GRUPO II – CLASSE I – Plenário
TC 004.009/2026-6
Natureza: Embargos de Declaração (em Denúncia)
Unidades: Administrações Regionais do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac) e do Serviço Social do Comércio (Sesc) no Estado do Paraná

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM DENÚNCIA. CONCORRÊNCIA PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇO DE VIGILÂNCIA PATRIMONIAL DESARMADA. PROCEDÊNCIA PARCIAL. CIÊNCIAS. ATENDIMENTO DOS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE. CONHECIMENTO DOS EMBARGOS. INEXISTÊNCIA DOS VÍCIOS SUSCITADOS. REJEIÇÃO.

RELATÓRIO

Cuida-se, nesta oportunidade, de embargos de declaração apresentados pelas Administrações Regionais do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac) e do Serviço Social do Comércio (Sesc) no Estado do Paraná (peça 202) contra o Acórdão 2.495/2026-Plenário (peça 146), que conteve o seguinte teor:

"(...)

os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 169, inciso II, 234 e 235 do Regimento Interno do TCU, nos arts. 103, § 1º, 104, § 1º, e 108, parágrafo único, da Resolução-TCU 259/2014, e no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, e de acordo com o parecer da unidade especializada, em:

a) conhecer da denúncia, por preencher os requisitos de admissibilidade;

b) indeferir o pedido de concessão de medida cautelar formulado pelo denunciante, tendo em vista a inexistência dos elementos necessários para sua adoção;

c) no mérito, considerar a denúncia parcialmente procedente;

d) dar ciência às Administrações Regionais do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac) e do Serviço Social do Comércio (Sesc) no Estado do Paraná sobre as seguintes impropriedades identificadas na Concorrência 5/2025, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

d.1) adoção do entendimento de que a reapresentação de planilha de formação de preços corrigida em sede de diligências configuraria apresentação de nova proposta ou de novo documento, mesmo quando preservado o limite do valor global originalmente ofertado, em desacordo com a jurisprudência desta Corte, a exemplo do Acórdão 1.811/2014-Plenário;

d.2) consideração do IRPJ e da CSLL como custos a serem apropriados nas planilhas de composição de custos e formação de preços, apesar de constituírem tributos de natureza direta e personalista que oneram pessoalmente a contratada e de o procedimento estar em desconformidade com o entendimento consolidado na Súmula-TCU 254; e

d.3) ausência de reabertura do prazo para apresentar as propostas após resposta a pedido de esclarecimento que alterou elemento da planilha eletrônica disponibilizada no instrumento convocatório, com potencial de afetar a elaboração dessas propostas, contrariando os princípios da isonomia, da transparência e da seleção da proposta mais vantajosa, previstos no art. 2º, inciso I, do Regulamento de Licitações e Contratos das entidades, e a jurisprudência desta Corte, como o Acórdão 702/2014-Plenário;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81192865.

e) levantar o sigilo atribuído ao processo, exceto quanto às peças que identificam o denunciante;

f) comunicar esta deliberação ao denunciante e às unidades jurisdicionadas; e

g) *arquivar o presente processo.*"

2. No recurso, as embargantes alegaram e requereram o que se segue:

"(...)

2. DO CABIMENTO E DOS ESCLARECIMENTOS A SEREM PRESTADOS:

Imbuídos do único propósito de contribuir com a complementação da prestação jurisdicional, é que se pretende, mediante a propositura dos presentes embargos, sejam suprimidas omissões e as contradições apontadas.

Com a devida vênia, Excelência, o acórdão embargado reconheceu a denúncia e, no mérito, a considerou parcialmente procedente, para o fim de que as entidades denunciadas adotem medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências no seguinte sentido:

(...)

Ocorre que, o r. Acórdão deixou de apreciar fundamentos essenciais suscitados pelos embargantes, os quais complementam e qualificam as conclusões alcançadas pelo julgado, por meio dos presentes aclaratórios. Vejamos:

O Acordão embargado apontou a identificação de inconformidades na Concorrência n.º 05/2025, determinando a não 'adoção do entendimento de que a reapresentação de planilha de formação de preços corrigida em sede de diligências configuraria apresentação de nova proposta ou de novo documento, mesmo quando preservado o limite do valor global originalmente ofertado, em desacordo com a jurisprudência desta Corte, a exemplo do Acórdão 1.811/2014-Plenário;'

Ocorre, Exas., que se faz necessário o esclarecimento acerca do fato de que a licitação visa, primordialmente, à viabilidade e a segurança da futura execução contratual.

