



PARECER

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 12/2026. CONTRATAÇÃO DE OBRA E SERVIÇOS DE ENGENHARIA PARA REFORMA E MANUTENÇÃO DO PRÉDIO DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE GRAVATAÍ. RECURSO ADMINISTRATIVO CONTRA A ACEITAÇÃO E CLASSIFICAÇÃO DA PROPOSTA VENCEDORA. ALEGAÇÃO DE REFORMULAÇÃO INDEVIDA DA PROPOSTA EM SEDE DE DILIGÊNCIA E DE "JOGO DE PLANILHA". NATUREZA SANEADORA DA DILIGÊNCIA. MANUTENÇÃO DO VALOR GLOBAL E AUSÊNCIA DE MAJORAÇÃO DE PREÇO. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO CONCRETA DE PREJUÍZO. PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS. PARECER PELO CONHECIMENTO E, NO MÉRITO, PELO DESPROVIMENTO DO RECURSO, COM MANUTENÇÃO INTEGRAL DO RESULTADO DO CERTAME. ADJUDICAÇÃO À EMPRESA VITORIOSA E HOMOLOGAÇÃO DO CERTAME.

I – RELATÓRIO

Trata-se de recurso administrativo interposto por **L. PLENTZ RUSSO & CIA LTDA.** (CNPJ n.º 34.210.367/0001-51), em face da decisão proferida no âmbito do Pregão Eletrônico n.º 12/2026, cujo objeto consiste na contratação de obra e serviços de engenharia para reforma e manutenção do prédio das Promotorias de Justiça de Gravataí, com área total de 1.663,48 m², situado na Rua Irmão Geraldo, nº 181, em Gravataí/RS, conforme especificações do Edital e seus Anexos (Evento 54).

Concluída a etapa de disputa e procedidas às diligências de praxe, sagrou-se classificada em primeiro lugar a empresa EXPLENDER LTDA. (CNPJ 38.948.114/0001-30). Convocada e cumpridas diligências destinadas ao esclarecimento de questionamentos da Área Técnica e à conformação das planilhas de custos em face do modelo padrão do órgão, a proposta foi aceita e a licitante foi habilitada (Eventos 59, pág. 87).



Inconformada, a empresa L. PLENTZ RUSSO & CIA LTDA. (CNPJ 34.210.367/0001-51) manifestou interesse e interpôs recurso administrativo sustentando, em síntese, que a Recorrida apresentou proposta final contendo planilha de custos unitários, contendo itens com descontos acima de 25%, objeto de diligência pela Pregoeira, destinada à comprovação de exequibilidade. Tendo as justificativas apresentadas pela licitante sido insuficientes, foi oportunizada a apresentação de nova planilha de custos, na qual a Recorrida uniformizou desconto de 18,01% em relação a todos os itens, o que configuraria, no entendimento da Recorrente, reformulação indevida da proposta após a fase de lances, caracterizando prática conhecida como “jogo de planilha”.

Em razão destes fatos, a Recorrente argumenta que a aceitação da proposta pela Administração, com base na nova planilha de custos unitários apresentada pela empresa Recorrida, feriu os princípios da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo, da legalidade, da transparência, da isonomia e da competitividade, preconizados no art. 5.º da Lei n.º 14.133/2021. Requer a suspensão dos atos realizados, declaração de nulidade do aceite da proposta da Recorrida, tendo como consequência a desclassificação desta proposta, por inexequibilidade, e o prosseguimento imediato do certame, com a licitante classificada em segundo lugar, LESSANDRO PLENTZ RUSSO EIRELI (CNPJ 34.210.367/0001-51), nos termos do §2º do artigo 165 da Lei Federal n. 14.133/2021.

As outras licitantes não manifestaram intenção de recorrer. A empresa recorrida não apresentou contrarrazões, conforme informação juntada nestes autos (Evento 59, pág. 57).



Instada, a Área Técnica (Divisão de Arquitetura e Engenharia – DAE) manifestou-se, apresentando razões para a manutenção das decisões adotadas em sessão (Evento 59, págs. 51-56).

Por sua vez, a Pregoeira, na Informação n.º 83/2026-ULic, opinou pelo conhecimento do recurso e, no mérito, pelo seu desprovemento, com a consequente adjudicação do objeto à empresa EXPLENDER LTDA. e homologação do certame (Evento 59, págs. 57-70).

É o relatório.

II – DA ADMISSIBILIDADE

O recurso administrativo encontra previsão no art. 165, inciso I, alíneas “b” e “c”, da Lei n.º 14.133/2021, que assegura a impugnação, no prazo de 3 (três) dias úteis, do ato de julgamento das propostas e da habilitação. Verifica-se, na espécie, a tempestividade da insurgência, bem como a legitimidade e o interesse recursal da recorrente, regularmente participante do certame e diretamente afetada pelo resultado impugnado.

