



Prefeitura Municipal de Santo Antônio de Pádua
Assessoria Superior Jurídica

PARECER JURÍDICO

PROCESSO: nº 2691/2025

MODALIDADE: Concorrência (Edital nº 018/2025)

OBJETO: Contratação de empresa especializada para execução de obra de reforma e revitalização da Praça Monteiro de Barros.

LICITANTE: Senhorinha Materiais de Construção Ltda.

INTERESSADO: Agente de Contratação

ASSUNTO: Análise jurídica da suficiência da resposta apresentada pela licitante em sede de diligência destinada à comprovação da exequibilidade da proposta (art. 59 da Lei nº 14.133/2021).

I. RELATÓRIO

Cuida-se de autos de processo licitatório, na modalidade Concorrência (Edital nº 018/2025), que tem por objeto a contratação de empresa especializada para execução de obra de reforma e revitalização da Praça Monteiro de Barros, neste Município de Santo Antônio de Pádua/RJ.

Após a apresentação de proposta pela licitante Senhorinha Materiais de Construção Ltda., a unidade técnica (Superintendência de Projetos Especiais) e esta Assessoria Jurídica, em manifestações de natureza consultiva e opinativa, recomendaram a realização de diligência junto à empresa, para esclarecimento, em síntese: (a) da base territorial efetiva dos empregados a serem mobilizados e do respectivo enquadramento sindical; (b) da existência de instrumento coletivo específico na localidade da obra ou em microrregião que a compreenda, com fundamentação para eventual uso supletivo da norma do SINDUSCON-RJ; (c) de eventual deslocamento temporário de equipe própria oriunda de outra base territorial, com a respectiva fundamentação jurídica; e (d) da observância, na planilha de composição de mão de obra, dos pisos salariais e demais cláusulas econômicas aplicáveis à categoria na base territorial da prestação dos serviços.

Devidamente intimada, a licitante apresentou manifestação na qual sustenta, em apertada síntese: (i) que a origem geográfica dos trabalhadores constitui matéria interna corporis, amparada na autonomia gerencial e na liberdade econômica (art. 170, parágrafo único, da CF/88); (ii) a vedação a discriminação por localização geográfica, invocando a Súmula nº 272/TCU; (iii) que o enquadramento sindical é automático por força da CLT e que a regularidade trabalhista já é atestada por certidões negativas, citando o "Acórdão nº 1.821/2018 — Plenário/TCU"; (iv) que a exigência violaria o rol taxativo de habilitação do art.



Prefeitura Municipal de Santo Antônio de Pádua
Assessoria Superior Jurídica

62 da Lei nº 14.133/2021; (v) que adotará composição mista de mão de obra — parte oriunda da sede em Japeri (vinculada ao SINCOCIMO de Nova Iguaçu) e parte recrutada localmente (vinculada ao STICONCIMO de Campos dos Goytacazes); (vi) que utilizou os instrumentos do SINDUSCON-RJ apenas como parâmetro comparativo, ante a alegada indisponibilidade pública dos instrumentos do STICONCIMO de Campos; (vii) que os valores ofertados atenderiam, com margem superior, aos pisos salariais; e (viii) que mantém contrato vigente com o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, o que demonstraria sua capacidade operacional.

A unidade técnica, ao reexaminar a resposta, consignou que a manifestação se apoia predominantemente em declarações e fundamentos jurídicos, cuja apreciação extrapolaria a competência técnico-orçamentária do setor, encaminhando os autos a esta Assessoria Jurídica.

É o relatório. Passa-se a opinar.

II. FUNDAMENTAÇÃO

II.I. Da natureza da diligência: julgamento da proposta, e não habilitação

De início, impõe-se afastar a premissa central da defesa da licitante, segundo a qual a verificação dos custos de mão de obra violaria o rol taxativo de habilitação do art. 62 da Lei nº 14.133/2021.

A diligência ora examinada não versa sobre documento de habilitação, nem sobre quesito de pontuação técnica: ela se insere na fase de julgamento das propostas e destina-se a aferir a exequibilidade da oferta, nos termos do art. 59, incisos III e IV, e §§ 2º e 4º, do mesmo diploma.

