

Marçal Justen Filho  
Cesar Pereira  
Fernão Justen de Oliveira  
Eduardo Talamini  
André Guskow Cardoso  
Alexandre Wagner Nester  
Marçal Justen Neto  
Rafael Wallbach Schwind  
Felipe Sripes Wladeck  
Paulo Osternack Amaral  
Guilherme F. Dias Reisdorfer  
Karlín Olbertz Niebuhr  
William Romero  
Rodrigo Goulart de Freitas Pombo  
Juliane Erthal de Carvalho  
Mônica Bandeira de Mello Lefèvre  
Guilherme Augusto Vezaro Eiras  
Isabella Moreira de Andrade Vosgerau  
Diego Franzoni  
Mayara Gasparoto Tonin



Marina Kukiela  
Vanelis Mucelin  
Fernanda Caroline Maia  
Bruno Gressler Wontroba  
Victor Hugo Pavoni Vanelli  
Luísa Quintão  
Doshin Watanabe  
Isabella Félix da Fonseca  
Lucas de Moura Rodrigues  
Isabella Karollina Rossito  
Raphaella Thêmis Leite Jardim  
Marina Kirsten Felix  
Stella Farfus Santos  
Jefferson Lemes dos Santos  
Letícia Alle Antonietto  
Eduardo Nadvorny Nascimento  
Izabela Moriggi Costa  
Rodrigo Costa Protzek  
Caroline Martynetz  
Mariana Randon Savaris

Ilmo. Sr. **ANTÔNIO LUITGARDS MOURA**,

Digníssimo Presidente da Comissão Permanente de Licitação do Ministério do Desenvolvimento Regional – MDR.

#### **RDC Eletrônico n.º 4/2020**

**CONSTRUTORA MARQUISE S/A**, na condição de empresa líder do **Consórcio Ramal do Apodi**, integrado também por PB CONSTRUÇÕES LTDA., por seus representantes legais e com a assistência de seus advogados, comparece respeitosamente para interpor **recurso administrativo** contra a (i) inabilitação do Consórcio Ramal do Apodi; (ii) classificação da proposta da Construtora Queiroz Galvão S.A.; e (iii) habilitação e classificação da Construtora Ferreira Guedes S.A.

#### **A. Recurso contra a inabilitação do Consórcio Ramal do Apodi**

1. A Comissão inabilitou indevidamente o Consórcio Ramal do Apodi, liderado pela Marquise, pelos seguintes motivos: suposta ausência de declarações por parte da consorciada PB Construções Ltda. (itens 4.16.7, 4.16.9, 4.16.10 do Edital); suposta ausência da declaração do item 4.17; suposta falta de comprovação de experiência técnico-profissional do item 11.5.4.9.

2. A documentação apresentada atende a todas as exigências do Edital. Respeitosamente, não há fundamento que justifique a inabilitação do Consórcio Ramal do Apodi. Sua proposta é a mais vantajosa para a Administração, eis que preenche todos os requisitos exigidos e assegura uma economia de R\$ 55 milhões em face da proposta provisoriamente declarada vencedora.

**A.1. A apresentação das declarações do item 4.16 do Edital**

3. Os itens 4.16.7, 4.16.9, 4.16.10 exigem que o licitante assinale em campo próprio no sistema ComprasNet as respostas “sim” ou “não”, emitindo dessa forma as declarações correspondentes. Não preveem a entrega dessas declarações de nenhum outro modo: aludem exclusivamente à necessidade de assinalar as repostas no sistema.

4. Mas a Comissão entendeu que não houve apresentação de vias impressas de tais declarações, de modo que supostamente teriam faltado as respostas da PB Construções Ltda., a outra consorciada.

5. Essa decisão está em desacordo com o Edital e, por isso, deve ser reformada.

**A.1.1. Ressalva: inexistência de dúvida sobre a situação das consorciadas**

6. Não há nenhuma dúvida no presente caso sobre a regularidade da situação das empresas integrantes do Consórcio Ramal do Apodi.

7. As duas empresas integrantes do Consórcio (1) não empregam menores, nos termos do item 4.16.7; (2) não possuem empregados executando trabalho degradante ou forçado, nos termos do item 4.16.9 e (3) observam a reserva de cargos para pessoas com deficiência, nos termos do item 4.16.10.

8. As respostas/declarações exigidas pelo Edital implicam apenas a confirmação da realidade existente – que é inquestionável. Não há dúvida sobre o cumprimento das condições previstas nos referidos itens pelas integrantes do Consórcio.

**A.1.2. A exigência de declaração única das consorciadas**

9. O item 4.16 do Edital exige que o licitante assinale no sistema as respostas relativas às condições de participação no certame. No caso de participação em consórcio, é evidente que há um único licitante, composto por mais de uma empresa.

10. O Consórcio Ramal do Apodi é um único licitante, formado pela Marquise (empresa líder) e pela empresa PB Construções Ltda. O licitante é o Consórcio, e não cada uma das empresas integrantes de modo separado. Ou seja, a Marquise não é uma licitante e a PB não é uma licitante; o licitante é o Consórcio constituído por elas.

11. Portanto, ao exigir as declarações do “licitante” o Edital exige uma única declaração, abrangendo a situação de todas as empresas consorciadas.

12. Isso é confirmado pela comparação das fórmulas redacionais adotadas pelo Edital – a que a Comissão se vincula de modo inafastável (Lei 12.462, art. 3º). Há uma evidente distinção entre “licitante” e “consorciado”, com regras próprias para cada caso.