Presentes, pois, os pressupostos extrínsecos e intrínsecos de admissibilidade, impõe-se o conhecimento do recurso.

III – DO MÉRITO

Adianta-se, desde logo, que a pretensão recursal não merece prosperar, alinhando-se esta Assessoria, no mérito, às manifestações da Área Técnica e da Pregoeira, cujos fundamentos se revelam tecnicamente sólidos e juridicamente consistentes, consoante se passa a demonstrar.



III.1 – Da natureza saneadora das diligências e do regime de saneamento de propostas ("readequação" da planilha)

A apresentação de planilha readequada ao valor global final, oportunizada ao licitante vencedor, ou seja, ao detentor da proposta classificada em primeiro lugar entre as demais, não representa situação excepcional, como sugerem as razões da Recorrente. Ao contrário, decorre de exigência expressa contida na Lei Federal nº 14.133 /2021 para obras e serviços de engenharia, desde que preservados o objeto da contratação, os quantitativos e o valor global da proposta vencedora, nos termos do artigo 56, a seguir transcrito (*grifos nossos*):

CAPÍTULO IV

DA APRESENTAÇÃO DE PROPOSTAS E LANCES

[...]

Art. 56. O modo de disputa poderá ser, isolada ou conjuntamente:

I - aberto, hipótese em que os licitantes apresentarão suas propostas por meio de lances públicos e sucessivos, crescentes ou decrescentes;

II - fechado, hipótese em que as propostas permanecerão em sigilo até a data e hora designadas para sua divulgação.

[...]

§ 5º Nas licitações de **obras ou serviços de engenharia**, após o julgamento, **o licitante vencedor deverá reelaborar e apresentar à Administração**, por meio eletrônico, as **planilhas** com indicação dos **quantitativos** e dos **custos unitários**, bem como com detalhamento das Bonificações e Despesas Indiretas (BDI) e dos Encargos Sociais (ES), com os respectivos **valores adequados ao valor final da proposta vencedora**, admitida a **utilização dos preços unitários, no caso de empreitada por preço global**, empreitada integral, contratação semi-integrada e contratação integrada, exclusivamente para eventuais adequações indispensáveis no cronograma físico-financeiro e para balizar excepcional aditamento posterior do contrato.



No caso em análise, foi oportunizada à Licitante, ora Recorrida, a reelaboração das planilhas com indicação de quantitativos, custos unitários e detalhamentos correspondentes, a fim de adequação destes ao valor final da proposta classificada em primeiro lugar no certame. A análise técnica, subsequente à juntada desta planilha reelaborada, entendeu pela necessidade de esclarecimentos adicionais, com o objetivo de verificar a exequibilidade de alguns itens cujos valores unitários superavam 25% de desconto em relação à planilha referencial de preços da Administração para este certame. Quando da apresentação de esclarecimentos para elucidação das dúvidas da Área Técnica, a Licitante, ora Recorrida, optou por superá-las, não com esclarecimentos adicionais, mas pela juntada de nova planilha com desconto linear de 18,01% em relação a todos os insumos previstos, o que, com o sinal positivo da Área Técnica, foi aceito pela Administração.

A primeira manifestação técnica, importante frisar, não concluiu pela inexequibilidade da proposta, limitando-se a registrar dúvidas quanto a determinados preços unitários e a recomendar complementação de informações. Não havendo conclusão técnica pela inviabilidade da execução contratual, mostrou-se legítima a abertura de diligência complementar para saneamento.

As diligências promovidas pela Pregoeira, portanto, tiveram função estritamente saneadora, voltadas ao esclarecimento de carências observadas pela Área Técnica em alguns pontos das planilhas de custos, com vistas à aferição da exequibilidade da proposta, sem alteração de critérios de julgamento, sem inovação nas regras do certame e, ponto nodal, sem majoração do valor global ofertado, em estrita observância ao artigo 56 da Lei Federal n.º 14.133/2021, acima mencionado, e ao edital, trecho a seguir reproduzido:

7. CLASSIFICAÇÃO E DESCLASSIFICAÇÃO DE PROPOSTA



7.1. A verificação da conformidade das propostas poderá ser feita **exclusivamente em relação à proposta mais bem classificada**.

7.1.1. A Administração realizará a análise da exequibilidade das propostas apresentadas, com base nos preços unitários e globais ofertados, em consonância com os princípios da razoabilidade, vantajosidade e segurança da contratação.

