



PODER JUDICIÁRIO  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DE MINAS GERAIS  
Assessoria Jurídica da Secretaria de Administração do Foro

## ANÁLISE JURÍDICA

**EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. SERVIÇOS DE LIMPEZA, CONSERVAÇÃO, COPEIRAGEM E APOIO ADMINISTRATIVO. RECURSO ADMINISTRATIVO. DESCLASSIFICAÇÃO DE PROPOSTA. AUSÊNCIA DE DOCUMENTO OBRIGATÓRIO (RELATÓRIO ESOCIAL S-5011). PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. PRINCÍPIO DA ISONOMIA.**

### 1. RELATÓRIO

Trata-se de manifestação prévia à decisão da DIREF, nos termos do art. 168, parágrafo único, da Lei nº 14.133/21, em vista do recurso administrativo interposto pela empresa **JS SERVIÇOS E CONSERVAÇÃO LTDA** (1596489), com fulcro no art. 165, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, face ao ato administrativo emitido pelo Pregoeiro, que aceitou a proposta da empresa **TRABISERV GESTÃO EMPRESARIAL LTDA** no Pregão Eletrônico nº 90023/2025, conforme Termo de Julgamento 1589217. O objeto do certame é a contratação de empresa especializada para prestação de serviços continuados de limpeza, conservação, copeiragem e apoio administrativo, com regime de dedicação exclusiva de mão de obra.

A recorrente foi desclassificada após convocação para apresentação de documentos complementares e atendimento a diligências. Todavia, deixou de enviar o Relatório eSocial S-5011, exigido pelo subitem 10.14, alínea "b", do Termo de Referência. Em suas razões recursais, a licitante alega que o documento é um totalizador sistêmico sem existência autônoma e que houve quebra de isonomia, uma vez que a licitante vencedora teria apresentado uma captura de tela do portal eSocial em substituição ao relatório nominal.

A área técnica (SEGET) manifestou-se pela manutenção da desclassificação, argumentando que a ausência do documento impede a verificação da atividade preponderante da empresa e, consequentemente, do Risco de Acidente de Trabalho (RAT) aplicado à planilha de custos (1597026). O Pregoeiro, ao analisar o recurso, julgou-o improcedente e manteve a aceitação da proposta da empresa **TRABISERV GESTÃO EMPRESARIAL LTDA** (1603828).

Os autos foram encaminhados à ASJUR, para subsidiar a decisão da autoridade superior.

É o relatório.

### 2. DA ANÁLISE DA ASSESSORIA JURÍDICA

O parecer jurídico a ser elaborado em fase recursal do procedimento licitatório atende ao disposto no art. 168, parágrafo único, da Lei nº 14.133/21, segundo o qual:

Art. 168. O recurso e o pedido de reconsideração terão efeito suspensivo do ato ou da decisão recorrida até que sobrevenha decisão final da autoridade competente.

Parágrafo único. Na elaboração de suas decisões, a autoridade

competente será auxiliada pelo órgão de assessoramento jurídico, que deverá dirimir dúvidas e subsidiá-la com as informações necessárias.

Ademais, esclarecemos que o procedimento licitatório restará suspenso até que seja proferida a decisão.

### **3. DA DELIMITAÇÃO DO OBJETO**

Destacamos que a análise desta Assessoria circunscreve-se aos aspectos formais e jurídicos da contratação, não havendo - em homenagem ao princípio da segregação de funções e à presunção de legitimidade dos atos administrativos - responsabilidade, tampouco competência, sobre o conteúdo e as decisões de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.

Eventuais manifestações que tangenciarem elementos não jurídicos da instrução serão pautadas pelo que dispõe a Boa Prática Consultiva nº 7 - BPC da Advocacia-Geral da União:

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

Nesse sentido, oportuno o entendimento de Ronny Charles Lopes de Torres, segundo o qual:

A atividade do corpo jurídico é a de verificar, dentro das limitações de sua competência e na pressa exigida pela necessidade administrativa, a legalidade das previsões do edital, contrato e suas minutas, cláusula a cláusula. Nessa atuação, foge ao âmbito de análise do parecerista os aspectos de gestão propriamente dita, como a escolha discricionária do administrador, e os elementos técnicos não jurídicos, como aspectos de engenharia de uma obra ou compatibilidade e eficiência de determinado software ou produto de interesse da Administração. [TORRES, Ronny Charles Lopes de. A responsabilidade solidária do advogado parecerista na licitação e a posição do STF. In: Jus Navigandi, Teresina, ano 12, n.º 1605, 23 nov. 2007, pp. 7-8. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/10689/a-responsabilidade-solidaria-do-advogado-parecerista-na-licitacao-e-a-posicao-do-stf>. Acesso em: 16 jun. 24.]

