



Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional
Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba
5ª Assessoria Jurídica Regional

REF. PROC. Nº: 59550.001114/2025-50-E

INTERESSADA: 5ª SL

PARECER Nº 004/2026/AJ/CVCS

EMENTA. LICITAÇÃO. ANÁLISE DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS. DECISÃO LASTREADA EM PRINCÍPIOS (COMEZINHOS) QUE REGEM O PROCEDIMENTO LICITATÓRIO E NA JURISPRUDÊNCIA PACÍFICA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. DESPROVIMENTO.

I. SÍNTESE DA CONSULTA.

Trata-se de solicitação de análise, sob o aspecto jurídico, de recursos interpostos por duas empresas licitantes em face de decisão proferida por agente de contratação em sessão pública da licitação eletrônica nº 90016/2025, formalizada pela Secretaria Regional de Licitações da 5ª SR/AL (peça 64).

A comissão de licitação relata que, em 18/12/2025, foi aberta a sessão pública do referido certame, classificando-se a empresa Orion Construtora Ltda em primeiro lugar, após a fase de lances.

Aduz, ainda, que: a) tal empresa (ora recorrida) fora convocada para enviar proposta com ajustes em determinados itens da planilha de composição de preços e declaração entregue através do Programa Gerador do Documento de Arrecadação do Simples Nacional – Declaração PGDAS-D; b) após a promoção de diligências, acatou a proposta financeira da recorrida, declarando-a habilitada; e c) após as fases de análise de proposta de preços e habilitação, houve o registro de intenção de interposição de recurso pelas licitantes Zeferino Santos Construções Ltda e Magalhães Construções e Engenharia Ltda.

As respectivas razões recursais foram apresentadas (peças 60 e 61).

Em síntese, a licitante Zeferino Santos Construções Ltda (Martins de Carvalho Construções) sustenta que:



Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional
Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba
5ª Assessoria Jurídica Regional

-
- a) A condução do certame se afastou das disposições expressamente previstas no edital, comprometendo a legalidade, a isonomia e a segurança jurídica do procedimento;
 - b) A empresa declarada vencedora apresentou proposta de preços eivada de inúmeros erros graves, que foram identificados pela Administração;
 - c) As diligências promovidas pela Administração (solicitação de correção dos erros identificados na proposta de preços) ultrapassaram os “limites da razoabilidade” e não estão em consonância com a legislação de regência e regras do edital, já que passou a exigir a “correção de vícios de grande magnitude, listando inúmeros erros que extrapolam, de forma inequívoca, a noção de simples equívocos pontuais ou lapsos materiais”;
 - d) A recorrida deveria ter apresentado a composição do BDI observando exclusivamente as alíquotas efetivamente incidentes sobre sua atividade, apuradas mediante a fórmula legal prevista na lei complementar nº 123/2006, que define a alíquota aplicável à empresa optante pelo Simples Nacional.

Ao final, pleiteou o provimento integral do recurso no sentido de reformar a decisão que declarou habilitada a licitante Orion Construtora e dar prosseguimento ao certame com a convocação, em sequência, das demais empresas participantes.

A licitante Magalhães Construções (Smart Grout Engenharia), por seu turno, alega que o valor global informado no orçamento sintético da proposta da Orion Construtora diverge do apresentado na Composição Analítica de Custos, o que dificulta a correta identificação do preço efetivamente ofertado pela empresa.

Para a recorrente, há inconsistência entre os documentos que compõem a mesma proposta, com diferença nos valores globais apresentados. Requereu, por fim, que tal divergência fosse analisada, adotando-se as providências aptas a assegurar a regularidade e a transparência do procedimento de disputa.

Instada a se manifestar, a recorrida ofereceu contrarrazões (peça 62).

Os autos foram remetidos a esta unidade para a emissão de parecer jurídico.

É o que importa a relatar.



Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional
Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba
5ª Assessoria Jurídica Regional

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primeiramente, é importante registrar que incumbe à Assessoria Jurídica, nos termos do Regimento Interno da Codevasf, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, pois lhe cabe assessorar os gestores públicos no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados, no âmbito desta empresa pública.

Assim, não lhe compete adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, que estão reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira, conforme preconizado no Enunciado nº 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU – **BPC nº 7**¹.

Vale enfatizar que o mérito das informações prestadas nos presentes autos é de responsabilidade única e exclusiva de quem as emitiu e dos gestores que a adotaram e anuíram (ou venham fazê-lo), escapando do âmbito de competência desta AJ o seu escrutínio.

Pois bem. É cediço que a Codevasf, na condução dos procedimentos licitatórios, deve observar, dentre outros, os princípios da legalidade, impessoalidade, transparência, razoabilidade, proporcionalidade, eficiência, isonomia e vinculação ao instrumento convocatório (expressos na lei nº 13.303/2016 “Lei das Estatais” e no Regulamento Interno de Licitações e Contratos da companhia).

O princípio do formalismo moderado, por sua vez, passou a ganhar contornos normativos com a edição da lei nº 14.133/2021 (atual “Lei Geral de Licitações”).

Reconhece-se que, sob a égide da lei nº 8.666/1993 (“Lei Geral de Licitações” revogada), a interpretação do princípio da vinculação ao instrumento convocatório frequentemente resultava em um formalismo exacerbado. Pequenas falhas ou omissões

¹ A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.



Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional
Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba
5ª Assessoria Jurídica Regional

documentais, de caráter meramente formal, eram suficientes para inabilitar licitantes, ainda que suas propostas fossem as mais vantajosas para a Administração Pública.

Ou seja, a rigidez ocasionada por tal diploma legal – em muitos casos – sacrificava a própria eficiência e a economicidade do procedimento de disputa.

Em reação a isso, a doutrina e a jurisprudência – notadamente a do TCU – passaram a desenvolver, nos últimos anos, o conceito de instrumentalidade das formas, que prega que as formas processuais não são um fim em si mesmas, mas instrumentos para a consecução dos objetivos do processo. Nesse sentido, se uma falha formal não compromete a substância do ato, a isonomia entre os licitantes ou a capacidade de execução do contrato, ela deve ser sanável².

Na mesma linha, é o entendimento de Marçal Justen Filho, *in litteris*: "A NLLC reforça a necessidade de que a Administração Pública atue com razoabilidade e proporcionalidade, evitando o excesso de formalismo que prejudica a competitividade e a busca pelo melhor resultado"³.

Repise-se que o certame licitatório não representa um fim em si mesmo, mas um meio que busca o atendimento das necessidades públicas. Nas palavras do professor Adilson Dallari, "a licitação não é um concurso de destreza, destinado a selecionar o melhor cumpridor de edital"⁴.

Aliás, convém realçar que as leis números 13.303/2016 (art. 31) e 14.133/2021 (art. 11) são uníssonas quanto à seleção, pela Administração, da proposta mais vantajosa e a promoção da justa competição.

E o princípio do formalismo moderado visa proteger tais finalidades, evitando que a Administração se veja privada de uma oferta superior por um erro sanável.

² DONATO, Pompílio Rodrigues. **O princípio do formalismo moderado na lei 14.133/21**. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/438804/o-principio-do-formalismo-moderado-na-lei-14-133-21>. Acesso em: 13/01/2026.

³ **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

⁴ **Aspectos jurídicos da licitação**, 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 13.



Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional
Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba
5ª Assessoria Jurídica Regional

A despeito da lei nº 14.133/2021 não ser aplicável às licitações realizadas pelas estatais, entende-se que ela figura como uma fonte normativa (importante) que pode preencher lacunas e orientar a tomada de decisões pela Administração durante a condução do procedimento de disputa.

A aplicação do princípio do formalismo moderado, à primeira vista, parecer colidir com pilares tradicionais do Direito Administrativo, como os princípios da legalidade e da vinculação ao instrumento convocatório. Todavia, por meio de uma interpretação sistemática e teleológica, torna-se possível harmonizá-lo com esses pilares.

Segundo o consagrado jurista Robert Alexy, princípios são "mandados de otimização", que devem ser realizados na maior medida possível, dadas as possibilidades fáticas e jurídicas⁵.

Embora fundamentais para a estruturação e funcionamento do sistema legal, os princípios **não** são absolutos, o que significa dizer que eles não têm aplicação irrestrita e incondicional em todas as situações. Ao contrário, eles devem ser equilibrados entre si, levando em consideração as circunstâncias específicas/peculiaridades de cada caso concreto.

Para tanto, o operador do Direito/intérprete utiliza a técnica da **ponderação**, a qual visa, em resumo, equilibrar princípios que entram em colisão em determinados casos, de modo a maximizar a realização dos objetivos que eles visam alcançar.

No âmbito das contratações públicas, não sobejam dúvidas de que cumpre ao gestor ponderar, diante do caso concreto, os diversos princípios constitucionais que as norteiam, buscando a solução que se mostre mais adequada e garantindo que os recursos públicos sejam aplicados com razoabilidade e com o menor dispêndio possível, atendidas as exigências da entidade contratante descritas no edital.

Valendo-se de uma interpretação sistemática, cumpre invocar algumas (relevantes) disposições normativas insertas na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB por meio da lei nº 13.655/2018, as quais exigem, em suma, que as decisões administrativas considerem as **consequências práticas**, bem como os **obstáculos** e as **dificuldades reais** do gestor. Confira-se:

⁵ **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.



Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional
Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba
5ª Assessoria Jurídica Regional

Art. 20 da LINDB: Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos **sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.**

Art. 21 da LINDB: A decisão que, com base em valores jurídicos abstratos, desconsiderar as consequências práticas da decisão, **poderá ser invalidada.**

Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.

Art. 22 da LINDB: Na interpretação de normas sobre gestão pública, **serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.** (grifos aditados)

Depreende-se que os citados dispositivos legais reforçam a necessidade de uma aplicação da lei que seja sensível à realidade, evitando que a Administração seja penalizada por uma interpretação excessivamente formalista que não traga benefício prático ao interesse público.

Na espécie, entende-se, ressalvada posição em sentido contrário, que o agente de contratação agiu corretamente ao promover diligências com o fito de sanar falhas **sanáveis**/meramente formais detectadas em planilhas de estimativa de custos e formação de preços.

É de conhecimento, inclusive, da própria recorrente **Martins de Carvalho Construções** que, à luz dos itens 9.24.10⁶ e 9.24.10.17 do instrumento convocatório

⁶ 9.24.10. É facultado à comissão de licitação, em qualquer fase da licitação, promover as diligências que entender necessárias.

⁷ 9.24.10.1. É facultado à comissão de licitação, em qualquer fase da licitação, desde que não seja alterada a substância da proposta, e sem que se prejudique a atribuição de tratamento isonômico entre os licitantes, adotar medidas de saneamento destinadas a esclarecer informações, corrigir impropriedades na documentação de habilitação ou complementar a instrução do processo, conforme art. 57 do Regulamento de Interno de Licitações e Contratos da Codevasf.



Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional
Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba
5ª Assessoria Jurídica Regional

(fundamentados nos arts. 57⁸ e 66⁹ do RILC), é facultado ao agente de contratação/comissão de licitação, em qualquer fase da licitação, desde que **não** seja alterada a substância da proposta, e sem que se prejudique a atribuição de tratamento isonômico entre os licitantes, promover **diligências** que entender necessárias e adotar medidas de saneamento destinadas a esclarecer informações, **corrigir impropriedades** na documentação de habilitação ou **complementar** a instrução do processo.

Denota-se que a mesma recorrente, também, **não** apresenta, em suas razões, elemento(s) que demonstrem que as diligências promovidas lhe trouxeram prejuízos e conferiram tratamento anti-isonômico aos licitantes.

Como bem observado pela comissão de licitação (peça 63), **não** houve a constatação de vício insanável (o que poderia ensejar a desclassificação da recorrida), bem como alteração da substância da proposta, ou seja, o valor global foi **mantido**.

Acerca da realização de diligência pela Administração, Marçal Justen Filho faz ponderação no sentido de que se houver dúvida ou controvérsia sobre fatos relevantes para a decisão, reputando-se insuficiente a documentação apresentada, é dever da autoridade julgadora adotar as providências apropriadas para esclarecer os fatos. Se a dúvida for sanável por meio de diligência será obrigatória a sua realização. Confira-se:

A realização da diligência não é uma simples "faculdade" da Administração, a ser exercitada segundo juízo de conveniência e oportunidade. A relevância dos interesses envolvidos conduz à configuração da diligência como um poder-dever da autoridade julgadora. Se houver dúvida ou controvérsia sobre fatos relevantes para a decisão, reputando-se insuficiente a documentação apresentada, é dever da autoridade julgadora adotar as providências

⁸ Art. 57. Recebida a documentação, o agente de contratação ou a comissão de contratação, conforme o caso, analisará as propostas dos licitantes, remediando aquelas que apresentarem vícios sanáveis, ou desclassificando, motivadamente, aquelas em desconformidade com os requisitos e especificações previstos no instrumento convocatório.

⁹ Art. 66. Será facultado ao agente de contratação ou à comissão de licitação, em qualquer fase da licitação, promover as diligências que entender necessárias, desde que não seja alterada a substância da proposta, e sem que se prejudique a atribuição de tratamento isonômico entre os licitantes, adotar medidas de saneamento destinadas a esclarecer informações, corrigir impropriedades na documentação de habilitação ou complementar a instrução do processo, cabendo à referida comissão descrever a forma pela qual as diligências serão realizadas.



Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional
Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba
5ª Assessoria Jurídica Regional

apropriadas para esclarecer os fatos. Se a dúvida for sanável por meio de diligência será obrigatória a sua realização¹⁰.

Logo, em face do princípio do formalismo moderado e da supremacia do interesse público, que permeiam os processos licitatórios, o fato de o licitante apresentar propostas com erros formais ou vícios sanáveis **não** enseja a desclassificação de sua proposta, podendo ser corrigidos com a apresentação de nova proposta desprovida dos erros.

No tocante ao argumento de que a recorrida deveria ter apresentado a composição do BDI observando exclusivamente as alíquotas efetivamente incidentes sobre sua atividade, apuradas mediante a fórmula prevista na lei complementar nº 123/2006, entende-se que o mesmo **não** deve prosperar, visto que, como bem pontuado pela comissão de licitação (peça 63), os impostos previstos na referida lei complementar são recolhidos de forma única e sofrem *a posteriori* a repartição devida (*ex vi* Anexo III da mesma lei).

Em vista disso, a discriminação das alíquotas do ISS, PIS e Cofins assume importância reduzida, eis que o recolhimento, vale insistir, é feito de forma única com valor fixado pelo aludido diploma legal. No mesmo sentido: Acórdão nº 1151/2022 – TCU – 1ª Câmara, Rel. Min. Jorge Oliveira).

Outrossim, a jurisprudência do TCU é pacífica no sentido de que a planilha de estimativas de custos e formação de preços possui caráter **instrumental**, sendo que eventual erro é de **ampla e exclusiva responsabilidade do licitante**, que deve arcar com os custos da execução contratual (Acórdão nº 906/2020-TCU-Plenário, relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira).

Não se pode deixar de lembrar que o edital em foco traz a seguinte previsão:

7.14 Os preços ofertados serão de **exclusiva responsabilidade do Licitante**, não lhe assistindo o direito de pleitear qualquer alteração do mesmo, sob a alegação de erro, omissão ou qualquer outro pretexto. (g.n)

[...]

¹⁰ **Comentários à Lei de Licitação e Contratos Administrativos**, 16ª ed., Revista dos Tribunais, São Paulo, 2014, p. 804.



Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional
Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba
5ª Assessoria Jurídica Regional

7.18 Independentemente do percentual de tributo inserido na planilha, no pagamento serão retidos na fonte os percentuais estabelecidos na legislação vigente.

Para arrematar a discussão, cumpre trazer à colação alguns relevantes julgados do TCU, que, na condição de órgão de controle externo, tem desempenhado um papel crucial na construção e consolidação do entendimento sobre o formalismo moderado nas licitações:

Acórdão nº 4370/23 - Primeira Câmara (Rel. Min. Jhonatan de Jesus): Cabe ao pregoeiro indicar de forma clara e objetiva as inconsistências que devem ser corrigidas nas planilhas de estimativa de custos e formação de preços apresentada pelo licitante, sem alteração do valor final da proposta, não se limitando a informar apenas os itens, submódulos ou módulos da planilha onde os erros se encontram, sem especificar o que está errado. Essa indicação, desde que realizada de forma indistinta em relação a todos os licitantes, favorece a transparência e viabiliza o efetivo exercício do contraditório e da ampla defesa, possibilitando o aproveitamento de propostas mais vantajosas pela Administração.

Acórdão nº 898/2019-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler): Erros no preenchimento da planilha de preços unitários não são motivos para a desclassificação de licitante, quando a planilha puder ser ajustada sem majoração do preço global ofertado.

Por fim, não há que se tecer maiores considerações a respeito da **frágil** alegação ventilada pela licitante Smart Grout Engenharia, a qual já esbarra nos próprios princípios da economicidade, formalismo moderado, razoabilidade, proporcionalidade e eficiência (acima invocados).

Ora, eventual desclassificação da recorrida por tal motivo seria totalmente **irregular** e **desarrazoada**, haja vista que se trata de diferença ínfima, ou seja, erro totalmente sanável e de baixa materialidade.

Na mesma direção, é a jurisprudência do TCU:

Acórdão nº 2239/2018-TCU-Plenário (Relatora Ministra Ana Arraes): É irregular a desclassificação de proposta vantajosa à Administração por erro de baixa materialidade que possa ser sanado mediante diligência, por afrontar o interesse público.



Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional
Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba
5ª Assessoria Jurídica Regional

Sob os fundamentos expendidos supra, passa-se a opinar.

III. CONCLUSÃO

Considerando que incumbe ao intérprete distinguir o essencial do acessório, o substancial do meramente formal, garantindo que a Administração Pública não perca propostas vantajosas por vícios sanáveis, ao mesmo tempo em que preserva a integridade, a isonomia e a transparência do procedimento licitatório; considerando que, no curso da competição, a entidade deve pautar-se pelo **princípio do formalismo moderado**, que prescreve a adoção de formas simples e suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos licitantes; e considerando que **não** houve, no caso em análise, a constatação de vício insanável (o que poderia ensejar a desclassificação da recorrida), bem como alteração da substância da proposta, opina-se, ressalvado entendimento em sentido contrário, pelo **desprovemento** dos recursos interpostos pelas empresas Martins de Carvalho Construções (peça 60) e Smart Grout Engenharia (peça 61), mantendo-se a decisão que declarou vencedora do certame a empresa Orion Construtora Ltda.

É o parecer.

Maceió/AL, 14 de janeiro de 2026.

CIRO VARCELON CONTIN SILVA
ADVOGADO
OAB/AL Nº 8.663

À 5ª SL:
Segue o parecer supra.

PATRÍCIA SILVA MOURA VALE
CHEFE DA ASSESSORIA JURÍDICA REGIONAL (5ªSR) EM SUBSTITUIÇÃO