

PROCESSO Nº 23.442./2025

FLS. _____ RUBRICA _____

DECISÃO DO RECURSO

PREGÃO ELETÔNICO Nº 028/2026

PROCESSO LICITATÓRIO 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, destinados a todas as unidades vinculadas à Secretaria Municipal de Administração, Receita e Tributação, e a todas unidades vinculadas à Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Inclusão, Ciência e Tecnologia.

I. DAS PRELIMINARES

Trata-se de resposta ao **RECURSO** apresentado no pregão em epígrafe, impetrado pela empresa **AGILE CORP SERVIÇOS ESPECIALIZADOS LTDA.**, inscrita no CNPJ sob o nº **00.801.512/0001-57**, com sede na Estrada São Lourenço, S/N, Qd. 21, Lt. 01 – Chácara Rio-Petrópolis – Duque de Caxias/RJ, neste ato representada por Sra. **Rose Mary Leite Frade Cavaleiri**, com base fulcro no item 13.3 do Edital e o art. 165, I, 'c', da lei 14.133/2021, solicitar abertura de **Processo Administrativo**, considerando incorreta a **HABILITAÇÃO** da empresa **FXX SERVIÇOS TERCEIRIZADOS LTDA.**, pela Pregoeira.

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:



PROCESSO Nº 23.442./2025

FLS. _____ RUBRICA _____

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

I-recurso, no prazo de 3 (três) dias uteis, constados da data de intimação ou de lavratura da ata, em face de: "c" ato de habilitação ou inabilitação de licitante;

§ 1.º Quanto a 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 previstos 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 previstas no § 1.º do art. 17 desta Lei, da ata de julgamento.*

III. DO RELATÓRIO

Em resumo a **RECORRENTE**, aduz que, a empresa **FXX SERVIÇOS TERCEIRIZADOS LTDA.**, foi habilitada, incorretamente. Explana, que a **RECORRIDA** não comprovou a parcela de maior relevância, em razão de apresentar Atestado de Capacidade Técnica com informações inverossímeis. Que o documento da SOCIMA/Mandala não se sustenta por apresentar indícios objetivos de inveracidade material. Apresentou cálculos específicos para no seu entendimento comprovar a inveracidade das informações apresentadas. Considera irregular a aceitação da proposta da FXX, pela ausência de documentos que deveriam acompanhar a proposta, questionando a atuação da pregoeira e da equipe de apoio a respeito das diligências efetuadas. Considera que houve violação da isonomia, ao julgamento objetivo e à vinculação ao instrumento convocatório

Diante do exposto, pugna a **RECORRENTE**, pelo recebimento do presente recurso administrativo, atribuindo-lhe o efeito suspensivo legal, para que seja processado e julgado por esta ilustre Pregoeira.

No mérito, requer seja dado provimento ao recurso para:



PROCESSO Nº 23.442./2025

FLS. _____ RUBRICA _____

- 1) reformar a decisão que aceitou a proposta e habilitou a empresa **FXX Serviços Terceirizados Ltda.;**
- 2) reconhecer que a **FXX** não comprovou, de forma regular, idônea e objetiva, o atendimento ao item 13.7.6 do Termo de Referência, especialmente quanto à exigência de atestados de capacidade técnica em metragem mínima de **45.194.552,22 m²;**
- 3) reconhecer o **indício objetivo de falsidade material** ou, no mínimo, de **inveracidade material** do atestado SOCIMA/Mandala, diante das inconsistências documental, física, operacional, normativa, econômica e contábil demonstradas;
- 4) reconhecer que há divergência material entre as versões do atestado SOCIMA/Mandala, pois uma menciona “**área total de 259.115,34 m²**” e outra menciona “**média diária de área 259.115,34 m²**”;
- 5) reconhecer que a suposta média diária de **259.115,34 m²** é incompatível com a área física aproximada do Mandala, estimada em cerca de **233.820,43 m²**, bem como com a existência de edificações particulares e áreas privadas que não integram a área comum sujeita à limpeza diária pela SOCIMA;
- 6) reconhecer que a SOCIMA é associação civil de moradores, sem fins lucrativos, cuja atuação em conservação e limpeza de ruas, calçadas, passagens, jardins e áreas comuns ocorre de forma complementar, por se tratar de obrigação afeta aos órgãos públicos, o que reforça a impossibilidade de se considerar que a **FXX** execute diariamente limpeza integral de **259.115,34 m²;**
- 7) reconhecer que o contrato Mandala não informa a metragem de **259.115,34 m²** e prevê efetivo de apenas **15 funcionários**, incompatível com a suposta execução diária da área declarada no atestado;
- 8) reconhecer que a produtividade implícita no atestado SOCIMA/Mandala é incompatível com os parâmetros do próprio Termo de Referência e da IN SEGES/MP nº05/2017;
- 9) reconhecer que o valor mensal contratual de **R\$ 59.836,14** é economicamente incompatível com a execução diária de **259.115,34 m²**, pois, pelos menores parâmetros unitários do próprio Termo de Referência, tal execução corresponderia a valor mensal superior a **R\$ 2,2 milhões;**
- 10) reconhecer que a própria proposta final da **FXX** confirma a incompatibilidade econômica do atestado Mandala, pois seus valores unitários por metro quadrado indicam que a suposta execução de **259.115,34 m²/dia** corresponderia a valor mensal entre aproximadamente **R\$ 1,64 milhão e R\$ 2,67 milhões;**



PROCESSO Nº 23.442./2025

FLS. _____ RUBRICA _____

- 11) reconhecer que a FXX não apresentou aditivos, apostilamentos, reajustes, repactuações, novas planilhas contratuais, notas fiscais, medições, memórias de cálculo ou documentos financeiros capazes de demonstrar que o contrato Mandala teria sido posteriormente alterado para comportar a suposta metragem diária declarada no atestado;
- 12) reconhecer que os balanços apresentados não demonstram faturamento, pagamentos, medições ou receitas da SOCIMA/Mandala compatíveis com a dimensão declarada no atestado;
- 13) desconsiderar o atestado SOCIMA/Mandala para fins de habilitação técnica, por se tratar de documento materialmente inverossímil e incompatível com os parâmetros de produtividade adotados pelo próprio Termo de Referência, pela IN SEGES/MP nº 05/2017 e pela própria proposta final da FXX;
- 14) subsidiariamente, caso não seja desde logo desconsiderado o atestado SOCIMA/Mandala, determinar a instauração de diligência específica, rigorosa e externa junto à emitente do atestado, com suspensão da habilitação da FXX até a comprovação efetiva da metragem declarada, exigindo-se, no mínimo, contrato integral, aditivos, apostilamentos, reajustes, repactuações, ordens de serviço, medições, notas fiscais, comprovantes de pagamento, razão contábil da conta SOCIMA/Mandala, memória de cálculo da metragem diária, memória de cálculo da produtividade diária com aderência à IN SEGES/MP nº 05/2017, plantas, mapas, relação de áreas atendidas, escalas de trabalho, relação de empregados efetivamente alocados e comprovação de como 15 empregados poderiam executar 259.115,34 m²/dia;
- 15) reconhecer a impossibilidade de utilização de contratos, planilhas ou documentos auxiliares como substitutivos dos atestados técnicos exigidos pelo Termo de Referência;
- 16) reconhecer que o atestado SOCIMA/Mandala também foi apresentado posteriormente em substituição ao documento originário, com inclusão de informação essencial que não constava do primeiro atestado, qual seja, a suposta média diária de metragem executada;
- 17) reconhecer a irregularidade da diligência que permitiu à FXX apresentar, após o momento próprio, documentos obrigatórios do item 15 do Termo de Referência que deveriam acompanhar a proposta de preços;
- 18) declarar a inabilitação e/ou desclassificação da FXX, determinando-se o regular prosseguimento do certame com a convocação da licitante subsequente, na forma do edital e da Lei nº 14.133/2021;



PROCESSO Nº 23.442./2025

FLS. _____ RUBRICA _____

- 19) subsidiariamente, caso não seja esse o entendimento inicial deste Pregoeiro, requer-se a remessa do presente recurso à autoridade superior competente, para reforma da decisão recorrida;
- 20) requer-se, ainda, que eventual manutenção da habilitação da FXX seja precedida de decisão expressamente motivada, com enfrentamento específico de todos os pontos suscitados neste recurso, especialmente quanto à veracidade material do atestado SOCIMA/Mandala, à divergência entre área total e média diária, à incompatibilidade física da metragem, à incompatibilidade entre metragem e efetivo, à incompatibilidade normativa com a IN SEGES/MP nº 05/2017, à incompatibilidade econômica do contrato, à incompatibilidade com a própria proposta final da FXX, à ausência de aditivos e documentos financeiros, à comprovação da metragem mínima, à aceitação do atestado substitutivo e aos limites da diligência realizada.

IV. DA CONTRARRAZÃO

Em síntese, nas contrarrazões a **FXX SERVIÇOS TERCEIRIZADOS LTDA.**, defendeu os pontos atacados pela **RECORRENTE**, considerando que as inconsistências apontadas são baseadas em informações extraoficiais. Enfatiza, que a **RECORRENTE** ao falar de “lastro contábil” revela desconhecimento técnico-contábil elementar, que as irregularidades apontadas carecem de sustentação jurídica fática e não apresenta provas concretas sobre a falsidade do atestado.

V. DA ANÁLISE

O **Pregão Eletrônico nº 028/2026**, possui fase invertida, garantia de proposta e pré-habilitação. No pregão **8 (oito)** empresas se cadastraram, sendo que **3 (três)**, não foram **pré-habilitadas** por não atenderem as cláusulas do edital **4.17.1 e 4.17.15**, a **ECO RIO e ELITE FACILITY e a ALAG** que incluiu o edital como se fosse a garantia de proposta. Foram **pré-habilitada** para disputa **5 (cinco)** empresas:

- 1) FXX - CNPJ: 04.075.374/0001-27 – Valor final = R\$ 37.710.000,00;
- 2) PINK FACILITY – CNPJ: 05.394.940/0001-26 – Valor final = R\$ 37.750.000,00;
- 3) AGILE CORP - CNPJ: 00.801.512/0001-57 – Valor final = R\$ 37.860.000,00;



PROCESSO Nº 23.442./2025

FLS. _____ RUBRICA _____

- 4) GENERAL - CNPJ: 73.509.440/0001-42 – Valor final = R\$ 37.870.000,00;
- 5) LAND - CNPJ: 18.776.916/0001-01 – Valor final = R\$ 38.585.484,13;

Considerando a pregoeira infra-assinada não possui expertise técnica sobre o assunto e que o recurso apresentado pela **RECORRENTE**, baseia cerca de **90%** em cálculos correlacionado com a veracidade do atestado. Encaminhei preventivamente para análise e manifestação da secretaria de origem, memorando acompanhado do recurso e contrarrazão, que segue anexo à presente.

A Pregoeira e Equipe de Apoio, tem por metodologia, seguir a rigor o que preconiza a **Lei 14133/21, Edital/TR**. Especificamente neste processo há de se considerar tratar-se de um pregão com fase invertida.

No pregão eletrônico com fase invertida, a pré-habilitação não contempla diligência, **art. 64 da Lei 14.133/2021**. Entretanto, é perfeitamente lícito complementar documentos na fase de habilitação, especialmente quando esses documentos servem para comprovar uma condição que a empresa já possuía antes da sessão pública. E isso não é “favor”, não é “jeitinho”, não é “criar vantagem”, tampouco significa violar o princípio da isonomia. É cumprir a vontade do legislador e atender um dos objetivos do processo licitatório que é assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública.

O fundamento está no **art. 64 da Lei 14.133/2021**, que não permite a substituição ou a apresentação de novos documentos, salvo em sede de diligência, para complementação de informações acerca dos documentos já apresentados pelos licitantes e desde que necessária para apurar fatos existentes à época da abertura do certame e para atualização de documentos cuja validade tenha expirado após a data de recebimento das propostas.

Nada disso altera a capacidade real da empresa. Em termos práticos, essa vedação não se aplica, em especial: quando o documento já existia na data da sessão, ou comprova uma condição que já estava presente, independentemente da existência de documentação prévia, ou materializa mero compromisso ou declaração sobre fatos anteriores.

A diligência existe para evitar injustiças e garantir que falhas simples ou esquecimentos pontuais não eliminem empresas que têm plena capacidade de contratar.



PROCESSO Nº 23.442./2025

FLS. _____ RUBRICA _____

A jurisprudência recente do Tribunal de Contas da União consolidou esse entendimento de forma clara e firme. Dois acórdãos em especial são essenciais. **Acórdão 1211/2021 – Plenário do TCU** e **Acórdão 602/2025 – Plenário do TCU**.

Os Tribunais de Contas consolidam o entendimento de que o edital é a "**lei do certame**" e vincula tanto a Administração quanto os licitantes. O gestor não pode aplicar regras discricionárias que burlem a isonomia. O edital é soberano na definição de critérios técnicos e de julgamento (desde que objetivos e proporcionais), mas as exigências devem garantir a competitividade, não podendo direcionar a licitação.

De acordo com a **Lei nº 14.133/2021**, a empresa que não impugna o edital dentro do prazo legal sofre a chamada **preclusão temporal**, perdendo o direito de reclamar das regras administrativamente.

As cláusulas abaixo faziam parte do Edital e não foram questionadas, nem impugnadas no prazo estabelecido, conforme previsto no **art. 164 da Lei 14133/2021**:

4.17.1 Os licitantes que não apresentarem a GARANTIA DE PROPOSTA nas condições estabelecidas neste EDITAL serão inabilitados e estarão impedidos de prosseguir na licitação.

4.17.15 A garantia de proposta deverá ser apresentada acompanhada do respectivo comprovante de quitação, de forma a possibilitar a verificação de sua validade e eficácia como requisito de pré-habilitação, pela Comissão de Licitação.

A base legal está na **Lei nº 14.133/2021**, especialmente nos dispositivos que tratam do agente de contratação, da condução do processo licitatório e dos princípios aplicáveis às licitações. A atuação do pregoeiro deve observar legalidade, motivação, julgamento objetivo, isonomia, transparência, eficiência e proteção do interesse público.

A **Lei 14133/2021** – Garantia de Proposta - Pré-habilitação, como Gestão de Riscos em licitações eletrônicas. **Acórdão nº 1.128/2026--TCU-Plenário**.



PROCESSO Nº 23.442./2025

FLS. _____ RUBRICA _____

A garantia de proposta dentro de uma lógica de gestão de riscos. A exigência não deve ser vista como mecanismo arrecadatório, obstáculo burocrático ou barreira artificial de entrada, mas como instrumento destinado a mitigar riscos específicos da fase competitiva: proposta aventureiras, desistências injustificadas, não manutenção da oferta, recusa em assinar o contrato, não apresentação de documentos para contratação e prolongamento indevido do procedimento em razão da convocação sucessiva de licitantes remanescente.

A facilidade de acesso ao certame, podem favorecer a participação de empresas sem efetiva capacidade técnica, operacional ou econômico-financeira, ou sem real compromisso com a execução do objeto. Resultado prático pode ser a desclassificação sucessivas de licitantes, a frustração da contratação, a perda de eficiência e aumento do custo administrativo do certame.

Nesse contexto, a garantia de proposta atua como filtro de sociedade. O seu objetivo não é reduzir a concorrência legítima, mas qualificar a competição. Ao exigir que todos os licitantes assumam, desde o início, um custo proporcional e limitado, a Administração reduz a probabilidade de participação meramente especulativa e preserva a confiabilidade do procedimento. O gestor não precisa demonstrar que a garantia é indispensável em termos absoluto, mas explicitar, que ela é adequada e útil para mitigação de riscos.

Um dos pontos mais sensíveis do acordão refere-se ao momento da apresentação da garantia da proposta. O artigo 58 da Lei 14133/21, utiliza a expressão relevantes: “no momento da apresentação da proposta” e “como requisito de pré-habilitação”. A conjugação desses comandos permite sustentar que a garantia deve ser exigida no momento inicial de ingresso do licitante no certame, antes da disputa, como condição de participação válida.

VI. DA DECISÃO

Por todo o exposto, concluo que os argumentos trazidos a lume pela **RECORRENTE** em sua peça recursal se mostraram insuficientes para conduzir-me à reforma da decisão atacada.



Estado do Rio de Janeiro
Prefeitura Municipal de Saquarema
Secretaria Municipal de Gestão, Inovação e Tecnologia
Departamento de Licitação e Contratos



PROCESSO Nº 23.442./2025

FLS. _____ RUBRICA _____

Isto posto, sem mais nada a considerar, respeitados os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, **CONHEÇO** do **RECURSO** apresentado pela empresa **AGILE CORP SERVIÇOS ESPECIALIZADOS LTDA.**, para, no **MÉRITO**, **NEGAR-LHE PROVIMENTO**, mantendo a decisão inicial do **Pregão Eletrônico nº 028/2026**

Em respeito, encaminho para análise do **Departamento Jurídico** e decisão final da **Secretaria Municipal de Administração, Receita e Tributação**.

Saquarema, 09 de julho de 2026.

Ingrid Strino da Conceição
Agente de Contratação
Mat. 10434

Ingrid Strino da Conceição
Pregocira - Matrícula 10434

Memorando SMGIT nº: 44/2026

De: Secretaria Municipal de Gestão, Inovação e Tecnologia
Para: Secretaria Municipal de Administração, Receita e Tributação

Assunto: Solicitação de manifestação técnica – Pregão nº 028/2026

Prezado Sr. Secretário,

Encaminhamos, para manifestação técnica, o recurso administrativo apresentado pela empresa Agile Corp Serviços Especializados LTDA, bem como as contrarrazões apresentadas pela empresa FXX Serviços Terceirizados LTDA, referentes ao Pregão Eletrônico nº 028/2026, cujo objeto é a contratação de empresa especializada na prestação de serviços integrados de apoio operacional em espaços públicos.

Ao analisar as alegações apresentadas pelas licitantes, verificou-se que os apontamentos envolvem questões relacionadas à qualificação técnica, incluindo a realização de cálculos e a análise da veracidade dos atestados de capacidade técnica apresentados.

Considerando que a pregoeira e a equipe de apoio não possuem expertise para a realização dessas análises, encaminhamos os documentos para manifestação técnica quanto às alegações constantes no recurso e nas contrarrazões, a fim de subsidiar a decisão do recurso administrativo e o prosseguimento do certame.

Saquarema, 08 de julho de 2026

Ingrid Strino da Conceição
Agente de Contratação
Mat.: 10434

Ingrid Strino da Conceição
Agente de Contratação
Mat.: 10434

Toumas P. Rompido
RECEBIDO - 08/07/26

DECISÃO DO RECURSO ADMINISTRATIVO

Processo Administrativo nº: 23.442/2025

Pregão Eletrônico nº: 028/2026

Trata-se de recurso administrativo interposto pela empresa **Agile Corp Serviços Especializados Ltda** contra a decisão que declarou vencedora a empresa **Fxx Serviços Terceirizados Ltda** no procedimento licitatório destinado à 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, destinados a todas as unidades vinculadas à Secretaria Municipal de Administração, Receita e Tributação, e a todas as unidades vinculadas à Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Inclusão, Ciência e Tecnologia, com dedicação exclusiva de mão de obra, para atendimento de uma área total anual de 90.389.104,45m².

