



FRAGALLI ENGENHARIA EIRELI - EPP

São Carlos, 18 de Agosto de 2026

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO CARLOS/SP
DEPARTAMENTO DE PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS
Rua Episcopal, 1.575 – 3o Andar – Centro – São Carlos/SP

Ref.: **Concorrência Eletrônica CV04-2026**

**ILUSTRÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÕES DA
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO CARLOS, ESTADO DE SÃO PAULO**

**INTERPOSIÇÃO DE RECURSO ADMINISTRATIVO CONTRA JULGAMENTO DO
CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA CV Nº04/2026 - PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 32717/2025**

**CONTRATAÇÃO DE EMPRESA DE ENGENHARIA PARA AMPLIAÇÃO DA PISTA DE SKATE DO
SANTA FELÍCIA (FASE 1), NO MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS (OBRA COMUM DE ENGENHARIA)**

A empresa **FRAGALLI ENGENHARIA EIRELI EPP**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ nº 05.563.570/0001-03, com sede na cidade e comarca de São Carlos, Estado de São Paulo, à Rua Rui Barbosa, número 281, bairro Vila Monteiro, CEP 13.560-330, vem respeitosamente na presença de Vossa Senhoria, tempestivamente, com fulcro no artigo 109, inciso I, alínea “a”, no artigo 10, ambos da Lei Federal 8.666, de 21 de Junho de 1993 e demais normas regulamentares aplicáveis à espécie, bom como pelas regras e condições estabelecidas no instrumento convocatório, a fim de interpor **RAZÕES DE RECURSO ADMINISTRATIVO**, pelos motivos de fato e de direito a seguir expostos:

1. DO RESUMO DOS FATOS:

Trata-se da Concorrência Pública Eletrônica nº 04/2026, promovida pelo Município de São Carlos, cujo objeto consiste na contratação de empresa de engenharia para a ampliação da Pista de Skate do Santa Felícia – Fase 1, com valor máximo estimado de R\$ 321.119,08. Após a fase de disputa, a empresa Marilene Rosa Fernandes de Lima Construtora Ltda. apresentou proposta no valor global de R\$ 268.000,00, correspondente a um desconto de aproximadamente 16,54% sobre o orçamento da Administração. Em análise inicial, a área técnica reconheceu que os preços unitários apresentados eram inferiores aos constantes do orçamento municipal, porém determinou a apresentação das respectivas Composições de Preços Unitários – C.P.U.s, nos termos do item 6.1.1.a.01 do edital. Em atendimento à diligência, a licitante apresentou 111 composições analíticas de custos, nas quais, em síntese, os custos das composições de referência foram submetidos a fatores de adequação destinados a conduzir os valores unitários ao montante global de R\$ 268.000,00, mantendo-se, ainda, BDI de 24,52%. Posteriormente, a Administração considerou atendida a exigência e reconheceu a exequibilidade da proposta. É justamente quanto à suficiência material dessas composições para demonstrar a efetiva formação dos preços ofertados — e não apenas o seu fechamento matemático — que se insurge a Recorrente, uma vez que, conforme será demonstrado, a apresentação formal das C.P.U.s não se confunde, por si só, com a demonstração da engenharia econômica que justificaria a capacidade da licitante de executar os serviços pelos valores propostos.

2. DAS REGRAS EXPRESSAMENTE ESTABELECIDAS PELO EDITAL PARA A FORMAÇÃO DA PROPOSTA

2.1. Da obrigatoriedade de apresentação das Composições de Preços Unitários – C.P.U.s

O instrumento convocatório estabeleceu, de forma clara e objetiva, no item 6.1.1.a.01, que as licitantes deveriam apresentar as Composições de Preços Unitários – C.P.U.s de todos os itens constantes da planilha, indicando as respectivas referências utilizadas, tais como SINAPI, FDE, CPOS, TCPO-13, Volare ou outras admitidas pelo edital, bem como a taxa de Leis Sociais e Riscos do Trabalho incidente sobre a mão de obra diretamente envolvida na execução dos serviços. Não se trata, portanto, de mera exigência documental desprovida de finalidade, mas de mecanismo expressamente previsto no instrumento convocatório para que a Administração pudesse conhecer a estrutura de formação dos preços ofertados, verificando os elementos que compõem cada serviço e sua compatibilidade com o objeto licitado. O próprio edital, ao exigir a apresentação das C.P.U.s, estabeleceu um parâmetro objetivo para a análise da proposta, não sendo suficiente, para seu atendimento substancial, a simples apresentação de valores finais desacompanhados da demonstração de sua formação.

2.2. Da alternativa expressamente prevista pelo edital: utilização dos custos da Administração e alteração do B.D.I.

A própria redação do item 6.1.1.a.01 revela, ainda, que o edital estabeleceu uma distinção expressa entre a formação própria dos custos dos serviços e a simples utilização dos custos constantes da Planilha de Orçamento Básico da Administração. Com efeito, o instrumento convocatório facultou às licitantes, como alternativa, a utilização dos mesmos custos e referências da Planilha de Orçamento Básico, permitindo-lhes alterar apenas o B.D.I. para alcançar o preço global pretendido. Nessa hipótese específica, justamente porque os custos de referência da Administração permaneceriam sendo adotados, o edital dispensou a apresentação das C.P.U.s e da taxa de Leis Sociais e Riscos do Trabalho, exigindo, em contrapartida, a demonstração da composição e da exequibilidade do B.D.I. A distinção é relevante: quando a licitante opta por apresentar suas próprias C.P.U.s, deixa de se valer simplesmente da estrutura de custos fornecida pela Administração e passa a apresentar uma formação de preços que deve ser capaz de explicar os valores que compõem sua proposta.

2.3. Da finalidade das Composições de Preços Unitários

Nesse contexto, a exigência das C.P.U.s não pode ser interpretada de maneira meramente formal, como se bastasse atribuir a determinado documento o título de “Composição de Preços Unitários” para que a exigência editalícia estivesse automaticamente satisfeita. A finalidade da composição é justamente demonstrar a formação do preço de cada serviço, permitindo identificar os insumos empregados, suas quantidades e custos, a mão de obra, os encargos incidentes, as referências adotadas e, ao final, a composição do custo direto que conduz ao preço ofertado. Em outras palavras, uma composição de preços deve responder, de maneira objetiva, à seguinte questão: por quais razões técnicas e econômicas a licitante consegue executar determinado serviço pelo valor que está ofertando? Assim, a exigência prevista no edital deve ser compreendida à luz de sua finalidade, qual seja, possibilitar à Administração não apenas verificar se os números fecham aritmeticamente, mas compreender como o preço foi efetivamente formado.

