



Governo do Distrito Federal  
Secretaria de Estado de Obras e Infraestrutura do Distrito Federal  
Comissão Permanente de Licitação  
Comissão Interna de Apoio Técnico

Relatório Técnico - SODF/GAB/CPL/CIAT

À SODF/GAB/CPLIC,

Ref.: Concorrência nº 08/2023-SODF

Obj.: Seleção e a contratação de empresa especializada para prestação dos serviços de elaboração/readequação de Projeto Executivo de Infraestrutura Urbana compreendendo implantação e readequação de meios fios e calçadas, vias e ciclovias, desenvolvimento de geometria/terraplenagem, pavimentação, drenagem pluvial (contemplando redes, todos os dispositivos necessários para o funcionamento do sistema, com por exemplo, bocas de lobo, poços de visita, estruturas de lançamentos/dissipadores e Lagoas/Bacias de Detenção e demais que forem desenvolvidos pela CONTRATADA, readequação/atualização de projetos existentes, quando houver, nas áreas de contribuição do Ribeirão Taguatinga), sinalização viária, projeto de desvio de trânsito, plano de execução/ataque de obra, construção da matriz de riscos, paisagismo, supressão vegetal, recuperação florestal, na Região Administrativa do Sol Nascente/Pôr do Sol – RA SOL, especificamente em poligonal do Pôr do Sol, conforme especificidades apresentadas no item 9 do Projeto Básico, Anexo I ao presente edital.

Em atenção ao Despacho:

- 149751036

Em face do exposto no Relatório Técnico 147641141, o Consórcio AeT e Volar e a Empresa Construtec apresentaram, tempestivamente, recursos e contrarrazões na forma dos documentos SEI:

- Recurso AeT e Volar: 149054077
- Recurso Construtec: 149054223
- Contrarrazão AeT e Volar: 149752067
- Contrarrazão Construtec: 149752183

A CIAT analisou os documentos e apresenta este Relatório Técnico com suas conclusões:

**Recurso AeT e Volar**

O Consórcio argumenta que, em face da Diligência nº 4/2024, precisou adequar sua Proposta para atender as exigências do Edital, a saber:

*“No entanto, no dia 25/07/2024, por meio da Diligência nº 4/2024 - SODF/SUAG/CPLIC, a Comissão Permanente de Licitação determinou que o recorrente apresentasse nova planilha corrigida, no prazo de até 03 (três) dias úteis, sob pena de desclassificação, pois, supostamente, teriam sido constatados erros materiais, conforme Relatório Técnico SODF/GAB/CPL/CIAT (146895168).*

*Na oportunidade, foi destacado que o valor total da Proposta Preço do recorrente não poderia ser alterado para mais ou para menos.*

*De modo a evidenciar o pleno atendimento do Termo de Diligência, é importante recapitular alguns fatos e estabelecer algumas premissas para melhor compreensão do atual cenário:*

- Quando da elaboração da Proposta de Preços original, o Consórcio recorrente aplicou um desconto linear nos valores unitários da planilha referencial resumo – representando desconto sobre todo o conjunto de itens que compõem o preço referencial do Edital. Trata-se de conduta corriqueira em diversas licitações, sobretudo as realizadas no GDF; no DNIT; na INFRA AS – órgãos em que as licitantes têm participado e vencido certames recentemente.

- Após o termo de diligência proposto pela Comissão de Licitação solicitando a abertura das composições de BDI, Encargos Sociais e preços unitários, o Consórcio recorrente fez um exercício para promover o devido ajuste na proposta de preços.

- Caso se mantivesse o percentual linear de desconto proposto pelo Consórcio, considerando que a composição dos preços unitários de consultoria é constituída basicamente de: quantidade de horas técnicas; valor unitário da hora técnica (salário + benefícios); e valor do BDI, um ou mais desses fatores deveriam ser alterados para comprovar a factibilidade e a LEGALIDADE do preço final proposto, a saber:

1. Redução da hora técnica - o Consórcio entende que a quantidade de profissionais alocados ao projeto (homem/hora) foi definida na razão direta da qualidade do produto oferecido. Reduzir o número de profissionais, implicaria, de forma também direta, na redução da Nota Técnica, pois com menos profissionais, faz-se trabalho de pior qualidade;

