

**À COMISSÃO DE JULGAMENTO DA AGEVAP – ASSOCIAÇÃO PRÓ-GESTÃO DAS
ÁGUAS DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO PARAÍBA DO SUL.**

Ref. Concorrência nº 26/2026 (Técnica e Preço) – Presencial

Objeto: Contratação de empresa especializada para revisão e atualização do Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB) de 03 (três) municípios da Região Hidrográfica IV (Piabanha) conforme hierarquização – Sapucaia, Carmo e Petrópolis.

A **ENVEX ENGENHARIA E CONSULTORIA LTDA.**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 08.418.789/0001-07, com sede na Rua Doutor Jorge Meyer Filho, 93, bairro Jardim Botânico, CEP 80210-190, Curitiba-PR, neste ato representada pelo seu sócio, Sr. Helder Rafael Nocko, devidamente assistido pelo seu corpo jurídico, vem, tempestiva e respeitosamente, à presença dessa d. Comissão, com fundamento no art. 165, I, “b”, da Lei nº 14.133/2021 e nos itens 9.2.24 e 12 do Edital, interpor o presente

RECURSO ADMINISTRATIVO

em face da decisão proferida na sessão de habilitação realizada em 16 de junho de 2026, consubstanciada na respectiva Ata, que declarou a empresa DEMÉTER ENGENHARIA LTDA. habilitada e vencedora do certame, bem como em face da Nota Técnica nº 065/2026/CG69.2022 e do resultado da fase de julgamento das propostas de preço (Comunicado de 10/06/2026), que reconheceram a exequibilidade de propostas ofertadas abaixo do limite de exequibilidade e classificaram a Recorrida em primeiro lugar, pelas razões de fato e de direito a seguir expostas.

1. DA TEMPESTIVIDADE

O resultado da fase de proposta de preço foi divulgado por meio eletrônico, no sítio oficial da AGEVAP, e a decisão de habilitação e declaração de vencedora foi lavrada na ata da sessão de 16/06/2026, da qual também se deu ciência por meio eletrônico. Nos exatos termos do item 9.2.24 do Edital:

“9.2.24. Do julgamento das propostas caberá recurso no prazo de até 03 (três) dias úteis da decisão da Comissão de Contratação, desde que manifestada expressamente a intenção de recorrer na sessão pública em que se deu a decisão de sua desclassificação e/ou inabilitação, ou ainda, na sessão em que foi divulgado o resultado.

No caso de intimação da decisão através da página eletrônica, não há a obrigatoriedade de manifestação da intenção de recurso, devendo ser encaminhadas as razões recursais no prazo de três dias a contar da disponibilização na página eletrônica.”

Logo, a intimação eletrônica dispensa a manifestação prévia em sessão e inaugura, para todos os licitantes classificados, o prazo de 3 (três) dias úteis para razões recursais, contado da disponibilização da decisão final na página eletrônica (item 12.2 – análise em fase única). O presente recurso é interposto dentro desse prazo, mostrando-se plenamente tempestivo.

Observa-se, ainda, que a Recorrente ostenta legítimo interesse recursal: classificada em 2º lugar, será diretamente beneficiada pelo provimento, assumindo a primeira colocação na hipótese de desclassificação da proposta da Recorrida.

2. A SÍNTESE FÁTICA

A Concorrência nº 26/2025 tem por objeto a contratação de empresa especializada para revisão e atualização do Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB) de três municípios da RH-IV (Piabanha) – Sapucaia, Carmo e Petrópolis – sob o critério de julgamento técnica e preço ($NF = 7 \times NPT + 3 \times NPC$).

Aberto o Envelope II em 20/05/2026, a própria Comissão consignou que quatro propostas situavam-se abaixo do limite considerado exequível, a saber: Premier Engenharia (R\$ 486.417,25), Serenco (R\$ 512.615,35), Deméter (R\$ 576.483,56) e Consórcio ID Saneamento (R\$ 585.732,24), concedendo-lhes prazo de 72 horas para comprovação de viabilidade dos preços, na forma do item 9.9.4.

A Nota Técnica nº 065/2026/CG69.2022, todavia, reputou "*comprovada a exequibilidade*" das quatro propostas com esteio, em essência, em justificativas que afirmam a supressão de encargos sociais e cargas tributárias sob o argumento de que os profissionais seriam sócios (*pró-labore*) ou prestadores de serviços na modalidade pessoa jurídica (PJ). Com base nessa análise, a Deméter foi classificada em 1º lugar e, na sessão de 16/06/2026, declarada habilitada e vencedora. Eis o quadro classificatório vigente:

Ord.	Proponente	NPT	Proposta (R\$)	NPC	NF
1	Deméter Engenharia	9,75	576.483,56	8,44	93,56
2	Envex Engenharia	10,00	718.248,50	6,77	90,32
3	Hidrobr Consultoria	8,45	700.763,40	6,94	79,97
4	DRZ Geotecnologia	8,28	670.168,79	7,26	79,73
5	Premier Engenharia	6,50	486.417,25	10,00	75,50
6	Serenco Serviços de Engenharia	6,59	512.615,35	9,49	74,60
7	Consórcio ID Saneamento	6,93	585.732,24	8,30	73,42

Como se vê do quadro, a Recorrente apresentou a **melhor proposta técnica do certame (NPT 10,00)**, somente sendo superada na classificação final em razão da pontuação comercial, calculada a partir de propostas que – conforme se demonstrará – são inexecutáveis e cuja viabilidade não foi validamente comprovada. É justamente sobre esse vício, e sobre a Nota Técnica que o chancelou, que se debruçam as razões a seguir.

