



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

SEGUNDA CÂMARA DE 20/08/13

ITEM N° 34

INSTRUMENTOS CONTRATUAIS

34 TC-002776/008/06

Contratante: Serviço Municipal Autônomo de Água e Esgoto de São José do Rio Preto - SEMAE.

Contratada: SEREC - Serviços de Engenharia Consultiva Ltda.

Autoridade(s) Responsável(is) pela Abertura do Certame Licitatório, pela Homologação e Autoridade(s) que firmou(aram) o(s) Instrumento(s): Nicanor Batista Junior (Superintendente).

Objeto: Fiscalização, gerenciamento e acompanhamento técnico das obras de implantação do sistema de afastamento e tratamento de esgotos de São José do Rio Preto.

Em Julgamento: Licitação - Concorrência. Contrato celebrado em 16-11-06. Valor - R\$2.766.000,00. Justificativas apresentadas em decorrência da(s) assinatura(s) de prazo, nos termos do artigo 2º, inciso XIII, da Lei Complementar nº 709/93, pelo Conselheiro Fulvio Julião Biazzi e Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues, publicada(s) no D.O.E. de 19-03-08 e 08-04-10.

Advogado(s): Jose Pedro Blaz Cid, Roberto Carlos Martins e outros.

Fiscalizada por: UR-8 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-8 - DSF-II.

RELATÓRIO

Trata-se do exame de contrato firmado entre SERVIÇO MUNICIPAL AUTÔNOMO DE ÁGUA E ESGOTO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO - SEMAE e SEREC - SERVIÇOS DE ENGENHARIA CONSULTIVA LTDA. (16/11/06, R\$ 2.766.000,00, 24 meses), com vistas à fiscalização, gerenciamento e acompanhamento técnico das obras de implantação do sistema de afastamento e tratamento de esgotos de São José do Rio Preto. (fls. 690/696)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

A divulgação da concorrência pública - tipo "melhor técnica" - que o precedeu teve lugar no D.O.E. e nos jornais *Diário de São Paulo* e *Jornal Dhoje* de 22/07/06, 11 (onze) interessados retiraram o edital, 03 (três) proponentes nela ingressaram, tiveram suas propostas técnicas classificadas, vencendo aquela avaliada e classificada em 1º lugar e que após negociação concedeu desconto de 4,17 % em relação à sua proposta comercial. (fls. 78/84, 638/685 e 757/769)

Em resposta a despacho - proferido nos termos e para os fins do inciso XIII do artigo 2º da Lei Complementar nº 709/93 (fls. 732/735) - o SEMAE de São José do Rio Preto rejeita a "possibilidade das obras serem licitadas e contratadas separadamente, porquanto apenas uma das etapas se enquadraria no disposto no artigo 46 da Lei de Regência". (fls. 740)

"A contratação isolada de cada um desses serviços, embora possível, não é aconselhável, justamente por causa das superposições de tarefas, o que pode gerar conflitos, além de perda da economia de escala que ocorreria se fossem realizados simultaneamente por um mesmo responsável." (fls. 743)

"Quando se deseja, como é o caso, o serviço e a responsabilidade completos, é praticamente obrigatória sua contratação conjunta; (...) duas dessas "etapas" estão explicitamente citadas no artigo 46: o gerenciamento e a fiscalização", sendo que "a terceira, o acompanhamento técnico, não está explicitamente citada, mas está contida nas outras duas e, de qualquer forma, é também indubitavelmente um serviço de engenharia consultiva, a que se refere textualmente o artigo 46, "verbis"". (fls. 743)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

Quanto ao critério de avaliação das propostas, sustenta que "Os critérios, tabelas e fórmulas de avaliação foram explicitados no Edital com clareza e objetividade, e não foram objetos de contestação nem sequer de solicitações de esclarecimentos adicionais durante o processo licitatório, mesmo porque são os usualmente empregados em outras licitações similares, onde a avaliação técnica é parte integrante". (fls. 746)

