

DESPACHO EM SEPARADO
DECISÃO ADMINISTRATIVA SOBRE IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 19.499/2026

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 039/2026

IMPUGNANTE: CONSELHO REGIONAL DE ADMINISTRAÇÃO DO ESPÍRITO SANTO – CRA-ES

I. RELATÓRIO

Trata-se de impugnação apresentada pelo **CONSELHO REGIONAL DE ADMINISTRAÇÃO DO ESPÍRITO SANTO – CRA-ES**, inscrito no CNPJ sob o nº 28.414.217/0001-67, em face do Edital do Pregão Eletrônico nº 039/2026, cujo objeto consiste no:

“REGISTRO DE PREÇOS PARA EVENTUAL CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE RODOVIÁRIO COLETIVO DE PASSAGEIROS, SOB REGIME DE FRETAMENTO EVENTUAL, MEDIANTE DISPONIBILIZAÇÃO DE ÔNIBUS RODOVIÁRIO, MICRO-ÔNIBUS RODOVIÁRIO E VAN EXECUTIVA, COM MOTORISTA, COMBUSTÍVEL E TODOS OS DEMAIS CUSTOS NECESSÁRIOS À EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS, DESTINADOS AO ATENDIMENTO DAS DEMANDAS DO ÓRGÃO GERENCIADOR E DOS ÓRGÃOS PARTICIPANTES.”

Em síntese, o CRA-ES sustenta que a disponibilização de veículos com motoristas caracterizaria fornecimento ou locação de mão de obra e envolveria atividades próprias da área de Administração de Recursos Humanos, especialmente recrutamento, seleção, treinamento, gerenciamento e supervisão dos profissionais empregados na execução contratual.

Com base nessa premissa, o impugnante requer a retificação do edital para incluir, entre os requisitos de qualificação técnica:

- a) o registro das empresas licitantes no Conselho Regional de Administração do Espírito Santo – CRA-ES;
- b) a averbação, pelo CRA-ES, dos atestados de capacidade técnica apresentados pelas licitantes; e
- c) a indicação de profissional da Administração como responsável técnico pela execução dos serviços.

Requer, ainda, a suspensão do certame até a realização das alterações pretendidas.



II. DO MÉRITO

1. Da correta identificação da atividade principal objeto da licitação

A controvérsia exige a identificação da atividade básica e preponderante que será efetivamente contratada pela Administração.

O objeto do Pregão Eletrônico nº 039/2026 não consiste no fornecimento isolado de trabalhadores, na seleção de pessoal para o Município, na gestão de recursos humanos da Administração ou na prestação de serviços técnicos de Administração.

Trata-se de contratação de empresa especializada na prestação de serviços de transporte rodoviário coletivo de passageiros, sob regime de fretamento eventual, mediante a disponibilização de veículos adequados, motoristas habilitados, combustível e todos os demais recursos necessários à realização das viagens.

Conforme as disposições do Termo de Referência, a futura contratada será integralmente responsável:

- a) pela disponibilização dos veículos especificados;
- b) pelo fornecimento de motoristas devidamente habilitados e capacitados;
- c) pelo combustível, manutenção, peças, pneus, lubrificantes, seguros, pedágios, alimentação e hospedagem dos motoristas;
- d) pela obtenção das licenças e autorizações necessárias às viagens;
- e) pela apresentação dos veículos nos locais e horários determinados;
- f) pela substituição dos veículos em caso de pane, acidente, avaria ou outra ocorrência impeditiva;
- g) pela observância da legislação de trânsito e das normas aplicáveis ao transporte coletivo de passageiros;
- h) pela segurança, regularidade e continuidade do transporte; e
- i) pelo cumprimento integral do resultado contratado.

A remuneração será calculada por quilômetro efetivamente executado, e não pela quantidade de trabalhadores disponibilizados, pelo número de postos de trabalho, pela carga horária dos motoristas ou pelo custo da respectiva mão de obra.

Também não haverá subordinação jurídica dos motoristas à Administração Municipal. Os profissionais permanecerão vinculados à contratada, à qual caberá exercer o poder diretivo, realizar o pagamento dos salários e encargos,



organizar a jornada de trabalho e responder pelas obrigações trabalhistas, previdenciárias, fiscais e comerciais decorrentes da execução contratual.

A presença de motoristas constitui elemento necessário e instrumental à prestação do serviço de transporte, assim como os veículos, o combustível, a manutenção e os seguros. Isso não modifica a natureza do objeto nem transforma a contratação em prestação de serviços técnicos de Administração ou simples locação de mão de obra.

