

PARECER JURÍDICO

PROCESSO LICITATÓRIO Nº 076/2026
CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA Nº 005/2026

OBJETO: Contratação de empresa para prestação de serviços de engenharia destinados à execução da Reforma da Garagem Municipal e pavimentação da ladeira da estrada de acesso Miracica, no Município de Paranatama/PE.

RECORRENTE: LM CONSTRUÇÕES LOCAÇÕES E SERVIÇOS LTDA.

RECORRIDA: DMC LOCAÇÕES E SERVIÇOS LTDA.

ASSUNTO: Recurso administrativo contra classificação de proposta – divergências em composições de custos – utilização de diferentes bancos referenciais – formalismo moderado – saneabilidade – ausência de demonstração de vício insanável – Lei nº 14.133/2021.

PARECERISTA: LUCICLAUDIO GOIS DE OLIVEIRA SILVA – OAB/PE nº 21.523

EMENTA

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. LEI Nº 14.133/2021. CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA. RECURSO ADMINISTRATIVO. PROPOSTA DE PREÇOS. COMPOSIÇÕES ANALÍTICAS. DIVERGÊNCIA ENTRE VALORES DE MÃO DE OBRA E INSUMOS ORIUNDOS DE DIFERENTES BANCOS OFICIAIS DE REFERÊNCIA. SINAPI, SBC, ORSE E SEINFRA. METODOLOGIA ADOTADA PELO PRÓPRIO EDITAL. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DE INEXEQUIBILIDADE OU DE DESCONFORMIDADE INSANÁVEL. FORMALISMO MODERADO. PRIMAZIA DA SUBSTÂNCIA SOBRE A FORMA. POSSIBILIDADE DE SANEAMENTO DE ERROS DE PLANILHA SEM MAJORAÇÃO DO PREÇO OFERTADO E SEM ALTERAÇÃO DA SUBSTÂNCIA DA PROPOSTA. JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA DO TCU. PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE, COMPETITIVIDADE, ECONOMICIDADE E SELEÇÃO DA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA. OPINIÃO PELO CONHECIMENTO E IMPROVIMENTO DO RECURSO, COM MANUTENÇÃO DA CLASSIFICAÇÃO DA DMC LOCAÇÕES E SERVIÇOS LTDA.

I – RELATÓRIO

Trata-se de recurso administrativo interposto pela empresa LM CONSTRUÇÕES LOCAÇÕES E SERVIÇOS LTDA. contra a decisão que aceitou e classificou a proposta apresentada pela empresa DMC LOCAÇÕES E SERVIÇOS LTDA., no âmbito do Processo Licitatório nº 076/2026 – Concorrência Eletrônica nº 005/2026.



A Recorrente delimita expressamente sua insurgência às supostas divergências existentes na proposta analítica da DMC, sustentando haver valores diferentes para mão de obra da mesma natureza e para determinados insumos em diferentes composições, sem memória conciliatória ou justificativa específica. Recurso Paranatama 05.pdf

Em síntese, aponta divergências nos custos horários de servente, pedreiro, eletricista e ajudante de eletricista, além dos valores atribuídos ao cimento Portland CP II-32 e à areia média.

Quanto ao servente, por exemplo, o recurso identifica valores de R\$ 15,59/h, R\$ 16,96/h e R\$ 20,26/h, provenientes de composições ORSE, SBC e SEINFRA. Recurso Paranatama 05.pdf

Para o eletricista, são apontados valores entre R\$ 20,45/h e R\$ 33,12/h, novamente decorrentes de composições pertencentes a diferentes sistemas referenciais. Recurso Paranatama 05.pdf

A Recorrente sustenta, em razão dessas ocorrências, que não existiria uniformidade na formação dos custos e que eventual saneamento não poderia servir para reformulação substancial da proposta após a disputa. Ao final, requer análise técnica e, caso a regularização demande alteração substancial, a desclassificação da DMC. Recurso Paranatama 05.pdf

A empresa DMC LOCAÇÕES E SERVIÇOS LTDA., por sua vez, apresentou tempestivamente contrarrazões, sustentando, em essência, que as diferenças identificadas não constituem vício, mas consequência da utilização de diferentes bancos oficiais de preços expressamente admitidos pelo próprio instrumento convocatório. contrarrazoes_dmc.pdf

É o relatório.

II – DA DELIMITAÇÃO DA ATUAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA E DE SUA RESPONSABILIDADE

Preliminarmente, impõe-se delimitar o alcance da presente manifestação.

A atuação da Assessoria Jurídica possui natureza eminentemente jurídica, competindo-lhe aferir a compatibilidade dos atos administrativos com a legislação aplicável, com os princípios regentes das contratações públicas, com as regras do instrumento convocatório e com a jurisprudência pertinente.

Não compete ao órgão jurídico substituir a Administração ou o setor técnico de engenharia na avaliação de questões eminentemente técnicas, tais como coeficientes de produtividade,



quantitativos de materiais, composições de serviços, critérios de engenharia, custos efetivos de insumos ou adequação técnica específica de determinado sistema referencial.

Nesse sentido, a análise jurídica parte das informações e documentos constantes dos autos e da premissa de que as avaliações técnicas realizadas pelos setores competentes foram produzidas regularmente, ressalvando-se que eventual questão eminentemente técnica deve ser submetida ao profissional habilitado.

Também é importante registrar que o parecer jurídico não substitui a decisão da autoridade competente.

Cabe ao parecerista examinar juridicamente a controvérsia e apresentar conclusão fundamentada, enquanto a decisão administrativa permanece sob responsabilidade do Agente de Contratação e/ou da autoridade competente, conforme a distribuição de competências estabelecida no procedimento.

Essa delimitação é particularmente importante no presente caso porque a questão jurídica não consiste em determinar qual deveria ser o valor tecnicamente correto de uma hora de servente, eletricista ou pedreiro, mas em estabelecer se a existência de valores distintos nas composições apresentadas configura, juridicamente, vício insanável suficiente para determinar a desclassificação da proposta.

É sob essa perspectiva que se desenvolve o presente parecer.

—

III – DO MÉRITO

III.1 – Da controvérsia efetivamente submetida à apreciação

A questão deve ser corretamente delimitada.

Não se discute propriamente a possibilidade de utilização de SINAPI, ORSE, SBC ou SEINFRA. A própria Recorrente reconhece que o emprego desses diferentes bancos não é, isoladamente, proibido. Recurso Paranatama 05.pdf

Também não existe, nas razões recursais, demonstração concreta de que o preço global ofertado pela DMC seja inexequível.

A controvérsia resume-se, portanto, à seguinte indagação:



a existência de custos diferentes de mão de obra e de determinados insumos em composições provenientes de diferentes bancos oficiais de referência constitui vício insanável capaz de determinar a desclassificação da proposta?

No entendimento desta Assessoria Jurídica, não.

IV – DO PRINCIPAL PONTO DE FRAGILIDADE DAS RAZÕES RECURSAIS: OS VALORES QUESTIONADOS PROVÊM DE DIFERENTES BANCOS DE REFERÊNCIA

Este constitui o primeiro e mais relevante ponto de fragilidade do recurso.

A Recorrente demonstra numericamente que existem valores diferentes.

Entretanto, demonstrar a existência de diferença não equivale a demonstrar a existência de irregularidade.

Conforme esclarecido nas contrarrazões, o item 2.2 do instrumento convocatório estabeleceu que o orçamento sintético da própria Administração foi elaborado mediante utilização de diversos sistemas referenciais:

SINAPI – 05/2026 – Pernambuco;

SBC – 06/2026 – Pernambuco;

ORSE – 04/2026 – Sergipe;

SEINFRA – 028 – Ceará.

