

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 015.731/2026-0

Natureza: Representação.

Órgão/Entidade: Departamento Nacional de Obras Contra As Secas

Interessado: Departamento Nacional de Obras Contra As Secas (00.043.711/0001-43).

Representação legal: Lilianna Basilio de Paiva e Silva (13694/OAB-PI) e Eduardo Gabriel Machado da Silva (19992/OAB-PI), representando Servi-san Manutenção e Conservação Predial Ltda.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS CONTÍNUOS COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA PARA O DEPARTAMENTO NACIONAL DE OBRAS CONTRA AS SECAS. SUCESSIVAS DESCLASSIFICAÇÕES DE PROPOSTAS. INDÍCIOS DE CRITÉRIO RESTRITIVO DE AFERIÇÃO DA EXEQUIBILIDADE. CONFIGURAÇÃO DOS REQUISITOS DA TUTELA DE URGÊNCIA. CAUTELAR. OITIVA. DILIGÊNCIA. CONSTRUÇÃO PARTICIPATIVA. REFERENDO DO PLENÁRIO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, despacho que proferi em 28/9/2026 (peça 43):

“Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, formulada por Servi-San Manutenção e Conservação Predial Ltda. acerca de possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 90001/2026, conduzido pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs), com valor estimado de R\$ 2.717.100,48, destinado à contratação de serviços terceirizados contínuos de apoio administrativo, recepção e copeiragem, com dedicação exclusiva de mão de obra.

A representante sustenta que sua proposta, no valor de R\$ 2.525.830,68, foi desclassificada por ausência de demonstração da exequibilidade, embora tenha apresentado documentos em resposta à diligência, e que a Administração não indicou, de forma objetiva, quais custos, retenções ou obrigações comprometeriam a execução do objeto pelo valor global ofertado.

Por despacho de 15/8/2026 (peça 22), determinei a oitiva prévia do Dnocs, que se manifestou às peças 26 a 37. A AudContratações propõe a suspensão cautelar do certame, acompanhada de oitiva, diligência e construção participativa de deliberações.

Passo a decidir.

A sessão pública do Pregão Eletrônico 90001/2026 teve início em março de 2026. Em 16/9/2026, cerca de seis meses depois, o certame permanecia na fase de julgamento, após a desclassificação sucessiva de 33 propostas (peça 38). A demora levou o Dnocs a celebrar contratação emergencial para assegurar a continuidade dos serviços.

O número de desclassificações ganha ainda mais relevo quando considerado o perfil das propostas eliminadas. Apenas a primeira oferta, de R\$ 1.142.831,45 (cerca de 42,1% do orçamento), situava-se abaixo do limite de 50% do valor orçado que o art. 34 da Instrução Normativa 73/2022 da Secretaria de Gestão do Ministério da Economia (IN Seges/ME 73/2022) fixa como indicio de inexecuibilidade. A partir da segunda, de R\$ 2.195.380,00 (cerca de 80,8% do orçamento), nenhuma

se enquadrava nesse parâmetro, e as ofertas excluídas foram se aproximando progressivamente do valor estimado pela própria Administração: a proposta da representante correspondia a 92,96% desse valor, e a última desclassificada, de R\$ 2.587.033,83, a 95,2%.

Com fundamento no art. 59, inciso IV e § 2º, da Lei 14.133/2021, o Dnocs exigiu das licitantes a demonstração da exequibilidade de suas propostas e desclassificou aquelas cuja demonstração reputou insuficiente.

A faculdade de exigir essa demonstração não dispensa a Administração de avaliá-la segundo parâmetros objetivos. Mesmo para propostas inferiores a 50% do orçamento, o art. 34 da IN Seges/ME 73/2022 só admite a declaração de inexecuibilidade após diligência que comprove que o custo do licitante ultrapassa o valor ofertado. Acima desse limite, a dúvida sobre a viabilidade da oferta deve fundar-se em elementos concretos da proposta, e não no seu distanciamento do orçamento.

