

## DECISÃO ADMINISTRATIVA EM SEGUNDA INSTÂNCIA

CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA Nº 018/2026 – SO

PROCESSO ADMINISTRATIVO ELETRÔNICO Nº 8.818/2026

RECORRENTE: CONSÓRCIO CONSERVASOLO VALLUM

OBJETO: Contratação semi-integrada de empresa especializada para elaboração de projeto executivo e execução de obras de contenção, estabilização geotécnica, proteção e drenagem destinadas à mitigação dos riscos na área do Morro do Cristo, no Município de Juiz de Fora/MG.

### I – RELATÓRIO

Trata-se de recurso administrativo interposto pelo CONSÓRCIO CONSERVASOLO VALLUM contra a decisão que determinou a desclassificação de sua proposta na Concorrência Eletrônica nº 018/2026-SO, em razão da insuficiência dos elementos apresentados para comprovação da exequibilidade dos preços ofertados, especialmente quanto aos itens “Fornecimento de Barreira Flexível de 3000 kJ” e “Fornecimento de Barreira de Fluxo de Detritos”.

A Recorrente sustenta, em síntese, que teria demonstrado a exequibilidade de sua proposta, que a documentação apresentada seria suficiente para comprovar os preços considerados em sua formação e que a Administração teria, durante o procedimento de diligência, formulado exigências complementares não inicialmente especificadas, além de lhe conceder prazo que entende insuficiente para atendimento da solicitação.

Foram apresentadas contrarrazões pelas sociedades empresárias ALMEIDA SAPATA ENGENHARIA E CONSTRUÇÕES LTDA. e GEOLOGUS ENGENHARIA LTDA., ambas defendendo, por fundamentos próprios, a manutenção da decisão recorrida.

Considerando que parcela substancial das razões recursais envolve matéria de natureza eminentemente técnica — notadamente formação dos preços, características dos sistemas de barreiras, origem dos produtos, documentação

comprobatória dos custos e suficiência dos elementos apresentados para demonstração da exequibilidade —, os autos foram submetidos à Secretaria de Obras – SO, Unidade Requisitante e detentora da competência técnica pertinente ao objeto da contratação.

A Secretaria de Obras procedeu à análise circunstanciada do recurso, das contrarrazões e dos documentos constantes dos autos, concluindo, sob o ponto de vista estritamente técnico, que não foram apresentados elementos capazes de afastar os fundamentos que subsidiaram a desclassificação, opinando pela sua manutenção e pelo não provimento do recurso.

Referida manifestação técnica passa a integrar a presente decisão como ANEXO I, para todos os fins.

Na sequência, o Agente de Contratação proferiu Decisão de Primeira Instância, por meio da qual conheceu do recurso administrativo e, no mérito, negou-lhe provimento, mantendo a decisão que determinou a desclassificação do CONSÓRCIO CONSERVASOLO VALLUM.

Na referida decisão, o Agente de Contratação também enfrentou especificamente a alegação relacionada ao indeferimento do pedido de dilação do prazo da segunda diligência, consignando que a necessidade de comprovação da exequibilidade já havia sido submetida à licitante na convocação realizada anteriormente, em 10/09/2026, que houve prorrogação do prazo até 14/09/2026, às 11h, e que a diligência posterior se destinou ao esclarecimento e à complementação da documentação então apresentada, não constituindo solicitação inteiramente nova. Registrou, ainda, que a Recorrente apresentou manifestação dentro do prazo fixado, às 16h09min23s, não tendo sido demonstrado prejuízo concreto ao exercício do direito de manifestação.

Ao final, os autos foram encaminhados à autoridade competente para apreciação e julgamento do recurso em segunda instância.

É o relatório.

## II – DA COMPETÊNCIA E DO CONHECIMENTO DO RECURSO

A presente decisão é proferida em grau recursal, observadas as disposições da Lei Federal nº 14.133/2021 e da regulamentação municipal aplicável.

Presentes os pressupostos de admissibilidade, CONHEÇO do recurso administrativo interposto pelo CONSÓRCIO CONSERVASOLO VALLUM, passando à análise de seu mérito.

## III – DA DELIMITAÇÃO DAS COMPETÊNCIAS ADMINISTRATIVA E TÉCNICA

Inicialmente, mostra-se necessário distinguir as matérias submetidas à apreciação desta instância administrativa daquelas que dependem de avaliação técnica especializada.

O objeto licitado possui elevada complexidade técnica, compreendendo contratação semi-integrada para elaboração de projeto executivo e execução de obras de contenção, estabilização geotécnica, proteção e drenagem.

O próprio instrumento convocatório identifica a Secretaria de Obras como Unidade Gestora Requisitante, responsável pela elaboração e instrução da fase de planejamento, e estabelece que as especificações, exigências, quantitativos e demais elementos técnicos constam do Termo de Referência.

Assim, questões referentes à adequação técnica dos sistemas, formação dos respectivos preços, origem comercial dos materiais, compatibilidade dos produtos ofertados e suficiência dos elementos técnicos apresentados não comportam substituição do juízo dos profissionais competentes por avaliação autônoma do Agente de Contratação ou desta autoridade recursal.

A Secretaria de Obras, ao elaborar seu Parecer Técnico, expressamente delimitou essa divisão de atribuições, consignando que as matérias técnicas seriam por ela examinadas, permanecendo as questões estritamente procedimentais submetidas ao Agente de Contratação e às demais instâncias competentes.

Dessa forma, acolho e adoto como razões técnicas da presente decisão os fundamentos constantes do Parecer Técnico da Secretaria de Obras – ANEXO I,

sem prejuízo da análise, nesta instância, das questões procedimentais suscitadas pela Recorrente.

#### IV – DA POSSIBILIDADE DE REALIZAÇÃO DAS DILIGÊNCIAS

Não procede a premissa de que a Administração estaria impedida de exigir esclarecimentos ou documentação complementar destinada à demonstração da exequibilidade.

O Edital prevê expressamente que a Administração poderá realizar diligências para aferir a exequibilidade das propostas, bem como exigir dos licitantes que ela seja demonstrada.

Além disso, os itens 7.3 a 7.5.1 disciplinam expressamente o saneamento da instrução e a apresentação de documentos complementares.

