

PROCESSO 024.00193632/2024-14

Interessado: Grupo Técnico de Edificações - GTE

Assunto: Execução de obras de construção do Hospital Estadual do Alto Noroeste - Birigui - Concorrência CGA nº 90002/2025

Despacho CGA nº 331/2025

Trata o presente de instauração de licitação, na modalidade de Concorrência, do tipo Menor Preço, sob o regime de empreitada por preço unitário, objetivando a contratação de empresa para execução de obras de construção do Hospital Estadual do Alto Noroeste - Birigui.

A empresa Construtora Cava Ltda., CNPJ/MF nº 33.739.811/0001-68 interpôs **tempestivamente**, impugnação ao edital da licitação em questão, realizado através de e-mail: cga-obras@saude.sp.gov.br, em 25/07/2025.

A Comissão de Licitação analisou tecnicamente e manifestou-se por meio da Informação GTE, apresentando alguns esclarecimentos como segue:

"A empresa Construtora Cava Ltda., CNPJ/MF nº 33.739.811/0001-68, inconformada com os termos do Edital da Concorrência CGA nº 90002/2025, em 25 de julho do corrente ano, apresentou Impugnação por mensagem eletrônica, recebida tempestivamente.

Após minuciosa análise dos argumentos aduzidos, à luz das disposições constantes no Edital, conclui-se que os elementos trazidos não merecem acolhimento.

Passa-se, portanto, à exposição pontual dos fundamentos que conduzem ao afastamento dos pleitos formulados pela Impugnante.

Item II, alínea "a", da Impugnação – Duplicidade de Folhas na Planilha Orçamentária

Alega-se que a duplicidade de folhas na Planilha Orçamentária (Anexo VII do Edital), especificamente quanto à reprodução idêntica das páginas 80 e 81, com repetição dos subitens numerados entre 13.234 e 14.18, pudesse ensejar aumento no valor estimado.

COORDENADORIA GERAL DE ADMINISTRAÇÃO

Verifica-se, entretanto, que, ao gerar o Edital em arquivo PDF, houve mera replicação do referido intervalo, sem que os valores correspondentes tenham sido computados em duplicidade no total do orçamento estimado.

Logo, não se constata qualquer acréscimo indevido na Planilha Orçamentária, tampouco necessidade de sua readequação, devendo-se as interessadas apresentarem sua proposta com especial atenção ao “Modelo da Planilha de Preços/ Resumo” (Anexo V do Edital), observando-se as demais condições estabelecidas no Edital e em seus anexos.

Item II, alínea “b”, da Impugnação – Ausência de data-base no boletim de referência

Argumenta a Impugnante sobre eventual ausência de menção à data-base no Boletim de Custos da CDHU utilizado para precificações dos serviços, o que comprometeria a apuração do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, bem como o adequado tratamento de reajustes, revisões e reequilíbrios.

Esclarece-se, contudo, que a estimativa orçamentária foi elaborada com base no Boletim CDHU nº 197, de fevereiro de 2025, cuja referência consta expressamente no “Modelo de Termo de Contrato” (Anexo II do Edital), mais precisamente na Cláusula Oitava, Subitem 8.2.

Item II, alínea “c”, da Impugnação – Da ausência de percentual sobre a administração local e distorção com o cronograma de obra

A Impugnante questiona o percentual aplicado sobre a Administração Local constante da Planilha Orçamentária, presumindo ter sido adotado o índice de 8,88%, quando, segundo o que afirma, o limite máximo recomendado pelo Tribunal de Contas da União – TCU seria de 8,87%, conforme o Acórdão 2.622/2013. Aduz, ainda, que referido percentual, indevidamente, foi aplicado sobre o prazo de 36 meses, e não sobre 18 meses. Nesse sentido, a quantia representaria R\$ 4.930.188,12 (quatro milhões, novecentos e trinta mil, cento e oitenta e oito reais e doze centavos), e não os R\$ 22.504.336,69 (vinte e dois milhões, quinhentos e quatro mil, trezentos e trinta e seis reais e sessenta e nove centavos), como constou em Edital.