O argumento da empresa confunde habilitação com julgamento de propostas, sendo, por isso, improcedente. A autonomia gerencial e a liberdade de iniciativa asseguram à empresa decidir *como* organiza sua mão de obra, mas não a eximem do dever de demonstrar que os custos lançados em sua planilha são compatíveis com as obrigações trabalhistas mínimas vigentes no local de execução do objeto.

II.II. Da presunção relativa de inexecuibilidade e do ônus probatório do licitante

O art. 59, §4º, da Lei nº 14.133/2021 presume inexecuíveis, em obras e serviços de engenharia, as propostas cujos valores sejam inferiores a 75% (setenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração. Tal presunção, todavia, é relativa, conferindo ao licitante a oportunidade de demonstrar a viabilidade de sua proposta (art. 59, §2º).

Nesse sentido, na vigência da Lei nº 14.133/2021, o Tribunal de Contas da União reafirmou o entendimento de que a presunção de inexecuibilidade é relativa, entre outros, no Acórdão nº 465/2024 — Plenário, segundo o qual:



Prefeitura Municipal de Santo Antônio de Pádua
Assessoria Superior Jurídica

“o critério definido no art. 59, §4º, da Lei 14.133/2021 conduz a uma presunção relativa de inexequibilidade de preços, devendo a Administração dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade de sua proposta, nos termos do art. 59, §2º.”

Disso decorre consequência relevante para o caso concreto: o ônus da prova da exequibilidade recai sobre o licitante, que deve demonstrá-la de forma documental e analítica — por meio de planilhas, composições de custos unitários e comprovantes —, e não meramente declaratória. A simples afirmação de que os valores ofertados atenderiam, “com margem superior”, aos pisos salariais, desacompanhada da norma coletiva pertinente e da respectiva composição, não satisfaz esse encargo probatório.

II.III. Da territorialidade sindical: inadequação do parâmetro do SINDUSCON-RJ

O ponto nodal da controvérsia reside na norma coletiva utilizada como parâmetro para composição dos custos de mão de obra. A licitante adotou, supletivamente, os instrumentos do SINDUSCON-RJ, cuja base territorial é o Município do Rio de Janeiro (capital), ao passo que o objeto será executado em Santo Antônio de Pádua/RJ, integrante da região Noroeste Fluminense.

Com efeito, por força do princípio da unicidade sindical e da territorialidade (art. 8º, II, da CF/88; art. 611 da CLT), e conforme jurisprudência consolidada do Tribunal Superior do Trabalho, aplica-se a norma coletiva vigente na base territorial do local da prestação dos serviços, e não a da sede da empresa ou do local de sua contratação. A base de negociação coletiva da construção civil que alcança Santo Antônio de Pádua é a do STICONCIMO, e não a do SINDUSCON-RJ.

Nesse aspecto, a própria resposta da licitante encerra contradição que milita em desfavor da suficiência: ao mesmo tempo em que reconhece que os trabalhadores recrutados localmente estariam vinculados ao STICONCIMO (com abrangência na região noroeste fluminense), utiliza, para composição dos custos, o instrumento do SINDUSCON-RJ.

III. DA ANÁLISE CRÍTICA DA RESPOSTA DA LICITANTE

Como se sabe, é compatível com a lógica empresarial a alegação de composição mista de mão de obra. A menção a contrato vigente em Cambuci constitui indício de capacidade operacional regional.

Essas alegações, porém, não resolvem o núcleo da diligência. A questão não é de onde virão nominalmente os trabalhadores, mas quais custos mínimos incidem sobre a mão de obra efetivamente utilizável e se foram refletidos na proposta.

A Lei nº 14.133/2021 (art. 63, §1º) exige que a proposta econômica compreenda a integralidade dos custos necessários ao atendimento dos direitos trabalhistas, legais e convencionais vigentes na data de sua entrega.



Prefeitura Municipal de Santo Antônio de Pádua
Assessoria Superior Jurídica

A controvérsia, portanto, não é de liberdade empresarial em abstrato, mas de suficiência da planilha, aderência ao edital e robustez da prova.