A jurisprudência deste Tribunal, por sua vez, orienta que a inexecuibilidade de valores de itens isolados da planilha não basta, por si só, para a desclassificação da proposta, pois esse juízo tem como parâmetro, em regra, o preço global (Acórdão 637/2017-Plenário, rel. Ministro Aroldo Cedraz), e que erros ou omissões na planilha devem ser objeto de diligência para correção, sem alteração do valor global proposto (Acórdão 830/2018-Plenário, rel. Ministro-Substituto André Luís de Carvalho).

Em resposta à oitiva prévia, o Dnocs afirmou que as desclassificações não decorreram de inconsistências em itens isolados, mas da falta de comprovação da exequibilidade das propostas consideradas em seu conjunto, após oportunidade de saneamento concedida às licitantes (peça 35).

Não individualizou, contudo, as razões das 33 exclusões nem demonstrou a metodologia empregada na análise do conjunto das propostas. O único elemento concreto trazido aos autos foi a memória de cálculo que embasou a desclassificação da representante (peça 37). Examino-a não para refazer o juízo sobre a exequibilidade daquela proposta, que cabe à Administração, mas como ilustração do critério adotado. Nessa perspectiva, a memória, em vez de afastar as dúvidas sobre a consistência do critério, reforça-as.

Em primeiro lugar, a memória não parte da planilha da licitante, mas de reagrupamento próprio dos custos. Para o posto de apoio administrativo nível I, por exemplo, o Dnocs apurou custos de R\$ 4.090,40, valor que não corresponde a nenhum subtotal da planilha da representante, na qual os Módulos 1 a 5 somam R\$ 4.163,04 e o Módulo 6, relativo a custos indiretos, tributos e lucro, R\$ 509,42 (peça 39). Não se demonstrou como os valores ofertados foram transpostos para as parcelas consideradas na análise.

Em segundo lugar, a esse montante o Dnocs acrescentou, como custo da execução, “retenção tributária” de R\$ 1.189,14, correspondente a exatos 25,45% do preço do posto, e daí extraiu insuficiência de R\$ 607,08 por posto/mês. A planilha da representante, contudo, já registra, no Módulo 6, tributos incidentes sobre o faturamento (peça 39), e a Administração não decompôs o percentual nem demonstrou por que valores retidos por ocasião do pagamento, que em princípio constituem antecipação de tributos devidos pela contratada, deveriam ser integralmente somados aos custos da execução. Tampouco esclareceu se o percentual abrange tributos de natureza direta e personalística, como o imposto de renda e a contribuição social sobre o lucro líquido, que, nos termos da Súmula TCU 254, não integram o orçamento de referência como despesa indireta e que, conforme decidido no Acórdão 1.365/2025-Plenário, rel. Ministro-Substituto Weder de Oliveira, não podem ser tomados como custo obrigatório da planilha para fundamentar desclassificação por inexecuibilidade.

Em terceiro lugar, o critério adotado, aplicado à proposta da representante, resulta em estrutura de custos superior ao próprio orçamento do certame. Segundo o Dnocs, a proposta seria insuficiente em R\$ 324.179,52 para cobrir, ao longo de doze meses, os custos dos 38 postos, antes mesmo de considerada a margem de lucro declarada (peça 37). Somado esse valor ao preço ofertado, chega-se a R\$ 2.850.010,20, montante que supera em R\$ 132.909,72 o valor estimado pela autarquia

para a mesma contratação. O resultado não indica qual seria o preço adequado, mas requer que se esclareça como o critério utilizado no julgamento das propostas se compatibiliza com as premissas que orientaram a elaboração do orçamento, sobretudo diante da sucessiva eliminação de ofertas cada vez mais próximas do valor estimado.

A contratação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra exige exame rigoroso de salários, encargos, benefícios, tributos e demais obrigações legais, e determinado custo mínimo obrigatório pode, em situações concretas, comprometer a execução mesmo quando o preço global se aproxima do orçamento. Esse rigor não dispensa, contudo, a demonstração objetiva de que a falha identificada repercute materialmente sobre a viabilidade global da oferta e não pode ser sanada sem majoração do preço, conforme se extrai do art. 59 da Lei 14.133/2021 e da jurisprudência citada. Os elementos apresentados até aqui não fazem essa demonstração.

Em cognição sumária, há indícios de que o critério de aferição da exequibilidade adotado pelo Dnocs no julgamento das propostas é excessivamente restritivo, em desacordo com os princípios do julgamento objetivo, da competitividade e da economicidade, previstos no art. 5º da Lei 14.133/2021, e com o art. 59 da mesma Lei. Está configurada, assim, a plausibilidade jurídica da representação.

