

RESPOSTA AO RECURSO - PREGÃO ELETRÔNICO N° 90020/2025

DECISÃO DE RECURSO ADMINISTRATIVO

PROCESSO n°: 59580.000481/2025-89

REFERÊNCIA: Contratação dos serviços de apoio à fiscalização, por Sistema de Registro de Preços – SRP, incluindo serviços de gerenciamento de contrato, assessoria, consultoria, apoio topográfico e apoio em vistoria em campo, elaboração de projeto “Asbuilt” e acompanhamento de testes e comissionamentos na área de atuação da 8ª Superintendência Regional da Codevasf, no estado do Maranhão, distribuídos em 1 (um) grupo com 5 (cinco) itens.

RECORRENTE: FREDERICO VASCONCELOS RIBEIRO - ME, CNPJ n° 13.025.129/0001-04.

RECORRIDA: EICOMNOR ENGENHARIA IMPERMEABILIZACAO COMERCIO DO NORDESTE LIMITADA, CNPJ: 11.381.605/0001-96.

1. DAS PRELIMINARES

Trata-se de recurso administrativo interposto pela empresa: FREDERICO VASCONCELOS RIBEIRO - ME, CNPJ n° 13.025.129/0001-04, em face da proposta da empresa: EICOMNOR ENGENHARIA IMPERMEABILIZACAO COMERCIO DO NORDESTE LIMITADA, CNPJ: 11.381.605/0001-96, para o **Grupo Único do Pregão Eletrônico n° 90020/2025**. A manifestação de intenção de recurso e o recurso foram apresentados tempestivamente, estando, assim, presente o pressuposto para seu julgamento.

2. DAS RAZÕES DO RECURSO

A Recorrente, observando o disposto no subitem 5.3 do Edital n° 90020/2025, apresentou, tempestivamente, as razões recursais, as quais podem ser visualizadas no Portal de Compras do Governo Federal e no endereço eletrônico: <https://editais2025.codevasf.gov.br/licitacoes/8a->

[superintendencia-regional-sao-luis-ma/pregao-eletronico/editais-publicados-em-2025/edital-no-90020-2025-e-anexos/](https://editais2025.codevasf.gov.br/licitacoes/8a-superintendencia-regional-sao-luis-ma/pregao-eletronico/editais-publicados-em-2025/edital-no-90020-2025-e-anexos/)

3. DAS CONTRARRAZÕES

A Recorrida apresentou suas contrarrazões no prazo estabelecido no subitem 5.3.6 do Edital nº 90020/2025, que podem ser consultadas no endereço eletrônico: <https://editais2025.codevasf.gov.br/licitacoes/8a-superintendencia-regional-sao-luis-ma/pregao-eletronico/editais-publicados-em-2025/edital-no-90020-2025-e-anexos/>

4. DA ANÁLISE E ALEGAÇÕES

Apresentadas, tempestivamente, as razões recursais, analisaremos os pontos discorridos pela Recorrente:

4.1 Da natureza do objeto e do regime de execução contratual

O recurso apresentado fundamenta-se, essencialmente, na premissa de que a empresa vencedora estaria obrigada a executar, de forma simultânea, contínua e presencial, os serviços de apoio à fiscalização em cinco localidades distintas no Estado do Maranhão, o que, segundo a recorrente, tornaria a proposta inexequível. Todavia, tal premissa não encontra amparo no edital nem no Termo de Referência que regem o certame.

Conforme expressamente consignado no Anexo I – Justificativas do Termo de Referência, os serviços contratados caracterizam-se como **serviços continuados sem dedicação exclusiva de mão de obra**, executados **sob demanda**, não havendo previsão de alocação fixa, permanente ou diária de profissionais. O próprio Termo de Referência esclarece que o apoio à fiscalização será acionado conforme a necessidade técnica decorrente da evolução dos contratos de obras, inexistindo postos fixos de trabalho ou exigência de presença contínua em todos os empreendimentos simultaneamente.