7.1.2. Não havendo inconsistências ou indícios de inexequibilidade, a proposta será aceita.

7.1.3. Caso sejam identificados **indícios de inexequibilidade** na proposta de preços, ou se houver necessidade de esclarecimentos adicionais, o Pregoeiro poderá **instaurar diligência** para que a licitante comprove a viabilidade de sua proposta.

7.1.4. Serão consideradas presumivelmente inexequíveis ou com sobrepreço, para fins de análise mais aprofundada, as propostas que apresentarem:

- a) Valor global inferior a 75% do valor estimado pela Administração;
- b) Para efeito de avaliação da exequibilidade e de verificação de eventual sobrepreço, serão considerados, além do preço global ofertado, os quantitativos e os preços unitários reputados relevantes pela Administração;
- c) Valores unitários totais (coluna "Total Unitário") superiores aos valores constantes da planilha orçamentária resumida - Anexo B do Termo de Referência.

7.1.4.1. Nesses casos, a licitante será convocada a apresentar, no prazo estabelecido pelo Pregoeiro, justificativas e comprovações técnicas e /ou econômicas que **demonstrem a viabilidade da execução nas condições propostas**, devendo:

[...]

7.4. Se houver **indícios de inexequibilidade da proposta de preço**, ou em caso da necessidade de **esclarecimentos complementares**, **poderão ser efetuadas diligências**, para que a empresa comprove a exequibilidade da proposta.

[...]



9. CRITÉRIO DE JULGAMENTO DA PROPOSTA, ESTIMATIVA DO VALOR E DATA DO ORÇAMENTO BASE.

9.1. No julgamento da proposta será considerado o critério do MENOR PREÇO GLOBAL, nos termos do artigo 33 da Lei n.º 14.133/2021, desde que as mesmas atendam às exigências deste Edital.

Como bem referiu a Unidade de Licitações, por meio da manifestação da Pregoeira (Evento 59, pág. 68), a Lei Federal (§5º do artigo 56) exige que o licitante vencedor de certame, cujo objeto envolva obras e serviços de engenharia, reelabore a planilha após o julgamento, adequando-a ao valor global final (*grifos nossos*):

O **regime jurídico das licitações mudou**. A nova lei agora determina disputa de lances para os casos de obras e serviços de engenharia. A **planilha inicial** serve apenas de **referência** para a licitante não aumentar preços e quantidades. A tônica de uma licitação atualmente é REDUÇÃO E READEQUAÇÃO de valores.

A **primeira proposta** da RECORRIDA foi uma **cópia da Planilha de custos unitários publicada pela administração**. A proposta final deveria ser ajustada aos valores ofertados na disputa de preços.

Então o **ajuste na planilha obedeceu à lei** [...].

A diligência realizada não resultou na apresentação de nova proposta comercial, mas apenas na **readequação** da planilha de composição dos custos para demonstrar a **exequibilidade do valor global já ofertado e classificado em primeiro lugar**. Permaneceram inalterados o objeto, os quantitativos, as especificações técnicas, o prazo de execução e o preço global da contratação.

Ademais, a **RECORRENTE não demonstrou a suposta quebra de isonomia entre os licitantes**, a qual, se existente, poderia alterar a lista de classificação ou aumento do valor da proposta vencedora. Não é o caso.

Portanto, as medidas realizadas durante o certame vão ao encontro do princípio do formalismo moderado, que permeia a Lei n.º 14.133/2021 (art. 5.º), e tem esteio na jurisprudência consolidada das Cortes de Contas. Por esse motivo, como atestam o



conteúdo dos acórdãos do TCU n.º 830/2018[1] e n.º 906/2020[2], a planilha de preços funciona como elemento instrumental, subsidiário ao preço global, desde que garantidas a vantajosidade e a exequibilidade da proposta.

As diligências envolvendo o saneamento de erros ou falhas formais das propostas e respectivas planilhas têm lastro no princípio do formalismo moderado e da instrumentalidade das formas, bem como nas disposições do próprio edital (subitens 6.4.2, 6.4.2.2, citados mais abaixo, e 7.6, já transcrito), que admitem o ajuste das planilhas desde que não alterem a substância das propostas nem majorem o preço. A distinção, todavia, em nada infirma a regularidade do procedimento, antes a confirma, porquanto a atuação da Pregoeira encontrou respaldo expreso na legislação e no instrumento convocatório.

Precedente recente do TCU, no julgamento do Acórdão 1064/2026[3] – Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), guardadas as peculiaridades do caso concreto, respalda a atuação da Pregoeira no caso sob análise, que vai ao encontro da jurisprudência pacificada naquele Tribunal de que erros formais e materiais, constantes em planilhas de custos e formação de preços em obras de engenharia, desde que não seja alterado o valor global proposto, podem ser sanados (*grifos nossos*):

9.8.1.1. conduta: emissão de parecer classificando como insanáveis os erros das planilhas de custos e formação de preços apresentadas pelos licitantes Ravy Construções, Projetos e Serviços Ltda., Engmaq Engenharia e Locação, Superjet Serviços de Engenharia Ltda. e Concretisa Construtora Ltda., **contrariando jurisprudência pacífica do TCU de que é possível sanear erros formais e materiais, desde que não seja alterado o valor global proposto;**

[...].