O item 7.3 estabelece:

“Se houver necessidade de esclarecimentos complementares, poderão ser efetuadas diligências para sanear a instrução processual.”

O item 7.5 dispõe:

“O Agente de Contratação poderá convocar o licitante para enviar documento digital complementar, por meio de funcionalidade disponível no sistema, sob pena de não aceitação da proposta.”

E o item 7.5.1 prevê:

“O prazo estabelecido poderá ser prorrogado pelo Agente de Contratação por solicitação escrita e justificada do licitante, formulada antes de findo o prazo, e formalmente aceita pelo Agente de Contratação.”

Portanto, a prorrogação constitui possibilidade submetida à apreciação motivada do Agente de Contratação, e não direito automático da licitante.

A Lei nº 14.133/2021 igualmente permite a realização de diligências para aferição da exequibilidade das propostas, especialmente em obras e serviços de engenharia. A

diligência, nesse contexto, constitui instrumento destinado à obtenção de segurança suficiente para o julgamento objetivo da proposta.

## V – DA CRONOLOGIA PRECISA DAS DILIGÊNCIAS

Para adequado exame da alegação de prazo insuficiente, impõe-se reconstruir objetivamente a sequência temporal dos atos registrados na plataforma eletrônica.

### 1. Primeira solicitação – 10/09/2026

Em 10/09/2026, às 10h35min31s, a Administração solicitou proposta atualizada, planilhas, documentação de habilitação e comprovação da exequibilidade da proposta.

Especificamente quanto aos itens “Fornecimento de Barreira Flexível de 3000 kJ” e “Fornecimento de Barreira de Fluxo de Detritos”, foram solicitados documentos comprobatórios dos preços considerados na formação da proposta, tais como notas fiscais de aquisição ou cotações obtidas junto aos fornecedores.

O prazo inicialmente fixado encerraria em 11/09/2026, às 11h00.

Entre 10/09/2026, às 10h35min31s, e 11/09/2026, às 11h00, foram disponibilizadas 24 horas, 24 minutos e 29 segundos.

A própria primeira convocação já registrava que a Administração poderia solicitar posteriormente documentos ou esclarecimentos complementares, caso necessários à adequada análise da exequibilidade.

### 2. Pedido e concessão de prorrogação

A Recorrente solicitou dilação do prazo.

Em 10/09/2026, às 15h44min46s, a Administração deferiu a solicitação e estabeleceu novo termo final para 14/09/2026, às 11h00.

Da concessão da prorrogação, às 15h44min46s do dia 10/09, até o novo termo final, às 11h00 do dia 14/09, transcorreram 91 horas, 15 minutos e 14 segundos de tempo corrido.

Considerando-se a primeira convocação, realizada às 10h35min31s de 10/09, até o prazo definitivo de 11h00 de 14/09, a Recorrente teve à disposição 96 horas, 24 minutos e 29 segundos de tempo corrido, equivalentes a 4 dias, 24 minutos e 29 segundos.

Esse dado demonstra que a necessidade de comprovação da exequibilidade não surgiu na tarde do dia 14/09, mas havia sido expressamente comunicada desde a manhã do dia 10/09.

### 3. Apresentação dos documentos pela Recorrente

Em 14/09/2026, às 10h56min26s, a Recorrente anexou sua resposta à diligência.

A documentação foi, portanto, apresentada apenas 3 minutos e 34 segundos antes do encerramento do prazo concedido.

A Secretaria de Obras examinou os documentos e concluiu ser necessária complementação para estabelecer, de maneira objetiva, a correlação entre o preço indicado, a origem do produto e o sistema efetivamente considerado pela licitante.

## VI – DA SEGUNDA DILIGÊNCIA E DO PRAZO EFETIVAMENTE CONCEDIDO

Após análise dos documentos apresentados às 10h56min26s, a Secretaria de Obras elaborou manifestação técnica complementar.

Às 14h01min02s de 14/09/2026, foi inserido na plataforma o documento denominado “Parecer Técnico – Diligência Conservalo”.

Às 14h02min07s, o sistema formalizou nova diligência, com termo final fixado para 16h30min do mesmo dia.

Assim, entre a abertura formal da diligência, às 14h02min07s, e o encerramento, às 16h30min00s, foram disponibilizadas exatamente:

2 horas, 27 minutos e 53 segundos.

Ou seja, 27 minutos e 53 segundos além do parâmetro mínimo de duas horas previsto no aviso do edital para envio de documentação após convocação do Agente de Contratação.

#### VII – DO NOVO PEDIDO DE DILAÇÃO

Às 14h11min12s, a Recorrente solicitou novo prazo, pretendendo estender a apresentação da documentação até as 11h00 do dia subsequente.

O pedido foi formulado 9 minutos e 5 segundos após a abertura da diligência.

Às 14h22min59s, o Agente de Contratação indeferiu a nova dilação.

Entre o pedido da empresa e a respectiva decisão administrativa transcorreram 11 minutos e 47 segundos.

Após ser comunicada do indeferimento, às 14h22min59s, a Recorrente ainda dispunha, até o encerramento às 16h30, de 2 horas, 7 minutos e 1 segundo.

Portanto, o indeferimento não ocorreu quando o prazo estava prestes a se encerrar, mas com período superior a duas horas ainda remanescente para apresentação da documentação.

#### VIII – DA RESPOSTA EFETIVAMENTE APRESENTADA

A Recorrente apresentou sua resposta às 16h09min23s.

Entre a abertura da diligência, às 14h02min07s, e a efetiva apresentação da resposta, decorreram 2 horas, 7 minutos e 16 segundos.

A documentação foi, portanto, anexada 20 minutos e 37 segundos antes do termo final das 16h30.

Essa circunstância afasta a alegação de impedimento absoluto ao exercício do direito de manifestação, uma vez que a própria Recorrente conseguiu apresentar resposta dentro do prazo.

## IX – DA NATUREZA COMPLEMENTAR DA SEGUNDA DILIGÊNCIA

A segunda diligência não pode ser analisada como se tivesse criado, às 14h02min07s do dia 14/09, obrigação absolutamente nova e desconectada da primeira convocação.

Desde 10/09/2026, às 10h35min31s, a Administração já havia exigido documentação destinada a demonstrar objetivamente os preços utilizados para formação da proposta e indicado, exemplificativamente, notas fiscais de aquisição e cotações junto a fornecedores.