Em atenção o memorando SMGIT nº 44/2026 da Diretoria de Licitações quanto aos recursos e contrarrazão apresentada, destaca-se que a Secretaria Municipal de Administração, Receita e Tributação se manifesta apenas referente a parte técnica, ou seja, acerca do atestado de capacidade técnica.

Inicialmente, destaca-se que foi analisado o Recurso Administrativo inserido pela **Agile Corp Serviços Especializados Ltda** de forma imparcial, considerando que o objetivo da Prefeitura Municipal de Saquarema é contratar empresas com expertise técnica operacional e buscar preços vantajosos para esta Administração.

Em suas razões recursais, a Recorrente sustenta, em síntese:

- a) que a empresa recorrida não teria comprovado satisfatoriamente sua qualificação técnico-operacional;
- b) que o atestado de capacidade técnica emitido pela SOCIMA – Sociedade Civil Mandala apresentaria inconsistências capazes de comprometer sua credibilidade;
- c) que existiriam incompatibilidades entre a metragem constante do referido atestado, a estrutura operacional, o valor contratual e demais documentos apresentados pela licitante;
- d) que teria ocorrido apresentação posterior de documento contendo informação essencial para a comprovação da capacidade técnica;
- e) que a Administração teria admitido, por meio de diligência, complementação documental supostamente vedada pelo edital e pela Lei nº 14.133/2021.

Requerendo a reforma da decisão administrativa, com a desclassificação da proposta e a inabilitação da empresa FXX Serviços Terceirizados Ltda.

Deste modo, a empresa recorrida apresentou contrarrazões, defendendo a manutenção integral.

Sustenta, em síntese, que:

- I – apresentou conjunto suficiente de documentos destinados à comprovação da qualificação técnica;

II – os atestados emitidos por pessoas jurídicas de direito público e privado gozam de presunção de legitimidade e veracidade, inexistindo qualquer prova concreta capaz de infirmá-los;

III – as alegações da recorrente baseiam-se em conjecturas, medições unilaterais e interpretações particulares, desacompanhadas de prova técnica idônea;

IV – a diligência realizada pela Administração limitou-se ao esclarecimento e complementação de informações já existentes, sem qualquer substituição de documento ou inovação vedada pela legislação;

V – a decisão da Agente de Contratação observou integralmente os princípios da legalidade, da vinculação ao instrumento convocatório, da isonomia, da competitividade e da seleção da proposta mais vantajosa.

É o relatório.

DA ADMISSIBILIDADE

Cabe acentuar que o recurso foi interposto tempestivamente, observado o procedimento previsto no art. 165 da Lei Federal nº 14.133/2021, sendo igualmente tempestivas as contrarrazões apresentadas pela empresa recorrida.

Portanto, seguindo o rito de análise imparcial, tanto objetivos e subjetivos de admissibilidade, conhece-se do recurso para análise de seu mérito.

DO MÉRITO

Nesse sentido, após análise integral das razões recursais, das contrarrazões apresentadas, da documentação constante no certame e dos fundamentos adotados, conclui-se que o recurso não merece prosperar.

Insta salientar que as alegações apresentadas pela recorrente não evidenciam ilegalidade capaz de justificar a reforma da decisão administrativa, tampouco demonstram violação ao edital ou à Lei nº 14.133/2021.

Neste contexto, a decisão recorrida foi proferida em conformidade com os princípios da legalidade, da motivação, da vinculação ao instrumento convocatório, da razoabilidade, da proporcionalidade e da busca da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Cumpre frisar, que a atuação da Administração na fase de habilitação deve observar critérios objetivos definidos no instrumento convocatório. Cabendo ao Agente de Contratação verificar a suficiência da documentação apresentada, encaminhar a documentação técnica para Secretaria Demandante para junção do Parecer Técnico, sem criar exigências não previstas no edital nem afastar documentos regularmente emitidos sem fundamento jurídico consistente.

No caso concreto, a empresa recorrida apresentou conjunto documental destinado à comprovação de sua capacidade técnico-operacional, composto por diversos atestados de capacidade técnica e documentos complementares, os quais foram submetidos à análise da equipe responsável pela solicitação da demanda.

Embora a recorrente concentre sua insurgência no atestado emitido pela SOCIMA – Sociedade Civil Mandala, observa-se que toda a argumentação recursal está construída a partir de ilações, estimativas, comparações e cálculos produzidos unilateralmente, sem demonstração objetiva de falsidade material do documento apresentado.

Vale ressaltar que a administração Pública deve atuar com base em provas objetivas constantes dos autos, não podendo desconsiderar documento regularmente emitido apenas porque terceiro apresenta interpretação diversa acerca de seu conteúdo.

A presunção de legitimidade dos documentos particulares regularmente emitidos, especialmente quando não infirmados por prova técnica idônea, somente pode ser afastada diante de elementos robustos capazes de demonstrar sua falsidade ou inveracidade material.

No presente caso, entretanto, a recorrente não **apresentou laudo pericial**, manifestação do emitente do atestado, decisão judicial, procedimento investigatório ou qualquer outro elemento técnico apto a comprovar a alegada falsidade do documento, limitando-se a formular questionamentos baseados em estimativas próprias acerca da área do empreendimento, parâmetros de produtividade e aspectos econômicos do contrato privado mantido entre as partes.

Contudo, considerando que tais circunstâncias permitam o exercício do contraditório administrativo, entende-se que o mesmo não possui, força probatória suficiente para invalidar documento regularmente expedido por seu emitente nem para afastar a conclusão alcançada pela Administração durante a fase de habilitação.

**DA ALEGADA INCONSISTÊNCIA DO ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA
EMITIDO PELA SOCIMA/MANDALA**

Desta feita, o principal fundamento do recurso consiste na alegação de que o atestado de capacidade técnica emitido pela SOCIMA – Sociedade Civil Mandala conteria informações incompatíveis com a realidade operacional, especialmente quanto à metragem diária informada, ao quantitativo de empregados, à produtividade estimada e ao valor contratual.

Todavia, não se verifica prova suficiente para afastar a presunção de legitimidade do referido documento.

Observa-se, que a recorrente desenvolve extensa argumentação técnica baseada em estimativas de produtividade, medições realizadas mediante ferramentas de georreferenciamento, confrontação entre valores contratuais e parâmetros constantes do Termo de Referência e da Instrução Normativa SEGES/MP nº 05/2017.

No entanto, tais argumentos demonstram inconformismo da recorrente com a documentação apresentada pela empresa vencedora, não constituem prova inequívoca de falsidade material do atestado.

É importante pontuar que a metodologia de utilização da Instrução Normativa SEGES/MP nº 05/2017 vale apenas para órgãos públicos.

Ademais, o processo administrativo licitatório exige que eventual impugnação a documento de habilitação seja amparada por elementos objetivos e suficientemente robustos, aptos a evidenciar irregularidade concreta.

Desta forma, no caso em exame, inexistem nos autos manifestação da entidade emitente desconstituindo o conteúdo do atestado, laudo técnico conclusivo, decisão judicial, procedimento investigatório ou qualquer outro elemento probatório que demonstre, de forma objetiva, que o documento apresentado não corresponde à realidade.

Assim sendo, os cálculos desenvolvidos pela recorrente representam interpretação própria acerca da capacidade operacional da recorrida, mas não possuem força suficiente para invalidar documento regularmente emitido por terceiro responsável pela contratação e fiscalização da execução dos serviços.

Outrossim, levando-se em conta que a empresa **Agile Corp Serviços Especializados Ltda** requereu no recurso a instauração de diligência específica, rigorosa e externa junto à emitente do atestado, esclarecemos que foi realizada diversas diligências com o intuito de sanar dúvidas operacionais da empresa recorrida.

Cabe consignar que a metodologia aplicada para análise da capacidade técnica da empresa não abstém apenas do atestado de capacidade técnica, mas principalmente da expertise técnica completa da referida empresa, devido à complexidade do serviço em pauta, uma vez que é necessário equipe, equipamentos e demais obrigatoriedades para estar apta para realização do referido serviço.

No mesmo contexto, a Secretaria Municipal de Administração, Receita e Tributação verificou no site a estrutura operacional da empresa Fxx Serviços Terceirizados Ltda, constatou também que a referida empresa contém diversos contratos de serviços **terceirizados** em vigor no poder executivo, por exemplo: INSS e Prefeitura de Porto Real/RJ.

Vale registrar que o atestado foi assinado pela Diretora da SOCIMA- Sociedade Civil Mandala, Andréa Loureço, declarando de forma satisfatória os serviços prestados e a metragem quadrada.

Visando sanar quaisquer dúvidas, foi verificado também no site da SOCIMAR a composição da gestão, e conforme print abaixo a Andréa Loureço é umas das administradoras.



Mediante ao todo razoado, as diligências foram realizadas imparcialmente, prevendo os requisitos necessários e objetivos.

DOS PARÂMETROS DE PRODUTIVIDADE INVOCADOS PELA RECORRENTE

Portanto, a recorrente fundamenta parcela significativa de sua insurgência na comparação entre a produtividade supostamente demonstrada pelo atestado e os índices constantes da Instrução Normativa SEGES/MP nº 05/2017, bem como do Termo de Referência deste procedimento licitatório. Entretanto, tais parâmetros possuem natureza

referencial para planejamento e estimativa das contratações públicas, destinando-se à elaboração de estudos técnicos e composição de custos da Administração.

Sendo assim, não constituem limites absolutos ou critérios exclusivos para aferição da veracidade de contratos celebrados entre particulares.

No que tange a existência de métodos distintos de execução, utilização de equipamentos mecanizados, tecnologias empregadas, frequência diferenciada dos serviços, divisão operacional das atividades e demais particularidades inerentes a contratos privados impede que a Administração conclua, exclusivamente com base em índices referenciais, pela falsidade de atestado regularmente emitido.

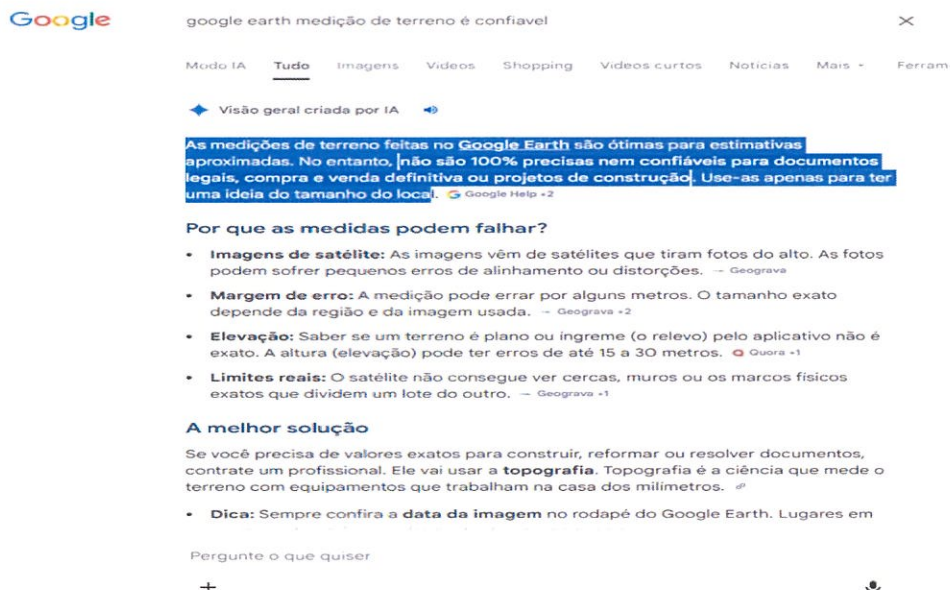
Frisa-se que os parâmetros utilizados pela recorrente possam servir como elementos auxiliares de análise, porém eles não afastam, isoladamente, a validade da documentação apresentada pela recorrida.

DA ALEGAÇÃO DA INCOMPATIBILIDADE DE METRAGEM QUADRADA

Ocorre que a recorrente declarou a seguir:

*a suposta média diária de **259.115,34 m²** é superior à própria área aproximada do Mandala, estimada em consulta ao Google Earth em aproximadamente **233.820,43 m²**, somando-se a área principal e a área destacada do clube/área complementar;*

Nesta apreciação, foi verificado que as medições de terreno feitas no Google Earth são ótimas para estimativas aproximadas. No entanto, não são 100% precisas nem confiáveis para documentos legais, compra e venda definitiva ou projetos de construção.



Além disso, mesmo a metragem quadrada sendo 233.820,43 diário, conforme citado no Recurso da recorrente, o quantitativo atenderia os 50% estabelecido no Edital e seus anexos.

DA ALEGADA INCOMPATIBILIDADE ECONÔMICA DO CONTRATO

Quanto a alegação de que o valor do contrato mantido entre a recorrida e a SOCIMA demonstraria, por si só, a impossibilidade de execução dos serviços descritos no atestado, a análise pretendida pela recorrente parte de premissas econômicas construídas a partir de comparações entre contratos distintos, celebrados em momentos diversos, submetidos a realidades operacionais diferentes e com metodologias próprias de precificação.

Resta claro, que a Administração não dispõe de elementos técnicos suficientes para concluir que a estrutura econômica do contrato privado seja incompatível com a execução

declarada apenas mediante projeções matemáticas elaboradas unilateralmente por licitante concorrente.

CONCLUSÃO

Diante disto, após exame das razões recursais, das contrarrazões, da documentação constante no Pregão Eletrônico 028/2026 dos fundamentos adotados, conclui-se que não foram apresentados elementos probatórios capazes de demonstrar a reforma da decisão recorrida.

As alegações da recorrente revelam divergência interpretativa acerca da documentação apresentada pela empresa vencedora, mas não constituem prova suficiente para afastar a presunção de legitimidade dos documentos de técnicos, tampouco evidenciam descumprimento das exigências editalícias.

O entendimento majoritário segue a decisão inicial, sendo preservada a quanto habilitação a empresa **FXX SERVIÇOS TERCEIRIZADOS LTDA**, por encontrar-se em consonância com a legislação aplicável e com os princípios que regem as contratações públicas.

DA DECISÃO

Ante o exposto, **CONHEÇO** do recurso administrativo interposto pela empresa **AGILE CORP SERVIÇOS ESPECIALIZADOS LTDA.**, por preencher os requisitos de admissibilidade, e, **NO MÉRITO, NEGO-LHE PROVIMENTO.**

Por fim, manifestamos favorável a manutenção da habilitação da empresa FXX
SERVIÇOS TERCEIRIZADOS LTDA, uma vez que foram realizadas diligências por esta
Secretaria, e até o presente momento não há o que se opor.

Saquarema, 09 de julho de 2026.

HAILSON ALVES
RAMALHO:63988275700

Assinado de forma digital por
HAILSON ALVES
RAMALHO:63988275700
Dados: 2026.07.09 10:03:47 -03'00'

Hailson Alves Ramalho
Secretário Municipal de Administração, Receita e Tributação
Mat.:209279



AGILE CORP

00.801.512/0001-57
Est. São Lourenço, S/N, Qd.21, Lt. 01 - Chácara
Rio Petrópolis Duque de Caxias - RJ - CEP: 25.243-150
Telefone: (21) 3849-4938

**ILMO. SR. PREGOEIRO E AUTORIDADE SUPERIOR DA PREFEITURA MUNICIPAL
DE SAQUAREMA/RJ**

Ref.: Pregão Eletrônico nº 028/2026

Processo Administrativo nº 23.442/2025

AGILE CORP SERVIÇOS ESPECIALIZADOS LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 00.801.512/0001-57, com sede à Estrada São Lourenço, Quadra 21, Lote 01, Chácara Rio Petrópolis, Duque de Caxias/RJ, CEP 25.243-150, vem, por intermédio de seu representante, apresentar **RECURSO ADMINISTRATIVO**, em face da decisão que aceitou a proposta e habilitou a empresa **FXX SERVIÇOS TERCEIRIZADOS LTDA**, inscrita no CNPJ sob o nº 04.075.374/0001-27, o que faz com fundamento no art. 165 da Lei nº 14.133/2021 e pelas razões a seguir aduzidas:

1 – SÍNTESE DO PROCEDIMENTO:

O presente certame tem como objeto a 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, destinados às unidades vinculadas à Secretaria Municipal de Administração, Receita e Tributação e às unidades vinculadas à Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Inclusão, Ciência e Tecnologia, com dedicação exclusiva de mão de obra.

Trata-se de contratação de elevada dimensão operacional, mensurada objetivamente em **metro quadrado**, cuja área total anual indicada no Termo de Referência alcança **90.389.104,45 m²**.

Justamente em razão da magnitude do objeto, o Termo de Referência exigiu comprovação técnica compatível, mediante atestados que demonstrassem a execução anterior de serviços equivalentes ou superiores, em metragem mínima correspondente a **50% do quantitativo total previsto**, isto é, **45.194.552,22 m²**.

Encerrada a fase competitiva, a empresa **FXX Serviços Terceirizados Ltda.** foi declarada vencedora e habilitada.

Ocorre que, após análise detida dos documentos apresentados, verifica-se que a decisão deve ser reformada.

A habilitação técnica da FXX depende, essencialmente, do aproveitamento do atestado **SOCIMA/Mandala**, único documento que, em tese, indicaria metragem suficiente para alcançar o mínimo exigido pelo edital.

Contudo, referido atestado apresenta **indício objetivo de falsidade material ou, no mínimo, de inveracidade material manifesta**, pois a metragem nele declarada é incompatível com a realidade física, operacional, econômica e documental do contrato apresentado.

O documento apresenta inconsistências graves e cumulativas, que serão melhor exploradas nas razões recursais, cabendo, contudo, pontuar, desde logo, o seguinte:

- a) há duas versões do atestado Mandala com conteúdo materialmente distinto: uma menciona “**área total de 259.115,34 m²**” e outra menciona “**média diária de área 259.115,34 m²**”;
- b) a suposta média diária de **259.115,34 m²** é superior à própria área aproximada do Mandala, estimada em consulta ao Google Earth em aproximadamente **233.820,43 m²**, somando-se a área principal e a área destacada do clube/área complementar;
- c) a área total estimada inclui edificações particulares, unidades residenciais e espaços privados, os quais evidentemente não integram a área comum sujeita à limpeza diária pela SOCIMA;
- d) o Estatuto da SOCIMA confirma que sua atuação em conservação e limpeza de ruas, calçadas, passagens, jardins e demais áreas ocorre **de forma complementar**, por se tratar de obrigação afeta aos órgãos públicos;
- e) o contrato Mandala não informa a metragem de **259.115,34 m²** e prevê estrutura operacional total de apenas **15 funcionários**, dos quais somente **10 correspondem a postos efetivos diários de limpeza/conservação**, quantitativo absolutamente incompatível com a suposta execução diária dessa área;
- f) o valor mensal do contrato, de **R\$ 59.836,14**, é incompatível com a execução diária de 259.115,34 m², pois, pelos parâmetros unitários mínimos do próprio Termo de Referência, tal metragem implicaria valor mensal superior a **R\$ 2,2 milhões**;
- g) a própria proposta final da FXX confirma a incompatibilidade econômica do atestado Mandala, pois seus valores unitários por metro quadrado indicam que a execução de 259.115,34 m²/dia corresponderia a valor mensal entre aproximadamente **R\$ 1,64 milhão e R\$ 2,67 milhões**, enquanto o contrato Mandala possui valor mensal inferior a **R\$ 60 mil**;

h) os balanços apresentados pela própria FXX não demonstram faturamento ou pagamentos da SOCIMA/Mandala compatíveis com a dimensão declarada no atestado, mas apenas pequeno saldo contábil em contas a receber.