Assegura que os índices contábeis glosados na instrução – índice de liquidez geral maior ou igual a 1,30; grau de endividamento menor ou igual a 0,50 (item 3.3.4, c1 e c2, do edital) – "foram embasados em pareceres fundamentados da Gerência Administrativo-Financeira da Autarquia e se reportam a vários processos dessa natureza", onde, "no caso específico, como se trata de serviço do ramo de consultoria em engenharia, tais índices não são restritivos e podem ser facilmente obtidos pelas empresas saudáveis do setor", todos os proponentes tendo apresentado suficiência (com folga) em ambos quesitos. (fls. 747/748)

Explica que "Os preços foram estimados à época, a partir da avaliação da quantidade de horas previstas para cada categoria profissional, para a realização de trabalhos, conforme cópia da tabela anexa". (fls. 750)

Segundo a Autarquia, "Os preços unitários adotados foram extraídos do Banco de Preços para Serviços de Consultoria da SABESP, haja vista que o SEMAE não possui banco de dados semelhante (...) (e) utilizado um redutor da ordem de 10 % sobre esses cálculos, para configurar a possibilidade da utilização de parte da mão de obra local. Ao final dos cálculos, houve a comparação entre o valor resultante e a estimativa do Sindicato Nacional das Empresas de Consultoria - SINAENCO, através de artigo publicado pouco antes, assinado



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

por um de seus diretores, em revista especializada", cuja cópia encaminha. (fls. 750)

Sobre a comprovação de capacitação técnica por meio de, no máximo, 02 (dois) atestados (item 5.2.3.3 do edital), dá conta de que "o objetivo do item foi avaliar a experiência das empresas em dois aspectos fundamentais da obra a gerenciar, A= Estação de Tratamento de Esgotos e B= Interceptores". (fls. 751)

"Observe-se que o texto informa claramente que seria avaliado para cada tópico 01 atestado (portanto 02 no caso das empresas que tivessem as 02 experiências em atestados separados). E seria avaliado um único se as duas experiências estivessem em atestado único. O importante era conhecer a experiência nos dois assuntos e não a quantidade de atestados." (fls. 752)

Defende o critério "tempo de formado" para pontuação dos atestados (item 5.2.3.4, "a", do edital), já que "não embute nenhuma subjetividade", asseverando que "quanto à empresa que ostentar equipe mais experiente se impor à frente àquela que apresentar equipe menos experiente, isso era justamente o que o SEMAE buscava, e que se deve buscar em licitações onde a melhor técnica é preponderante para a escolha da empresa". (fls. 753)

Aduz, em reforço às ponderações exaradas, que "A necessidade da Administração, decorrente da atribuição de responsabilidade à contratada por todo o processo, está perfeitamente adequada ao conjunto dos serviços obtidos, que se enquadram no tipo de licitação adotado, pois as atividades inerentes às três referências se sobrepõem, constituindo serviços que se complementam". (fls. 754)

Mais adiante aponta que "Os atestados foram exigidos que tivessem sido emitidos "por



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

contratante titular” dado o fato de que, em se tratando de empresas de engenharia consultiva é muito rara a subcontratação de serviços, pois sua natureza intelectual e responsabilidade exigem a atuação direta dos responsáveis técnicos pelos trabalhos, somente sendo possível subcontratar tarefas muito específicas”. (fls. 856)

Enfatiza que na pontuação da proposta técnica, nos termos do item 5.2.3.3, poderiam ser “utilizados os mesmos atestados apresentados nos documentos de habilitação”, hipótese que “se reveste de uma faculdade e não de exigência”. (fls. 858)

“Seria mais danoso à Administração Pública, se uma empresa com maior experiência que as demais não pudesse ser eleita para a realização do escopo, apenas porque essa maior experiência consta de um mesmo documento utilizado para comprovar sua habilitação”. (fls. 858)

Assessoria Técnica (Engenharia), sob a esfera de sua competência, propugna a regularidade dos atos administrativos. (fls. 719/721 e 832)

Assessoria Técnica (Economia, Jurídico e Chefia) não dando guarida às justificativas colacionadas pela Autarquia, conclui pela desaprovação do ato convocatório e do contrato subsequente. (fls. 833/837, 838/840 e 841/845; 852/854, 855/856 e 857)

Este o relatório¹.