Em que pese o entendimento da Impugnante, esclarece-se que o percentual adotado, precisamente, foi estabelecido em 8,879%, com aplicação pelo prazo efetivo de 18 meses, conforme previsto no Termo de Referência. Portanto, não procede a alegação de que teria havida extrapolação de base temporal ou percentual.

COORDENADORIA GERAL DE ADMINISTRAÇÃO

Ademais, cumpre destacar que o referido percentual de 8,879% está dentro dos parâmetros usualmente aceitos pela jurisprudência do próprio TCU, sendo o arredondamento com mínima diferença apontada (de 0,01 ponto percentual), o que não representa, por si só, qualquer vício ou irregularidade capaz de comprometer a legalidade da estimativa orçamentária ou de justificar a revisão da planilha.

Trata-se, portanto, de margem técnica admissível, compatível com os custos reais de apoio administrativo local, sem configurar afronta ao entendimento consolidado pelo Tribunal de Contas da União.

Item II, alínea "d", da Impugnação – Da ausência de composição dos serviços e cotações

A Impugnante aponta, em suma, sobre a ausência de composições dos serviços e das cotações no Site Oficial desta Secretaria de Estado da Saúde, e que não poderia se limitar à questão da Administração Local, sustentando que tal omissão contraria as diretrizes estabelecidas pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCESP.

Apesar da argumentação exposta, importante consignar que a Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021) não impõe, como requisito obrigatório, a divulgação ou publicação prévia das citadas composições de preços.

Ressalte-se que o orçamento estimativo foi construído com base em fontes oficiais e metodologias amplamente aceitas pela Administração Pública, incluindo o Boletim de Custos da CDHU e parâmetros técnicos compatíveis com a natureza dos serviços.

Ademais, todos os elementos necessários à formulação das propostas pelas licitantes foram disponibilizados nos anexos do Edital, atendendo, assim, ao princípio da publicidade na medida da exigência legal.

Portanto, a ausência de divulgação específica das composições ou cotações não configura irregularidade, tampouco afronta à Lei ou à jurisprudência dos órgãos de controle, sendo matéria discricionária da Administração quanto à forma de apresentação desses dados, desde que respeitados os parâmetros legais e os princípios da ampla competitividade e isonomia.

Item II, alínea "e", da Impugnação – Incompatibilidade entre arquivos digitais disponibilizados

COORDENADORIA GERAL DE ADMINISTRAÇÃO

Sem a devida especificação das supostas divergências constantes no Edital, em formato PDF - além daquelas já tratadas no Item II, alínea "a", da presente Impugnação -, não é possível examinar de forma adequada a alegação apresentada, por carecer de elementos concretos que indiquem o que efetivamente deveria ser corrigido.

De todo modo, registra-se que o Modelo de Planilha (Anexo V do Edital), disponibilizado para fins de preenchimento, não foi inserido no "corpo do edital". O Modelo de Planilha trata-se da representação esquemática da Planilha Orçamentária, a qual, por sua natureza, não está em conflito com os demais documentos que compõem o instrumento convocatório. Assim, o alegado não merece amparo.

Item II, alínea "f", da Impugnação – Da exclusão indevida de engenheiros no atendimento à modelagem BIM

Em apertadíssima síntese, impugna-se pela admissão de engenheiro para comprovação de qualificação técnica relativa à modelagem BIM (Building Information Modeling).

Para compor a Equipe Técnica da Obra, o TR solicita:

Um Arquiteto, profissional sênior ou pleno que tenha exercido a função gerencial ou similar de Compatibilização de projetos arquitetônico e complementares de engenharia em modelagem BIM de edificação não residencial em concreto armado.

Por definição, o arquiteto é o profissional que **concebe e projeta o espaço construído**, focando na funcionalidade, estética, conforto e usabilidade.

