

À

COMISSÃO DE LICITAÇÃO DO MUNICÍPIO DE PETROPÓLIS - RJ

PROCESSO LICITATÓRIO Nº 21354-2024

MODALIDADE: CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA Nº 016/2025

OBJETO:

CONTRATAÇÃO DE PESSOA JURÍDICA PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS NECESSÁRIOS À ELABORAÇÃO DA REVISÃO DO PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL – PLHIS DO MUNICÍPIO DE PETRÓPOLIS/RJ

Oliver Arquitetura Ltda., pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ nº 07.273.779/0001-68, com sede na Rua Galileu Galilei nº 1.685, sala 603, Jardim Canadá, CEP 14.024-193, no município de Ribeirão Preto/SP, por seu representante legal, vem, tempestivamente e com fundamento no art. 165 da Lei nº 14.133/2021, à presença de Vossa Senhoria apresentar CONTRARRAZÕES AO RECURSO ADMINISTRATIVO interposto pela empresa Urbanacon Consultas Urbanas Assessoria e Gerenciamento de Projetos Ltda., em face da decisão que declarou esta empresa habilitada e vencedora da Concorrência Eletrônica nº 16/2025, Processo nº 21.354/2024, cujo objeto é a contratação de pessoa jurídica para a prestação de serviços técnicos necessários à elaboração da revisão do Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS do Município de Petrópolis/RJ.

I – DA TEMPESTIVIDADE

O presente Recurso Administrativo é tempestivo. Conforme informações disponibilizadas no Portal BLL de Licitações, o prazo para apresentação do recurso se encerra às 00h00 do dia 05 de fevereiro de 2026, de modo que este protocolo realizado em 04 de fevereiro de 2026 ocorre dentro do prazo legal, atendendo integralmente às exigências de tempestividade estabelecidas pelo certame.

II – SÍNTESE DO FATOS

O presente recurso decorre da impugnação à exequibilidade da proposta apresentada, baseada em alegações genéricas e juridicamente equivocadas, notadamente quanto ao suposto excesso de BDI, à composição dos custos de campo e logística, à participação social prevista no objeto e à aplicação indevida de critérios próprios de obras ou serviços de engenharia tradicionais. Conforme demonstrado ao longo deste recurso, a proposta apresentada encontra-se devidamente detalhada, com segregação clara de tributos, despesas indiretas e custos operacionais, além de metodologia compatível com a natureza técnico-intelectual e multidisciplinar do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS). As alegações formuladas desconsideram o Termo de Referência, a complexidade do objeto e os fundamentos legais aplicáveis, não se sustentando técnica nem juridicamente, razão pela qual se impõe seu integral afastamento.

III – CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

1. Do caráter meramente inconformista do recurso

A empresa recorrente, Urbanacon interpõe o presente recurso não por vício objetivo, ilegalidade ou descumprimento do edital, mas por **mero inconformismo com o resultado do certame**, no qual a empresa OLIVER ARQUITETURA LTDA obteve pontuação máxima na avaliação técnica e técnico-preço, após criteriosa análise da Comissão e do Agente de Contratação.

O recurso apresentado não demonstra qualquer irregularidade concreta, limitando-se a conjecturas, ilações subjetivas e comparações genéricas, muitas delas baseadas em premissas factualmente equivocadas, como se demonstrará ao longo destas contrarrazões.

A jurisprudência administrativa e dos Tribunais de Contas é pacífica no sentido de que recurso administrativo não se presta à rediscussão do mérito técnico regularmente avaliado, tampouco pode ser utilizado como instrumento de tentativa de reversão de resultado desfavorável quando inexistente violação ao edital ou à legislação aplicável.

2. Da ausência de legitimidade técnica da recorrente para questionar a qualificação da recorrida

Cumprir destacar, desde logo, que a empresa Urbanacon **não apresentou**, em sua proposta técnica, sequer um único atestado de capacidade técnica relativo à elaboração de Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS).

Ainda assim, pretende desqualificar uma empresa que comprovou, por meio de mais de uma dezena de atestados técnicos, a execução integral de Planos de Habitação de Interesse Social, incluindo diagnósticos, leitura comunitária, participação popular, proposição de programas, projetos e ações.

Tal postura revela contradição evidente:

A Urbanacon que NUNCA executou um PLHIS, busca desconstituir, sem base

técnica consistente, a qualificação de quem comprovadamente a possui.

Esse fato, por si só, fragiliza substancialmente a credibilidade das alegações apresentadas no recurso.

3. Do respeito ao julgamento técnico discricionário da Administração

O julgamento das propostas técnicas observou rigorosamente os critérios estabelecidos no edital, respeitando os princípios do julgamento objetivo, da vinculação ao instrumento convocatório e da motivação administrativa.

A empresa OLIVER ARQUITETURA LTDA teve sua proposta avaliada, pontuada e classificada com base em critérios previamente definidos, sendo-lhe atribuída pontuação máxima não por liberalidade da Administração, mas por aderência integral às exigências técnicas do Termo de Referência.

Não cabe à licitante recorrente substituir-se à Administração Pública para reavaliar critérios já analisados, sob pena de violação direta ao princípio da separação entre o juízo técnico-administrativo e o interesse privado do concorrente derrotado.

4. Da estratégia recursal baseada em distorções e comparações indevidas

Desde já, observa-se que o recurso da Urbanacn se estrutura sobre três pilares frágeis:

- Distorção de dados territoriais e habitacionais;
- Comparações indevidas entre municípios;
- Interpretação seletiva e equivocada de dispositivos legais e entendimentos do TCU.

Essas distorções ficam evidentes, por exemplo, quando a recorrente:

- Ignora completamente, talvez por desconhecimento técnico, a existência de 71 assentamentos precários diagnosticados, catalogados e visitados no município de Blumenau, reduzindo indevidamente sua complexidade urbana;
- Tenta estabelecer hierarquia de complexidade territorial sem qualquer base

técnica, normativa ou metodológica reconhecida;

- Desconsidera que a avaliação da exequibilidade foi realizada pela Administração nos termos da Lei nº 14.133/2021, inclusive com análise da planilha de custos e da metodologia apresentada.