3. QUESTÃO DE ORDEM PÚBLICA

Antes do mérito, registre-se que a aferição de exequibilidade das propostas constitui matéria de ordem pública, vinculada aos princípios da seleção da proposta mais vantajosa, da vinculação ao instrumento convocatório e da legalidade (arts. 5º e 11 da Lei Federal nº 14.133/2021). A manutenção de proposta inexequível compromete a própria execução do objeto e expõe a Administração ao risco de inadimplemento e aditamentos.

Por isso, ainda que se cogitasse de qualquer óbice formal, o vício aqui denunciado deve ser conhecido e sanado de ofício, no exercício do dever-poder de autotutela (Súmulas nº 346 e 473 do STF; arts. 71, I e 147 da Lei Federal nº 14.133/2021), e em homenagem ao interesse público.

4. AS RAZÕES RECURSAIS

4.1 DA NÃO SUPERAÇÃO DA PRESUNÇÃO DE INEXEQUIBILIDADE: O PARÂMETRO LEGAL DE 75%, A COMPROVAÇÃO POR MERA COMPARAÇÃO E A AFRONTA AO ITEM 7.2.15 DO EDITAL

Na sessão de 20 de maio de 2026, a própria Comissão de Julgamento enquadrou a proposta da Deméter Engenharia Ltda. abaixo do limite de exequibilidade e, em razão disso, instaurou a diligência prevista no art. 59, § 2º, da Lei Federal nº 14.133/2021, concedendo-lhe prazo de 72 horas para comprovação.

A Nota Técnica nº 065/2026 explicitou o fundamento desse enquadramento, ao consignar que, "tendo em vista que o valor ofertado foi inferior a 75% do valor orçado pela AGEVAP, é imprescindível, de acordo com a Lei nº 14.133/2021, que a empresa comprove a exequibilidade".

Foi a Administração, portanto, quem reconheceu a incidência da presunção de inexequibilidade sobre a proposta da Recorrida e, por força dela, inverteu-lhe o ônus probatório, à luz do art. 59, §§ 2º e 4º, da Lei Federal nº 14.133/2021 e do item 9.9.4 do Edital.

Antecipa-se, desde logo, à tese deduzida no ofício da Recorrida no sentido de que o limiar aplicável seria o de 60% previsto no art. 6º, XIII, da Resolução INEA nº 160/2018, e não os 75% do art. 59, § 4º, da Lei nº 14.133/2021.

Tal deslocamento não se sustenta, em primeiro lugar, porque o critério de 75% foi precisamente aquele adotado e aplicado pela Administração no curso do procedimento, vinculando-a por imperativo dos princípios da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e da segurança jurídica (art. 5º da Lei Federal nº 14.133/2021).

A esse respeito, o Tribunal de Contas da União é firme em assentar que a adoção de critério de julgamento distinto daquele constante no edital macula o certame (Acórdão nº 130/2014-Plenário), bem como que a desclassificação ou inabilitação com base em critério não previsto fere os princípios da legalidade, da publicidade, do julgamento objetivo e da vinculação ao instrumento convocatório (Acórdão nº 6979/2014-1ª Câmara), vide:

AGRAVO. DESPACHO CONCEDENDO MEDIDA CAUTELAR. SUSPENSÃO DE PREGÃO ELETRÔNICO. CONHECIMENTO. NEGATIVA DE PROVIMENTO. (...) 5.4 **Nessas condições, entendo que, ao concretizar o julgamento pelo critério disponibilizado pelo Comprasnet, diferente daquele constante no edital e reforçado pelo pregoeiro, o certame foi maculado.** Ressalte-se, especialmente, que essa alteração efetivamente afetou o resultado da licitação. (...)” (ACÓRDÃO 130/2014 - PLENÁRIO, Relator: JOSÉ JORGE. Processo: 031.114/2013-0). **(grifou-se)**

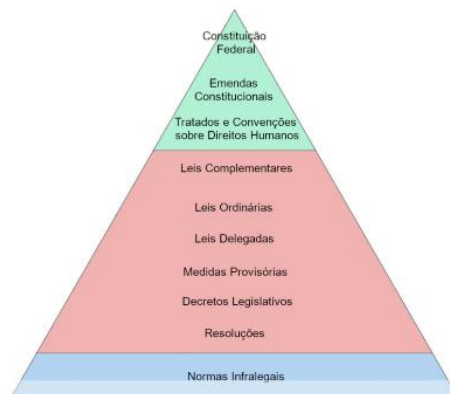
“REPRESENTAÇÃO FORMULADA POR LICITANTE. **INABILITAÇÃO INDEVIDA. UTILIZAÇÃO DE CRITÉRIO MOTIVADOR DA INABILITAÇÃO NÃO PREVISTO NO EDITAL. AUDIÊNCIA. REJEIÇÃO DAS JUSTIFICATIVAS.** MULTA. 1. É irregular a inabilitação de licitante em concorrência pública utilizando-se de critério e motivação não previstos no edital. 2. A ocultação de informação relevante à habilitação dos licitantes fere os princípios do processo licitatório como os da legalidade, publicidade, do julgamento objetivo e da vinculação ao disposto no instrumento convocatório. (...) 11. Conforme destacado na instrução, o critério e a motivação empregados na inabilitação das demais concorrentes à empresa P1 Engenharia Ltda. - quatro inabilitadas primordialmente com base nesse critério adotado e uma quinta com base noutra questão não examinada nesta representação - foram de que não teria havido cumprimento do item 4, letra "d", do Anexo II do Edital, porque a empresa não possuiria engenheiro eletricista como responsável técnico, mas engenheiro civil, que não teria atribuições para responsabilidade técnica de instalações elétricas. 12. Entretanto, referido item do edital não contém tal exigência, haja vista exigir apenas o seguinte: (...)”