A convocação também advertiu expressamente que poderiam ser solicitados posteriormente documentos ou esclarecimentos complementares.

A Secretaria de Obras concluiu que a segunda diligência teve por finalidade esclarecer a documentação apresentada pela própria Recorrente e estabelecer correlação entre o preço informado, a origem do produto, o fabricante, o sistema efetivamente considerado e sua adequação ao objeto.

Não houve, tecnicamente, alteração da finalidade originária da diligência.

O Parecer da Secretaria de Obras é expresso ao afirmar que “sob o aspecto técnico, houve continuidade do objeto da verificação”.

## X – DA REGULARIDADE DA ATUAÇÃO DO AGENTE DE CONTRATAÇÃO

A partir dessa reconstrução cronológica, não se identifica irregularidade no indeferimento da segunda solicitação de dilação.

A atuação do Agente de Contratação deve ser examinada dentro do contexto integral do procedimento, e não apenas a partir do intervalo compreendido entre 14h02 e 16h30 do dia 14/09.

Objetivamente:

1. a necessidade de comprovação da exequibilidade foi comunicada em 10/09/2026, às 10h35min31s;

2. o primeiro prazo seria encerrado em 11/09/2026, às 11h00, totalizando inicialmente 24h24min29s;
3. a Administração deferiu pedido de prorrogação formulado pela própria Recorrente;
4. o prazo foi estendido até 14/09/2026, às 11h00;
5. entre a primeira convocação e o encerramento prorrogado transcorreram 96h24min29s de tempo corrido;
6. a Recorrente apresentou os documentos às 10h56min26s, apenas 3min34s antes do vencimento;
7. após análise técnica, verificou-se a necessidade de complementação;
8. a segunda diligência foi aberta às 14h02min07s, com encerramento às 16h30, proporcionando 2h27min53s;
9. o novo pedido de prorrogação foi indeferido às 14h22min59s, quando ainda restavam 2h07min01s para o término do prazo;
- 10.a Recorrente efetivamente apresentou resposta às 16h09min23s, ainda com 20min37s de antecedência em relação ao encerramento.

Ademais, o item 7.5.1 do Edital utiliza expressamente a expressão “poderá ser prorrogado”, condicionando a extensão à aceitação formal pelo Agente de Contratação.

Não há, portanto, previsão editalícia que confira à licitante direito subjetivo a sucessivas prorrogações.

A conclusão acima, inclusive, encontra-se em consonância com a Decisão de Primeira Instância, na qual o Agente de Contratação consignou que o indeferimento da nova dilação decorreu da existência de prazo anteriormente concedido para comprovação da exequibilidade e da necessidade de assegurar o regular prosseguimento do certame.

## XI – DA AUSÊNCIA DE PREJUÍZO PROCEDIMENTAL DEMONSTRADO

Ainda que se considere reduzido o intervalo da segunda diligência quando examinado isoladamente, eventual reconhecimento de vício procedimental exige demonstração de prejuízo concreto.

No caso, a Recorrente tomou conhecimento da exigência, formulou pedido de dilação, recebeu decisão expressa sobre o pedido, permaneceu com mais de duas horas de prazo após o indeferimento e apresentou efetivamente resposta dentro do prazo.

Esse mesmo aspecto foi expressamente enfrentado na Decisão de Primeira Instância, que consignou não ter sido demonstrado, nos elementos constantes dos autos, prejuízo concreto ao exercício do direito de manifestação da licitante.

Não se identifica, portanto, prejuízo concreto capaz de invalidar o procedimento.

## XII – DA ANÁLISE TÉCNICA DA EXEQUIBILIDADE

Superada a controvérsia procedimental, permanece a questão substancial relativa à efetiva demonstração da exequibilidade.

A Secretaria de Obras concluiu que o orçamento apresentado durante a diligência foi emitido por empresa integrante do próprio Consórcio e não veio acompanhado de documentação externa suficiente da operação comercial alegada.

Os documentos apresentados posteriormente permitiram identificar a empresa HEBEI ZHENLU ENGINEERING MATERIALS CO., LTD. e o sistema PPS-300, mas não comprovaram, segundo a análise técnica, a relação comercial alegada com a CONSERVASOLO, o custo de aquisição do sistema, a vinculação desse custo ao preço utilizado na proposta e documentação equivalente referente ao fabricante e ao sistema de barreira de fluxo de detritos.

A Secretaria de Obras concluiu, portanto, que permaneceram os fundamentos técnicos da desclassificação e opinou pelo não provimento do recurso.

A Decisão de Primeira Instância adotou os fundamentos do Parecer Técnico como razão de decidir e manteve a desclassificação do CONSÓRCIO CONSERVASOLO VALLUM.

Quanto aos argumentos formulados nas contrarrazões sobre eventual qualificação técnica, a própria Secretaria de Obras consignou que essa etapa não chegou a ser

analisada porque a proposta foi desclassificada durante o julgamento, razão pela qual não seria adequado antecipar conclusão sobre habilitação técnica.

Assim, tais matérias não constituem fundamento autônomo desta decisão.

### XIII – DECISÃO

Diante do exposto, considerando:

a Lei Federal nº 14.133/2021;

o Decreto Municipal aplicável;

o Edital da Concorrência Eletrônica nº 018/2026-SO;

o recurso apresentado pelo CONSÓRCIO CONSERVASOLO VALLUM;

as contrarrazões apresentadas pelas sociedades empresárias ALMEIDA SAPATA ENGENHARIA E CONSTRUÇÕES LTDA. e GEOLOGUS ENGENHARIA LTDA.;

o Parecer Técnico elaborado pela Secretaria de Obras;

a Decisão Administrativa de Primeira Instância proferida pelo Agente de Contratação; e

os registros constantes da plataforma eletrônica,

DECIDO:

I – CONHECER do recurso administrativo interposto pelo CONSÓRCIO CONSERVASOLO VALLUM, por presentes os pressupostos de admissibilidade;

II – no mérito, NEGAR-LHE PROVIMENTO, mantendo-se integralmente a Decisão Administrativa de Primeira Instância, que manteve a desclassificação da proposta do CONSÓRCIO CONSERVASOLO VALLUM na Concorrência Eletrônica nº 018/2026-SO;