Tais fragilidades serão demonstradas de forma detalhada e documentada nos tópicos seguintes destas contrarrazões.

5. Da necessidade de rejeição liminar das alegações genéricas

Por fim, impõe-se registrar que alegações genéricas de inexecuibilidade, desacompanhadas de prova concreta, não são suficientes para desclassificar proposta regularmente aceita pela Administração, especialmente quando:

- não há erro aritmético,
- não há descumprimento objetivo do edital,
- não há omissão de custos essenciais,
- e não há demonstração de inviabilidade prática da execução contratual.

Assim, as razões recursais apresentadas não superam o ônus argumentativo mínimo exigido para afastar a decisão administrativa que declarou a empresa OLIVER ARQUITETURA LTDA habilitada e vencedora do certame.

IV – DA COMPARAÇÃO MANIPULADA E DESCONECTADA DA REALIDADE TÉCNICA DO MUNICÍPIO DE BLUMENAU/SC

A empresa recorrente fundamenta parte relevante de seu recurso na alegação de que o município de Blumenau/SC possuiria menor complexidade urbana, territorial e social do que o município de Petrópolis/RJ, tentando, a partir dessa premissa equivocada, desqualificar a experiência comprovada da empresa OLIVER ARQUITETURA LTDA na elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social.

Tal argumentação não se sustenta nem técnica, nem faticamente, estando baseada em dados incorretos, simplificações indevidas e evidente desconhecimento dos procedimentos metodológicos exigidos para a elaboração de um PLHIS.

1. Do erro material quanto à caracterização do território de Blumenau

Ou aqui se evidencia **incapacidade técnica** por parte da recorrente, ou se revela **nítida má-fé argumentativa**, pois a comparação estabelecida é flagrantemente irreal e desprovida de qualquer lastro técnico. Pretender reduzir a complexidade da elaboração de um Plano Local de Habitação de Interesse Social a um dado isolado, e sabidamente irrelevante, como o número formal de bairros, e ainda supor que tal raciocínio seria aceito como parâmetro técnico válido, constitui falácia manifesta e incompatível com o mínimo rigor esperado de empresa que se propõe a atuar na área do planejamento habitacional. A recorrente afirma que o município de Blumenau possuiria apenas 35 bairros, sugerindo, a partir desse dado isolado, uma suposta menor complexidade territorial.

Ocorre que essa informação, além de incompleta, é **irrelevante para fins de análise** da complexidade habitacional, pois a elaboração de um PLHIS não se estrutura a partir do número de bairros formais, mas sim da identificação, caracterização e diagnóstico dos assentamentos precários e das áreas de interesse social.

No caso concreto de Blumenau/SC, o Plano Local de Habitação de Interesse Social

elaborado pela empresa OLIVER ARQUITETURA LTDA contemplou:

- 71 (setenta e um) assentamentos precários, devidamente:
 - identificados,
 - catalogados,
 - visitados em campo,
 - diagnosticados individualmente,
 - classificados quanto ao grau de consolidação;
- Levantamento quantitativo e qualitativo de déficits habitacionais, incluindo:
 - inadequação habitacional,
 - irregularidade fundiária,
 - carência de infraestrutura,
 - riscos ambientais e geotécnicos;
- Análise integrada com políticas urbanas, ambientais e sociais.

Portanto, a tentativa da recorrente de reduzir a complexidade do PLHIS de Blumenau a uma simples contagem de bairros revela desconhecimento técnico acerca da própria natureza do instrumento de planejamento habitacional.

2. Da indevida hierarquização de complexidade entre municípios

A recorrente tenta estabelecer uma suposta hierarquia de complexidade entre os municípios de Blumenau e Petrópolis, como se a existência de maior número de bairros, distritos ou ZEIS, por si só, fosse critério técnico suficiente para definir maior ou menor dificuldade na elaboração de um PLHIS.

Tal raciocínio não encontra respaldo em qualquer norma técnica, diretriz do Ministério das Cidades, legislação urbanística ou metodologia reconhecida.

A complexidade de um PLHIS decorre, entre outros fatores, de:

- número e tipologia dos assentamentos precários;
- grau de consolidação urbana;
- diversidade de déficits habitacionais;
- presença de áreas de risco e restrições ambientais;

- necessidade de articulação intersetorial;
- profundidade do diagnóstico socioeconômico e territorial;
- estruturação do processo participativo.

Todos esses elementos estiveram presentes de forma intensa no PLHIS de Blumenau.

Não existe, portanto, qualquer base técnica ou jurídica para afirmar que a experiência em Blumenau seria menos complexa ou insuficiente para qualificar a empresa para a execução do PLHIS de Petrópolis.

3. Da falácia do argumento baseado em ZEIS e distritos

Complemente-se, ainda, com aquilo que não se sabe, não foi pesquisado ou foi deliberadamente ocultado, qual seja, o fato de que Blumenau possui **71 áreas de baixa renda**, realidade que não se confunde nem se esgota na mera quantificação de ZEIS formalmente instituídas. A recorrente sustenta que Blumenau possuiria apenas **17 ZEIS**, enquanto Petrópolis contaria com **42 áreas de baixa renda**, tentando, novamente, reduzir a análise da complexidade habitacional a **números isolados, descontextualizados e dissociados da realidade socioespacial**, desconsiderando áreas informais, assentamentos precários e territórios que, embora reconhecidos como de baixa renda por diagnósticos técnicos e dados públicos, não foram objeto de estudo, foram ignorados ou simplesmente não foram incluídos na metodologia adotada pela empresa.

Ocorre que:

- O número formal de ZEIS não reflete, por si só, o volume real de assentamentos precários;
- Muitos municípios possuem áreas irregulares não enquadradas formalmente como ZEIS à época do plano;

A própria elaboração do PLHIS é, muitas vezes, o instrumento responsável por identificar, classificar e propor a criação de ZEIS.

No caso de Blumenau, o trabalho desenvolvido envolveu levantamento amplo de assentamentos informais, o que reforça, e não reduz, a complexidade do plano elaborado.

4. Da inadequação da comparação como fundamento para alegação de inexecuibilidade

Ainda que se admitisse, apenas por hipótese, alguma diferença entre os territórios, o que não se reconhece, tal fato não autoriza qualquer presunção automática de inexecuibilidade da proposta apresentada.

