



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

MANIFESTAÇÃO

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PREGÃO ELETRÔNICO. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS CONTINUADOS DE CONSERVAÇÃO, LIMPEZA, COPEIRAGEM, ZELADORIA, APOIO ADMINISTRATIVO E RECEPÇÃO, COM REGIME DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA, PARA ATENDER AS NECESSIDADES DO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 6ª REGIÃO DA SUBSEÇÃO DE UBERLÂNDIA/MG. RECURSO.

1 – RELATÓRIO

Trata-se de manifestação prévia à decisão DIREF, nos termos do art. 168, parágrafo único, da Lei nº 14.133/21, em vista do recurso administrativo interposto pela empresa **CAPE INCORPORADORA DE SERVIÇOS LTDA** (1698336), contra a decisão que declarou vencedora a empresa **GELU SERVIÇOS DE DIVULGAÇÃO DE MARCAS E IMAGENS LTDA**. no certame destinado à contratação de empresa especializada em prestação de serviços continuados de conservação, limpeza, copeiragem, zeladoria, apoio administrativo e recepção, com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, para atendimento às necessidades da Subseção Judiciária de Uberlândia/MG.

A empresa alegou que a vencedora deve ser desclassificada porque apresentou proposta inexequível, com preços muito baixos e sem comprovação adequada dos custos, além de haver inconsistências no atestado de capacidade técnica, incluindo versões divergentes e dúvidas quanto à sua veracidade, e, ainda, que esse atestado não comprova experiência compatível com as exigências do edital.

A empresa **GELU SERVIÇOS DE DIVULGAÇÃO DE MARCAS E IMAGENS LTDA**. apresentou contrarrazões (1698341), sustentando que sua proposta é exequível, pois os valores estão dentro dos parâmetros aceitáveis, foram devidamente comprovados em diligência e os materiais representam apenas pequena parte do contrato, além de afirmar que o atestado de capacidade técnica é válido, foi complementado corretamente, comprova a execução de serviços com dedicação exclusiva e demonstra experiência suficiente na gestão de mão de obra, atendendo às exigências do edital.

Constam nos autos, ainda, manifestação do Pregoeiro (1699734) acerca das razões e contrarrazões recursais.

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.

No entendimento de Ronny Charles Lopes de Torres:

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]

A interpretação acerca do cumprimento dos requisitos técnicos por parte das recorrentes cabe ao setor técnico da Justiça Federal. 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 90003/2026 (1635605), 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.

O encerramento da sessão com julgamento das propostas pelo pregoeiro ocorreu em 25/03/2026 (1687486). O recurso apresentado encontra-se datado de 30/03/2026 (1698336), respeitando, assim, o pressuposto de tempestividade.

Portanto, verificou-se o preenchimento dos pressupostos recursais relativos ao cabimento e tempestividade, demonstrando-se a regularidade formal, o interesse de agir e a legitimidade das recorrentes, devendo o recurso ser conhecido.

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) DO RECURSO (1698336)

A empresa recorrente sustenta, em síntese, que a proposta apresentada pela

licitante vencedora não reúne condições de exequibilidade, especialmente diante da expressiva redução dos valores ofertados em relação ao orçamento estimado pela Administração. Destaca que, no tocante aos materiais de limpeza, houve redução significativa sem a correspondente demonstração técnica e documental de que tais preços seriam suficientes para suportar a execução contratual. Argumenta que a vencedora não apresentou comprovação idônea de seus custos, limitando-se a indicar links de internet que, ao serem verificados, mostraram-se indisponíveis ou desatualizados, o que inviabiliza a aferição objetiva da veracidade das informações apresentadas.

Prossegue afirmando que a análise da planilha de custos revela inconsistências concretas, com divergências relevantes entre os valores indicados e aqueles efetivamente praticados no mercado, inclusive com indicação de produtos com preços incompatíveis ou com especificações distintas das exigidas no edital. Tais inconsistências, segundo a recorrente, não podem ser tratadas como meras variações mercadológicas, mas sim como indícios claros de que a proposta foi construída com base em parâmetros inadequados ou desatualizados, comprometendo sua confiabilidade e a própria execução do contrato.