13. Por um lado, o item 4.16 exige as respostas por parte de cada licitante – que pode ser um consórcio ou uma empresa que participe isoladamente. No caso de consórcios, a resposta única deve ser assinalada no sistema pela empresa líder – exatamente como fez a Marquise.

14. Por outro lado, em certas passagens o Edital descreveu de modo específico as informações e documentos a serem fornecidos por cada “consorciado”. Por exemplo, o item 11.5.3.5 previu que: “Em caso de Consórcio, deverá haver a demonstração, através de cada consorciado, do atendimento aos requisitos contábeis definidos neste Edital”.

15. É claro que a exigência do item 11.5.3.5 envolve demonstrações específicas relativas a cada uma das consorciadas de modo separado. Mas essa exigência de demonstração separada por cada consorciado não está prevista no item 4.16. Esse item não exige declarações de cada consorciado, mas sim do licitante.

16. Portanto, é incorreto afirmar que cada uma das consorciadas deveria apresentar respostas separadamente.

*A.1.3. A configuração do ComprasNet – possibilidade de uma única resposta*

17. A ilegalidade da decisão de inabilitação é confirmada pelo fato de que o sistema ComprasNet permite a inserção de uma única resposta pelo Consórcio licitante.

18. Ou seja, o próprio sistema disponibiliza um único campo para o Consórcio inserir as respostas relativas às condições de participação (declarações do item 4.16). Não há campos específicos para a inserção de resposta por parte de cada uma das integrantes do Consórcio e tampouco exigência de apresentação dessas declarações por outros meios que não o sistema ComprasNet.

19. O Manual de operação do ComprasNet indica que tais declarações são preenchidas no momento de cadastramento da proposta pelo

licitante. Não há espaço no sistema ComprasNet para outra consorciada, que não a empresa líder, assinalar tais declarações no sistema.

20. Logo, todas as respostas exigidas foram inseridas pela empresa líder do Consórcio Ramal do Apodi (Marquise), contemplando a situação de todas as consorciadas de modo conjunto.

21. A operação do sistema pela empresa líder está prevista no próprio Edital: “3.6. No caso de participação de empresas em consórcio, o credenciamento e a operação do sistema eletrônico devem ser realizados pela empresa líder do consórcio”.

22. A possibilidade de inclusão das respostas pela empresa líder está prevista ainda no instrumento de constituição do Consórcio, que confere os poderes para a prática de todos os atos necessários à participação (Cláusula Oitava).

23. Portanto, não havia alternativa: o sistema não disponibiliza mais de um campo para que cada reposta seja assinalada. Logo, a única possibilidade era a de responder de modo conjunto, considerando a situação de todas as consorciadas. Essa solução é plenamente compatível com a exigência do Edital, que previu que essas declarações fossem prestadas pelo licitante (e não individualmente pelos consorciados).

24. Nesse contexto, a decisão de inabilitação exigiu algo impossível: que as duas consorciadas assinalassem respostas separadas no sistema, que disponibiliza apenas um campo por licitante.

25. Não há no Edital nenhuma regra exigindo a apresentação das declarações dos itens 4.16 pelas consorciadas de modo separado. Tampouco existe previsão de que a empresa não líder de consórcio deve apresentar declaração por outro meio que não através da resposta assinalada no ComprasNet.

A.1.4. Por eventualidade: suficiência da Carta de Apresentação dos Documentos de Habilitação

26. Mas ainda que fossem exigidas declarações específicas por parte das consorciadas (e não são), a Carta de Apresentação dos Documentos de Habilitação (nos termos do Modelo 2 do Edital) declara de modo expresso o atendimento a todos os requisitos de habilitação e requisitos e condições de elegibilidade do Edital.

27. Essa carta foi assinada tanto pela Marquise e quanto pela PB (conforme exigência do Edital) e expressa o seguinte:

O abaixo assinado Declara que a Licitante está ciente e concorda com as condições contidas no Edital e seus Anexos, que cumpre plenamente os requisitos de elegibilidade definidos no Edital e seus Anexos e que todas as informações apresentadas nos documentos e declarações desta proposta para qualificação, são completas, verdadeiras e corretas.

28. Portanto, essa declaração firmada pelas duas consorciadas abrange inclusive as condições de participação do item 4.16, sendo suficiente para comprovar o atendimento dessas exigências.

**A.2. A apresentação da declaração do item 4.17 do Edital**

29. O relatório de análise da Comissão indicou que apenas a Marquise teria apresentado a declaração do item 4.17 pelo ComprasNet e que a PB não a teria apresentado.

30. Porém, esse item não foi indicado ao final do relatório (item 3 da decisão), e nem mesmo consta no ComprasNet como fundamento da inabilitação. Assim, não se trata de um fundamento adotado na decisão de inabilitação.

31. De todo modo, e por cautela, a Recorrente aponta que cumpriu o referido item.

32. Essa declaração foi entregue, como se vê na folha 2.074 da documentação de habilitação. A declaração em nome do Consórcio contém menção específica às duas empresas consorciadas e a assinatura da empresa líder, na condição de representante.

33. É evidente a desnecessidade de uma declaração separada por parte de cada consorciada, bastando a declaração do consórcio licitante. Por brevidade, reporta-se aos argumentos constantes dos tópicos acima.

34. Portanto, é evidente o atendimento ao item 4.17 do Edital.

**A.3. Por eventualidade: dever de realizar diligência e vedação ao formalismo excessivo**

35. Na hipótese de se reputar que os referidos itens não teriam sido cumpridos pelas consorciadas (o que se admite apenas para argumentar), caberia a realização de diligência para esclarecer dúvidas em relação às respostas assinaladas no sistema e à documentação juntada pelo Consórcio.

