

RELATÓRIO E JULGAMENTO DE RECURSO ADMINISTRATIVO

PREGÃO CONAB SUREG/MG Nº 95003/2026

RECORRENTE: LCC PRESTADORA DE SERVIÇOS LTDA.

RECORRIDA: TX2 LOCAÇÃO DE BENS LTDA.

I - RELATÓRIO

Trata-se de recurso administrativo interposto pela empresa LCC Prestadora de Serviços Ltda. contra a decisão da Pregoeira que habilitou a empresa TX2 Locação de Bens Ltda., declarada vencedora para o ITEM 7 do Pregão CONAB SUREG/MG nº 95003/2026.

A Recorrente sustenta, em síntese, a existência de inconsistências relevantes no atestado de capacidade técnica apresentado pela TX2, emitido pela empresa JPC Negócios e Serviços Ltda., especialmente em razão de:

- a) divergência entre o endereço constante do atestado de capacidade técnica e o endereço constante do contrato social da empresa emitente;
- b) situação cadastral inapta da empresa fornecedora do atestado de capacidade técnica, JPC Negócios e Serviços Ltda, perante a Receita Federal;
- c) aparente incompatibilidade entre a estrutura física do imóvel indicado como sede da empresa prestadora do serviço e a declaração de que teria fornecido 45 colaboradores no ano de 2022;
- d) incompatibilidade entre a capacidade operacional alegada e as informações constantes do balanço patrimonial da TX2;
- e) inconsistências entre o volume de mão de obra supostamente administrado e os valores registrados a título de pró-labore, contribuição previdenciária e receita bruta;
- f) ausência, na composição de custos da proposta, do valor correspondente à cesta básica prevista como obrigação no instrumento coletivo de trabalho aplicável ao exercício de 2026.

Em suas contrarrazões, a TX2 alegou que o endereço constante do atestado poderia ter sido posteriormente alterado no contrato social, sem, contudo, apresentar documentação comprobatória da alegada alteração.

Quanto às informações contábeis, sustentou que os dados constantes do balanço patrimonial abrangem todo o exercício fiscal e refletem compensações, créditos e débitos registrados conforme a técnica contábil.

Em relação à proposta, afirmou que sua composição é regular e que os custos indiretos poderiam absorver despesas não individualizadas na planilha.

Diante das dúvidas suscitadas, a Pregoeira realizou diligência e solicitou à TX2 a apresentação da primeira e da última nota fiscal relativas aos serviços prestados à empresa JPC Negócios e Serviços Ltda., com a finalidade de verificar a efetiva prestação dos serviços declarados no atestado de capacidade técnica.

A TX2 recusou-se a apresentar as notas fiscais solicitadas, alegando que tal exigência seria ilegal.

II – FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Da possibilidade e da necessidade da diligência

A primeira questão a ser examinada diz respeito à legitimidade da diligência promovida pela Pregoeira.

O edital do certame estabelece que, sempre que necessário, poderão ser convertidos em diligência os procedimentos destinados ao esclarecimento de questões pertinentes ao pregão.

A diligência, nesse contexto, não constitui mecanismo de criação de requisito novo de habilitação, tampouco representa oportunidade para a licitante substituir documentos essenciais que deveriam ter sido apresentados originalmente. Sua finalidade é esclarecer fatos, confirmar informações e verificar a autenticidade e a consistência dos documentos apresentados.

No caso concreto, a diligência não criou exigência nova de habilitação. A solicitação das notas fiscais teve por objetivo verificar a veracidade e a efetiva execução dos serviços declarados no atestado de capacidade técnica já apresentado pela própria licitante.

A diligência mostrou-se particularmente necessária diante da conjugação de circunstâncias objetivas que lançaram dúvida razoável sobre a autenticidade e a consistência do atestado:

- (i) divergência de endereço entre o atestado e os documentos societários da empresa emitente;
- (ii) situação cadastral inapta da empresa JPC Negócios e Serviços Ltda.;
- (iii) alegada prestação de serviços com expressivo número de trabalhadores;
- (iv) aparente incompatibilidade entre a estrutura da empresa emitente e a quantidade de colaboradores declarada;
- (v) inconsistências entre a capacidade operacional alegada e os dados econômicos e contábeis apresentados.

Diante desse quadro, a comprovação da efetiva execução dos serviços por documentos fiscais constitui providência adequada para esclarecer dúvida concreta surgida no procedimento.