Por oportuno, ressalta-se que é incontroverso que este embargante se submete ao seu Regulamento de Licitações e Contratos, o qual, em seu artigo 2º, inciso I, estabelece expressamente que as licitações das entidades devem pautar-se pela 'seleção da proposta mais vantajosa e garantia da transparência, da isonomia, da ética, da integridade, da legitimidade, da eficiência, da celeridade e da objetividade da aplicação dos recursos', em consonância com a sua natureza jurídica de direito privado.

*Conforme consignado na jurisprudência do próprio TCU, a exemplo do Acórdão nº 1211/2021 – Plenário, citado a título de referência, o saneamento de propostas em sede de diligência possui limites claros, **não podendo autorizar a reformulação substancial de propostas**. Senão vejamos:*

(...)

Tal diretriz é respaldada pelo artigo 16, § 3º, do Regulamento de Licitações e Contratos das entidades, que condiciona a inclusão de documentos complementares à premissa de que não alterem a substância das propostas. Veja-se:

Art. 16. (...)

*§ 3.º É permitida a inclusão de documento complementar ou atualizado, **desde que não alterem a substância das propostas, dos documentos e sua validade jurídica** e seja comprobatório de condição atendida pelo licitante quando apresentada sua proposta, que não foi juntado com os demais documentos por equívoco ou falha, o qual deverá ser solicitado e avaliado pela comissão de licitação/pregoeiro/leiloeiro.*

*Embora o Tribunal tenha corretamente reconhecido que sua reapresentação, por si só, não caracteriza nova proposta quando preservado o valor global originalmente ofertado, **a própria instrução técnica reconheceu que o dever de saneamento não é ilimitado e que a Entidade licitadora não está obrigada a reiterar diligências até que uma proposta materialmente inviável se torne aceitável**.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81192865.

Assim, mostra-se pertinente solicitar que esse M.D. Tribunal esclareça o teor e o alcance da decisão proferida, especialmente com vistas a afastar eventual interpretação de que seria obrigatória a admissão de correções que, embora formalmente preservassem o preço global, comprometessem materialmente a margem disponível e, consequentemente, a exequibilidade da proposta.

Cumpre destacar que às licitantes desclassificadas foi franqueada a oportunidade de prestar esclarecimentos e sanar falhas formais por meio de diligências promovidas pela Comissão Especial de Licitação, nos termos do art. 29 do Regulamento de Licitações e Contratos.

Todavia, em vez de se limitarem à correção de vícios sanáveis, as respostas apresentadas e/ou as novas planilhas submetidas pretenderam operar a reestruturação completa da composição de custos, zerando margens de lucro e alterando a própria essência da proposta original — hipótese que extrapola os limites legais e regulamentares da diligência (art. 16, § 3º) e inviabiliza o aproveitamento das ofertas.

No caso concreto, o suposto saneamento almejado pelas licitantes desclassificadas importaria na reestruturação completa dos seus custos, eliminando, inclusive, a margem de lucro e alterando a substância da proposta.

Percebe-se, pois, que o Acórdão TCU nº 2495/2026 – TCU – Plenário deixou de avaliar um elemento de altíssima importância, tratado nos Pareceres Técnicos que desclassificaram as licitantes: ***os efeitos práticos da contratação de empresa com margem de lucro zerada ou negativa, cenário que transfere para a fase de gestão contratual um risco iminente de inexecução, paralisação de serviços essenciais e constantes pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro — contrariando o dever de eficiência e a busca pela proposta efetivamente mais vantajosa (art. 2º, I)****.*

Tal situação colide com o disposto no art. 20 da LINDB, que veda aos órgãos de controle proferir decisões baseadas em valores jurídicos abstratos sem considerar as reais consequências práticas da medida.

Desta forma, pugna-se pela necessária complementação jurisdicional, vez que a decisão embargada deixou de se manifestar acerca da alegação de que as propostas comerciais das empresas desclassificadas continham inconsistências que comprometiam sua exequibilidade, enquanto outras apresentavam condições de ajustes e readequação de despesas sem alteração do valor global, especialmente em razão da existência de margem suficiente na rubrica 'lucro' para a absorção de custos referentes a itens não inicialmente discriminados/cotados ou alocados de forma diversa.