A exequibilidade deve ser analisada:

- com base na metodologia proposta,
- na composição da equipe técnica,
- na planilha de custos apresentada,
- e na experiência comprovada da empresa,

todos esses elementos devidamente avaliados pela Administração, que, ao final, atribuiu pontuação máxima à proposta técnica da empresa OLIVER ARQUITETURA LTDA.

5. Da tentativa de desqualificação da experiência como estratégia recursal

Resta evidente que a recorrente, **mesmo sem possuir ao menos 1(um) atestado de capacidade técnica específico para a elaboração de Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS)**, busca desqualificar a experiência **devidamente comprovada** da empresa vencedora por meio de comparações artificiais e argumentos genéricos.

Tal estratégia não encontra amparo legal, não supre a ausência do requisito técnico exigido e tampouco é capaz de afastar a decisão administrativa **regular, motivada e baseada em critérios objetivos**, razão pela qual o recurso deve ser **integralmente rejeitado**.

6. Da ampla participação social no PLHIS de Blumenau e da improcedência da alegação de fragilidade do processo participativo

A recorrente sustenta, de forma genérica, que a experiência da empresa OLIVER ARQUITETURA LTDA no município de Blumenau/SC não contemplaria, com a mesma intensidade, o **processo participativo** exigido para a elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social do município de Petrópolis.

Tal alegação não apenas carece de qualquer comprovação, como é expressamente contrariada pelo próprio Termo de Referência do PLHIS de Blumenau e pela execução efetiva do contrato, devidamente atestada pelo Poder Público municipal.

O Termo de Referência do PLHIS de Blumenau estabeleceu, de forma objetiva e vinculante, a obrigatoriedade da realização de 20 (vinte) audiências públicas, distribuídas estrategicamente ao longo do território municipal, abrangendo diferentes regiões da cidade, com o objetivo de assegurar:

- Ampla participação popular;
- Escuta qualificada das comunidades diretamente afetadas;
- Legitimidade social do diagnóstico e das proposições do plano;
- Atendimento às diretrizes da gestão democrática da cidade, nos termos do Estatuto da Cidade.

Trata-se, portanto, de um processo participativo robusto, estruturado e territorialmente descentralizado, incompatível com qualquer tentativa de minimização de sua complexidade.

A realização dessas audiências públicas não constituiu etapa acessória, mas sim condição essencial para a validação e aprovação do plano, exigindo da equipe técnica:

- Planejamento logístico detalhado;
- Mobilização social prévia;
- Articulação com lideranças comunitárias e órgãos municipais;
- Sistematização técnica das contribuições recebidas;

- Devolutivas públicas e incorporação das demandas ao conteúdo final do PLHIS.

Ou seja, não se tratou de eventos meramente formais, mas de instrumentos efetivos de construção coletiva do plano, cuja aprovação final estava condicionada à comprovação da participação social, conforme exigido pelo município contratante.

Cumprir destacar que a realização de 20 audiências públicas, distribuídas em um município marcado por dezenas de assentamentos precários e por realidades socioespaciais profundamente distintas, demanda esforço técnico, operacional e metodológico expressivo, inclusive superior àquele ordinariamente verificado em diversos municípios brasileiros no processo de elaboração de seus Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS).

É justamente por essa razão que a qualificação operacional assume papel central: o conhecimento técnico, por si só, nem sempre é capaz de suprir a experiência adquirida ao longo da execução integral de um contrato, do início ao seu efetivo encerramento.

Reitera-se, ainda, que a empresa Urbancon sequer apresentou um único atestado de capacidade técnica relativo à elaboração de PLHIS, o que comprova, de forma inequívoca, a inexistência de experiência prévia na formulação de planos habitacionais. Tal circunstância é de extrema relevância e reforça a importância da comprovação de expertise específica para a adequada e satisfatória execução do objeto contratual.

A alegação da recorrente de que o processo participativo em Blumenau seria menos exigente ignora completamente a realidade contratual e a execução efetiva do plano, revelando, mais uma vez, desconhecimento técnico acerca dos procedimentos adotados.

Ressalte-se, ainda, que a experiência acumulada na condução de processos participativos dessa magnitude fortalece, e não fragiliza, a capacidade técnica da empresa OLIVER ARQUITETURA LTDA, uma vez que demonstra:

- Domínio metodológico de participação comunitária;
- Capacidade de gestão de eventos públicos em larga escala;
- Habilidade na mediação de conflitos territoriais;
- Competência na tradução das demandas sociais em diretrizes técnicas e programáticas.

Tais competências são plenamente aderentes às exigências do Termo de Referência do PLHIS de Petrópolis, não havendo qualquer incompatibilidade ou insuficiência técnica a ser apontada.

7. Da elevada complexidade geológica e das áreas de risco no município de Blumenau como fator agravante do trabalho técnico

A tentativa da recorrente de minimizar a complexidade do Plano Local de Habitação de Interesse Social elaborado no município de Blumenau/SC desconsidera, ainda, um dos elementos técnicos mais relevantes para a política habitacional local: a elevada complexidade geológica e a expressiva presença de áreas de risco geotécnico e hidrológico.

O município de Blumenau está inserido em contexto geológico e geomorfológico notoriamente sensível, caracterizado por:

- Relevo acidentado, com encostas íngremes;
- Solos suscetíveis a movimentos de massa;
- Forte influência de eventos hidrometeorológicos extremos;
- Histórico recorrente de deslizamentos e inundações.

Tais características impõem condicionantes técnicos severos à política habitacional, especialmente no que se refere:

- À localização e consolidação de assentamentos precários;
- À definição de áreas passíveis ou não de regularização;
- À necessidade de remoção, reassentamento ou reassentamento assistido;
- À compatibilização entre habitação, drenagem, estabilidade de encostas e proteção ambiental.

