

DECISÃO DE RECURSO

PREGÃO ELETÔNICO Nº 015/2026 - PROCESSO Nº 23.442/2025

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS INTEGRADOS DE APOIO OPERACIONAL EM ESPAÇOS PÚBLICOS, VIABILIZANDO A REALIZAÇÃO DE SERVIÇOS OPERACIONAIS EM ÁREAS PÚBLICAS INTERNAS E EXTERNAS, POR METRO QUADRADO, INCLUINDO O FORNECIMENTO DE MATERIAIS, EQUIPAMENTOS E INSUMOS.

I. DAS PRELIMINARES

Trata-se de resposta ao **RECURSO** do pregão em epígrafe, impetrado pela empresa **GENERAL CONTRACTOR CONSTRUTORA LTDA.**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 73.509.440/0001-42, com endereço na Avenida José da Silva de Azevedo Neto, n 200, Bloco 04, Sala 10, Barra da Tijuca, Rio de Janeiro/RJ, neste ato representada por sua representante legal Sra. **Patrícia Ferreira Bussi Kloss**, portadora do CPF 141.756.607-80, em sintonia com o art. 165, da Lei 14133/2021, conforme será demonstrado a seguir.

II. DA TEMPESTIVIDADE

A previsão legal do instituto dos recursos, de instrumento convocatório em processo licitatório, apoia-se na **Lei de Licitações nº 14133/2021**, art. 165 conforme os excertos seguintes:

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:

(...)

§ 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;

Registra-se que, conforme supracitado, o presente recurso é apresentado tempestivamente, uma vez que foi protocolada dentro do prazo legal previsto no edital e na legislação aplicável.

III. DAS ALEGAÇÕES DA RECORRENTE

Cuida-se de recurso administrativo interposto em face da decisão da Pregoeira que declarou a recorrente **INABILITADA** no certame, em razão do descumprimento das exigências editalícias previstas no item 13.7.3 do Termo de Referência, o qual estabelecia a obrigatoriedade de apresentação de certidão de cumprimento da cota de aprendizagem, nos termos do art. 429 da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, destinada à verificação do cumprimento da obrigação legal de contratação de jovens aprendizes pela licitante.

Em suas razões recursais, a recorrente sustenta que a divergência entre o quantitativo de aprendizes constante na certidão apresentada e o número efetivamente mantido pela empresa não decorre de eventual inadimplência ou descumprimento da obrigação legal prevista no art. 429 da CLT, mas sim de defasagem sistêmica relacionada ao *eSocial*.

Alega, ainda, que tal situação consistiria em fenômeno operacional decorrente do intervalo temporal existente entre o registro dos vínculos empregatícios pelo empregador e a efetiva atualização das bases de dados dos órgãos públicos responsáveis pela emissão das informações, tratando-se, portanto, de falha sistêmica do sistema e não de irregularidade atribuível à empresa recorrente.

Por fim, a recorrente requer sua reintegração ao certame, sustentando que eventual divergência identificada na certidão apresentada decorre exclusivamente de defasagem sistêmica do *eSocial*, razão pela qual pleiteia a realização de diligência por parte da Administração, especialmente mediante consulta aos sistemas oficiais do Governo Federal, incluindo o *eSocial*, a fim de verificar e confirmar o quantitativo efetivo de jovens aprendizes mantidos pela empresa, bem como o cumprimento da obrigação prevista no art. 429 da CLT.

IV. DA ANÁLISE DO RECURSO

A exigência impugnada pela recorrente estava prevista de forma clara, objetiva e inequívoca no item 13.7.3 do Termo de Referência, que estabelecia, como condição de habilitação, a apresentação de certidão emitida pelo órgão competente atestando o cumprimento da cota de aprendizagem prevista no art. 429 da CLT. Não havia margem para interpretação extensiva ou alternativa quanto à forma de comprovação exigida: o instrumento convocatório foi expresso ao determinar a apresentação de certidão, documento formal dotado de fé pública, emitido por autoridade competente.

A recorrente tinha pleno conhecimento das condições do certame desde a publicação do instrumento convocatório, dispondo de tempo hábil para verificar a regularidade de sua situação junto aos órgãos competentes e, se necessário, adotar as providências cabíveis para sanar eventuais inconsistências em seus registros antes da data fixada para a entrega dos documentos de habilitação. A responsabilidade pela obtenção de documentação regularmente atualizada é exclusiva do licitante, não podendo ser transferida à Administração ou atribuída a terceiros.