O perigo da demora também está presente. O Dnocs informou que pretende prosseguir com o julgamento e convocar as propostas subsequentes, e que não há decisão judicial ou administrativa de suspensão nem intenção de suspender voluntariamente o certame (peça 30). Mantido o critério, o procedimento pode chegar à adjudicação, à homologação e à contratação antes da deliberação de mérito, com a seleção de proposta de valor igual ou superior ao das já eliminadas e, portanto, com risco de seleção de proposta menos vantajosa para a Administração.

Não há perigo da demora reverso. Embora essenciais às atividades da autarquia, os serviços vêm sendo prestados por meio do Contrato Dnocs 5/2026, celebrado em caráter emergencial, com vigência de seis meses e possibilidade de prorrogação por até mais seis meses (peças 30 e 35). A suspensão do certame pode adiar a contratação definitiva, mas não interrompe os serviços.

Ante o exposto, decido:

a) conheço da representação, por preencher os requisitos de admissibilidade constantes no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c o art. 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014;

b) determino ao Departamento Nacional de Obras Contra as Secas que:

b.1) suspenda cautelarmente o Pregão Eletrônico 90001/2026, abstendo-se de praticar atos de julgamento, adjudicação, homologação e contratação e, caso algum contrato já tenha sido firmado, de praticar ato destinado à sua execução, até que este Tribunal delibere sobre o mérito da matéria, nos termos do art. 276 do Regimento Interno do TCU;

b.2) manifeste-se, no prazo de quinze dias, com fundamento no art. 276, § 3º, c/c o art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, sobre os pressupostos da cautelar deferida e sobre a adoção, em contexto de sucessivas desclassificações, de metodologia excessivamente restritiva de aferição da exequibilidade, que toma componentes específicos das planilhas de custos e retenção tributária de 25,45% como determinantes da insuficiência econômica das propostas, sem demonstração da correspondência entre os valores considerados pela Administração e os constantes das propostas, da repercussão dessas ocorrências sobre o valor global ofertado e da possibilidade de saneamento sem majoração do preço, em afronta aos arts. 5º e 59, incisos III e IV e § 2º, da Lei 14.133/2021, ao art. 34 da IN Seges/ME 73/2022, à Súmula TCU 254 e à jurisprudência deste Tribunal (Acórdãos 637/2017-Plenário, rel. Ministro Aroldo Cedraz; 830/2018-Plenário, rel. Ministro-Substituto André Luís de Carvalho; e 1.365/2025-Plenário, rel. Ministro-Substituto Weder de Oliveira), esclarecendo, em especial, como o critério utilizado no julgamento das propostas, que, aplicado à proposta da

representante, resulta em estrutura de custos superior ao orçamento estimado, se compatibiliza com as premissas que orientaram a elaboração desse orçamento;

b.3) encaminhe, no mesmo prazo de quinze dias, com fundamento nos arts. 157 e 187 do Regimento Interno do TCU:

b.3.1) planilha orçamentária estimativa completa do Pregão Eletrônico 90001/2026, discriminada por categoria profissional, preferencialmente em formato editável, com os valores unitários e globais, fórmulas, memórias de cálculo e premissas utilizadas para a composição do valor estimado de R\$ 2.717.100,48, incluindo remuneração, encargos, benefícios, insumos, custos indiretos, tributos e demais parcelas consideradas;

b.3.2) composição e metodologia de cálculo da retenção tributária de 25,45% utilizada na análise de exequibilidade das propostas, com a discriminação dos tributos e demais parcelas que a integram, das respectivas alíquotas, bases de cálculo e fundamentos legais, e com a indicação de se tais retenções representam custo econômico definitivo da contratada ou antecipação ou compensação de obrigações tributárias, bem como de que forma foram consideradas na elaboração do orçamento estimativo;

b.3.3) critérios utilizados para distinguir erros ou inconsistências sanáveis de insuficiências capazes de comprometer a exequibilidade global das propostas, com a indicação de como foi considerada, nas análises realizadas, a possibilidade de ajuste da planilha sem majoração do preço global e com assunção do ônus pelo licitante, nos termos do item 8.15 do edital;