No âmbito do PLHIS de Blumenau, a empresa OLIVER ARQUITETURA LTDA foi responsável por incorporar de forma estruturada essas variáveis ao diagnóstico habitacional, realizando:

- Análise integrada entre ocupação urbana e áreas de risco;
- Identificação de assentamentos situados em área de risco;
- Classificação dos assentamentos quanto à possibilidade de permanência, mitigação de riscos ou necessidade de intervenção estruturante;
- Articulação das diretrizes habitacionais com políticas de defesa civil, meio ambiente e planejamento urbano.

Esse conjunto de análises extrapola amplamente uma leitura habitacional simplificada, exigindo conhecimento técnico especializado, capacidade de articulação intersetorial e domínio de metodologias complexas de diagnóstico territorial.

Importa destacar que a presença de áreas de risco amplifica a complexidade do processo participativo, uma vez que:

- Envolve comunidades expostas a situações de vulnerabilidade extrema;
- Exige mediação técnica qualificada para tratar de temas sensíveis, como remoções e reassentamentos;
- Demanda comunicação clara sobre riscos, alternativas e prioridades de intervenção.

Assim, a condução do processo participativo em Blumenau não apenas ocorreu em larga escala, como se deu em contexto de elevada tensão social e técnica, o que reforça a robustez da experiência apresentada.

Dessa forma, a realidade geológica de Blumenau contraria frontalmente a narrativa da recorrente de que o município possuiria menor complexidade para a elaboração de um PLHIS.

Ao contrário, a necessidade de integrar:

- Diagnóstico habitacional,
- Mapeamento de áreas de risco,
- Diretrizes de reassentamento,
- Participação social qualificada,

configura cenário de alta complexidade técnica, plenamente compatível e em muitos aspectos superior, aos desafios enfrentados em municípios com características semelhantes às de Petrópolis.

Conclui-se, portanto, que a experiência da empresa OLIVER ARQUITETURA LTDA no município de Blumenau/SC reforça sua qualificação técnica, não podendo, sob qualquer perspectiva técnica ou jurídica, ser utilizada como argumento para desclassificação ou questionamento da exequibilidade da proposta apresentada.

V – DA COMPOSIÇÃO DE CUSTO

1. Da inexistência de irregularidade na composição do BDI e da improcedência das alegações quanto a IRPJ e CSLL

A recorrente alega que a empresa OLIVER ARQUITETURA LTDA teria apresentado BDI superior ao limite previsto no edital, bem como incluído indevidamente os tributos IRPJ e CSLL em sua composição, sustentando, a partir disso, a suposta inexecutabilidade da proposta.

Tal alegação não encontra qualquer respaldo nos documentos constantes dos autos, tampouco na correta leitura da planilha de custos apresentada pela empresa recorrida, e menos ainda no instrumento convocatório, o qual **em nenhum momento fixou valor máximo de BDI como critério eliminatório**. Trata-se, portanto, de afirmação desprovida de fundamento editalício e jurídico, construída a partir de interpretação equivocada, ou deliberadamente distorcida, dos elementos do certame.

A insistência em sustentar argumentos que não encontram suporte no edital, na legislação aplicável ou na documentação técnica apresentada revela tentativa indevida de deslocar o foco do julgamento objetivo para alegações artificiais, sem base concreta, o que não contribui para o regular exercício do contraditório nem para o aprimoramento do procedimento licitatório. Recursos administrativos devem se prestar ao controle da legalidade e da isonomia do certame, e não à formulação de teses desconectadas da realidade fática e normativa.

Ressalte-se, ainda, que os processos licitatórios integram o regime das contratações públicas e pressupõem ambiente de competição legítima, no qual o êxito ou o insucesso das propostas decorre da aplicação objetiva dos critérios previamente estabelecidos. A utilização do recurso administrativo como instrumento meramente protelatório ou como tentativa de reversão de resultado regularmente alcançado, sem demonstração efetiva de ilegalidade ou vício, compromete a racionalidade do procedimento e afronta os princípios da segurança jurídica, da eficiência e da boa-fé administrativa.

No caso concreto, não havendo qualquer elemento técnico ou jurídico capaz de sustentar as alegações apresentadas, resta evidente que se busca alterar o resultado de um certame conduzido com observância estrita aos princípios da igualdade entre os licitantes, da transparência e do julgamento objetivo, o que não pode ser admitido pela Administração Pública.

2 Do correto enquadramento do BDI em relação ao limite editalício

O item 5.2.1 do Edital estabelece que o valor estimado da contratação considera BDI de 21,83%, como parâmetro para a formação do orçamento de referência da Administração.

Em momento algum o edital proíbe:

- a apresentação de planilha **analítica detalhada;**
- a discriminação **transparente de tributos;**
- ou a separação entre **tributos, despesas indiretas e lucro.**

Na planilha apresentada pela empresa OLIVER ARQUITETURA LTDA, observa-

se claramente que:

- O percentual referente a DESPESAS INDIRETAS E LUCRO PREVISTO corresponde a 8,74% do valor global da proposta;
- Os tributos foram explicitados em rubrica própria, com finalidade meramente demonstrativa e contábil;
- Não houve qualquer majoração artificial do preço global nem extrapolação do valor máximo admitido no certame.

Assim, não procede a afirmação de que o BDI ultrapassaria o limite editalício, uma vez que a rubrica efetiva de despesas indiretas e lucro permanece amplamente dentro do percentual de referência adotado pela Administração.

3. Da correta discriminação dos tributos e da inexistência de transferência indevida ao erário

A recorrente sustenta que a inclusão de IRPJ e CSLL configuraria irregularidade, citando o Acórdão TCU nº 2622/2013, que veda a inclusão desses tributos no BDI como custos repassáveis ao contratante.

Ocorre que essa situação não se verifica no caso concreto.

Na planilha apresentada pela empresa OLIVER ARQUITETURA LTDA:

- o IRPJ (4,8%) e a CSLL (2,88%) não foram incorporados à rubrica de despesas indiretas e lucro;
- tais tributos não foram utilizados para inflar o preço global;
- foram explicitados de forma segregada, como informação contábil, conferindo maior transparência à formação do preço, e não o contrário.

Ou seja, não há repasse indevido de ônus tributário à Administração, tampouco afronta ao entendimento do Tribunal de Contas da União.