2.4. Da necessidade de correspondência entre a composição apresentada e a efetiva formação do preço ofertado

Por consequência, a C.P.U. apresentada pela licitante deve guardar correspondência material com a efetiva formação do preço que compõe sua proposta, e não se limitar à reprodução matemática do valor final previamente estabelecido. A mera aplicação de um fator de redução sobre custos de referência pode demonstrar como chegar matematicamente a determinado preço, mas não necessariamente demonstra por que aquele preço é economicamente possível para a empresa que o ofertou. Essa distinção é fundamental no presente caso: o edital não exigiu simplesmente que a licitante apresentasse uma planilha que fechasse no valor global de sua proposta, mas que apresentasse as composições dos serviços, com suas respectivas referências e elementos de formação. Portanto, quando a licitante opta por apresentar C.P.U.s próprias, espera-se que estas revelem a engenharia de custos que sustenta sua proposta, permitindo identificar a origem dos

valores ofertados e as razões pelas quais a empresa consegue executar os serviços pelos preços propostos. Composição de custos não se confunde, portanto, com mera decomposição matemática do desconto ofertado.

3. DA DIFERENÇA ENTRE “COMPOSIÇÃO DE CUSTOS” E “DECOMPOSIÇÃO DO DESCONTO”

3.1. Da composição de custos como demonstração da formação econômica do preço

A Composição de Preços Unitários – C.P.U., por sua própria natureza e pela finalidade que lhe foi atribuída pelo edital, constitui instrumento destinado a demonstrar como determinado preço foi efetivamente formado. Não se trata apenas de uma operação matemática destinada a fazer com que os valores unitários alcancem determinado resultado final, mas da abertura dos elementos que integram o custo de execução de cada serviço, permitindo identificar os insumos empregados, suas quantidades, respectivos preços, mão de obra, encargos e demais componentes necessários à execução. Em uma composição efetivamente representativa da formação do preço, o valor final é consequência dos custos que a empresa efetivamente estima suportar para executar o serviço, acrescidos dos encargos e do B.D.I. correspondente. A lógica, portanto, é de formação do preço a partir do custo, e não de adequação posterior do custo a um preço previamente estabelecido.

3.2 Da metodologia efetivamente apresentada pela licitante

No presente caso, contudo, as composições apresentadas pela licitante revelam metodologia substancialmente diversa daquela que se esperaria de uma composição destinada a demonstrar a formação própria de seus custos. Conforme se observa nas 111 C.P.U.s apresentadas, a metodologia adotada parte dos custos das composições de referência e, sobre estes, aplica-se um denominado “Fator de Adequação à Proposta”, resultando no chamado “Custo Unitário Direto da Proposta”. A própria documentação apresenta, reiteradamente, a lógica segundo a qual o “Preço proposto = preço da base $\times$ fator do item”, fazendo com que a composição de referência seja matematicamente reduzida até alcançar o valor previamente estabelecido na proposta global. Assim, o que se verifica não é, propriamente, a demonstração de uma nova estrutura de custos formada pela licitante, mas a adequação matemática de uma estrutura de custos preexistente ao preço final que já havia sido ofertado.

3.3 Do caráter meramente matemático da redução apresentada

A questão central, portanto, não está no fato de a licitante ter ofertado preços inferiores aos constantes do orçamento da Administração, tampouco se pretende questionar, por si só, a possibilidade de uma empresa ser capaz de executar determinada obra por valor inferior ao orçamento estimativo. O que se questiona é a forma pela qual essa redução foi demonstrada. Aplicar um fator de adequação sobre uma composição-base demonstra apenas uma relação matemática entre dois números: o custo de referência e o custo pretendido. Todavia, tal operação, isoladamente, não esclarece qual circunstância concreta permitiu à licitante reduzir aquele custo, seja pela obtenção de preços mais competitivos junto a fornecedores, pela adoção de produtividade própria, pela disponibilidade de equipamentos, pela estrutura de mão de obra, por condições comerciais diferenciadas ou por qualquer outra vantagem econômica que pudesse justificar a redução. Em outras palavras, a metodologia apresentada demonstra como o preço foi ajustado, mas não demonstra por que aquele preço é economicamente possível para a licitante.

3.4 Da ausência de demonstração da origem econômica dos fatores de adequação

É justamente neste ponto que reside a insuficiência material da documentação apresentada. As C.P.U.s indicam os fatores utilizados para transformar os custos-base nos custos propostos, porém não demonstram, de forma correspondente, a origem econômica desses próprios fatores. Se determinado componente da composição de referência sofre uma redução para que o custo final se ajuste ao preço ofertado, é necessário que a composição permita compreender qual é a razão econômica que sustenta aquele novo valor. Afinal, não basta afirmar que determinado insumo, serviço ou mão de obra passou a representar 85%, 83% ou qualquer outro percentual do valor de

referência; é necessário que a formação apresentada seja capaz de demonstrar de onde surgiu esse novo custo e por que ele é compatível com a realidade de execução da empresa. Do contrário, o fator de adequação passa a funcionar apenas como uma ferramenta matemática de distribuição do desconto global entre os diversos componentes da planilha, sem acrescentar informação efetivamente nova acerca da estrutura econômica da proposta.

3.5 Da distinção entre desconto sobre preços de referência e formação própria de custos

A diferença ora apontada pode ser sintetizada pela própria estrutura lógica estabelecida pelo edital. Na hipótese em que a licitante pretende simplesmente utilizar os custos e referências fornecidos pela Administração, o instrumento convocatório expressamente admite que sejam mantidos esses valores e alterado o B.D.I., dispensando-se a apresentação das C.P.U.s. Entretanto, ao apresentar C.P.U.s próprias, a licitante assume o ônus de demonstrar a formação dos preços que compõem sua proposta, e não apenas de reproduzir os preços de referência com uma redução matemática suficiente para alcançar o valor global ofertado. A primeira operação consiste em aplicar um desconto sobre uma estrutura de custos existente; a segunda consiste em demonstrar uma estrutura de custos capaz de produzir o preço ofertado. São fenômenos economicamente distintos. E é precisamente essa distinção que se mostra fundamental no presente caso: não se questiona o desconto ofertado pela licitante; questiona-se a ausência de demonstração da engenharia econômica que tornou esse desconto possível.

4. DA INSUFICIÊNCIA DAS COMPOSIÇÕES APRESENTADAS PARA JUSTIFICAR A FORMAÇÃO DO PREÇO GLOBAL

4.1 Da apresentação de composições sem demonstração da origem dos descontos

Embora a licitante tenha apresentado as 111 Composições de Preços Unitários solicitadas pela Administração, a documentação apresentada não demonstra, de forma material, a origem dos descontos que conduziram ao valor global de R\$ 268.000,00. As planilhas apresentadas demonstram essencialmente a aplicação de fatores de adequação sobre os custos das composições de referência, produzindo, por operação matemática, os custos unitários pretendidos pela licitante. Ocorre que a simples indicação de que determinado custo de referência foi multiplicado por determinado fator não permite identificar qual circunstância concreta da estrutura operacional da empresa possibilitou a obtenção daquele novo custo. Assim, embora exista uma composição formalmente apresentada para cada item, permanece sem demonstração a causa econômica da redução que conduziu à proposta global, justamente o elemento que deveria ser esclarecido quando a Administração determinou a apresentação das C.P.U.s.