A esse respeito, a Unidade Técnica da Codevasf se manifestou por meio do Parecer Técnico nº 04/2026-8ª/GRD, cópia em anexo:

“O argumento central do recurso parte de uma premissa equivocada quanto à forma de execução do objeto. O planejamento da contratação, conforme definido no Termo de Referência, não está baseado na alocação fixa de equipes por lote, mas sim, na

produção de relatórios técnicos mensais, conforme demandas específicas distribuídas nas 5 regiões distintas, com quantidades variáveis de relatórios. Ou seja, demandas frequentes com quantidades incertas caracterizando o Sistema de Registro de Preço.

O faturamento está vinculado exclusivamente à quantidade de relatórios efetivamente produzidos, cujos valores unitários já contemplam variáveis como distância, logística e complexidade das vistorias, inexistindo previsão de remuneração por homem-hora, posto de trabalho ou equipe dedicada.

Portanto, não se sustenta a alegação de inexecuibilidade, uma vez que a contratada será remunerada apenas pelo serviço efetivamente prestado, nos exatos termos do edital”.

A execução contratual, portanto, é orientada para a entrega de produtos e resultados, tais como vistorias, relatórios, projetos “Asbuilt” e acompanhamento técnico específico, e não para a disponibilização permanente de equipes ou para o cumprimento de carga horária predeterminada. Desse modo, não se pode presumir, como faz a recorrente, que os serviços devam ocorrer de forma concomitante em todas as regiões abrangidas pelo grupo, uma vez que tal exigência não decorre do instrumento convocatório nem da natureza do objeto.

4.2 Da adequação do Sistema de Registro de Preços ao objeto contratado

A contratação foi estruturada por meio do Sistema de Registro de Preços (SRP), em consonância com o Decreto nº 11.462/2023, justamente em razão da variabilidade, imprevisibilidade e sazonalidade das demandas relacionadas ao apoio à fiscalização de obras de engenharia conduzidas pela Codevasf.

O Termo de Referência evidencia que a Administração não dispõe, no momento da licitação, de elementos que permitam prever com precisão a quantidade, a periodicidade ou a oportunidade das demandas ao longo da vigência da ata. A necessidade de acionamento dos serviços depende diretamente da celebração de novos contratos de obras, da disponibilidade orçamentária, do andamento físico-financeiro dos empreendimentos e de fatores operacionais alheios ao controle imediato da Administração.

Nesse contexto, o SRP revela-se o modelo mais eficiente e vantajoso, pois permite contratações parceladas, sob demanda e ajustadas ao ritmo real de execução das obras. O

Tribunal de Contas da União, no **Acórdão nº 1.351/2025 – Plenário**, consolidou entendimento no sentido de que o SRP é plenamente adequado para contratações cuja demanda seja recorrente, variável ou de difícil previsão, especialmente quando o objeto possui caráter continuado, mas não exige contratação imediata e integral.

Assim, ao contrário do que sustenta a recorrente, a adoção do SRP afasta qualquer presunção de execução simultânea de todos os itens do grupo, tornando inconsistente a alegação de inexequibilidade baseada em sobreposição de frentes de trabalho.

4.3 Da licitação em grupo único e da distinção entre grupo de itens e licitação por lotes

Outro equívoco central do recurso consiste na confusão conceitual entre licitação por lotes e licitação em grupo único com itens. O Edital nº 90020/2025 é expresso ao estabelecer que a licitação será realizada em 1 (um) grupo composto por 5 (cinco) itens, sendo obrigatória a **apresentação de proposta para todos os itens que o integram, vedadas cotações isoladas.**

Embora a disputa de preços ocorra de forma individualizada por item, a adjudicação e a contratação são realizadas **por grupo**, de modo que os itens não possuem autonomia operacional ou contratual. Trata-se, portanto, de um único objeto contratual, cuja execução ocorre de forma integrada, conforme as demandas que venham a surgir durante a vigência da ata de registro de preços.

A distinção é relevante porque a jurisprudência do TCU invocada pela recorrente, relativa à execução simultânea de múltiplos lotes, refere-se a situações em que os lotes são autônomos, independentes e passíveis de contratação separada, o que não se verifica no presente certame. No caso concreto, o próprio Termo de Referência apresentou justificativa técnica e econômica para a não divisão do objeto, destacando que o parcelamento comprometeria a gestão contratual, reduziria a eficiência operacional e afastaria economias de escala.