A vedação do TCU refere-se à inclusão dissimulada ou automática desses tributos no BDI, o que não ocorreu. A simples discriminação analítica dos componentes do preço, quando não altera o valor global nem gera pagamento adicional pelo contratante, não configura irregularidade, mas sim boa prática de transparência.

4. Da inexistência de maquiagem contábil ou inexecuibilidade

A narrativa da recorrente de que haveria “maquiagem contábil” não se sustenta diante da análise objetiva da planilha apresentada, que demonstra:

- 73,17% do valor total alocado diretamente na equipe técnica, evidenciando que o núcleo do custo está na execução efetiva do objeto;
- Despesas indiretas e lucro em patamar moderado e compatível com o mercado;
- Custos de campo, materiais e serviços claramente identificados;
- Inexistência de qualquer rubrica fictícia ou artificial.

A exequibilidade da proposta decorre da organização eficiente da equipe, da experiência acumulada da empresa e da metodologia adotada, elementos que foram devidamente avaliados pela Administração e que justificaram a atribuição de pontuação máxima à proposta técnica.

5. Da tentativa de criação artificial de vício inexistente

Resta evidente que a recorrente busca converter uma opção legítima de detalhamento contábil em suposta irregularidade, com o único objetivo de afastar a empresa vencedora do certame.

Contudo, não há violação ao edital, não há extrapolação de BDI, não há repasse indevido de tributos, tampouco inexecuibilidade comprovada, razão pela qual as alegações apresentadas devem ser integralmente rejeitadas.

6. Da inexistência de irregularidade quanto à forma de contratação da equipe técnica e da improcedência da alegação de “jogo de planilha”

A recorrente sustenta que a empresa OLIVER ARQUITETURA LTDA teria reduzido artificialmente seus custos ao prever a execução dos serviços por meio da contratação de profissionais autônomos e pessoas jurídicas, afastando, segundo alega, encargos trabalhistas e previdenciários previstos no edital, o que configuraria suposta vantagem competitiva indevida e “jogo de planilha”.

Tal argumentação não encontra respaldo legal, editalício ou jurisprudencial,

configurando interpretação equivocada do regime jurídico aplicável aos serviços técnicos especializados objeto do certame.

7. Da inexistência de exigência editalícia quanto à forma de vínculo da equipe

O edital e a minuta contratual não impõem à contratada a obrigatoriedade de vínculo celetista para a composição de sua equipe técnica.

A Cláusula Segunda da minuta contratual limita-se a estabelecer que:

“A prestação dos serviços deverá correr por conta da CONTRATADA, incluindo todas as despesas decorrentes e necessárias à sua plena e adequada execução, em especial as atinentes a seguros, transporte, alimentação, tributos, encargos trabalhistas e previdenciários”.

Tal disposição não impõe regime jurídico específico, mas apenas transfere à contratada a responsabilidade integral pelos encargos decorrentes da forma de execução escolhida, o que foi integralmente observado pela empresa OLIVER ARQUITETURA LTDA.

A Administração Pública não pode, salvo previsão expressa no edital, impor à licitante a forma de contratação de seus profissionais, **sob pena de violação aos princípios da livre iniciativa, da competitividade e da isonomia.**

8. Da licitude da contratação de autônomos e pessoas jurídicas

A utilização de profissionais autônomos e pessoas jurídicas é prática absolutamente lícita, usual e reconhecida na execução de serviços técnicos especializados, especialmente nas áreas de arquitetura, urbanismo, engenharia, direito e serviço social.

A Lei nº 14.133/2021 não veda tal prática, tampouco condiciona a exequibilidade da proposta à adoção de vínculo celetista.

Ao contrário, a legislação licitatória exige apenas que:

- Os serviços sejam executados conforme o contrato;
- Os profissionais possuam a qualificação exigida;
- A contratada assumam integral responsabilidade pelos encargos decorrentes

da execução.

Todos esses requisitos foram integralmente atendidos pela empresa recorrida.

9. Da inexistência de vantagem competitiva indevida

Não procede a alegação de que a opção por diferentes formas de contratação resultaria em vantagem competitiva indevida.

A diversidade de modelos organizacionais é inerente ao ambiente concorrencial e não pode ser confundida com irregularidade.

Vantagem competitiva indevida somente se caracterizaria se houvesse:

- Descumprimento do edital;
- Omissão de custos essenciais;
- Simulação de preços;
- Ou inviabilidade de execução contratual.

Nenhuma dessas hipóteses se verifica no caso concreto.

A planilha apresentada pela empresa OLIVER ARQUITETURA LTDA:

- Explicita os custos da equipe técnica;
- Demonstra compatibilidade entre preço e objeto;
- Revela concentração majoritária dos recursos na execução direta do serviço.

10. Da improcedência da acusação de “jogo de planilha”

A caracterização de “jogo de planilha”, segundo a jurisprudência dos órgãos de controle, pressupõe manipulação dolosa de quantitativos ou preços unitários, com posterior tentativa de desequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Não há, no presente caso:

- Alteração de quantitativos;
- Supressão artificial de custos;
- Expectativa de aditivos;
- Ou qualquer indício de desequilíbrio futuro.

A acusação formulada pela recorrente, portanto, carece de substrato fático e jurídico, sendo utilizada de forma genérica e inadequada, como mero argumento

retórico para tentar afastar a empresa vencedora.

11. Da regularidade da análise de exequibilidade realizada pela Administração

A Administração Pública, no exercício de sua competência, analisou a planilha apresentada, a metodologia proposta e a experiência comprovada da empresa OLIVER ARQUITETURA LTDA, concluindo pela plena exequibilidade da proposta, razão pela qual declarou a empresa habilitada e vencedora do certame. Não cabe à licitante recorrente substituir o juízo técnico-administrativo regularmente exercido, especialmente quando inexistem vícios objetivos ou descumprimento do edital.

Ressalta-se, ainda, que as alegações apresentadas não encontram qualquer respaldo legal, técnico ou metodológico no ordenamento vigente nem no próprio Edital que rege o certame.

Mais grave, tais afirmações acabam por induzir esta Comissão a uma interpretação equivocada da realidade técnica e procedimental, ao apresentar como falha aquilo que, na prática não é. Trata-se, portanto, de alegações inverídicas e infundadas, que não apenas carecem de comprovação, como também distorcem o contexto, comprometendo a análise objetiva e isonômica do processo licitatório.