As contrarrazões demonstram, portanto, que se trata de bancos com datas-base e localidades distintas, cada qual possuindo seus próprios custos referenciais. contrarrazoes_dmc.pdf

A própria exposição feita pela Recorrente acaba confirmando essa circunstância.

Quando demonstra os valores do eletricitista, por exemplo, identifica:

* ORSE: R\$ 20,45/h;

* SBC: R\$ 22,54/h;

* SEINFRA: R\$ 26,85/h;

* CPOS/CDHU: R\$ 33,12/h. Recurso Paranatama 05.pdf



Portanto, os próprios elementos apresentados no recurso revelam que as divergências não surgem necessariamente de manipulação aleatória dos preços pela licitante, mas da utilização de composições provenientes de bases referenciais distintas.

Esse aspecto fragiliza substancialmente a tese recursal.

Seria necessário demonstrar que o edital impôs a obrigatoriedade de uniformização dos custos internos das composições, independentemente do banco utilizado, ou que a DMC adulterou os parâmetros das respectivas bases oficiais.

Tal demonstração não se extrai das razões recursais.

V – DA DIFERENÇA ENTRE CUSTO REFERENCIAL E REMUNERAÇÃO EFETIVAMENTE DEVIDA AO TRABALHADOR

Outro ponto que merece esclarecimento diz respeito à afirmação de que, por se tratar da mesma obra e da mesma categoria profissional, necessariamente deveria existir idêntico custo horário em todas as composições.

A argumentação possui apelo intuitivo, porém não é suficiente juridicamente.

O custo referencial apropriado em uma composição de preços não se confunde necessariamente com o salário nominal que será efetivamente pago ao empregado.

Diferentes sistemas referenciais podem adotar datas-base, localidades, coeficientes, encargos, metodologias e parâmetros próprios.

As contrarrazões afirmam justamente que os custos apontados correspondem aos bancos de origem das respectivas composições. [contrarrazoes_dmc.pdf](#)

Consequentemente, a mera constatação de que o servente aparece com valores diferentes em ORSE, SBC e SEINFRA não demonstra, por si só, violação à legislação trabalhista ou inexequibilidade.

Para que essa tese pudesse fundamentar desclassificação, seria necessária demonstração técnica de que determinado custo é incompatível com a legislação, com a convenção coletiva aplicável ou com exigência específica do edital.



VI – DOS INSUMOS E DA INSUFICIÊNCIA DA MERA DIVERGÊNCIA

A Recorrente também apresenta divergências referentes ao cimento e à areia média.

Quanto ao cimento Portland CP II-32, aponta R\$ 0,73/kg em composição ORSE e R\$ 0,71/kg em composição SINAPI. Recurso Paranatama 05.pdf

Quanto à areia média, aponta R\$ 80,77/m³ no ORSE e R\$ 112,27/m³ no SINAPI. Recurso Paranatama 05.pdf

Aqui as razões recursais possuem maior densidade fática, especialmente porque identificam códigos-base coincidentes.

Entretanto, novamente, a demonstração da diferença não encerra a análise jurídica.

As contrarrazões explicam que, quando efetivamente se tratar do mesmo material apropriado a partir de bancos distintos, a diferença pode decorrer justamente da data-base e da localidade de cada sistema referencial, metodologia que também teria sido empregada no orçamento da própria Administração. contrarrazoes_dmc.pdf

Portanto, o argumento da Recorrente seria substancialmente mais forte caso demonstrasse que:

- a) os valores não correspondem aos respectivos bancos oficiais;
- b) houve alteração arbitrária das composições;
- c) ocorreu violação expressa ao orçamento referencial ou ao edital; ou
- d) a divergência tornou a proposta inexecutável.

Não se identifica, porém, demonstração suficiente de nenhuma dessas situações nas razões examinadas.

VII – DO FORMALISMO MODERADO ADOTADO PELA LEI Nº 14.133/2021

Há outro aspecto jurídico que impede a pretendida desclassificação automática.