A certidão apresentada pela recorrente registrava quantitativo de aprendizes inferior ao exigido pelo art. 429 da CLT, configurando, de forma objetiva e documental, o descumprimento da obrigação legal de manutenção da cota mínima de contratação de jovens aprendizes. Trata-se de documento oficial, emitido pelo órgão competente, dotado de presunção de veracidade e legitimidade, cujo conteúdo reflete a situação da empresa no momento de sua emissão.

A tentativa da recorrente de afastar os efeitos jurídicos do documento por ela própria apresentado, alegando que seu conteúdo não corresponderia à realidade fática da empresa, não merece prosperar. Ao apresentar a certidão em questão, a recorrente dela se utilizou como instrumento de habilitação, sujeitando-se ao teor nela consignado. Ora, se a empresa entendia que o documento não refletia sua situação real, competia-lhe, antes da data de apresentação das propostas, regularizar seus registros junto ao eSocial e aos órgãos emissores, obtendo certidão que efetivamente espelhasse o cumprimento da obrigação legal.

A recorrente sustenta, ainda, que teria declarado solenemente, por meio de sua representante legal e sob as penas da lei, que mantém o quantitativo de aprendizes exigido pela legislação, o que, em seu entender, supriria a deficiência da certidão apresentada.

O argumento não prospera. A declaração mencionada, conquanto constitua ato jurídico dotado de presunção de veracidade e sujeito às sanções penais previstas no art. 299 do Código Penal em caso de falsidade ideológica, não tem o condão de substituir ou suprir a certidão exigida pelo instrumento convocatório. O Termo de Referência foi categórico ao exigir certidão emitida por órgão competente documento formal, dotado de fé pública e sujeito a controle externo, e não mera declaração unilateral da própria licitante. Admitir a substituição da certidão por declaração da interessada equivaleria a esvaziar completamente a finalidade da exigência editalícia, que é justamente a de obter confirmação oficial e independente acerca do cumprimento da obrigação legal estipulada por legislação específica, e não a simples afirmação da empresa sobre sua própria regularidade.

Ainda que se admitisse, em tese, a alegação de defasagem sistêmica do eSocial como causa da divergência apontada, o que se consigna apenas para fins de argumentação, sem reconhecimento de sua procedência, tal circunstância não autorizaria a Administração a promover diligência para fins de substituição ou complementação do documento apresentado.

O art. 64 da Lei Federal nº 14.133/2021 é categórico ao estabelecer que, após a entrega dos documentos de habilitação, não será permitida a substituição ou a apresentação de novos documentos, salvo em sede de diligência, restrita às seguintes hipóteses:





I - complementação de informações acerca dos documentos já apresentados pelos licitantes e desde que necessária para apurar fatos existentes à época da abertura do certame;

II - atualização de documentos cuja validade tenha expirado após a data de recebimento das propostas.

Nenhuma das hipóteses legais autorizadas de diligência se aplica ao caso em tela. A primeira hipótese, complementação de informações, destina-se a sanar omissões ou obscuridades em documentos já apresentados, e não a substituir documento formalmente válido por outro de conteúdo diverso. A segunda hipótese, atualização de documentos com validade expirada, igualmente não se aplica, porquanto a certidão apresentada não tinha sua validade expirada, seu vício residia no próprio conteúdo, que registrava quantitativo de aprendizes inferior ao legalmente exigido.

A realização de diligência para que a recorrente apresente nova certidão com quantitativo diverso daquele constante no documento original configuraria, em verdade, concessão de nova oportunidade à licitante para regularizar sua situação após o encerramento da fase de habilitação, em flagrante violação ao princípio da isonomia entre os licitantes e ao disposto no art. 64 da Lei Federal nº 14.133/2021. O instituto da diligência não pode ser utilizado como mecanismo de saneamento de inabilitação materialmente configurada, sob pena de subversão da lógica do procedimento licitatório e de tratamento desigual entre os competidores.

A alegação de falha sistêmica do eSocial, mesmo que verdadeira, não transfere à Administração a responsabilidade pelo resultado desfavorável à recorrente. Incumbe ao licitante, com a antecedência necessária, verificar a regularidade de seus registros em todos os sistemas e bases de dados que subsidiam a emissão dos documentos de habilitação exigidos no instrumento convocatório. Eventuais inconsistências de natureza sistêmica devem ser identificadas e corrigidas pelo próprio interessado antes da data-limite para apresentação dos documentos, mediante os canais e meios disponibilizados pelos órgãos responsáveis pela gestão do eSocial.


A Administração não pode ser responsabilizada pela inércia da recorrente em verificar, previamente ao certame, se os documentos que pretendia apresentar refletiam adequadamente sua situação legal, nem tampouco pode ser compelida a flexibilizar exigências editalícias objetivas em razão de circunstâncias que eram do conhecimento, ou deveriam ser do conhecimento, da própria licitante.

V. DA DECISÃO

Diante de todo o exposto, e considerando que a pregoeira infra-assinado não possui expertise técnica para análise, baseando sua decisão nos fundamentos apresentados na análise da secretaria de origem, bem como em observância aos princípios do contraditório, da ampla defesa, da legalidade e da competitividade previstos na Lei nº 14.133/2021, **CONHEÇO** o **RECURSO** apresentado pela empresa **GENERAL CONTRACTOR CONSTRUTORA LTDA.** para, no **MÉRITO**, **NEGAR-**

LHE PROVIMENTO, mantendo a empresa recorrente **INABILITADA** no Pregão Eletrônico nº 015/2026.

Saquarema, 27 de maio de 2026


Ingrid Strino da Conceição
Agente de Contratação
Mat.: 10434

Ingrid Strino da Conceição
Pregoeira – Matrícula 10434



À PREGOEIRA DO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 015/2026 – PREFEITURA MUNICIPAL DE SAQUAREMA
— SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO, INOVAÇÃO E TECNOLOGIA DEPARTAMENTO DE
LICITAÇÕES E CONTRATOS

GENERAL CONTRACTOR CONSTRUTORA LTDA., pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 73.509.440/0001-42, com sede na Avenida José da Silva de Azevedo Neto, nº 200, Bloco 04, Sala 10, Barra da Tijuca, Rio de Janeiro/RJ, por sua representante legal infra-assinada, vem perante Ilma. Senhoria, com fundamento no artigo 165 da Lei nº 14.133/2021, interpor o presente

RECURSO ADMINISTRATIVO

em face da decisão que determinou a inabilitação da Recorrente nos autos do Pregão Eletrônico nº 015/2026, promovido pelo Município de Saquarema/RJ, pelos fundamentos a seguir expostos:

BREVE RETROSPECTO RELATO FÁTICO

A Recorrente participou regularmente do Pregão Eletrônico nº 015/2026, apresentando e encaminhando tempestivamente a documentação de habilitação exigida pelo Edital.

No curso do procedimento, em 30/04/2026, o Pregoeiro instaurou diligência complementar apontando, entre outras pendências, a ausência de Certidão de Cumprimento da

Cota de Aprendizagem, exigida pelo item 13.7.3 do Termo de Referência. O prazo original de apenas três horas e meia foi posteriormente prorrogado até as 09h40min de 11/05/2026.

Dentro do prazo prorrogado, a Recorrente encaminhou, em 11/05/2026 às 08h39min, toda a documentação complementar solicitada, conforme registro no sistema Habilitanet, acompanhada de Declaração de Cumprimento da Cota de Aprendizagem, subscrita por sua representante legal sob as penas da lei. Na referida declaração, a Recorrente consignou:

- (i) o cumprimento integral da cota legal de aprendizagem prevista no artigo 429 da CLT, com 221 (duzentos e vinte e um) jovens aprendizes regularmente contratados em seu quadro de 3.460 (três mil, quatrocentos e sessenta) empregados, atendendo ao percentual legalmente exigido;
- (ii) que eventual divergência numérica na Certidão de Aprendizagem emitida na data decorria de defasagem operacional sistêmica entre os registros realizados no eSocial e a atualização das bases de dados dos órgãos públicos, circunstância alheia à vontade da empresa e a ela não imputável;
- (iii) a existência de Termo de Compromisso para Regularização da Cota de Aprendizagem e Adoção do Modelo Alternativo de Cumprimento (processo SEI nº 13041.214402/2024-31), celebrado com a Superintendência Regional do Trabalho do Rio de Janeiro em 19/09/2024, firmado pelo Auditor Fiscal do Trabalho Ramon de Faria Santos e pela Chefe de Setor Renata Diniz Palhares de Carvalho, que expressamente autoriza a adoção do modelo alternativo de cumprimento nos termos do art. 66 do Decreto nº 9.579/2018 e do art. 29, parágrafo único, da Portaria MTE nº 3.872/2023.