Além disso, os embargantes demonstraram que as propostas das empresas desclassificadas, apresentadas por meio das planilhas, continham múltiplas inconsistências relacionadas a encargos trabalhistas e previdenciários, verbas rescisórias, benefícios obrigatórios, custos operacionais, obrigações decorrentes de convenções coletivas, o que ensejaria a apresentação de nova proposta.

Assim, requer-se que esse r. Tribunal esclareça o alcance da decisão proferida por essa M.D. Corte de Contas, especialmente para afastar eventual interpretação de que seria obrigatória a admissão de correções que, embora formalmente preservassem o preço global, comprometessem materialmente a margem disponível e, consequentemente, a exequibilidade da proposta.

3. DOS PEDIDOS

Diante do exposto, requer que Vossa Excelência conheça dos presentes Embargos de Declaração, porquanto preenchidos os requisitos legais de admissibilidade, para, no mérito, acolhê-los, a fim de sanar a omissão apontada, com atribuição de efeitos modificativos (infringentes), para o fim de alterar a conclusão do julgado, reconhecendo-se improcedência da denúncia no tópico embargado." (destaques e sublinhados constantes do original).

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81192865.

VOTO

Trata-se dos embargos de declaração opostos pelas Administrações Regionais do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac) e do Serviço Social do Comércio (Sesc) no Estado do Paraná contra o Acórdão 2.495/2026-Plenário, proferido por meio de relação.

2. A deliberação embargada foi adotada em processo de denúncia relativa a possíveis irregularidades na Concorrência 5/2025, destinada à contratação de serviço de vigilância patrimonial desarmada para o Senac/PR e o Sesc/PR.

3. Por meio do referido acórdão, o Tribunal, entre outras providências, conheceu a denúncia, considerou-a parcialmente procedente e deu ciência às entidades sobre três impropriedades identificadas, para que adotassem medidas internas voltadas à prevenção de ocorrências semelhantes.

4. A impropriedade objeto da ciência que suscitou os presentes embargos relaciona-se à adoção de entendimento pela Comissão Especial de Licitação de que a reapresentação de planilha de formação de preços corrigida em sede de diligências configuraria apresentação de nova proposta ou de novo documento, mesmo quando preservado o limite do valor global originalmente ofertado, em desacordo com a jurisprudência desta Corte, a exemplo do Acórdão 1.811/2014-Plenário (relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti).

5. As embargantes sustentam, em síntese, que o acórdão teria incorrido em omissão e contradição ao não apreciar fundamentos essenciais relativos a esse tópico, alegando, especificamente, que:

a) o saneamento em diligência possuiria limites claros, não podendo autorizar reformulação substancial de propostas, conforme as disposições do seu Regulamento de Licitações e Contratos (art. 16, § 3º) e a jurisprudência do TCU (Acórdão 1.211/2021-Plenário, relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues), que condicionam a inclusão de documento complementar à premissa de que não altere a substância das propostas;

b) no caso concreto, o suposto saneamento pretendido pelas licitantes desclassificadas importaria a reestruturação completa de custos, com eliminação da margem de lucro e alteração da substância das propostas; e

c) o acórdão teria deixado de avaliar os efeitos práticos da contratação de empresa com margem de lucro zerada ou negativa, com risco iminente de inexecução, em suposta afronta ao art. 20 do Decreto-Lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – Lindb).

6. Ao final, as embargantes requerem o acolhimento dos embargos, com atribuição de efeitos modificativos, para alterar a conclusão do julgado e reconhecer a improcedência da denúncia no ponto.

II

7. Os embargos de declaração encontram fundamento no art. 34 da Lei 8.443/1992 e no art. 287 do Regimento Interno do TCU e foram apresentados tempestivamente, considerando a ciência da deliberação em 21/9/2026 (peça 187) e o protocolo do recurso em 29/9/2026, em menos de 10 dias.

8. Além disso, há legitimidade das entidades, por serem destinatárias da ciência contestada, bem como adequação formal da peça, em vista da alegação de omissão e contradição na deliberação embargada.

9. Assim, cabe conhecer o recurso.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81192866.

III

10. Quanto ao mérito, inicialmente, é devido lembrar que, consoante farta jurisprudência, os embargos de declaração se destinam exclusivamente a sanar omissão, contradição ou obscuridade na deliberação recorrida. Não constituem via adequada para rediscutir o mérito da deliberação ou para confrontá-la com a legislação ou a jurisprudência, de forma a introduzir fundamentos novos com a finalidade de modificar a conclusão alcançada.

