

Nota Técnica 14ª/SL nº 002/2025

Assunto: Processo Nº 59511.000126/2025-23-e – Apresentação de Recurso contra exclusão de seus lances na fase de disputa, ao Edital nº 90002/2025, pela Empresa CONCRETIZA CONSTRUTORA & INCORPORADORA LTDA., CNPJ: 13.167.938/0001-42

1. OBJETO

Contratação de Empresa Especializada para Execução das Obras de Pavimentação em Bloco Intertravado de Concreto (Bloquete) e Construção de Passeios Acessíveis em Vias do Município de Tauá, na Área de Atuação da 14ª Superintendência Regional da Codevasf, no Estado do Ceará.

2. CONTEXTO

Trata-se de recurso interposto tempestivamente pela empresa CONCRETIZA CONSTRUTORA & INCORPORADORA LTDA (CNPJ: 13.167.938/0001-42), contra a exclusão do seu lance na fase de disputa de lances e da desclassificação da empresa CCS Construções Ltda., da Concorrência Eletrônica nº 90002/2025.

A mesma apresentou lances na etapa de disputa, e alega que teve seu lance excluído pelo Agente de contratação duas vezes em sequência.

Em seu recurso, a CONCRETIZA CONSTRUTORA & INCORPORADORA LTDA argumenta que, seu lance se tratava de um lance válido e que foi excluído equivocadamente em dois momentos, e que a empresa habilitada como primeira colocada, teve múltiplas chances de consertar suas falhas ao longo do certame.

3. CONTRARRAZÕES

A empresa CCS CONSTRUÇÕES LTDA. entrou, tempestivamente, com suas contrarrazões ao recurso interposto pela CONCRETIZA CONSTRUTORA & INCORPORADORA LTDA.

4. DAS ALEGAÇÕES

Trata-se da apresentação de recurso pela CONCRETIZA CONSTRUTORA & INCORPORADORA LTDA, na qual afirma que o lance de R\$ 6.825.100,96 foi excluído sem motivação, contrariando o item 9.15 do Edital, que exige exclusão “justificada” de lance tido como manifestamente inexequível; sustenta que seu valor se encontrava dentro dos limites de exequibilidade fixados no item 10.3.1, já que, ao fim, a própria vencedora ajustou sua proposta a valor ainda inferior.

Alega que, após a exclusão, ficou impossibilitada de reapresentar o mesmo lance em razão do intervalo mínimo de 0,5% entre lances (item 3, alínea “f”, do Edital) e do lance subsequente da CCS, o que teria esvaziado, na prática, a faculdade de reenviar o valor indicado na mensagem do Presidente. Sustenta que houve excesso de tolerância com a CCS na fase de aceitação e habilitação: concessão de prorrogações de prazo, reapresentações de proposta com arredondamentos, complementações documentais sucessivas (especialmente quanto a balanços patrimoniais e documentos de qualificação técnica), o que, em seu entender, afrontaria os princípios da isonomia, da vinculação ao instrumento convocatório e do formalismo moderado.

Requer: (a) desclassificação da CCS; (b) reclassificação de seu lance anteriormente excluído; e, subsidiariamente, a remessa à autoridade superior.

5. ANÁLISE TÉCNICA

a) Da Vinculação ao Edital

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório, conforme disposto no art. 31 da Lei nº 13.303/2016, determina que a Administração e os licitantes devem cumprir integralmente as regras estabelecidas no edital. No caso concreto, verifica-se que tanto a definição do parâmetro de 70% para presunção de inexecuibilidade quanto a possibilidade de diligências para esclarecimentos e complementação documental estão expressamente disciplinadas nos itens 9 e 10 do edital, em consonância com a Lei 13.303/2016 e com a jurisprudência do TCU, que admite o formalismo moderado desde que não haja alteração da substância das propostas nem quebra de isonomia (Acórdãos 1720/2010-2ª Câmara e 674/2020-Plenário).

