

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 014.369/2025-7

Natureza: Representação

Entidade: Município de Santana - AP

Representação legal: Marcos Sena da Silva (2209/OAB-AP), representando J. B. & Souza Ltda.; Gerônimo Acácio da Silva (524/OAB-AP), Danilo Augusto Oliveira dos Santos (3116/OAB-AP) e outros, representando Prefeitura Municipal de Santana - AP.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. CONCORRÊNCIA. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA CONSTRUÇÃO DE PASSARELAS EM CONCRETO ARMADO. DESCLASSIFICAÇÃO DE EMPRESA POR FALHAS FORMAIS SEM OFERECIMENTO DE OPORTUNIDADE PARA SANEAMENTO. ACEITAÇÃO DE PROPOSTA LIGEIRAMENTE MAIOR. CIÊNCIA AO MUNICÍPIO. DESNECESSIDADE DE ADOÇÃO DE OUTRAS MEDIDAS PROCESSUAIS. RACIONALIDADE ADMINISTRATIVA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada por auditor da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (peça 24) que contou com a anuência dos dirigentes da mencionada unidade técnica (peças 25 e 26):

“Trata-se de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Concorrência Eletrônica 90005/2025, sob a responsabilidade de Prefeitura Municipal de Santana/AP, com valor estimado de R\$ 19.386.632,44, cujo objeto é a contratação de empresa especializada em serviços de engenharia, para construção de passarelas em concreto armado no bairro Elesbão, na localidade de Matapi-Mirim, no Município de Santana/AP (peça 4, p. 2).

2. A Concorrência em análise é regida pela Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos) e a plataforma eletrônica utilizada para a seleção do contratado foi o Portal de Compras do Governo Federal.

3. Seguem abaixo informações adicionais sobre o certame:

- a) situação: aguardando habilitação da empresa C. Pereira Cardoso Ltda., até então terceira colocada (peça 23);*
- b) a licitação em tela não envolve registro de preço;*
- c) ainda não houve assinatura do contrato decorrente da licitação;*
- d) trata-se de recursos geridos na atual gestão da unidade jurisdicionada; e*
- e) não houve pedido de impugnação do edital.*

HISTÓRICO

4. O representante alegou, em suma, a ocorrência das seguintes irregularidades (peça 1):

- a) desclassificação sumária da proposta mais vantajosa sem oportunidade de saneamento: alega-se que, apesar de ter apresentado a menor proposta, foi*

desclassificada sem fundamentação e sem ser oportunizada a correção de falhas meramente formais, contrariando o edital, a legislação e a jurisprudência do TCU.

5. Afirmou ainda que, se não houver a suspensão, poderá ser celebrado contrato com valor superior ao necessário, o que tem potencial de causar prejuízo ao erário e violar os princípios da economicidade e do interesse público.

6. Na instrução inaugural destes autos (peça 13), foi proposto que a presente representação poderia ser conhecida, por estarem presentes todos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014.

7. Ademais, concluiu-se que havia plausibilidade jurídica na desclassificação sumária da proposta mais vantajosa apresentada pela J B & Souza Ltda., sem oportunidade de saneamento de erros formais.

8. Entretanto, no que diz respeito à alegação formulada pelo representante de que a decisão não estava acompanhada da devida fundamentação, salientou-se que, no Portal de Compras do Governo Federal, constava o motivo da desclassificação do licitante, e que o Parecer Técnico 76/2025 – SCL/Semad/PMS trazia toda a fundamentação para o ato, não havendo, portanto, plausibilidade jurídica quanto àquela irregularidade em específico.

9. Além disso, em que pese estarem configurados os pressupostos do perigo da demora e da plausibilidade jurídica em parte dos argumentos trazidos na representação, não havia elementos suficientes nos autos para a conclusão acerca do pressuposto do perigo da demora reverso, motivo pelo qual foi proposta, naquela oportunidade, a realização de oitiva prévia.

10. Ato contínuo, o Ministro relator concordou e autorizou a oitiva prévia da Prefeitura Municipal de Santana/AP, bem como as demais medidas acessórias, nos moldes propostos pela Unidade Técnica (UT), conforme o Despacho acostado à peça 15.