Não é dado à Comissão aplicar o patamar de 75% para reconhecer a presunção e inverter o ônus da prova e, ao depois, invocar o patamar de 60% para validar o resultado, sob pena de converter o julgamento em exercício de conveniência, moldado *a posteriori* ao desfecho pretendido, em frontal ofensa à isonomia. Tal premissa não se coaduna com os princípios da igualdade, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo, todos previstos no art. 37, *caput* e art. 37, XXI, ambos da Constituição da República e, de igual modo, no art. 5º, *caput*, da Lei Federal nº 14.133/2021.

A jurisprudência consolidada é igualmente assente em que a Administração, no curso do processo licitatório, não pode afastar-se das regras por ela mesma estabelecidas, sendo que, fixadas as regras da disputa, a interpretação inicial deve ser mantida no julgamento.

Em segundo lugar, ainda que se cogitasse da incidência da Resolução INEA nº 160/2018, **esta não poderia, por ato infralegal**, fixar piso de exequibilidade menos protetivo (60%) do que o estabelecido pela norma nacional para os serviços de engenharia (75%), sob pena de esvaziar o comando legal, em violação ao princípio da legalidade e à hierarquia das normas. Tal entendimento, notadamente violaria os princípios fundamentais da legalidade administrativa e da superioridade da lei – art. 5º, II e art. 37, *caput*, ambos da Constituição da República.

Em outras palavras, o ordenamento jurídico brasileiro é estruturado na **supremacia da Constituição** e na **superioridade da lei** – adotando-se os imperativos da famigerada Pirâmide de Kelsen - o que quer dizer que a norma jurídica em mais alto grau é a Constituição da República e, abaixo dela, estão as leis complementares, leis ordinárias e assim sucessivamente. Por isso, uma resolução, ato normativo de menor hierarquia, não pode conflitar com os termos da lei e, muito menos, da Constituição. Se assim o fizer, notadamente a Resolução será inconstitucional e/ou ilegal. Em termos visuais:



Uma Resolução não pode criar flexibilizações que a lei competente – Lei Federal nº 14.133/2021 – não previu, sobretudo, considerando-se que a existência de critérios objetivos para aferir a exequibilidade de propostas serve como garantia-segurança ao interesse público e à Administração Pública para que não contratem propostas impossíveis de serem executadas, evitando-se o desperdício de recursos públicos.

A função das resoluções é **explicar ou complementar o conteúdo de uma lei**, nunca contraria a lei e criar condições, restrições nela ausentes, sob pena de ilegalidade da Resolução. A saber, a jurisprudência é sedimentada neste sentido:

EMENTA. DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO. CREA. MAJORAÇÃO DE MULTA POR **RESOLUÇÃO. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE**. IMPOSSIBILIDADE DE ADEQUAÇÃO PELO JUDICIÁRIO. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO. I. CASO EM EXAME 1. Ação de procedimento comum ajuizada em face do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia - CREA/PR, pretendendo o reconhecimento da nulidade da multa aplicada por exercício ilegal da profissão em que a parte autora alega, em síntese, a ilegalidade da fixação de multa por meio de resolução administrativa do CONFEA 2. A sentença julgou procedente o pedido, reconhecendo a nulidade da multa, condenando o réu ao pagamento das custas processuais e de honorários advocatícios. 3. Apelação interposta pelo CREA/PR, sustentando a legalidade da majoração de multas por resolução do CONFEA, com pedido de reforma da sentença. 4. Apresentadas contrarrazões, vieram os autos para julgamento . II. QUESTÕES EM DISCUSSÃO 5. A questão em discussão consiste em saber se é válida a fixação ou majoração de multa administrativa por meio de resolução de conselho profissional, à luz do princípio da legalidade. III . RAZÕES DE DECIDIR 6. É vedado aos conselhos profissionais fixar ou majorar penalidades pecuniárias por meio de resolução, pois tal prática viola o princípio da legalidade (CF, art. 5º, II). 7. **As resoluções apenas podem explicar ou complementar a lei, não se prestando à criação ou majoração de penalidades.** 8. Reconhecida a ilegalidade da majoração por resolução, não cabe ao Poder Judiciário redefinir o valor da multa dentro dos limites legais, sob pena de invasão da discricionariedade administrativa. IV. DISPOSITIVO E TESE 9. Apelação conhecida e desprovida. Tese de julgamento: "É nula a fixação ou majoração de

multa administrativa por meio de resolução de conselho profissional, por afronta ao princípio da legalidade (CF, art. 5º, II), sendo vedado ao Poder Judiciário substituir a administração pública na fixação de valores compatíveis com a legislação de regência". (TRF-4 - AC: 50039506220244047009 PR, Relator.: LUIZ ANTONIO BONAT, Data de Julgamento: 04/06/2025, 12ª Turma, Data de Publicação: 04/06/2025); **(grifou-se)**.

O objeto licitado — a revisão e atualização de Planos Municipais de Saneamento Básico, executada por empresa registrada no CREA, sob coordenação de engenheiro e com responsabilidade técnica (ART) — constitui serviço de engenharia na acepção do art. 6º da Lei nº 14.133/2021, atraindo o critério específico do seu art. 59, § 4º, ao qual a resolução estadual há de conformar-se.

Não por outra razão, todas as atas do certame e a própria Nota Técnica indicam, como norma de regência, a Lei nº 14.133/2021.