A principal fragilidade reside no ponto sindical-trabalhista: parâmetro supletivo não equivale a demonstração do custo efetivamente incidente. Se a própria empresa sustenta arranjo de bases territoriais múltiplas (SINCOCIMO; STICONCIMO), a planilha deve discriminar esse arranjo e comprovar, por função — salário-base, adicionais, benefícios, encargos e reflexos —, que a proposta cobre o cenário real ou o pior cenário razoável aplicável.

O uso do SINDUSCON-RJ como referência é, ademais, territorialmente inadequado: por força da unicidade e da territorialidade sindical e da jurisprudência do TST, aplica-se a norma coletiva vigente no local da prestação dos serviços, e não a da sede da empresa.

É igualmente frágil a objeção de que a diligência invadiria a esfera da habilitação: ela não busca filiação sindical como requisito de habilitação, mas afere se a planilha comporta os custos da execução. A afirmação de “margem de folga”, desacompanhada de memória analítica auditável, não satisfaz o ônus do art. 59, IV.

Por fim, o eventual deslocamento de equipe própria de outra base reclama enfrentamento expresse dos custos de mobilização/desmobilização, transporte, alimentação e eventual estadia, e do respectivo impacto no cronograma — detalhamento ausente no material apresentado.

Ademais, não procede a alegação da licitante de dificuldade de obtenção dos instrumentos coletivos do STICONCIMO como justificativa para a apresentação de proposta sem a adequada consideração dos custos trabalhistas aplicáveis.

Os instrumentos coletivos registrados — acordos e convenções — são de consulta pública no Sistema Mediador do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), serviço acessível a qualquer interessado, de modo que a empresa, ao formular sua proposta, deveria ter observado os custos legais e convencionais incidentes sobre a execução da obra na respectiva base territorial.

Assim, a indisponibilidade alegada não encontra respaldo fático e não exime a licitante do ônus de pesquisar e considerar, na composição de sua oferta, os pisos e demais cláusulas econômicas da categoria no local da prestação dos serviços.

Por fim, cumpre observar que os precedentes invocados pela empresa não socorrem sua tese, pelas razões a seguir expostas.

(a) Súmula nº 272/TCU. O enunciado disciplina o conteúdo do edital, vedando a inclusão de exigências de habilitação e de quesitos de pontuação técnica que imponham custos desnecessários ou discriminem os licitantes em razão da localização geográfica. Não trata, portanto, da diligência de aferição de exequibilidade da proposta, tampouco veda a verificação da consistência dos custos de mão de obra, sendo, portanto, impertinente a sua invocação.



Prefeitura Municipal de Santo Antônio de Pádua
Assessoria Superior Jurídica

(b) “Acórdão nº 1.821/2018 — Plenário/TCU”. O referido acórdão foi proferido em julgamento de recurso de revisão nos autos do processo de tomada de contas 012.171/2003-5 e não trata de enquadramento sindical específico na fase de julgamento ou habilitação, — de modo que a citação se revela descontextualizada.

IV. DA DILIGÊNCIA COMPLEMENTAR E DA MATRIZ DE RISCO

A solução tecnicamente mais defensável é a reabertura de diligência específica, objetiva e estritamente documental, antes de qualquer juízo definitivo de (in)exequibilidade. A diligência deve limitar-se a fatos e custos preexistentes à data da proposta, sem pedir nova proposta nem impor estratégia de contratação, preservando-se a legalidade e neutralizando-se a principal linha defensiva da empresa.

IV.I. Diligências complementares recomendadas

DILIGÊNCIA RECOMENDADA	FINALIDADE	DOCUMENTO ACEITÁVEL	MÍNIMO
Planilha analítica completa da mão de obra, por função, com memória de cálculo	Verificar integralidade dos custos trabalhistas	Planilha assinada por responsável técnico e memória de encargos	
Comprovar o instrumento coletivo efetivamente aplicável às funções previstas	Confirmar base territorial e pisos/cláusulas econômicas	CCT/ACT juntada, certidão sindical, registro oficial ou declaração formal do sindicato com tabela salarial	
Quadro de alocação da equipe própria e local	Conferir coerência operacional e simultaneidade com a obra de Cambuci	Plano de mobilização com quantitativos, funções e períodos	
Custos de mobilização, transporte, alimentação e eventual estadia	Fechar o custo real do cenário híbrido alegado	Memória de cálculo vinculada ao cronograma	
Confirmar cronograma físico-financeiro e etapas relevantes	Verificar se o preço se sustenta na execução	Cronograma comparável ao edital e à proposta	