11. No presente caso, não se identifica qualquer dos vícios alegados, especialmente porque a ciência dirigida às entidades teve caráter estritamente educativo e preventivo, nos termos do art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020. Seu propósito, conforme expresso no próprio acórdão, foi orientar a adoção de medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes.

12. A ciência não decorreu da identificação de irregularidade específica no julgamento das propostas das licitantes desclassificadas que implicasse anulação de atos do certame ou reclassificação de qualquer proponente.

13. Com efeito, a instrução que fundamentou o acórdão afastou expressamente a alegação do denunciante de tratamento desigual entre as licitantes, assim resumida na deliberação:

> "*i) direcionamento do certame e tratamento desigual no julgamento das propostas, pois a empresa vencedora dos quatro lotes do certame (Auxiliar de Segurança Ltda.) não cotou rubricas obrigatórias na planilha de custos, mas foi aceita sua declaração de que o lucro absorveria os custos omitidos, enquanto as demais licitantes foram desclassificadas por omissões idênticas ou semelhantes ou por inexequibilidade, sem igual oportunidade de saneamento, em ofensa aos princípios do contraditório, da ampla defesa, da isonomia, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência e da economicidade;*"

14. Conforme consta da deliberação, foi demonstrado na instrução que:

> "*i) as quatorze participantes do certame foram cientificadas das inconsistências identificadas em suas planilhas, não constituindo o número de comunicações mantidas com cada participante parâmetro adequado para caracterizar violação ao princípio da isonomia; e ii) a distinção entre as propostas classificadas e desclassificadas decorreu da avaliação acerca da possibilidade de saneamento de falhas e da viabilidade econômica após os ajustes devidos* (...)"

15. De fato, a unidade especializada registrou o que se segue sobre o ponto contestado:

> "(...)
>
> *26. Além disso, no julgamento dos recursos administrativos, a Comissão consignou que 'os custos dessas omissões e inconsistências, por si só, já superam as margens de lucro declaradas por cada licitante', de modo que sua absorção comprometeria a execução do futuro contrato (peça 8, p. 6). A motivação apresentada reforça que a distinção entre as propostas que prosseguiram no certame e aquelas que foram desclassificadas decorreu da avaliação acerca da possibilidade de saneamento e da viabilidade econômica após os ajustes, e não simplesmente da concessão de maior número de oportunidades à licitante vencedora.*
>
> *27. Não obstante, merece ressalva o entendimento adotado pela UJ de que a reapresentação ou reelaboração de planilha corrigida configuraria apresentação de novo documento ou nova proposta, vedada pelo subitem 7.3.6 do edital. Essa interpretação foi utilizada, por exemplo, no parecer referente à Segplus (peça 76, p. 4) e reiterada no julgamento dos recursos administrativos (peça 8, p. 6-7).*
>
> *28. Tal compreensão não se mostra adequada, pois,* ***levada às últimas consequências****,* ***implicaria considerar vedada até mesmo a reapresentação da planilha após a correção de erro pontual identificada em diligência,*** *o que esvaziaria a própria finalidade do procedimento de saneamento. Conforme o Acórdão 1.811/2014-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman, erro no preenchimento da planilha de formação de preços não constitui motivo suficiente para a desclassificação da proposta quando a planilha puder ser ajustada sem necessidade de majoração do preço ofertado.*
>
> *29. Em função do exposto, considera-se que* ***há parcial*** *plausibilidade jurídica na irregularidade tratada neste tópico,* ***restrita ao entendimento de que a reapresentação de planilha corrigida configuraria,***

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81192866.

nova proposta ou novo documento. *Assim, será proposto dar ciência ao Senac/PR de que a correção e reapresentação da planilha em sede de diligência são admissíveis, desde que preservado o limite do valor global originalmente ofertado.*"

16. Ou seja, o ponto objeto da ciência se referiu especificamente à inadequação do entendimento manifestado, genericamente, de que a reapresentação ou reelaboração de planilha corrigida, por si só, configuraria apresentação de novo documento ou nova proposta.

17. A instrução esclareceu que tal compreensão, levada às suas últimas consequências, implicaria considerar vedada até mesmo a reapresentação de planilha após a correção de erro pontual identificado em diligência, o que esvaziaria a própria finalidade do procedimento de saneamento, em desacordo com o referido Acórdão 1.811/2014-Plenário.