A Lei nº 14.133/2021 abandonou uma concepção de procedimento licitatório orientada por formalismo exacerbado, privilegiando a obtenção do resultado materialmente mais vantajoso, sem afastar, evidentemente, a isonomia, a vinculação ao edital e o julgamento objetivo.

O art. 59 estabelece hipóteses de desclassificação, dentre elas a existência de vício insanável e de desconformidade insanável.

A expressão legal não é acidental.

Não é toda falha que conduz à desclassificação.

É necessário verificar se o vício compromete efetivamente a essência da proposta e se é ou não passível de saneamento sem violação da igualdade entre os licitantes.

O art. 64 da mesma Lei, por sua vez, prestigia a realização de diligências destinadas a esclarecer ou complementar a instrução, estabelecendo juridicamente a possibilidade de saneamento nas hipóteses admitidas pela legislação.

A orientação contemporânea do TCU é expressa no sentido de que é irregular desclassificar proposta por erros formais ou vícios sanáveis mediante diligência, relacionando essa conclusão aos princípios do formalismo moderado e da seleção da proposta mais vantajosa.

Assim, a vinculação ao edital não pode ser interpretada como imposição de formalismo cego, sobretudo quando a própria legislação diferencia vício sanável de vício insanável.

VIII – DA JURISPRUDÊNCIA DO TCU SOBRE ERROS EM PLANILHAS DE CUSTOS

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é particularmente relevante para a controvérsia.

No Acórdão nº 2.546/2015 – Plenário, o TCU consolidou entendimento no sentido de que erros materiais ou omissões em planilhas de custos não justificam desclassificação antecipada, devendo a Administração oportunizar sua correção quando isso puder ocorrer sem alteração do valor global, cabendo ao próprio licitante suportar economicamente eventual erro.

Essa orientação não constitui entendimento isolado.

O próprio TCU relaciona, na mesma linha, os Acórdãos 918/2014, 1.811/2014, 2.730/2015, 2.742/2017, 898/2019, 1.487/2019 e 2.290/2019, todos do Plenário.



Mais especificamente, o Acórdão nº 1.811/2014 – Plenário assentou que erro no preenchimento da planilha não constitui motivo suficiente para desclassificação quando for possível ajustá-la sem majoração do preço ofertado.

Ainda mais pertinente é o entendimento do Acórdão nº 2.742/2017 – Plenário, segundo o qual, estando os preços global e unitários dentro dos limites estabelecidos pela Administração, mostra-se excessivamente rigorosa a desclassificação por divergências entre preços unitários e suas composições detalhadas quando a questão puder ser resolvida pela retificação das composições, sem alteração dos preços ofertados.

A jurisprudência selecionada do Tribunal sintetiza a matéria afirmando que divergências nas planilhas de composição de custos não são, em princípio, causa automática de desclassificação, tendo tais planilhas função instrumental e subsidiária e devendo ser examinada a exequibilidade da proposta.

É precisamente essa a situação jurídica que se apresenta nos autos.

IX – DA AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DE INEXEQUIBILIDADE

Outro aspecto relevante é que o recurso não demonstra que as divergências apontadas tornaram a proposta inexecutável.

Segundo as contrarrazões, a proposta da DMC foi apresentada pelo valor de R\$ 615.773,12, enquanto o valor máximo admitido seria de R\$ 725.225,14. contrarrazoes_dmc.pdf

A Recorrente, inclusive, declara expressamente que sua insurgência não pretende discutir o desconto global ofertado. Recurso Paranatama 05.pdf

Esse fato não significa, isoladamente, que qualquer irregularidade interna da planilha deva ser ignorada.

Entretanto, possui importância jurídica porque evidencia que o recurso pretende alcançar a consequência máxima — desclassificação da proposta mais bem classificada — sem demonstrar que as divergências produziram inexecutabilidade, majoração indevida, alteração do objeto ou comprometimento material da futura execução.