36. A inabilitação do Consórcio por esse motivo é manifestamente descabida, por implicar formalismo excessivo incompatível com as finalidades da licitação e no âmbito de contratação tão relevante para o país.

37. O cabimento de diligências durante o certame é previsto de modo específico pela Lei 12.462 (art. 24, §2º) e pela Lei 8.666 (art. 43, §3º).

38. O Edital prevê a realização de diligência. Essa possibilidade é inquestionável, e tanto é assim que a Comissão realizou diligências envolvendo diversos requisitos previstos no Edital.

39. Essas regras são inteiramente aplicáveis ao caso concreto, porque se trata de questão passível de esclarecimento. A dúvida sobre a abrangência ou não da PB Construções Ltda. nas respostas inseridas pelo Consórcio, ou sobre a suficiência da declaração firmada de acordo com o Modelo 2 do Edital, poderia ser facilmente sanada por meio de diligência.

40. Não se trataria de anexar novo documento ou informação, mas apenas de esclarecer o conteúdo abrangente das respostas inseridas em nome de todas as consorciadas e da declaração juntada de acordo com o modelo do Edital.

41. O dever de realizar diligência nesse caso é reforçado ainda pelo fato de (1) o Edital não exigir a juntada dessas declarações do item 4.16 impressas, mas apenas de assinalar respostas no ComprasNet; (2) não haver campo próprio no sistema ComprasNet para preencher respostas separadas para cada consorciada; e (3) ter sido apresentado documento, firmado pelas duas consorciadas, indicando o atendimento a todas as condições de participação.

42. Com respeito, a inabilitação com fundamento em defeito irrelevante e sem a realização de diligência implica grave ofensa ao princípio do formalismo moderado, conforme o reiterado posicionamento do TCU.

43. Portanto, a Recorrente pede que se reconheça que as respostas assinaladas no ComprasNet são suficientes, por abranger a situação de todas as consorciadas, com a reforma da decisão recorrida.

#### **A.4. A comprovação da qualificação técnica**

44. O Consórcio Ramal do Apodi foi inabilitado ainda por suposto descumprimento do item 11.5.4.9 do Edital.

45. Em relação a esse item, para demonstrar a experiência do responsável pela área de instalação eletromecânica (Pedro Rubens Silva Borges), a Recorrente apresentou os seguintes documentos (fl. 1.246):

- CAT 232426/2021 – emitida em 12/02/2021 (fls. 1.417-1.421 da habilitação);
- Atestado Técnico Parcial da Companhia de Água e Esgoto do Ceará (CAGECE) – emitido em 09/02/2021 (fls. 1.422-1.469 da habilitação).

46. A Comissão reputou (por maioria de votos, vencidos dois integrantes) que esses documentos não poderiam ser utilizados, porque foram emitidos “*após a data de apresentação da proposta*” – pretendendo aludir à data de abertura da licitação, que ocorreu em 24/12/2020.

47. O fundamento não procede, por diversos motivos – e o fato de dois integrantes da Comissão terem divergido evidencia a fragilidade dos fundamentos adotados.

A.4.1. A irrelevância da data de emissão dos documentos – conteúdo declaratório de situação preexistente

48. O Consórcio comprovou integralmente a experiência de 10 (dez) anos do profissional Pedro Rubens Silva Borges, apontado como “responsável pela área de instalação e montagem de equipamentos elétricos e hidromecânicos”.

49. As datas de emissão dos documentos apresentados são irrelevantes para os fins da licitação.

50. A função desses documentos é comprovar que o profissional detém a experiência necessária para realizar o serviço. A data de sua emissão não interfere no seu conteúdo. O que interessa é a existência ou não do fato atestado.

51. A CAT e o atestado apenas declaram uma condição preexistente, isto é, demonstram a experiência acumulada do profissional. Quando os documentos foram emitidos, o profissional referido já tinha a experiência descrita. O conteúdo do atestado (ou seja, a sua experiência profissional) é anterior.

52. Como os documentos declaram uma situação já existente ao tempo da sua emissão, não há que se falar em ilegalidade ou irregularidade pelo fato de ter constado data posterior à abertura do certame.

53. Esse é o entendimento do TCU, que deve ser aplicado ao presente caso:



4. As questões levantadas na presente representação dizem respeito a dois aspectos, quais sejam:

a) inabilitação da representante para o item 21 do edital, sob a alegação de não envio de catálogo (folder) com as características do produto cotado, bem como em razão da **apresentação de atestado de capacidade técnica com data posterior à da licitação**; e

(...)

6. Quanto a este último ponto, importa repisar que **o atestado de capacidade técnica tem natureza declaratória - e não constitutiva - de uma condição preexistente. É dizer que a data do atestado não possuiu qualquer interferência na certificação propriamente dita, não sendo razoável sua recusa pelo simples fato de ter sido datado em momento posterior à data da abertura do certame. O que importa, em última instância, é a entrega tempestiva da documentação exigida pelo edital, o que, de acordo com o informado, ocorreu.**<sup>1</sup>

54. Portanto, a CAT e o atestado deveriam ter sido considerados pela Comissão, ainda que emitidos após a abertura do certame. A data do atestado não possui interferência na certificação. Tal como afirma o TCU, não é razoável recusar o atestado pelo simples fato de ter sido datado posteriormente à sessão de abertura do certame. Impõe-se a aplicação do entendimento do TCU, o que resultará na reforma da decisão (não unânime) da Comissão.