No que diz respeito à habilitação técnica, a recorrente também levanta questionamentos quanto à validade do atestado de capacidade técnica apresentado pela vencedora. Aponta a existência de versões distintas de um mesmo documento, com alterações relevantes no conteúdo, tais como inclusão de atividades, modificação de quantitativos e divergência de assinaturas, o que, em seu entendimento, compromete a credibilidade do documento e impede que se tenha segurança quanto à efetiva experiência alegada.

Além disso, sustenta que o atestado apresentado não comprova adequadamente a experiência exigida no edital, na medida em que se limita a apresentar dados por média anual, sem demonstrar de forma clara a execução de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra, que constitui requisito central do objeto licitado. Argumenta que a comprovação genérica não atende às exigências editalícias nem à orientação consolidada dos órgãos de controle, que demandam compatibilidade efetiva entre os serviços já prestados e aqueles que se pretende contratar.

Diante desse cenário, a recorrente defende que não se está diante da proposta mais vantajosa, mas sim de uma proposta que, embora apresente menor preço, não oferece garantias de execução adequada do contrato. Assim, requer a desclassificação da licitante vencedora, por descumprimento das exigências relativas à exequibilidade e à capacidade técnica, ou, ao menos, a realização de diligências mais aprofundadas para verificação detalhada dos custos e da consistência da documentação apresentada, como forma de resguardar a legalidade do certame e a seleção de proposta efetivamente apta a atender ao interesse público.

5.2) DAS CONTRARRAZÕES (1698341)

A empresa recorrida sustenta, em suas contrarrazões, que o recurso interposto não merece prosperar, por se basear em alegações genéricas e desacompanhadas de prova concreta, defendendo que sua proposta foi corretamente analisada e aceita pela Administração após regular procedimento de diligência. Afirma que não há qualquer elemento que comprove a alegada inexecutabilidade, ressaltando que a redução de preços, por si só, não caracteriza inviabilidade, especialmente quando não ultrapassa os limites considerados críticos pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

No tocante aos materiais de limpeza, argumenta que tais itens representam parcela reduzida do valor global do contrato, sendo, portanto, acessórias em relação ao objeto principal, que é a prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra. Destaca que o desconto ofertado, embora relevante em termos percentuais dentro de um item específico, possui impacto mínimo no valor total da contratação, não sendo suficiente para comprometer a execução do contrato. Acrescenta que, durante as diligências, apresentou comprovação de

preços por meio de orçamentos, links e registros compatíveis com o mercado, evidenciando a viabilidade de sua proposta.

A recorrida também sustenta que sua estrutura operacional e estratégia de compras permitem a obtenção de preços mais vantajosos, seja pelo ganho de escala decorrente de outros contratos em execução, seja pela proximidade com fornecedores e fabricantes locais, o que reduz custos logísticos e possibilita melhores condições comerciais. Nesse sentido, afirma que a recorrente desconsidera fatores relevantes de mercado e gestão que influenciam diretamente a formação de preços.

Em relação ao atestado de capacidade técnica, a recorrida esclarece que não há qualquer irregularidade, explicando que a existência de versões distintas decorre da emissão de um novo documento mais completo, que passou a refletir com maior precisão os serviços efetivamente prestados. Alega que tal atualização foi devidamente esclarecida em diligência, ocasião em que também foram apresentados documentos complementares, como notas fiscais e registros oficiais, capazes de comprovar a veracidade das informações e a efetiva execução contratual.

Por fim, defende que o atestado apresentado atende plenamente às exigências do edital, destacando que, em contratos de terceirização, a comprovação de capacidade técnica deve se concentrar na aptidão para gestão de mão de obra, e não na identidade absoluta entre os serviços prestados e o objeto licitado. Afirma que possui ampla experiência na gestão de equipes em número e complexidade superiores aos exigidos no certame, razão pela qual requer a manutenção de sua habilitação e o não provimento do recurso.