O engenheiro, por sua vez, é responsável pela **viabilidade técnica e segurança estrutural e funcional** do empreendimento, seja na elaboração dos projetos complementares de engenharia ou no acompanhamento da construção.

É certo que os dois profissionais podem ter a expertise para a elaboração de projetos em modelagem BIM. A solicitação do Arquiteto prende-se ao fato deste profissional, por sua versatilidade e visão global do projeto, assegurar o resultado estético da construção do Hospital. Ademais, garante a multidisciplinaridade da equipe técnica composta por outros Engenheiros, como está definido no TR.

Neste contexto, a condição editalícia em debate possui justificativa técnica, com elementos suficientes para a proposta de mantê-la.

COORDENADORIA GERAL DE ADMINISTRAÇÃO

Item II, alínea “g”, da Impugnação – Da inconsistência entre a exigência de automação predial e o escopo técnico dos projetos

A Impugnante requer a supressão da exigência relativa à comprovação de qualificação técnica e operacional vinculada à execução de sistema de automação predial, sob o argumento de que os Memoriais Descritivos e Projetos Básicos não conteriam previsão expressa de execução de tal sistema, tampouco exigiriam a elaboração de projetos específicos voltados a esse escopo.

Todavia, ao se proceder à análise conjunta dos documentos técnicos que integram o Edital – notadamente os projetos de engenharia, arquitetura, instalações prediais e Planilha Orçamentária – constata-se que há, sim, a previsão da implantação da infraestrutura necessária à automação predial.

Vale lembrar que a definição e execução correta da infraestrutura garantirá o sucesso da futura instalação da automação predial, uma vez da sua convergência às diversas especialidades de instalações prediais, a saber, climatização, instalações elétricas, instalações hidráulicas, instalações de combate e prevenção a incêndios e controles de acesso.

Assim, a exigência de qualificação técnica específica nesse campo não apenas encontra respaldo no objeto contratado, como também visa assegurar a adequada execução e integração dos sistemas prediais, conforme os padrões de desempenho esperados por esta Administração Pública.

Item II, alínea “h”, da Impugnação – Falta de viabilidade do uso de água de reuso sem prévia anuência da autoridade sanitária.

No que tange à eventual menção previsão sobre uso de água de reuso, tendo por base a Lei nº 17.394/2021, sob argumento de ausência de consulta formal à Vigilância Sanitária – VISA e sem estudo de viabilidade econômica, cumpre esclarecer que se equivoca o Impugnante, uma vez que é prática de sustentabilidade, recorrente nas construções hospitalares executadas por esta Pasta, atendendo da maneira expressa na Lei como transcrito a seguir:

“O GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO:

Faço saber que a Assembleia Legislativa decreta e eu promulgo a seguinte lei:

Artigo 1º - No projeto arquitetônico para edificação e/ou reforma dos órgãos do Estado será incluída a instalação de reservatórios/cisternas para captação da

COORDENADORIA GERAL DE ADMINISTRAÇÃO

água de chuva, para fins de economia, sustentabilidade e preservação do meio ambiente.

Parágrafo único - A água coletada servirá para a limpeza dos espaços físicos diversos, jardinagem e também reaproveitamento nas descargas dos sanitários.

Artigo 2º - Vetado.

Artigo 3º - As despesas decorrentes da execução desta lei correrão à conta das dotações próprias consignadas no orçamento vigente.

Artigo 4º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.”

Palácio dos Bandeirantes, 15 de setembro de 2021

JOÃO DORIA

Interessante observar que inexistente a obrigatoriedade legal de consulta ou aprovação por parte da Vigilância Sanitária, até porque o artigo 2º do citado diploma legal foi vetado (fonte de consulta ALESP – site oficial: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2021/lei-17394-15.09.2021.html#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Poder%20Executivo,capta%C3%A7%C3%A3o%20da%20%C3%A1gua%20de%20chuva>)

Item II, alínea “i”, da Impugnação – Da publicidade indevida da matriz de risco.

Argumenta, a Impugnante, ser vício formal e falha procedimental grave a inserção da matriz de risco no Edital, entendendo tratar de instrumento de planejamento estratégico e interno a ser utilizado pela Administração, o que levaria à apresentação de propostas com artifícios para pleitos futuros de reequilíbrios ou compensações, além de violar o “desequilíbrio informacional” entre os participantes, comprometendo a competitividade e o interesse público envolvido.

A alegação de vício formal na inclusão da matriz de riscos no edital não se sustenta. Conforme dispõe o art. 22 da Lei nº 14.133/2021, é expressamente facultado à Administração prever, no instrumento convocatório, matriz de alocação de riscos, nos seguintes termos:

“Art. 22. O edital poderá contemplar matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado, hipótese em que o cálculo do valor estimado da contratação poderá considerar taxa de risco compatível com o objeto da licitação e com os riscos atribuídos

COORDENADORIA GERAL DE ADMINISTRAÇÃO

ao contratado, de acordo com metodologia predefinida pelo ente federativo.”

A matriz de riscos, nesse contexto, não representa instrumento meramente interno, mas ferramenta de planejamento contratual que visa à clareza, previsibilidade e equilíbrio na relação entre as partes, em conformidade com os princípios da gestão eficiente e do tratamento isonômico aos licitantes.

Ademais, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP) tem reiteradamente recomendado a inclusão da matriz de riscos nos editais de obras e serviços de engenharia, justamente como medida de prevenção a litígios contratuais e como forma de maior transparência nas obrigações assumidas por cada parte.

Vale registrar que, embora esteja implícito no texto do novo diploma o incentivo à implementação da alocação de riscos sempre que possível, não é toda e qualquer contratação que deverá necessariamente balizar-se por tal procedimento: o artigo 22, caput, da Lei Nº 14.133/2021 estabelece que o edital “poderá” contemplar matriz de alocação de riscos entre contratante e contratado, ao passo que o § 3º do referido dispositivo preceitua que “quando a contratação se referir a obras e serviços de grande vulto ou forem adotados os regimes de contratação integrada e semi-integrada, o edital obrigatoriamente contemplará matriz de alocação de riscos”. (Fonte: ARTIGO: A alocação de riscos no contexto da Nova Lei de Licitações. Matéria de Sérgio de Castro Junior. Site Oficial TCEP. Disponível em: 29/07/2025).

Portanto, a inserção da matriz de riscos no edital está plenamente respaldada nas boas práticas administrativas, não configurando qualquer vício ou prejuízo à competitividade, tampouco violação à isonomia entre os licitantes.

Item II, alínea “j”, da Impugnação – Da inadequação do critério de julgamento por menor preço diante da natureza intelectual e complexa do objeto

COORDENADORIA GERAL DE ADMINISTRAÇÃO

A Impugnante alega que, erroneamente, se optou pelo critério de julgamento por menor preço, que seria incompatível com a natureza do objeto licitado, que envolve não apenas a execução de obra pública de grande vulto, mas também a elaboração dos projetos executivos de engenharia e arquitetura, etapa de evidente caráter intelectual, técnico e especializado.

Nos termos do artigo 36, §1º, da Lei federal nº 14.133/2021, o critério de julgamento será escolhido quando do estudo técnico preliminar demonstrar que a avaliação e a ponderação da qualidade técnica das propostas que superarem os requisitos mínimos estabelecidos no edital forem relevantes aos fins pretendidos pela Administração.

O Estudo Técnico Preliminar, para obras e projetos executivos, teve, entre outras questões, a finalidade de subsidiar a escolha do critério de julgamento, quando se levou em consideração a natureza do objeto, o grau de complexidade técnica e a possibilidade de aferir a conformidade das exigências técnicas, e, sem que haja a relevância técnica que superem esses requisitos mínimos, tornou-se inviável adotar o critério de técnica-preço, sendo o menor preço a forma mais adequada de julgamento, por assegurar a competitividade e maior economicidade.

Ressalte-se, ainda, que o Edital foi previamente analisado e aprovado pela Consultoria Jurídica da Pasta, convalidando a forma de julgamento.