Prefeitura Municipal de Santo Antônio de Pádua
Assessoria Superior Jurídica

IV.II. Matriz de risco da decisão

RISCO IDENTIFICADO	PROBABILIDADE	IMPACTO	MEDIDA MITIGADORA
Aplicação de CCT/base territorial inadequada	Alta	Muito alto	Exigir prova formal do instrumento aplicável e refazer a memória de mão de obra
Omissão de custos logísticos da equipe deslocada	Média/Alta	Alto	Planilha específica de mobilização/desmobilização
Superalocação por obra simultânea (Cambuci)	Média	Médio/Alto	Quadro de equipe e equipamentos por contrato
Nulidade por diligência excessiva ou inovadora	Média	Médio	Limitar a diligência a custos e fatos preexistentes
Desclassificação prematura sem instrução bastante	Média	Alto	Motivar por lacunas objetivas ou realizar a diligência final

V. DA CONCLUSÃO OPINATIVA

No estado atual dos autos conhecidos, não há base segura para afirmar a exequibilidade plena, tampouco para concluir, desde logo, por inexecuibilidade material definitiva.

A resposta licitante não comprova, de forma suficientemente analítica, a compatibilidade da planilha com a base territorial efetiva, com os instrumentos coletivos aplicáveis e com os custos logísticos do modelo híbrido de mobilização.

Por isso, a recomendação tecnicamente mais defensável é a reabertura de diligência específica, objetiva e estritamente documental, nos termos do item IV.I, antes de qualquer juízo definitivo de (in)exequibilidade, com fundamento no art. 59, §2º, c/c o art. 64 da Lei nº 14.133/2021.

Diante do exposto, opino:

- pela improcedência dos argumentos da licitante quanto à suposta violação do rol taxativo de habilitação (art. 62) e à impertinência da diligência, que confundem as fases de habilitação e de julgamento;
- pela adoção da tese da presunção relativa de inexecuibilidade, com a consequente necessidade de oportunizar a demonstração da exequibilidade antes da desclassificação;



Prefeitura Municipal de Santo Antônio de Pádua
Assessoria Superior Jurídica

- c) pelo reconhecimento de que parâmetro supletivo não equivale a demonstração de custo, sendo inadequado o referencial do SINDUSCON-RJ e imprescindível a observância da norma coletiva da base territorial da execução;
- d) pelo não acolhimento da alegação de indisponibilidade dos instrumentos coletivos do STICONCIMO, de consulta pública no Sistema Mediador/TEM.
- e) pela reabertura de diligência específica, delimitada aos pontos do quadro previsto no item IV.I.

Recebida a documentação complementar, a decisão observará a seguinte diretriz, sempre precedida da oportunidade de demonstração da exequibilidade, e tendo presente que a diligência admite explicitar e comprovar custos preexistentes à proposta, mas não majorar ou refazer o preço para nele inserir custos antes desconsiderados:

- (i) se a diligência revelar que o preço ofertado, na data de sua entrega, não comportava os pisos e obrigações convencionais da base territorial da obra: desclassificação por insuficiência originária do preço (art. 59, III e IV), por não se tratar de erro formal sanável;
- (ii) se, mesmo após a diligência, a exequibilidade não for demonstrada e/ou as lacunas essenciais persistirem: desclassificação por falta de demonstração da exequibilidade (art. 59, III e IV);
- (iii) se a proposta estiver entre 75% e 85% e a documentação comprovar os custos: classificação com exigência de garantia adicional (art. 59, §5º);

É o parecer, que se submete à apreciação da autoridade competente, salvo melhor juízo.

Santo Antônio de Pádua/RJ, 10 de junho de 2026.


Lucas Willemem Fernandes
Assessor Superior Jurídico
Mat. 20.058-1