5.3) DA ANÁLISE

5.3.1. Da alegada inexecuibilidade da proposta

A controvérsia acerca da inexecuibilidade da proposta deve ser analisada à luz da Lei nº 14.133/2021 e da jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União, não sendo juridicamente adequada a adoção de conclusões automáticas baseadas exclusivamente na comparação entre o preço ofertado e o valor estimado pela Administração.

Embora a Lei nº 14.133/2021 preveja a vedação a propostas manifestamente inexequíveis (art. 11, III), não define objetivamente o conceito de inexecuibilidade. Tal lacuna foi suprida pela jurisprudência do TCU, que firmou entendimento no sentido de que a inexecuibilidade constitui presunção relativa, devendo ser assegurada à licitante a oportunidade de demonstrar a viabilidade de sua proposta.

Nesse sentido, ainda que a legislação anterior (Lei nº 8.666/1993) previsse parâmetros objetivos para identificação de indícios de inexecuibilidade, o TCU consolidou, por meio da Súmula nº 262, que tais critérios não autorizam a desclassificação automática, impondo à Administração o dever de realizar análise concreta da proposta.

Mesmo sob a égide da Lei nº 14.133/2021, essa orientação permanece aplicável, de modo que a eventual discrepância entre o valor ofertado e o orçamento estimado configura, no máximo, indício de inexecuibilidade, a ser verificado mediante diligência, nos termos do art. 59, § 4º, do referido diploma.

Esse poder-dever decorre do inc. IV e do § 2º do art. 59. Mas é também consequência de uma presunção relativa preexistente, atinente à própria conformidade do orçamento estimado em relação aos preços de mercado. Tal se passa porque as particularidades da atividade econômica nem sempre são corretamente apreendidas pela Administração na fase preparatória da licitação. Essa assimetria de informações repercute no orçamento estimado. Logo, não cabe presumir que o referido orçamento se constitui em parâmetro absoluto e infalível para a avaliação das propostas.

Nesse sentido, o TCU advertiu, no Acórdão nº 2.088/2024 – 2ª Câmara, que a desclassificação automática de propostas com base em critérios objetivos, sem a realização de diligência, pode comprometer a seleção da proposta mais vantajosa, destacando que a Administração incorre em risco ao afastar propostas potencialmente exequíveis sem oportunizar à licitante a demonstração de sua viabilidade. Observe:

8. Reafirmo que a Administração incorre em risco elevado de não contratar a proposta mais vantajosa, ao desclassificar uma proposta na licitação com base nesse critério de forma absoluta, sem a realização de diligência, com vistas a dar oportunidade às licitantes de demonstrar a viabilidade de sua oferta, quando a diferença se mostra irrisória considerando o valor estimado da licitação, como no caso presente.

Ainda, no Acórdão nº 465/2024 – Plenário, o Tribunal de Contas da União consignou que “eventual valor muito inferior ao que foi previsto pela Administração no orçamento-base da licitação não é, por si só, indicador absoluto de inexecutabilidade da proposta”, sendo indispensável a verificação concreta da capacidade de execução do objeto.

Tal diretriz afasta a tese de inexecutabilidade presumida defendida pela recorrente e reforça o dever da Administração de proceder à análise efetiva da viabilidade da proposta, com base nos elementos apresentados pela licitante e, quando necessário, mediante a realização de diligência, nos termos da Lei nº 14.133/2021.

No caso concreto, observa-se que a Administração adotou as providências necessárias à adequada instrução do feito, promovendo diligência específica para aferição da executabilidade da proposta. Na oportunidade, a licitante apresentou justificativas e elementos idôneos que evidenciaram a compatibilidade dos preços ofertados com aqueles praticados no mercado.