O Tribunal de Contas da União admite a contratação em grupo único quando demonstradas vantagens técnicas e econômicas ou quando o parcelamento se mostrar desvantajoso, conforme entendimento consagrado, entre outros, no **Acórdão nº 2.529/2021 – Plenário**:

“Urge frisar, preliminarmente, que a adjudicação por grupo ou lote não pode ser tida, em princípio, como irregular. É cediço que a Súmula nº 247 do TCU estabelece que as compras devam ser realizadas por item e não por preço global, sempre que não haja prejuízo para o conjunto ou perda da economia de escala. Mas a perspectiva de administrar inúmeros contratos por um corpo de servidores reduzido pode se enquadrar, em nossa visão, na exceção prevista na Súmula nº 247, de que haveria prejuízo para o conjunto dos bens a serem adquiridos.”

“A Administração deve sopesar, no caso concreto, as consequências da multiplicação de contratos que poderiam estar resumidos em um só, optando, então, de acordo com suas necessidades administrativas e operacionais, pelo gerenciamento de um só contrato com todos os itens ou de um para cada fornecedor. É claro que essa possibilidade deve ser exercida dentro de padrões mínimos de proporcionalidade e de razoabilidade.”

Dessa forma, não há ilegalidade ou irregularidade na modelagem adotada pela Administração.

4.4 Da inexistência de exigência editalícia de equipes simultâneas ou exclusivas

O Edital Nº 90020/2025 e o Termo de Referência não impuseram qualquer exigência no sentido de que a contratada mantenha equipes exclusivas, permanentes ou simultâneas para cada item ou localidade abrangida pelo grupo. A qualificação técnica exigida limitou-se à comprovação de aptidão compatível com o objeto, nos termos do **art. 67 da Lei nº 14.133/2021**, bem como à indicação de equipe mínima com experiência adequada.

A empresa EICOMNOR ENGENHARIA IMPERMEABILIZACAO COMERCIO DO NORDESTE LTDA apresentou toda a documentação exigida, indicou profissionais que atendem aos requisitos de formação e experiência e comprovou capacidade técnico-operacional por meio de atestados compatíveis. Não houve questionamento quanto à autenticidade ou à regularidade desses documentos, nem previsão editalícia que condicionasse a habilitação à apresentação de equipes distintas por item.

A esse respeito, a Unidade Técnica da Codevasf se manifestou por meio do Parecer Técnico nº 04/2026-8ª/GRD, cópia em anexo:

“A empresa EICOMNOR ENGENHARIA atendeu integralmente a esta exigência, tendo apresentado atestados compatíveis com o objeto licitado, não havendo no

instrumento convocatório qualquer exigência de apresentação de atestados distintos ou específicos por lote, tampouco exigência de equipes exclusivas por lote. Assim, não cabe à Comissão Técnica de Licitação criar exigência não prevista no edital, sob pena de violação aos princípios da legalidade, vinculação ao instrumento convocatório e isonomia”.

Consoante entendimento de reiteradas jurisprudências do TCU, é vedado à Administração impor, durante a fase de habilitação ou após a proclamação do resultado, exigências não previstas no edital, sob pena de violação aos princípios da vinculação ao instrumento convocatório e da isonomia. Tais princípios são invocados em decisões como o **Acórdão Nº 1.214/2013 – Plenário do TCU** para reforçar que quaisquer condições, requisitos ou obrigações devem estar claramente estabelecidos no edital quando da sua publicação, sob pena de se ferir a legalidade e a isonomia entre licitantes.

4.5 Da alegada inexecuibilidade e violação ao princípio da eficiência

A alegação de inexecuibilidade apresentada no recurso carece de elementos objetivos e concretos. Parte de uma presunção genérica de que os serviços exigiriam presença diária e contínua em todos os locais, desconsiderando completamente o regime de execução sob demanda e a ausência de dedicação exclusiva de mão de obra.