Não obstante a apresentação tempestiva de toda a documentação e da declaração supracitada, a Recorrente foi inabilitada em 13/05/2026, com fundamento genérico no descumprimento das regras do Edital. Irresignada, manifestou imediatamente sua intenção de recorrer.



A RECORRENTE CUMPRE INTEGRALMENTE A COTA DE APRENDIZAGEM: A CERTIDÃO NÃO REFLETE A REALIDADE FÁTICA POR FALHA SISTÊMICA ALHEIA À EMPRESA

O item 13.7.3 do Termo de Referência exige a apresentação de Certidão de Cumprimento da Cota de Aprendizagem expedida nos termos do artigo 429 da CLT. A finalidade dessa exigência é verificar se a empresa cumpre a obrigação legal de contratação de jovens aprendizes – e não criar embaraço formal a empresa que, comprovadamente, a cumpre.

A Recorrente cumpre integralmente a cota. Mantém em seu quadro 221 aprendizes regularmente contratados sobre um total de 3.460 empregados, número que atende ao percentual mínimo de 5% exigido pelo art. 429 da CLT. Esse fato foi declarado solenemente, sob as penas da lei, por sua representante legal – o que constitui ato jurídico dotado de presunção de veracidade e sujeito às sanções penais do art. 299 do Código Penal em caso de falsidade.

A divergência entre o número constante da certidão emitida e o número efetivo de aprendizes não decorre de qualquer inadimplência da empresa, mas de defasagem sistêmica do eSocial, fenômeno amplamente documentado e reconhecido, consistente no intervalo temporal entre o registro dos vínculos empregatícios pelo empregador e a efetiva atualização das bases de dados dos órgãos públicos. Trata-se de falha operacional do sistema, não de irregularidade da empresa.

Nesse contexto, impor à Recorrente as consequências de uma falha que não lhe é imputável – e que pode ser verificada pelos próprios sistemas oficiais do Governo Federal – representa responsabilização objetiva por fato de terceiro, incompatível com os princípios que regem o Direito Administrativo Sancionador.

Ademais, a Recorrente formalizou, junto à autoridade trabalhista competente, Termo de Compromisso que a autoriza a adotar o modelo alternativo de cumprimento da cota (processo SEI nº 13041.214402/2024-31).



Esse instrumento, celebrado com a Superintendência Regional do Trabalho do Rio de Janeiro, constitui prova documental direta, emanada de autoridade pública, de que a Recorrente não apenas cumpre a cota como possui acordo formal com o próprio órgão fiscalizador. A certidão eventualmente divergente não pode se sobrepor a esse documento.

A INABILITAÇÃO É DESPROPORCIONAL E VIOLA A FINALIDADE DO CERTAME:
PRIMAZIA DA SUBSTÂNCIA SOBRE A FORMA

A decisão de inabilitação da Recorrente, fundada exclusivamente em dissonância formal entre a certidão emitida e a situação fática real – quando esta foi plenamente demonstrada por declaração idônea e por Termo de Compromisso celebrado com autoridade trabalhista – viola frontalmente os princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e da finalidade, consagrados no artigo 5º da Lei nº 14.133/2021.

O princípio da proporcionalidade impõe que a intensidade da sanção administrativa guarde correlação com a gravidade da irregularidade. No caso em exame, não há irregularidade substantiva: a Recorrente cumpre a obrigação de aprendizagem.

O que se tem é uma divergência entre o dado constante de uma certidão – produzida por sistema informatizado com reconhecida defasagem operacional – e a realidade documental comprovada. Inabilitar a empresa por essa razão é medida absolutamente desproporcional, que sacrifica o interesse público em nome do formalismo.

O princípio da finalidade reforça essa conclusão. A exigência do item 13.7.3 do Termo de Referência tem por finalidade assegurar que a empresa contratada respeita a legislação trabalhista protetiva dos jovens aprendizes.



Essa finalidade está plenamente atendida: a Recorrente tem 221 aprendizes contratados, possui Termo de Compromisso com o MTE e comprovou sua situação por declaração formal. Inabilitá-la quando a finalidade da exigência está demonstrada cumprida representa desvio de finalidade do ato administrativo, na medida em que se privilegia o meio (a certidão) em detrimento do fim (a verificação do cumprimento da obrigação).