Dessa forma, a interpretação acerca do cumprimento dos requisitos técnicos por parte das recorrentes, cabe ao setor técnico deste Tribunal. Nesse sentido, no que tange ao mérito das razões apresentadas pelas licitantes, esta Assessoria limitar-se-á aos aspectos objetivos dos pedidos formulados, os quais poderão influenciar diretamente na tomada decisão pela autoridade competente.

### **4. DO RECURSO ADMINISTRATIVO**

O recurso administrativo, em sentido amplo, é assegurado constitucionalmente ao administrado, com a finalidade de que a Administração reveja seus atos. A fase recursal consiste em direito fundamental, em conformidade com o art. 5º, LV, da Constituição Federal de 1988.

Sobre o tema, dispõe o art. 165, da Lei nº 14.133/21 :

Art. 165. Dos atos da Administração decorrentes da aplicação desta Lei cabem:

I - recurso, no prazo de 3 (três) dias úteis, contado da data de intimação ou de lavratura da ata, em face de:

a) ato que defira ou indefira pedido de pré-qualificação de interessado ou de inscrição em registro cadastral, sua alteração ou cancelamento;

b) julgamento das propostas;

c) ato de habilitação ou inabilitação de licitante;

d) anulação ou revogação da licitação;

e) extinção do contrato, quando determinada por ato unilateral e escrito da Administração;

II - pedido de reconsideração, no prazo de 3 (três) dias úteis, contado da data de intimação, relativamente a ato do qual não caiba recurso hierárquico.

§ 1º Quanto ao recurso apresentado em virtude do disposto nas alíneas “b” e “c” do inciso I do **caput** deste artigo, serão observadas as seguintes disposições:

I - a intenção de recorrer deverá ser manifestada imediatamente, sob pena de preclusão, e o prazo para apresentação das razões recursais previsto no inciso I do **caput** deste artigo será iniciado na data de intimação ou de lavratura da ata de habilitação ou inabilitação ou, na hipótese de adoção da inversão de fases prevista no [§ 1º do art. 17 desta Lei](#), da ata de julgamento;

II - a apreciação dar-se-á em fase única.

§ 2º O recurso de que trata o inciso I do **caput** deste artigo será dirigido à autoridade que tiver editado o ato ou proferido a decisão recorrida, que, se não reconsiderar o ato ou a decisão no prazo de 3 (três) dias úteis, encaminhará o recurso com a sua motivação à autoridade superior, a qual deverá proferir sua decisão no prazo máximo de 10 (dez) dias úteis, contado do recebimento dos autos.

§ 3º O acolhimento do recurso implicará invalidação apenas de ato insuscetível de aproveitamento.

§ 4º O prazo para apresentação de contrarrazões será o mesmo do recurso e terá início na data de intimação pessoal ou de divulgação da interposição do recurso.

§ 5º Será assegurado ao licitante vista dos elementos indispensáveis à defesa de seus interesses.

Por sua vez, a previsão acerca do direito de recorrer consta do item 10 do Edital do Pregão Eletrônico nº 90023/2025 (1546890), a seguir reproduzido:

## 10. DOS RECURSOS

10.1. A interposição de recurso referente ao julgamento das propostas, à habilitação ou inabilitação de licitantes, à anulação ou revogação da licitação, observará o disposto no art. 165 da Lei nº 14.133, de 2021.

10.2. O prazo recursal é de 3 (três) dias úteis, contados da data

de intimação ou de lavratura da ata.

10.3. Quando o recurso apresentado impugnar o julgamento das propostas ou o ato de habilitação ou inabilitação do licitante:

10.3.1. a intenção de recorrer deverá ser manifestada imediatamente, sob pena de preclusão;

10.3.2. o prazo para a manifestação da intenção de recorrer não será inferior a 10 (dez) minutos.

10.3.3. o prazo para apresentação das razões recursais será iniciado na data de intimação ou de lavratura da ata de habilitação ou inabilitação;

10.4. Os recursos deverão ser encaminhados em campo próprio do sistema.

10.5. O recurso será dirigido à autoridade que tiver editado o ato ou proferido a decisão recorrida, a qual poderá reconsiderar sua decisão no prazo de 3 (três) dias úteis, ou, nesse mesmo prazo, encaminhar recurso para a autoridade superior, a qual deverá proferir sua decisão no prazo de 10 (dez) dias úteis, contado do recebimento dos autos.

