante o CRA, CAU ou CREA, por ausência de pertinência direta entre tais exigências e a atividade-fim do objeto licitado, consistente na execução de serviços operacionais de limpeza urbana, limpeza predial e limpeza veicular.
3. Manter inalterado o edital do Pregão Presencial nº 14/2026 quanto aos pontos ora analisados.
4. Manter a sessão pública designada para o dia 09 de junho de 2026, às 08h.

Publique-se. Cientifiquem-se. Cumpra-se.

Douradina, 29 de maio de 2026.

Tamires Gonçalves Paz Cordeiro
Pregoeira