III – RATIFICAR a regularidade da atuação do Agente de Contratação na condução das diligências destinadas à demonstração da exequibilidade da proposta, inclusive quanto ao indeferimento da segunda solicitação de dilação de prazo, considerando:

- a) que a primeira exigência de comprovação da exequibilidade foi formalizada em 10/09/2026, às 10h35min31s;
- b) que o prazo inicialmente fixado para 11/09/2026, às 11h00 correspondia a 24h24min29s;
- c) que, mediante solicitação da própria Recorrente, houve prorrogação até 14/09/2026, às 11h00;
- d) que, entre a primeira convocação e o prazo prorrogado, foram disponibilizadas 96h24min29s de tempo corrido;
- e) que a primeira convocação advertiu expressamente acerca da possibilidade de solicitação posterior de documentos e esclarecimentos complementares;
- f) que a documentação inicial foi apresentada às 10h56min26s de 14/09/2026, apenas 3min34s antes do termo final;
- g) que a diligência complementar foi aberta às 14h02min07s, encerrando-se às 16h30, com prazo total de 2h27min53s;
- h) que o pedido de nova dilação foi indeferido às 14h22min59s, momento em que ainda restavam 2h07min01s para atendimento;
- i) que a Recorrente apresentou efetivamente sua resposta às 16h09min23s, isto é, 20min37s antes do encerramento; e
- j) que a segunda diligência representou continuação e aprofundamento da verificação da exequibilidade já instaurada, sem alteração do objeto da comprovação originalmente solicitada;

IV – RATIFICAR, nesse ponto, os fundamentos constantes da Decisão Administrativa de Primeira Instância, especialmente quanto à inexistência de prejuízo concreto decorrente do indeferimento da nova dilação de prazo;

V – ADOTAR, como fundamentos técnicos da presente decisão, o Parecer Técnico – Análise de Recurso e Contrarrazões, elaborado pela Secretaria de Obras em 28 de setembro de 2026, que passa a integrar este ato como ANEXO I;

VI – CONSIGNAR que as alegações relativas à qualificação técnica da Recorrente, formuladas subsidiariamente nas contrarrazões, não constituem fundamento da manutenção da desclassificação, uma vez que a fase própria de análise da habilitação do Consórcio não foi alcançada;

VII – MANTER, pelos fundamentos técnicos constantes do ANEXO I, a conclusão de insuficiência da comprovação objetiva da exequibilidade dos preços ofertados;

VIII – DETERMINAR a ciência dos interessados, a publicidade da presente decisão e o regular prosseguimento do procedimento licitatório.

Juiz de Fora, 28 de setembro de 2026.

Josianne Queiros

SUBSECRETÁRIA DE LICITAÇÕES E COMPRAS

SSLICOM/SELICON

ANEXO I

PARECER TÉCNICO – ANÁLISE DE RECURSO E CONTRARRAZÕES –  
CONSÓRCIO CONSERVASOLO VALLUM

Secretaria de Obras – 28/09/2026.

## **PARECER TÉCNICO**

### **ANÁLISE DE RECURSO E CONTRARRAZÕES**

#### **CONSÓRCIO CONSERVASOLO VALLUM**

O presente Parecer Técnico é elaborado no âmbito da Secretaria de Obras do Município de Juiz de Fora para subsidiar a análise do recurso administrativo interposto pelo CONSÓRCIO CONSERVASOLO VALLUM contra a decisão que determinou a desclassificação de sua proposta na Concorrência Eletrônica nº 018/2026-SO, Processo Administrativo Eletrônico nº 8.818/2026.

O objeto da licitação é a contratação semi-integrada de empresa especializada para elaboração de projeto executivo e execução das obras de contenção, estabilização geotécnica, proteção e drenagem destinadas à mitigação de riscos na área do Morro do Cristo, no Município de Juiz de Fora/MG.

Na fase de julgamento das propostas, o CONSÓRCIO CONSERVASOLO VALLUM, então arrematante do item 0001, ofertou desconto de 30,00% sobre os preços de referência. Em razão do valor da proposta e da relevância econômica dos itens “Fornecimento de Barreira Flexível de 3000 kJ” e “Fornecimento de Barreira de Fluxo de Detritos”, a Administração solicitou documentos destinados à demonstração da exequibilidade dos preços ofertados. Após a análise das respostas e dos documentos apresentados, a Secretaria de Obras concluiu que os elementos disponíveis não eram suficientes para comprovar objetivamente os preços desses sistemas, conclusão que subsidiou a desclassificação da proposta.

No recurso, o CONSÓRCIO sustentou que havia atendido às solicitações formuladas pela Administração, defendeu a validade do orçamento emitido pela própria CONSERVASOLO, na condição de importadora, nacionalizadora e fornecedora dos sistemas, e questionou o alcance e o prazo das diligências posteriores. ALMEIDA SAPATA ENGENHARIA E CONSTRUÇÕES LTDA. e GEOLOGUS ENGENHARIA LTDA. apresentaram contrarrazões e defenderam, por fundamentos próprios, a manutenção da desclassificação.

Este Parecer examina os pontos técnicos controvertidos a partir do recurso, das contrarrazões, dos registros das diligências, dos documentos apresentados pelo CONSÓRCIO e das regras do Edital

e do Termo de Referência. As questões estritamente procedimentais ou jurídicas permanecem submetidas ao Agente de Contratação e às demais instâncias competentes.