12. Do equívoco na aplicação do critério dos 75% e do enquadramento indevido do PLHIS como obra ou serviço de engenharia tradicional

A alegação de inexequibilidade apresentada parte de um equívoco jurídico fundamental, ao aplicar de forma automática e indevida o critério de 75% do valor estimado, previsto na Lei nº 14.133/2021, como se o objeto licitado se tratasse de obra ou serviço de engenharia tradicional, o que manifestamente não corresponde à natureza do Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS.

O PLHIS constitui serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual, multidisciplinar e estratégica, envolvendo diagnóstico socioterritorial,

análises urbanísticas, ambientais, fundiárias, sociais e institucionais, além de processos participativos, formulação de diretrizes, programas e instrumentos de política pública. Não se trata, portanto, de execução física, obra, fornecimento padronizado ou serviço comum de engenharia, mas de atividade complexa de planejamento público, cuja mensuração econômica não se submete às mesmas lógicas de custo direto típicas de obras.

A aplicação indiscriminada do limite dos 75%, concebido para coibir propostas artificialmente baixas em obras e serviços de engenharia, revela-se inadequada e juridicamente frágil quando transposta para serviços intelectuais, nos quais a composição de custos depende de variáveis como metodologia, organização da equipe técnica, uso de bases de dados, integração de saberes e capacidade analítica, e não de insumos materiais ou quantitativos rigidamente mensuráveis.

Nesse contexto, a tentativa de enquadrar o PLHIS como serviço de engenharia tradicional desvirtua o objeto licitado, ignora sua natureza técnica e estratégica e conduz a uma leitura equivocada da legislação, criando uma falsa premissa de inexequibilidade que não encontra respaldo legal. A Lei nº 14.133/2021, ao tratar de serviços técnicos especializados, reconhece expressamente a necessidade de análise qualitativa, metodológica e de capacidade técnica, não podendo o exame da exequibilidade restringir-se a um critério matemático isolado e inaplicável ao caso concreto.

Mais uma vez, observa-se que a alegação apresentada carece de fundamento jurídico e técnico, e, ao insistir na aplicação de parâmetros incompatíveis com o objeto, acaba por induzir esta Comissão ao erro, ao sugerir irregularidade inexistente baseada em premissa legal equivocada. Tal interpretação, se acolhida, comprometeria a correta compreensão do certame e violaria os princípios da razoabilidade, da finalidade do ato administrativo e da adequada definição do objeto.

Diante disso, resta evidente que a tese de inexequibilidade sustentada não se sustenta juridicamente, devendo ser integralmente afastada, por estar fundada em enquadramento incorreto do PLHIS e em aplicação indevida de dispositivo legal

pensado para realidades técnicas absolutamente distintas.

13. Da complexidade técnica, dos custos de campo e da logística operacional em municípios, à luz de experiências análogas

A crítica apresentada quanto aos custos de campo e à logística necessária à execução do objeto desconsidera a complexidade técnica inerente a Planos Locais de Habitação de Interesse Social em municípios como o de Petrópolis.

Municípios com características semelhantes, a exemplo de Blumenau, amplamente reconhecida por sua complexidade, demandam abordagens técnicas robustas, integração entre disciplinas e estratégias operacionais adaptadas ao território. A experiência acumulada em contextos dessa natureza demonstra que os custos e esforços envolvidos não se concentram exclusivamente em deslocamentos físicos, mas também em planejamento metodológico, uso de dados secundários qualificados, trabalho híbrido e organização eficiente das equipes técnicas.

No caso de Petrópolis, as análises e vulnerabilidades habitacionais exige levantamentos técnicos criteriosos, leitura integrada do território e articulação com bases de dados oficiais, mapeamentos existentes e informações produzidas por órgãos municipais e estaduais. Essa realidade afasta qualquer leitura simplista que associe a exequibilidade do trabalho apenas à quantidade de visitas de campo ou a uma lógica linear de custos logísticos.

A utilização de metodologias consolidadas em municípios com desafios territoriais comparáveis permite otimizar recursos sem comprometer a qualidade técnica do diagnóstico e das proposições. Trata-se de prática amplamente reconhecida no planejamento urbano contemporâneo, especialmente em serviços técnicos especializados, nos quais o valor agregado reside na capacidade analítica, metodológica e interdisciplinar da equipe, e não na mera execução física de atividades.

Assim, a alegação de que os custos de campo e logística tornariam a proposta inexecutável não se sustenta tecnicamente, por desconsiderar tanto a natureza intelectual do serviço quanto as estratégias operacionais adequadas a territórios

complexos. Além disso, ignora experiências exitosas em municípios com características semelhantes, que demonstram a viabilidade técnica e econômica de abordagens integradas e eficientes.

Novamente, trata-se de argumentação genérica e desacompanhada de elementos técnicos concretos, que não dialoga com a realidade do objeto licitado nem com as práticas contemporâneas de elaboração de planos habitacionais.

14. Da improcedência conjunta das alegações de inexecuibilidade e da ausência de elementos técnicos objetivos

Ainda que se analisem de forma conjunta as alegações apresentadas, suposto excesso de BDI, custos de campo e logística, participação social e aplicação do critério dos 75%, verifica-se que nenhuma delas se sustenta em elementos técnicos objetivos, tampouco em fundamento legal específico aplicável ao objeto licitado.

As manifestações contrárias à proposta **limitam-se a afirmações genéricas, presunções e interpretações equivocadas da legislação**, sem demonstração concreta de inviabilidade técnica, econômica ou operacional. Não há qualquer estudo comparativo, memória de cálculo alternativa ou parâmetro técnico oficialmente adotado pela Administração que comprove a alegada inexecuibilidade. Ressalta-se que a Lei nº 14.133/2021 exige que a eventual desclassificação por inexecuibilidade seja devidamente motivada, com base em critérios objetivos, análise concreta da planilha apresentada e demonstração inequívoca de que os preços ofertados não permitem a execução do objeto nos termos do edital. Tal exigência não foi atendida pelas alegações formuladas.