11. Promovida a oitiva prévia quanto às alegações do representante e demais questões levantadas por esta UT, passa-se a analisar as respostas apresentadas, tópico a tópico, conforme transcrição/contextualização a seguir.

EXAME TÉCNICO

I. Análise dos pressupostos para adoção de medida cautelar

12. Consoante o art. 276 do Regimento Interno/TCU, o Relator poderá, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao Erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, determinando a suspensão do procedimento impugnado, até que o Tribunal julgue o mérito da questão. Tal providência deverá ser adotada quando presentes os pressupostos da plausibilidade jurídica e do perigo da demora, e ausente o do perigo da demora reverso.

I.1. Perigo da demora

13. Está configurado o pressuposto do perigo da demora por tratar-se de contratação não decorrente de registro de preços, cujo contrato está na iminência de ser assinado.

I.2. Perigo da demora reverso

14. Quanto ao perigo da demora reverso, em tese estaria configurada a presença do

pressuposto por se tratar de contratação de serviço ou bem essencial para garantir a acessibilidade e comodidade dos moradores das áreas alagadas, especialmente durante o período invernos, quando o nível da água se eleva significativamente, isolando a população local e dificultando o acesso a serviços essenciais, e não haver contrato anterior com razoável vigência (que comporte voltar a fase ou refazer o certame, a depender da consequência da concessão de cautelar no caso concreto) ou possibilidade de prorrogação, ainda que excepcional (peça 18, p. 7-8).

15. *Todavia, ante a necessidade de realização de construção participativa, com vistas ao retorno de fase, entende-se que o pressuposto deve ser atenuado, de modo a garantir a eficácia da decisão a ser adotada.*

1.3. Plausibilidade jurídica

16. *Foi encaminhado, em 16/7/2025, o Ofício 27915/2025-TCU/Seproc de oitiva prévia à UJ (peça 16), acerca dos indícios de irregularidades apontados nesta representação e para a obtenção de informações adicionais àquelas já existentes nestes autos.*

17. *Em resposta, a UJ apresentou os documentos acostados às peças 17-19. Segue a análise dos pontos questionados.*

30.2. realizar a oitiva prévia da Prefeitura Municipal de Santana/AP, com fulcro no art. 276, § 2º, do Regimento Interno deste Tribunal para que, no prazo de cinco dias úteis, se pronuncie, referente ao objeto Concorrência Eletrônica 90005/2025, acerca da existência dos pressupostos da medida cautelar pleiteada e acerca dos indícios de irregularidade indicados nesta instrução, em especial quanto aos seguintes tópicos:

a) desclassificação sumária da proposta mais vantajosa sem oportunidade de saneamento;

b) elementos concretos para a análise do perigo da demora e do perigo da demora reverso relativos ao certame ora em análise:

b.1) informe o estágio atual da contratação e a previsão para a realização dos próximos atos;

b.2) caso o contrato já tenha sido celebrado, informe se já foi iniciada a execução dos serviços;

b.3) informe se há decisão judicial ou administrativa, sem especificação de prazo, determinando a suspensão do andamento do certame ora em análise, encaminhando, em caso afirmativo, cópia do respectivo documento;

b.4) informe se a contratação do serviço objeto do certame ora em análise é essencial e premente para a municipalidade, indicando, em caso afirmativo, o impacto de eventual deliberação do TCU que venha a determinar a suspensão dos atos relativos à mencionada licitação, remetendo a documentação comprobatória das alegações;

c) demais informações que julgar necessárias; e

d) designação formal de interlocutor que conheça da matéria para dirimir eventuais dúvidas, informando nome, função/cargo, e-mail e telefone de contato.

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 64, inciso I e § 1º, da Lei 14.133/2021; arts. 39, § 7º, e 41 da IN Seges - ME 73/2022; Acórdão 719/2018-TCU-Plenário, revisor Ministro Benjamin Zymler; Acórdão 641/2025-TCU-Plenário, rel. Ministro Antonio Anastasia; Acórdão 1204/2024-TCU-Plenário, rel. Ministro Vital do Rêgo; princípios do formalismo moderado e da seleção da proposta mais vantajosa.

