

PROCESSO Nº: 001/0708/001.796/2021

EDITAL Nº: 007/2021

MODALIDADE: Concorrência

OBJETO: Contratação de empresa especializada para execução de obra de infraestrutura subterrânea do Complexo Butantan.

ASSUNTO: Análise e decisão do recurso administrativo interposto pelo CONSÓRCIO HJ-BUTANTAN.

DESPACHO LICITAÇÕES nº 034/2022

Trata-se de análise do recurso administrativo interposto pelo CONSÓRCIO HJ-BUTANTAN, composto pelas empresas HERSA ENGENHARIA E SERVIÇOS LTDA e JZ ENGENHARIA E COMÉRCIO LTDA, em face do julgamento realizado pela Comissão Especial de Licitações que classificou em primeiro lugar o CONSÓRCIO INFRAESTRUTURA DA SAÚDE (ECOPOLI ENGENHARIA e PB CONSTRUÇÕES LTDA).

1. BREVE HISTÓRICO

A licitação está sendo realizada através da modalidade “Concorrência”, do tipo menor preço e segue o estabelecido nos termos do edital, que por sua vez foi elaborado em conformidade com a lei federal 8.666/93, e subsidiariamente pelas demais normas regulamentadoras aplicáveis à espécie.

A sessão pública de abertura ocorreu em 14/03/2022, onde os licitantes CONSÓRCIO INFRAESTRUTURA DA SAÚDE (ECOPOLI ENGENHARIA e PB CONSTRUÇÕES LTDA); CONSÓRCIO HJ-BUTANTAN (HERSA ENGENHARIA e JZ ENGENHARIA E COMÉRCIO); CONSÓRCIO E.R.S BUTANTAN (ENGEFORM ENGENHARIA, RAC ENGENHARIA e SOLUFARMA DO BRASIL); CONSÓRCIO CASTILHO – GIMMA (CASTILHO ENGENHARIA E EMPREENDIMENTOS S/A e GIMMA ENGENHARIA); CONSÓRCIO INFRAESTRUTURA ENGEKO e TOTAL PAV; CONSÓRCIO TRAIL / GRUPO JL (TRAIL INFRAESTRUTURA e JL TERRAPLENAGEM); CONSTRUTORA AUGUSTO VELLOSO S/A; CONSÓRCIO INFRA BUTANTAN (J.W.A S/A e NOVA INTEGRAL TÉCNICAE CONSTUÇÃO



LTDA); CONSÓRCIO ALANO TERRAPLENAGEM E LOCADORA DE MAQUINAS e ECF CONSTRUÇÕES EIRELI; CONSÓRCIO AZEVEDO & TRAVASSOS – COESA (AZEVEDO& TRAVASSOS e COESA CONSTRUÇÃO E MONTAGENS); CONSÓRCIO TECOM BUTANTAN (COMSA S/A e TELAR ENGENHARIA E COMERCIO S/A); CONSÓRCIO BUTANTAN INFRA (CONSTRUBASE ENGENHARIA e ÉPURA ENGENHARIA E CONSTRUÇÕES); FBS CONSTRUÇÃO CIVIL E PAVIMENTAÇÃO S/A; CONSÓRCIO CONSBEM CONSTRUÇÕES e FREMIX PAVIMENTAÇÃO E CONSTRUÇÕES; CONSISTEC ENGENHARIA E TECNOLOGIA LTDA; CONSÓRCIO COMPLEXO BUTANTAN (CONATA ENGENHARIA LTDA – INFRACON ENGENHARIA E ENTERPA ENGENHARIA), após o devido credenciamento, apresentaram os Envelopes nº 01 – contendo as propostas e os Envelopes nº 02 – contendo os documentos de habilitação.

Os envelopes contendo as propostas foram abertos conforme disposto no edital e os valores apresentados foram: **(I)** CONSÓRCIO INFRAESTRUTURA DA SAÚDE (ECOPOLI ENGENHARIA e PB CONSTRUÇÕES LTDA), R\$ 124.620.236,00; **(II)** CONSÓRCIO HJ-BUTANTAN (HERSA ENGENHARIA e JZ ENGENHARIA E COMÉRCIO), R\$ 125.142.381,94; **(III)** CONSÓRCIO E.R.S BUTANTAN (ENGEFORM ENGENHARIA, RAC ENGENHARIA e SOLUFARMA DO BRASIL), R\$ 125.890.009,06; **(IV)** CONSÓRCIO CASTILHO – GIMMA (CASTILHO ENGENHARIA E EMPREENDIMENTOS S/A e GIMMA ENGENHARIA), R\$ 126.623.333,77; **(V)** CONSÓRCIO INFRAESTRUTURA ENGEKO e TOTAL PAV, R\$ 131.687.366,20; **(VI)** CONSÓRCIO TRAIL / GRUPO JL (TRAIL INFRAESTRUTURA e JL TERRAPLENAGEM), R\$ 131.695.740,55; **(VII)** CONSTRUTORA AUGUSTO VELLOSO S/A, R\$ 134.926.776,18; **(VIII)** CONSÓRCIO INFRA BUTANTAN (J.W.A S/A e NOVA INTEGRAL TÉCNICA E CONSTRUÇÃO LTDA), R\$ 137.764.688,13; **(IX)** CONSÓRCIO ALANO TERRAPLENAGEM E LOCADORA DE MAQUINAS e ECF CONSTRUÇÕES EIRELI, R\$ 138.090.106,40; **(X)** CONSÓRCIO AZEVEDO & TRAVASSOS – COESA (AZEVEDO & TRAVASSOS e COESA CONSTRUÇÃO E MONTAGENS), R\$ 145.163.688,34; **(XI)** CONSÓRCIO TECOM BUTANTAN (COMSA S/A e TELAR ENGENHARIA E COMERCIO S/A), R\$ 147.886.339,76; **(XII)**

CONSÓRCIO BUTANTAN INFRA (CONSTRUBASE ENGENHARIA e ÉPURA ENGENHARIA E CONSTRUÇÕES), R\$ 149.800.187,91; (XIII) FBS CONSTRUÇÃO CIVIL E PAVIMENTAÇÃO S/A, R\$ 154.087.142,08; (XIV) CONSÓRCIO CONSBEM CONSTRUÇÕES e FREMIX PAVIMENTAÇÃO E CONSTRUÇÕES, R\$ 158.153.737,92; (XV) CONSISTEC ENGENHARIA E TECNOLOGIA LTDA, R\$ 161.023.966,06; (XVI) CONSÓRCIO COMPLEXO BUTANTAN (CONATA ENGENHARIA LTDA – INFRACON ENGENHARIA E ENTERPA ENGENHARIA), R\$ 168.469.193,12 e a sessão foi suspensa para que a Comissão pudesse realizar a análise da documentação apresentada no Envelope nº 01 – Proposta, ficando agendada para o dia 24/03/2022, às 10h30min a retomada da sessão de processamento e posteriormente prorrogada para 31/03/2022 às 10h30min.

Importa destacar que todos os credenciados tomaram conhecimento do conteúdo dos envelopes de seus concorrentes, sendo na ocasião todas as páginas rubricadas conforme disposto no edital, para que fosse mantida a integridade dos documentos apresentados.

Quanto aos Envelopes nº 02, contendo os documentos de habilitação, foram lacrados em um grande pacote e seguem mantidos sob a guarda da Comissão de Licitações até que seja realizada suas aberturas em sessão pública.

Na retomada da sessão de processamento ocorrida em 31/03/2022, foi apresentado aos licitantes o resultado das análises dos documentos contidos nos Envelopes nº 01 - PROPOSTA, bem como a decisão da Comissão Especial de Licitações, sendo: (I) CONSÓRCIO INFRAESTRUTURA DA SAÚDE (ECOPOLI ENGENHARIA e PB CONSTRUÇÕES LTDA), **classificado**; (II) CONSÓRCIO HJ-BUTANTAN (HERSA ENGENHARIA e JZ ENGENHARIA E COMÉRCIO), **classificado**; (III) CONSÓRCIO E.R.S BUTANTAN (ENGEFORM ENGENHARIA, RAC ENGENHARIA e SOLUFARMA DO BRASIL), **classificado**; (IV) CONSÓRCIO CASTILHO – GIMMA (CASTILHO ENGENHARIA E EMPREENDIMENTOS S/A e GIMMA ENGENHARIA), **classificado**; (V) CONSÓRCIO INFRAESTRUTURA ENGEKO e TOTAL PAV, **classificado**; (VI) CONSÓRCIO TRAIL / GRUPO JL (TRAIL INFRAESTRUTURA e JL TERRAPLENAGEM), **classificado**; (VII) CONSTRUTORA

AUGUSTO VELLOSO S/A, **classificado**; (VIII) CONSÓRCIO INFRA BUTANTAN (J.W.A S/A e NOVA INTEGRAL TÉCNICA E CONSTRUÇÃO LTDA), **classificado**; (IX) CONSÓRCIO ALANO TERRAPLENAGEM E LOCADORA DE MAQUINAS e ECF CONSTRUÇÕES EIRELI, **classificado**; (X) CONSÓRCIO AZEVEDO & TRAVASSOS – COESA (AZEVEDO & TRAVASSOS e COESA CONSTRUÇÃO E MONTAGENS), **classificado**; (XI) CONSÓRCIO TECOM BUTANTAN (COMSA S/A e TELAR ENGENHARIA E COMERCIO S/A), **classificado**; (XII) CONSÓRCIO BUTANTAN INFRA (CONSTRUBASE ENGENHARIA e ÉPURA ENGENHARIA E CONSTRUÇÕES), **classificado**; (XIII) FBS CONSTRUÇÃO CIVIL E PAVIMENTAÇÃO S/A, **classificado**; (XIV) CONSÓRCIO CONSBEM CONSTRUÇÕES e FREMIX PAVIMENTAÇÃO E CONSTRUÇÕES, **classificado**; (XV) CONSISTEC ENGENHARIA E TECNOLOGIA LTDA, **classificado**; (XVI) CONSÓRCIO COMPLEXO BUTANTAN (CONATA ENGENHARIA LTDA – INFRACON ENGENHARIA E ENTERPA ENGENHARIA), **classificado**.

Inconformada com a decisão da Comissão Especial de Licitações, em relação ao julgamento dos documentos contidos no Envelope nº 01 - PROPOSTA, o CONSÓRCIO HJ-BUTANTAN composto pelas empresas HERSA ENGENHARIA E SERVIÇOS LTDA e JZ ENGENHARIA E COMÉRCIO LTDA interpôs RECURSO ADMINISTRATIVO, ora em análise.

2. DA ADMISSIBILIDADE DO PEDIDO

O Edital prevê, na Cláusula Nona, em especial no item 9.5, os requisitos para interposição de recurso administrativo. No caso em estudo, as razões deveriam ser protocoladas no endereço indicado no preâmbulo do Edital no prazo de cinco dias úteis a contar da intimação do ato ou da lavratura da ata, qual seja, em 31/03/2022.

Tendo em vista que a recorrente, utilizando da prerrogativa recursal prevista em edital, interpôs recurso administrativo até 07/04/2022, portanto no prazo regulamentar, os mesmos deverão ser recebidos, posto suas tempestividades.



Com relação as CONTRARRAZÕES, considerando a publicação dos recursos interpostos em 12/04/2022, as apresentações deveriam ocorrer até 19/04/2022, sendo apresentada na referida data a qual deve ser reconhecida, posto sua tempestividade.

3. DAS RAZÕES DO PEDIDO

3.1. Em síntese as razões do recurso administrativo apresentado pelo CONSÓRCIO HJ-BUTANTAN indicam:

- Ausência da soma do Item 4.0 da Planilha de Preços Unitários e Totais – Civil;

3.2. Em síntese as contrarrazões apresentada pelo CONSÓRCIO INFRAESTRUTURA DA SAÚDE indicam:

- Erro material no repasse de dados à planilha de custos;

4. NO MÉRITO

4.1. DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO

Quanto ao mérito, preliminarmente salientamos que a licitação é o procedimento administrativo vinculado por meio do qual a entidade contratante e aquelas por ela controladas selecionam a melhor proposta entre as oferecidas pelos vários interessados, com dois objetivos – a celebração de contrato, com obtenção do melhor trabalho técnico, na condição mais vantajosa.

Pois bem, dentre os princípios norteadores dos procedimentos licitatórios o princípio da vinculação ao instrumento convocatório é de destaque, e no caso em apreço sua aplicação é imperativa, e com base nele o presente recurso será analisado.



Do Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório

Em se tratando de regras constantes de instrumento convocatório, deve haver vinculação a elas. É o que estabelecem os artigos 3º e 41 da Lei nº 8.666/1993, *in verbis*:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo dos que lhes são correlatos.

Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.

Nesse sentido, Maria Sylvia Zanella Di Pietro leciona que:

“Trata-se de princípio essencial cuja inobservância enseja nulidade do procedimento. Além de mencionado no art. 3º da Lei n 8.666/93, ainda tem seu sentido explicitado, segundo o qual “a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada”. E o artigo 43, inciso V, ainda exige que o julgamento e classificação das propostas se façam de acordo com os critérios de avaliação constantes do edital. O princípio dirige-se tanto à Administração, como se verifica pelos artigos citados, como aos licitantes, pois estes não podem deixar de atender aos requisitos do instrumento convocatório (edital ou carta-convite) (..)” (PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 13. Ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 299.)



5. DA ANÁLISE DO RECURSO ADMINISTRATIVO APRESENTADO PELO CONSÓRCIO HJ-BUTANTAN

Inicialmente convém informar que as razões apresentadas pela recorrente são validas e merecem prosperar, uma vez que existiu um equívoco por parte da Comissão Especial de Licitações quanto as análises realizadas nos documentos, considerando que o instrumento convocatório (edital) que rege o presente certame é claro e taxativo ao estabelecer em seu item 7.2. que:

Os documentos contidos no ENVELOPE Nº 1 – PROPOSTA serão analisados pela Comissão Julgadora da Licitação, **que verificará a exatidão das operações aritméticas realizadas pelo licitante e procederá às correções correspondentes, caso necessário, com vistas à apuração do valor final a ser considerado para fins de julgamento da proposta.**

Em outras palavras é dever desta Comissão Especial de Licitações verificar as operações aritméticas das propostas apresentadas, e em caso de erros das formulas aplicadas e demais operações aritméticas proceder com as correções necessárias, apresentando a todos os licitantes os valores finais considerados para fins julgamento das propostas.

Nesta toada seria imperioso aceitar que a recorrida pudesse corrigir suas planilhas de preços unitários e totais de modo que fosse mantido o valor global apresentado, uma vez que o item 7.2.1 do edital prevê que ***“em caso de discrepância entre valores, a Comissão Julgadora da Licitação tomará como corretos os valores unitários informados pelo licitante na planilha de preços unitários e totais”***, sendo que, o valor global é justamente uma consequência da soma dos valores de todas as planilhas de preços unitários e totais dispostas no anexo III.2. do edital. Desta forma o erro de soma das planilhas não se confunde com o disposto no 7.2.2. do edital, haja vista que existem condições editalícias específicas para o caso em análise.



7.2.2. Erros no preenchimento da planilha não constituem motivo para a desclassificação da proposta. A planilha poderá ser ajustada pelo licitante, no prazo indicado pela Comissão Julgadora da Licitação, desde que não haja majoração do preço proposto.

Por fim, o não atendimento das cláusulas estabelecidas no edital caracteriza o descumprimento do princípio licitatório da vinculação ao instrumento convocatório, onde o STJ já se manifestou em várias ocasiões a respeito de tal princípio, conforme pode ser observado a título exemplificativo na decisão RESP 1178657:

(...)

O Tribunal de origem entendeu de forma escorreita pela ausência de cumprimento do requisito editalício. Sabe-se que o procedimento licitatório é resguardado pelo princípio da vinculação ao edital; esta exigência é expressa no art. 41 da Lei n. 8.666/93. Tal artigo veda à Administração o descumprimento das normas contidas no edital (...).

Neste mesmo sentido os Tribunais de Contas também já se manifestaram em diversas ocasiões sobre a violação das regras constantes do edital, onde a título exemplificativo o Acórdão 0460/2013 – Segunda Câmara demonstra de forma clara o objetivo que tal princípio deve ser respeitado.

É obrigatória, em observância ao princípio da vinculação ao edital, a verificação de compatibilidade entre as regras editalícias e as propostas de licitantes. Propostas em desacordo com o instrumento convocatório devem ser desclassificadas

Em suma segue abaixo nova classificação das propostas com base nas correções efetuadas do CONSÓRCIO INFRAESTRUTURA DA SAÚDE até o terceiro classificado, pois não houveram alterações nos demais resultados já apresentados.



EMPRESA/CNPJ	VALOR GLOBAL
CONSÓRCIO HJ-BUTANTAN (HERSA ENGENHARIA e JZ ENGENHARIA E COMÉRCIO)	R\$ 125.142.381,94
CONSÓRCIO INFRAESTRUTURA DA SAÚDE (ECOPOLI ENGENHARIA e PB CONSTRUÇÕES LTDA)	R\$ 125.186.694,02
CONSÓRCIO E.R.S BUTANTAN (ENGEFORM ENGENHARIA, RAC ENGENHARIA e SOLUFARMA DO BRASIL)	R\$ 125.890.009,06

Relativo ao suposto jogo de planilhas apontado pela recorrida em suas contrarrazões pela recorrente em itens específicos, está comissão se limita em mencionar que o julgamento das propostas ocorreu em estrita conformidade com o estabelecido no 48 da lei de licitações 8.666/93, que estabelece em seu § 1º do mesmo arquivo que as análises de exequibilidade de preços deve ocorrer considerando média aritmética dos valores das propostas superiores a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela administração ou do valor orçado pela administração, onde foi devidamente apresentado na retomada da sessão de processamento as devidas análises, realizada minuciosamente comparando todos os itens das planilhas de preços unitários e totais com o orçamento elaborado e com todas as propostas recebidas, sendo improcedente as alegações, considerando a ATUANTE fiscalização da Fundação Butantan, no sentido de que somente serão medidos os serviços executados.

Tal limitação por parte da Comissão Especial de Licitações tende a prevalecer, uma vez que tais alegações deveriam ter ocorrido na etapa de apresentação das razões (direito ao contraditório) para que fosse oportunizado ao licitante indagado o direito de resposta (ampla defesa), do modo apresentado, estaríamos afrontando o princípio licitatório do contraditório e ampla defesa.

Ademais,

São inúmeras as decisões do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo quanto a impossibilidade de desclassificar empresas participantes de licitação baseada no tipo “menor preço global” em razão de preços unitários.

Tal entendimento pode ser observado, a título exemplificativo, nos julgados TC-000950/009/10, TC-012960/026/04, TC-1205/009/10 e (TC-008510/026/07) do qual destaca-se o seguinte trecho:

Como bem asseverou Assessoria Técnica, “... A condição editalícia defendida pela recorrente, de que seriam desclassificadas as propostas que apresentassem BDI superior a 20% (vinte por cento), se contrapôs ao escopo da licitação baseada no tipo “de menor preço global”, sendo que o entendimento desta Corte de Contas se pauta pela impossibilidade de eliminação de licitantes com fundamento nos preços unitários, custos de insumos, salários, BDI, entre outros fatores que compõem o preço proposto”.

Não obstante, a determinação não tenha sido fator de desclassificação, tornou-se desnecessária e é considerada restritiva, pois a avaliação da exequibilidade das propostas deve respaldar-se tão somente nas regras do artigo 48 da Lei 8666/93.

Embora a lei obrigue a verificação da conformidade dos preços unitários, aqui não se justifica o afastamento de propostas sob o argumento de apresentarem preços manifestamente inexequíveis, tampouco preços simbólicos, irrisórios ou de valor zero. A conduta feriu fundamentalmente os princípios da razoabilidade, do julgamento objetivo e da economicidade, porquanto deixou de selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração.



6. CONCLUSÃO

À vista dos elementos que instruem os autos e considerando os fatos e documentos aos autos colacionados, e em atenção às razões do recurso administrativo interposto pelo CONSÓRCIO HJ-BUTANTAN, bem como as contrarrazões apresentada pela recorrida CONSÓRCIO INFRAESTRUTURA DA SAÚDE, determino o **DEFERIMENTO** do recurso administrativo apresentado, estando classificada o CONSÓRCIO INFRAESTRUTURA DA SAÚDE em segundo lugar após correção dos valores unitários apresentados, em fase do pleno atendimento aos princípios licitatórios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e seleção da proposta mais vantajosa.

São Paulo, 19 de maio de 2022

RONALDO ALMEIDA DA SILVA
Comissão Especial de Licitações