4.2 Da aplicação generalizada dos fatores de adequação

A metodologia adotada merece especial atenção porque a redução dos preços não se apresenta como resultado de alterações individualizadas na estrutura de custos de cada serviço, mas mediante a aplicação de fatores de adequação sobre os componentes das composições de referência. A própria documentação registra, reiteradamente, a metodologia de obtenção do preço proposto a partir da multiplicação do preço-base pelo fator correspondente, sendo posteriormente aplicado o B.D.I. Dessa forma, a redução do preço global é distribuída matematicamente entre os diferentes itens da planilha, sem que as composições apresentem, de forma correspondente, quais elementos concretos da execução sofreram redução e por quais razões econômicas isso seria possível. Não se pretende afirmar que a utilização de fatores de adequação seja, isoladamente, vedada; o que se sustenta é que a utilização desses fatores não pode ser confundida com a demonstração da formação dos custos, especialmente quando a própria apresentação das C.P.U.s foi exigida justamente para permitir a compreensão dos valores que sustentam a proposta.

4.3 Da manutenção da estrutura das composições de referência

Outro aspecto relevante é que a metodologia apresentada preserva, em sua essência, a estrutura das composições de referência utilizadas como base, incidindo sobre elas os fatores necessários para alcançar os preços da proposta. Tal circunstância evidencia que a licitante partiu de uma estrutura de custos previamente estabelecida e promoveu sua adequação ao valor global pretendido, em vez de demonstrar uma estrutura própria de custos capaz de explicar, por seus próprios fundamentos econômicos, os valores ofertados. A utilização de referências oficiais, por si só, evidentemente não constitui irregularidade — o próprio edital admite expressamente sua utilização. A questão reside, contudo, em qual é a informação nova efetivamente produzida pela C.P.U. apresentada pela licitante. Se os custos, coeficientes e referências constituem a base fornecida ou disponível no orçamento de referência e a diferença entre essa estrutura e a proposta decorre essencialmente da aplicação de um fator de redução, a composição passa a demonstrar predominantemente a distribuição do desconto, e não a formação própria do custo da empresa.

4.4 Da ausência de elementos que demonstrem vantagem econômica própria da licitante

Por fim, as composições apresentadas não evidenciam, de maneira suficiente, qual é a vantagem econômica própria da licitante que lhe permite executar a totalidade dos serviços pelos valores ofertados. Não se está afirmando que a empresa estaria obrigada a apresentar determinada quantidade de cotações, notas fiscais ou documentos específicos que não tenham sido expressamente exigidos pelo edital. O ponto é outro: tendo a Administração solicitado as C.P.U.s para conhecer a formação dos preços, a documentação apresentada deveria ser capaz, por si mesma, de revelar a lógica econômica que sustenta os valores propostos. A simples redução proporcional dos componentes de uma composição de referência não esclarece se a licitante possui condições diferenciadas de aquisição de materiais, produtividade própria, estrutura de mão de obra, equipamentos, logística ou qualquer outra condição capaz de justificar os custos apresentados. A planilha demonstra o resultado da redução, mas não demonstra a razão econômica que a produziu. E é justamente essa lacuna que impede que as C.P.U.s sejam consideradas uma efetiva justificativa da formação do preço global, transformando-as, na prática, em uma decomposição matemática do desconto já ofertado.

5. DA CONTRADIÇÃO ENTRE A FINALIDADE DA DILIGÊNCIA E A DOCUMENTAÇÃO APRESENTADA

5.1 Da primeira análise técnica da Administração

A própria sequência dos atos praticados no certame demonstra que a Administração, em sua primeira análise da proposta readequada, não considerou suficiente a simples apresentação dos preços unitários inferiores ao orçamento de referência. Conforme registrado no parecer técnico de 28/07/2026, embora tenha sido constatado que os preços apresentados pela licitante eram inferiores aos constantes do orçamento municipal e compatíveis com o desconto ofertado, o setor técnico expressamente consignou a necessidade de apresentação das respectivas Composições de Preços Unitários – C.P.U.s, em observância ao item 6.1.1.a.01 do edital. Tal circunstância é particularmente relevante, pois evidencia que, para a própria Administração, o conhecimento do preço final ofertado não era suficiente para concluir pela regularidade da proposta, sendo necessária a abertura dos custos que conduziram àqueles valores. A diligência, portanto, não surgiu como mera formalidade documental, mas como providência destinada a complementar a análise da formação dos preços apresentados.

5.2 Da finalidade da diligência

A determinação para apresentação das C.P.U.s deve ser compreendida, portanto, em consonância com sua finalidade lógica e com a própria exigência estabelecida pelo edital: permitir que a Administração conhecesse e analisasse a formação dos preços ofertados pela licitante. Se o simples valor global da proposta já fosse suficiente para demonstrar sua composição e exequibilidade, não haveria razão para a exigência das 111 composições posteriormente solicitadas. A diligência

somente possui utilidade quando os documentos apresentados acrescentam elementos capazes de esclarecer aquilo que anteriormente não estava demonstrado. No presente caso, contudo, a documentação apresentada posteriormente limitou-se, em essência, a estabelecer matematicamente a correspondência entre os custos de referência e os valores da proposta mediante a aplicação dos fatores de adequação. Dessa forma, a questão que motivou a diligência — como a licitante efetivamente chegou aos custos que sustentam sua proposta — permaneceu substancialmente sem resposta, uma vez que foi demonstrado o mecanismo matemático de redução, mas não a origem econômica dos valores reduzidos.

5.3 Do cumprimento apenas formal da diligência

Sob essa perspectiva, embora se reconheça que a licitante tenha apresentado formalmente os documentos solicitados, o cumprimento da diligência não pode ser analisado exclusivamente sob o aspecto quantitativo ou documental. Foram apresentadas 111 C.P.U.s, porém a existência física de uma composição para cada item não significa, por si só, que a finalidade da exigência editalícia tenha sido materialmente atendida. O que se verifica é que as composições reproduzem a estrutura dos custos de referência e aplicam fatores de adequação destinados a conduzir os valores ao preço global previamente ofertado. Assim, a diligência acabou sendo atendida formalmente, mediante a apresentação das planilhas solicitadas, mas não materialmente, na medida em que não foram evidenciados os elementos econômicos que explicariam a capacidade da licitante de executar os serviços pelos custos apresentados. Em outras palavras, a documentação explica como os números foram ajustados para chegar à proposta, mas não esclarece satisfatoriamente por que aqueles números representam os custos efetivos ou economicamente sustentáveis da execução pela empresa.