Ao contrário, a planilha de custos apresentada evidencia transparência, detalhamento e coerência interna, com separação clara entre tributos, despesas indiretas, custos de equipe, serviços de apoio e logística, demonstrando a plena viabilidade da execução do objeto conforme as exigências do Termo de Referência. Dessa forma, insistir na tese de inexecuibilidade, à luz dos argumentos apresentados, não apenas carece de fundamento técnico e legal, como também pode comprometer o próprio julgamento do certame, por afastar proposta válida com

base em premissas incorretas e não comprovadas.

Conclui-se, portanto, que as alegações formuladas devem ser integralmente afastadas, preservando-se o princípio da competitividade, do julgamento objetivo e da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

VI – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

A análise da exequibilidade da proposta apresentada deve observar, de forma rigorosa, os fundamentos legais estabelecidos pela Lei nº 14.133/2021, bem como os princípios constitucionais e administrativos que regem os procedimentos licitatórios. A legislação é clara ao exigir que qualquer juízo de inexequibilidade seja técnico, motivado e aderente à natureza do objeto licitado, vedando decisões baseadas em presunções abstratas, critérios automáticos ou analogias indevidas.

Nos termos do art. 5º da Lei nº 14.133/2021, a licitação pública deve assegurar, entre outros, os princípios da legalidade, da isonomia, da competitividade, do julgamento objetivo, da razoabilidade, da motivação, da segurança jurídica e da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública. Tais princípios impõem à Administração o dever de analisar as propostas com base em critérios objetivos e adequados ao objeto, afastando interpretações que restrinjam indevidamente a competição ou desconsiderem propostas tecnicamente viáveis.

No que se refere especificamente à exequibilidade, a Lei nº 14.133/2021 estabelece que a Administração somente poderá afastar proposta quando demonstrada, de forma inequívoca, a incompatibilidade entre os preços ofertados e a efetiva execução do objeto, o que pressupõe análise concreta da planilha de custos, da metodologia apresentada e das condições reais de execução. Não se admite, portanto, a desclassificação baseada em suposições genéricas ou em modelos de custo padronizados que não dialoguem com o objeto específico da contratação.

Importante destacar que o art. 59 da Lei nº 14.133/2021, frequentemente invocado de forma equivocada, deve ser interpretado à luz da natureza do objeto licitado. Os critérios objetivos ali previstos, notadamente aqueles relacionados a limites

percentuais, foram concebidos primordialmente para obras e serviços de engenharia tradicionais, caracterizados por execução material, padronização de insumos e previsibilidade operacional. A aplicação automática desses parâmetros a serviços técnicos especializados, de natureza predominantemente intelectual, configura interpretação extensiva indevida da norma.

O Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS insere-se no rol de serviços técnicos especializados e multidisciplinares, envolvendo diagnóstico socioeconômico, análise urbanística, estudos jurídicos, avaliação territorial, participação social e formulação de diretrizes estratégicas de política pública. Trata-se de objeto cuja complexidade não reside na execução física de atividades, mas na capacidade técnica da equipe, na metodologia adotada e na integração de diferentes áreas do conhecimento, o que afasta sua equiparação a obras ou serviços comuns.

Nesse contexto, a doutrina e a prática administrativa são pacíficas no sentido de que serviços de natureza intelectual não se submetem a critérios aritméticos rígidos de aferição de exequibilidade, devendo ser avaliados de forma qualitativa e contextualizada. A tentativa de enquadrar o PLHIS como serviço comum de engenharia, para fins de aplicação de limites percentuais, representa não apenas erro técnico, mas também violação ao princípio do julgamento objetivo, na medida em que utiliza parâmetro inadequado ao objeto analisado.

Ademais, a Lei nº 14.133/2021 exige que todo ato administrativo seja devidamente motivado, com exposição clara dos fundamentos de fato e de direito que o sustentam. Alegações genéricas de inexecuibilidade, desacompanhadas de memória de cálculo alternativa, estudos comparativos ou demonstração concreta de inviabilidade, não atendem ao dever de motivação e fragilizam a validade do julgamento administrativo.

No caso em exame, a proposta apresentada demonstra plena aderência às exigências legais e editalícias, com planilha de custos detalhada, segregação expressa de tributos, despesas indiretas e lucro, além da explicitação de encargos fiscais como IRPJ e CSLL, o que reforça a transparência e a seriedade da composição de preços. Tal nível de detalhamento supera, inclusive, o padrão mínimo exigido pela

legislação, evidenciando a exequibilidade econômica da proposta.

Ressalte-se ainda que a Administração Pública deve prestigiar o princípio da competitividade, evitando interpretações restritivas que resultem na exclusão indevida de propostas válidas. A exclusão de proposta exequível, fundada em enquadramento jurídico incorreto ou em análise superficial dos custos, compromete não apenas o certame específico, mas também a busca pela proposta mais vantajosa, finalidade maior do procedimento licitatório.

Por fim, a insistência em alegações destituídas de respaldo legal e técnico, além de não se sustentar juridicamente, pode induzir a Comissão de Licitação a erro, com potencial prejuízo à legalidade do julgamento e à segurança jurídica do certame. A correta aplicação da Lei nº 14.133/2021 impõe o afastamento de tais argumentos, reconhecendo-se a validade e a exequibilidade da proposta apresentada.

Diante desse arcabouço jurídico, resta evidenciado que a fundamentação legal conduz, de forma inequívoca, ao reconhecimento da improcedência das alegações de inexequibilidade e à manutenção da proposta no certame.

VII – REFERÊNCIAS JURISPRUDENCIAIS E DOUTRINÁRIAS

A interpretação jurídica defendida no presente recurso encontra amplo respaldo tanto na jurisprudência dos Tribunais de Contas quanto na doutrina especializada em Direito Administrativo, especialmente no que se refere à análise de exequibilidade de propostas, à natureza dos serviços técnicos especializados e à vedação de aplicação automática de critérios próprios de obras e serviços comuns a objetos de natureza intelectual.