Item II, alínea "k", da Impugnação – Da falta de dados técnicos nos memoriais de gases medicinais e arquitetura

A Impugnante alega eventual ausência de dados técnicos mais específicos nos memoriais descritivos relativos ao sistema de gases medicinais e ao projeto de arquitetura, o que possivelmente comprometeria a precisão das estimativas e dificultaria a formulação das propostas.

Preliminarmente, importante frisar que o conteúdo técnico disponibilizado, que integram o Edital, e estão disponibilizados no Site Oficial desta SES/SP, contempla os aspectos necessários para formulação da proposta e amparam a execução contratual, nos termos do art. 6º, inciso IX, da Lei nº 14.133/2021, sendo composto por memoriais, plantas, planilhas e demais elementos que, em conjunto, permitem às licitantes compreenderem adequadamente o objeto, dimensionarem os serviços e formularem suas propostas de maneira consistente e isonômica. Vide Projeto Básico de Gases Medicinais – com destaque – plantas "HRBIR-PB-GMED-01-Bloco 01" a "HRBIR-PB-GMED-05-Bloco 01".

Ressalta-se que o nível de detalhamento constantes nos anexos do Edital, está compatível com a natureza da contratação e eventuais ajustes e aprofundamentos técnicos, como os projetos executivos, serão desenvolvidos na fase de execução contratual, conforme previsto no edital e nas normas aplicáveis.

Portanto, não se vislumbra falha técnica ou lacuna relevante que comprometa a competitividade ou a elaboração das propostas, permanecendo o edital hígido quanto a esse aspecto.

Item III - Dos esclarecimentos fornecidos pela Administração

A Impugnante insurge contra os esclarecimentos ao Edital, imputando supostos vícios por prejulgamento, notadamente em relação à Questão 03 do Pedido de Esclarecimento nº 01, ao argumento de que a resposta, por ter sido categórica – “Sim, o entendimento está correto” –, configuraria uma análise antecipada de documentos de habilitação da solicitante. Sendo que a redação original do questionamento original não estaria completa, deturpando o conteúdo da exigência, o que poderia induzir a erros os demais licitantes.

Não obstante se reconheça a impossibilidade de haver prejulgamento sobre documentos de habilitação ou de situações concretas dos licitantes na fase de disponibilidade do Edital, momento pertinente para pedidos de esclarecimentos, não se vislumbra no caso apresentado pela Impugnante, vício ou excesso por parte da Administração.

A forma de resposta adotada – em que se confirma ou não o entendimento apresentado – constitui prática administrativa corriqueira e aceita, especialmente quando a dúvida parte de uma leitura interpretativa do edital e se questiona expressamente se o entendimento do interessado “está correto”.

Nessa hipótese, a resposta objetiva, como ‘sim’ ou ‘não’, apenas confirma a interpretação do instrumento convocatório, sem juízo de valor antecipado sobre eventual documentação futura.

Ademais, observa-se que o esclarecimento em questão não se referia a uma situação particular do licitante consulente, tampouco a um documento específico que viesse a ser por ela apresentado. Tratava-se de uma dúvida genérica sobre os parâmetros adotados no edital, cuja resposta contribui para ampliar a transparência e o entendimento isonômico entre as demais interessadas – exatamente o objetivo legal da fase de esclarecimentos.

COORDENADORIA GERAL DE ADMINISTRAÇÃO

No que tange ao apontamento do Esclarecimento nº 01 - questão 04, a Impugnante sustenta haver aparente contradição entre a afirmação de que não haveria Sistema de Automação Predial e, ao mesmo tempo, mantém exigência de qualificação técnica específica para esse item, cumpre ressaltar que a presente manifestação, ao deliberar a contestação relativa ao item II alínea g, ali restou esclarecido.

Diante o exposto, propõe-se o recebimento da Impugnação, por tempestiva, para no mérito, negar-lhe provimento pelos próprios fundamentos da presente manifestação.”