5.4 Da necessidade de análise material da documentação apresentada

Diante disso, a análise da Administração não poderia se limitar à constatação de que as C.P.U.s foram apresentadas, de que os cálculos fecham aritmeticamente ou de que os valores finais correspondem ao preço global de R\$ 268.000,00. Era necessário verificar se os documentos apresentados efetivamente cumpriam a finalidade para a qual foram exigidos, isto é, se eram capazes de demonstrar a formação dos custos que sustentam a proposta. A aceitação das composições apenas porque estas chegam matematicamente ao valor ofertado acaba por esvaziar a própria razão de ser da diligência determinada em 28/07/2026, transformando uma exigência destinada à análise da formação dos preços em mera conferência aritmética. A questão submetida à Administração não era saber apenas se a planilha fechava em R\$ 268.000,00, mas compreender como e por que a licitante consegue executar o objeto pelo valor de R\$ 268.000,00. Essa distinção, entre o simples fechamento matemático e a efetiva demonstração da formação econômica do preço, é justamente o ponto central que deve ser considerado na reavaliação da proposta.

6. DA INEXISTÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO MATERIAL DA EXEQUIBILIDADE DA PROPOSTA

6.1 Da exequibilidade que não se confunde com fechamento aritmético

A demonstração da exequibilidade de uma proposta não pode ser reduzida à simples constatação de que os valores apresentados em planilha fecham aritmeticamente com o preço global ofertado. O fato de uma composição resultar exatamente no valor pretendido pela licitante apenas comprova a correção matemática da operação realizada, não sendo suficiente, por si só, para demonstrar que os custos nela indicados são efetivamente compatíveis com a realidade econômica da execução do objeto. No presente caso, as C.P.U.s apresentadas efetivamente apresentam fechamento entre o custo composto e o custo proposto, inclusive com indicação de divergência igual a R\$ 0,00 em suas estruturas. Contudo, esse fechamento apenas confirma que o fator de adequação foi corretamente aplicado sobre a base utilizada. Não demonstra, por si só, a origem ou a sustentabilidade econômica dos custos obtidos. A exequibilidade, portanto, deve ser examinada sob perspectiva material, considerando não apenas se os números fecham, mas se os números apresentados possuem fundamento econômico capaz de sustentar a execução integral do objeto pelo valor ofertado.

6.2 Da ausência de demonstração da capacidade de execução pelo preço ofertado

No caso concreto, a proposta apresentada pela licitante totaliza R\$ 268.000,00, correspondente a aproximadamente 83,46% do orçamento estimativo de R\$ 321.119,08. A redução de aproximadamente 16,54% em relação ao orçamento, por si só, não constitui objeto de questionamento pela Recorrente. O que se questiona é a ausência de demonstração concreta de quais condições próprias da licitante permitem que essa redução seja suportada durante a execução da obra. As composições apresentadas indicam os valores resultantes da aplicação dos fatores de adequação, mas não evidenciam, de maneira suficiente, quais vantagens econômicas, condições de aquisição, produtividade, estrutura operacional ou demais circunstâncias próprias da empresa justificam os custos obtidos. Dessa maneira, permanece sem resposta a questão essencial para a aferição material da exequibilidade: não apenas se a empresa consegue matematicamente chegar ao preço ofertado, mas se possui efetivamente condições de executar o objeto por esse preço sem que a redução apresentada decorra apenas de uma diminuição abstrata dos custos de referência.

6.3 Da insuficiência da demonstração apresentada para comprovar a exequibilidade

Diante desse cenário, a documentação apresentada não deve ser considerada suficiente apenas porque reproduz os cálculos necessários para alcançar o valor global proposto. A análise da exequibilidade exige que exista uma relação lógica entre os custos indicados na composição, a realidade da execução e o preço final ofertado, de modo que a Administração possa verificar que a proposta não representa apenas uma redução matemática dos valores de referência, mas uma condição efetivamente suportável pela licitante. Admitir que o simples fechamento aritmético das C.P.U.s seja suficiente equivaleria, na prática, a considerar demonstrada a exequibilidade de qualquer proposta desde que seus valores pudessem ser matematicamente distribuídos entre os itens da planilha. A planilha pode demonstrar que o preço é matematicamente possível; o que não demonstrou, entretanto, é que ele é economicamente exequível. É justamente essa lacuna que impede que a documentação apresentada seja tomada, sem uma análise material mais aprofundada, como comprovação suficiente da formação e da exequibilidade do preço global ofertado.

7. DA NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO

7.1 Da vinculação da Administração e dos licitantes ao edital

O edital constitui a regra objetiva que disciplina o certame, estabelecendo previamente as condições que devem ser observadas tanto pela Administração quanto pelos licitantes. No presente caso, o item 6.1.1.a.01 não estabeleceu apenas a necessidade formal de apresentação de documentos intitulados C.P.U.s, mas determinou que fossem apresentadas as Composições de Preços Unitários de todos os itens constantes da planilha, com indicação das referências utilizadas e dos demais elementos expressamente previstos. A Administração, ao exigir a apresentação das composições da licitante, vinculou-se, portanto, à necessidade de verificar o efetivo atendimento dessa exigência segundo sua finalidade e conteúdo. Do mesmo modo, a licitante que optou por apresentar suas próprias C.P.U.s deveria fazê-lo em conformidade com aquilo que efetivamente foi exigido pelo instrumento convocatório. A vinculação ao edital não se satisfaz com o cumprimento meramente formal de uma exigência; exige-se o atendimento substancial das condições previamente estabelecidas para o julgamento da proposta.

7.2 Da interpretação do item 6.1.1.a.01 conforme sua finalidade

A interpretação do item 6.1.1.a.01 deve considerar não apenas sua literalidade isolada, mas também a finalidade evidente da exigência dentro da estrutura do certame. O próprio dispositivo estabelece uma alternativa bastante clara: caso a licitante opte por utilizar os mesmos custos e referências da Planilha de Orçamento Básico, poderá alterar apenas o B.D.I. e, nessa hipótese, ficará dispensada da apresentação das C.P.U.s; de outro lado, quando apresenta as C.P.U.s, deve indicar as referências utilizadas e demonstrar a formação dos preços dos serviços. Não seria razoável interpretar que o edital, ao exigir as composições, pretendesse apenas receber uma reprodução

matemática dos valores do orçamento ajustados por fatores de redução, pois, nessa hipótese, a exigência perderia sua própria utilidade prática e se aproximaria justamente da alternativa que o edital já contemplou expressamente: a utilização da estrutura de custos da Administração com alteração do B.D.I. A interpretação adequada, portanto, é aquela que preserva a finalidade da exigência e confere efetividade à distinção criada pelo próprio edital.

7.3 Da impossibilidade de considerar atendida a exigência apenas sob o aspecto formal

Diante disso, não se mostra suficiente reconhecer o atendimento da exigência simplesmente porque a licitante apresentou um conjunto de documentos denominados “Composições de Preços Unitários” e porque os cálculos apresentados alcançam exatamente o valor global de sua proposta. A vinculação ao instrumento convocatório exige que se verifique se aquilo que foi apresentado corresponde, em substância, ao que o edital pretendeu obter. No presente caso, a questão não reside na existência ou inexistência física das 111 composições, mas na sua capacidade de cumprir a finalidade estabelecida pelo item 6.1.1.a.01, qual seja, demonstrar a estrutura de formação dos preços ofertados. Considerar suficiente uma composição que simplesmente parte dos custos de referência e aplica um fator de adequação para atingir o preço previamente estabelecido significaria reduzir uma exigência substancial do edital a uma mera formalidade aritmética, esvaziando a distinção expressamente estabelecida entre formação própria de custos e simples alteração do B.D.I. sobre os custos da Administração. Assim, a observância do edital impõe que a documentação seja analisada em sua dimensão material, sob pena de se admitir como atendida uma condição cuja finalidade, na prática, não foi efetivamente alcançada.