## **1. DAS DILIGÊNCIAS REALIZADAS PARA COMPROVAÇÃO DA EXEQUIBILIDADE DA PROPOSTA**

O CONSÓRCIO CONSERVASOLO VALLUM questionou a forma como foram conduzidas as diligências destinadas à comprovação da exequibilidade. Segundo a recorrente, a Administração teria definido apenas em momento posterior documentos que não haviam sido especificados na primeira convocação. O recurso registrou:

*“A conclusão adotada pela Administração não decorre da ausência de comprovação da exequibilidade, mas da consideração de que os documentos apresentados não corresponderiam ao padrão documental posteriormente reputado necessário, embora tal exigência não tenha sido estabelecida pelo instrumento convocatório nos termos em que utilizada para fundamentar a desclassificação.”*

Ao tratar especificamente da segunda diligência, o CONSÓRCIO consignou:

*“Tal documento é o Despacho nº 60-8.818/2026, subscrito pela Secretária de Obras e juntado às 14:01:02. Nele, a Administração especificou, pela primeira vez, os meios de prova reputados necessários: marca e modelo, catálogos, fichas e documentação técnica, na hipótese de a licitante ser fabricante; ou, não o sendo, documentação proveniente diretamente do fabricante ou fornecedor efetivo dos sistemas, ‘a exemplo de Maccaferri, Geobrugg ou outro fabricante’.”*

A recorrente também questionou o prazo concedido para essa complementação:

*“Às 14:11:12, o Recorrente requereu dilação até as 11:00 do dia seguinte, ao que o Agente de Contratação respondeu, às 14:22:59, com o indeferimento.”*

A ALMEIDA SAPATA ENGENHARIA E CONSTRUÇÕES LTDA. apresentou entendimento diverso:

*“A primeira solicitação já exigia documentos comprobatórios dos preços, tais como notas fiscais e cotações obtidas junto a fornecedores, e consignava a possibilidade de posterior complementação. A segunda diligência decorreu da constatação de que o documento apresentado era emitido pela própria CONSERVASOLO e não permitia verificar, de forma independente, a origem do custo.”*

Na sequência, afirmou:

*“Assim, há fundamento plausível para compreender a segunda diligência como especificação do meio de prova necessário à finalidade já estabelecida desde o início: comprovar objetivamente a viabilidade dos preços dos sistemas de barreiras. Não se identificou alteração do objeto da proposta nem criação de nova condição de habilitação; houve aprofundamento da instrução quanto à exequibilidade.”*

Quanto ao prazo, a ALMEIDA SAPATA consignou:

*“A Administração havia requerido comprovação objetiva dos preços desde 10/09/2026, concedera prorrogação de prazo e advertira sobre a possibilidade de exigir complementação. A questão relevante, portanto, é verificar se a segunda diligência introduziu fato inteiramente novo ou se apenas solicitou documentação que deveria naturalmente integrar a comprovação econômica já exigida.”*

E acrescentou:

*“Além disso, para que eventual irregularidade procedimental produza nulidade, deve ser demonstrado prejuízo concreto. A Recorrente apresentou resposta dentro do prazo, explicou seu modelo de importação e reiterou seus preços, mas não demonstrou, naquela oportunidade, a cadeia documental externa necessária para conferir rastreabilidade econômica [...].”*

A GEOLOGUS ENGENHARIA LTDA. sustentou:

*“Duas alternativas foram oferecidas desde o primeiro momento: nota fiscal de aquisição ou cotação obtida junto a fornecedor. O Despacho nº 60 - 8.818/2026, de 14/09/2026, não inovou; apenas especificou os meios de prova depois que a documentação entregue às 10h56min26s não se enquadrou em nenhuma das duas hipóteses já anunciadas quatro dias antes.”*

A necessidade de aferição da exequibilidade decorreu da própria situação objetiva da proposta. O art. 59, § 4º, da Lei nº 14.133/2021 prevê, para obras e serviços de engenharia, o parâmetro de 75% do valor orçado pela Administração, enquanto o § 2º autoriza a realização de diligências para aferir a exequibilidade ou exigir sua demonstração pelo licitante. O Tribunal de Contas da União tem adotado o entendimento de que esse parâmetro gera presunção relativa, devendo ser assegurada ao licitante a oportunidade de demonstrar a viabilidade da proposta, conforme os Acórdãos nº 465/2024 e nº 803/2024, ambos do Plenário.

No certame, o desconto de 30,00% resultou em proposta correspondente a 70% do orçamento referencial. A Administração, portanto, não promoveu a desclassificação automática e abriu diligência para que o CONSÓRCIO demonstrasse a exequibilidade. O Edital também previa expressamente essa possibilidade:

*“6.2.5. A Administração poderá realizar diligências para aferir a exequibilidade das propostas ou exigir dos licitantes que ela seja demonstrada.”*

Na primeira convocação, realizada em 10/09/2026, às 10h35min, foram destacados os dois sistemas de barreiras e solicitado:

*“Para os itens ‘Fornecimento de Barreira Flexível de 3000 kJ’ e ‘Fornecimento de Barreira de Fluxo de Detritos’, deverão ser apresentados documentos comprobatórios dos preços considerados na formação da proposta, **tais como notas fiscais de aquisição dos respectivos produtos ou cotações de mercado obtidas junto aos fornecedores**, emitidas ou realizadas em período não superior a 6 (seis) meses, contados da data da convocação.”(grifo nosso)*

A própria convocação registrou que a documentação deveria ser suficiente para demonstrar a viabilidade dos preços ofertados e que poderiam ser solicitados esclarecimentos ou documentos complementares. O CONSÓRCIO pediu prorrogação, que foi deferida, e o prazo foi estendido até 14/09/2026, às 11h.

Em 14/09/2026, às 10h56min, o CONSÓRCIO apresentou declaração de exequibilidade e orçamento dos dois sistemas. O orçamento, contudo, havia sido emitido pela própria CONSERVASOLO ENGENHARIA DE PROJETOS E CONSULTORIA TÉCNICA LTDA., integrante do CONSÓRCIO, sem nota fiscal de aquisição, cotação de fabricante ou fornecedor externo ou outro documento que permitisse verificar a origem do produto e o custo que sustentava os valores informados.

Foi nesse contexto que se expediu o Despacho nº 60-8.818/2026. A segunda diligência procurou esclarecer se a CONSERVASOLO era fabricante dos sistemas e, caso não fosse, permitir a apresentação de documentação proveniente do fabricante ou fornecedor efetivo. Sob o ponto de vista técnico, o objeto da verificação permaneceu o mesmo: comprovar os preços considerados na proposta e demonstrar que esses preços correspondiam a sistemas aptos a atender às especificações da contratação. A identificação do produto, do fabricante e de sua origem comercial não constituiu finalidade autônoma; era necessária para estabelecer a correlação entre o preço apresentado e o sistema efetivamente considerado pela licitante.