GCECR
RLP

¹) processo distribuído e em trânsito pela Secretaria-Diretoria Geral de 16/05/11 a 28/07/13.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

TC-002776-008-06

VOTO

Malgrado alegações da Autarquia, da instrução extraem-se evidências de graves defeitos na regulamentação do certame, tanto no disciplinamento da habilitação, restringindo a disputa, quanto no critério de pontuação das propostas técnicas, ao conferir à equipe técnica, de forma obliqua e imprópria, valoração calcada em "experiência", em detrimento do conteúdo da proposta.

A vedação (expressa) a interessados aptos, porém subcontratados (*item 3.3.3.B do edital*)⁽²⁾, evidentemente trafega na contramão da

²⁾ 3.3.3 DOCUMENTAÇÃO DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

B - Atestado(s) em nome da Proponente (Capacitação Técnico-Operacional da empresa), acompanhado(s) da(s) respectiva(s) Certidão(ões) de Acervo Técnico (CAT), emitida(s) pelo CREA. O(s) atestado(s) deverá(ão) ser emitido(s) pelo contratante titular, obrigatoriamente pessoa jurídica de direito público ou privado, comprovando a execução de serviços de características semelhantes, de complexidade tecnológica e operacional equivalentes ou superiores às a seguir descritas, que são as que têm maior relevância técnica e valor significativo, quais sejam:

B1) Fiscalização, gerenciamento ou acompanhamento técnico de obras de estação de tratamento de esgoto, com capacidade igual ou superior a 500 l/s de vazão média, que contemple sistema de lodos ativados (a vazão da ETE RIO PRETO está projetada inicialmente para 1,18 m³ e valor final para 1,5 m³/s).

B2) Fiscalização, gerenciamento ou acompanhamento técnico de obras de interceptor de esgotos com diâmetro igual ou superior a 1000 mm (os diâmetros dos interceptores na obra variam desde 400 a 2.000 mm).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

garantia de isonomia que deve pautar processos licitatórios da Administração e, bem por isso, demanda a imputação de censura, a exemplo de numerosas decisões prolatadas no âmbito deste C. Tribunal⁽³⁾.

No critério de julgamento e pontuação das propostas técnicas, além de se facultar a utilização dos mesmos atestados apresentados para habilitação (*item 5.2.2.3 - Item 3 - Experiência da Empresa*)⁽⁴⁾, hipótese conflitante face ao delineado na Súmula nº 22 deste Tribunal que se remete ao caso, deu-se peso à "*Experiência da Equipe Técnica*", embora autorizado, no caso, nos termos do artigo 46, § 1º, I, da Lei nº 8.666/93, tão somente a valoração da "capacitação e a experiência do proponente, a

Não serão aceitos atestados emitidos por contratada em nome de suas subcontratadas, e dos atestados deverão constar explicitamente (...).

³⁾ Confira-se TC-008762-026-01, E. Segunda Câmara, sessão 22/04/03, e. Conselheiro Renato Martins Costa, Relator; TC-009554-026-04, E. Tribunal Pleno, sessão de 31/03/04, e. Conselheiro Robson Marinho, Relator; TC-025529-026-04, E. Tribunal Pleno, sessão de 29/09/04, e. Conselheiro Antonio Roque Citadini, Relator; TC-032620-026-04, E. Tribunal Pleno, sessão de 01/12/04, Conselheiro Eduardo Bittencourt Carvalho, Relator; TC-009355-026-05, E. Tribunal Pleno, sessão de 303/03/05, e. Conselheiro Renato Martins Costa, Relator; TC-027944-026-05, E. Tribunal Pleno, sessão de 19/10/05, e. Conselheiro Antonio Roque Citadini, Relator; TC-033270-026-07, E. Tribunal Pleno, sessão de 03/10/07, e. Conselheiro Robson Marinho, Relator; TC-017444-026-09, E. Tribunal Pleno, sessão de 27/05/09, Conselheiro Fulvio Julião Biazzi, Relator.