A esse respeito, a Unidade Técnica da Codevasf se manifestou por meio do Parecer Técnico nº 04/2026-8ª/GRD, cópia em anexo:

“A recorrente sustenta que a utilização de uma mesma equipe inviabilizaria a execução do objeto. Contudo, tal alegação não encontra respaldo no edital nem no Termo de Referência. Ressalte-se, inclusive, que a própria Administração Pública possui, atualmente, um modelo de contratação, no qual apenas dois engenheiros de apoio atendem as mesmas 5 regiões, sem prejuízo à fiscalização o que demonstra, na prática, a viabilidade técnica e operacional.

Não há exigências de presença permanente e exclusiva em todos os canteiros, ou mesmo em cada região. As atividades de apoio a fiscalização (vistorias e elaboração dos relatórios) podem ser programadas e escalonadas e planejadas.

Logo, não procede o argumento de que a proposta seria inexequível ou fisicamente impossível, tratando-se de mera interpretação subjetiva da recorrente, dissociada das regras do certame”.

A inexecuibilidade de proposta não pode ser presumida, devendo ser demonstrada de forma inequívoca, mediante análise técnica fundamentada e baseada em dados

concretos, com observância do **art. 59, incisos IV e § 2º, da Lei nº 14.133/2021, da Súmula TCU nº 262 e dos princípios do julgamento objetivo e da motivação dos atos administrativos**. No caso em análise, a recorrente limita-se a conjecturas, sem apontar qualquer descumprimento objetivo do edital ou do Termo de Referência.

Ao contrário do alegado, a decisão recorrida prestigia o princípio da eficiência, previsto no **art. 5º da Lei nº 14.133/2021**, ao selecionar proposta válida, compatível com o planejamento da contratação e aderente ao modelo de execução definido pela Administração. A proposta mais vantajosa, nos termos da legislação, é aquela que conjuga preço e atendimento às exigências editalícias, não havendo fundamento para sua desclassificação com base em hipóteses não previstas.

4.6 Da impossibilidade jurídica de desclassificação parcial ou escolha de itens

O pedido formulado pela recorrente, no sentido de permitir que a empresa vencedora escolha apenas um dos itens ou “lotes”, revela-se juridicamente inviável. O edital é claro ao vedar propostas parciais e ao estabelecer que a adjudicação será realizada por grupo único. Não há previsão de contratação fracionada nem de escolha posterior de itens pela licitante vencedora.

A aplicação de entendimentos jurisprudenciais relativos à escolha de lotes excedentes não se ajusta ao caso concreto, pois pressupõe a existência de lotes autônomos, o que não ocorre neste certame. Permitir tal alteração após o julgamento das propostas configuraria modificação substancial das regras do edital, em afronta à segurança jurídica e à isonomia entre os licitantes.

O TCU já se manifestou no sentido de que é vedada a alteração das condições do edital após o julgamento, ainda que sob o argumento de proporcionalidade, conforme entendimento no **Acórdão nº 2.032/2021 – Plenário**.

“A alteração de cláusula editalícia capaz de afetar a formulação das propostas das licitantes sem a republicação do edital e a reabertura dos prazos para apresentação de novas propostas ofende os princípios da publicidade, da vinculação ao instrumento convocatório e da isonomia.” (TCU - Acórdão 2032/2021 Plenário)

Diante de todo o exposto, verifica-se que o recurso administrativo apresentado baseia-se em premissas fáticas e jurídicas equivocadas, desconsidera a natureza do Sistema de Registro de Preços, confunde licitação em grupo único com licitação por lotes e pretende impor exigências não previstas no edital e no Termo de Referência.

Não há qualquer elemento que indique inexecutabilidade da proposta ou incapacidade técnica da empresa vencedora, tampouco violação aos princípios da eficiência, da legalidade ou da seleção da proposta mais vantajosa.

Ante o exposto, manifesta-se pelo **não provimento do recurso administrativo**, mantendo-se integralmente a decisão que declarou vencedora a empresa EICOMNOR ENGENHARIA IMPERMEABILIZAÇÃO COMÉRCIO DO NORDESTE LTDA, por estar em estrita conformidade com o Edital nº 90020/2025, o Termo de Referência, a Lei nº 14.133/2021, o Decreto nº 11.462/2023 e a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União.