No mesmo julgamento, fica demonstrado que há irregularidade grave quando, por conta de erros (formais/materiais) sanáveis, é desclassificada proposta que traria benefício econômico potencial à Administração:

Diversamente, em despacho, à peça 42, julguei haver a plausibilidade de **irregularidade grave na desclassificação de diversas propostas por vícios meramente formais de planilhas e composições de custos**, sem que fosse oportunizado às licitantes o saneamento das falhas, **em desacordo com a jurisprudência consolidada desta Corte**.

[...]

Concordo com a unidade técnica quando apontou, em seu relatório instrutivo, que **as impropriedades verificadas nas planilhas de custos e de formação de preços - ainda que relacionadas a BDI, encargos sociais, regime tributário ou composição de mão de obra** - não autorizavam, por si sós, a eliminação sumária das propostas. À luz da jurisprudência desta Corte, **erros materiais e formais que não impliquem alteração do valor global devem ser objeto de diligência saneadora** (Acórdão 1734/2009-TCU-Plenário, 2.546/2015-Plenário, 370/2020-Plenário, 1.204/2024-Plenário, 641/2025-Plenário).

É possível compreender que a condução do certame ora sob análise, em razão das diligências da Pregoeira, com apoio na Área Técnica, nos oferece exemplo oposto ao caso analisado pelo TCU e aqui transcrito, para o qual foi necessária a anulação de atos que julgaram irregulares propostas por conta de erros sanáveis nas planilhas de composição de preços, impondo sobrepreço injustificado, em razão disso, à Administração, como destaca o trecho da conclusão, elaborada pelo eminente Relator Benjamin Zymler, ainda neste acórdão (grifos nossos):

Por fim, [...] reputo cabível chamar a sua responsabilidade, uma vez que a unidade técnica lhe atribui a emissão dos **pareceres** que não apenas apontaram inconsistências nas **planilhas** apresentadas, mas as **qualificaram como "insanáveis"**, em **desacordo** com a **jurisprudência consolidada** desta Corte acerca da possibilidade de **saneamento de erros formais e materiais sem alteração do valor**



global da proposta. A relevância de sua atuação é manifesta, pois os documentos de sua lavra serviram de **fundamento técnico para as desclassificações indevidas e, por conseguinte, influíram diretamente no resultado do certame.**

[...]

VI - Conclusão

[...] Nos termos dos arts. 147 e 148 da Lei 14.133/2021, a declaração de nulidade do contrato deve ser precedida da avaliação de suas consequências práticas e da ponderação entre os efeitos da invalidação e os da preservação do ajuste. No caso concreto, essa ponderação conduz à **anulação dos atos subsequentes ao julgamento irregular das propostas**, inclusive do Contrato 401/2025-SDC. **Isso porque as falhas verificadas comprometeram a competitividade, a motivação e a transparência do certame, resultando na contratação de proposta R\$ 2.531.196,24 superior à melhor oferta indevidamente afastada**, valor que representa benefício econômico potencial expressivo em favor da Administração e da coletividade.

Ademais, não se identificam nos autos consequências práticas relevantes que recomendem a manutenção do contrato inválido. [...] Diante da ausência de demonstração de danos concretos superiores e considerando a materialidade do benefício econômico decorrente da correção do vício, concluo que, à luz do interesse público, os benefícios da anulação superam os custos e riscos da manutenção do ajuste.

A jurisprudência do TCU também é firme no sentido de que a diligência constitui instrumento destinado à busca da proposta mais vantajosa e à mitigação do formalismo excessivo, não podendo ser utilizada para alterar substancialmente a proposta, mas tampouco devendo ser afastada quando capaz de esclarecer inconsistências ou confirmar a exequibilidade da contratação.

Adilson Abreu Dallari[4], mesmo ainda sob o enfoque da Lei 8.666/93, observava que a realização de diligências envolve um “direito do licitante”, independentemente da previsão em edital. Mais precisamente, consignava que (*grifos nossos*):



[...] esse direito sempre existe e a ele corresponde um dever da Administração em proceder às **diligências necessárias à complementação ou correção das propostas**, sempre com o intuito de aumentar o universo de proponentes.

[...]

A atividade da Administração não pode ser meramente passiva, sob pena de tornar inúteis as exigências contidas no ato convocatório.