⁴⁾ 5.2.3.3 - Item 3 - Experiência da Empresa - A experiência deverá ser comprovada por atestados emitidos pelo contratante titular, necessariamente pessoa jurídica de direito público ou privado, em nome da proponente, podendo ser utilizados os mesmos atestados apresentados nos documentos de habilitação desde que atendendo os requisitos a seguir enumerados. (...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

qualidade técnica da proposta e a qualificação das equipes técnicas".

A despeito de restar à margem da Lei instituir cotejo de "Experiência da Equipe Técnica", para tanto se conferiu peso de 25 % (vinte e cinco por cento), enquanto à "Experiência da Empresa" reservou-se peso menor, de 20 % (vinte por cento) ⁽⁵⁾.

Seguindo no escrutínio, a título de "Experiência Comprovada" da Equipe Técnica, de forma manifestamente inadvertida, imprópria e infundada, estipulou-se atribuição de pontos por "tempo de formado" do engenheiro Coordenador e dos engenheiros Fiscais ⁽⁶⁾, com o que se elevou a Contratada, única

⁵⁾

NT	PESOS (PNTn)
NT1 (Conhecimento do Problema)	3,0
NT2 (Plano de Trabalho)	2,5
NT3 (Experiência da Empresa)	2,0
NT4 (Experiência da Equipe Técnica)	2,5
TOTAL	10,0

⁶⁾

EXPERIÊNCIA COMPROVADA	PONTOS
a) 1 engenheiro Coordenador	Máximo = 40
a1) tempo de formado	Máximo = 15
comprovação de até 09 anos de formado	5
comprovação de 10 a 19 anos de formado	10
comprovação de mais de 20 anos de formado	15
a2) experiência específica em projetos ou acompanhamento técnico de obras de estações de tratamento de esgotos	Máximo - 25
comprovação de até 05 experiências	10
comprovação de 06 até 25 experiências	15
comprovação de mais de 25 experiências	25
b) 3 engenheiros Fiscais	Máximo/eng = 20
b1) tempo de formado	Máximo/eng = 5
comprovação de até 09 anos de formado	1
comprovação de 10 a 19 anos de formado	3
comprovação de mais de 20 anos de formado	5
b2) experiência específica em projetos ou acompanhamento técnico de obras de estações de tratamento de esgotos	Máximo/eng = 15
comprovação de até 05 experiências	5
comprovação de 06 até 25 experiências	10
comprovação de mais de 25 experiências	15
TOTAL	MÁXIMO = 100



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

a obter pontuação máxima no quesito – *por todos os membros da comissão de julgamento (fls. 643).*

Diversamente, haveria se privilegiar, na fase de avaliação das propostas técnica, sobretudo e em particular, o conteúdo das propostas.

Sobre a contenda, vale espreitar lição de Marçal Justen Filho (*em "Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos" – 10ª Edição*), para quem “A seleção da melhor técnica não pode se fazer por critérios aleatórios nem por preferências pessoais. A Administração deverá recorrer aos postulados da ciência ou da arte, acolhendo padrões de excelência para nortear o julgamento”.

Apurada distorção no curso da instauração da licitação tipo “melhor técnica” pela Autarquia, investindo contra a isonomia dos licitantes, manifestamente prejudicial ao processo de seleção do prestador dos serviços, acompanho a instrução (Assessoria Técnica – Jurídico e Chefia) e voto pela **irregularidade** da concorrência pública e do instrumento de contrato em exame, acionando-se os incisos XV e XXVII do artigo 2º da Lei Complementar nº 709/93.

GCECR
RLP