E, em terceiro lugar, a própria Recorrida assumiu esse enquadramento ao responder à diligência: em seu ofício, calculou e admitiu o "desconto global de 31,96% sobre o valor orçado" e dedicou-se a justificar a exequibilidade da proposta, conduta logicamente incompatível com a alegação, agora deduzida, de que jamais teria estado sujeita à presunção — comportamento contraditório que a boa-fé objetiva repele (art. 2º, parágrafo único, IV, da Lei nº 9.784/99).

De todo modo, ainda que se reputasse o serviço de natureza predominantemente intelectual, remanesce incontornável que a Administração elegeu os 75% como parâmetro e sob ele inverteu o ônus probatório, não lhe sendo lícito modificá-lo na fase de julgamento. Trata-se da adequada aplicação dos princípios da vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo e segurança jurídica.

Fixada a premissa de que a proposta da Recorrida, situada a 68,04% do valor orçado, é presumidamente inexecuível e que sobre ela recaía o ônus de demonstração documental, cumpre verificar se esse ônus foi efetivamente cumprido — e a resposta é negativa.

Reconhece-se que a Deméter não se limitou a afirmações genéricas, tendo apresentado planilha comparativa, quadro de horas e fundamentação; sucede que o conteúdo dessa documentação demonstra coisa diversa da exequibilidade.

O ofício sustenta a viabilidade do preço a partir de três comparações: com o valor orçado pela AGEVAP, com contratos pretéritos da licitante (CA 05/2021 e 167/2021) e com a média histórica de deságio praticada pela AGEVAP em certames análogos (30,03%).

Nenhuma dessas comparações, contudo, prova que o preço ofertado cobre o custo real de execução do objeto — prova, quando muito, que o preço é compatível com o mercado, categoria distinta da exequibilidade.

A distinção é do **próprio precedente invocado pela Recorrida**: no Acórdão nº 148/2006-Plenário, transcrito em seu ofício, o Tribunal de Contas da União assentou que a inexecuibilidade *"tem que ser objetivamente demonstrada, não se prestando para tanto a mera comparação com os valores das propostas dos outros licitantes ou dos preços estimados pela administração"*, vide:

“Agravado interposto pela representante contra despacho denegatório de medida cautelar para suspender licitações da Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária - Infraero para concessão de uso de áreas nos Aeroportos Internacionais de Guarulhos e Congonhas, em São Paulo. Descabível cautelar para impedir a abertura de novos procedimentos licitatórios na medida em que esta Corte já examinou a questão e expediu determinações à Infraero acerca da inclusão nos editais de cláusulas que estabeleçam critérios de aceitabilidade dos preços. Falta de preenchimento dos requisitos para suspensão cautelar das licitações em andamento. Conhecimento do recurso. Negado provimento ao agravo. Restituição dos autos à Unidade Técnica para a imediata adoção das providências já determinadas pelo relator. Ciência à interessada. (...) 11. Assim, e considerando que **a inexecuibilidade tem que ser objetivamente demonstrada, não se prestando para tanto a mera comparação com os valores das propostas dos outros licitantes ou dos preços estimados pela administração, torna-se imprescindível uma avaliação cuidadosa dos certames indicados na peça recursal da agravante para que se possa aferir a ocorrência de ofensa aos princípios que devem nortear a licitação.** (...)” (ACÓRDÃO 148/2006 - PLENÁRIO. Relator: LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA. Processo: 020.834/2005-0). **(grifou-se).**

O raciocínio vale nos dois sentidos: se a comparação não basta para presumir a inexecuibilidade, tampouco basta para afastá-la.

A exequibilidade demonstra-se pela comprovação documental de que os custos dos insumos são coerentes com os de mercado e compatíveis com a execução do objeto (item 9.9.4 do Edital; Súmula 262 do TCU), mediante análise ampla de todos os itens que

compõem a proposta, e não de itens isolados (Acórdão nº 465/2024-Plenário) — e não pela aderência do deságio à média de descontos da contratante.

Assim, a Recorrida demonstrou que sua proposta é “competitiva”; não demonstrou que é exequível.

A insuficiência adquire contornos de ilegalidade no ponto em que a própria Recorrida revela o mecanismo de formação de seu preço. Segundo o ofício, a economia decorre de a remuneração dos sócios — Coordenador Geral e Engenheiro Pleno — poder dar-se “na forma de distribuição de lucro ou dividendos que são isentos de contribuição previdenciária”, afastando-se, assim, parcela das cargas tributárias incidentes sobre a planilha de referência, baseada nos parâmetros do DNIT.

Ocorre que, a remuneração do trabalho técnico efetivamente prestado pelo sócio-administrador caracteriza pró-labore, sobre o qual incide obrigatoriamente a contribuição previdenciária, não podendo ser substituída, para fins de retribuir o labor, por distribuição de lucros isenta.

Compor o preço na premissa de que o esforço técnico desses profissionais será retribuído por verba isenta de encargos significa subtrair do preço encargos legalmente devidos, em descompasso direto com o item 7.2.15 do Edital, que impõe a inclusão, no preço, de “todos os impostos, despesas com mão de obra, encargos sociais, trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais que incidam direta ou indiretamente na execução dos serviços”, vide:

“7.2.15. Deverão estar incluídos no preço todos os impostos, despesas com mão de obra, encargos sociais, trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais, taxas, seguros e outras despesas que incidam direta ou indiretamente na execução dos serviços objeto deste Edital; (...)”

E não se diga que o Edital admitiria tal expediente por não exigir vínculo celetista: o ponto não é a forma do vínculo, mas a circunstância de que, qualquer que seja ela, o preço deve embutir os encargos efetivamente devidos — e a tabela de consultoria do DNIT, adotada pelo item 5.2 do Termo de Referência e expressamente reconhecida no ofício, pressupõe a incidência integral de encargos justamente porque reflete o custo

econômico real do tempo técnico do profissional, independentemente do rótulo contratual.

Sobre um empreendimento incide um rol exaustivo de tributos, IRPJ, contribuições sociais e previdenciárias, PIS/COFINS, etc. De igual modo, sobre a prestação de serviços (ISSQN) e sobre os insumos que dela serão utilizados (ICMS, IPVA, PIS/COFINS e entre outros). Pouco importa, portanto, se os serviços serão prestados por sócios ou através da famigerada “pejotização”. O fato é que a Recorrida não é Administração Pública e tampouco entidade do terceiro setor, razão pela qual não goza de imunidade ou isenção tributária.

Sob aspectos matemáticos, econômico-financeiros e jurídicos, a proposta da Deméter não se sustenta.

Edificar o preço sobre a não incidência de encargos que a lei reputa devidos não revela eficiência, mas proposta cujos custos não foram integralmente cobertos, atraindo a desclassificação dos itens 9.9.5 e 9.9.6 do Edital.

Em conclusão, ainda que formalmente respondida a diligência, a presunção de inexecutabilidade não foi materialmente superada: a Recorrida comprovou compatibilidade de mercado, não cobertura de custos, e ancorou seu preço na supressão de encargos legalmente exigíveis. Para mais: o que a justificativa da Deméter traz são dúvidas e insegurança ao erário, sobretudo, porque o Código Tributário Nacional determina que são igualmente responsáveis tributários os *adquirentes* pelos tributos relativos aos bens adquiridos (art. 131, II, CTN). Além de ser inexecutável e oferecer riscos relacionados à garantia de entrega, a AGEVAP pode ser responsável tributária pelo “planejamento tributário” da Proponente.

Impõe-se, por isso, a desclassificação da proposta da Deméter Engenharia Ltda., nos termos do art. 59, IV, da Lei nº 14.133/2021 e do item 9.9.4 do Edital; subsidiariamente, requer-se a baixa em nova diligência para que a licitante apresente composição analítica de custos que demonstre, profissional a profissional, a cobertura dos pisos remuneratórios e dos encargos devidos, e não a simples aderência de seu deságio à média da contratante.

4.2. DO SUBDIMENSIONAMENTO DAS HORAS TÉCNICAS: ECONOMIA OBTIDA À CUSTA DA COMPATIBILIDADE DO PREÇO COM A EXECUÇÃO DO OBJETO

Ainda que se superasse a questão dos encargos, remanesceria vício autônomo a contaminar a comprovação de exequibilidade da Recorrida, agora não quanto à cobertura dos custos, mas quanto à compatibilidade do preço com a adequada execução do objeto.

É que, lido com atenção, o ofício da Deméter revela que a economia que viabiliza seu preço não decorre de ganho real de eficiência, mas da drástica redução das horas técnicas alocadas a cada profissional — expediente que compromete a própria entrega dos serviços e que, por isso, não demonstra a exequibilidade, mas a denúncia.

Com efeito, a aferição da exequibilidade não se exaure na verificação de que os custos estão cobertos: exige, por igual, que o preço seja compatível com a execução do objeto, conforme expressamente dispõem o art. 59, IV, da Lei nº 14.133/2021 e o item 9.9.4 do Edital, que condiciona a viabilidade à demonstração de que os custos "são coerentes com os de mercado e compatíveis com a execução do objeto".

Não por acaso, o padrão probatório consagrado na jurisprudência do Tribunal de Contas da União reclama, a um só tempo, documentação que comprove que os custos dos insumos são coerentes com os de mercado e que os coeficientes de produtividade são compatíveis com a execução do objeto do contrato (Súmula 262/TCU).

A produtividade — vale dizer, a quantidade de horas técnicas efetivamente dedicadas à execução — é, portanto, elemento incontornável do juízo de exequibilidade, e não mera variável de conveniência da licitante.

Sucede que é precisamente nesse ponto que a proposta da Recorrida se mostra deficitária. Em seu próprio ofício, a Deméter admite que os profissionais "*de fato não possuem dedicação exclusiva*", revelando que a maior demanda — a do Engenheiro Pleno — corresponderia a disponibilidade média estimada de apenas 50 h/mês ao longo dos 20 meses de vigência, sendo ainda mais exígua a alocação dos demais integrantes da equipe.

Trata-se de fração reduzida da carga horária de referência adotada pela planilha orçamentária (parametrizada pela tabela do DNIT). Ora, reduzir a dedicação técnica a tal

patamar não torna o mesmo trabalho mais barato: significa orçar menos trabalho do que a execução de três Planos Municipais de Saneamento Básico — para os municípios de Sapucaia, Carmo e Petrópolis — efetivamente demanda.

E a Recorrida, que tinha o ônus de fazê-lo, em nenhum momento demonstrou que tão diminuta dedicação seja suficiente para elaborar, com a qualidade e a integralidade exigidas, planos dessa envergadura.

A fragilidade é confessada pela própria estrutura da justificativa. O cotejo que a Deméter faz com os valores do DNIT — do qual extrai um alegado "saldo positivo" a seu favor — é, segundo ela mesma reconhece, "meramente ilustrativo" e parte da premissa de que os profissionais prestariam serviços de forma integral durante o mês. Premissa que a própria licitante, logo em seguida, admite ser falsa, ao esclarecer que a dedicação real é muito inferior.