Portanto, a controvérsia não se limita a saber se a FXX apresentou um atestado com número suficiente. O ponto central é que **o único atestado capaz de sustentar a habilitação técnica da FXX é materialmente inverossímil.**

Além disso, referido atestado foi apresentado de forma posterior e substitutiva, justamente para incluir informação essencial que não constava do documento originário: **a suposta média diária de área executada.**

Também há vício autônomo na aceitação da proposta, pois a própria análise da Pregoeira reconheceu que a FXX não apresentou, no momento próprio, documentos obrigatórios do item 15 do Termo de Referência, tais como **CCT vigente, GFIP/SEFIP dos três últimos meses e declaração de regime tributário**, admitindo, ainda, que tais documentos deveriam acompanhar a proposta de preços.

A seguir serão expostos os argumentos de fato e de direito que demonstram a necessidade de reforma da decisão que aceitou a proposta e habilitou a FXX, em observância aos princípios da vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo, isonomia, motivação, segurança jurídica e seleção da proposta efetivamente mais vantajosa.

Cumprе ressaltar que o presente recurso não faz críticas pessoais à atuação administrativa do Pregoeiro, da Equipe de Apoio ou de qualquer gestor municipal. Ao contrário, pretende contribuir para o adequado saneamento do procedimento, evitando-se a contratação de empresa cuja habilitação técnica foi amparada em **documento materialmente inverossímil** e cuja proposta foi complementada posteriormente com documentos que deveriam ter sido apresentados desde o momento próprio.

2 – DA INDEVIDA HABILITAÇÃO TÉCNICA DA FXX:

2.1 – Da exigência objetiva de comprovação de capacidade técnica em metragem mínima

A controvérsia central deste recurso é objetiva.

O Termo de Referência não exigiu mera demonstração genérica de experiência em terceirização de mão de obra. Também não exigiu apenas número de postos, número de empregados, valor global de contratos anteriores ou experiência abstrata em serviços de apoio.

A exigência de qualificação técnica foi expressamente vinculada à execução anterior de serviços em **metragem mínima**.

O item 13.7.6 do Termo de Referência estabeleceu que a licitante deveria apresentar atestado de capacidade técnica comprovando a execução de serviços de complexidade equivalente ou superior, em metragem mínima correspondente a **50% do quantitativo total previsto**, isto é, **45.194.552,22 m²**:

13.7.6. Para fins de comprovação da capacidade técnico-operacional, nos termos do artigo 67 da Lei nº 14.133/2021, será exigida das licitantes a apresentação de atestado(s) de capacidade técnica, devidamente emitido(s) por pessoa jurídica de direito público ou privado, que comprove(m) que a empresa já executou serviços de complexidade equivalente ou superior ao objeto da presente contratação em metragem mínima correspondente a 50% (cinquenta por cento) do quantitativo total previsto, a saber 45.194.552,22 m².

Essa previsão é compatível com o regime da Lei nº 14.133/2021, cujo art. 67 admite a exigência de atestados com quantitativos mínimos, desde que limitados às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto.



No caso concreto, a própria Administração elegeu a metragem como elemento essencial de aferição da capacidade técnico-operacional. Isso decorre da natureza do objeto licitado, consistente em serviços operacionais, de limpeza, conservação e apoio em áreas internas, externas e esquadrias, **todos dimensionados por metro quadrado**.

Além da exigência quantitativa, o Termo de Referência também previu requisito temporal autônomo de experiência, exigindo certidões ou atestados que demonstrassem, ao menos, **3 anos de experiência**, admitido o somatório de atestados distintos para esse fim.

Logo, para fins de habilitação técnica, a FXX deveria comprovar, simultaneamente:

- | |
|---|
| <p>a) experiência mínima temporal compatível com a exigência editalícia; e</p> <p>b) execução anterior de serviços de complexidade equivalente ou superior ao objeto da contratação em metragem mínima de 45.194.552,22 m².</p> |
|---|

Esses requisitos não poderiam ser presumidos, relativizados ou reconstruídos por inferência. Deveriam estar objetivamente demonstrados nos documentos apresentados.

2.2 – Da dependência da habilitação técnica da FXX em relação ao atestado SOCIMA/Mandala

Compulsando-se a documentação apresentada pela FXX, constata-se que sua habilitação técnica depende, essencialmente, do aproveitamento do atestado **SOCIMA/Mandala**.

A maior parte dos demais atestados apresentados pela licitante refere-se a objetos diversos ou apenas parcialmente correlatos, especialmente serviços de **portaria, vigilância, recepção, apoio administrativo, atendimento, backoffice,**

supervisão, ascensorista, telefonista, postos de trabalho em geral e atividades de terceirização genérica de mão de obra.

Tais documentos podem até demonstrar experiência empresarial em prestação de serviços terceirizados. Contudo, para fins deste certame, a experiência deveria ser comprovada em relação à execução anterior de serviços compatíveis com o objeto licitado.

Aqui é importante fazer uma distinção.

Não se sustenta que a metragem, necessariamente, deva constar apenas e obrigatoriamente no corpo do atestado, de forma isolada. O que se exige é que a licitante apresente **conjunto documental idôneo, coerente e auditável**, capaz de demonstrar, com segurança objetiva, a área efetivamente executada, a compatibilidade do objeto, o período de execução, os locais atendidos e a correspondência entre o serviço atestado e o requisito mínimo previsto no Termo de Referência.

Assim, a comprovação da capacidade técnico-operacional pode decorrer da leitura conjunta do atestado com contratos, termos aditivos, planilhas de locais, relações de unidades atendidas, medições, ordens de serviço, mapas de área, notas fiscais, relatórios de execução e demais documentos aptos a dar lastro objetivo à informação técnica declarada.

O que não se admite é a habilitação fundada em documentos genéricos, desconexos ou incapazes de permitir a aferição segura da metragem executada.

No caso da FXX, vários dos documentos apresentados indicam apenas número de postos, quantidade de empregados, carga horária, funções desempenhadas, valores contratuais ou objetos genéricos de terceirização de mão de obra.

Muitos dos atestados sequer referem-se ao objeto desta licitação. Os demais, correlacionados ao objeto, **não permitem concluir o atendimento ao quantitativo técnico mínimo exigido no item 13.7.6 do Termo de Referência.**

Atestado de portaria, recepção, apoio administrativo, atendimento ou vigilância não comprova execução anterior de serviços de limpeza/conservação.

Planilha resumo elaborada unilateralmente pela licitante não substitui documentação técnica idônea, especialmente quando não amparada por contratos, medições, relação de locais ou documentos que permitam verificar a área efetivamente executada.

Portanto, a controvérsia não está na ausência formal de uma informação específica dentro de determinado documento. A controvérsia está na inexistência de prova técnica suficiente, no conjunto documental apresentado, capaz de demonstrar que a FXX executou serviços equivalentes ou superiores em metragem compatível com o mínimo exigido pelo edital.

É justamente por isso que o atestado **SOCIMA/Mandala** assume papel decisivo.

Sem o aproveitamento desse atestado, os documentos remanescentes apresentados pela FXX não demonstram, de forma objetiva, coerente e auditável, o atendimento à metragem mínima de **45.194.552,22 m².**

Ocorre que o atestado SOCIMA/Mandala, único documento capaz de sustentar, em tese, a habilitação técnica da FXX, apresenta inconsistências graves. A metragem nele lançada não encontra respaldo seguro no contrato apresentado, na área física do local, no efetivo contratual, nos documentos oficiais de FGTS, no valor mensal pactuado, na documentação contábil ou mesmo nos parâmetros de produtividade adotados pelo próprio Termo de Referência e pela IN SEGES/MP nº 05/2017.

Assim, o vício da habilitação técnica da FXX não decorre de formalismo documental. Decorre da ausência de comprovação técnica real e verificável.

A licitante não apresentou um conjunto documental idôneo que permita aferir, com segurança, a execução anterior da metragem mínima exigida. E, quando apresenta o atestado SOCIMA/Mandala para tentar suprir essa deficiência, o documento revela-se materialmente inverossímil, contraditório e incompatível com a realidade física, operacional, econômica e documental do contrato que supostamente lhe daria suporte.

Desse modo, a habilitação técnica da FXX somente se sustentaria mediante aceitação acrítica do atestado SOCIMA/Mandala. O problema é que exatamente esse documento apresenta **indício objetivo de inveracidade material**, razão pela qual não pode ser utilizado como prova idônea de atendimento ao item 13.7.6 do Termo de Referência.

2.3 – Do indício objetivo de falsidade material do atestado SOCIMA/Mandala: inconsistências física, operacional, econômica e documental

O atestado **SOCIMA/Mandala** indica suposta execução de **259.115,34 m²/dia**.

Em uma leitura meramente aritmética e descontextualizada, essa metragem seria suficiente para superar o quantitativo mínimo exigido pelo Termo de Referência.

Contudo, a Administração não poderia aceitar esse dado de forma automática e acrítica, pois há múltiplos elementos objetivos que indicam a inverossimilhança material do documento.

O atestado não é apenas frágil. Ele é incompatível com a realidade do contrato que lhe daria suporte.



2.3.1 – Da divergência material entre as duas versões do atestado Mandala

O primeiro ponto que chama a atenção é a própria divergência entre os documentos apresentados pela FXX.

Em uma versão, o atestado afirma que estaria confiada à FXX a limpeza da SOCIMA/Mandala com “**área total de 259.115,34 m²**”:

SOCIMA

ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA

Atestamos para os devidos fins, que a empresa **FXX SERVIÇOS TERCEIRIZADOS LTDA**, com sede a Rua Flack, 134, Rocha, Rio de Janeiro/RJ, inscrita no CNPJ sob nº 04.075.374/0001-27, inscrição Municipal nº 02.287.798-8, vem executando bons serviços de Limpeza e conservação, desde 01/10/2020, estando confiado a sua responsabilidade a limpeza da SOCIMA-SOCIEDADE CIVIL MANDALA com área total de 259.115,34 m², não havendo em nossos apontamentos, nada que venha a desaboná-la nos referidos serviços operacional, administrativa ou comercial, sendo que a referida empresa vem cumprindo perfeitamente suas obrigações contratuais de prestação de serviço.

Em outra versão, apresentada posteriormente e assinada digitalmente, a redação foi alterada para constar “**média diária de área 259.115,34 m²**”:

SOCIMA

ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA

Atestamos para os devidos fins, que a empresa **FXX SERVIÇOS TERCEIRIZADOS LTDA**, com sede a Rua Flack, 134, Rocha, Rio de Janeiro/RJ, inscrita no CNPJ sob nº 04.075.374/0001-27, inscrição Municipal nº 02.287.798-8, vem executando bons serviços de Limpeza e conservação, desde 01/10/2020, estando confiado a sua responsabilidade a limpeza da SOCIMA-SOCIEDADE CIVIL MANDALA média diária de área 259.115,34 m², não havendo em nossos apontamentos, nada que venha a desaboná-la nos referidos serviços operacional, administrativa ou comercial, sendo que a referida empresa vem cumprindo perfeitamente suas obrigações contratuais de prestação de serviço.



A diferença não é semântica.

Área total não é média diária de área executada.

A primeira expressão pode se referir à dimensão total do empreendimento. A segunda transforma a mesma metragem em suposta área diariamente executada pela contratada, justamente o dado necessário para tentar demonstrar a capacidade técnico-operacional mínima exigida no certame.

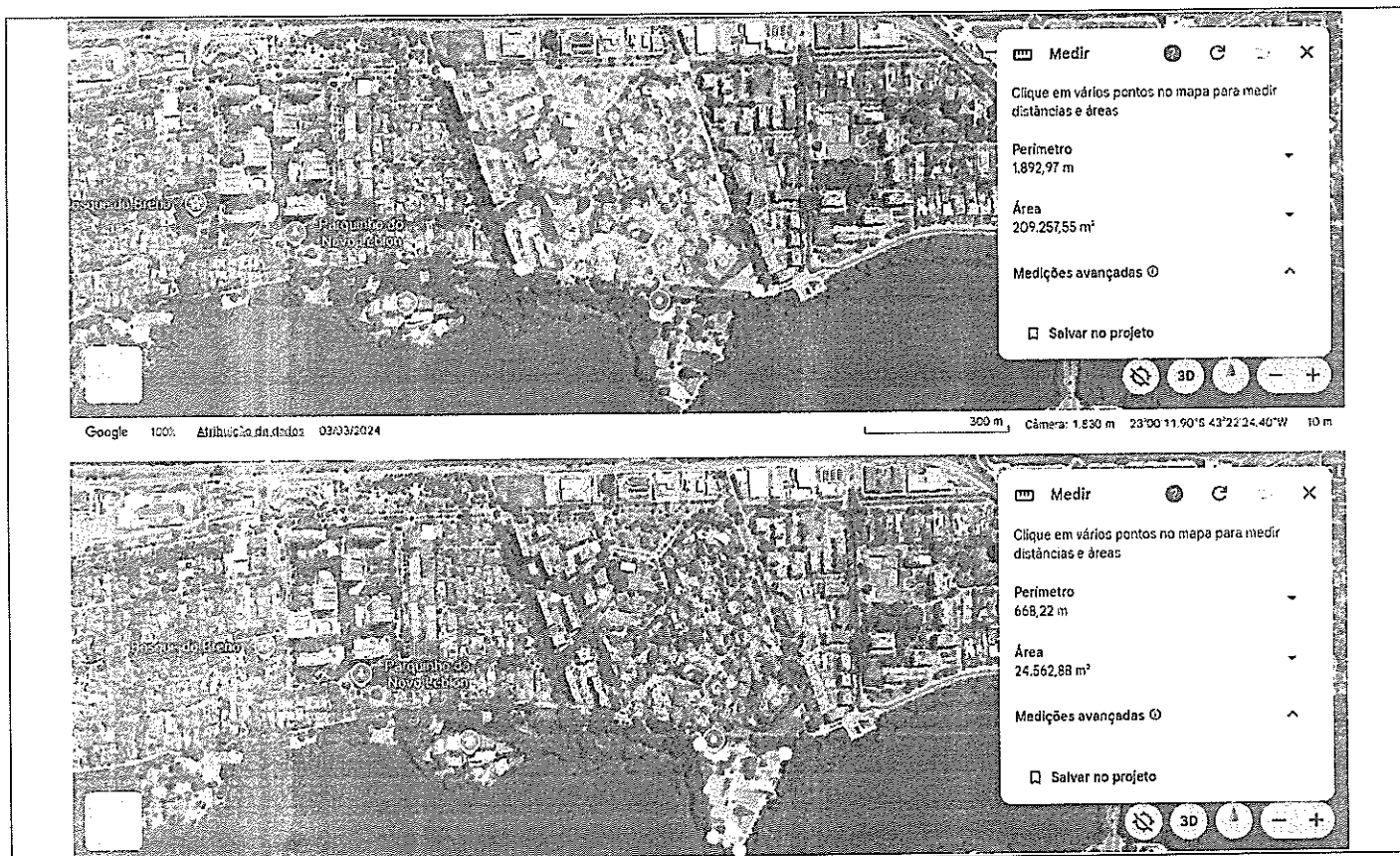
Essa alteração é materialmente relevante porque impacta diretamente a habilitação técnica da FXX. A redação posterior converte uma suposta área total do local em uma suposta média diária de execução de serviço.

Não se trata, portanto, de simples correção redacional. Trata-se de alteração substancial do conteúdo do atestado, em ponto decisivo para a habilitação técnica.

2.3.2 – Da impossibilidade física da metragem declarada: inexistência de área comum de 259.115,34 m² sujeita à limpeza diária pela SOCIMA/Mandala

Há ainda outro elemento objetivo que torna o atestado SOCIMA/Mandala materialmente inverossímil: a **metragem diária declarada é incompatível com a própria área física existente** no condomínio Mandala.

Em consulta ao Google Earth, a área principal do Mandala foi estimada em aproximadamente **209.257,55 m²**, enquanto a área destacada do clube/área complementar foi estimada em aproximadamente **24.562,88 m²**, totalizando cerca de **233.820,43 m²**:



O atestado SOCIMA/Mandala, contudo, declara “**média diária de área 259.115,34 m²**”, metragem superior à própria área total aproximada do empreendimento.

A inconsistência é evidente: **não é possível executar diariamente limpeza de área superior à própria área física aproximada do local.**

A situação é ainda mais grave porque a área total estimada inclui edificações particulares, unidades residenciais, áreas privadas e espaços que não integram a área comum sujeita à limpeza e conservação pela SOCIMA/Mandala. Logo, a área efetivamente passível de limpeza diária pela associação é necessariamente inferior à área total do empreendimento.

Portanto, ainda que a área total do Mandala se aproximasse de 233.820,43 m², esse número não corresponderia à área comum diária objeto de

limpeza. Dentro do perímetro há casas, prédios, lotes, edificações privadas, áreas internas particulares e espaços cujo asseio não é executado pela associação.

Assim, a suposta média diária de **259.115,34 m²** aparenta sequer existir como área física comum disponível para execução do serviço.

O próprio Estatuto da SOCIMA esclarece a natureza jurídica e a finalidade da entidade, reforçando a impossibilidade material da metragem declarada no atestado¹.

A **SOCIMA – Sociedade Civil Mandala** não é uma empresa prestadora de serviços nem uma entidade proprietária de toda a área territorial indicada no atestado. Conforme seu Estatuto, trata-se de **associação de moradores e de direito privado, sem fins lucrativos**, constituída para representar os interesses de seus associados e moradores do Mandala, situado na Avenida das Américas, nº 6.501, Barra da Tijuca/RJ.