No desenvolvimento do certame, a Comissão de Licitação, em linhas gerais, atuou dentro dos poderes e limites fixados no instrumento convocatório. Reconhece-se, contudo, que, no ponto específico da exclusão do lance da CONCRETIZA na fase de lances, houve falha procedimental quanto à motivação e à observância do rito de análise de exequibilidade, motivo pelo qual o ato está sendo expressamente declarado nulo e o processo retornará à fase adequada para correção desse vício.

b) Conhecimento do Recurso

Conforme registros no sistema do Compras.gov.br, fica demonstrado que a empresa CONCRETIZA CONSTRUTORA & INCORPORADORA LTDA registrou “Intenção de Recurso” às 10h41 de 06/11/2025, seguindo-se o envio do documento com o seu Recurso dentro do prazo da fase recursal. Estão, portanto, presentes os pressupostos de admissibilidade previstos no item 6.3.2 e seguintes do Edital, razão pela qual o recurso é tempestivo e deve ser conhecido em toda a sua extensão.

c) Da Exclusão do lance da CONCRETIZA

O Edital adota, no item 10.3.1, o parâmetro de presunção de inexecuibilidade para propostas globais inferiores a 70% do menor entre: (a) média das propostas válidas; e (b) orçamento estimado, reproduzindo orientação do TCU sobre identificação objetiva de propostas possivelmente inexecuíveis (Acórdão 1720/2010-2ª Câmara).

Trata-se de fórmula que somente pode ser aplicada integralmente na fase de julgamento das propostas, quando:

- há estabilidade dos valores ofertados;
- todos os lances já foram consolidados;
- existe base estatística para cálculo da média estabelecida na alínea “a”.

A fórmula prevista no item 10.3.1 do edital, baseada em percentuais e em média aritmética, foi concebida para ser aplicada com maior segurança na fase de julgamento das propostas, quando os lances já se encontram consolidados e há base numérica estável para cálculo da média. A utilização desse parâmetro de forma aproximada, durante a fase dinâmica de lances, sem cálculo formal e sem oportunizar a demonstração de exequibilidade à licitante afetada, configurou extrapolação do rito editalício, razão pela qual o ato de exclusão do lance da CONCRETIZA é reconhecido como nulo nesta Nota Técnica.

O item 10.3.2 impõe à Administração o dever de conferir ao licitante “a oportunidade de demonstrar a exequibilidade da sua proposta”, e o item 9.15 permite ao Presidente excluir, “justificadamente”, lance cujo valor seja manifestamente inexequível.

À luz da jurisprudência do TCU, a presunção de inexequibilidade fundada em percentuais padronizados (como o corte de 70%) é relativa e não autoriza, por si só, a eliminação definitiva da proposta sem prévia e adequada oportunidade de comprovação, sob pena de afronta ao princípio do julgamento objetivo e da seleção da proposta mais vantajosa (Acórdão 1720/2010-2ª Câmara).

No caso concreto, restou demonstrado que:

- o lance da Concretiza (R\$ 6.825.100,96) não violava a alínea “b” do item 10.3.1;
- não havia base numérica para aplicar a alínea “a” durante a fase dinâmica;
- o valor do lance da Concretiza é superior ao valor final negociado da própria CCS, fato que por si só afasta a presunção de inexequibilidade.

Além disso, verificou-se que a CCS foi submetida à análise de exequibilidade apenas na fase de julgamento, tendo sido convocada a apresentar justificativa detalhada, a qual foi aceita pela Comissão.

A Concretiza, por outro lado, não teve acesso ao mesmo tratamento, pois seu lance foi excluído antes da fase própria para avaliação de exequibilidade, configurando quebra de simetria procedimental.

d) Das Diligências e saneamento em favor da CCS

As comunicações registradas em ata e nas contrarrazões demonstram que a CCS foi instada a: reapresentar proposta com casas decimais truncadas; complementar documentos da proposta; apresentar novamente balanço patrimonial e documentos de habilitação econômico-financeira; e juntar certidões faltantes, com reabertura de prazos para envio de anexos, tudo com base nos itens 9.24.2, 9.24.10, 9.24.10.1 e 12.5 do Edital.

O Acórdão 674/2020-TCU-Plenário admite o saneamento de falhas formais, desde que:

- (a) não haja alteração da substância da proposta;
- (b) sejam preservadas a isonomia e a competitividade; e
- (c) não se permita a apresentação de documento novo para suprir requisito essencial inexistente à época da sessão.

À vista dos elementos constantes dos autos, as diligências realizadas com a CCS permaneceram dentro do espaço de formalismo moderado autorizado pelo edital e pela jurisprudência, não havendo prova de que tenha sido admitida alteração de conteúdo substancial da proposta ou substituição de demonstrações econômico-financeiras para melhorar a classificação, mas sim correção da forma de apresentação e remessa de documentos exigidos cujo teor já existia à época.

A existência de maior número de intercorrências com uma licitante não configura, por si só, favorecimento, sobretudo quando os atos foram registrados e fundamentados, e quando

a mesma via de saneamento poderia, em tese, ser franqueada às demais, se necessário, conforme recomenda o TCU.

Todas as atividades realizadas pelo Agente de Contratação, foram realizadas no ambiente do Compras.gov.br, não violando os princípios da isonomia, legalidade e transparência do certame.

A comunicação realizada mostra que as convocações à empresa CCS Construções Ltda foram unicamente para:

- Ajustar a proposta ao lance ofertado;
- Apresentar os valores truncados na segunda casa decimal;
- Apresentação de todos os documentos necessários para análise da Comissão de Licitação da proposta mais vantajosa.



The screenshot displays a series of messages in a chat interface. The messages are as follows:

- Mensagem do Agente de contratação** (Item 1): Para 63.293.021/0001-62 - Prezado(a) Licitante, solicitamos a readequação da proposta apresentada, com a inclusão do preço final ao último lance ofertado, em formato de planilha eletrônica digital (Formato Excel .xls) e por meio do sistema, no prazo até às 14:00h, conforme os critérios estabelecidos no item 9.24 do edital. O não atendimento poderá resultar na desclassificação, como também dos requisitos de conformidade das propostas, item 10 do Edital. Enviada em 23/10/2025 às 10:54:00h
- Mensagem do Participante** (Item 1): De 63.293.021/0001-62 - Prezado, agente de contratação, em virtude da alta demanda no setor solicito uma prorrogação de prazo de 24h para envio dos documentos. Enviada em 23/10/2025 às 13:17:19h
- Mensagem do Agente de contratação**: Srs. Licitantes, suspenderemos a sessão neste momento. Retornaremos às 14:00h. Fiquem atentos ao comunicado no Sistema. Agradecemos a participação de todos. Enviada em 23/10/2025 às 10:56:40h
- Mensagem do Agente de contratação** (Item 1): Srs. Licitaçãoes, encerramos a fase de disputa de lances. Passaremos a partir de agora à fase de julgamento das propostas e convocação do melhor lance ofertado. Fiquem atentos as mensagens do sistema. Enviada em 23/10/2025 às 10:44:21h
- Mensagem do Agente de contratação** (Item 1): Sr. Fornecedor CCS CONSTRUCOES LTDA, CNPJ 63.293.021/0001-62, você foi convocado para enviar anexos para o item 1. Prazo para encerrar o envio: 14:00:00 do dia 23/10/2025. Justificativa: Sr. Licitante, solicitamos o envio da proposta adequada ao melhor lance ofertado, dentro do prazo determinado.. Enviada em 23/10/2025 às 10:55:17h
- Mensagem do Agente de contratação** (Item 1): Para 63.293.021/0001-62 - Sr. Licitante, atendendo ao pedido para estender o prazo para envio dos anexos, informo que iremos atender parcialmente, sendo que o prazo será até o final do dia, às 17:30h. Prazo suficiente para ajustar sua proposta ao lance ofertado. Enviada em 23/10/2025 às 14:03:48h
- Mensagem do Agente de contratação**: Srs. Licitaçãoes, iremos suspender temporariamente o certame até findar o prazo de envio da proposta melhor ofertada. Fiquem atentos aos comunicados no sistema. Enviada em 23/10/2025 às 14:06:25h
- Mensagem do Agente de contratação** (Item 1): Boa tarde, srs. Licitaçãoes. Retomamos o nosso certame, após a suspensão. Fiquem atentos aos comunicados no sistema. Enviada em 23/10/2025 às 14:02:19h
- Mensagem do Agente de contratação** (Item 1): Sr. Fornecedor CCS CONSTRUCOES LTDA, CNPJ 63.293.021/0001-62, você foi convocado para enviar anexos para o item 1. Prazo para encerrar o envio: 17:30:00 do dia 23/10/2025. Justificativa: Solicito envio da proposta readequada ao lance ofertado. Fique atento aos prazos estipulados pela Comissão. Enviada em 23/10/2025 às 14:05:10h

No caso da CCS, a análise de exequibilidade foi realizada já na fase de julgamento das propostas, ocasião em que a licitante apresentou, além do demonstrativo de exequibilidade, planilha detalhada de custos, notas fiscais de aquisições anteriores, cotações de fornecedores, contratos celebrados e concluídos de mesmo objeto, balanço patrimonial e

informações sobre faturamento recente, bem como atestados de capacidade técnica, documentos estes que permitiram à Comissão concluir, de forma motivada, pela viabilidade econômico-financeira da proposta, em consonância com a jurisprudência do TCU sobre o tema.

Os relatos constantes dos autos evidenciam que, sempre que identificadas falhas formais na documentação da CCS, a Comissão de Licitações procedeu à convocação da empresa por meio do sistema, estabelecendo prazo, advertindo quanto às consequências do descumprimento e registrando cada decisão, conduta compatível com o formalismo moderado e com a busca da proposta mais vantajosa, conforme a margem legal do Art. 66 do Regulamento Interno de Licitações e Contratos da Codevasf (citado no item 9.24.10.1 do Edital).

A Comissão de Licitação pautou-se pelos princípios da isonomia, imparcialidade e transparência, sendo que as diligências realizadas visavam unicamente a conformidade da documentação da proposta com o lance vencedor, o que está de acordo com o item 9.24 do Edital e todas sendo realizadas de forma fundamentada, registrada em ata e acessível aos licitantes, conforme mensagens apresentadas abaixo:

<p>Mensagem do Agente de contratação Item 1</p> <p>Para 63.293.021/0001-62 - É facultado a Comissão de Licitação, desde que não seja alterada a substância da proposta, adotar medidas de saneamento destinadas a esclarecer informações, atendendo aos princípios da economicidade e vinculação ao instrumento convocatório. Portanto, a empresa deverá apresentar a Carta Proposta e a Planilha Orçamentária alinhada ao lance ofertado, procedendo com as devidas correções.</p> <p style="text-align: right;"><small>Enviada em 29/10/2025 às 11:39:08h</small></p>	<p>Mensagem do Participante Item 1</p> <p>De 63.293.021/0001-62 - Bom dia. Prezado, agente de contratação. A empresa realizará as correções.</p> <p style="text-align: right;"><small>Enviada em 29/10/2025 às 11:43:57h</small></p>
<p>Mensagem do Agente de contratação Item 1</p> <p>Para 63.293.021/0001-62 - Diante disso, com fundamento no item 10.3.3 do Edital, que determina que o licitante deverá demonstrar que o valor da proposta é compatível "com os custos dos insumos e com os coeficientes de produtividade adotados nas composições de custos unitários", solicitamos que seja apresentada uma justificativa técnica para redução dos coeficientes em comparação as composições de referência.</p> <p style="text-align: right;"><small>Enviada em 29/10/2025 às 11:33:19h</small></p>	<p>Mensagem do Agente de contratação Item 1</p> <p>Sr. Fornecedor CCS CONSTRUCOES LTDA, CNPJ 63.293.021/0001-62, você foi convocado para enviar anexos para o item 1. Prazo para encerrar o envio: 15:00:00 do dia 29/10/2025. Justificativa: Solicitamos o envio da Proposta adequada ao lance ofertado, com as correções apontadas nos questionamentos realizados no chat, sendo que o não envio da proposta no prazo determinado, levará a desclassificação da mesma.</p> <p style="text-align: right;"><small>Enviada em 29/10/2025 às 11:42:30h</small></p>
	<p>Mensagem do Agente de contratação Item 1</p> <p>Para 63.293.021/0001-62 - Sendo que o valor global e os valores unitários não poderão superar o orçamento estimado pela Administração, e isso inclui os preços unitários de cada serviço.</p> <p style="text-align: right;"><small>Enviada em 29/10/2025 às 11:40:08h</small></p>

Não obstante, reconhece-se que, especificamente quanto à análise de exequibilidade, houve assimetria de tratamento: a CCS foi instada, na fase de julgamento, a justificar detalhadamente sua proposta, ao passo que a CONCRETIZA teve seu lance excluído ainda na fase de lances, sem igual oportunidade de demonstrar a viabilidade de seus preços. Tal assimetria é ora corrigida com o provimento parcial do recurso e o retorno do feito à fase de julgamento das propostas, assegurando-se tratamento simétrico às licitantes envolvidas.

6. DO ENCAMINHAMENTO

À luz do conjunto probatório e dos precedentes do TCU (Acórdãos 1720/2010-2ª Câmara e 674/2020-Plenário), recomenda-se à autoridade competente:

1. Conhecer do recurso da CONCRETIZA, por tempestivo e regularmente interposto no sistema Compras.gov.br;
2. Dar-lhe provimento parcial, para reconhecer a nulidade específica do ato de exclusão do lance de R\$ 6.825.100,96 por ausência de motivação técnica suficiente e de prévia oportunidade efetiva de demonstração de exequibilidade, determinando o retorno do processo à fase de julgamento das propostas/lances, com:
 - reconstituição da ordem de classificação incluindo o lance da CONCRETIZA;
 - instauração de análise formal de exequibilidade para as propostas que se enquadrem na faixa de presunção prevista no item 10.3.1;
 - concessão de prazo razoável para que as licitantes envolvidas apresentem memória de cálculo e justificativas técnicas de exequibilidade, com decisões motivadas.
3. Manter, por ora, a habilitação da CCS e os documentos já saneados, sem acolher, neste momento, o pedido de sua desclassificação automática, uma vez que as diligências realizadas se coadunam, em tese, com o formalismo moderado. Ressalte-se, porém, que, com o retorno do processo à fase de julgamento das propostas, serão reavaliadas, em igualdade de condições, as propostas da CONCRETIZA e da CCS, de modo que, caso a proposta da CONCRETIZA seja considerada exequível e mais vantajosa e a licitante venha a ser habilitada, assumirá a primeira colocação, com a consequente perda da condição de vencedora pela CCS.
4. Registrar nos autos orientação interna à CPL para que futuras exclusões de lances por inexecuibilidade sejam sempre precedidas de: (a) cálculo objetivo explicitado; (b) despacho circunstanciado; e (c) abertura formal de prazo para defesa técnica, em linha com o art. 56 da Lei 13.303/2016 e com o Acórdão 1720/2010-TCU-2ª Câmara

Destaca-se que a reabertura do procedimento licitatório ocorrerá, tecnicamente, na fase de julgamento das propostas. Esta medida decorre das limitações operacionais do sistema **Compras.gov.br**, o qual permite a retomada do processo apenas até esta etapa, impossibilitando o retorno à fase de lances ou a fases anteriores já concluídas. Assim, a análise será reiniciada a partir do julgamento das propostas apresentadas, preservando-se todos os atos válidos das etapas já superadas e garantindo à recorrente a devida apreciação de sua proposta, conforme o comando decisório deste relatório e em obediência ao devido processo administrativo.

A solução ora proposta também se harmoniza com o entendimento mais recente do TCU sobre a matéria, consubstanciado no Acórdão 2461/2025-Plenário, segundo o qual:

- a presunção de inexecuibilidade fundada em percentuais é relativa;
- a Administração deve oportunizar à licitante a demonstração da viabilidade de sua proposta mediante elementos objetivos; e

-
- diferenças acentuadas em relação ao orçamento de referência recomendam, inclusive, reavaliação crítica desse orçamento.

Ao anular a exclusão sumária do lance da CONCRETIZA e determinar análise formal de exequibilidade para todas as propostas enquadradas na faixa de presunção, esta Comissão alinha-se a tais diretrizes.

Atenciosamente,

Fortaleza-CE, 01 de dezembro de 2025

Assinado Eletronicamente
Evaldo Pereira dos Santos
Membro da Comissão

Assinado Eletronicamente
Amanda Lopes Maciel
Membro da Comissão

Assinado Eletronicamente
Washington Luis de Sousa Costa
Presidente da Comissão