A.4.2. A distinção entre a data de abertura da licitação e a data de entrega da proposta e documentação de habilitação

55. Não prevalece a alegação de que “A data de entrega da proposta é a data em que todos os licitantes entraram no COMPRASNET e cadastraram sua proposta de preços, o que permitiu a sua participação na fase de lances desta licitação, e foi em 24 de dezembro de 2020”.

56. A decisão confunde a data de *abertura da licitação* com a *data de entrega da proposta e dos documentos de habilitação*.

57. Essa última é a data limite a ser considerada no caso concreto, por expressa previsão dos itens 9.2.1 e 11.4 do Edital.

58. A própria Comissão, na resposta 194 do 6º Caderno de Perguntas e Respostas, esclareceu aos licitantes que “o prazo para envio da proposta comercial/documentos de habilitação e demais peças requeridas possam ser apresentadas em um prazo mínimo de 5 (cinco) dias úteis, contados da solicitação da CPL”. Essa resposta integra o Edital e é vinculante à Administração.

---

<sup>1</sup> TCU, Acórdão 2627/2013, Plenário, rel. Valmir Campelo.



59. No ato de convocação do Consórcio para apresentar a proposta e dos documentos de habilitação, a Comissão foi expressa ao afirmar, por meio de mensagem enviada em 04/02/2021 no *chat* do ComprasNet, que “A proposta será recebida até o dia 17 de fevereiro”.

60. Percebe-se que a própria Comissão tratou a entrega prevista para 17/02/2021 como a *data de entrega da proposta*. Essa é a data limite fixada pela Comissão para a juntada da proposta ajustada ao lance negociado, com as respectivas planilhas e demais documentos, e a documentação de habilitação.

61. Diante disso, era perfeitamente possível a juntada da documentação com data de emissão posterior à data de abertura da licitação, desde que observando a data fixada pela Comissão (17/02/2021).

#### A.4.3. A regra do Edital aplicável por analogia

62. O Edital contém regra expressa a respeito da possibilidade de a empresa estrangeira validar seus atestados de experiência profissional, perante o CONFEA ou o CAU, até a *data de apresentação de documentação de qualificação técnica* (item 4.1.9).

63. Por questão de isonomia, as demais licitantes devem ter a possibilidade de reunir os documentos até a data do seu efetivo envio à Comissão.

64. É despropositado exigir que os documentos sejam emitidos até a data de abertura da licitação, se o efetivo envio e análise serão realizados em momento posterior (meses depois). O que efetivamente importa é comprovar a presença dos requisitos do Edital no momento do envio à Comissão. E isso foi comprovado pela Recorrente no caso concreto: o atestado confirma a experiência anterior do profissional.

65. Também por esse motivo, fica claro que foi demonstrada a qualificação técnico-profissional exigida, de modo que a decisão de inabilitação deve ser revista. Não há fundamento para a inabilitação do Consórcio Ramal do Apodi.

#### **B. Recurso contra a classificação da proposta da Queiroz Galvão**

66. A Queiroz Galvão foi inabilitada. Os documentos apresentados não cumpriram exigências do Edital. Os fundamentos adotados pela Comissão são corretos e não merecem reforma.

67. Mas, além disso, há defeitos insanáveis na proposta da Queiroz Galvão. Esses vícios impõem a desclassificação da proposta, mas ainda não foram

explicitamente declarados. Ou seja, além da inabilitação já reconhecida, o recurso demonstra a necessidade também de **desclassificação** da proposta de preço, acrescentando fundamentos para excluir a Queiroz Galvão do certame.

**B.1. Os defeitos insanáveis na Planilha de Composição de Custos**

68. A proposta da Queiroz Galvão deve ser desclassificada porque contém defeitos insanáveis em face do Edital.

**B.1.1. A exigência de planilha de composição de custos**

69. O item 9.3.3 do Edital exigiu o envio de planilha analítica de composição de custos, ajustada ao lance vencedor:

9.3.3. Planilha de composição de custos unitários (analítica) de todos os itens da planilha orçamentária, com valores adequados ao lance vencedor, em que deverá constar:

a) a indicação dos quantitativos e dos custos unitários, vedada a utilização de unidades genéricas ou indicadas como verba;

70. Ocorre que a Queiroz Galvão incluiu verbas na planilha, desrespeitando a vedação do item 9.3.3, “a”, do Edital.

**B.1.2. O descabimento das verbas (“ajustes”)**

71. A Planilha de Quantidades e Preços Unitários da Queiroz Galvão apresenta os custos dos itens exigidos. Mas, em muitas partes, contém verbas que alteram de modo artificial o valor atribuído a cada item.

72. Isso pode ser identificado na grande maioria dos itens da planilha. A Queiroz Galvão incluiu essas verbas na planilha sob a rubrica “AJUSTE DE VALOR PARA ATENDER AOS LIMITES MÍNIMOS E MÁXIMO DO EDITAL, PARA O PREENCHIMENTO DO MODELO 14”.

73. Ao que se infere, essas verbas foram incluídas para o fim de ajustar a proposta aos critérios de exequibilidade do Edital, mas são totalmente descabidas e violam a disciplina do certame.

**B.1.3. A vedação aplicada pelo TCU**

74. A vedação prevista na parte final do item 9.3.3, “a”, do Edital se destina a assegurar a utilidade e transparência da composição de custos. Impede a utilização de unidades genéricas, a menção a “verbas” ou fórmulas igualmente vagas – tal como os “ajustes” inseridos pela Queiroz Galvão.