18. Verifica-se que a questão foi apreciada no plano da tese jurídica e da hipótese de ela ser levada ao extremo. A ciência não afirmou que seria obrigatória a admissão de correções que comprometam materialmente a exequibilidade das propostas.

19. Ao contrário, a instrução reconheceu que não há direito do licitante à renovação indefinida da oportunidade de reformulação e que, após sucessivas análises e oportunidades de complementação já concedidas, não há obrigatoriedade de reiterações infinitas do ato de saneamento, sob pena de protelação injustificada do certame.

20. As preocupações manifestadas pelas embargantes, relativas à vedação de reformulação substancial de propostas e à necessidade de preservação de sua exequibilidade, não foram objeto de imputação de irregularidade.

21. Nesse contexto, a ciência contida no acórdão não colide com o entendimento manifestado no Acórdão 1.211/2021-Plenário ou com o disposto no art. 16, § 3º, do Regulamento de Licitações e Contratos das entidades, pois ambos tratam de hipótese distinta, referente à vedação à reformulação substancial da proposta, sendo que esta não foi autorizada pela deliberação embargada.

22. Correções que, embora mantendo o preço global, eliminassem a margem de lucro e alterassem a substância da proposta não foram abrangidas pela orientação, uma vez que, certamente, extrapolam o próprio conceito de saneamento.

23. Por fim, quanto à suposta ausência de apreciação dos efeitos práticos da contratação de empresa com margem zerada ou negativa e à invocação do art. 20 da Lindb, foi registrado na instrução, entre outros aspectos, que o afastamento de critérios questionados na denúncia não conduziria à classificação das empresas então desclassificadas, considerando que os pareceres técnicos apontaram outras inconsistências, inclusive de natureza trabalhista e previdenciária, que fundamentaram as desclassificações.

24. Portanto, tem-se que o inconformismo das embargantes não se dirige a vício de integração da deliberação, mas sim à própria orientação preventiva nela contida. A pretensão de atribuição de efeitos modificativos para reconhecer a improcedência da denúncia no tópico embargado revela, na realidade, o intuito de rediscutir o mérito da deliberação, finalidade que não cabe na via dos embargos de declaração.

25. Reitera-se que a ciência não impôs às entidades obrigação de reclassificar propostas ou de admitir correções que comprometam a sua exequibilidade, limitando-se a expedir orientação de natureza preventiva sobre entendimento pontual, cujo cumprimento deve ocorrer em futuros procedimentos licitatórios.

26. Em suma, inexistindo omissão ou contradição a serem sanadas, os embargos devem ser rejeitados.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81192866.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal aprove a minuta de deliberação que submeto à apreciação do Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 14 de outubro de 2026.

JORGE OLIVEIRA
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81192866.

ACÓRDÃO Nº 2848/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 004.009/2026-6.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração (em Denúncia)
3. Embargantes: Administrações Regionais do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac) e do Serviço Social do Comércio (Sesc) no Estado do Paraná
4. Unidades: Administrações Regionais do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac) e do Serviço Social do Comércio (Sesc) no Estado do Paraná
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: não atuou
8. Representação legal: Vanise Melgar Talavera (OAB/PR 27.316), Paulo Sergio de Souza (OAB/PR 20.977) e outros, representando a Administração Regional do Senac no Estado do Paraná; Otavio Fransolino Alves (OAB/PR 63.051), Israel Dias Leite (OAB/PR 120.617) e outros, representando a Administração Regional do Sesc no Estado do Paraná

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos os embargos de declaração opostos pelas Administrações Regionais do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac) e do Serviço Social do Comércio (Sesc) no Estado do Paraná contra o Acórdão 2.495/2026-Plenário, por meio do qual este Tribunal, entre outras providências, conheceu de denúncia sobre possíveis irregularidades na Concorrência 5/2025, destinada à contratação de serviço de vigilância patrimonial desarmada para o Senac/PR e o Sesc/PR, considerou-a parcialmente procedente e deu ciência às entidades sobre impropriedades identificadas,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992 e 277, inciso III, e 287 do Regimento Interno-TCU, em:

9.1. conhecer dos embargos de declaração e, no mérito, rejeitá-los; e

9.2. comunicar esta decisão aos embargantes.

10. Ata n° 40/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 14/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2848-40/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Jorge Oliveira (Relator), Jhonatan de Jesus, Odair Cunha e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81197168.