2. Redução do valor do homem hora - salário – o Consórcio, em seu detalhamento de proposta, em algumas categorias profissionais, reduziu o valor cobrado, dentro do limite legal estabelecido pelo Sistema CONFEA CREA e CAU, de 8,5 Salários-Mínimos. Ao reduzir o valor da hora técnica do abaixo do piso definido pelo órgão de classe, levaria a deteriorar a qualidade de equipe e, mais do que isso, a uma ilegalidade na proposta apresentada; e

3. Restou como solução a redução do BDI. Sobre o assunto, é importante usar a definição de uso do BDI, nos termos do entendimento exarado pela Controladoria do TCDF, disponível no Relatório de Auditoria N° 05/2015-DMIAT/CONIE/SUBCI/CGDF, apresentado a seguir

Levando em consideração estas premissas, no dia 29/07/2024, portanto, o recorrente apresentou à Comissão a Proposta Preço revisada, nos termos do solicitado, mantendo ainda inalterado o valor proposto originalmente (R\$ 2.639.068,46).”

Resta claro, pelo texto citado, que houve um equívoco no entendimento quanto ao que foi pedido na Diligência, vez que em momento algum esta Secretaria solicitou, ou ainda, permitiu, que fossem alterados os percentuais de BDI adotados na Proposta Inicial. Tão somente foram solicitados os **DEMONSTRATIVOS** das parcelas que compõe o percentual de BDI apresentado na sua Proposta Inicial, a ver:

“Sendo assim, a CIAT entende que a Proposta de Preços da licitante **NÃO ATENDE** aos requisitos do Edital, sendo necessária abertura de diligência para que o Consórcio atenda às observações dispostas neste Relatório Técnico, sendo elas:

- **A inclusão do demonstrativo da composição dos valores de BDI (21,22%), BDI Diferenciado (11,10%) e BDI Consultoria (31,46%);**

- **A inclusão do demonstrativo da composição dos valores de Encargos Sociais (70,40%);**

- A inclusão de composições de preço unitário que forem próprias e/ou modificadas e das cotações apresentadas na planilha orçamentária.” Grifamos.

Conforme explicitado no documento em análise, o escopo da diligência limitava-se à apresentação detalhada da composição dos percentuais de BDI

originalmente propostos pela licitante, a saber: BDI (21,22%), BDI Diferenciado (11,10%) e BDI Consultoria (31,46%).

A Comissão ressalta que os percentuais de BDI foram explicitamente definidos e não poderiam ser alterados, mantendo-se as condições ofertadas inicialmente pela licitante.

Destacamos que a exigência da apresentação dos demonstrativos das parcelas que compõe o BDI encontra-se devidamente fundamentada no edital:

*"9.3 - Na proposta deverá ser consignado e acompanhada dos seguintes documentos:*

*(...)*

***i) Apresentar o demonstrativo do BDI – Bonificações e Despesas Indiretas adotado na planilha estimativa da proponente, sob pena de desclassificação, nas seguintes condições:" grifamos.***

Embora o edital preveja a desclassificação sumária por ausência dos demonstrativos dos BDIs na proposta original, a Comissão constatou a presença dos valores totais dos BDIs (21,22%, 11,10% e 31,46%) na planilha Excel apresentada pela licitante.

Diante disso, optou-se por abrir diligência, limitando-se à solicitação do detalhamento da composição desses percentuais, mantendo inalteradas as demais condições da proposta.

O Consórcio alega, equivocadamente, que a desclassificação desconsidera o caráter técnico-preço da licitação. Contudo, a mera apresentação de menor preço e melhor proposta técnica não dispensa o cumprimento integral das exigências editalícias. Uma vez apresentada a proposta com preços unitários, totais e percentuais de BDI, a licitante não pode alterar arbitrariamente sua proposta, extrapolando os limites estabelecidos pela Diligência nº 4/2024.

A licitante, de forma temerária, procedeu à reformulação geral de sua proposta de preços, manipulando custos unitários de serviços e percentuais de BDI. Essa conduta, caracterizada como 'jogo de planilha', visou artificialmente redistribuir os valores entre os itens do escopo contratual, em clara afronta aos princípios da licitação.