10.6. Os recursos interpostos fora do prazo não serão conhecidos.

10.7. O prazo para apresentação de contrarrazões ao recurso pelos demais licitantes será de 3 (três) dias úteis, contados da data da intimação pessoal ou da divulgação da interposição do recurso, assegurada a vista imediata dos elementos indispensáveis à defesa de seus interesses.

10.8. O recurso e o pedido de reconsideração terão efeito suspensivo do ato ou da decisão recorrida até que sobrevenha decisão final da autoridade competente.

10.9. O acolhimento do recurso invalida tão somente os atos insuscetíveis de aproveitamento.

A decisão do pregoeiro ocorreu em 19/01/2026, registrado no mesmo ato a intenção de recurso pela licitante desclassificada **JS SERVIÇOS E CONSERVAÇÃO LTDA** (1589217), tendo sido apresentadas as razões recursais no id. 1596489, datado de 22/01/2026.

Portanto, verifica-se o preenchimento dos pressupostos recursais relativos ao cabimento e tempestividade, restando observadas a regularidade formal, o interesse de agir e a legitimidade da recorrente, razões pelas quais os recursos deverão ser conhecidos.

## **5. DAS RAZÕES RECURSAIS**

Inicialmente, cumpre-nos avaliar a juridicidade da fase recursal. Reportamo-nos, pois, ao artigo 25 da Lei nº 14.133/21, o qual preleciona:

Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

O que se pretende demonstrar com a remissão é que o processo licitatório deverá orientar-se pelo edital, cujas regras vinculam tanto a Administração quanto os licitantes, além de estabelecer os critérios objetivos de julgamento das propostas apresentadas.

### **5.1. Da exigência do Relatório eSocial S-5011 e da vinculação ao**

## **instrumento convocatório**

Do exame dos autos, verifica-se que o Relatório eSocial S-5011 foi exigido de forma expressa pelo subitem 10.14, alínea “b”, do Termo de Referência, no âmbito dos critérios de aceitação da proposta, conforme segue:

b) Relatório ESocial (S-5011 – Informações das contribuições sociais consolidadas por contribuinte) para fins de comprovação dos percentuais que antes eram comprovados por meio de Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social – GFIP, referentes às últimas três competências anteriores ao encaminhamento da proposta;

A exigência encontra-se devidamente justificada no próprio Termo de Referência (1546890), na medida em que visa possibilitar à Administração a verificação da correta incidência dos encargos trabalhistas e previdenciários, notadamente quanto ao enquadramento da atividade econômica da empresa e à alíquota do Risco Ambiental do Trabalho (RAT), elementos diretamente relacionados à exequibilidade da proposta em contratos de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra.

Nessa perspectiva, salvo melhor juízo, não se vislumbra que a exigência consubstancie requisito desarrazoado ou desproporcional, mas, ao contrário, revela-se compatível com o objeto licitado e com o dever da Administração de selecionar proposta exequível e juridicamente segura, em estrita observância ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

Registre-se, ainda, que tal exigência foi expressamente reiterada pelo Pregoeiro na fase de julgamento das propostas, conforme consignado em ata (1589217), ocasião em que se esclareceu que o Relatório eSocial S-5011 constitui o documento hábil para a comprovação da alíquota do RAT, afastando qualquer dúvida quanto à finalidade da exigência.

### **5.2. Da suposta afronta ao princípio da isonomia**

A recorrente sustenta que teria havido tratamento desigual, ao argumento de que a licitante vencedora apresentou mera captura de tela do sistema eSocial, enquanto sua proposta foi desclassificada pela ausência do relatório.

Contudo, a análise dos autos demonstra que não houve quebra da isonomia, mas sim a apreciação de situações fáticas distintas, tratadas de forma proporcional e objetiva pela Administração. A licitante vencedora apresentou documentação que, embora não correspondesse formalmente ao relatório em formato padrão, atendeu à finalidade da exigência editalícia, ao permitir a identificação dos dados essenciais necessários à análise técnica da planilha de custos.