A segunda convocação foi realizada em 14/09/2026, às 14h02, com prazo até as 16h30 do mesmo dia. O CONSÓRCIO requereu nova dilação, indeferida pelo Agente de Contratação nos seguintes termos:

*“Considerando que a presente solicitação já havia sido realizada em 11/09/2026, às 10h35min31s; e considerando que a sociedade empresária dispôs de 48 (quarenta e oito) horas úteis para a apresentação dos documentos solicitados, informo que não será possível a dilação do prazo, permanecendo este encerrado hoje, 14/09/2026, às 16h30min.”*

A análise técnica indica, portanto, que a segunda diligência deu continuidade à verificação já iniciada, sem alteração do objeto da comprovação solicitada. A discussão sobre a suficiência do prazo concedido e os efeitos do indeferimento da nova prorrogação tem natureza procedimental e deve ser apreciada pelo Agente de Contratação, à vista dos registros do processo e das razões apresentadas pelas partes.

## **2. DA COMPROVAÇÃO DA EXEQUIBILIDADE, DOS ORÇAMENTOS E DOS DOCUMENTOS APRESENTADOS EM SEDE RECURSAL**

O CONSÓRCIO CONSERVASOLO VALLUM sustentou, em seu recurso, que comprovou adequadamente a exequibilidade dos preços ofertados:

*“Ocorre que, ao contrário do que concluiu a Administração, o CONSÓRCIO Recorrente efetivamente comprovou a exequibilidade dos preços ofertados, nos termos que lhe foram solicitados, apresentando o orçamento do fornecedor correspondente aos produtos, com a indicação dos respectivos valores e das especificações técnicas, além de esclarecer expressamente a origem dos sistemas e a composição do preço ofertado.”*

Quanto à origem dos produtos, declarou:

*“A CONSERVASOLO possui operação comercial estabelecida com empresa chinesa, por meio da qual realiza a aquisição dos sistemas, promovendo sua importação e posterior nacionalização no território brasileiro. Uma vez nacionalizados, os produtos são fornecidos pela própria CONSERVASOLO, inclusive com a emissão da correspondente Nota Fiscal de Entrada.”*

A recorrente retomou o conteúdo da resposta apresentada durante a diligência:

*“A CONSERVASOLO apresenta para o CONSÓRCIO CONSERVASOLO VALLUM, os preços indicados abaixo, através de uma Joint Venture com uma empresa Chinesa, da qual somos responsáveis pela importação e distribuição no Brasil com Nota Fiscal de Entrada emitida após a nacionalização. Os produtos apresentados abaixo atendem e superam integralmente às especificações de projeto. Os preços ofertados são com valor já nacionalizado, incluindo tributos de importação e despesas aduaneiras e logísticas.”*

Com base nessas informações, defendeu que o orçamento apresentado refletiria uma operação comercial concreta:

*“Portanto, não se trata de orçamento meramente estimativo ou dissociado da realidade comercial da empresa. O preço que compõe a proposta do CONSÓRCIO decorre de operação econômica concreta realizada pela própria CONSERVASOLO, integrante do CONSÓRCIO é responsável pelo fornecimento dos produtos, contemplando sua aquisição, importação, nacionalização e posterior fornecimento ao CONSÓRCIO, para execução da presente contratação, com os respectivos custos incorporados ao valor apresentado.”*

A ALMEIDA SAPATA ponderou, em suas contrarrazões, que a emissão do orçamento pela própria integrante do CONSÓRCIO não seria suficiente, isoladamente, para demonstrar o custo econômico que dá suporte ao preço ofertado:

*“A simples emissão de orçamento pela própria integrante do CONSÓRCIO não constitui, por si só, prova independente do custo econômico subjacente. Quando a licitante afirma adquirir produtos no exterior e nacionalizá-los, a demonstração objetiva da exequibilidade pode legitimamente exigir elementos capazes de comprovar a operação a montante [...].”*

A ALMEIDA SAPATA também registrou que os documentos técnicos relativos ao produto PPS-300/DB-A foram juntados apenas em sede recursal:

*“Em sede recursal, a CONSERVASOLO juntou relatório de ensaio do produto de proteção passiva flexível PPS-300/DB-A, de fabricação atribuída à Hebei Zhenlu Engineering Materials Co., Ltd., ensaiado pela Sichuan Xingye Geotechnical Engineering Testing Co., Ltd.”*

A GEOLOGUS ENGENHARIA LTDA. sustentou que esses documentos tinham natureza técnica e não supriam a ausência de comprovação econômica apontada na decisão:

*“Os documentos que instruem o recurso — relatório de ensaio de impacto do sistema PPS-300 e catálogo técnico da Hebei Zhenlu Engineering Materials Co., Ltd. — são de natureza técnica, não comercial. Descrevem características do produto; não demonstram preço, nem origem, nem custo de aquisição ou nacionalização. Ainda que integralmente acolhidos, não*

*suprem a lacuna que motivou a desclassificação, porque não versam sobre a matéria que a Administração pediu para ver.”*

E concluiu:

*“A questão não é formalismo. A Administração não recusou um documento por vício de forma: constatou a ausência de qualquer elemento externo que permitisse aferir o preço praticado.”*

A GEOLOGUS destacou, ainda, que a diligência tratou de dois itens distintos da planilha orçamentária:

*“O comando da Administração alcançou dois itens autônomos da planilha orçamentária, nomeados um a um: ‘Fornecimento de Barreira Flexível de 3000 kJ’ e ‘Fornecimento de Barreira de Fluxo de Detritos’. São itens de fornecimento distintos, com preços próprios, e a prova de preço exigida para um não substitui a exigida para o outro.”*

A CONSERVASOLO não se apresentou como fabricante dos sistemas. A própria resposta à diligência informou que a empresa seria responsável pela importação, nacionalização e distribuição no Brasil, por meio de alegada relação comercial com empresa chinesa. Essa condição não impediria o fornecimento dos produtos ao CONSÓRCIO. O ponto a ser verificado era outro: se os documentos apresentados permitiam demonstrar, de forma objetiva, os custos que sustentavam os preços informados.