8. DO FORMALISMO MODERADO E DE SEUS LIMITES

8.1 Da possibilidade de saneamento de falhas formais

É certo que o procedimento licitatório deve prestigiar o formalismo moderado, permitindo à Administração promover diligências destinadas a esclarecer ou complementar a instrução do processo e a sanar eventuais falhas que não alterem a substância dos documentos apresentados. O próprio edital, em seu item 18.2, admite o saneamento de erros ou falhas que não alterem a substância dos documentos e sua validade jurídica. Todavia, tal prerrogativa deve ser compreendida dentro de seus limites próprios: diligenciar não significa substituir o conteúdo que deveria ter sido demonstrado pelo licitante, tampouco transformar uma exigência substancial em mera formalidade documental. No presente caso, não se questiona a possibilidade de a Administração ter solicitado à licitante a apresentação das C.P.U.s, mas justamente se, uma vez realizada a diligência, os documentos apresentados foram capazes de cumprir materialmente a finalidade da exigência estabelecida pelo edital.

8.2 Da impossibilidade de utilizar o saneamento para substituir a demonstração material exigida

A diligência possui natureza instrumental e esclarecedora, não podendo ser utilizada para alterar a substância da proposta ou para suprir, posteriormente, aquilo que deveria estar efetivamente demonstrado para permitir seu julgamento. No caso em análise, a apresentação posterior das 111 C.P.U.s somente poderia ser considerada suficiente se os documentos fossem capazes de esclarecer a formação dos preços que sustentam a proposta de R\$ 268.000,00. Ocorre que a documentação apresentada demonstra, essencialmente, a aplicação de fatores de adequação sobre as composições de referência, permitindo reproduzir matematicamente os valores já ofertados, mas sem evidenciar a origem econômica dos custos resultantes. Assim, o que se pretende não é impedir o saneamento de eventual falha formal, mas impedir que a diligência seja utilizada para atribuir aparência de composição própria a uma estrutura de preços cuja redução foi demonstrada essencialmente por meio de operação matemática. O saneamento pode esclarecer uma informação existente; não pode substituir a demonstração material que constitui a própria razão da exigência.

8.3 Da diferença entre sanar um documento e produzir posteriormente a justificativa econômica da proposta

Há, portanto, uma distinção fundamental entre sanar uma falha documental e produzir posteriormente a justificativa econômica da proposta. No primeiro caso, preserva-se a substância daquilo que já havia sido apresentado, apenas corrigindo-se ou esclarecendo-se um aspecto formal. No segundo, cria-se posteriormente o elemento necessário para conferir suporte material à proposta. É precisamente essa segunda hipótese que merece atenção no presente caso: a Administração determinou a apresentação das C.P.U.s porque a simples proposta readequada não permitia concluir pela formação dos preços, mas a documentação posteriormente apresentada limitou-se a distribuir matematicamente a redução necessária para alcançar o valor global já ofertado. Dessa forma, não se trata de uma simples falha formal que pudesse ser superada pelo formalismo moderado, mas da insuficiência substancial da própria demonstração que deveria justificar a formação dos preços. Admitir o contrário significaria permitir que a diligência deixasse de ser instrumento de esclarecimento para tornar-se mecanismo de complementação substancial da proposta, esvaziando a finalidade da exigência editalícia e comprometendo a própria isonomia entre os licitantes.

9. DA ANÁLISE TÉCNICA DA METODOLOGIA ADOTADA NAS 111 C.P.U.s

9.1 Do confronto entre o orçamento da Administração e a proposta da licitante

A análise das 111 Composições de Preços Unitários apresentadas pela licitante demonstra que a proposta global de R\$ 268.000,00 foi construída a partir da estrutura de custos utilizada como referência pela Administração, sobre a qual foram aplicados fatores de adequação destinados a reduzir os valores até que o conjunto das composições atingisse o preço global ofertado. Não se questiona, por si só, a possibilidade de a licitante apresentar preços inferiores aos estimados pela Administração, tampouco o fato de sua proposta representar aproximadamente 83,46% do orçamento de referência. O ponto que merece análise é a natureza da redução demonstrada: em vez de serem apresentados elementos que permitam identificar uma formação própria e individualizada dos custos, verifica-se a utilização de uma metodologia que parte dos valores de referência e os ajusta para alcançar o preço final. Dessa forma, o confronto entre o orçamento e a proposta não revela apenas a existência de um desconto, mas permite identificar que a diferença entre ambos foi incorporada às composições por meio de fatores matemáticos, circunstância que deve ser examinada à luz da finalidade atribuída pelo edital às C.P.U.s.

9.2 Da demonstração dos itens representativos

A metodologia adotada pode ser constatada de maneira objetiva a partir das próprias composições apresentadas pela licitante. Em diversos itens, a documentação identifica o custo direto da base fornecida, aplica determinado “Fator de Adequação à Proposta” e, a partir do resultado, apresenta o custo direto da proposta, sobre o qual incide o B.D.I. para obtenção do preço unitário final. Em composição baseada na FDE, por exemplo, consta custo direto da base fornecida de R\$ 390,0651, fator de adequação de 0,834604, custo unitário direto da proposta de R\$ 325,5500 e, posteriormente, aplicação do B.D.I. de 24,52%, resultando no preço unitário de R\$ 405,3700. Em composição baseada no CDHU, igualmente se observa a aplicação do fator sobre os componentes da composição-base, com a própria planilha registrando a metodologia segundo a qual o preço proposto corresponde ao preço da base multiplicado pelo fator do item. Esses exemplos são representativos da metodologia empregada nas demais composições e demonstram que a redução apresentada decorre da aplicação de um mecanismo matemático sobre uma estrutura de referência previamente estabelecida.

9.3 Da repetição da metodologia nas 111 C.P.U.s

A relevância dessa constatação está justamente na sua repetição ao longo das 111 composições apresentadas. Não se está diante de uma situação isolada em que determinado componente foi substituído, determinado insumo teve seu preço reduzido em razão de uma condição comercial específica ou determinada produtividade foi alterada em razão de metodologia executiva própria. A documentação apresentada adota, de maneira reiterada, a lógica de partir de uma composição-base,

aplicar um fator de adequação e obter, como resultado, o custo necessário para compatibilizar aquele item com a proposta global. A própria planilha registra, ao final das composições, a correspondência entre o valor composto e o valor proposto, chegando à indicação de “DIVERGÊNCIA (COMPOSTO - PROPOSTA) R\$ 0,0000”. Tal circunstância demonstra a precisão matemática da metodologia empregada, mas, justamente por sua natureza, não esclarece a origem econômica dos fatores utilizados. O fechamento perfeito da planilha comprova que os cálculos foram realizados de maneira coerente com o preço pretendido; não comprova, contudo, que os custos resultantes sejam aqueles efetivamente suportados ou economicamente praticáveis pela licitante.

9.4 Da demonstração de que o fator constitui instrumento de redução, e não explicação do custo

A análise técnica das composições permite, portanto, distinguir dois momentos que não podem ser confundidos: a determinação do preço pretendido e a demonstração do custo que permite alcançar esse preço. Quando a licitante parte de uma composição-base e aplica um fator de adequação para reduzir seus componentes até atingir o valor necessário ao fechamento da proposta, o fator funciona como instrumento de redução e distribuição do desconto. Entretanto, a existência do fator não explica, por si só, qual foi a circunstância econômica que tornou possível aquela redução. A composição passa a responder à pergunta “qual fator devo aplicar ao custo de referência para chegar ao preço que pretendo ofertar?”, quando a finalidade da C.P.U. deveria permitir responder à pergunta inversa: “quais são os custos efetivos da execução e como eles conduzem ao preço que estou ofertando?” Essa inversão lógica é justamente o cerne da controvérsia, pois a metodologia apresentada demonstra satisfatoriamente a operação matemática necessária para alcançar o preço global, mas não demonstra, com a mesma profundidade, a engenharia econômica que justificaria esse preço.

9.5 Da conclusão técnica sobre a metodologia adotada

Diante do conjunto documental apresentado, conclui-se que as 111 C.P.U.s possuem consistência aritmética, mas essa consistência não deve ser confundida com demonstração suficiente da formação econômica dos preços. As composições efetivamente permitem reproduzir os valores unitários e o preço global de R\$ 268.000,00, porém o fazem mediante uma metodologia que parte das estruturas de referência e aplica fatores de adequação para alcançar o resultado pretendido. A questão central, portanto, não é saber se a operação matemática está correta — ela está —, mas se essa operação é suficiente para cumprir a finalidade material da exigência editalícia de apresentação das C.P.U.s. A Recorrente sustenta que não. A metodologia apresentada demonstra o caminho matemático entre o orçamento de referência e o preço ofertado, mas não demonstra, de maneira equivalente, o caminho econômico entre os custos efetivamente suportáveis pela licitante e o preço pelo qual ela se compromete a executar integralmente o objeto. Em síntese, as 111 composições comprovam como o desconto foi distribuído; não comprovam, contudo, a origem econômica que tornou possível o desconto.

10. DA NECESSIDADE DE REFORMA DA DECISÃO RECORRIDA

10.1 Da não comprovação satisfatória da formação dos preços

Diante de todo o exposto, verifica-se que a documentação apresentada pela licitante não foi capaz de demonstrar, de maneira materialmente satisfatória, a formação dos preços que sustentam sua proposta global de R\$ 268.000,00. Embora tenham sido apresentadas as 111 C.P.U.s solicitadas pela Administração, a metodologia empregada parte, em essência, das composições de referência e aplica fatores de adequação destinados a conduzir seus valores ao preço previamente ofertado. Tal procedimento demonstra a correspondência matemática entre os valores de referência e os valores propostos, mas não esclarece suficientemente a origem econômica dos custos resultantes. Assim, permanece sem demonstração a razão pela qual a licitante, considerando sua própria estrutura de execução, consegue suportar os custos apresentados e executar integralmente o objeto pelo valor ofertado. Não se questiona a existência do desconto, mas a ausência de demonstração da engenharia de custos que o sustenta.

10.2 Da insuficiência material das C.P.U.s apresentadas

A insuficiência apontada não decorre da ausência formal das composições, uma vez que a licitante efetivamente apresentou os documentos solicitados, mas da inadequação material de seu conteúdo para a finalidade que justificou sua exigência. Conforme demonstrado no item anterior, as C.P.U.s apresentadas permitem reproduzir matematicamente os valores da proposta, inclusive mediante a aplicação dos fatores de adequação sobre os custos das composições-base, porém não apresentam, com o mesmo grau de objetividade, os elementos que expliquem a origem econômica desses fatores e dos custos deles resultantes. Dessa forma, considerar as composições suficientes apenas porque os valores “fecham” significa confundir demonstração matemática do preço com demonstração de sua formação econômica. A primeira comprova que a proposta foi matematicamente estruturada; a segunda é que permitiria à Administração verificar por que aquela estrutura de custos é efetivamente compatível com a capacidade de execução da licitante. É justamente essa segunda demonstração que, no entendimento da Recorrente, não foi satisfatoriamente produzida.

10.3 Da necessidade de revisão da aceitação da proposta

Considerando que a própria Administração determinou a apresentação das C.P.U.s justamente para aprofundar a análise dos preços ofertados, a conclusão pela plena regularidade da proposta deveria decorrer de uma verificação material da documentação apresentada, e não apenas da constatação de que as composições foram entregues e de que seus cálculos correspondem ao valor global ofertado. Se a diligência tinha por finalidade esclarecer a formação dos preços, e se os documentos apresentados demonstram essencialmente a aplicação matemática de fatores de adequação sobre as composições de referência, mostra-se necessária a revisão da conclusão que considerou satisfatoriamente demonstrada a formação dos preços e a exequibilidade da proposta. A aceitação da documentação nos moldes em que apresentada acaba por conferir às C.P.U.s uma finalidade diversa daquela que justificou sua exigência, transformando-as em instrumento de distribuição matemática do desconto, quando deveriam constituir elemento de demonstração da formação dos custos. Por essa razão, a decisão recorrida merece ser reavaliada à luz do conteúdo efetivamente apresentado e das exigências expressamente estabelecidas no instrumento convocatório.

10.4 Da necessidade de convocação da próxima licitante, caso reconhecida a desconformidade

Caso, após a reanálise técnica e material das C.P.U.s, seja reconhecido que a documentação apresentada não atende substancialmente à finalidade estabelecida pelo item 6.1.1.a.01 do edital e não demonstra de forma suficiente a formação e a exequibilidade dos preços ofertados, deverá ser revista a decisão de aceitação da proposta da licitante recorrida, com a adoção das providências decorrentes de sua eventual desconformidade com as regras do instrumento convocatório. Nessa hipótese, uma vez afastada a proposta por não atender às condições estabelecidas para sua formação e demonstração, deverá o certame prosseguir regularmente com a convocação da próxima licitante classificada, observando-se a ordem de classificação e as demais disposições previstas no edital. O que se busca, portanto, não é impedir a contratação pela proposta de menor valor, mas assegurar que a vantagem econômica alegada seja acompanhada da demonstração técnica e econômica necessária para justificar sua efetiva exequibilidade, em estrita observância às regras previamente estabelecidas para todos os participantes.

11. DO PEDIDO

Diante de todo o exposto, considerando as disposições expressamente estabelecidas no instrumento convocatório, os princípios que regem as contratações públicas, a necessidade de observância da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo, da motivação dos atos administrativos e da efetiva verificação da exequibilidade das propostas, bem como considerando a natureza eminentemente técnica das Composições de Preços Unitários – C.P.U.s exigidas para a presente contratação, requer a Recorrente que o presente recurso seja integralmente conhecido e provido, pelas razões de fato e de direito anteriormente demonstradas.

A presente insurgência não pretende questionar o simples fato de a licitante ter apresentado proposta economicamente inferior ao orçamento estimativo da Administração. Tampouco se pretende sustentar que determinado percentual de desconto, isoladamente considerado, seja suficiente para caracterizar inexequibilidade. A questão submetida à apreciação da Administração é substancialmente distinta: questiona-se se as C.P.U.s apresentadas pela licitante efetivamente demonstram a formação econômica dos preços ofertados, conforme exigido pelo item 6.1.1.a.01 do edital, ou se apenas distribuem matematicamente o desconto global previamente estabelecido entre os diversos itens da planilha.

A Lei nº 14.133/2021 estabelece, em seu art. 5º, a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, interesse público, probidade administrativa, igualdade, planejamento, transparência, eficácia, segregação de funções, motivação, vinculação ao edital, julgamento objetivo, segurança jurídica, razoabilidade, competitividade, proporcionalidade, celeridade, economicidade e desenvolvimento nacional sustentável. A controvérsia ora apresentada deve, portanto, ser examinada não apenas sob a ótica de uma conferência formal de documentos, mas à luz da finalidade do procedimento e das condições objetivamente estabelecidas no edital.

Nesse contexto, o item 6.1.1.a.01 do edital assume especial relevância, pois estabeleceu expressamente que as licitantes deveriam apresentar as C.P.U.s dos itens da planilha, indicando suas referências, e, ao mesmo tempo, criou uma alternativa específica para aquela empresa que pretendesse utilizar os mesmos custos e referências da Administração, permitindo-lhe alterar apenas o B.D.I. e, nessa hipótese, dispensando-a da apresentação das C.P.U.s. Essa diferenciação não pode ser ignorada no julgamento da proposta.

A regra editalícia, portanto, não pode ser interpretada de maneira que a apresentação de C.P.U.s próprias se torne materialmente equivalente à simples utilização da estrutura de custos da Administração com aplicação de um desconto. Se assim fosse, a distinção expressamente criada pelo próprio edital perderia sua razão de existir.

Diante disso, requer-se:

11.1. DO PEDIDO PRINCIPAL — DA RECONSIDERAÇÃO DA DECISÃO E DA DESCLASSIFICAÇÃO DA PROPOSTA

a) Que seja reconsiderada a decisão administrativa que aceitou a proposta da licitante MARILENE ROSA FERNANDES DE LIMA CONSTRUTORA LTDA., especialmente quanto à conclusão de que as 111 C.P.U.s apresentadas seriam suficientes para demonstrar a formação dos preços e a exequibilidade da proposta global de R\$ 268.000,00;

b) Que seja reconhecido que a apresentação formal das C.P.U.s não é suficiente, por si só, para demonstrar o atendimento ao item 6.1.1.a.01 do edital, devendo ser considerada a substância técnica e econômica das composições efetivamente apresentadas;

c) Que seja reconhecido que a metodologia empregada pela licitante, consistente na utilização das composições de referência e aplicação de “Fatores de Adequação à Proposta”, demonstra essencialmente a distribuição matemática do desconto necessário para alcançar o preço global ofertado, não constituindo, por si só, demonstração suficiente da origem econômica dos custos apresentados;

d) Que seja reconhecido que a documentação apresentada não esclarece satisfatoriamente quais condições econômicas, operacionais, produtivas, comerciais ou de estrutura própria da licitante justificam os custos resultantes dos fatores aplicados, permanecendo sem demonstração material a razão pela qual a empresa consegue executar os serviços pelos valores ofertados;

e) Que, diante da insuficiência material das C.P.U.s para o cumprimento da finalidade estabelecida no item 6.1.1.a.01 do edital, seja revista a decisão de aceitação da proposta, reconhecendo-se sua desconformidade com as condições estabelecidas no instrumento convocatório;

f) Consequentemente, que seja determinada a desclassificação da proposta da licitante recorrida, caso reconhecido que a documentação apresentada não atende substancialmente às exigências editalícias relativas à formação dos preços e à demonstração de sua exequibilidade.

Tal providência encontra respaldo na própria lógica da Lei nº 14.133/2021, segundo a qual a Administração deve desclassificar propostas que não atendam às exigências do instrumento convocatório ou que apresentem preços inexequíveis, observadas as regras específicas aplicáveis às obras e serviços de engenharia. O TCU igualmente orienta que, nesses contratos, a análise de aceitabilidade deve considerar não apenas o preço global, mas também quantitativos e preços unitários relevantes

11.2. DO PEDIDO SUCESSIVO — DA REALIZAÇÃO DE ANÁLISE TÉCNICA E DILIGÊNCIA COMPLEMENTAR

Subsidiariamente, caso a Administração entenda que os elementos atualmente constantes dos autos não são suficientes para reconhecer, de plano, a desconformidade da proposta, requer-se que, antes da manutenção da decisão recorrida, seja promovida análise técnica complementar, específica e individualizada das 111 C.P.U.s apresentadas.

Nesse sentido, requer-se que a análise determine, no mínimo:

a) Que a Administração esclareça expressamente se considera que a simples aplicação dos fatores de adequação sobre os custos de referência constitui, por si só, efetiva demonstração da formação própria dos custos da licitante, indicando o fundamento editalício, técnico e jurídico para tal conclusão.

O pedido é formulado de maneira sucessiva justamente para preservar a finalidade da diligência e evitar que a Administração tome decisão definitiva sem que tenha sido enfrentada a questão técnica central suscitada neste recurso.

Importante destacar que a Recorrente não pretende que a Administração imponha à licitante documentos não previstos no edital, como determinada quantidade de cotações comerciais, notas fiscais ou contratos particulares. O que se requer é que a documentação efetivamente apresentada seja analisada segundo a finalidade que o próprio edital atribuiu às C.P.U.s.

A diligência complementar, portanto, não teria por finalidade criar uma nova exigência, mas esclarecer se aquilo que já foi apresentado efetivamente satisfaz a exigência existente.

Essa providência também se mostra coerente com a lógica da Lei nº 14.133/2021, que admite diligências para complementação de informações necessárias à apuração de fatos existentes e para saneamento de falhas, desde que respeitados os limites legais e sem alteração da substância da proposta.

11.3. DO PEDIDO FINAL — DO PROSSEGUIMENTO DO CERTAME COM A PRÓXIMA LICITANTE CLASSIFICADA

Uma vez reconhecida a insuficiência material das C.P.U.s apresentadas, seja desde logo, seja após eventual análise técnica complementar, requer-se que seja reformada a decisão que aceitou a proposta da licitante recorrida, com a adoção das providências subseqüentes previstas no instrumento convocatório e na legislação aplicável.

Consequentemente, requer-se que o certame prossiga regularmente, com a convocação da próxima licitante classificada, observada a ordem de classificação, para que seja submetida às mesmas exigências editalícias aplicadas aos demais participantes, assegurando-se a isonomia, o julgamento objetivo e a vinculação de todos os concorrentes às mesmas regras.

A medida não representa qualquer tentativa de afastar a proposta de menor valor por mero inconformismo da Recorrente. Ao contrário, busca-se assegurar que a contratação mais vantajosa para a Administração seja aquela que reúna menor preço e efetiva demonstração de capacidade de

execução pelo preço ofertado, evitando-se que a vantagem econômica nominal seja dissociada da necessária sustentação técnica e econômica da proposta.

Afinal, a busca pela proposta mais vantajosa não pode ser reduzida à obtenção do menor número absoluto quando a própria Administração estabeleceu mecanismos específicos para verificar a formação e a exequibilidade dos preços. O orçamento detalhado e suas composições servem justamente como referência para o julgamento e para a análise dos preços ofertados em contratações de obras e serviços de engenharia. O TCU destaca que o orçamento analítico deve discriminar os custos unitários dos serviços e os respectivos insumos, servindo de instrumento para a avaliação da aceitabilidade dos preços.

11.4. DO PEDIDO DE MOTIVAÇÃO EXPRESSA E ESPECÍFICA

Independentemente do acolhimento dos pedidos anteriores, requer-se que eventual decisão que mantenha a aceitação da proposta seja expressamente motivada, enfrentando individualmente os fundamentos técnicos apresentados neste recurso.

Em especial, requer-se que a decisão administrativa esclareça:

- i) qual é a finalidade atribuída pela Administração às C.P.U.s exigidas pelo item 6.1.1.a.01;
- ii) se a Administração entende que a aplicação de fatores de adequação sobre as composições de referência constitui efetiva formação própria de custos;
- iii) qual elemento das C.P.U.s demonstra a origem econômica dos fatores empregados;
- iv) por qual razão a metodologia apresentada seria materialmente distinta da hipótese expressamente prevista pelo edital em que a licitante utiliza os mesmos custos e referências da Administração e altera apenas o B.D.I.;
- v) de que maneira a documentação apresentada demonstra, além do fechamento matemático, a efetiva exequibilidade econômica da proposta;
- vi) e, finalmente, qual fundamento técnico e jurídico permite considerar integralmente cumprida a finalidade da exigência editalícia diante da metodologia efetivamente apresentada.

Isso porque uma eventual decisão de manutenção da proposta não poderá se limitar à afirmação genérica de que “as 111 composições foram apresentadas e os valores fecham”. Essa resposta enfrentaria apenas a existência formal dos documentos e a correção aritmética das operações, deixando sem resposta a questão central do recurso: se as composições efetivamente demonstram a formação econômica dos preços ou apenas distribuem matematicamente o desconto ofertado.

11.5. DO PEDIDO DE OBSERVÂNCIA À ISONOMIA ENTRE OS LICITANTES

Requer-se, ainda, que a Administração observe que a interpretação conferida às exigências relativas às C.P.U.s seja aplicável de maneira uniforme a todos os licitantes, especialmente porque eventual flexibilização da exigência para a licitante recorrida poderia produzir tratamento assimétrico entre empresas que participaram do mesmo procedimento e se submeteram às mesmas regras.

A vinculação ao instrumento convocatório possui justamente essa função: assegurar que, uma vez estabelecidos previamente os critérios de apresentação e julgamento, estes sejam aplicados de maneira objetiva e uniforme, evitando que uma exigência seja interpretada de forma mais rigorosa para determinado participante e de forma mais flexível para outro.

A própria jurisprudência do TCU trata a composição detalhada de custos como elemento relevante da orçamentação e do controle das obras públicas, inclusive distinguindo custos diretos dos componentes do B.D.I.

11.6. DA CONCLUSÃO DOS PEDIDOS

Diante de todo o exposto, requer a Recorrente:

I – PRINCIPALMENTE, o conhecimento e o provimento do presente recurso, para que seja reconsiderada a decisão que aceitou a proposta da licitante MARILENE ROSA FERNANDES DE LIMA CONSTRUTORA LTDA., reconhecendo-se que as 111 C.P.U.s apresentadas não demonstram, de maneira materialmente suficiente, a formação econômica dos preços ofertados e não atendem à finalidade estabelecida pelo item 6.1.1.a.01 do edital, promovendo-se, consequentemente, a desclassificação da proposta, nos termos da legislação e do instrumento convocatório;

II – SUCESSIVAMENTE, caso não seja esse o entendimento imediato da Administração, que seja realizada análise técnica complementar e individualizada das 111 C.P.U.s, especialmente quanto aos fatores de adequação empregados, sua origem, sua correspondência com as composições de referência, os custos unitários, coeficientes, encargos, B.D.I. e demais elementos de formação dos preços, com manifestação técnica expressa acerca da efetiva demonstração da formação econômica e da exequibilidade da proposta;

III – FINALMENTE, reconhecida a desconformidade da proposta, que seja promovido o regular prosseguimento do certame com a convocação da próxima licitante classificada, observada a ordem de classificação e assegurada a aplicação uniforme das regras editalícias;

IV – EM QUALQUER HIPÓTESE, caso a Administração decida pela manutenção da aceitação da proposta recorrida, que apresente decisão expressamente motivada e tecnicamente fundamentada, enfrentando individualmente todos os pontos suscitados neste recurso, especialmente a distinção entre composição de custos e mera decomposição matemática do desconto, a finalidade do item 6.1.1.a.01, a origem econômica dos fatores de adequação e a efetiva demonstração da exequibilidade dos preços ofertados.

Por fim, requer-se que o presente recurso seja apreciado sob a perspectiva material e não meramente formal, pois a controvérsia não reside na existência das C.P.U.s, mas naquilo que elas efetivamente demonstram. Não se discute se a licitante conseguiu fazer os números chegarem a R\$ 268.000,00; discute-se se ela demonstrou, por meio das composições que o próprio edital exigiu, por que consegue executar a obra por R\$ 268.000,00. Essa é a distinção fundamental que deve orientar o julgamento do presente recurso.

Afinal, uma composição que apenas reproduz matematicamente o desconto demonstra o caminho até o preço; uma composição de custos, em sua verdadeira finalidade, deve demonstrar a razão econômica que torna esse preço possível. É justamente essa demonstração que a Recorrente entende não ter sido produzida de maneira suficiente no presente caso.

Termos em que,
Pede deferimento,
São Carlos, 18 de Agosto de 2026

Fragalli Engenharia LTDA
Engº Miguel Ceschi Fragalli
ENGENHEIRO CIVIL