X – DA PLANILHA CONSOLIDADA APRESENTADA PELA DMC



Este é o ponto que demanda maior cuidado.

A DMC apresentou subsidiariamente planilha consolidada, sustentando tratar-se de mero esclarecimento e não de nova proposta.

Segundo suas contrarrazões, permanecem inalterados objeto, quantitativos e estrutura, enquanto o preço global não é majorado, mas sofre pequena redução:

de R\$ 615.773,12 para R\$ 615.757,42. contrarrazoes_dmc.pdf

A Recorrente possui razão em uma premissa: o formalismo moderado não autoriza a apresentação de uma proposta economicamente nova depois de conhecida a classificação.

Não seria juridicamente admissível utilizar uma diligência para permitir alteração substancial da oferta, modificação do objeto, alteração dos quantitativos ou reconstrução econômica da proposta em prejuízo da isonomia.

Aliás, a própria Recorrente sustenta que não se pode permitir substituição generalizada de preços, redistribuição de custos ou reformulação substancial das composições. Recurso Paranatama 05.pdf

A premissa é correta; a conclusão pretendida, contudo, não decorre automaticamente dela.

Isso porque não foi demonstrado que a consolidação apresentada pela DMC tenha produzido essa alteração substancial.

Ao contrário, conforme as informações constantes das contrarrazões, não ocorreu majoração do preço global.

É exatamente nesse ponto que incide a jurisprudência do TCU: a correção de planilhas depois da disputa é admitida quando não implique majoração do valor global nem alteração substancial da proposta. O Acórdão nº 2.311/2022-Plenário reafirma expressamente essa orientação.

Portanto, a apresentação da planilha consolidada não deve ser interpretada, por si só, como confissão de irregularidade ou apresentação de nova proposta.



O recurso apresenta argumentos que justificam sua apreciação e, particularmente, a verificação técnica das composições.

Todavia, existe distância jurídica significativa entre:

identificar divergências

e

demonstrar vício insanável.

A Recorrente demonstrou a primeira situação.

Não demonstrou suficientemente a segunda.

O próprio recurso reconhece que os bancos de referência são distintos e não sustenta que sua utilização seja proibida. Recurso Paranatama 05.pdf

Também não demonstra que a DMC tenha:

- * majorado sua proposta;
- * alterado o objeto;
- * modificado quantitativos essenciais;
- * descumprido deliberadamente determinado preço oficial;
- * apresentado preço global inexequível;
- * violado piso trabalhista;
- * obtido vantagem competitiva mediante a divergência; ou
- * necessite necessariamente reconstruir substancialmente sua proposta para torná-la executável.

Por outro lado, a jurisprudência do TCU é firme no sentido de que até erros efetivamente existentes em planilhas devem ser saneados quando isso puder ocorrer sem majoração da proposta.

A desclassificação pretendida mostra-se, portanto, desproporcional aos fatos demonstrados nos autos.

XII – DA VINCULAÇÃO AO EDITAL EM HARMONIA COM O FORMALISMO MODERADO

Não se desconhece o princípio da vinculação ao instrumento convocatório.



Todavia, vinculação ao edital e formalismo moderado não são princípios antagônicos.

A Administração deve cumprir o edital, mas deve interpretá-lo conjuntamente com a Lei nº 14.133/2021 e com os princípios da razoabilidade, proporcionalidade, competitividade, economicidade, eficiência e busca da proposta mais vantajosa.

A vinculação ao instrumento convocatório não autoriza converter uma exigência instrumental em mecanismo automático de exclusão quando o conteúdo material da proposta permanece identificável e eventual inconsistência é passível de esclarecimento ou saneamento.

O próprio TCU já considerou caracterizado excesso de formalismo quando empresa foi desclassificada por erro material sanável que poderia ser suportado pela própria licitante sem majoração do preço global.

A solução juridicamente adequada deve, portanto, buscar preservar simultaneamente:

a vinculação ao edital, a igualdade entre os concorrentes e a proposta economicamente mais vantajosa.