A posterior indisponibilidade de alguns dos links utilizados como referência não tem o condão de desconstituir a análise realizada, por se tratar de fato superveniente e irrelevante para a aferição efetuada à época. A regularidade da comprovação deve ser examinada com base nas informações disponíveis no momento da instrução processual, não sendo juridicamente adequado invalidar ato administrativo regularmente praticado com fundamento em circunstâncias posteriores.

Ademais, o art. 64, inciso I, da Lei nº 14.133/2021 admite expressamente a realização de diligências para a complementação de informações necessárias à apuração de fatos preexistentes à abertura do certame. Desse modo, a análise da executabilidade deve considerar o contexto fático existente no momento da avaliação técnica, afastando-se a influência de elementos supervenientes sobre o julgamento administrativo, conforme também assentado pelo TCU no Acórdão nº 1.211/2021 – Plenário:

Admitir a juntada de documentos que apenas venham a atestar condição pré-existente à abertura da sessão pública do certame não fere os princípios da isonomia e igualdade entre as licitantes e o oposto, ou seja, a desclassificação do licitante, sem que lhe seja conferida oportunidade para sanear os seus documentos de habilitação e/ou proposta, resulta em objetivo dissociado do interesse público, com a prevalência do processo (meio) sobre o resultado almejado (fim).

(...)

O pregoeiro, durante as fases de julgamento das propostas e/ou habilitação, deve sanear eventuais erros ou falhas que não alterem a substância das propostas, dos documentos e sua validade jurídica, mediante decisão fundamentada, registrada em

ata e acessível aos licitantes, nos termos dos arts. 8º, inciso XII, alínea “h”; 17, inciso VI; e 47 do Decreto 10.024/2019; sendo que **a vedação à inclusão de novo documento**, prevista no art. 43, §3º, da Lei 8.666/1993 e no art. 64 da Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021), **NÃO ALCANÇA documento ausente, comprobatório de condição atendida pelo licitante quando apresentou sua proposta, que não foi juntado com os demais comprovantes de habilitação e/ou da proposta, por equívoco ou falha, o qual deverá ser solicitado e avaliado pelo pregoeiro.** (gn)

Ademais, importa destacar que o objeto da contratação consiste predominantemente na prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, representando os materiais parcela acessória do contrato, uma vez que o objeto principal consiste na disponibilização de mão de obra. Nesse contexto, eventuais variações pontuais nos preços de insumos não são suficientes, por si só, para demonstrar a inviabilidade global da proposta.

Por fim, cumpre ressaltar que o ordenamento jurídico não autoriza a desclassificação de proposta com base em juízos abstratos ou em desconfiança genérica quanto à sua execução, devendo prevalecer a análise concreta e fundamentada. Eventual erro no dimensionamento dos custos constitui risco da própria licitante, não cabendo à Administração substituí-la na gestão de sua proposta, desde que demonstrada sua viabilidade mínima.

O TCU no Acórdão nº 803/2024 – Plenário destaca que não compete à Administração exercer controle indevido sobre a formação de preços dos licitantes, uma vez que estratégias comerciais legítimas podem justificar a apresentação de valores reduzidos, cabendo ao particular assumir os riscos inerentes à sua proposta. Confira:

Ao tutelar a lucratividade dos proponentes e a exequibilidade das propostas, o Poder Público interfere indevidamente na seara privada criando restrições indevidas para o setor produtivo praticar os preços que bem entender e, por conseguinte, também arcar com as consequências de suas decisões. 25. **Ainda que fosse possível estabelecer em lei regras realmente eficazes para analisar a exequibilidade, tais regras não poderiam captar diferentes tipos de decisão empresarial. A título de exemplo, cito o caso do particular que oferta preço inexecutável porque deseja obter um determinado atestado de capacidade técnica para conseguir entrar em um novo mercado. É o custo de aquisição de um novo cliente, que muitas vezes o setor produtivo está disposto a incorrer.** (gn)