O orçamento emitido pela própria CONSERVASOLO indicou o valor pelo qual a empresa declarou ser capaz de fornecer os sistemas, mas não veio acompanhado de documentação externa da operação que, segundo a própria recorrente, envolveria aquisição no exterior, importação, nacionalização, tributos, despesas aduaneiras e logística. Durante as diligências não foram apresentados cotação ou proposta comercial da empresa chinesa, invoice, pro forma invoice, pedido de compra, nota fiscal de entrada preexistente, declaração de importação, documento de desembaraço ou outro elemento equivalente que permitisse conferir rastreabilidade ao custo alegado.

A insuficiência, portanto, não decorreu da ausência de um documento específico ou de uma formalidade isolada. O que não foi apresentado foi qualquer elemento externo capaz de relacionar a operação comercial descrita pela recorrente aos valores utilizados na formação da proposta.

Em sede recursal, o CONSÓRCIO juntou catálogo e relatório de ensaio referentes ao sistema PPS-300, atribuído à HEBEI ZHENLU ENGINEERING MATERIALS CO., LTD., afirmando:

*“Ainda assim, a fim de afastar qualquer dúvida acerca da controvérsia, o CONSÓRCIO Recorrente junta ao presente recurso os documentos técnicos emitidos pela fabricante chinesa dos produtos ofertados, consistentes no relatório de ensaio de impacto de queda de blocos rochosos do sistema de proteção passiva flexível PPS-300, correspondente ao nível de energia nominal de 3.000 kJ, e no catálogo técnico de suas barreiras contra queda de rochas [...].”*

Os documentos permitiram identificar a HEBEI ZHENLU como fabricante e demonstraram a existência de documentação técnica relativa a um sistema de proteção contra queda de blocos com capacidade nominal de 3.000 kJ. Não estabeleceram, contudo, vínculo documental entre a fabricante e a CONSERVASOLO, nem entre o produto identificado e o preço utilizado na proposta. Não foram apresentados contrato de joint venture, instrumento ou declaração de representação ou distribuição, carta da fabricante reconhecendo a CONSERVASOLO como parceira comercial, proposta comercial dirigida à CONSERVASOLO, pedido de compra, invoice, pro forma invoice, correspondência comercial ou documento equivalente. Também não foi apresentado documento da fabricante que relacionasse o sistema PPS-300 ao preço unitário de R\$ 5.188,95/m<sup>2</sup> informado pela CONSERVASOLO.

Para a barreira de fluxo de detritos, a lacuna documental foi maior. Os documentos juntados com o recurso concentraram-se no sistema PPS-300, destinado à proteção contra queda de blocos. Não foi apresentado catálogo, ficha técnica, relatório de ensaio ou outro documento que permitisse identificar o fabricante, o modelo ou as características do sistema de barreira de fluxo de detritos correspondente ao preço unitário de R\$ 5.703,25/m<sup>2</sup> constante da proposta.

Em razão da alegação de parceria comercial e da atuação da CONSERVASOLO na importação e distribuição desses sistemas, a Secretaria de Obras consultou, de forma complementar, as informações públicas disponíveis sobre as empresas mencionadas. Na consulta ao sítio institucional da CONSERVASOLO (<http://conservasolo.com.br/sobre/#servico>), foram localizadas referências a serviços de gabião, concreto envelopado, terraplanagem, drenagem, pavimentação,

saneamento e outras atividades de infraestrutura, sem referência pública às barreiras objeto da licitação ou à representação da HEBEI ZHENLU.

Na consulta ao sítio da HEBEI ZHENLU (<https://www.zhuomaoy.com/rockfall-barriers/>), foi possível confirmar que a empresa se apresenta como fabricante e exportadora de produtos de engenharia, incluindo barreiras contra queda de rochas, mas não foi localizada referência pública à CONSERVASOLO como distribuidora, representante ou parceira comercial no Brasil.

A ausência dessas informações em fontes públicas não demonstra que a relação comercial alegada inexistia, pois operações empresariais específicas podem não ser divulgadas. A pesquisa teve caráter apenas complementar. O ponto determinante foi a ausência, nos autos, de documento apresentado pela própria licitante que comprovasse essa relação e a vinculasse à formação dos preços ofertados.

Após a juntada dos documentos em sede recursal, foi possível identificar um fabricante - HEBEI ZHENLU - e um produto para a barreira de proteção contra queda de blocos - PPS-300 - , mas permaneceu sem comprovação documental a relação comercial entre a HEBEI ZHENLU e a CONSERVASOLO, o custo de aquisição do sistema e sua correspondência com o preço utilizado na proposta. Em relação à barreira de fluxo de detritos, além da ausência desses elementos comerciais, não foi apresentada documentação técnica que permitisse identificar o sistema considerado na formação do respectivo preço.

As discussões apresentadas nas contrarrazões acerca de certificação europeia, ETA, marcação CE, altura residual e alongamento não integraram os fundamentos da decisão recorrida e não foram utilizadas nesta análise para criar novo motivo de desclassificação. Também não se adotou como fundamento eventual desconformidade técnica do sistema PPS-300. Características específicas do produto comercial utilizado como referência no Projeto Básico não podem ser automaticamente convertidas em requisitos universais para qualquer solução equivalente. A controvérsia examinada neste item permanece restrita à comprovação da formação e da exequibilidade dos preços apresentados.

O CONSÓRCIO sustentou, ainda, que a manutenção de sua desclassificação implicaria perda econômica para a Administração:

*“A manutenção da desclassificação, portanto, implica renunciar a essa economia de R\$ 4.254.319,85, em razão de exigência documental que o Edital não estabeleceu como requisito específico para comprovação da exequibilidade [...].”*

A diferença econômica apontada foi considerada. Entretanto, o menor preço somente representa vantagem efetiva quando a viabilidade da proposta está demonstrada. A desclassificação não decorreu simplesmente do desconto de 30,00%, mas da insuficiência dos elementos apresentados para comprovar os custos que permitiriam executar o objeto pelos valores ofertados. O CONSÓRCIO teve oportunidade de apresentar essa comprovação durante as diligências e voltou a instruir sua tese em sede recursal.

O conjunto documental analisado não estabeleceu vínculo objetivo entre o fabricante indicado - HEBEI ZHENLU, a relação comercial alegada pela CONSERVASOLO, os produtos efetivamente considerados e os preços utilizados na formação da proposta. A economia potencial apontada pelo CONSÓRCIO, embora relevante, não substitui a comprovação da exequibilidade. Permanecem, portanto, os fundamentos técnicos que levaram à conclusão de insuficiência dessa comprovação para os sistemas de barreiras.