No entanto, o Consórcio alega que a alteração nos percentuais de BDI foi promovida a pedido desta Secretaria, a saber:

*"Fato é que os ajustes realizados pelo Consórcio AeT-VOLAR nos percentuais de BDI e nos valores unitários dos serviços descritos na planilha orçamentária foram promovidos justamente a pedido da Comissão Permanente de Licitação da SODF na Diligência nº 4/2024 - SODF/SUAG/CPLIC, ao passo que o valor total da Proposta Preço não foi alterado."*

Fato é que esta Comissão, em momento algum, se manifestou a favor da alteração dos percentuais de BDI aplicados na Proposta Inicial do Consórcio. Tão somente foi exigida a apresentação dos **DEMONSTRATIVOS DAS PARCELAS QUE COMPÕES OS BDIS**, inclusive com os percentuais escritos ao lado de cada tipo de BDI. Destacamos mais uma vez:

*"- A inclusão do demonstrativo da composição dos valores de BDI (21,22%), BDI Diferenciado (11,10%) e BDI Consultoria (31,46%);"*

Portanto, não se trata de excesso de formalismo ou de interpretação dos termos do Edital. A alteração proposta pela licitante não encontra amparo no Edital e extrapola o escopo da diligência. Em nenhum momento foi autorizada qualquer modificação nos valores ou percentuais apresentados na proposta original.

No âmbito da Diligência 4/2024, não é razoável, portanto, que o Consórcio se balize no que **NÃO FOI PEDIDO** em contraponto ao que **FOI PEDIDO**, e os pedidos foram claros: apresentar o demonstrativo dos percentuais de BDI que foram ADOTADOS NA PROPOSTA INICIAL. Esta Comissão destacou, de modo a não haver dúvidas, quais eram os percentuais adotados pelo Consórcio em sua Proposta Inicial, não deixando margem para que fossem alterados ao longo do cumprimento da Diligência.

O Consórcio argumenta, ainda:

*“Contudo, é vedada à Administração, no procedimento da licitação, realizar exigências que não produzem efeitos substanciais, despropositadas, desprovidas de nexos de utilidade com o objeto do futuro contrato, isto é, meras formalidades ou excessos que comprometem a escolha da proposta mais vantajosa.*

*Portanto, o formalismo no procedimento licitatório não significa que possa se desclassificar propostas eivadas de simples omissões ou defeitos irrelevantes. Não deve ser afastada a empresa do certame licitatório por meros detalhes formais.”*

A exigência de apresentação detalhada do BDI e dos encargos sociais encontra-se expressamente prevista no edital. Tais informações são essenciais para que a CIAT possa avaliar a composição do valor proposto pelas licitantes, garantindo a transparência e a equidade do processo licitatório. Logo, essa exigência não se enquadra como formalidade desnecessária, mas sim como um requisito fundamental para a análise técnica das propostas.

Ao longo de seu recurso, o Consórcio cita várias decisões de Cortes com entendimentos a respeito do BDI adotado por licitantes, a saber:

*“Por meio do Acórdão 1936/2011 - Plenário do TCU, a corte discutia eventual abusividade na definição de um BDI de 42% por determinada empresa. Na hipótese, o Tribunal entendeu que “...em princípio, não implica em irregularidade, tendo em vista que foi a proposta que apresentou o menor preço entre as empresas participantes, e, ainda, de valor abaixo ao orçamento de referência do DNIT (orçado mediante o percentual de BDI de 19,6%, que era referência na época). Por essas razões, não se vislumbra prejuízos ao Erário.”*

*“O mesmo entendimento foi adotado no Acórdão 4621/2009 – TCU - Segunda Câmara, ocasião em que o então Ministro Relator entendeu que erro na proposta poderia ser considerado “erro formal” porque a sua ocorrência não teria trazido nenhuma consequência prática sobre o andamento da licitação”*

A Comissão conclui que os precedentes jurisprudenciais apresentados pelo Consórcio são inaplicáveis ao caso em análise. A desclassificação da proposta não se fundamentou em divergências relacionadas ao BDI do orçamento referencial ou em eventuais equívocos na composição do percentual do BDI. A decisão de desclassificar o Consórcio decorreu da constatação de uma alteração substancial da proposta saneada em relação à proposta inicial, modificação esta que extrapolou os limites estabelecidos pela Diligência nº 4/2024.

Em resumo, os parâmetros alterados pela licitante, sem a concessão desta Secretaria, foram os seguintes:

- Percentuais do BDI, do BDI diferenciado e do BDI consultoria;
- Preços unitários de insumos e serviços;
- Descontos item a item.