75. Tal vedação abrange todo e qualquer artifício que possa ser utilizado para ocultar os custos reais e efetivos que serão incorridos. As verbas

utilizadas pela Queiroz Galvão produzem precisamente esse resultado, que é reprovado pela jurisprudência do TCU.

76. A Súmula 258 do TCU tem o seguinte teor:

**As composições de custos** unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, **devem constar** dos anexos do edital de licitação e **das propostas das licitantes e não podem ser indicadas mediante o uso da expressão “verba” ou de unidades genéricas.**

77. Em julgado recente, o TCU reconheceu que a vedação sumulada (e reproduzida pelo Edital) abrange qualquer tipo de unidade genérica, tal como o “ajuste” incluído pela Queiroz Galvão. Confira-se:

O orçamento de uma obra deve ser detalhado para expressar os custos reais de cada serviço constante na planilha. Cada item deve ter a sua composição com todos os insumos necessários para sua execução. Assim, é possível manter a transparência do cálculo do valor da obra.

**O uso de unidades genéricas do tipo 'verba', 'conjunto' ou qualquer outro tipo de unidade genérica que não caracterize a grandeza e justificativa de custo para determinado serviço é vedado.**<sup>2</sup>

78. A planilha de preços da Queiroz Galvão, com as verbas ao final de cada item, faz exatamente o que a súmula veda: deixa de detalhar os custos reais de cada serviço constante na planilha. A Queiroz Galvão utilizou do subterfúgio de ajuste através de falso item, em formato de verba. Isso nada mais é que uma manobra para ocultar o preço real de cada item – como reconhece a própria Queiroz Galvão ao nomear a verba de “ajuste” em sua planilha.

79. Portanto, as verbas incluídas pela Queiroz Galvão são vedadas pelo Edital (item 9.3.3, “a”), de modo que a proposta deve ser desclassificada.

**B.1.4. A eliminação da utilidade da planilha: incerteza quanto aos custos**

80. O artifício adotado pela Queiroz Galvão elimina a utilidade da planilha de composição de custos, que é expor de modo transparente os valores que serão cobrados.

81. As verbas incluídas são alterações artificiais, sem conexão com a especificidade dos insumos, serviços e outras unidades cotados na proposta. Essas verbas são “*contas de chegada*” criadas pela Queiroz Galvão na tentativa de demonstrar que observou o orçamento estimado.

---

<sup>2</sup> TCU, Acórdão 3173/2020, Plenário, rel. Min. Marcos Bemquerer.

82. Ocorre que, com a inserção das verbas da Queiroz Galvão, nem mesmo é possível saber os custos efetivos dos serviços componentes de cada item. Esse artifício oculta os custos reais dos itens da planilha.

83. A planilha não atinge o objetivo de detalhar os custos, uma vez que as verbas (ajustes) incluídas posteriormente desvirtuam os preços apresentados nas linhas anteriores de sua própria proposta.

84. No fim das contas, apesar de a armadura ou concreto, por exemplo, terem o mesmo preço unitário nas diversas composições dos itens ao longo da planilha, esse preço unitário acaba por ser um preço virtual, não aderente à realidade da obra, por não retratar a realidade dos custos para o serviço orçado. É o mesmo que dizer que o preço efetivo de cada concreto ou armadura utilizados na obra têm seu valor variando em diferentes itens, dado que existem “ajustes” forçados de preços (verbas) ao longo de toda a planilha.

**B.1.5. A configuração de pagamentos desvinculados da execução contratual**

85. O artifício adotado pela Queiroz Galvão não pode ser admitido ainda porque implicaria o pagamento de modo incompatível com o avanço físico da obra.

86. A Administração se colocaria em grande exposição e risco ao efetuar qualquer pagamento baseado na proposta apresentada pela Queiroz Galvão. Afinal, a planilha não proporciona à Administração condições de aferir corretamente os pagamentos compatíveis com o avanço físico da obra.

87. Ao remunerar as obras, como detalhadas em cada item no modelo 14, a Administração estaria pagando por uma cesta de serviços/atividades que deve retratar a realidade da obra executada, com preço justo e conhecido. No entanto, em razão das verbas incluídas, a cesta tal como apresentada pela Queiroz Galvão levaria a Administração a remunerar de forma aquém, além ou ainda muito além do que seria a realidade do serviço.

88. Nesse caso, a Administração estará pagando por um pseudoitem, (uma verba) que não existe na realidade. Estaria configurado um pagamento por um item virtual e inexistente, o que é ilegal.

**B.2. A proposta de pagamento antecipado vedada pelo Edital**

89. Outro defeito insanável da proposta da Queiroz Galvão é a previsão de pagamento antecipado, o que é vedado pelo Edital.

**B.2.1. A vedação aos pagamentos antecipados pelo Edital**

90. O Edital veda expressamente a realização de pagamentos antecipados, como se vê do item 9.2.1.2, “c”, “c.2”:

O CRONOGRAMA FÍSICO-FINANCEIRO deverá prever periodicidade de 30 (trinta) dias corridos, **não se admitindo parcela na forma de pagamento antecipado, observando-se as etapas e prazos de execução** e a previsão de desembolso orçamentário estabelecida neste Edital e seus Anexos.

**B.2.2. A proposta com previsão de pagamentos antecipados**

91. Ocorre que, ao incluir as verbas (“ajustes”), a Queiroz Galvão pretende obter pagamentos antecipados em relação à execução do contrato.