Ainda nas palavras de Marçal Justen Filho:

Comporta uma ressalva prévia sobre a impossibilidade de eliminação de propostas vantajosas para o interesse sob tutela do Estado. **A desclassificação por inexecutabilidade apenas pode ser admitida como exceção, em hipóteses muito restritas.** Nesse ponto, adotam-se posições distintas das anteriores perfilhadas. O núcleo da concepção ora adotado reside na impossibilidade de o Estado transformar-se em fiscal da lucratividade privada plena admissibilidade de propostas deficitárias. (in comentários à lei de licitações e contratos administrativos, 12ª ed. São Paulo: Dialética, 2008, p. 601)(gn)

Diante de todo o exposto, não se verifica qualquer elemento concreto capaz de demonstrar a inexecuibilidade da proposta, razão pela qual devem ser integralmente rejeitadas as alegações da recorrente.

5.3.2. Da alegada irregularidade nos atestados de capacidade técnica

A controvérsia acerca da validade dos atestados de capacidade técnica apresentados pela licitante deve ser analisada à luz das disposições do edital e da jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União, não sendo juridicamente adequada a adoção de conclusões baseadas em aspectos meramente formais, dissociados da verificação concreta da aptidão técnico-operacional da empresa.

A recorrente sustenta, em síntese, a existência de inconsistências nos atestados apresentados, apontando a divergência entre documentos emitidos em momentos distintos, bem como alegando ausência de comprovação suficiente da execução dos serviços e incompatibilidade entre as atividades descritas e o objeto licitado. Todavia, tais alegações não se sustentam diante do conjunto probatório constante dos autos.

No que se refere à suposta divergência entre atestados, verifica-se que a diferença apontada decorre da emissão de documento posterior mais completo, elaborado com o objetivo de refletir de forma mais precisa a realidade da execução contratual. Conforme esclarecido nas contrarrazões, o atestado anteriormente utilizado não contemplava a integralidade dos serviços prestados, razão pela qual foi substituído por versão mais detalhada e condizente com a efetiva prestação contratual. Tal circunstância, por si só, não configura irregularidade, sobretudo quando ausentes indícios de falsidade, tratando-se, ao contrário, de complementação legítima de informações.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União possui entendimento consolidado de que a Administração deve privilegiar o conteúdo material da documentação em detrimento de formalismos excessivos, sendo indevida a inabilitação de licitante quando as informações podem ser devidamente esclarecidas por meio de diligência. É o que se observa do Acórdão nº 1.211/2021 – Plenário:

O edital de licitação constitui instrumento para a consecução das finalidades do certame licitatório, quais sejam, assegurar a contratação da proposta mais vantajosa para a Administração e a igualdade de oportunidade de participação dos interessados, nos termos do art. 3º, *caput*, da Lei 8.666/93. Dessa maneira, a interpretação e a aplicação das regras estabelecidas devem ter por norte o atingimento dessas finalidades, evitando-se o apego a formalismos exagerados, irrelevantes ou desarrazoados, que não contribuam para esse desiderato.

As regras de licitações e a jurisprudência vêm evoluindo nesse sentido, sendo possível, por exemplo, ante à falta de juntada de comprovantes de regularidade fiscal pelo licitante, a consulta, pelo próprio agente público que conduz o certame, a sítios públicos em que constem tais documentos, nos termos do art. 40, parágrafo único, do Decreto 10.024/2019.

Ademais, a Administração, no exercício do poder-dever de diligência, procedeu à verificação concreta das informações apresentadas, inclusive mediante contato direto com a empresa emitente do atestado, tendo sido confirmada a veracidade dos dados, notadamente quanto à prestação de serviços de terceirização de mão de obra de forma contínua e com dedicação exclusiva ao longo de extenso período. Tal providência afasta qualquer dúvida razoável quanto à autenticidade e confiabilidade dos documentos apresentados, inclusive sob a

ótica do contraditório recursal.