Portanto, a CIAT mantém sua posição e **NÃO ACATA** o recurso do Consórcio AeT e Volar.

### **Recurso Construtec**

A licitante, à luz dos documentos apresentados no processo licitatório, abriu mão do recurso por ela interposto.

Portanto, esta Comissão não analisou o pleito do Recurso Construtec 149054223.

### **Contrarrazão AeT e Volar**

Em face da desistência de apresentar seu Recurso, por parte da Construtec, não há razão para que esta contrarrazão seja avaliada.

## Contrarrazão Construtec

Em sua contrarrazão, a Construtec argumenta pelo não provimento do recurso do Consórcio AeT e Volar, a saber:

*- “Na linha do raciocínio até aqui empregado, tal como bem registrado no relatório que fundamentou a decisão de desclassificação, a diligência aberta em favor da Recorrente era restrita para que fosse apresentado o detalhamento dos componentes que integravam os percentuais de BDI indicados na proposta inicial.*

*No entanto, tal como acima demonstrado, o consórcio Recorrente não se restringiu aos termos do determinado na diligência e assim realizou modificação nos percentuais de BDI que haviam sido propostos originalmente, alterando de forma substancial o conteúdo original da proposta.*

*É de se salientar que tal fato não se trata de pequena alteração, tal como defende a Recorrente, mas de mudança substancial realizada após a abertura de todas as demais propostas, visto que, da forma apresentada originalmente, tal como restou confessado pela própria Recorrente, “acarretaria em perda da qualidade do serviço a ser desenvolvido”.*

*Assim, indiscutível que não se pode tratar tais alterações como simples ajustes, mas sim de mudanças substanciais apresentadas nas propostas após a abertura de todos os envelopes, descumprindo assim as exigências contidas na diligência aberta pela Comissão Permanente de Licitação e do próprio edital.”*

A argumentação da Construtec converge com a análise desta Comissão. A alteração substancial dos percentuais de BDI e dos custos unitários, promovida pelo Consórcio, caracteriza uma modificação significativa da proposta inicial, extrapolando os limites da diligência e, conseqüentemente, invalidando a proposta saneada.

*- “Aos argumentos acima delineados, importante elencar o fato de que a Recorrente não apresentou no momento oportuno as planilhas de composições de BDI, Encargos Sociais e Custos unitários, violando os seguintes itens do edital.*

*Tais documentos só foram elencados quando foi apresentada a resposta a diligência solicitada pela CPL. No entanto, tal situação não poderia ter ocorrido, razão pela qual, caso não seja mantida a decisão da Comissão Permanente de Licitação no ponto em que desclassificou a Recorrida, também restará violado o item 10.16 do edital;*

*Portanto, a apresentação de documentos extemporâneos fora do prazo editalício também constitui motivo inabalável para propiciar a confirmação da desclassificação da Recorrente, pois os documentos acima citados deveriam constar originalmente nos envelopes apresentados, não sendo possível a sua exibição após a sua abertura tal como realizou o consórcio AeT-Volar, sob pena de violação aos princípios da vinculação ao instrumento convocatório, da legalidade e da isonomia.”*

A Comissão entende que a solicitação de demonstrativos dos percentuais de BDI encontra-se em perfeita consonância com o edital. A informação sobre o valor total do BDI já havia sido apresentada na proposta inicial. A diligência teve como objetivo obter o detalhamento da composição desse valor, sem introduzir novas informações ou alterar a substância da proposta original.

Portanto, esta Comissão **ACATA** o pedido da Construtec.

Atenciosamente,

João Felipe Bessa Ferreira

Presidente da Comissão Interna de Apoio Técnico

---



Documento assinado eletronicamente por **JOÃO FELIPE BESSA FERREIRA - Matr.0279186-2, Presidente da Comissão**, em 30/08/2024, às 16:53, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.

---



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:  
[http://sei.df.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)  
verificador= **149948718** código CRC= **835807B5**.

---

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"  
Setor de Áreas Públicas, lote B, Bloco A-15 - Bairro Zona Industrial (Guará) - CEP 71215-000 - DF  
Telefone(s): 3306-5055  
Sítio - [so.df.gov.br](http://so.df.gov.br)

---