O artigo 13, § 4º, da Lei nº 14.133/2021 consagra o princípio da instrumentalidade das formas, segundo o qual o desatendimento de exigências formais não essenciais não importa a exclusão do licitante, desde que possível o aproveitamento do ato. Se a substância da exigência – verificar o cumprimento da cota – está demonstrada por outros meios igualmente idôneos, a ausência da certidão no formato padrão não pode fundamentar a inabilitação.

Embora se possa argumentar que a certidão foi expressamente exigida pelo Termo de Referência e que ao Pregoeiro não caberia dispensá-la, tal objeção não prospera: o próprio Edital, em seu item 8.17, autoriza expressamente a comissão de contratação a sanar erros ou falhas que não alterem a substância dos documentos, mediante decisão fundamentada.

A situação da Recorrente se enquadra precisamente nessa hipótese: a substância – o cumprimento da cota – está demonstrada; o que há é uma falha no documento formal, causada por fator sistêmico externo.

A DECLARAÇÃO SOB AS PENAS DA LEI E O TERMO DE COMPROMISSO CONSTITUEM PROVA SUFICIENTE DO CUMPRIMENTO: IMPOSSIBILIDADE DE DESCONSIDERAÇÃO IMOTIVADA

O ordenamento jurídico confere à declaração prestada sob as penas da lei força jurídica autônoma. Ao assinar a Declaração de Cumprimento da Cota de Aprendizagem, a representante legal da Recorrente assumiu responsabilidade pessoal pela veracidade das informações,



sujeitando-se às sanções do art. 299 do Código Penal (falsidade ideológica), às sanções do art. 155 da Lei nº 14.133/2021 e às penalidades civis cabíveis.

A desconsideração dessa declaração – sem qualquer diligência para verificar sua veracidade nos sistemas oficiais, sem contraprova, sem sequer a indicação de elementos concretos que a contradissem – é ato arbitrário que viola o princípio da motivação dos atos administrativos (artigo 50, I, da Lei nº 9.784/1999) e o princípio da boa-fé objetiva, que deve nortear a relação entre a Administração e os administrados.

Some-se a isso o Termo de Compromisso celebrado com a Superintendência Regional do Trabalho do Rio de Janeiro (processo SEI nº 13041.214402/2024-31): trata-se de documento público, emanado de autoridade competente para fiscalizar o cumprimento das cotas de aprendizagem, que não apenas confirma a situação da empresa mas formaliza o modelo alternativo de cumprimento. A autoridade licitatória não pode ignorar documento público firmado por autoridade trabalhista competente sem fundamentação expressa e consistente.

A inabilitação, nesse contexto, foi decretada de forma imotivada quanto aos elementos concretos que tornariam insuficiente a documentação apresentada, limitando-se a remissão genérica a "motivos expostos no relatório anexado" – o que viola o dever de motivação exigido pelo artigo 50, I, da Lei nº 9.784/1999 e pelo artigo 11, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, a Recorrente requer:

1. o CONHECIMENTO E PROVIMENTO do presente recurso administrativo, para reformar a decisão que inabilitou a Recorrente no Pregão Eletrônico nº 015/2026, por violação aos



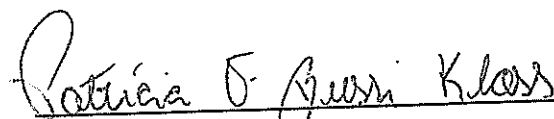
princípios da proporcionalidade, da finalidade, da instrumentalidade das formas e da motivação, na forma da fundamentação acima;

2. a reintegração da Recorrente ao certame, com prosseguimento do procedimento a partir do ponto em que a irregularidade foi verificada, nos termos do art. 165, §2º, da Lei nº 14.133/2021;

3. subsidiariamente, seja determinada a realização de nova diligência para verificação da situação da Recorrente diretamente nos sistemas oficiais do Governo Federal, especialmente no eSocial, a fim de confirmar o quantitativo de aprendizes efetivamente contratados antes da prolação de nova decisão.

P. Deferimento.

Rio de Janeiro, 22 de maio de 2026.



GENERAL CONTRACTOR CONSTRUTORA LTDA

PATRICIA FERREIRA BUSSI KLOSS

CPF 141.756.607-80