Não procede, igualmente, a alegação de existência de “dúvida objetiva” quanto à confiabilidade dos atestados, uma vez que tal dúvida foi integralmente afastada no curso da instrução processual, mediante diligência realizada pela Administração, com confirmação direta das informações junto à empresa emitente, além da apresentação de documentação complementar idônea. Não subsiste, portanto, qualquer incerteza razoável apta a comprometer a validade dos documentos.

No tocante à alegação de insuficiência da comprovação da execução dos serviços, observa-se que os atestados apresentados encontram-se devidamente corroborados por documentação complementar, como notas fiscais e dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), evidenciando a existência de quantitativo de trabalhadores compatível com as atividades desempenhadas. Além disso, restou demonstrado que a licitante prestou serviços ao longo de mais de duas décadas, mantendo quantitativo expressivo de mão de obra terceirizada, em patamar significativamente superior ao mínimo exigido no edital. Não se trata, portanto, de comprovação genérica ou insuficiente, mas de demonstração robusta da experiência exigida.

Ainda, a alegação de ausência de apresentação do contrato vinculado ao atestado igualmente não merece prosperar, uma vez que o edital não exige tal documento como requisito de habilitação, sendo suficiente a apresentação de atestado emitido por pessoa jurídica idônea. Ademais, a veracidade das informações foi confirmada por diligência, tornando desnecessária a exigência de documentos adicionais.

A propósito, o Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 1.214/2013 – Plenário, assentou que os atestados de capacidade técnica têm por finalidade demonstrar a experiência pretérita da licitante em condições compatíveis com o objeto licitado, gerando presunção de aptidão para a execução contratual, não sendo exigível correspondência absoluta entre todas as características do objeto:

153. Destarte, é indeclinável que a empresa que comprove já ter executado objeto semelhante ao da licitação possui a seu favor uma presunção de capacidade para executar tal objeto novamente. No que concerne à qualificação técnico-profissional, é essencial que o acervo técnico do profissional possua essa mesma característica, a saber, experiência anterior em objeto semelhante, em dimensões e complexidade, àquele que se pretende contratar.

No que se refere à alegada incompatibilidade entre os serviços descritos nos atestados e o objeto licitado, igualmente não assiste razão à recorrente. O edital exige a comprovação de experiência em serviços contínuos com alocação de mão de obra exclusiva, não havendo exigência de identidade absoluta entre as atividades anteriormente executadas e aquelas previstas na contratação.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é firme no sentido de que, em contratações dessa natureza, a qualificação técnico-operacional deve ser aferida com foco na capacidade da empresa de gerenciar mão de obra em quantidade e regime compatíveis com o objeto licitado, sendo irrelevante a correspondência exata entre as funções desempenhadas. Nesse sentido, destaca-se que, em serviços terceirizados, os atestados devem demonstrar a aptidão da licitante na gestão de mão de obra, e não necessariamente a execução de atividades idênticas às do objeto. Observe:

(...) nas contratações de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra regidas pela Lei 14.133/2021, os atestados de capacidade técnica devem comprovar a aptidão

do licitante na gestão de mão de obra, e não na execução de serviços idênticos aos do objeto licitado, sendo imprescindível motivar tecnicamente as situações excepcionais, sob pena de afronta aos princípios da legalidade, da competitividade e da isonomia entre os licitantes.” (Acórdão nº 1.589/2024-Plenário).

No caso concreto, os documentos apresentados evidenciam, de forma inequívoca, a aptidão da licitante para a gestão de equipes numerosas, em regime contínuo e exclusivo, atendendo plenamente à finalidade da exigência editalícia.

Também não procede a alegação de que os atestados não demonstrariam a continuidade da prestação dos serviços por apresentarem dados consolidados em média anual. Conforme esclarecido em diligência, tal forma de apresentação decorre da longa duração do contrato, não afastando a comprovação de que os serviços foram prestados de forma contínua, em regime de dedicação exclusiva, com jornada regular ao longo de todo o período contratual. Trata-se, portanto, de mera forma de organização das informações, sem qualquer prejuízo à demonstração da experiência exigida.