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre o indício de irregularidade (peça 18):

18. *Afirma que, durante o certame, a empresa J B & Souza Ltda. foi desclassificada por não atender às exigências do edital em itens como planilha orçamentária, composição de preços unitários, composição do BDI e planilha de encargos sociais. Apenas o cronograma físico-financeiro foi considerado adequado.*
19. *Quanto ao arredondamento, na instrução inicial, o TCU (AudContratações) apontou uma diferença de R\$ 1.618,14, a qual a UJ considera insignificante. Contudo, considerando a indisponibilidade do interesse público e o estrito dever legal do administrador resguardar o Erário Público, tal incongruência foi apontada no Parecer Técnico 76-SCL/SEMAD/PMS, a fim de demonstrar a desconformidade da autoridade que proferiu a decisão.*
20. *Em relação aos coeficientes de produtividade, a empresa apresentou coeficientes alterados, em desacordo com os parâmetros do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi), o que foi considerado uma afronta aos critérios objetivos do julgamento.*
21. *Sobre valores de mão de obra, aqueles estavam abaixo do mínimo estabelecido na Convenção Coletiva de Trabalho (CCT), violando direitos trabalhistas e princípios constitucionais. Portanto, a apresentação de proposta com valores de mão-de-obra inferiores aos estabelecidos nas convenções não representam “erro no preenchimento da planilha”, mas sim, afronta a critérios constitucionais, trabalhistas e morais, que balizaram o julgamento da proposta.*
22. *Disse ainda que a desclassificação da empresa foi fundamentada em critérios técnicos e legais, e que o certame ainda não alcançou a fase recursal prevista em lei, mas garantiu que será oportunizado o contraditório e a ampla defesa caso a licitante deseje recorrer.*
23. *Aponta que o certame se encontra na fase de habilitação, com a análise da documentação da proposta classificada, e reforça a importância da continuidade do processo licitatório para garantir benefícios à coletividade e evitar prejuízos decorrentes de atrasos ou cancelamentos.*
24. *Nesse sentido, sustenta que eventual suspensão ou cancelamento da presente licitação pode causar danos irreparáveis à coletividade, já que a construção daquelas passarelas é essencial para garantir a acessibilidade e comodidade dos moradores das áreas alagadas, especialmente durante o período invernos, quando o nível da água se eleva significativamente, isolando a população local e dificultando o acesso a serviços essenciais.*

Análise da UT:

25. *No tocante às respostas enviadas pela UJ, é possível considerar que **não** lhe assiste razão pelos motivos abaixo expostos.*
26. *Inicialmente, cumpre realçar que, desde a primeira instrução (peça 13), essa UT não se furtou de reconhecer que a proposta da J. B. & Souza Ltda. continha falhas formais, em especial sobre: Planilha Orçamentária – item 8.5.2 do edital, alínea “c”; Composição de Preços Unitários – item 8.5.2 do edital, alínea “d”; Composição do BDI – item 8.5.2 do edital, alínea “e”, c/c item 8.5.8; Planilha de Encargos Sociais – item 8.5.9 do edital, com base no citado Parecer 76-SCL/SEMAD/PMS (peça 8, p. 3).*
27. *Todavia, **não** havia motivos para a **desclassificação** sumária da empresa que apresentou a melhor proposta, **antes de possibilitar a correção das irregularidades**, haja vista que se tratava de falhas formais, capazes de serem corrigidas em sede de **diligência**.*

28. *Não se trata de aceitar propostas com vícios ou irregularidades, mas sim de se oportunizar em sede de diligência a sua correção e reapresentação, antes da decisão pela aceitação ou não da proposta no certame.*

29. *A desclassificação sumária da proposta mais vantajosa, sem oportunizar o saneamento de falhas formais, viola os princípios do formalismo moderado e da seleção da proposta mais vantajosa, previstos no art. 64, inc. I e § 1º, da Lei 14.133/2021; nos arts. 39, § 7º, e 41 da IN Seges - ME 73/2022; e na jurisprudência do Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 719/2018, revisor Ministro Benjamin Zymler; 641/2025, rel. Ministro Antônio Anastasia; 1204/2024, rel. Ministro Vital do Rêgo, todos do Plenário do TCU.*

30. *Nota-se, portanto, que, no caso de proposta que contenha erros formais sanáveis por meio de diligência, reputa-se irregular a sua desclassificação sem que seja empreendida esta medida saneadora.*