Nos termos do art. 2º do Estatuto, sua missão consiste em representar os interesses dos associados e moradores junto a órgãos públicos e privados, prestar serviços básicos e zelar pela conservação e aprimoramento das benfeitorias existentes no Mandala. Entre essas atividades, o Estatuto menciona a **conservação e limpeza de ruas, calçadas, passagens de pedestres, guaritas, grades, painéis de localização, abrigo de ônibus, jardins e áreas comuns.**

Contudo, o próprio Estatuto faz uma ressalva fundamental: quanto a esses serviços, a atuação da SOCIMA se dá **“de forma complementar”**, por se tratar de obrigações afetas aos órgãos públicos:

¹ Disponível em <https://condominiomandala.com.br/wp-content/uploads/2026/04/ESTATUTO-DA-SOCIMA-REGISTRADO-E-ASSINADO-ATUAL-11.04.2025-3.pdf>

**CAPÍTULO II – MISSÃO SOCIAL**

Artigo 2º - A SOCIMA- SOCIEDADE CIVIL MANDALA tem por missão representar os interesses de seus associados e moradores do Mandala junto aos Órgãos Públicos e Privados, prestar serviços básicos, zelar pela conservação e aprimoramento de todas as benfeitorias existentes ou que venham a existir no MANDALA, situado na Avenida das Américas, nº 6.501, a saber:

- a) Contribuir para o bem-estar social e pela manutenção da valorização patrimonial de todos os imóveis que compõe o Mandala;
- b) Conservação e limpeza de ruas, calçadas, passagens de pedestres, guaritas, grades, painéis de localização e abrigo de ônibus;
- c) Conservação de jardins e arborização de todas as partes de uso comum;
- d) Manutenção das redes de drenagem pluvial, esgoto sanitário, iluminação pública e telefone;
- e) Serviço de Vigilância no MANDALA;
- f) Conservação do meio ambiente, nos termos da legislação vigente;
- g) Serviço de transporte comunitário para os moradores;
- h) Serviço de combate a mosquitos; e
- i) Conservação e administração do Clube Náutico MANDALA, que será regido por Regulamento Interno próprio.

Parágrafo primeiro: No que se refere aos serviços constantes das letras a), b), c), d), e), g) e h) a SOCIMA- SOCIEDADE CIVIL MANDALA atuará de forma complementar por se tratar de obrigações afetas a órgãos públicos.

Essa previsão é decisiva, pois ela demonstra que a SOCIMA atua como **associação civil de apoio e representação dos moradores de um condomínio de fato**, inserido em área urbana composta por ruas, calçadas, áreas comuns, edificações particulares e logradouros públicos, cuja conservação e limpeza primárias competem ao Poder Público. A entidade não administra, portanto, uma área privada integral de 259.115,34 m² sobre a qual pudesse contratar limpeza diária integral.

Logo, a metragem constante do atestado não pode ser aceita como se representasse área comum diária efetivamente executada pela FXX. Ainda que se considere a área territorial aproximada do Mandala, tal perímetro abrange edificações particulares, casas, prédios, unidades residenciais, áreas privadas e logradouros cuja limpeza pública é obrigação estatal, cabendo à SOCIMA apenas atuação complementar.

Isso porque o Mandala não se apresenta como condomínio fechado formal com domínio privado integral sobre toda a área. Trata-se de associação civil vinculada a um condomínio de fato, estabelecido sobre logradouros públicos, em

que a conservação e limpeza de ruas, calçadas e espaços públicos constitui obrigação primária do Poder Público.

A SOCIMA, portanto, atua de forma complementar.

Logo, não faz sentido técnico nem jurídico que a FXX declare executar, todos os dias, limpeza de **259.115,34 m²** dentro da SOCIMA/Mandala.

A metragem declarada não é apenas exagerada. Ela aparenta ser fisicamente impossível.

2.3.3 – Da incompatibilidade operacional: os 10 postos efetivos de limpeza previstos no contrato Mandala não executam 259.115,34 m² por dia, nem pelos parâmetros do TR, nem pelos parâmetros da IN SEGES/MP nº 05/2017

A incompatibilidade também é operacional.

O contrato apresentado para lastrear o atestado Mandala não informa a metragem de **259.115,34 m²**. Ao contrário, o que o contrato demonstra é uma estrutura operacional reduzida, própria de contrato de postos, e não de execução diária de área superior a duzentos e cinquenta e nove mil metros quadrados.

A documentação contratual indica o seguinte efetivo: **1 encarregado, escala 6x1; 2 postos de auxiliar de serviços gerais, escala 12x36, envolvendo 4 funcionários; 8 auxiliares de serviços gerais, escala 6x1; 2 auxiliares de jardinagem, escala 6x1.**

O contrato, portanto, prevê **15 funcionários no total**. Contudo, para fins de aferição da produtividade diária de limpeza/conservação por metro quadrado, não se pode simplesmente considerar todo esse efetivo como força diretamente produtiva diária de limpeza.

O **encarregado** exerce função de coordenação, fiscalização e supervisão da equipe. Não se trata de empregado alocado ordinariamente à execução direta da limpeza por metro quadrado.

Do mesmo modo, os **2 auxiliares de jardinagem** possuem atribuição específica vinculada à jardinagem, não podendo ser considerados como empregados diretamente responsáveis pela execução da limpeza/conservação geral por metro quadrado indicada no atestado.

Além disso, há uma distinção técnica relevante entre **quantidade nominal de empregados e postos efetivos diários**.

O contrato menciona **4 funcionários** vinculados a **2 postos de auxiliar de serviços gerais em escala 12x36**. Isso significa que esses 4 empregados não trabalham todos diariamente. Eles se revezam para cobrir **2 postos diários**.

Assim, para cálculo da produtividade efetiva diária de limpeza, devem ser considerados:

8 auxiliares de serviços gerais em escala 6x1; 2 postos diários de auxiliar de serviços gerais em escala 12x36.

Logo, o efetivo diário diretamente produtivo de limpeza indicado no contrato corresponde a apenas **10 postos de limpeza por dia**.

A FXX pretende, portanto, comprovar a execução diária de **259.115,34 m²** com base em contrato que prevê apenas **10 postos efetivos diários de limpeza/conservação**.

Com esse quantitativo, a produtividade implícita seria de aproximadamente:

259.115,34 m² ÷ 10 postos diários = 25.911,53 m² por posto/dia.



Tal produtividade é absolutamente incompatível com os próprios parâmetros técnicos adotados pela Administração no Termo de Referência.

O Termo de Referência considerou, para fins de dimensionamento do objeto licitado, os seguintes parâmetros de produtividade:

800 m²/dia por funcionário para áreas internas;

1.800 m²/dia por funcionário para áreas externas;

300 m²/dia por funcionário para esquadrias.

O próprio Termo de Referência consignou que tais índices de produtividade da mão de obra foram definidos em conformidade com a **IN SEGES/MP nº 05/2017**, buscando fatores econômicos favoráveis à Administração Pública, e advertiu que a não observância dos índices fixados na referida norma poderia resultar na desclassificação da proposta.

A IN SEGES/MP nº 05/2017, por sua vez, em seu Anexo VI-B, estabelece diretrizes específicas para serviços de limpeza e conservação. A norma exige que o Projeto Básico contenha a classificação das áreas internas, externas, esquadrias, fachadas e demais áreas, a produtividade mínima considerada para cada categoria profissional, expressa em área física por jornada de trabalho, e a faixa referencial de produtividade. Também estabelece que os serviços devem ser contratados com base na área física a ser limpa, observadas a peculiaridade, a produtividade, a periodicidade, a frequência de cada tipo de serviço e as condições do local.

Nas condições usuais, a IN nº 05/2017 adota índices de produtividade por servente em jornada de 8 horas diárias. Para áreas internas, os parâmetros variam, em regra, entre **800 m² e 1.200 m²** para pisos frios ou acarpetados; **360 m² a 450 m²** para laboratórios; **200 m² a 300 m²** para banheiros; **1.000 m² a 1.500 m²** para áreas com espaços livres, saguões, halls e salões; **1.500 m² a 2.500 m²** para almoxarifados e galpões; e **1.200 m² a 1.800 m²** para oficinas.

Para áreas externas, a IN nº 05/2017 também traz parâmetros específicos: **1.800 m² a 2.700 m²** para pisos pavimentados adjacentes ou contíguos às edificações; **1.800 m² a 2.700 m²** para pátios e áreas verdes; e, no cenário mais elevado, **6.000 m² a 9.000 m²** para varrição de passeios e arruamentos. Para esquadrias externas sem exposição a risco e face interna, a referência é de **300 m² a 380 m²**.

Ou seja, a produtividade implícita no atestado Mandala, de **25.911,53 m² por posto/dia**, ultrapassa todos os parâmetros ordinários de limpeza e conservação utilizados pela Administração Pública.

A discrepância fica evidente:

Parâmetro	Produtividade máxima por trabalhador/dia	Comparação com a produtividade implícita da FXX
TR Saquarema – área interna	800 m²/dia	A FXX declara produtividade 32,4 vezes maior
TR Saquarema – área externa	1.800 m²/dia	A FXX declara produtividade 14,4 vezes maior
TR Saquarema – esquadrias	300 m²/dia	A FXX declara produtividade 86,4 vezes maior
IN nº 05/2017 – pisos frios/acarpetados	1.200 m²/dia	A FXX declara produtividade 21,6 vezes maior
IN nº 05/2017 – pátios/áreas verdes/pisos externos pavimentados	2.700 m²/dia	A FXX declara produtividade 9,6 vezes maior
IN nº 05/2017 – esquadrias sem exposição a risco	380 m²/dia	A FXX declara produtividade 68,2 vezes maior
IN nº 05/2017 – varrição de passeios e arruamentos	9.000 m²/dia	A FXX declara produtividade 2,9 vezes maior , mesmo no parâmetro mais extremo

Mesmo utilizando a hipótese mais favorável à FXX dentro do próprio Termo de Referência, isto é, considerando toda a suposta metragem do atestado Mandala como se fosse área externa, os **10 postos efetivos diários de limpeza** permitiriam a execução máxima de apenas:

10 postos x 1.800 m²/dia = 18.000 m²/dia.

O atestado SOCIMA/Mandala, contudo, declara **259.115,34 m²/dia**.

Pela produtividade de **1.800 m²/dia**, adotada pelo próprio TR para áreas externas, seriam necessários aproximadamente:

$259.115,34 \text{ m}^2/\text{dia} \div 1.800 \text{ m}^2/\text{dia} = 143,95 \text{ postos diários.}$
--

Ou seja, seriam necessários aproximadamente **144 postos diários** diretamente produtivos.

Não 10.

Mesmo se adotado o parâmetro mais elevado da IN nº 05/2017 para pátios, áreas verdes e pisos externos pavimentados, de **2.700 m²/dia**, ainda seriam necessários aproximadamente:

$259.115,34 \text{ m}^2/\text{dia} \div 2.700 \text{ m}^2/\text{dia} = 95,97 \text{ postos diários.}$

Ou seja, aproximadamente **96 postos diários** diretamente produtivos.

A conclusão é inevitável: a **metragem diária declarada no atestado Mandala não encontra respaldo em qualquer parâmetro técnico minimamente aceitável.**

A não ser que se admita que os empregados alocados pela FXX sejam verdadeiros **“super-heróis da limpeza”**, capazes de executar diariamente produtividade muito superior àquela prevista no próprio Termo de Referência e na IN SEGES/MP nº 05/2017, a informação constante do atestado não se sustenta.

Evidentemente, **licitação pública não se julga com base em produtividade sobre-humana**, mas em documentos idôneos, parâmetros técnicos objetivos, memória de cálculo, medição, compatibilidade operacional e aderência ao instrumento convocatório.

Ainda que, por extrema cautela, fossem considerados todos os **15 funcionários** do contrato, incluindo encarregado, auxiliares de jardinagem e plantonistas como se todos atuassem diariamente na limpeza, o que não corresponde à realidade contratual, a inconsistência permaneceria manifesta. Nessa hipótese, a produtividade implícita seria de **17.274,36 m² por empregado/dia**, número igualmente incompatível com os parâmetros do Termo de Referência e da IN SEGES/MP nº 05/2017.

Portanto, o que se verifica é incompatibilidade material evidente entre a metragem declarada no atestado e a estrutura operacional efetivamente prevista no contrato apresentado.

A aceitação desse atestado, sem qualquer diligência técnica robusta, equivale a admitir **produtividade operacional manifestamente impossível**, em afronta à finalidade da qualificação técnica.

O requisito de habilitação não existe para acolher declarações formais desprovidas de plausibilidade. Existe para aferir experiência real, compatível, auditável e comprovável.

2.3.4 – Da incompatibilidade também demonstrada pelos documentos oficiais de FGTS apresentados pela própria FXX

Ainda que se quisesse afastar a análise do efetivo contratual originário de **15 empregados**, sob o argumento de que o contrato Mandala é de 2020 e que a operação poderia ter sofrido alterações posteriores, a própria documentação oficial apresentada pela FXX desautoriza a metragem declarada no atestado.

Isso porque, nos documentos relativos ao FGTS vinculados ao tomador **SOCIMA/Mandala**, CNPJ nº **30.478.648/0001-39**, é possível verificar o quantitativo de trabalhadores informados pela própria FXX como vinculados àquele contrato nas competências analisadas.

Tais documentos não decorrem de presunção da Recorrente. São documentos oficiais, extraídos da documentação fiscal/trabalhista apresentada pela própria licitante.

Neles, constam os seguintes quantitativos:

Competência	Quantidade de trabalhadores vinculados ao tomador SOCIMA/Mandala
mar/26	44 trabalhadores
abr/26	39 trabalhadores
mai/26	45 trabalhadores

Ou seja, mesmo nos documentos mais recentes de FGTS apresentados pela própria FXX, o maior efetivo vinculado ao tomador SOCIMA/Mandala foi de **45 trabalhadores**.

Esse dado é importante porque elimina qualquer tentativa de sustentar, sem prova, que a operação atual seria muito superior àquela prevista no contrato originário.

Ainda que se considere o maior quantitativo encontrado, de 45 trabalhadores, a metragem declarada no atestado continua tecnicamente incompatível com qualquer parâmetro razoável de produtividade.

Com esse efetivo, a produtividade implícita seria de:

$259.115,34 \text{ m}^2/\text{dia} \div 45 \text{ trabalhadores} = 5.758,12 \text{ m}^2 \text{ por trabalhador/dia.}$

Portanto, mesmo pela documentação oficial de FGTS, a FXX pretende sustentar que cada trabalhador vinculado à SOCIMA/Mandala seria capaz de executar, diariamente, quase **5.800 m²** de limpeza/conservação.

Esse número continua incompatível com os parâmetros do próprio Termo de Referência, que considerou produtividade de **800 m²/dia por**

funcionário para áreas internas, **1.800 m²/dia** por funcionário para áreas externas e **300 m²/dia** por funcionário para esquadrias.

Também continua incompatível com a IN SEGES/MP nº 05/2017, cujos parâmetros ordinários para limpeza e conservação, mesmo nas faixas superiores de pátios, áreas verdes e pisos externos pavimentados, alcançam **2.700 m²/dia** por trabalhador.

A discrepância permanece evidente:

Parâmetro	Produtividade máxima por trabalhador/dia	Comparação com a produtividade implícita considerando 45 trabalhadores
TR Saquarema – área interna	800 m²/dia	A FXX declara produtividade 7,2 vezes maior
TR Saquarema – área externa	1.800 m²/dia	A FXX declara produtividade 3,2 vezes maior
TR Saquarema – esquadrias	300 m²/dia	A FXX declara produtividade 19,2 vezes maior
IN nº 05/2017 – pisos frios/acarpetados	1.200 m²/dia	A FXX declara produtividade 4,8 vezes maior
IN nº 05/2017 – pátios/áreas verdes/pisos externos pavimentados	2.700 m²/dia	A FXX declara produtividade 2,13 vezes maior
IN nº 05/2017 – esquadrias sem exposição a risco	380 m²/dia	A FXX declara produtividade 15,15 vezes maior

Pela produtividade de **1.800 m²/dia**, adotada pelo próprio TR para áreas externas, seriam necessários aproximadamente:

$$259.115,34 \text{ m}^2/\text{dia} \div 1.800 \text{ m}^2/\text{dia} = 143,95 \text{ funcionários.}$$

Ou seja, seriam necessários aproximadamente **144 empregados**, e não 45.

Mesmo se adotado o parâmetro mais elevado da IN nº 05/2017 para pátios, áreas verdes e pisos externos pavimentados, de **2.700 m²/dia**, ainda seriam necessários aproximadamente:

$$259.115,34 \text{ m}^2/\text{dia} \div 2.700 \text{ m}^2/\text{dia} = 95,97 \text{ funcionários.}$$



Ou seja, aproximadamente **96 empregados**, mais que o dobro do maior efetivo identificado nos documentos oficiais de FGTS.

E não se diga que poderia ser utilizado o parâmetro extremo da IN nº 05/2017 para varrição de passeios e arruamentos, de **6.000 m² a 9.000 m² por trabalhador/dia**.

Primeiro, porque o atestado e o contrato não se referem exclusivamente a varrição de passeios e arruamentos, mas a serviços de **limpeza e conservação**, com estrutura composta por auxiliares de serviços gerais, auxiliares de jardinagem e encarregado.

Segundo, porque a própria área física do Mandala não demonstra a existência de área comum diária disponível nesse montante.

Terceiro, porque a atuação da SOCIMA, por força de seu Estatuto, é complementar à atuação pública, não correspondendo à limpeza integral diária de toda a área territorial do Mandala.

Portanto, os documentos oficiais de FGTS não salvam o atestado. Ao contrário, reforçam sua inverossimilhança.

Ainda que se desconsidere o efetivo contratual originário de **15 empregados** e se utilize o maior efetivo recente informado pela própria FXX, de **45 trabalhadores**, a metragem diária declarada no atestado SOCIMA/Mandala permanece tecnicamente incompatível com os parâmetros do Termo de Referência, da IN SEGES/MP nº 05/2017 e com a própria realidade física e operacional do contrato.

Assim, o atestado SOCIMA/Mandala não poderia ter sido aceito sem diligência técnica robusta, especialmente porque os documentos oficiais apresentados pela própria licitante demonstram que o efetivo vinculado ao tomador não é suficiente para executar a metragem diária declarada.

2.3.5 – Da incompatibilidade econômica: contrato de R\$ 59.836,14 mensais não é compatível com execução diária de 259.115,34 m²

A inconsistência também é econômica.

O contrato Mandala prevê remuneração mensal de **R\$ 59.836,14**.

Esse valor é compatível com um contrato de postos reduzidos de mão de obra, como indicado na cláusula contratual que prevê **15 funcionários no total**, mas apenas **10 postos efetivos diários de limpeza/conservação**.

Contudo, não é minimamente compatível com a execução diária de **259.115,34 m²**.

Utilizando-se a própria lógica do Termo de Referência de Saquarema, que trabalha com base de **22 dias mensais**, a suposta metragem diária do atestado Mandala equivaleria a:

$$259.115,34 \text{ m}^2/\text{dia} \times 22 \text{ dias} = 5.700.537,48 \text{ m}^2/\text{mês.}$$

Dividindo-se o valor mensal do contrato Mandala pela suposta metragem mensal executada, chega-se ao valor implícito de:

$$\text{R\$ } 59.836,14 \div 5.700.537,48 \text{ m}^2 = \text{R\$ } 0,0105 \text{ por m}^2/\text{mês.}$$

Esse valor é absolutamente incompatível com os parâmetros estimados no próprio Termo de Referência de Saquarema, que previu valores unitários muito superiores para a execução dos serviços por metro quadrado.