92. A título de exemplo prático da irregularidade de incluir tais verbas, veja-se o item 12 da Planilha de Composição de Custos, que contempla os valores relativos à construção do Aqueduto Cabeça da Onça.

93. Trata-se de obra civil prevista para ser executada logo no período inicial de execução do contrato.

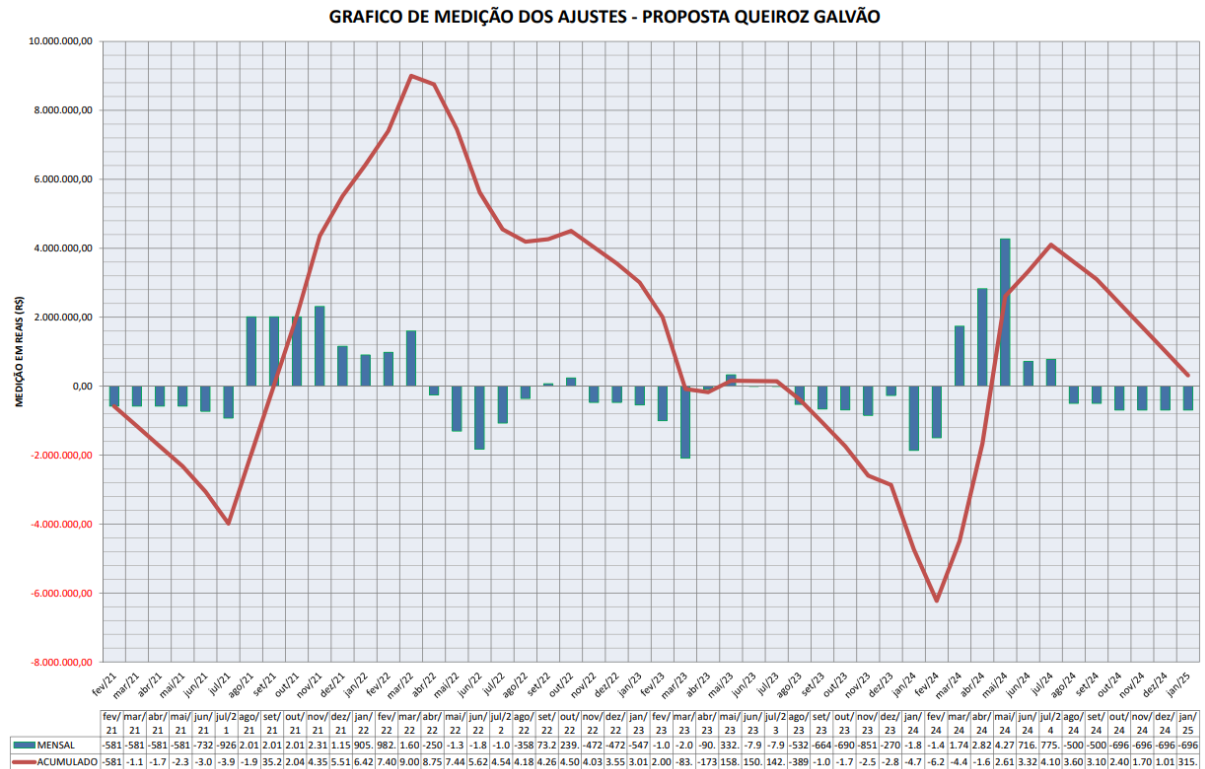
94. A proposta da Queiroz Galvão aponta os custos desse item, que somados montam em **R\$4.287.380,13**. Mas a planilha inclui uma verba nesse item, que eleva o valor final para **R\$13.189.764,70**. Ou seja, a Queiroz Galvão pretenderia receber, ao final da execução desse aqueduto específico, cerca de **R\$9 milhões** a mais do que o preço efetivamente orçado para essa construção.

95. Trata-se de pagamento antecipado de parte da remuneração contratual, incompatível e desproporcional ao estágio de execução do contrato. E mais: previsto para ocorrer no início da execução do contrato, o que significa que o período seguinte de execução seria financiado por esses recursos públicos pagos de modo antecipado.

96. A enorme diferença a maior gera vantagem indevida para a Queiroz Galvão, que reduz sensivelmente (senão elimina) os custos com disponibilização e capital no período inicial de execução do contrato. Essa antecipação equivale a um financiamento público da execução do contrato, o que não pode ser admitido.

97. O gráfico de medição dos ajustes (abaixo) foi elaborado cruzando informações da planilha e do cronograma apresentados pela Queiroz Galvão. Mostra

o cronograma de recebimento das verbas (ajustes), deixando evidente a incidência de pagamentos antecipados em diversos momentos ao longo do contrato:



98. Como se vê, em diversos momentos do cronograma as verbas (“ajustes”) produzem pagamentos em montante superior ao que foi executado no contrato. Há picos de pagamento a maior em que a remuneração da Queiroz Galvão seria muito superior ao que ela teria executado no contrato até então.

99. Isso configura pagamento antecipado – o que é vedado pelo Edital e reprovado sistematicamente pelo TCU. Gera ainda o risco de que, em caso de rescisão, a Queiroz Galvão tenha recebido valores muito superiores aos que lhe seriam devidos – o que não pode ser admitido.

100. Enfim, a proposta da Queiroz Galvão previu pagamentos antecipados, o que é vedado pelo item 9.2.1.2, “c”, “c.2”, do Edital.