31. *Ressalta-se que, até o momento, 25/8/2025, a proposta da empresa C. Pereira Cardoso Ltda., de R\$ 16.090.904,90, foi aceita e aquela empresa aguarda a sua habilitação. Caso tal proposta o objeto seja adjudicado a supramencionada empresa, frente à proposta da empresa J. B. & Souza Ltda., que havia apresentado a proposta de R\$ 16.010.450,37, percebe-se que a UJ iria firmar um contrato **R\$ 80.454,53 mais oneroso**.*

32. *Contudo, se a empresa C. Pereira for inabilitada, a proposta seguinte da empresa Turismo Arquipélago Projeto e Construção Ltda. de R\$ 16.906.941,93 já se mostra em **R\$ 896.491,56 mais onerosa**, montante superior ao limite mínimo para instauração de tomada de contas especial, a que se refere o inciso I do art. 6º c/c o inciso II do art. 17, da Instrução Normativa - TCU 71/2012, situação que ensejaria a atuação desta Corte de Contas para impedir o possível dano ao Erário, ou mitigar seus efeitos.*

33. *Dessa feita, diante da imprevisibilidade do resultado da licitação, que pode incorrer na irregularidade no cotejo de outras propostas mais custosas e, por conseguinte, a UJ contratar por valores ainda mais altos, propor-se-á a realização da **construção participativa de deliberações**, a fim de que se manifestem sobre possíveis determinações futuras do TCU à Prefeitura Municipal de Santana/AP.*

34. *Além disso, considerando o risco de ineficácia da decisão que vier a ser adotada, entende-se que deve ser **adotada a medida cautelar** pleiteada.*

CONCLUSÃO

35. *Com relação aos pressupostos para a eventual adoção de medida **cautelar**, verifica-se que está configurado o perigo da demora; está configurado, em tese, o perigo da demora reverso; e há a plausibilidade jurídica em parte das alegações do representante e das verificações feitas por esta UT. Todavia, ante o risco de ineficácia da decisão que vier a ser adotada, propõe-se a **adoção da medida cautelar** pleiteada.*

36. *Quanto aos indícios de irregularidades, os elementos constantes dos autos permitem concluir que, apesar de há plausibilidade jurídica em parte das alegações trazidas pelo representante, propõe-se, neste momento processual, a **construção participativa de deliberações**.*

37. *Por fim, diante dos encaminhamentos propostos, entende-se que não haverá impacto relevante na unidade jurisdicionada e/ou na sociedade.*

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

38. *Não houve pedido de ingresso aos autos.*

- 39. *Não houve pedido de vista e/ou cópia.*
- 40. *Não houve pedido de sustentação oral.*
- 41. *Não há processos conexos e apensos.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

- 42. *Em virtude do exposto, propõe-se:*

42.1. ***deferir o pedido de concessão de medida cautelar, com fulcro no art. 276 do Regimento Interno/TCU, tendo em vista a existência dos elementos necessários para sua adoção, a fim de que a Prefeitura Municipal de Santana/AP suspenda o andamento da Concorrência Eletrônica 90005/2025 até que o Tribunal delibere sobre o mérito da matéria ora em apreço e, caso algum contrato já tenha sido firmado, abstenha-se de praticar qualquer ato com vistas à sua execução até a deliberação definitiva desta Corte;***

42.2. ***considerando a possibilidade de construção participativa das deliberações deste Tribunal, nos termos do art. 14 da Resolução - TCU 315/2020, bem como o previsto nas Normas de Auditoria (NAT) aprovadas pela Portaria - TCU 280/2010, referente aos comentários dos gestores (no que se aplica a representações e denúncias):***

a) solicitar à Prefeitura Municipal de Santana/AP, caso queira, no prazo de quinze dias:

a.1) a apresentação de possíveis ações corretivas que poderão ser tomadas para prevenir ou corrigir os indícios de irregularidades detectados ou remover seus efeitos;

i) desclassificação sumária da proposta mais vantajosa sem oportunidade de saneamento, em possível afronta aos seguintes princípios/normativos/jurisprudências: art. 64, inciso I e § 1º, da Lei 14.133/2021; arts. 39, § 7º, e 41 da IN Seges - ME 73/2022; Acórdãos 719/2018, 641/2025 1204/2024, todos do Plenário do TCU; princípios do formalismo moderado e da seleção da proposta mais vantajosa;