1 – Jurisprudência administrativa sobre inexequibilidade de propostas

É entendimento consolidado nos Tribunais de Contas que a inexequibilidade de proposta não pode ser presumida, devendo ser demonstrada de forma objetiva, técnica e motivada pela Administração Pública. A simples discrepância de valores ou a adoção de parâmetros genéricos não autoriza, por si só, a desclassificação do

licitante.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União tem reiteradamente afirmado que a Administração deve analisar a composição dos custos apresentados, a metodologia proposta e as condições concretas de execução do objeto, sendo vedada a utilização de critérios abstratos ou automáticos dissociados da realidade do contrato. O entendimento predominante é no sentido de que preço baixo não se confunde com preço inexequível, exigindo-se demonstração inequívoca de inviabilidade.

Da mesma forma, é pacífico o entendimento de que, em serviços técnicos especializados, a aferição da exequibilidade não pode se restringir a percentuais ou fórmulas matemáticas rígidas, devendo considerar a natureza intelectual do objeto e a capacidade técnica do proponente.

2 – Jurisprudência sobre a natureza dos serviços técnicos especializados

Os Tribunais de Contas reconhecem que estudos, planos, diagnósticos, levantamentos técnicos e instrumentos de planejamento configuram serviços de natureza predominantemente intelectual, os quais demandam avaliação diferenciada no âmbito das licitações públicas.

Nesse sentido, é reiterado o entendimento de que serviços dessa natureza não se equiparam a obras ou serviços de engenharia tradicionais, uma vez que não possuem execução material padronizada, nem dependem majoritariamente de insumos físicos, mas sim do conhecimento técnico, da experiência profissional e da metodologia aplicada.

A tentativa de submeter tais objetos a critérios próprios de obras civis, como limites percentuais rígidos para aferição de exequibilidade, é compreendida pela jurisprudência como erro de enquadramento do objeto, passível de comprometer a legalidade do julgamento.

3 – Jurisprudência sobre o dever de motivação dos atos administrativos

Outro ponto amplamente consolidado na jurisprudência administrativa refere-se ao

dever de motivação dos atos de julgamento em processos licitatórios. A Administração Pública deve explicitar, de forma clara e objetiva, os fundamentos técnicos e jurídicos que embasam suas decisões, especialmente quando estas resultam na exclusão de licitantes.

Os Tribunais de Contas entendem que alegações genéricas, presunções ou juízos abstratos não atendem ao dever de motivação exigido pela legislação, sendo imprescindível a demonstração concreta dos fatos que sustentam a decisão administrativa. A ausência de motivação adequada configura vício capaz de ensejar a nulidade do ato.

4 – Doutrina administrativa sobre exequibilidade e julgamento de propostas

A doutrina majoritária em Direito Administrativo é firme ao afirmar que a exequibilidade da proposta deve ser analisada caso a caso, considerando-se a natureza do objeto, o mercado envolvido e a estrutura de custos apresentada pelo licitante.

Autores consagrados destacam que a Administração não pode impor modelos de custo padronizados ou exigir que todos os licitantes adotem a mesma lógica econômica, sob pena de violar os princípios da competitividade e do julgamento objetivo. O papel da Administração é verificar se a proposta é executável, e não se ela reflete o modelo econômico preferido pelo gestor ou pela comissão de licitação. No tocante aos serviços técnicos especializados, a doutrina ressalta que o valor da contratação está diretamente relacionado à qualificação da equipe, à metodologia empregada e à capacidade de integração interdisciplinar, fatores que não se traduzem adequadamente em parâmetros aritméticos rígidos.

5 – Doutrina sobre a aplicação indevida de critérios próprios de obras

A doutrina também é clara ao advertir que a aplicação de critérios próprios de obras e serviços comuns a objetos de natureza intelectual configura desvio de finalidade na interpretação da norma, por ignorar as peculiaridades do serviço contratado.

Segundo o entendimento doutrinário dominante, dispositivos legais que

estabelecem limites percentuais e parâmetros objetivos devem ser interpretados restritivamente, conforme o tipo de objeto a que se destinam, sob pena de se promover interpretação extensiva indevida, incompatível com os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

6 – Convergência entre jurisprudência e doutrina

Da análise conjunta da jurisprudência administrativa e da doutrina especializada, verifica-se plena convergência no sentido de que:

- A inexequibilidade não pode ser presumida;
- Serviços técnicos especializados exigem análise diferenciada;
- Critérios automáticos e percentuais rígidos não se aplicam indistintamente;
- O dever de motivação é elemento essencial da validade do julgamento;
- Propostas detalhadas e transparentes, como a da Oliver, devem ser prestigiadas, e não penalizadas.

Assim, o entendimento sustentado no presente recurso não constitui interpretação isolada ou inovadora, mas sim aplicação coerente e alinhada do direito vigente, conforme consolidado pela jurisprudência e pela doutrina administrativa.

VII. DOS PEDIDOS

Diante de todo o exposto, requer-se a esta Comissão de Licitação que:

- a) Sejam integralmente afastadas as alegações de inexequibilidade, por ausência de respaldo técnico e legal, uma vez que fundadas em premissas equivocadas quanto à natureza do objeto licitado, ao enquadramento jurídico aplicável e à análise da planilha de custos apresentada;
- b) Seja reconhecida a adequação e exequibilidade da proposta apresentada, considerando o detalhamento dos custos, a segregação do BDI, a explicitação dos tributos incidentes, a coerência da composição da equipe técnica e a compatibilidade da metodologia proposta com as exigências do

Termo de Referência;

- c) Seja mantida a proposta no certame, com o regular prosseguimento das fases subsequentes da licitação, em observância aos princípios da legalidade, da razoabilidade, do julgamento objetivo, da motivação dos atos administrativos e da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Nestes termos, confia-se no correto exame da matéria por esta Comissão, com o conseqüente afastamento das alegações improcedentes e a preservação da regularidade do certame.

A empresa Oliver Arquitetura e Engenharia confia que esta peça será analisada com a devida seriedade, na expectativa de que prevaleça a justiça, a verdade dos fatos e o cumprimento estrito da lei.

Nestes termos,

Pede deferimento.

Ribeirão Preto/SP, 04 de fevereiro de 2026.



Felipe Mathias Neves Teixeira
SÓCIO /REPRESENTANTE LEGAL
CPF-MF nº 048.080.799-09