O Tribunal de Contas da União reconhece que a comprovação da prestação de serviços constantes de atestado de capacidade técnica pode ser realizada mediante notas fiscais, inclusive abrangendo o período indicado no atestado, quando tal comprovação é solicitada pela Administração.

“Acórdão 519/2025 Plenário (Representação, Relator Ministro Benjamin Zymler)
Licitação. Qualificação técnica. Atestado de capacidade técnica. Prestação de serviço.
Comprovação. Nota fiscal. Recibo.
A comprovação da prestação de serviços constantes de atestado de capacidade técnica, quando solicitada, deve ser feita mediante nota fiscal, e não por meio de recibo, compreendendo todo o período mencionado no atestado”.

Assim, não procede a alegação genérica da TX2 de que a solicitação das notas fiscais seria ilegal.

Ao contrário, a recusa em apresentar os documentos solicitados, sem demonstração de impedimento jurídico concreto, deve ser considerada na apreciação da confiabilidade do atestado apresentado.

2.2. Da divergência de endereço constante do atestado

A divergência entre o endereço constante do atestado de capacidade técnica e o endereço constante do contrato social da TX2, isoladamente considerada, não é suficiente para demonstrar a falsidade do documento.

É possível que uma empresa altere seu endereço após a emissão de determinado documento, hipótese que poderia explicar a divergência.

Todavia, essa alegação foi apresentada pela TX2 sem qualquer prova documental.

A empresa poderia ter apresentado, por exemplo:

- a) alteração contratual registrada na Junta Comercial;
- b) comprovante histórico de inscrição e situação cadastral;
- c) documentação que demonstrasse a data da alteração do endereço;
- d) notas fiscais emitidas no período da prestação dos serviços;

e) contratos ou outros documentos que comprovassem a relação comercial.

Nada disso foi apresentado.

Assim, embora a divergência de endereço não autorize, por si só, a conclusão de falsidade do atestado, constitui elemento objetivo de dúvida que legitimou a diligência realizada pela Pregoeira.

A ausência de esclarecimento documental, somada aos demais elementos constantes dos autos, impede que a divergência seja simplesmente desconsiderada.

2.3. Da situação cadastral “inapta” da empresa JPC Negócios e Serviços Ltda.

A situação cadastral “inapta” da empresa emitente do atestado também não conduz automaticamente à invalidade de todo e qualquer documento anteriormente emitido por ela.

A inaptidão do CNPJ possui efeitos próprios e deve ser analisada considerando-se a data em que a inaptidão produziu efeitos e a data de emissão dos documentos.

Portanto, não seria juridicamente adequado concluir que o atestado é inválido exclusivamente porque, atualmente, a empresa emitente se encontra inapta.

Por outro lado, a inaptidão é circunstância que, conjugada com os demais elementos de dúvida, justifica a adoção de medidas de verificação da efetiva existência da relação comercial e da prestação dos serviços.

A própria Receita Federal prevê efeitos relevantes para a situação cadastral inapta, inclusive impedimentos relacionados à participação em concorrências públicas e à celebração de contratos com desembolso de recursos públicos, além de regras específicas quanto à validade de documentos emitidos em determinados períodos.

Consequentemente, a situação cadastral da JPC não pode ser ignorada, mas também não pode ser utilizada, isoladamente, como fundamento automático para a desconsideração do atestado.

O ponto central é verificar se a prestação dos serviços declarada no atestado efetivamente ocorreu.

2.4. Da recusa da TX2 em apresentar as notas fiscais solicitadas

A Administração não solicitou à TX2 documento estranho à relação jurídica discutida. Solicitou documentos diretamente relacionados à comprovação da prestação dos serviços que fundamentaram o atestado de capacidade técnica utilizado para habilitação da própria empresa.

A TX2 tinha condições de apresentar as notas fiscais ou, ao menos, justificar concretamente eventual impossibilidade jurídica ou material de fazê-lo.

A alegação genérica de ilegalidade não é suficiente.

Não se trata de exigir da licitante a exposição irrestrita de seus dados empresariais, nem de transferir à Administração a possibilidade de exigir documentos sem pertinência com o objeto da licitação.

Trata-se, especificamente, de verificar a existência de serviços que a própria empresa declarou ter prestado e que foram utilizados para demonstrar sua capacidade técnica.

A recusa em apresentar a documentação solicitada, em contexto no qual já havia dúvidas objetivas sobre o atestado, impede a confirmação de sua autenticidade material.