Mesmo tomando-se como referência o menor valor unitário previsto no Termo de Referência, de **R\$ 0,39/m²**, a suposta metragem mensal de **5.700.537,48 m²** resultaria em valor mensal estimado de:

$$5.700.537,48 \text{ m}^2 \times \text{R\$ } 0,39 = \text{R\$ } 2.223.209,62 \text{ por mês.}$$



Caso considerada a referência de área externa, de **R\$ 0,43/m²**, o valor mensal estimado seria de:

5.700.537,48 m² x R\$ 0,43 = R\$ 2.451.231,12 por mês.

O contrato Mandala, contudo, prevê apenas **R\$ 59.836,14 por mês.**

A diferença é incompatível com qualquer lógica econômica minimamente razoável.

E a conclusão se torna ainda mais grave quando confrontada com a própria proposta final apresentada pela FXX neste certame.

Na proposta final, a FXX indicou valores unitários por metro quadrado de aproximadamente **R\$ 0,400786/m² para áreas internas, R\$ 0,468479/m² para áreas externas e R\$ 0,288575/m² para esquadrías.**

Portanto, a própria proposta da FXX fornece parâmetro objetivo para aferir a plausibilidade econômica da metragem declarada no atestado Mandala.

Aplicando-se os valores unitários da própria proposta final da FXX à suposta metragem mensal decorrente do atestado Mandala, chega-se aos seguintes valores aproximados:

a)	se	considerada	como	área	interna:
5.700.537,48 m ² x R\$ 0,400786 = R\$ 2.284.697,59 por mês;					
b)	se	considerada	como	área	externa:
5.700.537,48 m ² x R\$ 0,468479 = R\$ 2.670.582,62 por mês;					
c)	se	considerada	como	esquadrías:	
5.700.537,48 m ² x R\$ 0,288575 = R\$ 1.645.030,01 por mês.					



O contrato Mandala, repita-se, prevê remuneração mensal de apenas **R\$ 59.836,14**.

A discrepância é absoluta e assustadora.

Pelos valores da própria FXX, a suposta metragem diária indicada no atestado Mandala corresponderia a valor mensal entre aproximadamente **R\$ 1,64 milhão e R\$ 2,67 milhões**, a depender do tipo de área. O contrato que supostamente daria suporte ao atestado, porém, possui valor mensal inferior a **R\$ 60 mil**.

Isso significa que o valor do contrato Mandala representa apenas uma fração mínima do valor que a própria FXX afirma ser necessário, neste certame, para executar metragem equivalente.

O preço contratual é compatível com um contrato de postos reduzidos de mão de obra, mas não com a execução diária de **259.115,34 m²**.

A incompatibilidade também aparece quando se utiliza o custo por empregado informado pela própria FXX em sua planilha final. A empresa indicou valor total mensal por empregado/posto de **R\$ 7.142,22**. Assim, o contrato Mandala, no valor de **R\$ 59.836,14 por mês**, comportaria apenas cerca de **8,38 empregados** pelos próprios parâmetros de custo da licitante.

Isso sequer é suficiente para custear, segundo a própria lógica econômica da FXX, os **15 empregados** previstos no contrato Mandala. Muito menos seria suficiente para custear os aproximadamente **144 postos diários diretamente produtivos** que seriam necessários para executar **259.115,34 m²/dia**, mesmo adotando-se a produtividade mais favorável do Termo de Referência, de **1.800 m²/dia por empregado para áreas externas**.

Também não se sustente, em eventual tentativa de afastar a inconsistência, que o contrato Mandala é de 2020 e que seus valores poderiam ter sido posteriormente alterados por aditivo.

Primeiro, porque o próprio atestado SOCIMA/Mandala afirma que os serviços vêm sendo prestados desde 01/10/2020 naquela suposta metragem diária de 259.115,34 m². Portanto, a metragem utilizada pela FXX para fins de habilitação técnica não foi apresentada como uma realidade operacional recente, decorrente de eventual ampliação posterior do contrato. Ao contrário, o atestado indica que essa seria a dimensão da prestação desde o início da relação contratual.

Segundo, porque a Recorrida não apresentou qualquer termo aditivo, apostilamento, reajuste, repactuação, nova planilha contratual, nota fiscal, medição, memória de cálculo ou documento financeiro capaz de demonstrar que o valor mensal atual do contrato seria diverso daquele constante do instrumento apresentado.

Assim, para fins de análise da habilitação, a Administração somente poderia considerar aquilo que foi efetivamente comprovado: um contrato com valor mensal de **R\$ 59.836,14**, efetivo contratual de **15 empregados** e nenhuma indicação contratual de metragem de **259.115,34 m²/dia**.

Se a FXX pretendia sustentar que houve ampliação do objeto, majoração do efetivo, alteração da área atendida ou modificação substancial do preço contratual ao longo da execução, competia-lhe apresentar os respectivos documentos comprobatórios, sobretudo porque o atestado SOCIMA/Mandala é o único documento capaz de sustentar, em tese, o atendimento ao requisito mínimo de habilitação técnica.

A conclusão, portanto, é inevitável: **a própria proposta final da FXX desmente a plausibilidade econômica do atestado Mandala.**

Se, neste certame, a FXX afirma que a execução de serviços por metro quadrado demanda determinados custos, determinada produtividade e determinado valor por empregado, não pode, ao mesmo tempo, pretender que um contrato de menos de **R\$ 60 mil mensais** comprove execução diária de mais de **259 mil m²**.

O valor contratual reforça a conclusão de que o atestado não descreve execução diária real de **259.115,34 m²**. O preço pactuado é compatível com um contrato de pequeno/médio porte de postos, não com a execução diária de área superior à própria área aproximada do empreendimento.

A ausência de aditivos, medições, notas fiscais e documentos financeiros atuais apenas agrava essa conclusão.

Trata-se de mais um indício objetivo de inveracidade material do documento, reforçando que o atestado não poderia ter sido aceito de forma acrítica pela Administração.

2.3.6 – Da ausência de lastro contábil compatível nos balanços apresentados pela própria FXX

A inconsistência também se reflete nos documentos contábeis apresentados pela própria FXX.

Os balanços patrimoniais não demonstram pagamentos, faturamento mensal ou receitas oriundas da SOCIMA/Mandala compatíveis com um contrato que, segundo o atestado, envolveria execução diária de **259.115,34 m²** desde 01/10/2020.

No balanço de 2024, a SOCIMA aparece apenas em contas a receber, com pequeno saldo final de **R\$ 3.829,80**.



No balanço de 2025, a SOCIMA aparece com saldo inicial de **R\$ 3.829,80** e saldo final **zerado**, sem que o documento demonstre, por si, pagamentos mensais, notas fiscais, faturamento anual, medições ou receita compatível com a suposta dimensão do serviço atestado.

É certo que o balanço patrimonial não é, por natureza, um livro de pagamentos. Todavia, justamente por isso, ele não serve para comprovar o fluxo financeiro do contrato Mandala.

O que se verifica é que a documentação apresentada não contém notas fiscais, razão contábil da conta SOCIMA, comprovantes de pagamento, medições, ordens de serviço ou qualquer outro documento que demonstre que a FXX efetivamente executou e faturou serviços compatíveis com a suposta média diária de **259.115,34 m²**.

Esse dado reforça a necessidade de diligência robusta. Diante da relevância do atestado SOCIMA/Mandala para a habilitação da FXX, não bastava à Administração aceitar a declaração formal constante do documento. Era indispensável verificar sua aderência à realidade contratual, econômica e operacional.

2.3.7 – Da conclusão sobre o atestado SOCIMA/Mandala

Diante desse conjunto de inconsistências, o atestado SOCIMA/Mandala revela **indício objetivo de falsidade material** ou, no mínimo, de **inveracidade material da informação nele declarada**.

O documento é inverossímil sob múltiplas perspectivas:

- a) sob a perspectiva documental, porque há duas versões do atestado, uma indicando “área total de **259.115,34 m²**” e outra indicando “**média diária de área 259.115,34 m²**”;
- b) sob a perspectiva física, porque a suposta média diária de **259.115,34 m²** supera a própria área aproximada do Mandala apurada por consulta ao Google Earth, estimada em cerca de **233.820,43 m²**;

- c) sob a perspectiva jurídica/estatutária, porque a SOCIMA atua apenas de forma complementar em conservação e limpeza de ruas, calçadas, passagens, jardins e áreas comuns, por se tratar de obrigação afeta ao Poder Público, não administrando área privada integral sobre a qual pudesse contratar limpeza diária total de **259.115,34 m²**;
- d) sob a perspectiva operacional, porque o contrato prevê apenas **10 postos efetivos diários de limpeza/conservação por metro quadrado** — considerados os 8 auxiliares de serviços gerais em escala 6x1 e os 2 postos diários de auxiliar de serviços gerais em escala 12x36, excluídos o encarregado e os 2 auxiliares de jardinagem — quando seriam necessários aproximadamente **144 postos diários diretamente produtivos** para executar a metragem declarada, segundo a produtividade de **1.800 m²/dia** adotada pelo próprio Termo de Referência para áreas externas;
- e) sob a perspectiva trabalhista/documental, porque os documentos oficiais de FGTS apresentados pela própria FXX indicam apenas **44 trabalhadores em março/2026, 39 trabalhadores em abril/2026 e 45 trabalhadores em maio/2026** vinculados ao tomador SOCIMA/Mandala, quantitativo insuficiente para executar a metragem diária declarada no atestado;
- f) sob a perspectiva normativa, porque a produtividade implícita no atestado extrapola de forma manifesta os parâmetros de produtividade previstos no próprio Termo de Referência e na **IN SEGES/MP nº 05/2017**;
- g) sob a perspectiva econômica, porque o valor mensal de **R\$ 59.836,14** é incompatível com uma execução que, pelos parâmetros mínimos do Termo de Referência, superaria **R\$ 2,2 milhões por mês**;
- h) sob a perspectiva da própria proposta final da FXX, porque os valores unitários por metro quadrado e o custo por empregado/posto informados pela licitante neste certame demonstram que a suposta execução diária de **259.115,34 m²** corresponderia a valor mensal muito superior ao valor de **R\$ 59.836,14** previsto no contrato Mandala;

- i) sob a perspectiva contábil, porque os balanços apresentados não demonstram faturamento, pagamentos ou receitas da SOCIMA/Mandala compatíveis com a dimensão declarada no atestado;
- j) sob a perspectiva documental complementar, porque não foram apresentados aditivos, apostilamentos, reajustes, repactuações, medições, notas fiscais, memórias de cálculo ou documentos financeiros atuais capazes de demonstrar que o contrato de 2020 teria sido posteriormente alterado para comportar a suposta execução diária declarada.

A mera existência de uma declaração formal não basta quando a própria lógica operacional, física, normativa, trabalhista, econômica e documental do atestado é incompatível com os parâmetros técnicos do edital.

A Administração deveria ter exigido, no mínimo:

- a) contrato integral que deu suporte ao atestado;
- b) eventuais aditivos contratuais;
- c) apostilamentos;
- d) reajustes e repactuações;
- e) ordens de serviço;
- f) medições;
- g) notas fiscais;
- h) comprovantes de pagamento;
- i) razão contábil da conta SOCIMA/Mandala;
- j) memória de cálculo da metragem diária;

- k) memória de cálculo da produtividade diária, com demonstração de aderência aos parâmetros da IN SEGES/MP nº 05/2017 e aos índices de produtividade adotados no próprio Termo de Referência;**
- l) plantas, mapas ou croquis das áreas efetivamente atendidas;**
- m) relação de locais atendidos;**
- n) escalas de trabalho;**
- o) relação de empregados efetivamente alocados;**
- p) indicação das áreas internas, externas, jardins, vias e áreas comuns efetivamente abrangidas;**
- q) comprovação dos turnos e da rotina de execução;**
- r) demonstração objetiva de como 10 postos efetivos diários de limpeza/conservação poderiam executar 259.115,34 m² por dia;**
- s) demonstração objetiva de como, mesmo considerados os 45 trabalhadores constantes da documentação atual de FGTS, seria possível executar a metragem diária declarada no atestado;**
- t) demonstração de como seria possível executar diariamente área superior à própria área aproximada do empreendimento.**

Nada disso foi enfrentado na decisão de habilitação.

Ao aceitar o atestado SOCIMA/Mandala de forma acrítica, a Administração validou documento materialmente inverossímil, cuja metragem declarada é incompatível com os parâmetros de produtividade do próprio edital, com a IN SEGES/MP nº 05/2017, com a área física aproximada do local, com a natureza jurídica e estatutária da SOCIMA, com os postos efetivos diários de limpeza previstos no

contrato, com os documentos oficiais de FGTS, com o valor contratual, com a proposta final da própria FXX e com a documentação contábil apresentada.

Por essa razão, o atestado SOCIMA/Mandala deve ser **desconsiderado para fins de habilitação técnica.**

Subsidiariamente, caso não seja desde logo desconsiderado, requer-se a instauração de diligência específica, rigorosa e externa para apuração de sua veracidade material, com suspensão da habilitação da FXX até a comprovação efetiva da metragem declarada.

2.4 – Do quadro demonstrativo da ausência de comprovação da metragem mínima exigida, caso desconsiderado o atestado SOCIMA/Mandala

A gravidade do vício fica ainda mais evidente quando se observa que, desconsiderado o atestado SOCIMA/Mandala, a FXX fica absolutamente distante do quantitativo mínimo exigido pelo Termo de Referência.

Como já exposto, não se sustenta que a metragem deva constar, necessariamente, de forma isolada no corpo de cada atestado. A comprovação da capacidade técnico-operacional pode decorrer do conjunto documental apresentado pela licitante, desde que os documentos permitam aferição objetiva, coerente e auditável da área executada.

Ocorre que, mesmo considerada essa premissa, a documentação da FXX não comprova o atendimento ao item 13.7.6 do Termo de Referência sem o aproveitamento do atestado SOCIMA/Mandala.

O quadro abaixo demonstra a situação:

Documento/Atestado	Objeto predominante	Metragem indicada	Situação para fins do item 13.7.6
INSS	Limpeza/conservação	17.601,94 m ²	Parcialmente computável, mas quantitativamente ínfimo

Porto Real	Manutenção/asseio/limpeza/conservação	25.488,74 m ²	Parcialmente computável, mas quantitativamente ínfimo
SOCIMA/Mandala	Limpeza/conservação	259.115,34 m ² /dia	Impugnado por indício objetivo de inveracidade material , diante das inconsistências documental, física, operacional, normativa, econômica e contábil
Demais atestados	Portaria, vigilância, recepção, apoio administrativo, atendimento, backoffice, supervisão, ascensorista, telefonia e/ou terceirização genérica de mão de obra	Não informada ou não vinculada ao objeto em m ²	Não comprovam execução anterior do objeto licitado por metro quadrado

Assim, considerados apenas os documentos que permitem alguma aferição de metragem aproveitável, sem depender do atestado SOCIMA/Mandala, tem-se:

INSS: 17.601,94 m²/dia;

Porto Real: 25.488,74 m²/dia.

Total diário: 17.601,94 m²/dia + 25.488,74 m²/dia = 43.090,68 m²/dia.

Todavia, como a exigência do Termo de Referência foi estabelecida em metragem total anual, é necessário anualizar esse quantitativo, observando-se a própria metodologia adotada no edital, isto é, **22 dias úteis por mês e 12 meses.**

Desse modo:

43.090,68 m²/dia x 22 dias úteis x 12 meses = 11.375.939,52 m²/ano.

A comparação, portanto, é a seguinte:

Critério	Metragem
Metragem mínima exigida pelo item 13.7.6 do TR	45.194.552,22 m²/ano
Metragem diária aproveitável sem o atestado SOCIMA/Mandala	43.090,68 m²/dia
Metragem anual equivalente, considerando 22 dias úteis por mês e 12 meses	11.375.939,52 m²/ano
Déficit de comprovação técnica	33.818.612,70 m²/ano

O quadro evidencia que a FXX **não preenche o requisito técnico mínimo** sem o aproveitamento do atestado SOCIMA/Mandala.

Mesmo anualizando a metragem diária que poderia ser extraída dos documentos remanescentes, pela mesma lógica de cálculo adotada no Termo de Referência, a FXX comprovaria apenas **11.375.939,52 m²/ano**, quantitativo muito inferior aos **45.194.552,22 m²/ano** exigidos para fins de habilitação técnica.

Em termos percentuais, a documentação aproveitável sem o atestado SOCIMA/Mandala comprovaria apenas cerca de **25,17%** da metragem mínima exigida.

Ou seja, sem o atestado SOCIMA/Mandala, a FXX não se aproxima do quantitativo mínimo editalício.

Isso demonstra que toda a habilitação técnica da empresa depende de um único documento cuja informação principal — **259.115,34 m²/dia** — é materialmente incompatível com a área física aproximada do local, com o efetivo contratual, com os postos efetivos diários de limpeza, com os documentos oficiais de FGTS, com os parâmetros da IN SEGES/MP nº 05/2017, com o valor mensal ajustado, com a proposta final da própria FXX e com os parâmetros de produtividade do próprio Termo de Referência.

Não se trata de exigir que todos os atestados tragam, isoladamente, a indicação da metragem no próprio corpo do documento. Trata-se de reconhecer que, no conjunto documental apresentado, a FXX somente alcança a aparência de atendimento ao requisito técnico se for aceito o atestado SOCIMA/Mandala, justamente o documento que apresenta as mais graves inconsistências materiais.

Desconsiderado tal atestado, a documentação remanescente é insuficiente para comprovar a capacidade técnico-operacional exigida no item 13.7.6 do Termo de Referência.

2.5 – Da insuficiência da comprovação técnica também sob a hipótese meramente argumentativa de aferição pelo número de empregados de limpeza

Embora o Termo de Referência tenha fixado a exigência de qualificação técnica em **metragem mínima**, e não em número de postos ou empregados, cabe desenvolver, por mera cautela argumentativa, uma análise subsidiária.

O objetivo não é alterar o critério editalício.

A exigência do item 13.7.6 do Termo de Referência é objetiva: comprovação de execução anterior de serviços equivalentes ou superiores em **metragem mínima correspondente a 50% do quantitativo total previsto**, isto é, **45.194.552,22 m²**.

Todavia, ainda que se admitisse, apenas para efeito de raciocínio, que a qualificação técnica pudesse ser aferida pelo número de empregados vinculados a serviços de limpeza/conservação, a FXX também não comprovaria experiência compatível com a dimensão do objeto licitado.

Isso porque o próprio dimensionamento do Termo de Referência estimou a necessidade operacional de aproximadamente **407,06 funcionários**, considerada a produtividade adotada para áreas internas, áreas externas e esquadrias.

Assim, em uma hipótese meramente argumentativa de aplicação do percentual de **50%** sobre o número estimado de funcionários, seria necessária a comprovação de experiência anterior com aproximadamente:

407,06 funcionários x 50% = 203,53 funcionários.

Ou seja, a empresa deveria comprovar experiência anterior compatível com aproximadamente **204 funcionários** vinculados à execução de serviços de limpeza/conservação.

Ocorre que os atestados apresentados pela FXX não demonstram tal quantitativo.

Ao contrário, quando examinados sob a ótica do número de empregados efetivamente vinculados a serviços de limpeza, o quantitativo comprovado é reduzido.