### **3. DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA DO CONSÓRCIO CONSERVASOLO VALLUM**

O recurso do CONSÓRCIO concentrou-se na decisão de desclassificação de sua proposta por insuficiência da comprovação da exequibilidade. Ao final, requereu:

*“Diante do exposto, o CONSÓRCIO CONSERVASOLO VALLUM requer o provimento do presente recurso, para que seja revista a decisão administrativa que determinou sua desclassificação e, reconhecido o integral atendimento às exigências estabelecidas no Edital da Prefeitura de Juiz de Fora/MG - Concorrência nº 018/2026 - SO - Processo Administrativo Eletrônico nº 8.818/2026, bem como a exequibilidade de sua proposta, devidamente demonstrada, seja declarada a sua CLASSIFICAÇÃO no certame.”*

A ALMEIDA SAPATA registrou, em suas contrarrazões:

*“Ainda que a Administração venha a entender pela reforma da decisão relativa à exequibilidade, não será juridicamente possível extrair daí, automaticamente, conclusão quanto à habilitação técnica do CONSÓRCIO.”*

E requereu:

*“[...] caso não seja mantida a desclassificação da proposta da Recorrente, o eventual provimento tenha alcance estritamente limitado à questão da exequibilidade, determinando-se o retorno do procedimento à etapa própria para exame integral, individualizado e motivado da habilitação técnica do CONSÓRCIO CONSERVASOLO VALLUM.”*

A GEOLOGUS também registrou expressamente:

*“O registro que segue é subsidiário e se dirige à economia processual. Como a desclassificação ocorreu na fase de julgamento das propostas, os documentos de habilitação do Recorrente não chegaram a ser analisados. Caso a Administração cogite reformar o ato recorrido, os elementos abaixo — extraídos exclusivamente dos documentos que o próprio CONSÓRCIO juntou ao Portal — merecem exame prévio [...].”*

O art. 17 da Lei nº 14.133/2021 estabelece, como sequência ordinária da licitação, a fase de apresentação de propostas, seguida do julgamento e, posteriormente, da habilitação. O Edital adotou essa mesma ordem e dispõe:

*“7.10. Encerrada a análise quanto à aceitação da proposta, o Agente de Contratação verificará a habilitação do licitante, observado o disposto neste Edital.”*

No caso do CONSÓRCIO CONSERVASOLO VALLUM, a proposta foi desclassificada ainda na fase de julgamento. Por essa razão, a Secretaria de Obras não chegou a realizar a análise da documentação de habilitação técnica do CONSÓRCIO.

Os questionamentos formulados pela ALMEIDA SAPATA e pela GEOLOGUS sobre atestados, quantitativos, Certidões de Acervo Operacional e demais documentos de qualificação técnica dizem respeito, portanto, a uma etapa que não foi alcançada no procedimento em relação à

recorrente. Antecipar uma conclusão isolada sobre esses documentos, sem o exame integral da habilitação e sem as diligências que eventualmente se mostrem necessárias nessa fase, não seria adequado.

Assim, este Parecer não emite juízo sobre o atendimento, ou não, dos requisitos de qualificação técnico-operacional e técnico-profissional pelo CONSÓRCIO CONSERVASOLO VALLUM. Caso a decisão administrativa afaste a desclassificação da proposta, o procedimento deverá retornar à etapa cabível para análise integral da habilitação. Eventual provimento do recurso quanto à exequibilidade, portanto, não importaria habilitação automática do CONSÓRCIO.

#### **4. CONCLUSÃO**

A análise do recurso e das contrarrazões demonstrou que a primeira diligência já tinha por objeto a comprovação dos preços considerados na formação da proposta para os dois sistemas de barreiras. A segunda solicitação decorreu da necessidade de esclarecer o orçamento emitido pela própria CONSERVASOLO e de estabelecer a correlação entre os preços informados, a origem dos produtos e os sistemas efetivamente considerados. Sob o aspecto técnico, houve continuidade do objeto da verificação.

Quanto à exequibilidade, o orçamento apresentado foi emitido por empresa integrante do próprio CONSÓRCIO e não veio acompanhado de documentação externa da operação comercial alegada. Os documentos juntados em sede recursal permitiram identificar a HEBEI ZHENLU ENGINEERING MATERIALS CO., LTD. e o sistema PPS-300 para proteção contra queda de blocos, mas não comprovaram a relação comercial alegada com a CONSERVASOLO, o custo de aquisição do sistema ou sua vinculação ao preço utilizado na proposta. Também não foi apresentada documentação equivalente que identificasse o fabricante e o sistema de barreira de fluxo de detritos correspondente ao preço ofertado.

A diferença econômica de R\$ 4.254.319,85 apontada pela recorrente foi considerada, mas não afasta a necessidade de demonstração da viabilidade da proposta. A vantagem econômica somente pode ser aferida a partir de preço cuja exequibilidade esteja suficientemente comprovada.

As questões relativas à qualificação técnica foram suscitadas de forma subsidiária nas contrarrazões, mas essa etapa não chegou a ser analisada em relação ao CONSÓRCIO, porque a proposta foi desclassificada ainda na fase de julgamento. Por esse motivo, não se emite neste Parecer conclusão antecipada sobre a habilitação técnica. Caso a desclassificação seja afastada, a documentação deverá ser examinada na etapa própria.

Diante do conjunto de elementos técnicos e documentais examinados, esta Secretaria de Obras concluiu que não foram apresentados elementos capazes de afastar os fundamentos técnicos que subsidiaram a desclassificação da proposta do CONSÓRCIO CONSERVASOLO VALLUM por insuficiência da comprovação de sua exequibilidade. Dessa forma, sob o ponto de vista estritamente técnico, esta Secretaria de Obras opina pela manutenção da desclassificação da proposta e, consequentemente, pelo não provimento do recurso interposto pelo CONSÓRCIO CONSERVASOLO VALLUM, cabendo ao Agente de Contratação e às demais instâncias competentes a decisão administrativa quanto ao recurso.

Juiz de Fora, 28 de setembro de 2026

**BRUNA FERREIRA DA ROCHA**

**SECRETÁRIA DE OBRAS**