É importante destacar que a conclusão pela insuficiência da prova não decorre exclusivamente da recusa. A recusa assume relevância porque se soma:

- a) à divergência de endereço;
- b) à situação cadastral “inapta” da empresa emitente;
- c) à alegada capacidade de fornecimento de 45 colaboradores;
- d) à dúvida sobre a estrutura operacional da empresa emitente do atestado de capacidade técnica;

- e) às inconsistências econômicas apontadas pela Recorrente;
- f) à ausência de documentação capaz de explicar satisfatoriamente tais circunstâncias.

Nesse cenário, o ônus de esclarecer a autenticidade e a efetiva execução dos serviços era da licitante que apresentou o atestado como prova de sua capacidade técnica.

A Administração não pode ser obrigada a aceitar, sem confirmação, documento cuja veracidade material foi objeto de questionamento fundamentado.

2.5. Da alegada incompatibilidade entre a capacidade operacional e os dados contábeis

A Recorrente apontou que os dados constantes do balanço patrimonial não seriam compatíveis com a capacidade operacional declarada pela TX2.

Foram mencionados, entre outros elementos, o pró-labore de R\$ 1.351,02, o INSS a recolher de R\$ 166,98 e a receita de aproximadamente R\$ 430.820,00 no exercício de 2022.

A TX2 argumentou que o balanço patrimonial deve ser analisado considerando-se o conjunto do exercício fiscal e os lançamentos contábeis realizados.

A alegação da Recorrida, em tese, é correta quanto à necessidade de se analisar a contabilidade em seu conjunto. Não é possível concluir automaticamente pela incapacidade operacional de uma empresa exclusivamente com base em um único lançamento ou em um único indicador contábil.

Entretanto, também não se pode aceitar a explicação genérica de que os dados contábeis refletem compensações, créditos e débitos sem que se esclareça concretamente de que maneira os números apresentados são compatíveis com a capacidade operacional declarada.

A questão não é simplesmente comparar o valor do pró-labore ou do INSS com o número de trabalhadores alegadamente administrados.

O que deve ser verificado é se existe coerência entre:

- a) o volume de serviços declarado;
- b) a quantidade de trabalhadores supostamente administrados;
- c) a receita obtida;
- d) as despesas com pessoal;
- e) os encargos sociais;
- f) os contratos e documentos fiscais correspondentes.

Assim, os dados contábeis não seriam suficientes, isoladamente, para inabilitar a licitante, mas reforçam a necessidade de comprovação documental da efetiva prestação dos serviços utilizados como experiência anterior.

A ausência das notas fiscais solicitadas impede justamente a verificação dessa coerência.

Não podemos desprezar o fato de que a licitante poderia ter fornecido atestados de outras empresas, entretanto, se limitou a enviar apenas um atestado, o qual apresenta informações que precisam ser comprovadas.

2.6. Da capacidade técnica e da comprovação efetiva da experiência anterior

A habilitação técnica deve demonstrar que a licitante possui aptidão para executar o objeto contratado.

Em contratos de serviços continuados com dedicação de mão de obra, a capacidade técnica não se resume à apresentação formal de um documento denominado “atestado”.

O atestado deve representar uma situação real e comprovável.

A Administração deve verificar se a experiência declarada efetivamente ocorreu e se é compatível com as exigências do edital.

No caso concreto, o atestado afirma que a JPC Negócios e Serviços Ltda. recebeu serviços da TX2 desde 15/08/2022 até a data da emissão do documento, mencionando o fornecimento de 45 colaboradores no ano de 2022.

Diante da relevância da informação e das dúvidas objetivamente apontadas, a apresentação das notas fiscais correspondentes seria meio adequado de comprovação.

A recusa injustificada da licitante em fornecer os documentos solicitados, somada aos demais elementos de inconsistência, impede que se reconheça como comprovada, com segurança suficiente, a experiência declarada no atestado.

Não se está afirmando que a existência de um endereço residencial ou de uma estrutura física aparentemente reduzida seja, por si só, incompatível com a prestação de serviços de terceirização.

Empresas podem exercer atividades administrativas em estruturas reduzidas e alocar trabalhadores em diversos locais.

A fotografia do imóvel, isoladamente, também não prova a inexistência dos serviços.

Contudo, a Administração não deve analisar cada indício de forma isolada. O conjunto probatório deve ser apreciado globalmente.

No caso, a prova produzida pela Recorrente gerou dúvida objetiva, e a diligência realizada pela Pregoeira era justamente o instrumento destinado a afastar ou confirmar essa dúvida.

Como a licitante não apresentou a documentação solicitada, a dúvida permaneceu sem esclarecimento.