b.3.4) relação de todas as propostas desclassificadas, com a indicação, para cada licitante, do valor global ofertado, do motivo objetivo da desclassificação e, quando houver, da repercussão econômica global das inconsistências identificadas;

c) considerando a possibilidade de construção participativa das deliberações deste Tribunal, nos termos do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, solicito ao Departamento Nacional de Obras Contra as Secas que, caso queira, no mesmo prazo de quinze dias, apresente os elementos a seguir, alertando-o de que: a manifestação da Administração será considerada na proposição de mérito, mas não vincula as decisões desta Corte de Contas; a ausência de manifestação no prazo estipulado não impedirá o andamento processual; e a ausência de manifestação não será considerada motivo de sanção:

c.1) possíveis ações corretivas para prevenir ou corrigir os indícios de irregularidades detectados ou remover seus efeitos;

c.2) subsídios para a avaliação prévia da relação custo-benefício das possíveis proposições, nos termos do art. 171, inciso I, da Lei 14.133/2021; e

c.3) manifestação sobre os possíveis impactos de eventual determinação deste Tribunal para que o Pregão Eletrônico 90001/2026 retorne à fase de julgamento das propostas, com a desconstituição dos atos de desclassificação e o reexame das propostas na ordem de classificação originalmente obtida, na hipótese de serem consideradas insuficientes as alternativas apresentadas;

d) ordeno o encaminhamento de cópia deste despacho e da instrução da unidade técnica ao Departamento Nacional de Obras Contra as Secas, para subsidiar as manifestações requeridas; e

e) dê-se ciência à representante.”

VOTO

Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, formulada por Servi-San Manutenção e Conservação Predial Ltda., acerca de possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 90001/2026, conduzido pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs), com valor estimado de R\$ 2.717.100,48, destinado à contratação de serviços terceirizados contínuos de apoio administrativo, recepção e copeiragem, com dedicação exclusiva de mão de obra.

Em 28/9/2026, conheci da representação, por preencher os requisitos de admissibilidade constantes no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c o art. 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014.

Examinadas as manifestações e as evidências juntadas aos autos, restou configurado o requisito da fumaça do bom direito, ante indícios de que o Dnocs adota, no julgamento das propostas, critério de aferição da exequibilidade restritivo, em desacordo com os arts. 5º e 59 da Lei 14.133/2021, que resultou na desclassificação de 33 propostas, desacompanhada das razões pelas exclusões ou da metodologia empregada.

O perigo da demora também restou caracterizado. Apesar de o certame permanecer na fase de julgamento, o Dnocs manifestou a intenção de prosseguir com a convocação das propostas subsequentes, o que pode levar à adjudicação, à homologação e à contratação antes da deliberação de mérito, com risco de seleção de proposta menos vantajosa para a Administração.

Registro que não se identificou a ocorrência de perigo da demora reverso, porque os serviços vêm sendo prestados por meio do Contrato Dnocs 5/2026, celebrado em caráter emergencial, de modo que a suspensão do certame não os interrompe.

Ante o exposto, submeto ao referendo do Plenário a medida cautelar adotada, nos termos do art. 276, § 1º, do Regimento Interno do TCU.

Feitas essas considerações, voto por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 30 de setembro de 2026.

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Relator

ACÓRDÃO Nº 2629/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.731/2026-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (00.043.711/0001-43).
4. Órgão/Entidade: Departamento Nacional de Obras Contra as Secas.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Lilianna Basilio de Paiva e Silva (13694/OAB-PI) e Eduardo Gabriel Machado da Silva (19992/OAB-PI).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, com pedido de medida cautelar, formulada por Servi-San Manutenção e Conservação Predial Ltda., acerca de possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 90001/2026, conduzido pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas;

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

9.1. referendar a medida cautelar adotada por meio do despacho à peça 43 destes autos, nos termos do art. 276, § 1º, do Regimento Interno do TCU; e

9.2. dar ciência desta deliberação ao Departamento Nacional de Obras Contra as Secas e à representante.

10. Ata nº 38/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2629-38/26-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia, Jhonatan de Jesus e Odair Cunha.

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

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral