

DECISÃO

CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA Nº 12/2025 – REFORMA E AMPLIAÇÃO DO COPE

RECORRENTE: NEXUS EMPREENDIMENTOS E CONSTRUÇÕES LTDA

RECORRIDO: AVANTTI SERVIÇOS LTDA

I RELATÓRIO

Trata-se de **recurso administrativo** interposto pela empresa **NEXUS EMPREENDIMENTOS E CONSTRUÇÕES LTDA** em face do resultado da **Concorrência Eletrônica nº 12/2025**, cujo objeto é a **Reforma e Ampliação do Complexo de Polícia Especializada – COPE**, promovida pelo órgão responsável, tendo como licitante classificada em primeiro lugar a empresa **AVANTTI SERVIÇOS LTDA**.

A insurgência da recorrente dirige-se contra a **manutenção da habilitação e classificação da AVANTTI**, sob o argumento de que a proposta por ela apresentada seria **manifestamente inexistente**, tanto sob o aspecto **global** quanto no tocante a **itens unitários específicos**, o que exigiria a desclassificação da vencedora ou, ao menos, a realização de diligências que, segundo a NEXUS, não teriam sido adequadamente promovidas pela Administração.

Regularmente intimada, a empresa **AVANTTI SERVIÇOS LTDA** apresentou **contrarrazões**, refutando as alegações e juntando documentação de suporte (curvas ABC, planilha de BDI, notas fiscais, orçamentos de fornecedores, contratos e obras executadas), com o objetivo de demonstrar a **plena exequibilidade** de sua proposta.



Passa-se à síntese dos principais pontos articulados no recurso e da respectiva resposta em contrarrazões.

1. Alegações da recorrente NEXUS

No recurso administrativo, a NEXUS sustenta, em síntese, os seguintes pontos:

1.1. Inexequibilidade da proposta global

A recorrente afirma que o valor global ofertado pela AVANTTI, no montante de aproximadamente **R\$ 3.241.111,85**, seria **inferior a 75% do orçamento estimado pela Administração**, de modo a atrair a incidência do **artigo 59, §4º, da Lei nº 14.133/2021**, que estabelece presunção de inexequibilidade para propostas de obras e serviços de engenharia abaixo desse patamar.

Alega que, diante dessa presunção, caberia à Administração instaurar diligência formal para exigir justificativa de exequibilidade, com apresentação de planilhas, curvas ABC, composição de BDI e demais elementos que demonstrassem a viabilidade econômico-financeira da proposta, o que não teria sido feito de forma adequada antes da adjudicação do objeto.

Em síntese, a NEXUS sustenta que a proposta da AVANTTI deveria ter sido desclassificada por inexequível ou, ao menos, submetida a procedimento formal de comprovação de exequibilidade, o que não teria ocorrido tempestivamente.

1.2. Itens unitários com preços inferiores a 75% dos valores de referência

A recorrente apresenta uma **tabela comparativa** entre a proposta da AVANTTI e os valores de referência **ORSE/SINAPI**, alegando que

diversos itens teriam sido cotados com preços abaixo de 75% do valor de referência da Administração, o que reforçaria a inexequibilidade da planilha.

Dentre os insumos mencionados, destacam-se:

- **Cabo de cobre flexível 2,5 mm² (SINAPI 01014)**, com redução significativa em relação ao preço de referência;
- **Cabos de rede Categoria 6 (UTP Cat-6)**, supostamente com valor unitário bem inferior ao praticado em mercado;
- **Fechaduras, torneiras e materiais de acabamento**, com alegada subavaliação dos custos;
- **Piso de alta resistência**, cujo preço unitário teria sido ofertado em valor sensivelmente inferior ao ORSE.

Segundo a NEXUS, a soma desses itens indicaria que a licitante vencedora só poderia executar o contrato **com prejuízo ou comprometendo a qualidade da obra**, o que configuraria proposta manifestamente inexequível.

1.3. Alterações de especificações técnicas e quantitativos

A recorrente também aponta supostas **alterações indevidas** na forma como a AVANTTI compôs alguns serviços, notadamente:

- substituição da **massa corrida PVA** (código ORSE originalmente previsto) por **massa acrílica**, com mudança da especificação do insumo em composição de pintura para interiores;
- suposta **redução do quantitativo de cal hidratada CH-I (SINAPI 01106)** de **4,44 kg/m²** para **2,22 kg/m²** em composições de reboco/emboço, com reflexos em insumos de areia e cimento.



No entender da NEXUS, tais modificações desrespeitariam o orçamento-base e poderiam comprometer o desempenho técnico da obra, ao mesmo tempo em que serviriam para reduzir artificialmente os custos da proposta.

1.4. Alegação de ausência de diligência adequada pela Administração

Por fim, a NEXUS sustenta que a Administração não teria observado o dever de **verificação da exequibilidade**, tanto em relação ao valor global (por estar abaixo de 75% do orçamento estimado), quanto aos preços unitários e composições questionadas.

Argumenta que a ausência de diligência específica e formal violaria o princípio da **seleção da proposta mais vantajosa**, da **isonomia** e da **segurança na execução contratual**, uma vez que a empresa recorrente teria sido prejudicada por concorrer com proposta que, a seu ver, não se sustenta na prática.

2. Argumentação apresentada pela AVANTTI em contrarrazões

Em suas contrarrazões, a **AVANTTI SERVIÇOS LTDA** rebate minuciosamente as alegações da NEXUS, estruturando sua defesa em três grandes eixos: (i) natureza da presunção de inexequibilidade; (ii) análise global da proposta, com base em **Curva ABC e BDI**; e (iii) **comprovação documental** da viabilidade dos preços unitários e da inexistência de alterações indevidas de quantitativos.

2.1. Presunção relativa de inexequibilidade e análise global da proposta

A AVANTTI reconhece que a Lei nº 14.133/2021 prevê presunção de inexequibilidade para propostas de obras e serviços de engenharia abaixo de 75% do orçamento estimado, mas ressalta que se trata de **presunção relativa**, passível de ser afastada mediante demonstração da viabilidade econômico-financeira da proposta.

Afirma que, no caso concreto, a diferença em relação ao limite de 75% seria **pequena** e que a **exequibilidade deve ser aferida sob a ótica do conjunto da proposta**, e não apenas a partir de alguns itens isoladamente. Sustenta que sua composição de custos se apoia em **Curva ABC coerente** e em **BDI de 22,04%**, com margem de lucro expressa e compatível com o mercado de obras públicas, o que comprovaria que não se trata de preço “impossível”, mas fruto de estratégia comercial eficiente.

A defesa também pontua que, ainda que eventualmente se entenda pela incidência da presunção, o próprio procedimento recursal — com a apresentação das contrarrazões e dos documentos — acabou por **suprir a diligência**, permitindo à Administração examinar de forma aprofundada a exequibilidade da proposta.

2.2. Contestação da tabela de preços apresentada pela NEXUS e uso da Curva ABC

Quanto à alegação de itens unitários cotados abaixo de 75% dos valores de referência, a AVANTTI sustenta que:

- a NEXUS teria utilizado **valores de ORSE/SINAPI diferentes** daqueles que constam do orçamento oficial da CEHOP, inflando artificialmente as diferenças;
- a recorrente concentrou seu ataque em **itens de menor relevância na Curva ABC**, deixando de considerar que o impacto desses insumos no custo global da obra é reduzido;
- a correta aferição da exequibilidade deve levar em conta a **distribuição dos custos por faixas de impacto (Curva A, B e C)**, sendo que os principais insumos de maior representatividade teriam sido precificados de forma compatível com os referenciais oficiais.

A empresa apresenta, assim, **Curva ABC da Administração** e **Curva ABC da própria proposta**, demonstrando que a estrutura de custos permanece alinhada, com descontos proporcionais e sem distorções nos itens críticos.

2.3. Justificativa dos preços unitários por meio de notas fiscais e orçamentos

Em suas contrarrazões, a AVANTTI anexou extenso conjunto documental destinado a demonstrar a viabilidade econômico-financeira da proposta, abrangendo **Curva ABC de insumos, planilha de BDI, notas fiscais, orçamentos de fornecedores, propostas comerciais, boletins de medição de obras já executadas e contratos concluídos**.

A documentação apresentada pode ser agrupada da seguinte forma:

A) Curvas ABC e estrutura de custos e planilha BDI

A empresa juntou:

- **Curva ABC de insumos da obra COPE elaborada pela Administração**, emitida pela SSP, contendo a distribuição percentual dos custos de mão de obra, materiais e insumos estruturais.
- **Curva ABC própria da licitante**, demonstrando a estrutura interna de custos da proposta, com os seguintes percentuais:
 - **Materiais**: aproximadamente 60%
 - **Pessoal (mão de obra)**: aproximadamente 25%
 - **Outros/serviços de terceiros**: cerca de 9%
 - **Equipamentos**: 0,41%



A comparação apresentada pela empresa indica que sua proposta preserva a mesma lógica de distribuição dos custos previstos na Curva ABC da Administração, particularmente nos insumos classificados como **Curva A** (maior peso econômico), tais como mão de obra horista, cimento, aço, concreto e piso de alta resistência.

A AVANTTI anexou, ainda, **planilha formal de BDI**, no percentual total de **22,04%**, detalhando a composição das parcelas de **administração central, tributos, lucro (6,40%), riscos, seguros e garantias**, as quais integram a formação do preço global ofertado. Conforme informado pela licitante, essa estrutura de BDI representa elemento essencial da demonstração de viabilidade econômico-financeira da proposta, evidenciando que o valor apresentado resulta de metodologia de composição compatível com as práticas usuais de mercado e com a modelagem de custos prevista no edital.

B) Notas fiscais e orçamentos de fornecedores

A empresa apresentou orçamentos e notas fiscais especificamente relacionados aos insumos apontados pela NEXUS como inexequíveis, permitindo comparação direta entre o valor utilizado na proposta, o preço de referência ORSE/SINAPI alegado pela recorrente e, em relação a vários itens impugnados, o preço real obtido pela empresa junto ao fornecedor.

Entre os principais documentos juntados, destacam-se:

(a) Piso de Alta Resistência – Orçamento emitido pela **Via Pisos**, prevendo instalação do piso industrial ao valor de **R\$ 40,00/m²**, preço idêntico ao da proposta.

(b) Cabos elétricos – para o cabo flexível 2,5 mm², cujo valor na proposta é de R\$ 1,50/m, foi apresentado orçamento emitido pela EP Elétrica no montante de R\$ 1,57/m, evidenciando plena compatibilidade com o mercado. Quanto ao cabo UTP Cat-6, ofertado pela empresa a R\$ 3,85/m, a



documentação juntada contém orçamento com valor idêntico ou equivalente, comprovando que a licitante possui condições reais de adquirir o insumo pelos valores constantes de sua planilha.

(c) Cimento Portland CP II-32 - Orçamentos de cimento (ex.: MIZU/POLIMIX) com valores próximos ao adotado na proposta (R\$ 0,63/kg – R\$ 0,65/kg).

(d) Materiais estruturais - Notas fiscais e orçamentos para: **Concreto usinado FCK 20 MPa (R\$ 305/m³)** e FCK 30 MPa (R\$ 410/m³); **Vergalhões CA-50** (valores entre R\$ 48,20 e R\$ 71,72/un); **Lajes, vigas pré-moldadas, blocos cerâmicos, tijolos** e outros elementos estruturais.

(e) Esquadrias, vidros e acabamentos - Orçamentos para janelas maxim-ar, portas de alumínio, vidros temperados, revestimentos cerâmicos e impermeabilizantes (ex.: Vedalit BD).

Todos os documentos foram apresentados com data, CNPJ de fornecedor, valor unitário e condições de fornecimento.

A AVANTTI também apresentou, em complemento às justificativas de preço, um conjunto documental voltado a demonstrar sua **experiência prévia e capacidade técnico-operacional**, composto por **boletins de medição de contratos de reforma executados para órgãos estaduais e municipais** (como a Creche Agnaldo Silva Santana, a EMEF Frei Fernando e o CREJA Jorge Amado), **notas fiscais de prestação de serviços, comprovantes de conclusão de obras e planilhas contendo valores unitários historicamente praticados em empreendimentos similares**. Esse acervo documental foi juntado com a finalidade de evidenciar que a empresa possui atuação consolidada em reformas de porte e natureza comparáveis à obra do COPE, demonstrando **aderência dos custos praticados à realidade do mercado regional e coerência entre os valores historicamente executados e aqueles constantes da proposta**.



ora questionada, reforçando a credibilidade e a consistência da sua estrutura de preços.

2.4. Especificações de insumos e alegada alteração de quantitativos

No tocante à suposta substituição de massa PVA por massa acrílica, a AVANTTI **confirma** a alteração, mas alega tratar-se de **melhoria técnica**, já que a massa acrílica apresenta desempenho superior em ambientes úmidos e maior durabilidade. Assegura que não houve **oneração do custo global** nem afronta às especificações essenciais do projeto, tratando-se apenas de aperfeiçoamento compatível com o objeto.

Quanto à alegada redução do quantitativo de **cal hidratada** de 4,44 kg/m² para 2,22 kg/m², a empresa **nega expressamente** ter promovido essa alteração, afirmando que suas planilhas seguem integralmente as composições oficiais ORSE/SINAPI. Alega que a leitura feita pela NEXUS teria se baseado em arquivo incorreto ou interpretação equivocada, e que os quantitativos adotados são condizentes com os insumos de cimento e areia constantes da Curva ABC da proposta.

2.5. Síntese das contrarrazões

Em síntese, a AVANTTI:

- reconhece a existência do parâmetro legal de 75%, mas destaca o caráter **relativo** da presunção de inexequibilidade;
- defende que a análise deve recair sobre o **conjunto da proposta**, apoiada em Curva ABC equilibrada e BDI positivo;
- afirma que a NEXUS baseou-se em **dados de referência incorretos ou manipulados** e focou em itens de baixa relevância financeira;



- comprova, por meio de **documentação idônea**, a praticabilidade dos preços unitários, inclusive daqueles apontados pela recorrente como excessivamente baixos;
- refuta as alegações de alteração indevida de quantitativos e justifica as eventuais substituições de insumos como **melhorias técnicas**.

Por fim, requer o **total improvimento do recurso**, com a manutenção de sua habilitação e da classificação em primeiro lugar no certame.

Vieram os autos à análise e decisão.

II FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

II.1. Admissibilidade

O recurso foi interposto dentro do prazo legal e por licitante que participou do certame, razão pela qual deve ser conhecido.

Passa-se, assim, ao exame de mérito, à luz da Lei nº 14.133/2021 e do edital.

II.2. Do regime jurídico da exequibilidade (artigo 59 da Lei nº 14.133/2021)

O artigo 59, incisos II e III, da Lei nº 14.133/2021 impõe a desclassificação de propostas com **preços manifestamente inexequíveis** ou **incompatíveis com os preços de mercado**. Para obras e serviços de engenharia, o § 4º estabelece critério objetivo, considerando inexequíveis as propostas cujos valores globais sejam inferiores a **75% do orçamento estimado pela Administração**.

Contudo, a própria Lei e a jurisprudência do TCU reconhecem que esse parâmetro tem natureza de **presunção relativa**, admitindo a comprovação de viabilidade econômico-financeira pela licitante, por meio de **planilhas de custo, análise de Curva ABC, BDI, orçamentos e notas fiscais**,

cabendo à Administração apreciar a suficiência da justificativa, à luz do interesse público e da vantajosidade do contrato.

No caso em exame, há, portanto, dois níveis de análise:

1. **se há indícios suficientes de inexequibilidade que justifiquem a instauração de diligência e eventual desclassificação;**
2. **se a documentação apresentada pela Avantti é apta a elidir a presunção de inexequibilidade e demonstrar a viabilidade da proposta.**

II.3. Análise ponto a ponto das alegações

II.3.1. Alegação de inexequibilidade global por valor inferior a 75% do orçamento

A Nexus sustenta que a proposta da Avantti, no valor de R\$ 3.241.111,85, está abaixo dos 75% do valor orçado pela Administração, de forma a ensejar a desclassificação automática ou, ao menos, a exigência de justificativa formal de exequibilidade.

De fato, o art. 59, § 4º, cria a presunção de inexequibilidade quando o valor é inferior ao referido percentual, razão pela qual **é legítima a preocupação da recorrente**. Contudo:

- a Administração procedeu ao **julgamento da proposta** registrando expressamente que os preços da Avantti estavam **em conformidade com o edital**, conforme consta da ata e do parecer de análise de proposta mencionado nas contrarrazões;
- a própria Avantti, em suas razões, **não nega** que o valor se situe ligeiramente abaixo do parâmetro, mas enfatiza que a diferença é **marginal** e que sua viabilidade é sustentada por **BDI positivo, Curva ABC equilibrada e comprovação de custos junto a fornecedores**.

Do ponto de vista jurídico, o enquadramento da proposta abaixo do limite de 75% do orçamento estimado **não implica desclassificação automática**, mas sim a necessidade de oportunizar à licitante a comprovação de sua exequibilidade, conforme autoriza o próprio artigo 59 da Lei nº 14.133/2021.

No caso concreto, tal oportunidade foi efetivamente franqueada no âmbito do procedimento recursal, ocasião em que a CEHOP admitiu a juntada de documentação técnica e econômica detalhada pela empresa Avantti, permitindo a análise aprofundada da viabilidade da proposta.

II.3.2. Análise da Exequibilidade da Proposta e dos Preços Unitários Questionados

A AVANTTI apresentou documentação ampla e idônea para comprovar a exequibilidade de sua proposta, incluindo notas fiscais, orçamentos e propostas comerciais emitidas por fornecedores locais, abrangendo insumos estruturais, elétricos, cerâmicos, metálicos e de acabamento. A análise manual dos documentos confirma que os principais itens contestados pela NEXUS — especialmente **piso de alta resistência, cabos elétricos, aço, concreto e cimento** — possuem preços efetivamente praticados no mercado regional, afastando qualquer hipótese de subprecificação artificial.

A NEXUS sustenta que diversos itens teriam valores inferiores a 75% dos referenciais ORSE/SINAPI, o que evidenciaria a inexequibilidade da composição. Contudo, além de indicar que a recorrente adotou **valores de referência diferentes daqueles constantes do orçamento oficial da CEHOP**, a Avantti demonstrou, por meio de **Curvas ABC** da Administração e da própria empresa, que a maior parte desses itens situa-se fora da faixa de maior impacto financeiro (Curva A), representando participação reduzida no custo total da obra.

O confronto entre a **Curva ABC oficial da obra COPE** e a **Curva ABC apresentada pela Avantti** revela que os insumos mais relevantes

— mão de obra, aço, cimento, concreto e piso industrial — mantêm proporção similar e coerente com o orçamento-base, havendo apenas descontos uniformes resultantes da estratégia comercial da licitante. Já os itens apontados pela NEXUS como supostamente críticos concentram-se, em sua maioria, em faixas B e C, com impacto financeiro marginal.

Além disso, diversos dos insumos questionados tiveram sua **exequibilidade comprovada documentalmente**, destacando-se:

- piso de alta resistência orçado pela empresa Via Pisos em **R\$ 40,00/m²**, valor idêntico ao da proposta e inferior ao ORSE (R\$ 55,00/m²);
- cabo flexível 2,5 mm² adquirido junto à EP Elétrica por **R\$ 1,57/m**, compatível com o preço ofertado (R\$ 1,50/m);
- concreto FCK 20 e 30 MPa, vergalhões CA-50 e cimento ensacado, todos com valores confirmados por notas fiscais e orçamentos recentes, dentro da realidade regional.

Esses documentos demonstram condições comerciais reais para aquisição dos insumos nos valores apresentados, evidenciando que os preços baixos revelam uma aparente **negociação comercial legítima**, e não erro grosseiro ou inviabilidade de execução.

Assim, a mera comparação aritmética com percentuais dos referenciais ORSE/SINAPI, de forma isolada e descontextualizada, não é suficiente para caracterizar inexequibilidade.

O conjunto probatório apresentado pela Avanti é suficiente para elidir a presunção relativa prevista no artigo 59, §4º, da Lei nº 14.133/2021, demonstrando que a proposta é tecnicamente viável, economicamente equilibrada e compatível com o projeto básico e com as exigências editalícias.

II.3.3. Alegação de alteração da massa PVA para massa acrílica

A recorrente aponta que, em determinada composição de pintura para interiores, a Avanti teria substituído o insumo massa corrida à base PVA (ORSE 01605) pela massa acrílica (ORSE 01602), o que configuraria descumprimento das especificações do orçamento-base.

Nas contrarrazões, a Avanti admite a substituição, mas esclarece que:

- a **massa acrílica possui desempenho técnico superior**, especialmente em ambientes sujeitos à umidade, apresentando maior durabilidade e resistência;
- a substituição **não elevou o custo final da composição**, permanecendo a proposta dentro do valor global ofertado;
- em nada se compromete a padronização ou a estética da obra, tratando-se, na verdade, de **melhoria qualitativa** em benefício da Administração.

Do ponto de vista jurídico-administrativo, o orçamento de referência constitui parâmetro para análise de custos, não impedindo que a licitante proponha insumos tecnicamente equivalentes ou superiores, desde que compatíveis com o projeto, com as normas técnicas aplicáveis e com as exigências mínimas do edital.

Inexistindo demonstração de prejuízo técnico ou econômico à Administração, a substituição do insumo não configura irregularidade apta a ensejar desclassificação da proposta.

No caso concreto, **não há prova de que a massa acrílica seja tecnicamente inadequada ou inferior à massa PVA**; ao contrário, a experiência de mercado aponta maior desempenho da primeira. Tampouco se demonstrou que a alteração tenha resultado em **oneração adicional para o Poder Público**.

Desse modo, entende-se que a substituição do insumo, tal como apresentada, pode ser admitida como melhoria, devendo a fiscalização de obras apenas ratificar a equivalência técnica em fase de execução, sem constituir fundamento para desclassificação da proposta.

II.3.4. Alegação de redução do quantitativo de cal hidratada (4,44 kg/m² para 2,22 kg/m²)

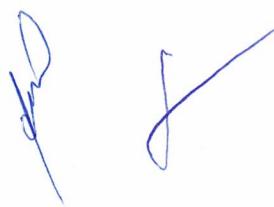
A Nexus afirma que a Avantti teria reduzido pela metade o quantitativo de cal hidratada CH-I (SINAPI 01106) na composição de reboco/emboço, de 4,44 kg para 2,22 kg por m², o que implicaria risco de desempenho da argamassa e subavaliação de custos.

A análise da Curva ABC de insumos apresentada pela Avantti evidencia quantitativos globais de cimento, cal e areia compatíveis com aqueles previstos no orçamento oficial, inexistindo indício objetivo de redução indevida do consumo de cal hidratada em relação aos demais ligantes.

Não se verificam, portanto, elementos técnicos suficientes para corroborar a alegação de alteração irregular de quantitativos.

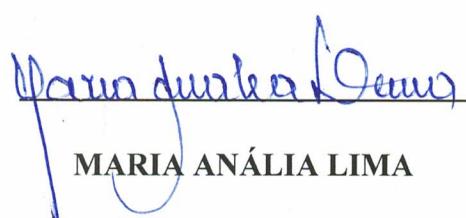
III CONCLUSÃO

Diante do exposto, **CONHEÇO** do recurso administrativo interposto pela empresa **NEXUS EMPREENDIMENTOS E CONSTRUÇÕES LTDA**, por ser próprio e tempestivo, e, **NO MÉRITO, NEGO-LHE PROVIMENTO**, mantendo-se íntegra a habilitação, a classificação em primeiro lugar e o julgamento da proposta apresentada pela empresa **AVANTTI SERVIÇOS LTDA** na Concorrência Eletrônica nº 12/2025.



Reconhece-se que a proposta vencedora, embora situada abaixo do parâmetro de 75% do orçamento estimado, **teve sua exequibilidade devidamente comprovada**, por meio de documentação técnica e econômico-financeira idônea, afastando a presunção relativa prevista no artigo 59, §4º, da Lei nº 14.133/2021.

Aracaju, 12 de dezembro de 2025.



MARIA ANÁLIA LIMA

Presidente

WELLINGTON ELIAS

Membro



GUSTAVO ROSA FONTES

Membro

CEHOP

COMPANHIA ESTADUAL DE HABITAÇÃO E OBRAS PÚBLICAS

Vinculado a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura - SEDURBI

Av. Adélia Franco, 3035 - D.I.A. - Tel.: (79) 3218-4000 - CEP: 49.027-010 - Aracaju-SE

C.N.P.J: 13.006.572/0001-20 - Inscrição Municipal: 309633