De outro lado, a recorrente não apresentou qualquer documento relacionado ao Relatório eSocial S-5011, nem mesmo em formato alternativo, dentro do prazo regularmente concedido para apresentação da documentação complementar, tampouco manifestou dúvida, pedido de esclarecimento ou justificativa quanto a eventual dificuldade de cumprimento da exigência.

Ressalte-se que o edital e o Termo de Referência previram de forma clara e objetiva os documentos que deveriam instruir a proposta, cabendo à licitante, caso tivesse dúvida quanto à forma de atendimento da exigência ou enfrentasse eventual dificuldade técnica para obtenção de documento apto a atender à finalidade estabelecida, manifestar-se oportunamente quando instada a complementar a documentação, o que não ocorreu.

Assim, diante da completa ausência de manifestação da recorrente, seja por meio da apresentação do documento exigido, seja por justificativa, pedido de esclarecimento ou

indicação de dificuldade concreta, não havia como a Administração antever a existência de óbice técnico ou dúvida interpretativa, razão pela qual se limitou a aplicar objetivamente as regras editalícias, sem que disso decorra qualquer afronta ao princípio da isonomia.

### **5.3. Do formalismo moderado e dos limites do saneamento**

O formalismo moderado e o poder-dever de saneamento, previstos no art. 64 da Lei nº 14.133/2021, autorizam a Administração a promover diligências destinadas ao esclarecimento ou à complementação da instrução do processo, desde que não haja inovação da proposta nem superação de omissões substanciais imputáveis ao licitante.

No caso concreto, os documentos exigidos — dentre eles o Relatório eSocial S-5011 — integram o rol de documentos complementares à proposta previsto no Termo de Referência e foram objeto de convocação expressa pelo Pregoeiro, que, conforme registrado em ata, detalhou a finalidade do documento, delimitou a realização de uma única diligência e fixou prazo certo para a apresentação da documentação, o qual foi inclusive ampliado de forma excepcional.

Apesar da clareza quanto às exigências e às condições procedimentais, a recorrente permaneceu inerte, não apresentando o documento solicitado nem qualquer manifestação que indicasse dúvida ou impossibilidade de atendimento. Diante disso, a atuação da Administração manteve-se dentro dos limites legais do saneamento e do formalismo moderado, não se podendo imputar irregularidade ao procedimento nem exigir do pregoeiro flexibilização de exigência editalícia diante da ausência de iniciativa do licitante.

### **5.4. Da proposta mais vantajosa**

Por fim, ainda que a proposta da recorrente apresente valor global inferior ao da licitante vencedora, cumpre destacar que a proposta mais vantajosa não se resume ao menor preço nominal, mas àquela que, cumulativamente, atende às exigências editalícias, demonstra exequibilidade e oferece segurança jurídica à Administração.

Nesse contexto, a proposta da recorrente, por não atender a requisito obrigatório de aceitação, não pode ser considerada vantajosa, independentemente do valor ofertado.

## **6. CONCLUSÃO**

Ante o exposto, esta Assessoria Jurídica entende cabível a rejeição do recurso administrativo interposto por **JS SERVIÇOS E CONSERVAÇÃO LTDA**., em consonância com as razões apresentadas pelo Pregoeiro e com a manifestação técnica da unidade competente, diante da constatação do atendimento aos princípios da legalidade, da isonomia e da vinculação ao instrumento convocatório.

Decidido o recurso nesse sentido, caberá a manutenção da adjudicação do objeto à licitante vencedora, nos termos da decisão recorrida.

É o parecer.

**CLARICE TOGNOLO DE ANDRADE**

Assessoria Jurídica da Secretaria de Administração do Foro - ASJUR/SJMG

*Documento assinado digitalmente*

De acordo.

À DIREF, para deliberação.

**JULIENE BIBIANO SÁLVIO**

Chefe da Assessoria Jurídica da Secretaria de Administração do Foro - ASJUR/SJMG

*Documento assinado digitalmente*



Documento assinado eletronicamente por **Juliane Bibiano Salvio, Chefe de Assessoria Jurídica**, em 04/02/2026, às 17:15, conforme art. 1º, § 2º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **Clarice Tognolo de Andrade, Analista Judiciário**, em 04/02/2026, às 17:57, conforme art. 1º, § 2º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site [https://sei.trf6.jus.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.trf6.jus.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0) informando o código verificador **1610860** e o código CRC **336E5476**.

Av. Álvares Cabral, 1805 - Bairro Santo Agostinho - CEP 30170-001 - Belo Horizonte - MG

0012915-57.2025.4.06.8001

1610860v14