a.2) a apresentação de subsídios para a avaliação prévia da relação entre custo e benefício das possíveis proposições, conforme disposto no art. 171, inciso I, da Lei 14.133/2021;

a.3) na hipótese de serem consideradas insuficientes, pelo TCU, as alternativas apresentadas pela unidade jurisdicionada, a manifestação quanto aos possíveis impactos de determinação deste Tribunal para a anulação do ato que desclassificou a proposta da licitante J B & Souza Ltda., com o consequente retorno de fase da Concorrência Eletrônica 90005/2025;

b) alertar a Prefeitura Municipal de Santana/AP com relação à construção participativa de deliberações, de que:

b.1) a sua manifestação quanto às alternativas para corrigir os indícios de irregularidades verificados e quanto aos impactos das possíveis medidas a serem adotadas pelo TCU será avaliada na proposição de mérito, mas não vincula as decisões desta Corte de Contas, notadamente quando os riscos decorrentes de sua adoção e/ou da manutenção de situação irregular não se coadunarem com o interesse público que se pretende tutelar;

b.2) a ausência de manifestação no prazo estipulado não impedirá o andamento processual, podendo o TCU vir a prolatar decisão de mérito, caso haja elementos suficientes que caracterizem afronta às normas legais e/ou possibilidade de ocorrência de prejuízos à Administração; e

b.3) a ausência de manifestação não será considerada motivo de sanção;

42.3. *encaminhar cópia da presente instrução à Prefeitura Municipal de Santana/AP;
e
comunicar ao representante a decisão que vier a ser prolatada.”*
É o relatório.

VOTO

Trata-se de representação formulada pela empresa J. B. & Souza Ltda. a respeito de possíveis irregularidades na Concorrência Eletrônica 90.005/2025, sob a responsabilidade da Prefeitura Municipal de Santana/AP. O objeto da licitação é a contratação de uma empresa de engenharia para construir passarelas de concreto armado no bairro Elesbão, em Matapi-Mirim, com valor estimado de R\$ 19.386.632,44. A Concorrência é regida pela Lei 14.133/2021 e a fonte de custeio é o Convênio 937.338/2022, firmado entre o Ministério da Defesa e o aludido município, no âmbito do Programa Calha Norte.

2. O representante alegou que sua proposta, que era a mais vantajosa (R\$ 16.010.450,37), foi sumariamente desclassificada sem a devida fundamentação e sem a oportunidade de corrigir falhas meramente formais, o que contraria a legislação e a jurisprudência deste Tribunal. Argumentou que a não suspensão do certame poderia levar à contratação de uma proposta mais onerosa, causando prejuízo ao Erário e violando os princípios da economicidade e do interesse público.

3. As razões para a desclassificação da representante encontram-se no parecer técnico da central de licitações e envolvem, basicamente, os seguintes problemas:

a) a planilha orçamentária sintética não utiliza os valores de somatórios com a regra de arredondamento prevista na plataforma **online** do Governo Federal que centraliza e operacionaliza a gestão de transferências voluntárias de recursos da União para estados, municípios e organizações da sociedade civil (Transferegov.br);

b) na composição de preços unitários, identificou-se que os coeficientes de produtividade foram alterados em três serviços e que os valores de mão de obra de algumas categorias profissionais estavam abaixo do mínimo estabelecido pela convenção coletiva de trabalho (CCT); e

c) embora seja optante pelo Simples Nacional, a representante incluiu, na composição de encargos sociais e de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI), gastos relativos às contribuições que estão dispensadas de recolhimento (Sesi, Senai, Sebrae etc.), bem como previu alíquotas tributárias em desacordo com essa condição.

4. No Despacho de peça 15, autorizei a oitiva prévia da Prefeitura Municipal de Santana/AP para que se manifestasse acerca da existência dos pressupostos da medida cautelar pleiteada e da desclassificação sumária da proposta mais vantajosa sem oportunidade de saneamento.