Diante desse contexto, verifica-se que os atestados de capacidade técnica apresentados, aliados à documentação complementar e às diligências realizadas pela Administração, comprovam de forma suficiente e consistente a aptidão técnico-operacional da licitante, atendendo integralmente aos requisitos previstos no edital.

Cumprir destacar, por fim, que o Tribunal de Contas da União também possui entendimento consolidado no sentido de que exigências excessivas ou interpretações restritivas da qualificação técnica podem comprometer a competitividade do certame, devendo a Administração adotar critérios razoáveis e proporcionais na análise dos documentos apresentados. É o que se pode extrair do Acórdão nº 825/2019 – Plenário:

10. Nesse prisma, ressalto que, em regra, a exigência de mais de um atestado de capacidade técnica (mínimo dois), fornecidos por empresas diferentes, restringe a competitividade do certame, violando o art. 37, XXI, da Constituição Federal de 1988, o qual estabelece que, nos processos de licitação pública, somente serão admitidas as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações que serão contratadas.

Não se desincumbiu a recorrente do ônus de demonstrar, de forma objetiva, a existência de vícios ou inconsistências materiais nos atestados apresentados, limitando-se a suscitar dúvidas genéricas e desprovidas de comprovação. As alegações da recorrente, por sua vez, baseiam-se em inconsistências meramente aparentes e desconsideram os elementos efetivamente produzidos no curso da instrução processual, não sendo aptas a infirmar a conclusão administrativa.

Diante de todo o exposto, não se verifica qualquer elemento concreto capaz de infirmar a validade dos atestados de capacidade técnica apresentados, razão pela qual devem ser integralmente rejeitadas as alegações da recorrente, mantendo-se a decisão que reconheceu a habilitação da licitante no certame.

6. CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Assessoria Jurídica opina pelo **não provimento do recurso administrativo** interposto pela empresa CAPE INCORPORADORA DE SERVIÇOS

LTDA., com a conseqüente manutenção da decisão que declarou vencedora e habilitada a empresa GELU SERVIÇOS DE DIVULGAÇÃO DE MARCAS E IMAGENS LTDA., uma vez que não restou demonstrada a inexecuibilidade da proposta apresentada, tampouco qualquer irregularidade apta a comprometer a validade dos atestados de capacidade técnica.

Verifica-se que a Administração adotou as providências necessárias à adequada instrução do feito, tendo promovido diligências para aferição da exequibilidade da proposta e para verificação da veracidade e suficiência da documentação de habilitação, em conformidade com o disposto na Lei nº 14.133/2021 e com a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União.

A solução adotada encontra respaldo nos princípios da razoabilidade, da proporcionalidade, da competitividade e da seleção da proposta mais vantajosa, não sendo juridicamente admissível a desclassificação ou inabilitação da licitante com base em presunções abstratas, dúvidas genéricas ou formalismos excessivos dissociados da análise concreta dos elementos constantes dos autos.

A atuação administrativa, ao privilegiar a verificação material da aptidão da licitante e a busca da verdade substancial, revela-se alinhada ao formalismo moderado que orienta o regime jurídico das contratações públicas, bem como ao dever de assegurar a ampla competitividade e a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.

É o que nos cumpre manifestar.

À DIREF, para conhecimento e deliberação.

PAULA AVELAR ALVES BELÉM

Chefe da Assessoria Jurídica da Secretaria de Administração do Foro - ASJUR/SJMG - *em substituição*
Assinado digitalmente



Documento assinado eletronicamente por **Paula Avelar Alves Belém, Técnico Judiciário**, em 09/04/2026, às 15:16, 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 informando o código verificador **1701043** e o código CRC **F8F23B59**.

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

0008379-03.2025.4.06.8001

1701043v124