Vale dizer: a demonstração de exequibilidade da Recorrida apoia-se em hipótese contrafactual; afastada a dedicação integral que ela mesma reconhece inexistir, esvai-se o "saldo positivo" invocado, e com ele a própria comprovação.

Comparação assentada em premissa que o comparante repudia não comprova coisa alguma — e, na esteira do Acórdão nº 465/2024-TCU-Plenário, a aferição da exequibilidade demanda análise ampla de todos os itens que compõem a proposta, exame que, no caso, a Nota Técnica não realizou quanto à suficiência das horas técnicas.

Acresce a esse quadro uma incoerência interna relevante. O Termo de Referência exige que a contratada mantenha a equipe especificada durante toda a vigência contratual, cominando a glosa do custo do membro não atuante; e foi a experiência da equipe permanente — notadamente o Coordenador e o Engenheiro Pleno — que rendeu à Recorrida a pontuação técnica que a alçou ao primeiro lugar.

Há, assim, descompasso entre a equipe que pontuou na proposta técnica e a dedicação ínfima a ela atribuída na proposta de preço: barateia-se, na formação do preço, justamente o ativo que assegurou a nota. Esse arranjo subverte a finalidade do controle de inexequibilidade, que, nos termos do art. 11 da Lei nº 14.133/2021, destina-se a evitar a contratação por preços manifestamente inexequíveis, capazes de inviabilizar a regular e adequada prestação contratual.

Em conclusão, a economia que sustenta o preço da Recorrida resulta de subdimensionamento das horas técnicas, e não de eficiência demonstrada, de modo que a exequibilidade — compreendida como compatibilidade do preço com a execução do objeto — não restou comprovada.

Impõe-se, também por esse fundamento, a desclassificação da proposta da Deméter Engenharia Ltda. (art. 59, IV, da Lei nº 14.133/2021; item 9.9.4 do Edital); subsidiariamente, requer-se a baixa em diligência para que a licitante demonstre, de forma objetiva, que a carga horária ofertada é suficiente à integral e qualificada execução dos três Planos Municipais de Saneamento Básico, sob pena de comprometimento do objeto.

4.3. DA VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DO JULGAMENTO OBJETIVO, DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO E DA SELEÇÃO DA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA

Os vícios demonstrados nos tópicos antecedentes, examinados em conjunto, revelam que a decisão recorrida, ao reputar comprovada a exequibilidade da proposta da Deméter, afrontou os princípios reitores da licitação consagrados no art. 5º, *caput*, da Lei nº 14.133/2021.

Houve, primeiro, ofensa ao princípio do julgamento objetivo. A aferição da exequibilidade — ato vinculado a critérios objetivos e à demonstração documental dos custos e da produtividade — foi resolvida, na Nota Técnica nº 065/2026, por motivação conclusiva, que se limitou a afirmar que "as justificativas demonstram viabilidade técnica e econômica", sem enfrentar os pontos concretos que infirmam essa conclusão: a supressão de encargos tributários e previdenciários devidos sobre o trabalho dos sócios e o subdimensionamento das horas técnicas alocadas à execução.

Decisão que reconhece a exequibilidade sem examinar os elementos que a comprometem não é julgamento objetivo, mas adesão à tese do interessado, em descumprimento do dever de motivação dos atos administrativos (art. 50 da Lei Federal nº 9.784/99):

“Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;

II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;

III - **decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;**

IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;

V - decidam recursos administrativos;

VI - decorram de reexame de ofício;

VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;

VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

§ 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.

§ 2º Na solução de vários assuntos da mesma natureza, pode ser utilizado meio mecânico que reproduza os fundamentos das decisões, desde que não prejudique direito ou garantia dos interessados.

§ 3º A motivação das decisões de órgãos colegiados e comissões ou de decisões orais constará da respectiva ata ou de termo escrito.”

Houve, em segundo lugar, ofensa ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

A proposta acolhida desatende a exigências expressas e cogentes do edital e do Termo de Referência — notadamente o item 7.2.15 (inclusão, no preço, de todos os

encargos sociais, trabalhistas e previdenciários), o item 5.2 do TR (observância do piso remuneratório e da referência de custo do DNIT) e o item 9.9.4 (compatibilidade do preço com a execução do objeto) —, de modo que sua manutenção no certame importa relativização de cláusulas às quais a Administração se acha estritamente vinculada e que se impõem igualmente a todos os licitantes.

E houve, por fim, ofensa à isonomia e à finalidade última do certame — a seleção da proposta mais vantajosa (art. 11 da Lei nº 14.133/2021). As demais proponentes formaram seus preços observando os encargos e a estrutura de custos que o edital exige; a Recorrente, em especial, ofertou preço que reflete a integral observância do item 7.2.15, do que decorre, aliás, o valor mais elevado de sua proposta.

Validar a proposta da Deméter, construída sobre a supressão de encargos devidos e sobre dedicação técnica reduzida, é conferir-lhe vantagem competitiva indevida, em detrimento de quem cumpriu as regras.

E a vantagem que dela aparentemente resultaria — o menor preço — é ilusória: proposta inexecutável não é proposta vantajosa, pois carrega o risco concreto de inadimplemento, aditamentos e comprometimento da qualidade dos serviços, frustrando o interesse público que o art. 11 da Lei nº 14.133/2021 erige como finalidade do processo licitatório.

A conjugação da melhor técnica do certame com preço efetivamente executável — que é a posição da Recorrente — é que realiza, no caso, o princípio da proposta mais vantajosa.