A análise deve ser feita com cautela, pois alguns documentos apresentados pela licitante indicam número de empregados/postos, enquanto outros indicam metragem, valor contratual ou objeto genérico, sem permitir a conversão automática para número de funcionários de limpeza.

Além disso, atestados relativos a **portaria, recepção, apoio administrativo, atendimento, backoffice, supervisão, atividades operacionais genéricas ou terceirização de mão de obra sem vinculação direta com limpeza/conservação por metro quadrado** não podem ser computados nessa hipótese subsidiária, pois não demonstram experiência específica no objeto relevante para o presente certame.

Feita essa depuração, o quadro que se extrai da documentação é o seguinte:

Documento/Atestado	Objeto predominante	Quantitativo indicado	Situação para fins da hipótese subsidiária
Nova Ipanema	Portaria	27	Não computável como limpeza/conservação
CPC	Administrativo	6	Não computável como limpeza/conservação
Departamento de Controle do Espaço Aéreo	Recepcionista	22	Não computável como limpeza/conservação
FUNDARJ	Limpeza	23	Computável, em tese

INSS	Limpeza	22	Computável, em tese
SOCIMA/Mandala	Limpeza/conservação	Indicação de metragem de 259.115,34 m ² /dia	Não comprova, pelo atestado, número de empregados; ademais, o atestado é impugnado por inveracidade material
Porto Real	Limpeza	Indicação de metragem de 25.488,74 m ²	Não comprova número de funcionários de limpeza
Porto Real	Operacional	212	Não computável como limpeza/conservação por metro quadrado
Água e Esgoto	Operacional	196	Não computável como limpeza/conservação por metro quadrado
Hospital Qualy	Limpeza	9	Computável, em tese

Assim, considerados apenas os atestados que indicam, de modo minimamente objetivo, quantitativo de empregados vinculados a serviços de limpeza, tem-se:

FUNDARJ: 23 funcionários;

INSS: 22 funcionários;

Hospital Qualy: 9 funcionários.

Total: 23 + 22 + 9 = 54 funcionários.

Esse número é muito inferior aos aproximadamente **204 funcionários** que corresponderiam a 50% do efetivo estimado do Termo de Referência.

A insuficiência permanece mesmo se analisada a documentação atual de FGTS relativa ao tomador SOCIMA/Mandala.

Com efeito, os documentos de FGTS vinculados ao tomador **SOCIMA/Mandala**, CNPJ nº **30.478.648/0001-39**, indicam os seguintes quantitativos de trabalhadores:

Competência	Quantidade de trabalhadores vinculados ao tomador SOCIMA/Mandala
mar/26	44 trabalhadores
abr/26	39 trabalhadores
mai/26	45 trabalhadores

Ou seja, mesmo considerando a documentação atual de FGTS apresentada pela própria FXX, o maior quantitativo de trabalhadores vinculados ao tomador SOCIMA/Mandala é de **45 trabalhadores**.

Esse número também é absolutamente insuficiente para atingir o patamar hipotético de **203,53 funcionários**, correspondente a 50% do efetivo estimado no Termo de Referência.

A comparação é simples:

Critério hipotético	Quantitativo
Efetivo total estimado no Termo de Referência	407,06 funcionários
50% do efetivo estimado	203,53 funcionários
Funcionários de limpeza comprovados pelos atestados específicos	54 funcionários
Maior efetivo atual vinculado ao tomador SOCIMA/Mandala, segundo guias de FGTS	45 trabalhadores
Déficit considerando apenas os atestados específicos de limpeza	149,53 funcionários
Déficit considerando o maior efetivo atual da SOCIMA/Mandala no FGTS	158,53 funcionários

Portanto, ainda que se adotasse critério diverso daquele previsto no edital, o que se admite apenas para argumentar, a FXX também não comprovaria experiência compatível com a dimensão do objeto.

A análise pelos documentos atuais de FGTS reforça a fragilidade da habilitação técnica.

Mesmo quando se observa o quadro contemporâneo de trabalhadores vinculados à SOCIMA/Mandala, não há qualquer demonstração de

efetivo compatível com a execução diária da metragem declarada no atestado, muito menos com 50% do efetivo estimado no próprio Termo de Referência.

A empresa somente alcança a aparência de atendimento ao requisito técnico se for aceito, sem exame crítico, o atestado SOCIMA/Mandala, que atribui à licitante a suposta execução diária de **259.115,34 m²**, apesar de todas as incompatibilidades físicas, operacionais, econômicas, trabalhistas e documentais já demonstradas.

Sem esse atestado materialmente inverossímil, a documentação técnica da FXX não se sustenta nem pelo critério efetivamente previsto no edital, que é a metragem, nem pela hipótese subsidiária e meramente argumentativa de aferição por número de empregados de limpeza.

2.6 – Da apresentação extemporânea e substitutiva do atestado SOCIMA/Mandala

Além da inverossimilhança material do atestado SOCIMA/Mandala, há outro vício relevante: a forma como esse documento foi apresentado.

A FXX informou, no ambiente do certame, que estava encaminhando novamente o atestado da Mandala em substituição ao documento anteriormente apresentado, porque o atestado originário não continha a informação de metragem quadrada diária.

Ou seja, a empresa reconheceu que o documento inicialmente apresentado **não possuía a informação essencial para comprovação da capacidade técnica exigida.**

O novo documento, então, passou a indicar a suposta “**média diária de área**” de **259.115,34 m²**.

Tal situação trata-se da inclusão posterior da informação essencial que faltava ao documento originalmente apresentado: **a suposta média diária de metragem executada.**

A apresentação substitutiva desse atestado viola a lógica do procedimento competitivo, porque permite que uma licitante complementa substancialmente sua habilitação depois de encerrado o momento próprio, em prejuízo à isonomia e ao julgamento objetivo.

Caso a Administração admita que uma licitante substitua atestado técnico para incluir informação essencial que não constava do documento originário, estará esvaziando completamente as exigências de habilitação. Bastaria a qualquer empresa apresentar documentação incompleta e, depois, ajustar o conteúdo conforme a necessidade detectada pela Administração ou pelos concorrentes.

Essa prática não é compatível com a Lei nº 14.133/2021.

O art. 64 da Lei nº 14.133/2021 não autoriza a substituição ou apresentação de novos documentos após a entrega da documentação de habilitação, salvo hipóteses restritas de complementação de informações acerca de documentos já apresentados, desde que necessárias à apuração de fatos existentes à época da abertura do certame, ou atualização de documentos cuja validade tenha expirado após a data de recebimento das propostas.

A hipótese dos autos é diversa.

O atestado substitutivo não esclareceu uma informação já constante do documento original. Ele introduziu dado essencial que não existia no documento anterior.

Portanto, ainda que não houvesse o indício material de falsidade já demonstrado, o atestado SOCIMA/Mandala também não poderia ser utilizado para



convalidar a habilitação técnica da FXX por ter sido apresentado posteriormente, em substituição ao documento originário, justamente para suprir informação essencial ausente.

2.7 – Da necessidade de comprovação objetiva da metragem pelo conjunto documental e da insuficiência dos documentos complementares apresentados pela FXX

A comprovação da capacidade técnico-operacional não deve ser analisada de forma meramente formal ou fragmentada.

Não se sustenta que a metragem exigida pelo Termo de Referência deva, obrigatoriamente, constar apenas no corpo do atestado, de maneira isolada e autossuficiente. É possível que a aferição da área executada decorra da análise conjunta do atestado com outros documentos idôneos, tais como contratos, termos aditivos, planilhas de locais, relações de unidades atendidas, mapas, medições, ordens de serviço, notas fiscais, relatórios de execução e demais elementos que permitam verificar, com segurança, a extensão dos serviços efetivamente prestados.

O que se exige é que o conjunto documental seja **coerente, verificável e auditável**.

A Administração pode, portanto, utilizar documentos complementares para confirmar a legitimidade e o alcance de determinado atestado. Contudo, tais documentos precisam efetivamente permitir a reconstrução objetiva da experiência declarada, demonstrando a correspondência entre o serviço executado, os locais atendidos, a área abrangida, o período de execução e a compatibilidade com o objeto licitado.

Essa possibilidade, entretanto, não socorre a FXX.

No caso concreto, os contratos e documentos complementares apresentados pela licitante não conferem lastro à metragem necessária para fins de

habilitação. Em muitos casos, os documentos indicam apenas número de postos, funções, carga horária, valores contratuais ou objetos genéricos de terceirização de mão de obra, sem permitir a aferição objetiva da área efetivamente executada.

Contrato com número de empregados pode auxiliar a compreensão da execução contratual, mas não comprova, por si só, a metragem executada.

Contrato com valor global pode demonstrar a existência de relação jurídica anterior, mas não comprova, isoladamente, a área efetivamente atendida.

Notas fiscais podem auxiliar a comprovação da execução e do faturamento, mas precisam estar vinculadas ao objeto, ao período e às medições correspondentes.

Planilha resumo pode organizar a documentação apresentada, mas não cria informação técnica inexistente nem substitui documentos capazes de comprovar a área executada.

O problema, portanto, não está na utilização de documentos complementares em si. O problema está na ausência de um conjunto documental idôneo que permita concluir, com segurança, que a FXX executou serviços equivalentes ou superiores em metragem mínima de **45.194.552,22 m²**.

No caso do atestado SOCIMA/Mandala, a situação é ainda mais grave.

O contrato apresentado não informa a metragem de **259.115,34 m²/dia**. Não há, no instrumento contratual, planilha de áreas, relação de locais atendidos, memória de cálculo, mapas, medições ou ordens de serviço que demonstrem como tal metragem teria sido apurada.

Ao contrário, o contrato apresentado fragiliza o próprio atestado, pois indica estrutura operacional originária reduzida, valor mensal incompatível com a suposta área executada e ausência de documentos que demonstrem eventual ampliação posterior de escopo, preço, efetivo ou área atendida.

Também não foram apresentados aditivos, apostilamentos, reajustes, repactuações, novas planilhas contratuais, medições, notas fiscais, comprovantes de pagamento, razão contábil específica ou documentos financeiros atuais capazes de demonstrar que o contrato de 2020 teria evoluído para comportar a execução diária de **259.115,34 m²**.

Logo, a documentação complementar apresentada pela FXX não confirma a metragem do atestado Mandala. Ao contrário, evidencia sua inconsistência.

A própria existência de duas versões do atestado, uma mencionando “**área total de 259.115,34 m²**” e outra mencionando “**média diária de área 259.115,34 m²**”, reforça a necessidade de comprovação documental robusta. A alteração não é irrelevante. Ela transforma uma suposta área total do empreendimento em suposta área diária executada, com impacto direto no atendimento ao requisito de habilitação técnica.

Diante dessa divergência, não bastava à Administração aceitar a declaração formal constante do documento. Era indispensável verificar, por meio do conjunto documental de suporte, se a metragem declarada tinha correspondência com a realidade contratual, física, operacional e econômica do serviço.

Essa verificação não foi realizada.

Assim, o vício não decorre da ausência formal de um dado isolado no corpo de determinado atestado. Decorre da inexistência de prova técnica suficiente, no conjunto documental apresentado pela FXX, capaz de demonstrar de forma objetiva,



coerente e auditável o atendimento ao quantitativo mínimo exigido pelo Termo de Referência.

Em síntese, **documentos complementares podem servir para lastrear e esclarecer a experiência atestada. O que não podem é convalidar atestado contraditório, materialmente inverossímil e incompatível com os próprios documentos que supostamente lhe dariam suporte.**

No caso da FXX, os documentos complementares não resolvem a inconsistência do atestado SOCIMA/Mandala. Eles a agravam.

Por isso, a habilitação técnica da FXX não poderia ter sido mantida com base em contratos, planilhas ou documentos auxiliares que não demonstram, de forma segura e verificável, a metragem mínima exigida no item 13.7.6 do Termo de Referência.

2.8 – Da ausência de motivação da decisão quanto à habilitação técnica

A análise administrativa também padece de vício de motivação.

O documento elaborado pela Pregoeira concentra-se na verificação da proposta de preços, mencionando salário-base, auxílio-refeição, CCT, produtividade, metragem quadrada interna e externa, esquadrias, quantidade de postos, tributos, encargos e demais itens da planilha de custos.

Contudo, não há exame efetivo e motivado da habilitação técnica da FXX.

A análise não enfrenta, de modo objetivo os seguintes aspectos:

a) quais atestados foram considerados válidos;

b) quais atestados foram desconsiderados;



- c) qual metragem foi aceita em cada atestado;
- d) se os atestados eram compatíveis com o objeto licitado;
- e) se a metragem indicada era diária, mensal, anual ou total contratual;
- f) se a planilha resumo atendia às exigências do Termo de Referência;
- g) se os contratos apresentados confirmavam ou contradiziam a metragem declarada;
- h) se o atestado SOCIMA/Mandala poderia ser aceito após substituição;
- i) por que houve duas versões do atestado Mandala, uma mencionando área total e outra mencionando média diária;
- j) como se chegou à conclusão de atendimento ao mínimo de 45.194.552,22 m²;
- k) como 10 postos efetivos diários de limpeza/conservação poderiam executar 259.115,34 m²/dia;
- l) como, mesmo considerados os 45 trabalhadores constantes da documentação atual de FGTS da SOCIMA/Mandala, seria possível executar a metragem diária declarada no atestado;
- m) como a produtividade implícita no atestado poderia superar os parâmetros do próprio TR e da IN SEGES/MP nº 05/2017;
- n) como um contrato mensal de R\$ 59.836,14 poderia corresponder à execução diária de 259.115,34 m²;
- o) como a própria proposta final da FXX poderia ser compatibilizada com o valor declarado no atestado Mandala;
- p) como seria possível executar diariamente metragem superior à própria área aproximada do Mandala;

q) por que a metragem declarada no atestado SOCIMA/Mandala foi aceita apesar da produtividade manifestamente incompatível com os parâmetros técnicos aplicáveis.

A conclusão final pela habilitação da FXX é genérica e não decorre de fundamentação técnica suficiente.

Não basta afirmar que a empresa atendeu aos requisitos do edital e de seus anexos. Em certame dessa dimensão, especialmente quando a exigência técnica envolve quantitativo expressivo de metragem, a Administração deve demonstrar objetivamente como o requisito foi cumprido.

A decisão recorrida, portanto, deve ser reformada também por ausência de motivação suficiente quanto ao atendimento da qualificação técnica.

3 – DA IRREGULAR ACEITAÇÃO DA PROPOSTA DA FXX:

3.1 – Da ausência de documentos obrigatórios que deveriam acompanhar a proposta

Além do vício de habilitação técnica, há vício autônomo na aceitação da proposta da FXX.

A própria análise da Pregoeira reconhece expressamente que a empresa não apresentou, no momento próprio, documentos obrigatórios previstos no item 15 do Termo de Referência.

Constou da análise administrativa que a FXX **não apresentou Convenção Coletiva de Trabalho vigente, GFIP/SEFIP referente aos 3 últimos meses e declaração de regime tributário**, documentos exigidos para verificação de regularidade SAT/FAP, enquadramento tributário, custos trabalhistas e composição da proposta.

Mais grave: a própria Pregoeira reconheceu que tais documentos são **“itens obrigatórios conforme rege o item 15 do Termo de Referência”** e que **“devem acompanhar a proposta de preços”**.



Mesmo assim, foi aberta diligência para que a empresa apresentasse, posteriormente, exatamente os documentos faltantes.

A diligência, nesse contexto, ultrapassou os limites do saneamento formal.

O formalismo moderado não autoriza a apresentação extemporânea de documentos essenciais que deveriam instruir a proposta desde o momento próprio. A diligência serve para esclarecer, confirmar ou complementar informações constantes de documentos já apresentados, não para permitir que a licitante forme posteriormente sua proposta com documentos obrigatórios ausentes.

A ausência de CCT vigente, GFIP/SEFIP dos três últimos meses e declaração de regime tributário não era falha de digitação, erro material ou dúvida interpretativa.

Era ausência de documentos obrigatórios.

Tais documentos impactam diretamente a análise da exequibilidade, a conformidade da proposta, o enquadramento sindical, os encargos trabalhistas, a tributação e a segurança jurídica da contratação.

A aceitação posterior desses documentos beneficiou indevidamente a FXX, permitindo-lhe corrigir omissão substancial após o prazo próprio, quando as demais licitantes já estavam submetidas às regras do edital.

Assim, a proposta da FXX deveria ter sido desclassificada, ou, ao menos, não poderia ter sido aceita com fundamento em documentos obrigatórios apresentados somente após diligência.

3.2 – Dos limites da diligência e da impossibilidade de juntada posterior de documentos essenciais

A análise da Pregoeira é particularmente relevante porque não apenas confirma a realização da diligência, mas reconhece expressamente a incompletude documental da proposta da FXX.

A própria Administração afirmou que a empresa não apresentou os documentos obrigatórios do item 15 do Termo de Referência e, ainda assim, permitiu sua juntada posterior.

Se o Termo de Referência afirmava que a proposta deveria ser acompanhada desses documentos, a ausência deles no momento próprio deveria gerar a consequência prevista no instrumento convocatório. Não cabia à Administração criar uma segunda oportunidade para a FXX completar sua proposta.

A medida adotada afronta o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, pois flexibiliza requisito objetivo em benefício de uma única licitante. Também viola o julgamento objetivo, pois substitui a aplicação da regra editalícia por juízo discricionário de tolerância documental. E compromete a isonomia, na medida em que os demais participantes estavam obrigados a cumprir os requisitos desde o momento próprio.

A Administração não pode exigir rigor documental de alguns licitantes e, ao mesmo tempo, permitir que outro participante complemente documentação essencial após a fase própria.

3.3 – Do impacto substancial dos documentos faltantes na análise da proposta

A Convenção Coletiva de Trabalho vigente é essencial para aferir salário-base, benefícios, adicionais, pisos normativos e demais obrigações trabalhistas que impactam diretamente a planilha de custos.



A GFIP/SEFIP dos três últimos meses, ou os documentos equivalentes invocados pela licitante, são essenciais para conferência de encargos, SAT/FAP, vínculos trabalhistas, bases de remuneração e regularidade dos recolhimentos.

A declaração de regime tributário é indispensável para verificar a coerência das alíquotas utilizadas na composição da proposta e a efetiva aderência da planilha ao regime fiscal da empresa.

Esses documentos interferem diretamente na exequibilidade, na conformidade e na segurança jurídica da proposta.

Logo, sua ausência no momento próprio não poderia ser tratada como falha meramente formal. A posterior apresentação permitiu que a FXX complementasse substancialmente sua proposta, em afronta às regras do certame.

4 – DA VIOLAÇÃO À ISONOMIA, AO JULGAMENTO OBJETIVO E À VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO:

A condução do procedimento, tanto na habilitação técnica quanto na aceitação da proposta, viola a isonomia e o julgamento objetivo.

No mesmo certame, licitantes foram desclassificadas ou inabilitadas por ausência de documentos exigidos pelo edital, inclusive em relação à garantia de proposta e documentos correlatos.

À FXX, contudo, foi concedida oportunidade posterior para apresentação de documentos que a própria Pregoeira reconheceu como obrigatórios e que deveriam acompanhar a proposta de preços.

Além disso, foi aceito atestado técnico materialmente inverossímil, cuja metragem diária declarada somente se sustentaria mediante aceitação de premissas incompatíveis com a realidade física, operacional, normativa, econômica e documental do contrato Mandala.

Essa diferença de tratamento não se sustenta.

O princípio da isonomia impede que a Administração aplique o edital de forma rigorosa para alguns licitantes e flexível para outros. O julgamento objetivo exige que todos sejam avaliados segundo os mesmos critérios previamente definidos. A vinculação ao instrumento convocatório impede que requisitos obrigatórios sejam relativizados após a fase própria.

A aplicação do formalismo moderado não pode se converter em vantagem competitiva. Não pode permitir que a licitante que deixou de apresentar documentação essencial seja mantida no certame, enquanto outras são excluídas por falhas documentais.

Do mesmo modo, a busca pela proposta mais vantajosa não autoriza a aceitação de documento técnico com **indício objetivo de inveracidade material**.

A Administração deve preservar a competitividade regular, mas não pode fazê-lo à custa da violação das regras que ela própria estabeleceu.

No presente caso, a manutenção da FXX representa indevida flexibilização de requisitos objetivos, com potencial prejuízo à segurança jurídica da contratação e à execução futura do objeto.

5 – DOS PEDIDOS:

Isto posto e preenchidos os requisitos legais, **PUGNA A RECORRENTE** pelo recebimento do presente recurso administrativo, atribuindo-lhe o efeito suspensivo legal, para que seja processado e julgado por este Ilustre Pregoeiro.

No mérito, requer seja dado provimento ao recurso para:

- a) reformar a decisão que aceitou a proposta e habilitou a empresa **FXX Serviços Terceirizados Ltda.;**



- b) reconhecer que a FXX não comprovou, de forma regular, idônea e objetiva, o atendimento ao item 13.7.6 do Termo de Referência, especialmente quanto à exigência de atestados de capacidade técnica em metragem mínima de **45.194.552,22 m²**;
- c) reconhecer o **indício objetivo de falsidade material** ou, no mínimo, de **inveracidade material** do atestado SOCIMA/Mandala, diante das inconsistências documental, física, operacional, normativa, econômica e contábil demonstradas;
- d) reconhecer que há divergência material entre as versões do atestado SOCIMA/Mandala, pois uma menciona **“área total de 259.115,34 m²”** e outra menciona **“média diária de área 259.115,34 m²”**;
- e) reconhecer que a suposta média diária de **259.115,34 m²** é incompatível com a área física aproximada do Mandala, estimada em cerca de **233.820,43 m²**, bem como com a existência de edificações particulares e áreas privadas que não integram a área comum sujeita à limpeza diária pela SOCIMA;
- f) reconhecer que a SOCIMA é associação civil de moradores, sem fins lucrativos, cuja atuação em conservação e limpeza de ruas, calçadas, passagens, jardins e áreas comuns ocorre de forma complementar, por se tratar de obrigação afeta aos órgãos públicos, o que reforça a impossibilidade de se considerar que a FXX execute diariamente limpeza integral de 259.115,34 m²;
- g) reconhecer que o contrato Mandala não informa a metragem de 259.115,34 m² e prevê efetivo de apenas **15 funcionários**, incompatível com a suposta execução diária da área declarada no atestado;
- h) reconhecer que a produtividade implícita no atestado SOCIMA/Mandala é incompatível com os parâmetros do próprio Termo de Referência e da IN SEGES/MP nº 05/2017;



- i) reconhecer que o valor mensal contratual de **R\$ 59.836,14** é economicamente incompatível com a execução diária de **259.115,34 m²**, pois, pelos menores parâmetros unitários do próprio Termo de Referência, tal execução corresponderia a valor mensal superior a **R\$ 2,2 milhões**;
- j) reconhecer que a própria proposta final da FXX confirma a incompatibilidade econômica do atestado Mandala, pois seus valores unitários por metro quadrado indicam que a suposta execução de 259.115,34 m²/dia corresponderia a valor mensal entre aproximadamente **R\$ 1,64 milhão e R\$ 2,67 milhões**;
- k) reconhecer que a FXX não apresentou aditivos, apostilamentos, reajustes, repactuações, novas planilhas contratuais, notas fiscais, medições, memórias de cálculo ou documentos financeiros capazes de demonstrar que o contrato Mandala teria sido posteriormente alterado para comportar a suposta metragem diária declarada no atestado;
- l) reconhecer que os balanços apresentados não demonstram faturamento, pagamentos, medições ou receitas da SOCIMA/Mandala compatíveis com a dimensão declarada no atestado;
- m) desconsiderar o atestado SOCIMA/Mandala para fins de habilitação técnica, por se tratar de documento materialmente inverossímil e incompatível com os parâmetros de produtividade adotados pelo próprio Termo de Referência, pela IN SEGES/MP nº 05/2017 e pela própria proposta final da FXX;
- n) subsidiariamente, caso não seja desde logo desconsiderado o atestado SOCIMA/Mandala, determinar a instauração de diligência específica, rigorosa e externa junto à emitente do atestado, com suspensão da habilitação da FXX até a comprovação efetiva da metragem declarada, exigindo-se, no mínimo, contrato integral, aditivos, apostilamentos, reajustes, repactuações, ordens de serviço, medições, notas fiscais, comprovantes de pagamento, razão contábil da conta SOCIMA/Mandala, memória de



cálculo da metragem diária, memória de cálculo da produtividade diária com aderência à IN SEGES/MP nº 05/2017, plantas, mapas, relação de áreas atendidas, escalas de trabalho, relação de empregados efetivamente alocados e comprovação de como 15 empregados poderiam executar 259.115,34 m²/dia;

o) reconhecer a impossibilidade de utilização de contratos, planilhas ou documentos auxiliares como substitutivos dos atestados técnicos exigidos pelo Termo de Referência;

p) reconhecer que o atestado SOCIMA/Mandala também foi apresentado posteriormente em substituição ao documento originário, com inclusão de informação essencial que não constava do primeiro atestado, qual seja, a suposta média diária de metragem executada;

q) reconhecer a irregularidade da diligência que permitiu à FXX apresentar, após o momento próprio, documentos obrigatórios do item 15 do Termo de Referência que deveriam acompanhar a proposta de preços;

r) declarar a inabilitação e/ou desclassificação da FXX, determinando-se o regular prosseguimento do certame com a convocação da licitante subsequente, na forma do edital e da Lei nº 14.133/2021;

s) subsidiariamente, caso não seja esse o entendimento inicial deste Pregoeiro, requer-se a remessa do presente recurso à autoridade superior competente, para reforma da decisão recorrida;

t) requer-se, ainda, que eventual manutenção da habilitação da FXX seja precedida de decisão expressamente motivada, com enfrentamento específico de todos os pontos suscitados neste recurso, especialmente quanto à veracidade material do atestado SOCIMA/Mandala, à divergência entre área total e média diária, à incompatibilidade física da metragem, à incompatibilidade entre metragem e efetivo, à incompatibilidade normativa com a IN SEGES/MP nº 05/2017, à incompatibilidade econômica do contrato, à incompatibilidade com a própria proposta final da FXX, à ausência de aditivos e



AGILE CORP

00.801.512/0001-57
Est. São Lourenço, S/N, Qd.21, Lt. 01 - Chácaras
Rio-Petrópolis Duque de Caxias - RJ - CEP: 25.243-150
Telefone: (21) 3849-4938

documentos financeiros, à comprovação da metragem mínima, à aceitação do atestado substitutivo e aos limites da diligência realizada.

Nestes termos,

Pede Deferimento.

De Duque de Caxias para Saquarema, 30 de junho de 2026.

ROSE MARY LEITE

FRADE

CAVALIERI:4112996268

7

Assinado de forma digital por

ROSE MARY LEITE FRADE

CAVALIERI:41129962687

Dados: 2026.06.30 16:22:40

-03'00'

AGILE CORP SERVIÇOS ESPECIALIZADOS LTDA

CNPJ nº. 00.801.512/0001-57



Rua Flack, 134,
Riachuelo, Rio de Janeiro/RJ.
CEP: 20.960-150
Tel.: (21) 2501-1391

ILMA. SRA. PREGOEIRA E AUTORIDADE SUPERIOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SAQUAREMA/RJ

Ref.: Pregão Eletrônico nº 028/2026

Ref.: Processo Administrativo nº 23.442/2025

FXX SERVIÇOS TERCEIRIZADOS LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 04.075.374/0001-27, com sede à Rua Flack, nº 134, Rocha, Rio de Janeiro/RJ, inscrição Municipal nº 02.287.798-8, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Senhoria, apresentar **CONTRARRAZÕES AO RECURSO ADMINISTRATIVO** interposto pela empresa **AGILE CORP SERVIÇOS ESPECIALIZADOS LTDA** (CNPJ nº 00.801.512/0001-57), nos termos do art. 165, § 3º, da Lei nº 14.133/2021, requerendo o desprovemento integral do recurso e a manutenção da decisão que aceitou a proposta e habilitou esta Contrarrazoante como vencedora do certame, pelas razões de fato e de direito expostas a seguir.

1 – SÍNTESE DO RECURSO E DA POSIÇÃO DA CONTRARRAZOANTE

O recurso interposto pela **AGILE CORP** assenta-se em dois eixos:

- (i) a suposta inverossimilhança do atestado de capacidade técnica emitido pela **SOCIMA – Sociedade Civil Mandala**, que declara a execução diária de 259.115,34 m² de serviços de limpeza e conservação;
- (ii) e (ii) a alegada irregularidade na acceptância de documentos complementares da proposta mediante diligência.

Ambas as teses carecem de sustentação jurídica e fática.

A Recorrente **não apresenta prova de falsidade.**

Apresenta cálculos próprios baseados em medições extraoficiais por ferramenta de geoprocessamento pública (*Google Earth*), em parâmetros de produtividade estranhos à relação contratual privada analisada, e em valor contratual de 2020 – há seis anos.

Tais elementos são inapós a afastar a presunção de veracidade de atestado subscrito por pessoa jurídica idônea.

Cumpra ressaltar, ainda, que a **FXX SERVIÇOS TERCEIRIZADOS LTDA, ORA RECORRIDA** apresentou, além do atestado **SOCIMA/Mandala**, outros documentos de comprovação técnica, incluindo **atestados emitidos por pessoas jurídicas de direito público** – notadamente o INSS e a Prefeitura Municipal de Porto Real/RJ –,



que demonstram, de forma inequívoca, experiência anterior em serviços de limpeza e conservação.

A Recorrente não se digna a impugnar esses documentos, o que por si só já enfraquece todo o arcabouço do recurso.

2 – DAS CONTRARRAZÕES À HABILITAÇÃO TÉCNICA

2.1 – DA PLURALIDADE DE ATESTADOS APRESENTADOS: INSS, PREFEITURA DE PORTO REAL E SOCIMA/MANDALA

Antes de qualquer análise sobre o atestado SOCIMA/Mandala, é indispensável registrar que a **FXX SERVIÇOS TERCEIRIZADOS LTDA, ORA RECORRIDA** apresentou conjunto documental plural de comprovação técnica, que inclui atestados emitidos por **pessoas jurídicas de direito público**.

O atestado emitido pelo **Instituto Nacional do Seguro Social – INSS** comprova a execução de serviços de limpeza e conservação na metragem de 17.601,94 m².

Trata-se de órgão da administração federal indireta, cuja declaração é dotada de fé pública e presunção de veracidade reforçada pelo caráter oficial do emitente, nos termos do art. 19, II, da Lei nº 9.784/1999.

Da mesma forma, o atestado emitido pela **Prefeitura Municipal de Porto Real/RJ** comprova a execução de serviços de manutenção, asseio, limpeza e conservação em 25.488,74 m², tratando-se igualmente de pessoa jurídica de direito público, com presunção de legitimidade.

Esses documentos públicos não foram impugnados pela Recorrente.

A ausência de qualquer questionamento aos atestados públicos é significativa: demonstra que a Recorrente reconhece a idônea comprovação de experiência da **FXX SERVIÇOS TERCEIRIZADOS LTDA**, limitando sua impugnação ao documento que, isoladamente, não lhe era possível desconstituir com argumento técnico de outra natureza.

A doutrina de **Marsal Justen Filho** é científica nesse ponto:

“O atestado emitido por pessoa jurídica de direito público é portador de presunção de legitimidade e veracidade, decorrente do princípio da presunção de legalidade dos atos administrativos, e somente pode ser afastado mediante prova robusta e higiénicamente produzida em contraditório”
(Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 18ª ed., Thomson Reuters, 2023, p. 978).

Além disso, o TCU sedimentou que atestados emitidos por entes públicos gozam de presunção qualificada:

“A idônea qualificação técnica não pode ser desconsiderada com fundamento em especulação ou cálculo unilateral da concorrente, especialmente quando os atestados emitidos por órgãos públicos já demonstram experiência compatível com o objeto licitado” (TCU, Acórdão nº 1.214/2013 – Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler).

2.2 – DA PRESUNÇÃO DE VERACIDADE DO ATESTADO SOCIMA/MANDALA E DO ÔNUS DA PROVA

O ponto nodal do recurso da empresa AGIGE, encontra-se, em impugnação genérica em relação ao atestado emitido pela SOCIMA – Sociedade Civil Mandala, que é documento particular com eficácia de prova plena em relação às declarações ali lançadas, nos termos do art. 408 do Código de Processo Civil, aplicado subsidiariamente ao processo administrativo por força do art. 69 da Lei nº 9.784/1999.

A impugnação de documento particular exige prova da falsidade ou da inveracidade material, ônus que compete exclusivamente a quem alega, consoante art. 373, I, do CPC/2015 e consolidação da melhor doutrina de LICITAÇÕES do Brasil.

Como leciona Joel de Menezes Niebuhr:

“O pregoeiro não pode, na ausência de indício concreto e verificado de falsidade, rejeitar atestado legitimamente emitido por pessoa jurídica idônea. A dúvida especulativa do concorrente não é prova; é mera ilação interessada, insuficiente para desconstituir ato jurídico perfeito” (Prego Presencial e Eletrônico, 8ª ed., Zúntesis, 2022, p. 334).

Na mesma linha, é o entendimento já consolidado do Tribunal de Contas da União :

“A simples impugnação de atestado, desacompanhada de prova ou de início de prova, não autoriza a Administração a desconsiderar documento regularmente emitido. O ônus probatório é de quem alega” (TCU, Acórdão nº 2.081/2012 – Plenário; no mesmo sentido: Acórdãos nº 1.214/2013, 3.243/2014 e 2.484/2018, todos do Plenário).

Nobre pregoeiro, Não é dado à Administração pública presumir a falsidade de atestado emitido por pessoa jurídica idônea com base em cálculo unilateral da licitante concorrente; a impugnação requer prova robusta e produzida por meios legítimos!

A Recorrente **não produziu qualquer laudo técnico pericial**, não realizou vistoria in loco, não obteve declaração da SOCIMA contradizendo o atestado e não apresentou qualquer documento de fonte idônea que infirmasse a veracidade do ato.

O recurso se apoia exclusivamente em imagens não oficiais extraídas do Google Earth; cálculos de produtividade fíncias a parâmetros regulatórios públicos federais estranhos ao contrato privado; e interé de concorrente derrotada na fase competitiva. Esses elementos não constituem prova, constituem mera especulação da empresa que PERDEU NO PREÇO, e tenta atrasar o certame por meras especulações.

2.3 – DA INADMISSIBILIDADE DO GOOGLE EARTH COMO INSTRUMENTO PROBATÓRIO E DA NATUREZA DAS ÁREAS DO MANDALA

O alicerce físico do recurso da AGILE COPR é a afirmação de que a área total do Mandala seria de apenas 233.820,43 m², segundo medições realizadas pela própria Recorrente pelo Google Earth.

Do ponto de vista jurídico, medições via Google Earth são absolutamente inapós para constituir prova em processo administrativo, por três razões cumulativas:

a) Ausência de valor técnico certificado: as imagens de satélite disponíveis no Google Earth não são atualizadas em tempo real, podem apresentar distorções de escala, não são submetidas a controle metrológico e não constituem levantamento planimétrico certificado. O único instrumento tecnicamente idôneo para aferição de áreas imobiliárias é o levantamento topográfico realizado por profissional habilitado no CREA, com ART vinculada;

b) Ausência de contraditório na produção da prova: a medição foi realizada unilateralmente pela própria Recorrente, sem qualquer intervenção desta Contrarrazoante ou da Administração, o que a torna imprestável como prova em processo administrativo, conforme art. 5º, LV, da CF/88 e art. 38 da Lei nº 9.784/1999;

c) Inadequação metodológica: o Google Earth mede projeções horizontais visíveis por satélite, não as áreas efetivamente sujeitas à limpeza e conservação. Uma projeção horizontal de 233.820 m² não corresponde à soma das superfícies passíveis de limpeza, que inclui pavimentação de vias internas, calçadas, estacionamentos, pisos de áreas comuns edificadas, club náutico, quadras, piscinas, decks, guaritas, entre outros — que acumulam área superfície muito superior à mera projeção plana.

Além disso, o argumento da Recorrente parte de premissa factualmente equivocada, senão vejamos.

O perímetro territorial medido por satélite não é idêntico à área de limpeza diária.



O **Condomínio Mandala**, situado na Avenida das Américas, nº 6.501, Barra da Tijuca/RJ, é empreendimento horizontal de grande porte, dotado de extensas vias internas de circulação, calçadas e passeios, estacionamento; praças e jardins; (v) Clube Náutico com áreas cobertas e descobertas; quadras poliesportivas; piscinas e decks; guaritas e guaritões; banheiros, salão de festas, áreas de uso comum das edificações.

A soma de todas essas superfícies é muito superior à projeção horizontal plana visível por satélite! Nada disso é colocado no derradeiro recurso!

A Administração não pode rejeitar atestado técnico com fundamento em informações externas não certificadas, sem a realização de diligência técnica idônea e sem oportunidade de contraditório ao licitante impugnado.

A utilização de ferramentas de geoprocessamento público como fundamento de impugnação de atestado técnico não satisfaz o padrão probatório exigível em processo administrativo licitatório, por ausência de certificação técnica e contraditório na sua produção.

Ademais, veremos mais adiante que todo o edital foi cumprido pela Recorrida, não havendo que se falar em falsidade do atestado, e muito menos aplicação do Google com uma medição que desconsiderou uma série de locais internos e externos do condomínio.

2.4 – DA NATUREZA JURÍDICA DA SOCIMA E DA AUSÊNCIA DE LIMITAÇÃO À CONTRATAÇÃO DE LIMPEZA

A Recorrente invoca o Estatuto da SOCIMA para sustentar que, por atuar “*de forma complementar*” em conservação e limpeza, a entidade não poderia contratar limpeza integral diária de 259.115,34 m².

Essa interpretação é equivocada e extrapola o conteúdo do Estatuto.