### **B.3. Inviabilidade de corrigir os defeitos: alteração da substância da proposta**

101. Os dois defeitos acima indicados (inclusão de verbas na proposta e previsão de pagamentos antecipados) são graves e insanáveis. Houve descumprimento de especificações do Edital, o que exige a desclassificação da proposta, como prevê a Lei 12.462:

Art. 24. Serão desclassificadas as propostas que:

I - contenham vícios insanáveis; (...)

V - apresentem desconformidade com quaisquer outras exigências do instrumento convocatório, desde que insanáveis.

102. Não se trata de erros formais na planilha, mas de defeitos na substância da proposta.

103. O Edital prevê apenas a possibilidade de correção de erros no preenchimento da planilha (meros erros aritméticos, indicação incorreta de incidência do Simples Nacional e outros erros formais). Mas veda expressamente qualquer alteração da substância da proposta, como prevê o item 9.3.7.1.

104. É evidente que excluir as verbas indevidamente inseridas implicaria reformular a proposta, com a completa alteração da sua substância, o que não é permitido. Ainda, se excluir as verbas, a Queiroz Galvão fatalmente infringiria os limites estabelecidos no item 9.18.2 do Edital.

105. Do mesmo modo, a previsão de pagamentos antecipados é um defeito que macula também o cronograma físico-financeiro, de modo que não comporta correção.

106. A eventual correção no tocante aos pagamentos antecipados implicaria ainda grave violação da isonomia, porque a Recorrente (e previsivelmente outras licitantes) observaram o Edital e não formularam proposta considerando essa vantagem indevida (financiamento público da obra).

107. Portanto, os defeitos na proposta da Queiroz Galvão são insanáveis e impõem a sua desclassificação.

### **C. Recurso contra a classificação e habilitação da Ferreira Guedes**

108. A Comissão habilitou a Ferreira Guedes e classificou a sua proposta. Mas a empresa descumpriu diversos itens do Edital, de modo que deve ser inabilitada e sua proposta desclassificada.

109. O dever de inabilitar e desclassificar a Ferreira Guedes decorre do descumprimento evidente do Edital. O Consórcio Ramal do Apodi, liderado pela ora Recorrente, foi inabilitado apesar de ter cumprido todos os requisitos. Já a Ferreira Guedes foi habilitada e classificada apesar dos graves descumprimentos do Edital.



110. Por outro lado, a proposta da Ferreira Guedes é R\$55 milhões mais cara. Ou seja, além de violar o Edital, a eventual contratação da Ferreira Guedes implica grave prejuízo aos cofres públicos.

**C.1. O descumprimento do item 11.5.4.57 do Edital: ausência de declaração**

111. A Ferreira Guedes deve ser inabilitada. Ela não apresentou declaração exigida expressamente pelo Edital (item 11.5.4.57).

112. Esse item impõe a apresentação de *“Declaração formal de que disporá, por ocasião da futura contratação, das instalações, aparelhamento e pessoal técnico considerados essenciais para a execução contratual”*.

113. O documento é relevante e visa a garantir que o licitante terá plenas condições de disponibilizar, por ocasião da futura contratação, todas as instalações, equipamentos e pessoal necessários para a realização das obras.

114. Esse documento não consta da documentação apresentada pela Ferreira Guedes. A empresa descumpriu a exigência de apresentar essa declaração. Trata-se de questão objetiva: o item 11.5.4.57 exigia a apresentação da declaração. A Ferreira Guedes não apresentou essa declaração. Portanto, jamais poderia ter sido habilitada.

115. A habilitação da Ferreira Guedes viola o Edital e não pode prevalecer. Houve o descumprimento de exigência editalícia expressa, o que impõe a inabilitação da Ferreira Guedes.

**C.2. Os defeitos na proposta: descumprimento do item 9.3.3, “a”, do Edital**

116. Além de a Ferreira Guedes não ter cumprido os requisitos de habilitação, a sua proposta também não atendeu as exigências do Edital.

117. O item 9.3.3 do Edital exigiu o envio de planilha analítica de composição de custos, ajustada ao lance vencedor. A alínea “a” veda a indicação de quantitativos ou custos como “verba”:

9.3.3. Planilha de composição de custos unitários (analítica) de todos os itens da planilha orçamentária, com valores adequados ao lance vencedor, em que deverá constar:

a) a indicação dos quantitativos e dos custos unitários, vedada a utilização de unidades genéricas ou indicadas como verba;

118. Ocorre que a Ferreira Guedes incluiu itens com a rubrica “verba”, o que é expressamente vedado.

119. Por exemplo, a empresa previu verba no tocante à Administração da Obra, ATO e *As-Built*, Mobilização das Obras, Canteiro de Obras e Acampamentos, Desmobilização das Obras; e Estradas Provisórias (fls. 34 e 224-229 da Proposta Comercial).

**C.2.1. A vedação aplicada pelo TCU**

120. A utilização dessas “verbas” é vedada pela jurisprudência do TCU (Súmula 258):

**As composições de custos** unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, **devem constar** dos anexos do edital de licitação e **das propostas das licitantes e não podem ser indicadas mediante o uso da expressão “verba” ou de unidades genéricas.**

121. Há julgado recente que confirma esse entendimento:

O orçamento de uma obra deve ser detalhado para expressar os custos reais de cada serviço constante na planilha. Cada item deve ter a sua composição com todos os insumos necessários para sua execução. Assim, é possível manter a transparência do cálculo do valor da obra.

O uso de unidades genéricas do tipo 'verba', 'conjunto' ou qualquer outro tipo de unidade genérica que não caracterize a grandeza e justificativa de custo para determinado serviço é vedado.<sup>3</sup>

122. A vedação do Edital reafirmada pela jurisprudência do TCU se destina a assegurar a utilidade e transparência da composição de custos. Visa a impedir todo e qualquer artifício que possa ser utilizado para ocultar os custos reais e efetivos que serão incorridos.