4.4. DA IMPUGNAÇÃO À PONTUAÇÃO DA PROPOSTA TÉCNICA DA PRIMEIRA COLOCADA E DO PEDIDO DE ACESSO À RESPECTIVA PLANILHA DE AVALIAÇÃO

Cumulativamente à inexecutabilidade já demonstrada, impugna-se a Nota da Proposta Técnica atribuída à Deméter Engenharia Ltda. (NPT 9,75, correspondente a 95,69 pontos), por vícios que comprometem a higidez do julgamento da técnica e que, à míngua de motivação adequada, não podem ser presumidos sanados em desfavor da Recorrente.

No critério de julgamento por técnica e preço (art. 36 da Lei nº 14.133/2021), a atribuição de pontos não constitui juízo discricionário imune a controle: subordina-se ao

princípio do julgamento objetivo (art. 5º da Lei nº 14.133/2021), que impõe a estrita correspondência entre a pontuação conferida e os critérios objetivos previamente fixados no Termo de Referência para cada um dos Quesitos A (experiência da empresa proponente), B (experiência e conhecimento específico da equipe técnica) e C (conhecimento do problema, metodologia e plano de trabalho).

E, como todo ato administrativo restritivo ou constitutivo de posições jurídicas no certame, a valoração técnica reclama motivação explícita, com indicação dos pressupostos de fato e de direito que a embasaram (art. 50 da Lei Federal nº 9.784/99).

No caso, a divulgação do resultado da proposta técnica não veio acompanhada da demonstração analítica da correspondência entre os documentos apresentados pela Deméter e os parâmetros de pontuação de cada quesito, de modo que a nota de 95,69 pontos permanece, até aqui, insindicável — e o que não se pode sindicá-lo não se pode reputar válido.

A suspeita de sobrevaloração, ademais, não é abstrata: extrai-se da incoerência entre a proposta técnica e a proposta de preço da própria licitante. A pontuação do Quesito B valorou a experiência e a qualificação da equipe técnica permanente — notadamente do Coordenador e do Engenheiro Pleno —, premissa de que esses profissionais qualificados estariam efetivamente dedicados à execução do objeto.

Sucedendo que, no ofício de exequibilidade, a Deméter admite que tais profissionais "de fato não possuem dedicação exclusiva" e terão dedicação ínfima (da ordem de 50 h/mês para o Engenheiro Pleno, e menos para os demais), ao longo dos 20 meses de vigência. Há, pois, descompasso lógico: a expertise que rendeu pontos na avaliação técnica não se converterá em dedicação técnica correspondente na execução.

A proposta técnica e a proposta de preço devem guardar coerência entre si, sob pena de a pontuação repousar em premissa — equipe qualificada efetivamente alocada ao objeto — desmentida pela própria proponente. Tal incoerência, no mínimo, reclama reexame da pontuação à luz da realidade declarada pela licitante.

Por fim, e como pressuposto do exercício pleno do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LV, da Constituição da República; art. 2º da Lei Federal nº 9.784/99) e em homenagem aos princípios da publicidade e da transparência (art. 5º da Lei Federal nº

14.133/2021), requer a Recorrente o acesso integral à proposta técnica da Deméter Engenharia Ltda. e à planilha de pontuação dos Quesitos A, B e C, com a respectiva memória de avaliação, assegurando-se prazo razoável para o aditamento das presentes razões.

Não se pode exigir da Recorrente a impugnação minuciosa de uma pontuação cuja fundamentação não lhe foi disponibilizada; e, enquanto não demonstrada, de forma objetiva e motivada, a correspondência entre a nota atribuída e os critérios do edital, não há como reputar hígido o resultado da avaliação técnica da primeira colocada.

5. DO EFEITO SOBRE A CLASSIFICAÇÃO – RECÁLCULO DAS NOTAS

O provimento do recurso não se exaure na desclassificação da proposta inexequível: projeta efeitos diretos sobre a ordem classificatória de todo o certame. É que, nos termos do Anexo XI do Edital, a Nota da Proposta Comercial é calculada de forma inversamente proporcional ao menor preço ofertado no certame [$NPC = (PC_{Menor} \div PCA) \times 10$], compondo, ao lado da Nota da Proposta Técnica, a Nota Final [$NF = (7 \times NPT) + (3 \times NPC)$].

Disso decorre que a exclusão de qualquer proposta — sobretudo das que, por inexequíveis, deprimem artificialmente o "menor preço" de referência — repercute na pontuação comercial de todas as demais, impondo o recálculo das notas. E, procedido esse recálculo, a Recorrente assume a primeira colocação em qualquer dos cenários possíveis, como se demonstra.

No primeiro cenário, desclassificada apenas a proposta da Recorrida, mantém-se como menor preço o da Premier (R\$ 486.417,25), de modo que a Recorrente conserva NPC 6,77 e, somada à sua NPT 10,00 — a maior do certame —, alcança NF 90,32, passando a ocupar o primeiro lugar:

Ord.	Proponente	NPT	Proposta (R\$)	NPC	NF
1	Envex Engenharia	10,00	718.248,50	6,77	90,32

Ord.	Proponente	NPT	Proposta (R\$)	NPC	NF
2	Hidrobr Consultoria	8,45	700.763,40	6,94	79,97
3	DRZ Geotecnologia	8,28	670.168,79	7,26	79,73

No segundo cenário — coerente com a extensão da tese de inexecuibilidade a todas as propostas situadas abaixo do limite, na forma do pedido sucessivo —, desclassificadas as propostas da Premier, da Serenco, da Deméter e do Consórcio ID Saneamento, o menor preço remanescente passa a ser o da DRZ (R\$ 670.168,79), elevando a Nota da Proposta Comercial de todas as proponentes restantes. A Recorrente, detentora da maior nota técnica do certame (NPT 10,00), atinge NF de aproximadamente 97,99:

Ord.	Proponente	NPT	Proposta (R\$)	NPC	NF
1	Envex Engenharia	10,00	718.248,50	9,33	97,99
2	DRZ Geotecnologia	8,28	670.168,79	10,00	87,96
3	Hidrobr Consultoria	8,45	700.763,40	9,56	87,83

Em ambas as hipóteses, portanto, a desclassificação das propostas inexecuíveis conduz, por força da própria fórmula editalícia, à classificação da Envex Engenharia e Consultoria Ltda. em primeiro lugar. Os cenários acima delimitam, a rigor, os extremos do resultado — do provimento mínimo (queda apenas da vencedora) ao provimento integral (queda de todas as propostas abaixo do limite) —, e ambos convergem para o mesmo desfecho.

Resta evidenciado, assim, não apenas o legítimo interesse recursal da Recorrente, mas o proveito concreto e imediato do recurso: a Envex reúne, a um só tempo, a melhor proposta técnica do certame e preço plenamente exequível, que reflete a integral observância dos encargos legais exigidos pelo item 7.2.15 do Edital — realizando, com isso, o princípio da seleção da proposta mais vantajosa (art. 11 da Lei nº 14.133/2021).

6. DOS PEDIDOS

Ante todo o exposto, requer a Recorrente:

- a) **preliminarmente**, o conhecimento do presente recurso, por tempestivo — interposto no prazo de 3 (três) dias úteis contado da disponibilização da decisão na página eletrônica (itens 9.2.24 e 12.2 do Edital) — e dotado de manifesto interesse recursal, na condição de licitante classificada em 2º lugar;
- b) ainda em sede preliminar, o deferimento de **vista e o fornecimento de cópia** da proposta técnica da Deméter Engenharia Ltda. e da planilha de pontuação dos Quesitos A, B e C, com a respectiva memória de avaliação, assegurando-se à Recorrente prazo razoável para **aditamento das razões recursais**, em observância à publicidade, ao contraditório e à ampla defesa (art. 5º da Lei Federal nº 14.133/2021; art. 5º, LV, da Constituição da República);
- c) **no mérito, como pedido principal**, o provimento do recurso para **desclassificar a proposta da Deméter Engenharia Ltda.**, por inexecutável e por afronta aos itens 7.2.15 do Edital e 5.2 do Termo de Referência, nos termos do art. 59, IV, da Lei nº 14.133/2021, dada a não superação da presunção de inexequibilidade e o subdimensionamento das horas técnicas;
- d) por consequência, a **declaração de insubsistência da Nota Técnica nº 065/2026/CG69.2022**, na parte em que reputou comprovada a exequibilidade das propostas situadas abaixo do limite, por motivação deficiente (art. 50 da Lei Federal nº 9.784/99);
- e) **cumulativamente** ao pedido principal, o **reexame e a redução da pontuação atribuída à proposta técnica da Deméter** (NPT 9,75), pelos fundamentos expostos no tópico próprio, em especial a incoerência entre a equipe valorada na proposta técnica e a dedicação por ela admitida na proposta de preço;
- f) **subsidiariamente**, na hipótese de não se acolher a desclassificação de plano, a **baixa do feito em nova diligência** (art. 59, § 2º, da Lei nº 14.133/2021), para que a Deméter Engenharia Ltda. apresente composição analítica de custos que demonstre, profissional a profissional, a cobertura dos pisos remuneratórios e dos encargos legalmente devidos, bem como a

suficiência da carga horária ofertada à integral e qualificada execução dos três Planos Municipais de Saneamento Básico;

g) **sucessivamente, a desclassificação de todas as propostas situadas abaixo do limite de exequibilidade** — Premier Engenharia, Serenco Serviços de Engenharia, Deméter Engenharia e Consórcio ID Saneamento — ante a identidade dos vícios de comprovação, com o **consequente recálculo das Notas de Proposta Comercial** das proponentes remanescentes, na forma do Anexo XI do Edital;

h) **em qualquer dos cenários, a reclassificação da Envex Engenharia e Consultoria Ltda. em 1º lugar**, como proposta mais vantajosa (art. 11 da Lei nº 14.133/2021), prosseguindo-se o certame com a abertura de sua fase de habilitação;

i) caso a d. Comissão de Julgamento **não reconsidere** a decisão recorrida no prazo legal, – o que não se acredita, mas o faz em atendimento aos princípios da dialeticidade e da eventualidade –, requer-se que a autoridade competente demonstre expressamente os motivos de fato e de direito da decisão em oposição aos argumentos postos nesta peça defensiva, sob pena de descumprimento do princípio da motivação - o **encaminhamento do recurso à autoridade superior** — o Exmo. Sr. Diretor-Presidente da AGEVAP —, para julgamento, na forma do item 12.4 do Edital;

Ainda, requer a licitante EnvEx Engenharia e Consultoria que seja notificada, cumulativamente, por *e-mail* e pelo respectivo sistema eletrônico, do resultado do julgamento do referido recurso e das demais etapas processuais do certame, sob pena de nulidade.

Por fim, renovam-se os votos de elevada estima e distinta consideração por esta respeitável autoridade competente da AGEVAP.

Curitiba, 19 de junho de 2026.

EnvEx Engenharia e Consultoria Ltda
CNPJ: 08.418.789/0001-07

Helder Rafael Nocko
Representante Legal do Consórcio