XIII – DA NECESSIDADE DE DISTINGUIR SANEAMENTO DE REFORMULAÇÃO

Para afastar qualquer dúvida, esta Assessoria Jurídica entende necessário estabelecer uma ressalva.

A manutenção da classificação da DMC pressupõe que eventual consolidação ou saneamento:

- a) não modifique o objeto ofertado;
- b) não altere os quantitativos licitados;
- c) não majore o preço global originalmente ofertado;
- d) não configure apresentação de proposta economicamente nova;
- e) não comprometa os preços unitários vinculantes estabelecidos no certame; e
- f) preserve a exequibilidade da contratação.



Eventuais diferenças econômicas decorrentes de erro imputável à própria licitante deverão ser por ela suportadas, sem transferência posterior do ônus à Administração.

Essa solução é compatível com o entendimento do TCU de que cabe à licitante suportar o ônus do erro quando a proposta, considerada em seu conjunto, permanecer exequível.

XIV – CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, considerando os documentos constantes dos autos, as razões recursais apresentadas pela LM CONSTRUÇÕES LOCAÇÕES E SERVIÇOS LTDA., as contrarrazões da DMC LOCAÇÕES E SERVIÇOS LTDA., a Lei nº 14.133/2021 e a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União, esta Assessoria Jurídica OPINA:

- a) pelo CONHECIMENTO do recurso administrativo, por estarem presentes os pressupostos de admissibilidade;
- b) no mérito, pelo seu IMPROVIMENTO;
- c) pela **MANUTENÇÃO DA ACEITAÇÃO E CLASSIFICAÇÃO DA PROPOSTA DA DMC LOCAÇÕES E SERVIÇOS LTDA.**, por não ter sido demonstrada a existência de vício insanável capaz de justificar sua desclassificação;
- d) pelo reconhecimento de que a mera existência de valores distintos de mão de obra e insumos provenientes de diferentes bancos oficiais de referência, expressamente admitidos pelo próprio edital, não caracteriza, isoladamente, irregularidade ou inexecutabilidade da proposta;
- e) pelo reconhecimento de que eventuais inconsistências formais ou de preenchimento das composições, desde que sanáveis sem majoração do preço global e sem modificação substancial da oferta, não constituem fundamento suficiente para desclassificação, em observância ao formalismo moderado, à razoabilidade, à competitividade e à busca da proposta mais vantajosa;
- f) pelo recebimento da planilha consolidada exclusivamente como instrumento de esclarecimento/saneamento, desde que a área técnica certifique que dela não decorrem alteração substancial da proposta, majoração do preço ofertado ou modificação dos elementos essenciais da contratação; e
- g) caso subsista qualquer dúvida exclusivamente técnica quanto às composições, pela possibilidade de realização de diligência pela Administração, sem que tal providência importe



automática desclassificação, devendo eventual saneamento respeitar os limites acima estabelecidos.

Em síntese, as razões recursais são relevantes ao apontarem divergências objetivas nas composições, mas mostram-se insuficientes para alcançar a consequência jurídica pretendida, pois não demonstram que tais diferenças constituam vício insanável.

A tese recursal termina por equiparar divergência de composição a vício de proposta, quando a Lei nº 14.133/2021 e a jurisprudência do TCU exigem análise substancial da falha, de sua repercussão sobre a exequibilidade e, sobretudo, de sua possibilidade de saneamento.

A desclassificação, nessas circunstâncias, representaria medida excessivamente rigorosa, especialmente quando não demonstrada alteração da essência da oferta e quando a jurisprudência do Tribunal de Contas da União reiteradamente privilegia o saneamento de falhas de planilha que não impliquem majoração do preço ou reformulação substancial da proposta.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Paranatama/PE, 09 de setembro de 2026.

LUCICLAUDIO GOIS DE OLIVEIRA SILVA
Advogado – OAB/PE nº 21.523