123. Mas a Ferreira Guedes utilizou-se desse subterfúgio. Sua planilha aludiu expressamente à unidade genérica “verba”. Isso elimina a utilidade da planilha de composição de custos.

124. A aceitação da planilha da Ferreira Guedes conduz a Administração a pagar por itens virtuais e inexistentes (“verbas”), destituídos de qualquer grandeza e justificativa de custo – o que é ilegal.

**C.2.2. Configuração de defeito insanável na substância da proposta**

125. A inclusão de “verbas” na proposta configura vício grave e insanável. Houve descumprimento de especificações do Edital, o que exige a desclassificação da proposta, como prevê a Lei 12.462 (art. 24, incs. I e V).

---

<sup>3</sup> TCU, Acórdão 3173/2020, Plenário, rel. Min. Marcos Bemquerer.

126. Não se trata de erro formal na planilha, mas de defeito na substância da proposta.

127. O Edital prevê apenas a possibilidade de correção de erros no preenchimento da planilha (meros erros aritméticos, indicação incorreta de incidência do Simples Nacional e outros erros formais). Mas veda expressamente qualquer alteração da substância da proposta, como prevê o item 9.3.7.1.

128. É evidente que excluir as verbas indevidamente inseridas implicaria reformular a proposta, com a completa alteração da sua substância, o que não é permitido.

129. Portanto, os defeitos na proposta da Ferreira Guedes são insanáveis e impõem a sua desclassificação.

**C.3. O defeito na planilha: composição de custos com insumos indecifráveis**

130. A planilha de composição de custos exigida pelo item 9.3.3 do Edital – contendo todas as informações essenciais para a avaliação da proposta – deve conter informações compatíveis com os itens cotados.

131. É preciso indicar os quantitativos mediante descrições e unidades de medida compatíveis com os itens constantes da planilha – i.e., através de especificações existentes e utilizadas em obras e serviços de engenharia.

132. Mas a planilha de composição de custos da Ferreira Guedes contemplou uma série de itens com especificações e unidades que não existem. Em diversos itens, a descrição feita não permite aferir a que tipo de equipamento ou material o preço cotado se refere.

133. É o que se verifica na composição de custos apresentada. No item 5.1.3 (concreto FCK), consta “IE9010 capacidade de 500 KG” e “IE 9519 L – 10KW”. No item 5.3.8 (carga e descarga de tubo metálico), consta “IE 9686 20 TM – 136 KW”. No item 6.7 (enrocamento compactado), há menção a “IE 9530 T – 97KW”. E no item 5.18 (concreto estrutural 25 MPA) consta “IE 9584 KW 1,00”.

134. Nesses pontos, a planilha apresentou unidades de medida impertinentes a obras de engenharia. As informações contidas na planilha não permitem dimensionar os quantitativos de acordo com as exigências do Edital, uma vez que os itens cotados, as “especificações” e as unidades de medida utilizadas pela Ferreira Guedes são indecifráveis.

135. As informações da planilha não possuem conexão com a especificidade dos insumos, serviços e outras unidades cotados na proposta. Isso elimina a utilidade da planilha de composição de custos, que é justamente expor de modo transparente os valores que serão cobrados em cada etapa.

136. Não se trata de mera discrepância entre unidades de medida, que nesta condição poderiam ser convertidas uma na outra exclusivamente a partir das informações contidas originalmente na documentação. Rigorosamente, não há unidade de medida na indicação desses preços, pois as informações indicadas (descrições dos equipamentos e unidades de medida) não correspondem a elementos utilizados na engenharia.

137. Trata-se novamente de defeito grave e insanável, que configura descumprimento de especificações do Edital. Afinal, não se trata de erro formal no preenchimento da planilha, mas de vício na substância da proposta. Isso impõe a desclassificação da proposta (art. 24, incs. I e V, da Lei 12.462).

138. É evidente que modificar as especificações e unidades de medida indevidamente utilizadas pela Ferreira Guedes implicaria reformular a proposta, o que não é permitido. O Edital veda qualquer alteração da substância da proposta (item 9.3.7.1).

139. Portanto, há defeitos insanáveis na proposta da Ferreira Guedes, o que impõe a sua desclassificação.

#### **D. Conclusão**

140. Diante do exposto, a Recorrente pede o provimento do presente recurso e a reforma das decisões recorridas, para os seguintes fins:

- (1) habilitar o Consórcio Ramal do Apodi, diante do atendimento a todos os requisitos do Edital;
- (2) desclassificar a proposta da Queiroz Galvão em razão da inserção de verbas vedadas pelo item 9.3.3, “a”, do Edital; e pela previsão de pagamentos antecipados vedados pelo item 9.2.1.2, “c”, “c.2”, do Edital;
- (3) inhabilitar a Ferreira Guedes pela ausência da declaração do item 11.5.4.57 e desclassificar a sua proposta pela previsão de verba vedada pelo item 9.3.3, “a”; e pela composição de custos com insumos indecifráveis.

Pede Deferimento.

Brasília, 06 de abril de 2021.

CONSTRUTORA MARQUISE S/A



p.p. Marçal Justen Neto

OAB/PR 35.912



p.p. Rodrigo Goulart de Freitas Pombo

OAB/PR 53.450



p.p. Eduardo Nadvorny Nascimento

OAB/PR 103.225