5.DA DECISÃO

Pelo exposto, o Pregoeiro decide:

- a) julgar **IMPROCEDENTE** o recurso administrativo interposto pela Recorrente quanto ao questionamento constante no tópico 4.1 desta Decisão;
- b) julgar **IMPROCEDENTE** o recurso administrativo interposto pela Recorrente quanto ao questionamento constante no tópico 4.2 desta Decisão;
- c) julgar **IMPROCEDENTE** o recurso administrativo interposto pela Recorrente quanto ao questionamento constante no tópico 4.3 desta Decisão;
- d) julgar **IMPROCEDENTE** o recurso administrativo interposto pela Recorrente quanto ao questionamento constante no tópico 4.4 desta Decisão;
- e) julgar **IMPROCEDENTE** o recurso administrativo interposto pela Recorrente quanto ao questionamento constante no tópico 4.5 desta Decisão;

f) julgar **IMPROCEDENTE** o recurso administrativo interposto pela Recorrente quanto ao questionamento constante no tópico 4.6 desta Decisão;

Todos os documentos mencionados nesta Decisão encontram-se disponíveis no endereço eletrônico:
<https://editais2025.codevasf.gov.br/licitacoes/8a-superintendencia-regional-sao-luis-ma/pregao-eletronico/editais-publicados-em-2025/edital-no-90020-2025-e-anexos/>

Cláudia Jordana Menezes de Souza
Pregoeira
Det. 237/2025

PARECER TÉCNICO N° 04/2026
EDITAL N° 90020/2025 – PREGÃO ELETRÔNICO

Origem: 8ª/GRD

Data: 15/01/2026

Assunto: Recurso Administrativo – **FREDERIDO VASCONCELOS RIBEIRO - ME, CNPJ 13.025.129/0001-04**, EDITAL N° 90020/2025 – Pregão Eletrônico, que tem por objeto a contratação de empresa para a prestação de serviços, por Sistema de Registro de Preços – SRP, que tem por objeto a contratação de empresa para a prestação de serviços de apoio à fiscalização, incluindo serviços de gerenciamento de contrato, assessoria, consultoria, apoio topográfico e apoio em vistoria em campo, elaboração de projeto “Asbuilt” e acompanhamento de testes e comissionamentos na área de atuação da 8ª Superintendência Regional da Codevasf, no estado do Maranhão, distribuídos em 01 (um) grupo composto de 5 (cinco) itens.

1. OBJETIVO

Trata-se de recurso administrativo interposto pela empresa **FREDERICO VASCONCELOS RIBEIRO – ME** contra a decisão que declarou habilitada a empresa EICOMNOR ENGENHARIA IMPERMEABILIZAÇÃO COMÉRCIO DO NORDESTE LTDA, sob o argumento central de que a licitante vencedora teria apresentado estrutura técnica supostamente incompatível para atendimento simultâneo dos 5 (cinco) lotes que compõem o objeto da contratação, alegando, ainda, inexecutabilidade fática da proposta.

2. ANÁLISE

Após análise detida dos autos, do edital, do Termo de Referência e das razões recursais, verifica-se que não assiste razão à recorrente, conforme se expõe.

2.1 No tocante a qualificação técnica

Conforme disposto na alínea c7 do item 10.1 – Qualificação Técnica do Termo de Referência, está claramente estabelecido que:

“Caso a licitante participe de mais de um lote, não será necessária a repetição da apresentação do mesmo atestado por lote, devendo apenas fazer referência para quais lotes destinar-se-ão os atestados apresentados”.

A empresa EICOMNOR ENGENHARIA atendeu integralmente a esta exigência, tendo apresentado atestados compatíveis com o objeto licitado, não havendo no instrumento convocatório qualquer exigência de apresentação de atestados distintos ou específicos por lote, tampouco exigência de equipes exclusivas

por lote. Assim, não cabe à Comissão Técnica de Licitação criar exigência não prevista no edital, sob pena de violação aos princípios da legalidade, vinculação ao instrumento convocatório e isonomia.

2.2 Do planejamento da Contratação e Forma de Execução do Objeto

O argumento central do recurso parte de uma premissa equivocada quanto à forma de execução do objeto. O planejamento da contratação, conforme definido no Termo de Referência, não está baseado na alocação fixa de equipes por lote, mas sim, na produção de relatórios técnicos mensais, conforme demandas específicas distribuídas nas 5 regiões distintas, com quantidades variáveis de relatórios. Ou seja, demandas frequentes com quantidades incertas caracterizando o Sistema de Registro de Preço.

O faturamento está vinculado exclusivamente à quantidade de relatórios efetivamente produzidos, cujos valores unitários já contemplam variáveis como distância, logística e complexidade das vistorias, inexistindo previsão de remuneração por homem-hora, posto de trabalho ou equipe dedicada.

Portanto, não se sustenta a alegação de inexecuibilidade, uma vez que a contratada será remunerada apenas pelo serviço efetivamente prestado, nos exatos termos do edital.

2.3 Da Alegação de Impossibilidade Operacional

A recorrente sustenta que a utilização de uma mesma equipe inviabilizaria a execução do objeto. Contudo, tal alegação não encontra respaldo no edital nem no Termo de Referência. Ressalte-se, inclusive, que a própria Administração Pública possui, atualmente, um modelo de contratação, no qual apenas dois engenheiros de apoio atendem as mesmas 5 regiões, sem prejuízo à fiscalização o que demonstra, na prática, a viabilidade técnica e operacional.

Não há exigências de presença permanente e exclusiva em todos os canteiros, ou mesmo em cada região. As atividades de apoio a fiscalização (vistorias e elaboração dos relatórios) podem ser programadas e escalonadas e planejadas.

Logo, não procede o argumento de que a proposta seria inexequível ou fisicamente impossível, tratando-se de mera interpretação subjetiva da recorrente, dissociada das regras do certame.

2.4 Da Jurisprudência do TCU e da Vinculação ao Edital

Embora a recorrente traga em seu recurso administrativo, o entendimento do Tribunal de Contas da União, é pacífico que, a Administração só pode exigir aquilo que esteja previsto no edital. Assim sendo, não houve exigência de equipes exclusivas, mínimas por lote ou dedicação integral por frente de obra. Inexiste previsão editalícia que autorize a desclassificação parcial de lotes ou a limitação de execução a apenas um lote, como pretende a recorrente.

A aplicação de entendimentos jurisprudenciais não pode resultar na criação de critérios não previstos, sob pena de afronta direta ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório e a segurança jurídica do certame.

Verifica-se que a empresa **EICOMNOR ENGENHARIA IMPERMEABILIZAÇÃO COMÉRCIO DO NORDESTE LTDA** atendeu plenamente as exigências de qualificação técnica, não havendo qualquer previsão editalícia que sustente a tese de inexecutabilidade ou de limitação da execução por lote, conforme pressupõe no recurso administrativo em questão. Entende-se que a contratação está vinculada à produção de relatórios, e não à composição de equipes fixas, as premissas tratadas recolhe a falhas de planejamento, quando o edital prevê simultaneidade ou exclusividade, o que não ocorre no presente certame.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em vistas das circunstâncias expostas e da análise do recurso administrativo interposto pela empresa **FREDERICO VASCONCELOS RIBEIRO – ME**, CNPJ nº 13.025.129/0001-04, esta Comissão Técnica conclui pelo seu conhecimento, porém pelo indeferimento integral do pleito recursal, mantendo-se, em todos os seus termos, a decisão que declarou habilitada a empresa **EICOMNOR ENGENHARIA IMPERMEABILIZAÇÃO COMÉRCIO DO NORDESTE LTDA**.

São Luís (MA), 15 de janeiro de 2026.

ASSINADO ELETRONICAMENTE
DAVI BRITO DOS SANTOS
8ª GRD/UEP (8ª SR Codevasf)

ASSINADO ELETRONICAMENTE
PEDRO CAMPOS RONDININI
8ª GRD/UIP (8ª SR Codevasf)