Nesse mesmo sentido, Victor Aguiar Jardim de Amorim[5], analisando os regramentos da atual lei de Licitações e Contratos Administrativos, destaca que (*grifos nossos*):

[...] não apenas nos casos de omissão ou obscuridade nos documentos de habilitação e/ou da proposta, mas, havendo falha formal, há, a bem da verdade, não uma faculdade, mas um **poder-dever do agente de contratação de realizar a diligência**, superando-se o dogma do formalismo excessivo e prestigiando a razoabilidade e a busca da eficiência, a ampliação da competitividade e a proposta mais vantajosa para a Administração.

O cerne da irresignação da recorrente está na alegação de que o agir da Administração, por meio das diligências citadas, buscando esclarecimentos para que a Área Técnica (DAE) pudesse confirmar a exequibilidade, apenas em relação à proposta melhor classificada na fase de lances, afrontaria o dever de vinculação ao edital e de preservação do caráter isonômico do processo licitatório. Não prospera a inconformidade.

Como leciona a clássica doutrina de Hely Lopes Meirelles[6], o edital é a “lei interna da licitação”, vinculando tanto a Administração quanto os proponentes aos seus termos. Nessa exata medida, ao observar a planilha-modelo do Anexo II, a Administração não violou, mas, ao contrário, prestigiou o princípio da vinculação ao instrumento convocatório.



Reforçam essa conclusão os próprios dispositivos editalícios. O subitem 6.4.2.2, já referido, estabelece que (i) eventuais erros no preenchimento da planilha não constituem motivo para desclassificação de propostas, (ii) será possível ajustar pelo licitante, no prazo indicado pelo Pregoeiro, desde que não haja majoração do preço, limitando-se estes ajustes a sanar erros ou falhas que não alterem a substância das propostas. Exatamente o que ocorreu no caso concreto. Houve ajustes, manutenção do preço, sem alteração da substância da proposta. Transcreve-se, por oportuno, o regramento citado (Evento 54, págs. 08-09, *grifos nossos*):

6.4.2. A apresentação da proposta final consiste em registrar os preços ofertados no sistema, nos campos próprios para tanto, bem como anexar o(s) seguinte(s) arquivo(s):

[...]

6.4.2.1. No preenchimento da Planilha de Orçamento Resumido, devem ser observados os preços máximos unitários de material e mão de obra constantes da planilha modelo, não sendo permitida a modificação de estrutura do orçamento, fórmulas, acréscimos ou supressões de itens ou modificação de quantitativos. Somente será permitido o preenchimento dos preços unitário de material e mão de obra definidos pelo licitante. Os valores numéricos dos preços unitários da planilha orçamentária deverão ter duas casas decimais.

6.4.2.2. Erros no preenchimento da planilha **não constituem motivo para a desclassificação da proposta**. A planilha **poderá ser ajustada pelo licitante, no prazo indicado pelo Pregoeiro, desde que não haja majoração do preço**. O ajuste de que trata este dispositivo se limita a sanar erros ou falhas que não alterem a substância das propostas.

[...].

A Pregoeira, com base nos itens 7.1.3, 7.1.4.1 e 7.4 do edital, assentou na Informação nº 83/2026-ULic que (Evento 59, pág. 59, *grifos nossos*):



A empresa **melhor classificada** apresentou, em curto prazo, a **justificativa para os descontos nos itens apontados, já destacando que poderia ter aplicado o desconto de forma linear, mas optou por reduzir nos pontos em que entendia ser mais favorável à empresa**, tanto em material, como mão de obra. Sustentou que o desconto de 18% frente ao estimado é exequível e dentro dos limites propostos na lei. Apresentou as justificativas para os itens apontados pela área técnica.

Houve manifestação da área técnica sobre a diligência, contrapondo as justificativas apresentadas, entendidas como deficientes em comparação à planilha modelo da administração, indicando possíveis diferenças de materiais, deficiência de materiais complementares ou alteração substancial na execução. Questionou, ainda, os descontos quanto à mão de obra de alguns itens, que demonstravam possível inadequação à execução do serviço.

Importa registrar que a primeira manifestação da DAE não concluiu pela inexecutabilidade da proposta, mas apenas pela insuficiência dos elementos então apresentados para afastar dúvidas pontuais sobre determinados preços unitários. Justamente por essa razão foi instaurada diligência complementar. Em resposta a esta segunda solicitação da Área Técnica, a primeira classificada apresentou nova planilha (Evento 59, pág. 60, *grifos nossos*):

[...] optando por **aplicar o desconto linear de 18,01% em todos os insumos**, mantendo o valor da proposta global e respeitando os percentuais definido [sic] na lei.

Cumprir observar que o critério de julgamento estabelecido no edital foi o de menor preço global. Assim, **a competição entre os licitantes ocorreu em torno do valor global da contratação**, não havendo alteração do preço ofertado pela Recorrida após o encerramento da fase de lances.

Recebida a justificativa da segunda diligência, os documentos foram passados à área técnica, que **concluiu que a proposta apresentada pela empresa Explender “não possui inconformidades”**, autorizando o seguimento para as demais fases.



Após a apresentação da planilha readequada e dos esclarecimentos adicionais, a Área Técnica concluiu expressamente pela inexistência de inconformidades e pela manutenção da exequibilidade da contratação, circunstância que afasta qualquer alegação de contradição na atuação administrativa. Houve a retomada do certame, ficando consignado que “os documentos de proposta foram recebidos e analisados pela área técnica e pregoeira, concluindo que ATENDE [sic] ao edital” (Evento 59, pág. 86), sendo assim aberta a fase de habilitação, durante a qual restou habilitada a empresa recorrida (Evento 59, pág. 87).

Registre-se, por fim, que o valor final ofertado (R\$ 1.800.000,00) está muito distante do patamar de 75% do valor estimado pela Administração (R\$ 2.195.455,21), previsto no §4º do art. 59 da Lei nº 14.133/2021 como critério objetivo de presunção de inexequibilidade, o que reforça a regularidade da aceitação da proposta.

Como visto, as diligências promovidas pela Pregoeira, tiveram função estritamente saneadora, voltadas a esclarecer inconsistências das planilhas de custos e a aferir a exequibilidade da proposta, sem alteração de critérios de julgamento, sem inovação nas regras do certame e, ponto nodal, sem majoração do valor global ofertado, em estrita observância ao edital e à Lei Federal n.º 14.133/2021.

III.2 – Da alegação da presença de “jogo de planilha”

A Recorrente afirma que a conduta da empresa Recorrida, ao elaborar nova planilha de preços com desconto linear sobre os preços unitários do certame, “apresenta efeitos característicos de **jogo de planilha**” (Evento 59, pág. 09). Segundo a própria Recorrente, este expediente é utilizado para designar “práticas de distorção dos preços unitários” transferindo riscos para a Administração a partir de uma planilha manipulada para a produção de “vantagem indevida”.



A segunda planilha apresentada pela empresa Recorrida, na qual foi atribuído desconto linear a todos os preços unitários, produziu resultado oposto daquele buscado pelo "jogo de planilha", como bem lembrou a Pregoeira em suas razões (Evento 59, pág. 67, *grifos nossos*):

Não se verifica, no caso concreto, a ocorrência da prática conhecida como "**jogo de planilha**". Tal prática **caracteriza-se**, em regra, pela manipulação estratégica dos preços unitários para gerar vantagens econômicas futuras durante a execução contratual, mediante **concentração de preços elevados em itens suscetíveis de aditamento ou medição antecipada**.

No presente caso, ocorreu situação inversa. A licitante vencedora apresentou planilha readequada com **distribuição linear do desconto** global ofertado entre os diversos itens do orçamento, **mantendo inalterado o valor total da proposta, os quantitativos previstos e as especificações técnicas do objeto**.

A **área técnica analisou** a planilha readequada apresentada na segunda diligência, **concluindo** expressamente pela **inexistência de inconformidades e pela manutenção da exequibilidade da contratação**, inexistindo qualquer elemento concreto que permita concluir pela ocorrência de desequilíbrios na composição dos preços ou potencial prejuízo à Administração.

Ao invés de justificar descontos maiores em alguns valores unitários, optou a Recorrida por aplicar desconto linear sobre todos os preços, mantendo-se intocado o valor global mais vantajoso à Administração. Importante frisar que todas as licitantes que chegassem a essa fase do certame teriam a mesma oportunidade, para promoção de ajustes na planilha de preços, a exemplo do que foi solicitado à primeira classificada, ora Recorrida, inexistindo dúvida quanto ao tratamento isonômico garantido a todos, nos exatos termos do edital.



Ademais, a oscilação percentual item a item, isoladamente, não configura jogo de planilha quando (i) não há concentração de preços elevados em itens sujeitos a aditamento/medição antecipada, o que foi afastado pela adoção do desconto linear, já mencionado; e quando (ii) a Área Técnica atesta a compatibilidade com o orçamento de referência, o que foi atestado pela Divisão de Arquitetura e Engenharia (Evento 59, pág. 54):

Inicialmente, foram identificadas inconsistências formais na planilha orçamentária apresentada, razão pela qual a documentação foi encaminhada à licitante para reanálise e eventual correção dos apontamentos efetuados.

A planilha orçamentária final apresentada pela licitante vencedora foi então submetida à análise técnica e orçamentária, verificando-se sua compatibilidade com o orçamento de referência, os quantitativos previstos e as especificações técnicas estabelecidas no Edital.

Na análise realizada, constatou-se que a empresa optou por aplicar desconto linear aos itens da planilha para adequação ao valor global ofertado na etapa de lances. Tal procedimento não promoveu qualquer alteração no objeto licitado, nos quantitativos, nas especificações técnicas dos serviços ou no valor global da proposta vencedora.

Sob o aspecto técnico, não foram identificadas inconsistências nos preços unitários nem elementos capazes de comprometer a exequibilidade da contratação ou a compatibilidade da planilha com o orçamento de referência. Dessa forma, inexistiu óbice técnico à aceitação **da planilha final apresentada**.

Concluindo, se o “jogo de planilha” consiste na concentração de preços elevados em itens estratégicos, sujeitos a aditamento ou medição antecipada, e com isso, amplia riscos à execução contratual, a aplicação de distribuição linear do desconto, observada em nosso caso, produziu o resultado oposto, ao minimizar estes riscos, em benefício à execução contratual e à Administração.

III.3. Da isonomia entre licitantes na sequência procedimental da diligência



A Recorrente insurge-se em relação ao fato de que somente à empresa Recorrida foi franqueada uma (Evento 59, pág. 09):

[...] segunda oportunidade de formular preços [unitários] após conhecer os pontos que haviam provocado dúvidas quanto à exequibilidade, enquanto os demais licitantes permaneceram vinculados às propostas originalmente apresentadas.

É correto afirmar que apenas a proposta mais bem classificada foi submetida às diligências de exequibilidade. Contudo, tal circunstância não configura ofensa à isonomia, porquanto decorre diretamente do art. 59, §1º, da Lei nº 14.133/2021 e do item 7.1 do edital, que autorizam a verificação da conformidade exclusivamente em relação à proposta mais bem classificada, nos seguintes termos:

Lei Federal n.º 14.133/2021

Art. 59. Serão desclassificadas as propostas que:

[...]

§ 1º A verificação da conformidade das propostas poderá ser feita exclusivamente em relação à proposta mais bem classificada.

Edital do Pregão Eletrônico n. 12/2026

7. CLASSIFICAÇÃO E DESCLASSIFICAÇÃO DE PROPOSTA

7.1. A verificação da conformidade das propostas poderá ser feita exclusivamente em relação à proposta mais bem classificada.

A verificação de conformidade, como demonstrado, ocorre apenas em relação à proposta mais bem classificada, exatamente como ocorreu no caso dos presentes autos.

III.4. Da ausência de demonstração concreta de prejuízo ao julgamento objetivo, à legalidade, à transparência, à isonomia, à competitividade e ao erário



Por derradeiro, ainda que se admitisse, por hipótese argumentativa, alguma irregularidade, não haveria espaço para a nulidade pretendida em relação à segunda diligência da Pregoeira e à nova planilha de preços apresentada pela Adjudicatária Recorrida, com descontos lineares (Evento 59, pág. 27), à míngua de demonstração concreta de prejuízo. Vigora, no direito administrativo, o princípio segundo o qual não se decreta nulidade sem prejuízo (*pas de nullité sans grief*), corolário da instrumentalidade das formas e do interesse público.

No caso concreto, a própria realidade dos autos infirma a tese de prejuízo, porquanto a todos que alcançassem a fase pertinente seria assegurada a oportunidade de ajustar as planilhas ou de apresentar justificativas. Além disso, não houve majoração do valor global da proposta vencedora, com efetiva preservação da vantajosidade da contratação.

De seu turno, a recorrente limitou-se a alegações genéricas e abstratas de que houve violação à isonomia, às regras do edital, ao julgamento objetivo, à legalidade, à transparência, à competitividade e à segurança jurídica. Ausente prova em contrário, milita em favor dos atos administrativos a presunção de legitimidade e de veracidade. Na lição de Celso Antônio Bandeira de Mello[7], a presunção de “legitimidade é a qualidade, que reveste também atos, de se presumirem verdadeiros e conformes o Direito, até prova em contrário”.

Não se pode olvidar que a nulidade não deve ser reconhecida apenas pela infração à norma formal, mas sim quando se verificar que essa irregularidade, mediante a devida ponderação, enseja a preponderância de um prejuízo efetivo ao interesse



público ou aos licitantes. Essa abordagem se aproxima da ideia de instrumentalidade da licitação, superando a noção de procedimento que seja um fim em si mesmo, de aplicação rígida ou meramente burocrática.

Citando a doutrina de Ronny Charles Lopes de Torres[8], é correto concluir que:

[...] constatada a possibilidade de saneamento do defeito e de inexistência de lesão ao interesse público ou a terceiros, o ato há que ser convalidado, como meio para o administrador “buscar sempre a decisão que melhor realize o interesse público”. De outro lado, nas hipóteses em que a anulação do ato se mostre mais consentânea com o “interesse público”, a Administração há que anular o ato.

Em suma, afasta-se a hipótese de vício insanável, pois não houve desatendimento às regras do edital, além de não ter restado demonstrada a existência de prejuízo à Administração ou aos licitantes. A proposta vencedora foi submetida à análise técnica, às diligências previstas no edital e ao exame de exequibilidade previsto na Lei nº 14.133/2021, sendo considerada apta à contratação sob os aspectos técnico, econômico e jurídico, tudo em observância aos princípios da razoabilidade, da vantajosidade e da segurança da contratação (item 7.1.1 do Edital), nada havendo a macular a regularidade do feito.

O entendimento acima destacado é reforçado pelas alterações ocorridas na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro - LINDB, em especial, artigos 20 e 21, que impõem ao Administrador Público (mas também à esfera controladora e judicial), a necessidade de ponderação das consequências práticas dos seus atos, passando a adotar o princípio do consequencialismo como alicerce do agir administrativo, refutando, por conseguinte, a prolação de decisões alicerçadas em meros valores abstratos desprovidos de efetiva consideração das peculiaridades do caso concreto.

IV – CONCLUSÃO



Ante o exposto, esta Assessoria Jurídica OPINA:

a) pelo CONHECIMENTO do recurso administrativo interposto por L. PLENTZ RUSSO & CIA LTDA. e, no mérito, pelo seu DESPROVIMENTO, mantendo-se íntegro o entendimento adotado pela Pregoeira;

b) pela ADJUDICAÇÃO do objeto licitado à empresa EXPLENDER LTDA., no valor total global de R\$ 1.800.000,00 (um milhão e oitocentos mil reais), e pela HOMOLOGAÇÃO do Pregão Eletrônico n.º 12/2026.

É o parecer.

TIAGO CARDOSO,
Assessor Jurídico,
Unidade de Assessoramento Jurídico.

Visto.

RAFAEL RUARO DE MENEGHI
Coordenador,
Unidade de Assessoramento Jurídico.

De acordo.

À consideração do Senhor Diretor-Geral.

ALICE FARINA FRAINER
Coordenadora,
Divisão de Contratos e Assessoramento Jurídico.

[1] A representação apontou a desclassificação da empresa JJ Barroso Ltda. por erro em item de valor reduzido (R\$ 15.040,16, equivalente a 0,24% do total da proposta), o que teria resultado na aceitação de proposta menos vantajosa da empresa Amazoncreto Ltda., com diferença de R\$ 715.765,40, configurando possível dano ao erário. A análise técnica indicou que a desclassificação foi excessivamente formalista, contrariando jurisprudência do TCU que permite a correção de erros materiais sem alteração do valor global da proposta.



Disponível em <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2300310>.

[2] O Tribunal destacou que as planilhas de custos, previstas no edital como instrumento subsidiário, foram utilizadas de forma inadequada para desclassificar propostas, contrariando o critério de menor preço global estabelecido no edital. Além disso, a jurisprudência do TCU reforça que erros formais em planilhas não devem, em regra, justificar a exclusão de propostas.

Disponível em <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2406443>.

[3] Disponível em <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2764078>.

[4] **Aspectos Jurídicos da Licitação**. 7ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, págs. 139-140.

[5] **Manual de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14.133, de 1º de abril de 2021**. Coordenação de Maria Sylvia Zanella Di Pietro. 3ª edição. Rio de Janeiro: Forense, pág. 193.

[6] **Direito Administrativo Brasileiro**. 26ª edição. Malheiros Editores, São Paulo, 2001, pág. 259.

[7] **Curso de Direito Administrativo**. 29ª edição. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., pág. 423.

[8] **Leis de Licitações Públicas Comentadas**. 13ª ed. São Paulo: Editora JusPodivm, pág. 776.

Documento assinado digitalmente por (verificado em 04/09/2026 14:03:00):

Nome: **Tiago Cardoso**

Data: **28/08/2026 16:38:18 GMT-03:00**

Nome: **Rafael Ruaro de Meneghi**

Data: **28/08/2026 17:12:51 GMT-03:00**

1/2

Nome: **Alice Farina Frainer**
Data: **31/08/2026 12:45:21 GMT-03:00**

Documento eletrônico assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. A conferência de autenticidade do documento está disponível no endereço eletrônico:

"<http://www.mprs.mp.br/autenticacao/documento>"
informando a chave **000056804196@SIN** e o CRC **31.0810.2639**.

2/2