5. Em resposta, o ente local afirmou que a desclassificação da empresa J. B. & Souza Ltda. foi fundamentada em critérios técnicos e legais, mas ressaltou que o certame ainda não alcançou a fase recursal prevista em lei. Enfatizou que o arredondamento apontou uma diferença de R\$ 1.618,14, que os coeficientes de produtividade apresentados pela empresa estavam em desacordo com os parâmetros do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi) e que os valores de mão de obra estavam abaixo do mínimo estabelecido na CCT. Concluiu que esses problemas não representavam erro no preenchimento da planilha, mas afronta aos critérios constitucionais e trabalhistas.

6. Ao final, sustentou a importância da obra, essencial para garantir a acessibilidade e comodidade dos moradores das áreas alagadas, especialmente durante o período chuvoso.

7. Por sua vez, a Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) reconheceu que a proposta da representante continha falhas formais. No entanto, concluiu que não havia motivo para a desclassificação sumária da proposta mais vantajosa sem a oportunidade de correção por meio de diligência.

8. Observou que a desclassificação sumária, nesses casos, viola os princípios do formalismo moderado e da seleção da proposta mais vantajosa, e propôs o deferimento de medida cautelar para

suspender o certame. Adicionalmente, recomendou nova oitiva da prefeitura municipal, visando a construção participativa das deliberações.

9. Com as vênias por divergir, entendo que o caso concreto demanda solução diversa. E antecipo que proponho, desde já, a apreciação do mérito da presente representação, por entender que a causa está madura para julgamento. Afinal, a Prefeitura Municipal de Santana/AP se manifestou sobre a irregularidade, de modo que afasto potenciais violações ao contraditório e à ampla defesa e não vislumbro a necessidade de nova manifestação do ente.

10. Examinando os fundamentos para desclassificação da representante, tenho que, à exceção da alteração dos coeficientes de produtividade nas composições de preços unitários – modificação que para mim é possível, desde que respeitados determinados limites –, os demais apontamentos consistem em erros ou falhas que não alteram a substância das propostas, ou seja, era plenamente possível a correção por simples diligência ao licitante. Por sinal, essa possibilidade estava prevista no instrumento convocatório:

“8.5.12. Erros no preenchimento da planilha não são motivos suficientes para desclassificação da proposta, quando a planilha puder ser ajustada sem a necessidade de majoração do preço ofertado, e desde que se comprove que esta seja suficiente para arcar com todos os custos da contratação.

[...] 8.11. Erros no preenchimento da planilha não constituem motivo para a desclassificação da proposta. A planilha poderá ser ajustada pelo fornecedor, no prazo indicado pelo sistema, desde que não haja majoração do preço e que se comprove que este é o bastante para arcar com todos os custos da contratação;

8.11.1. O ajuste de que trata este dispositivo se limita a sanar erros ou falhas que não alterem a substância das propostas;

8.11.2. Considera-se erro no preenchimento da planilha passível de correção a indicação de recolhimento de impostos e contribuições na forma do Simples Nacional, quando não cabível esse regime.”

11. Passo a tratar de cada um deles.

12. A jurisprudência deste Tribunal, a exemplo do Acórdão 328/2023-Plenário, tem o entendimento de que, na contratação de serviços sob o regime de execução indireta, é permitido à licitante apresentar proposta com produtividade diferenciada daquela estabelecida pela Administração como parâmetro, contanto que isso não represente potencial jogo de planilha ou comprometa a exequibilidade da proposta.

13. No caso concreto, não vislumbro razões para desclassificar a empresa em razão da modificação de alguns coeficientes de produtividade de três serviços (em uma planilha com mais de 110 itens), pois as composições de preços previstas no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi) são referenciais e visam balizar o poder público na elaboração orçamentária e na avaliação das propostas dos licitantes.

14. A meu ver, o licitante pode apresentar composições de preços diferentes das previstas no Sinapi, devendo o poder público avaliar se os custos dos insumos são coerentes com os preços de mercado e se os coeficientes de produtividade são compatíveis com a execução do objeto do contrato. O preço de mercado deve sempre servir como limitante superior, ou seja, os custos apresentados não podem ultrapassar os valores de mercado.

15. Identificada alguma impropriedade, como a previsão de valores de mão de obra de algumas categorias profissionais abaixo do mínimo estabelecido pela convenção coletiva de trabalho, deve a administração diligenciar a licitante para, se for de seu interesse, reapresentar suas planilhas eivadas do vício, contanto que não haja majoração de sua proposta.