O fato de uma empresa realizar internamente recrutamento, seleção, treinamento e gerenciamento de seus próprios empregados não significa que esteja prestando serviços de Administração de Recursos Humanos a terceiros. Essas atividades integram a organização empresarial interna de qualquer empregador e não correspondem, no presente caso, à obrigação principal contratada pelo Município.

Portanto, a atividade básica e preponderante do objeto licitado é o transporte rodoviário coletivo de passageiros, não a Administração de Recursos Humanos.

2. Da aplicação do art. 67 da Lei nº 14.133/2021

O impugnante invoca o art. 67 da Lei nº 14.133/2021 para sustentar a obrigatoriedade de registro das empresas, dos profissionais e dos atestados no Conselho Regional de Administração.

O referido dispositivo estabelece:

Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:

I – apresentação de profissional, devidamente registrado no conselho profissional competente, **quando for o caso**, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, para fins de contratação;

II – certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, **quando for o caso**, que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, bem como documentos comprobatórios emitidos na forma do § 3º do art. 88 desta Lei;

[...]

IV – prova do atendimento de requisitos previstos em lei especial, **quando for o caso**;

V – registro ou inscrição na entidade profissional competente, **quando for o caso**.



A expressão “quando for o caso”, expressamente empregada pelo legislador, demonstra que o registro em conselho profissional não constitui requisito obrigatório para toda e qualquer contratação de serviço.

A exigência somente será juridicamente cabível quando:

- a) a atividade básica ou preponderante do objeto estiver submetida à fiscalização de determinado conselho profissional;
- b) houver legislação especial que exija a participação de profissional legalmente habilitado; e
- c) o requisito guardar pertinência direta, necessidade e proporcionalidade com as parcelas relevantes do objeto lícitado.

O art. 67 da Lei nº 14.133/2021 não autoriza a Administração a impor indiscriminadamente registros, inscrições, responsáveis técnicos ou averbações perante conselhos profissionais. Ao contrário, restringe a documentação de qualificação técnica aos elementos indispensáveis à demonstração da capacidade de execução do objeto.

No caso concreto, não foi demonstrada a existência de norma legal que condicione a prestação de serviços de transporte rodoviário coletivo de passageiros ao registro da empresa no Conselho Regional de Administração ou à supervisão de profissional Administrador.

Consequentemente, não se configura a hipótese prevista nos incisos I, II, IV ou V do art. 67 da Lei nº 14.133/2021 em relação ao CRA-ES.

3. Da atividade básica como critério para registro em conselho profissional

O art. 1º da Lei Federal nº 6.839/1980 dispõe:

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.

A norma estabelece dois critérios objetivos para definir a sujeição de uma pessoa jurídica a determinado conselho profissional:

- a) a atividade básica da empresa; ou
- b) a natureza do serviço profissional que ela presta a terceiros.

A obrigatoriedade de registro, portanto, não decorre da existência de atividades administrativas internas, comuns a toda organização empresarial. Decorre da efetiva exploração de atividade profissional regulamentada como atividade principal ou da prestação dessa atividade especializada a terceiros.



No presente procedimento, o Município não pretende contratar serviços de consultoria administrativa, recrutamento e seleção, organização e métodos, planejamento de recursos humanos, administração financeira, assessoria administrativa ou gestão de pessoal da própria Administração.

O serviço prestado a terceiros será o transporte de passageiros. A organização dos veículos, motoristas, insumos e demais recursos será responsabilidade interna da contratada, necessária à entrega do resultado contratado.

A adoção da interpretação defendida pelo impugnante conduziria à conclusão de que praticamente toda pessoa jurídica empregadora deveria se registrar no Conselho Regional de Administração, uma vez que todas as empresas realizam, em maior ou menor medida, recrutamento, seleção, contratação, treinamento, controle de pessoal, planejamento e organização interna.

Tal interpretação ampliaria indevidamente o âmbito de fiscalização profissional definido pela Lei nº 6.839/1980 e afastaria o critério legal da atividade básica ou do serviço efetivamente prestado a terceiros.

4. Da inaplicabilidade da Lei nº 4.769/1965 e do Decreto nº 61.934/1967 ao objeto licitado

A Lei Federal nº 4.769/1965 disciplina o exercício da profissão de Administrador e relaciona, entre suas atividades profissionais, a elaboração de pareceres, relatórios, planos, projetos, assessorias, estudos, análises, planejamento, implantação, coordenação e controle de trabalhos nos campos da Administração.

O art. 2º, alínea “b”, da referida Lei contempla atividades como Administração e Seleção de Pessoal, Organização e Métodos, Orçamento, Administração de Material, Administração Financeira, Relações Públicas, Administração Mercadológica, Administração de Produção e Relações Industriais.

Por sua vez, o art. 12 do Regulamento aprovado pelo Decreto nº 61.934/1967 estabelece que as sociedades de prestação dos serviços profissionais mencionados naquele Regulamento funcionarão sob a responsabilidade de profissional devidamente registrado.

Essas disposições aplicam-se às sociedades cuja atividade básica seja a prestação de serviços técnicos profissionais de Administração.

Não se aplicam automaticamente a empresas cuja atividade principal seja transporte de passageiros apenas porque essas empresas, para desenvolver sua atividade econômica, necessitam contratar e organizar seus próprios empregados.

A futura contratada não realizará recrutamento, seleção ou Administração de Recursos Humanos em benefício do Município. Realizará, quando necessário,



essas atividades internamente, em relação aos seus próprios trabalhadores, com a finalidade de cumprir o serviço de transporte pelo qual será remunerada.

Não se verifica, portanto, o enquadramento da contratação nos campos profissionais previstos na Lei nº 4.769/1965 que possa justificar a exigência de registro no CRA-ES ou de Administrador como responsável técnico.

5. Da jurisprudência aplicável

O Superior Tribunal de Justiça possui orientação consolidada no sentido de que o critério para a obrigatoriedade de registro perante conselhos profissionais é determinado pela atividade básica da pessoa jurídica ou pela natureza dos serviços efetivamente prestados a terceiros.

No julgamento do Recurso Especial nº 1.703.956/RJ, a Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça consignou:

“O critério legal de obrigatoriedade de registro no Conselho profissional é determinado pela atividade básica da empresa ou pela natureza dos serviços prestados.”

No mesmo julgamento, o STJ reproduziu entendimento segundo o qual o registro no conselho e o exercício de seu poder de polícia somente são legítimos quando a atividade desenvolvida estiver efetivamente compreendida no campo profissional fiscalizado.

Também no Recurso Especial nº 1.655.430/RJ, a Segunda Turma do STJ examinou situação relacionada a empresa que realizava serviços de operação e fornecimento de equipamentos para transporte e elevação de cargas e pessoas, reconhecendo que tais atividades não estavam, por si, sujeitas a registro no Conselho Regional de Administração.

Esses precedentes reforçam que a existência de organização, planejamento, coordenação de pessoal ou gerenciamento interno não é suficiente para caracterizar a prestação de serviços profissionais de Administração.

A Administração Pública deve identificar a atividade predominante do objeto licitado e exigir apenas o registro no conselho que efetivamente fiscalize essa atividade, quando houver previsão legal aplicável.

6. Da ausência de caracterização de locação de mão de obra

A alegação de que o objeto representa locação de mão de obra não encontra correspondência nas condições estabelecidas no edital e no Termo de Referência.

Em contratos caracterizados pelo fornecimento de mão de obra, a prestação normalmente é estruturada a partir de postos de trabalho, categorias



profissionais, jornadas, quantitativos de empregados ou horas de serviço colocadas à disposição da Administração.

No Pregão Eletrônico nº 039/2026, o resultado contratado é a realização de viagens e o transporte seguro de passageiros, com remuneração por quilômetro efetivamente percorrido.

A Administração emitirá Ordens de Serviço com as informações necessárias à viagem, como origem, destino, roteiro, data, horário e categoria do veículo. Isso constitui fiscalização e definição do resultado esperado, e não exercício de poder empregatício ou subordinação direta sobre os motoristas da contratada.

O próprio Termo de Referência estabelece que a contratada será integralmente responsável pelos salários, encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais, além de exigir a observância da legislação aplicável à jornada e ao descanso dos motoristas profissionais.

Não haverá vínculo jurídico ou trabalhista entre os motoristas e o Município. A responsabilidade pela direção, supervisão e organização desses trabalhadores permanecerá com a contratada.

Desse modo, o componente humano necessário à condução dos veículos não descaracteriza a contratação de serviço de transporte nem autoriza sua classificação como locação de mão de obra.

7. Da impossibilidade de exigir registro das licitantes no CRA-ES

A exigência de registro das empresas licitantes no CRA-ES, sem demonstração de pertinência com a atividade básica do objeto, representaria condição restritiva à participação no certame.

O art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal determina que os procedimentos licitatórios somente podem conter exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

No mesmo sentido, o art. 5º da Lei nº 14.133/2021 estabelece a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, igualdade, competitividade, proporcionalidade, razoabilidade, motivação, julgamento objetivo e segurança jurídica.

O art. 9º, inciso I, alínea “a”, da Lei nº 14.133/2021 veda aos agentes públicos admitir, prever, incluir ou tolerar condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive quando impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico do contrato.

A inclusão do registro no CRA-ES poderia afastar empresas especializadas e legalmente autorizadas a prestar serviços de transporte rodoviário coletivo de passageiros, sem que essa exigência proporcionasse benefício técnico efetivo para a execução do objeto.



A medida, portanto, seria impertinente ao objeto e potencialmente restritiva à competitividade, contrariando a Constituição Federal e a Lei nº 14.133/2021.

8. Da averbação dos atestados de capacidade técnica no CRA-ES

O item 17.4 do Termo de Referência exige a apresentação de, no mínimo, um atestado de capacidade técnica, emitido por pessoa jurídica de direito público ou privado, que comprove a execução satisfatória de serviços compatíveis com o objeto da contratação, consistentes na prestação de serviços de transporte coletivo de passageiros mediante disponibilização de veículo com motorista.

A exigência objetiva demonstrar que a licitante possui experiência anterior na execução de serviço compatível com o objeto licitado.

Como o transporte coletivo de passageiros não constitui atividade profissional fiscalizada pelo Conselho Regional de Administração, não há fundamento jurídico para exigir que os respectivos atestados sejam averbados pelo CRA-ES.

A referência contida no art. 67, inciso II, da Lei nº 14.133/2021 a certidões ou atestados emitidos por conselho profissional é acompanhada da expressão “quando for o caso”. Essa previsão não torna obrigatória a participação de conselho profissional que não possua competência legal sobre a atividade predominante do objeto.

Além disso, a impugnação requer a averbação de atestados relacionados a “locação de mão de obra”, enquanto o edital exige experiência em transporte coletivo de passageiros. Não existe identidade material entre o conteúdo dos atestados defendidos pelo impugnante e a experiência técnica que a Administração necessita avaliar.

A exigência de averbação no CRA-ES, além de juridicamente inadequada, poderia restringir a competitividade sem contribuir para a comprovação da efetiva capacidade operacional das licitantes.

9. Da ausência de necessidade de responsável técnico Administrador

A exigência de responsável técnico somente pode ser estabelecida quando houver previsão legal e relação direta entre a habilitação profissional e a execução do objeto.

O art. 12 do Regulamento aprovado pelo Decreto nº 61.934/1967 refere-se às sociedades que prestam os serviços profissionais de Administração previstos naquele Regulamento.

Como o objeto licitado não compreende a prestação de serviços técnicos de Administração, não há fundamento para exigir que sua execução seja supervisionada por Administrador registrado no CRA-ES.



A responsabilidade técnica e operacional pertinente ao transporte deverá observar as normas próprias da atividade de transporte rodoviário coletivo de passageiros, do Código de Trânsito Brasileiro e dos órgãos reguladores competentes, inclusive quanto:

- a) à regularidade dos veículos;
- b) à habilitação e capacitação dos motoristas;
- c) às autorizações para fretamento;
- d) às licenças de viagem;
- e) aos requisitos de segurança;
- f) às jornadas e aos períodos de descanso; e
- g) às demais exigências específicas aplicáveis às viagens municipais, intermunicipais e interestaduais.

O profissional Administrador não substitui nem supre os requisitos técnicos, operacionais e regulatórios próprios do transporte rodoviário de passageiros.

10. Da ausência de demonstração de irregularidade concreta no edital

A impugnação apresenta referências que não correspondem ao procedimento analisado.

A manifestação denomina o certame, em diferentes trechos, como “Tomada de Preços” e “Concorrência”, embora se trate do Pregão Eletrônico nº 039/2026.

Também faz referência a:

- a) locação de veículos;
- b) locação de mão de obra;
- c) serviços continuados de coleta e transporte de resíduos; e
- d) atestados relativos à locação de mão de obra.

Essas atividades não correspondem ao objeto do presente certame, que trata de transporte rodoviário coletivo de passageiros sob regime de fretamento eventual.

As inconsistências indicam a utilização de fundamentos genéricos ou relacionados a outros objetos, sem demonstração específica de que a execução do transporte de passageiros configure atividade privativa da profissão de Administrador.

A simples afirmação de que a contratada gerenciará seus próprios motoristas não comprova a obrigatoriedade do registro pretendido.



11. Das autorizações próprias do serviço de transporte

A rejeição do pedido de registro no CRA-ES não afasta a obrigação de a futura contratada atender à legislação setorial aplicável ao transporte de passageiros.

O edital e o Termo de Referência determinam que a contratada providencie todas as licenças, autorizações, registros e documentos exigidos pelos órgãos competentes para a realização das viagens municipais, intermunicipais e interestaduais.

Tais exigências deverão ser verificadas perante os órgãos reguladores e de trânsito competentes, inclusive, quando aplicável, a Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT e os órgãos estaduais ou municipais responsáveis pela regulação do transporte.

Essas autorizações decorrem da atividade efetivamente contratada e não se confundem com registro profissional perante o Conselho Regional de Administração.

Recomenda-se que o setor técnico e a assessoria jurídica verifiquem, independentemente da presente impugnação, se as regras do edital delimitam adequadamente o momento e a forma de comprovação das autorizações operacionais necessárias, especialmente para as viagens intermunicipais e interestaduais.

Essa providência possui natureza preventiva e não implica reconhecimento de procedência das alegações apresentadas pelo CRA-ES.

III. DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, conclui-se que:

- a) a atividade principal e preponderante do objeto é o transporte rodoviário coletivo de passageiros sob regime de fretamento eventual;
- b) a disponibilização de motoristas constitui elemento instrumental e indissociável da prestação do serviço de transporte, não caracterizando, por si só, locação de mão de obra;
- c) a gestão dos empregados da contratada constitui atividade administrativa interna e não serviço de Administração de Recursos Humanos prestado ao Município;
- d) não foi demonstrada a existência de norma legal que condicione a prestação do objeto ao registro da empresa no CRA-ES;
- e) não há fundamento para exigir Administrador como responsável técnico;
- f) não há fundamento para exigir averbação dos atestados de capacidade técnica pelo CRA-ES;



g) a inclusão dessas exigências seria impertinente ao objeto e potencialmente restritiva à competitividade; e

h) devem ser mantidas as exigências relacionadas à capacidade técnica para execução de serviços de transporte coletivo de passageiros, sem vinculação ao Conselho Regional de Administração.

IV. DECISÃO

Ante o exposto, com fundamento nos arts. 5º, 9º, 67 e 164 da Lei Federal nº 14.133/2021, no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, no art. 1º da Lei Federal nº 6.839/1980 e na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, **DECIDO**:

1. **CONHECER** da impugnação apresentada pelo Conselho Regional de Administração do Espírito Santo – CRA-ES, por estarem presentes os requisitos de admissibilidade;
2. No mérito, **JULGAR IMPROCEDENTE E INDEFERIR INTEGRALMENTE** a impugnação;
3. **INDEFERIR** o pedido de inclusão, no edital, de exigência de registro ou inscrição das empresas licitantes no CRA-ES;
4. **INDEFERIR** o pedido de averbação, registro ou chancela, pelo CRA-ES, dos atestados de capacidade técnica apresentados pelas licitantes;
5. **INDEFERIR** o pedido de indicação de Administrador registrado no CRA-ES como responsável técnico pela execução contratual;
6. **INDEFERIR** o pedido de suspensão do certame com fundamento nas alegações apresentadas;
7. **MANTER** as disposições do edital relativas à qualificação técnica, sem prejuízo da verificação administrativa das autorizações, licenças e registros próprios da atividade de transporte rodoviário coletivo de passageiros;
8. Determinar a publicação desta decisão no mesmo meio utilizado para divulgação do edital, bem como sua disponibilização no sistema eletrônico em que será realizado o certame, em observância ao parágrafo único do art. 164 da Lei nº 14.133/2021;
9. Determinar a juntada desta decisão e dos respectivos fundamentos ao Processo Administrativo nº 19.499/2026; e
10. Dar ciência ao impugnante e aos demais interessados.



São Mateus/ES, 01 de setembro de 2026.

TÂMARA CHAVES DE OLIVEIRA DA COSTA

Secretária Municipal de Educação Interina

Decreto nº 18.794/2026



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://pmsaomateus.nopapercloud.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 3400340034003900330036003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **TÂMARA CHAVES DE OLIVEIRA DA COSTA** em **01/09/2026 16:01**

Checksum: **97D7328DC61C28619C141F3BC394F25D5EB16400C240713E4FE79BC32869DC11**



Autenticar documento em <https://pmsaomateus.nopapercloud.com.br/autenticidade> com o identificador 3400340034003900330036003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.