A cláusula de atuação “complementar” refere-se à relação entre a SOCIMA e o Poder Público Municipal, significa que a associação não substitui a obrigação de limpeza do município sobre logradouros públicos, mas atua em complemento.

Tal cláusula não limita, restringe ou condiciona a capacidade jurídica da SOCIMA de contratar serviços de limpeza nas suas áreas de atuação, seja qual for a extensão e a metragem.

A SOCIMA é pessoa jurídica de direito privado, dotada de plena capacidade contratual nos termos do art. 44 e do art. 104 do Código Civil. Não existe qualquer norma legal que limite a metragem que uma associação de moradores pode contratar para limpeza e conservação.



A interpretação da Recorrente importaria restrição sem previsão normativa, o que é vedado pelo princípio da legalidade privada, sendo certo que na esfera privada, é lícito tudo que não é proibido por lei (art. 5º, II, CF/88).

O Mandala não é um simples grupo de casas. É empreendimento de grande porte com clube náutico, diversas áreas comuns, vias internas, estacionamentos, jardins e estruturas de lazer.

A SOCIMA, como gestora dessas áreas comuns, tem obrigação estatutária de mantê-las conservadas e para tanto contratou a FXX como o atestado emitido comprova, sendo certo que vem realizado a limpeza de áreas internas e externas desde 2020! . Não há qualquer incompatibilidade jurídica.

2.5 – Da improcedência da incompatibilidade operacional: por que os parâmetros da IN SEGES/MP 05/2017 não se aplicam a contratos privados

Outro ponto que deve ser rechaçado, é O núcleo do argumento de produtividade da Recorrente é o seguinte: a IN SEGES/MP nº 05/2017 e o Termo de Referência do certame estabelecem índices de produtividade de 800 m²/dia (interno), 1.800 m²/dia (externo) e 300 m²/dia (esquadrías); logo, o atestado que declara 259.115,34 m²/dia com apenas 10 ou 45 postos é fisicamente impossível.

Esse argumento padece de erro jurídico fundamental que precisa ser explicitado com precisão:

A IN SEGES/MP nº 05/2017 é norma de **direito público federal**, emitida pelo Ministério do Planejamento para regulamentar contratações públicas federais de terceirização.

Seus **índices de produtividade não são dados técnico-científicos sobre a capacidade humana de limpeza**; são **limites administrativos mínimos de contratação pública FEDERAL**, estabelecidos com conservadorismo deliberado para garantir que o Estado não subdimensione a força de trabalho em seus contratos.

NADA DISSO (in seges 05/2017) É APLICADO NA INICIATIVA PRIVADA, QUE PODE, POR EXEMPLO ATÉ MESMO REALIZAR SERVIÇOS COM MAQUINÁRIO, INCLUSIVE SUBSTITUINDO A MÃO DE OBRA HUMANA.

Como leciona **Diogo de Figueiredo Moreira Neto**:

“Os parâmetros normativos de produtividade mínima em contratos públicos têm natureza regulatória interna, destinada a proteger o interesse público contra o subdimensionamento da mão de obra contratada. Não constituem, nem poderiam constituir, limites físicos universais sobre a capacidade produtiva de trabalhadores em

qualquer circunstância" (Mutações do Direito Administrativo, 4ª ed., Renová, 2020, p. 241).

Três distinções fundamentais, que a Recorrente ignora deliberadamente, demonstram a inaplicação dos índices da INSTRUÇÃO NORMATIVA ao contrato privado ENTRE A RECORRIDA com a SOCIMA:

a) Regime jurídico distinto: o contrato com a SOCIMA é contrato privado, regido pelo Código Civil. A IN SEGES/MP nº 05/2017 regula contratos públicos federais. A aplicação de norma destinada a um regime jurídico a outro regime constitui erro metodológico grosseiro;

b) Natureza das áreas é predominantemente externa: a IN nº 05/2017, em seu Anexo VI-B, prevê para a varrição de passeios e arruamentos o índice de **6.000 a 9.000 m²/trabalhador/dia**.

c) Tecnologia de limpeza não é considerável pelos parâmetros da IN: os índices da IN foram construídos com base em trabalho manual.

Contratos privados podem prever limpeza mecanizada – varredeiras e lavadoras de pátio, máquinas de pressão, sistemas automatizados de irrigação e limpeza –que multiplicam exponencialmente a produtividade em relação ao trabalho manual.

O atestado não especifica o método utilizado, e a Recorrente não investigou esse ponto.

O TCU já assentou que “a invocação de índices de produtividade da IN SEGES/MP 05/2017 como critério de validação de atestado de contrato privado é indevida, pois tais parâmetros são ferramentas de planejamento de contratação pública, não critérios de aferição de capacidade técnica real de empresa que atue no mercado privado.

Os índices referenciais de produtividade previstos em instruções normativas federais não vinculam a Administração Estadual e Municipal, e muito menos se prestam a aferir a veracidade de contratos privados firmados por entidades sem fins lucrativos.

A transposição de parâmetros públicos ao universo privado é metodologicamente equivocada e juridicamente insubsistente.

PORTANTO, NÃO HÁ QUE SE FALAR EM APLICAÇÃO DA PRODUTIVIDADE PREVISTA NA IN SEGES A CONTRATOS PRIVADOS, ALIAS A AGILE CORP PRESTA SERVIÇO EM AMBIENTE PRIVADO, PERGUNTA-SE ELA APLICA A IN SEGES AOS SEUS CONTRATOS PRIVADOS??? EVIDENTE QUE NÃO! LOGO ESSES ARGUMENTOS SÃO REFUTADOS, NÃO HAVENDO QUE SE FALAR EM APLICAÇÃO DE PRODUTIVIDADE AO ATESTADO EMITIDO PELA SOCIMA.



2.6 – DO LASTRO CONTÁBIL: ANÁLISE TÉCNICO-CONTÁBIL APROFUNDADA DA IMPROCEDÊNCIA DO ARGUMENTO

A Recorrente sustenta que os balanços da FXX não demonstrariam faturamento compatível com o contrato SOCIMA/Mandala, pois a SOCIMA aparece com pequeno saldo em contas a receber. Esse argumento revela desconhecimento elementar de Ciências Contábeis e merece análise técnica detalhada.

Do ponto de vista da **teoria contábil**, o **Balanco Patrimonial** é uma demonstração de posição estática – fotografia do patrimônio em data determinada (31 de dezembro), conforme definição do **Pronunciamento Técnico CPC 26 (R1)**, do Comitê de Pronunciamentos Contábeis, e do art. 178 da Lei nº 6.404/1976. O Balanco não evidencia fluxos – não demonstra quanto foi faturado, quanto foi recebido, quando os pagamentos ocorreram, nem qual foi o volume de serviços prestados ao longo do exercício.

Vejamos, com precisão técnica, o que cada demonstração financeira evidencia:

- a) Balanco Patrimonial (BP): evidencia o patrimônio líquido, as obrigações e os direitos da entidade em data de encerramento. Saldo zero em Contas a Receber de determinado cliente significa que, na data de fechamento do balanço, a empresa não tinha valores pendentes de recebimento daquele cliente – o que pode indicar justamente que o cliente pagou regularmente em dia, nada devendo ao final do período;
- b) Demonstração do Resultado do Exercício (DRE): esta é a demonstração que evidencia a receita bruta de prestação de serviços, por cliente ou por natureza, durante todo o exercício. A Recorrente não analisou a DRE da FXX. Não poderia, pois não tem acesso a ela. A DRE não é documento de habilitação exigido neste certame;
- c) Razão Analítico e Livros Contábeis: a comprovação do volume de faturamento por cliente só se extrai do Razão da conta de Receita ou do Livro de Registro de Duplicatas, documentos que não foram – nem poderiam ser – exigidos no edital como requisito de habilitação;
- d) Extrato Bancário: os recebimentos mensais só aparecem nos extratos bancários, que também não são documentos de habilitação. Nenhum edital exige extratos bancários para comprovação de atestado de capacidade técnica.

A conclusão técnica é irretorquível: o saldo de R\$ 3.829,80 em Contas a Receber da SOCIMA no Balanco de 2024, seguido de saldo zero no Balanco de 2025, indica, pela lógica contábil, que:

- (i) o saldo de R\$ 3.829,80 ao final de 2024 representava apenas o valor de uma competência pendente (ex.: parcela de dezembro/2024 faturada e ainda não vencida); e



(ii) o saldo zero ao final de 2025 indica que a SOCIMA quitou integralmente todos os valores devidos à FXX até o encerramento do exercício – ou seja, o cliente paga pontualmente.

O argumento da Recorrente, se levado à sua conclusão lógica, produziria conclusão absurda: uma empresa seria mais confiável quanto maior o saldo de inadimplência de seus clientes.

A auditoria contábil, ao contrário, considera o **saldo baixo ou nulo em contas a receber** um indicador positivo de gestão de recebimentos e confiabilidade da clientela.

O professor **Alexandre Assaf Neto**, autoridade reconhecida em finanças corporativas, é preciso: *“O Prazo Médio de Recebimento (PMR) baixo e o volume reduzido de contas a receber ao final do exercício são indicadores de eficiência do ciclo financeiro, não de ausência de faturamento. A confusão entre o estoque de créditos a receber e o fluxo de receitas é equívoco contábil elementar”* (Finanças Corporativas e Valor, 9ª ed., Atlas, 2022, p. 178).

Portanto, o argumento do “lastro contábil” da Recorrente não é técnico, é tecnicamente equivocado. Não tem aptidão para desconstituir o atestado.

2.7 – DA ADMISSIBILIDADE DA SUBSTITUIÇÃO DO ATESTADO: COMPLEMENTAÇÃO DE INFORMAÇÃO PRÉ-EXISTENTE

A Recorrente classifica a substituição do atestado como ato ilegal por suposta inclusão de “dado essencial ausente”. Não assiste razão.

O art. 64 da Lei nº 14.133/2021 distingue duas situações, a apresentação de **novo documento de habilitação** após a fase própria, que é vedada; e o **esclarecimento ou complementação de informação acerca de documento já apresentado**, que é expressamente autorizado pelo § 1º do mesmo artigo.

O caso em tela é hipótese de esclarecimento.

Ambas as versões do atestado APRESENTADO, SEJA NA FASE DE HABILITAÇÃO, E POSTERIORMENTE COMPLEMENTADA NA FASE DA PROPOSTA referem-se ao mesmo contrato com a SOCIMA/Mandala; AMBOS identificam a mesma contratante e a mesma contratada, AMBOS declaram a mesma metragem de 259.115,34 m²; (d) indicam o mesmo período de execução desde 01/10/2020.

A única diferença é a qualificação do dado: “área total” vs. “média diária de área”. **ISSO É ESCLARECIMENTO, NÃO CRIAÇÃO DE NOVO FATO.**

A jurisprudência dos Tribunais de Contas Patrios é firme nesse sentido de que a substituição de atestado de capacidade técnica é admitida quando tem por finalidade complementar ou esclarecer informações de documento já apresentado, sendo

vedada a apresentação de atestado inteiramente novo que não guarde correlação com o documento anterior.

A regularização de imprecisão redacional em atestado de capacidade técnica, quando o fato substancial declarado preexiste à fase de habilitação e a correção não altera o conteúdo material da declaração, é medida compatível com o princípio do formalismo moderado e com o dever de busca da melhor proposta.

O doutrinador **Carlos Ari Sundfeld** ensina que

“a vedação de novos documentos após a fase de habilitação dirige-se a impedir a compensação de ausências de requisitos substanciais por documentos inexistentes. Não alcança a correção de imprecisões redacionais de documento já apresentado, cujo conteúdo material está substancialmente correto” (Guia Jurídico das Licitações Públicas, Malheiros, 2023, p. 287).

portanto não há que se falar em inclusão de novos documentos, mas apenas esclarecimentos do documento já constante dos autos e previamente inclusos nos documentos habilitatório.

A Recorrente invoca a isonomia de forma genérica, afirmando que “licitantes foram desclassificadas por ausência de documentos”. Não identifica quais, em que circunstâncias nem qual a natureza dos documentos faltantes.

O princípio da isonomia não exige tratamento idêntico em todas as situações: exige tratamento igual para **situações iguais**, e desigual para situações desiguais.

A ausência de certidão negativa de débitos tributários, de garantia de proposta ou de atestado de capacidade técnica é estruturalmente diferente da ausência de CCT e GFIP como documentos complementares à proposta.

As primeiras são condições de habilitação; as últimas são elementos auxiliares.

A tratamento diferenciado é legalmente autorizado e não viola a isonomia quando a distinção tem fundamento objetivo e razoável – o que é, precisamente, a natureza distinta dos documentos.

O STJ reconhece: “O princípio da isonomia nas licitações não veda o tratamento diferenciado entre licitantes em situações objetivamente distintas” (STJ, RMS 37.884/RJ, 2ª Turma, rel. Min. Humberto Martins, DJe 07/02/2013).

2.8 – DA AUSÊNCIA DE MOTIVAÇÃO: IMPROCEDÊNCIA E SUPRILIDADE NA INSTÂNCIA RECURSAL

A crítica à motivação da decisão de habilitação não procede.

O dever de motivação, previsto no art. 50 da Lei nº 9.784/1999 e no art. 11 da Lei nº 14.133/2021, exige a exposição dos fundamentos fáticos e jurídicos que respaldam a decisão, não a resposta antecipada a impugnações ainda não formuladas.

A DOUTA PREGOEIRA ANALISOU A DOCUMENTAÇÃO APRESENTADA, VERIFICOU O ATENDIMENTO DOS REQUISITOS EDITALÍCIOS E PROFERIU DECISÃO. ISSO É MOTIVAÇÃO SUFICIENTE. Ressalta-se que 5(cinco) empresas restaram habilitadas, e após a fase de lances, a Recorrida foi declarada vencedora.

Estranho é a AGILE CORP não ter ofertado mais lances, não baixou o preço, tenta de maneira ilegal e com ilações que serão levadas ao poder judiciário, fazendo acusação CALUNIOSA CONTRA A RECORRENTE, afirmando que o atestado seria FALSO! UM ABSURDO COMPLETO!!!

De qualquer forma, mesmo que se reputasse deficiente a motivação originária, tal vício seria suprido pela decisão da autoridade superior na fase recursal.

A **teoria do aditamento motivacional**, amplamente reconhecida no direito administrativo brasileiro, permite que a motivação do ato administrativo seja complementada na sede recursal, sem que isso implique nulidade do ato originário.

Como ensina **Celso Antônio Bandeira de Mello**:

"A motivação do ato administrativo é supriúvel na fase recursal, desde que o direito do administrado à ampla defesa e ao contraditório não tenha sido prejudicado" (Curso de Direito Administrativo, 36ª ed., Malheiros, 2021, p. 403).

3 – DAS CONTRARRAZÕES À ACEITAÇÃO DA PROPOSTA

3.1 – DO FORMALISMO MODERADO COMO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL IMPLÍCITO E FUNDAMENTO DA DILIGÊNCIA

O princípio do formalismo moderado, consagrado no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, não é mera orientação doutrinária: é norma legal expressa que vincula a Administração Pública. Nesse sentido, a doutrina de **Jessé Torres Pereira Junior** é elucidativa:

"O formalismo moderado não é faculdade da Administração; é dever. Inabilitar licitante por falha documental formal que não compromete a isonomia nem beneficia indevidamente o faltoso constitui excesso de formalismo vedado pela lei"



(Da Contratação Pública no Brasil, 3ª ed., Renovar, 2022, p. 412).

Os documentos apontados como faltantes NA PROPOSTA, CCT vigente, GFIP/SEFIP dos três últimos meses e declaração de regime tributário não são **documentos de habilitação** no sentido técnico da lei. ADEMAIS NOTA-SE QUE DA PLANILHA O VALOR DO SALÁRIO DOS COLABORADORES SE DEU NA CCT VIGENTE!

O art. 62 da Lei nº 14.133/2021 define taxativamente as categorias de habilitação, são elas jurídica, técnica, econômico-financeira e fiscal/trabalhista.

Esses documentos não se enquadram em nenhuma dessas categorias são documentos ancilares de suporte à análise da planilha de composição de custos, previstos no Termo de Referência como auxiliares à verificação da proposta.

A distinção não é meramente acadêmica: **documentos de habilitação** geram preclusão quando ausentes; documentos de suporte à proposta admitem complementação via diligência, conforme art. 64, § 1º, da Lei nº 14.133/2021.

Ora Documentos destinados a subsidiar a análise da exequibilidade da proposta, como CCT, GFIP e declaração de regime tributário, não se confundem com documentos de habilitação.

Sua ausência é sanável mediante diligência, desde que não altere o conteúdo substancial da proposta nem gere vantagem indevida ao licitante, foi exatamente o que foi realizado pela douta pregoeira, aplicando o princípio do formalismo moderado e ao dever de busca pela melhor proposta. Logo não há de se falar em qualquer ilegalidade ou beneficiamento pela aplicação ao princípio do formalismo moderado.

5 – DOS PEDIDOS

Diante do exposto, a FXX Serviços Terceirizados Ltda. requer seja julgado **DESPROVIDO** o Recurso Administrativo interposto pela Agile Corp Serviços Especializados Ltda., determinando-se o regular prosseguimento do certame com a manutenção desta Contrarrazoante como vencedora do Pregão Eletrônico nº 028/2026 e posterior convocação para a assinatura do contrato, pelos fundamentos aqui expostos e, especialmente:

- a) porque o atestado SOCIMA/Mandala goza de presunção de veracidade não afastada por qualquer prova idônea, produzida com observância do contraditório;
- b) porque a FXX apresentou, adicionalmente, atestados emitidos por pessoas jurídicas de direito público – INSS e Prefeitura de Porto Real/RJ –, não impugnados pela Recorrente, que demonstram experiência técnica anterior;



- c) porque as inconsistências apontadas pela Recorrente são baseadas em medições extraoficiais e em transposição metodologicamente equivocada de parâmetros públicos a contrato privado;
- d) porque o argumento do "lastro contábil" revela desconhecimento técnico-contábil elementar, pois saldo zero em contas a receber indica adimplência do cliente, não ausência de faturamento;
- e) porque a substituição do atestado constitui esclarecimento de informação já existente, admitido pelo art. 64 da Lei nº 14.133/2021 e pela jurisprudência consolidada do TCU e do TCE-RJ;
- f) porque a diligência realizada pelo Pregoeiro para complementação de documentos de suporte à proposta é legal, proporcional e amparada no formalismo moderado;
- g) porque a Recorrente não demonstrou prejuízo concreto à isonomia, limitando-se a invocação genérica de tratamento diferenciado sem identificação de situações verdadeiramente equivalentes.

Nestes termos,

Pede Deferimento.

Saquarema/RJ, 02 de julho de 2026.

CLAUDIO LUIZ MONTEIRO
DE OLIVEIRA:08068532714

Assinado de forma digital por
CLAUDIO LUIZ MONTEIRO DE
OLIVEIRA:08068532714
Dados: 2026.07.03 16:38:43 -03'00'

FXX SERVIÇOS TERCEIRIZADOS LTDA

CNPJ nº 04.075.374/0001-27