2.7. Da ausência da cesta básica prevista na CCT/2026

A Recorrente apontou que a TX2 não incluiu na composição de custos o valor da cesta básica prevista na Convenção Coletiva de Trabalho aplicável ao exercício de 2026.

A obrigação prevista em instrumento coletivo, quando aplicável aos trabalhadores envolvidos na execução contratual, constitui custo necessário à prestação dos serviços.

A ausência desse custo não pode ser simplesmente desconsiderada sob o argumento genérico de que existiriam custos indiretos suficientes para absorvê-lo.

A Administração deve verificar se o valor global da proposta comporta, efetivamente, o cumprimento integral das obrigações trabalhistas e convencionais.

É necessário, portanto, distinguir duas situações:

- a) se a planilha apenas deixou de individualizar determinado custo, mas o valor global permite comprovadamente sua absorção sem prejuízo da execução contratual, pode ser possível a correção formal, desde que não haja majoração do preço global nem alteração da substância da proposta;
- b) se a ausência do custo demonstra que o preço ofertado não comporta o cumprimento da obrigação convencional, haverá inexecutabilidade ou desconformidade material da proposta.

No caso concreto, a omissão da cesta básica deve ser analisada em conjunto com os demais custos obrigatórios da contratação.

Não é admissível que a Administração aceite proposta cujo preço dependa do descumprimento de obrigação trabalhista prevista em norma coletiva.

2.8. Da impossibilidade de transferir à Administração o risco da inexecutabilidade

A afirmação da TX2 de que possui custos indiretos capazes de absorver despesas não discriminadas não é, por si só, suficiente para demonstrar a executabilidade da proposta.

A Administração deve avaliar a composição global dos custos, mas a licitante deve demonstrar que o preço ofertado é suficiente para cumprir todas as obrigações contratuais.

O risco empresarial inerente à oferta de preço reduzido não pode ser transferido à Administração, aos trabalhadores ou à execução do contrato.

A eventual contratação por preço manifestamente insuficiente pode gerar, posteriormente:

- a) inadimplemento de obrigações trabalhistas;
- b) pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro indevidos;
- c) abandono ou recusa de execução;
- d) necessidade de rescisão contratual;
- e) prejuízos à continuidade do serviço;
- f) responsabilização da Administração em situações legalmente previstas.

Por isso, a análise da exequibilidade deve ser realizada antes da adjudicação e da contratação.

2.9. Conclusão quanto ao recurso

A análise dos autos revela que a Recorrente apresentou elementos suficientes para suscitar dúvida objetiva quanto à comprovação da experiência utilizada pela TX2 para fins de habilitação.

A TX2 recusou-se a apresentar as notas fiscais solicitadas, limitando-se a afirmar que a diligência seria ilegal.

A recusa não se mostra justificada.

A licitante não apresentou documentação capaz de comprovar a alegada alteração do endereço, nem esclareceu de maneira documental e satisfatória as demais inconsistências apontadas.

Dessa forma, não se mostra possível considerar comprovada, com o grau de segurança exigido para a habilitação, a efetiva prestação dos serviços constantes do atestado utilizado pela TX2.

A isso se soma à ausência de previsão expressa do custo da cesta básica obrigatória pela CCT/2026.

O conjunto dos elementos não autoriza a manutenção da habilitação e da aceitação da proposta da TX2, nem para este Item 7 e tampouco para os demais itens do presente Pregão Eletrônico dos quais sagrou-se vencedora.

III – DECISÃO

Diante do exposto, conheço do recurso administrativo interposto pela empresa LCC Prestadora de Serviços Ltda., por ser próprio e tempestivo, e, no mérito, JULGO-O PROCEDENTE.

Consequentemente:

- a) a diligência promovida por esta Pregoeira, com a solicitação das notas fiscais relativas aos serviços que fundamentaram o atestado de capacidade técnica apresentado pela TX2, foi pertinente e juridicamente admissível, não tendo sido atendida pela licitante;
- b) A recusa injustificada da TX2 em apresentar os documentos solicitados impede a confirmação da efetiva prestação dos serviços declarados no atestado;
- c) A divergência de endereço, a situação cadastral inapta da empresa emitente do atestado e as demais inconsistências apontadas constituem elementos que, analisados conjuntamente, comprometem a confiabilidade da comprovação apresentada;

Por fim, esta Pregoeira conclui pela reforma da decisão que habilitou e classificou a empresa TX2 Locação de Bens Ltda. decidindo pela desclassificação/inabilitação da licitante para este Item 7, pelas razões e fundamentos acima expostos.