16. Nesse sentido, a exemplo do Acórdão 719/2018-Plenário, o Tribunal tem entendido que, se o licitante apresentar composição de custo unitário contendo salário de categoria profissional inferior

ao piso estabelecido em acordo, convenção ou dissídio coletivo de trabalho, isso configura, em tese, somente erro formal, o qual não enseja a desclassificação da proposta. Nesses casos, o vício pode ser saneado com a apresentação de nova composição de custo unitário desprovida de erro, em face do princípio do formalismo moderado e da supremacia do interesse público.

17. Também configura erro formal a violação à regra de arredondamento e a inclusão, por parte da representante, de tributos/contribuições não incidentes sobre empresas optantes pelo Simples Nacional. Nesse último caso, havia regra expressa no edital tratando dessa hipótese (subitem 8.11.2., já transcrito).

18. Portanto, os vícios apontados pela prefeitura municipal não constituem motivo para a desclassificação da proposta da representante.

19. O certame contou com a participação de dezenove empresas e o desconto obtido foi da ordem de 17% em relação ao orçamento referencial da administração, circunstâncias que demonstram a competitividade da licitação.

20. No caso concreto, a proposta da segunda colocada, C. Pereira Cardoso Ltda. (R\$ 16.090.904,90), é apenas cerca de R\$ 80.454,53 superior à proposta da J. B. & Souza Ltda. (R\$ 16.010.450,37). A baixa materialidade envolvida, somada ao fato de que ainda não foi iniciada a fase recursal prevista na Lei 14.133/2021, não justifica a concessão de cautelar para suspender o certame, tampouco a realização de nova oitiva do ente local, medidas propostas pela unidade técnica.

21. Como ainda será possível à administração, após o pronunciamento deste Tribunal, revisitar a questão, inclusive por meio de eventual recurso interposto pela representante (encontrava-se pendente, em 28/8/2025, a análise da habilitação da empresa C. Pereira Cardoso Ltda.), entendo, como medida de racionalidade administrativa, que o mais adequado é apenas dar ciência da irregularidade ao município e arquivar o presente processo.

22. Afinal, a desclassificação sumária da proposta mais vantajosa, sem a oportunidade de saneamento de falhas formais, afronta os princípios do formalismo moderado e da seleção da proposta mais vantajosa, contraria o art. 64, inciso I e § 1º, da Lei 14.133/2021, os arts. 39, § 7º, e 41 da Instrução Normativa Seges - ME 73/2022 e a jurisprudência deste Tribunal, exemplificada pelos Acórdãos 719/2018-Plenário, 641/2025-Plenário e 1.204/2024-Plenário.

Forte nessas razões, voto por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 3 de setembro de 2025.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 2009/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.369/2025-7.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: Município de Santana - AP (23.066.640/0001-08).
4. Entidade: Município de Santana - AP.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Marcos Sena da Silva (2209/OAB-AP), representando J. B. & Souza Ltda.; Gerônimo Acácio da Silva (524/OAB-AP), Danilo Augusto Oliveira dos Santos (3.116/OAB-AP) e outros, representando Prefeitura Municipal de Santana - AP.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação sobre possíveis irregularidades ocorridas na Concorrência Eletrônica 90.005/2025, sob a responsabilidade da Prefeitura Municipal de Santana/AP, para a contratação de empresa de engenharia para construção de passarelas em concreto armado no bairro Elesbão, no Município de Santana/AP,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. conhecer da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. dar ciência à Prefeitura Municipal de Santana/AP, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, que a desclassificação sumária da proposta mais vantajosa sem oportunidade de saneamento afronta os princípios do formalismo moderado e da seleção da proposta mais vantajosa, contraria o art. 64, inciso I e § 1º, da Lei 14.133/2021, os arts. 39, § 7º, e 41 da Instrução Normativa Seges - ME 73/2022, bem como a jurisprudência deste Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 719/2018, 641/2025 1.204/2024, todos do Plenário; e

9.3. dar ciência desta deliberação ao representante e ao Município de Santana/AP, arquivando-se, na sequência, este processo.

10. Ata nº 35/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/9/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2009-35/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Aroldo Cedraz, Bruno Dantas, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral