



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO VALDENIR ANTONIO POLIZELI

Segunda Câmara
Sessão: 24/6/2014

06 TC-020872/026/09

Contratante: Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - SABESP.

Contratada: JNS Engenharia, Consultoria e Gerenciamento Ltda.

Autoridade(s) Responsável(is) pela Abertura do Certame Licitatório: Marcelo Salles Holanda de Freitas (Diretor de Tecnologia, Empreendimentos e Meio Ambiente).

Autoridade(s) Responsável(is) pela Homologação: Carlos Eduardo Carrela (Superintendente de Gestão de Projetos Especiais) e Marcelo Salles Holanda de Freitas (Diretor de Tecnologia, Empreendimentos e Meio Ambiente).

Autoridade(s) que firmou(aram) o(s) Instrumento(s): Marcelo Salles Holanda de Freitas (Diretor de Tecnologia, Empreendimentos e Meio Ambiente) e Carlos Eduardo Carrela (Procurador).

Objeto: Elaboração de projeto executivo para ampliação da capacidade da ETE Barueri para 14,25 m³/s.

Em Julgamento: Licitação - Concorrência. Contrato celebrado em 20-05-09. Valor - R\$5.532.412,74. 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 Robson Marinho, publicada(s) no D.O.E. de 23-09-11.

Advogado(s): José Higasi, Milton Luiz Louzada Maldonado e outros.

Procurador(es) da Fazenda: Vitorino Francisco Antunes Neto e Evelyn Moraes de Oliveira.

Fiscalizada por: GDF-8 - DSF-I.

Fiscalização atual: GDF-3 - DSF-II.

Relatório

Em apreciação, concorrência e contrato assinado em 20/5/2009, celebrado entre a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - SABESP e a JNS Engenharia, Consultoria e Gerenciamento Ltda., tendo por objeto a elaboração de projeto executivo para ampliação da capacidade da ETE Barueri para 14,25m³/s, pelo valor de R\$



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

5.532.412,74 e prazo de execução de 480 (quatrocentos e oitenta) dias.

O contrato foi precedido da Concorrência SABESP TGT nº 5779/09, do tipo técnica e preço, baseada em orçamento estimado de R\$ 5.559.358,41, na qual ingressou um só licitante.

A diretoria de fiscalização procedeu à instrução da matéria e opinou pela sua regularidade.

Os autos foram analisados pela Assessoria Jurídica. Sob o aspecto de engenharia, manifestou-se pela irregularidade, por não concordar com o critério do edital para avaliação dos profissionais no julgamento das propostas técnicas. Sob o aspecto de economia, porém, manifestou-se pela regularidade da matéria.

A PFE falou pela regularidade da matéria.

A SDG propôs assinatura de prazo em virtude de critérios de julgamento "PT1"¹ e "PT2"², em suma, por

¹ "PT1 - Conhecimento do Problema: a) Caracterização Geral da Área de Projeto (20%) - a1) descrição da área de estudo e seus acessos; a2) caracterização ambiental - problemas e legislação; a3) uso e ocupação do solo; identificação de interferências que impactem a elaboração do projeto (condicionantes); b) Caracterização do Sistema Existente (20%) - b1) caracterização do sistema existente, dados operacionais, diagnóstico e análise da eficiência do sistema; c) Estudos e Planos Existentes (10%) - c1) descrição, análise dos estudos, planos existentes e elementos demográficos e de demandas; c2) levantamentos existentes (topografia, cadastro, sondagens, análises e outros de mesma natureza); d) Metodologia e Programa de Trabalho (35%) - d1) metodologia a ser utilizada coerente com a essência e complexidade do trabalho, descrição das fases e das atividades a serem desenvolvidas na consecução do projeto; d2) fluxograma das fases e atividades do projeto; e) Relação Detalhada dos Produtos (15%) - e1) projetos; e2) pacote técnico para licitação de obras; e) Relação Detalhada dos Produtos".

² "PT2 - Coordenador Geral, Responsável Técnico e Equipe: a) Coordenador Geral/Responsável Técnico (40%) - Nota 10 (dez) atribuída para o profissional com 4 (quatro) experiências em coordenação de estudos ou projetos de Estação de Tratamento de Esgoto, através de lodos ativados convencional com capacidade de vazão de tratamento igual ou superior a 500 l/s. Demais notas: Nota 8 (oito) para 3 (três) experiências comprovadas; Nota 6 (seis) para 2 (duas) experiências comprovadas; Nota 4 (quatro) para 1 (uma) experiência comprovada; Nota 0 (zero) para nenhuma experiência comprovada. b) Equipe, sua organização - atribuições (60%). Será atribuída nota de 0 (zero) a 10 (dez), na avaliação da comissão, à equipe que apresentar no mínimo 10 (dez) experiências, desde que não concentradas em um único profissional. Fica limitada a apresentação de 5 (cinco) experiências comprovadas, por profissional. Será avaliado o grau de adequação do organograma, da organização da equipe nas atividades que serão realizadas e da atribuição de responsabilidade, ao escopo da Licitação, metodologia, plano de trabalho; além da adequada alocação da equipe do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

entender que o quesito "PT1" possuía critérios subjetivos de julgamento, e que o quesito "PT2" não estava em conformidade com a Súmula nº 22 deste Tribunal.

Acolhida a proposta, foram notificadas as partes interessadas, vindo aos autos justificativas da SABESP.

Alegou que foram descritos no edital quais os temas que deveriam ser abordados em cada um dos itens integrantes do "PT1", a fim de tornar o critério o mais objetivo possível.

Expôs que a análise foi feita a partir do texto das propostas apresentadas, por se tratar de licitação do tipo técnica e preço, explicando que foram avaliadas as propostas com relação ao conteúdo, à capacidade de análise e síntese, ao nexos com o escopo licitado e aos aspectos relevantes ligados ao escopo, quanto à abordagem, demonstração e indicações consistentes e precisas.

Explicou que o procedimento previsto consistia, num primeiro momento, em determinar quais propostas não atenderiam ao mínimo, e num segundo momento, em proceder a análise do aprofundamento do conteúdo de cada um dos tópicos, sendo escolhida, dentre as propostas, a melhor, que obtém a nota máxima 10 (dez). E acresceu que, num terceiro momento, as demais propostas recebem notas proporcionais à qualidade nelas apresentadas.

Salientou que o edital foi elaborado com base no edital padrão da SABESP disponibilizado para toda a empresa, sempre de forma atualizada, após criteriosa análise de um Comitê integrado por profissionais altamente qualificados e preparados para alinhá-los aos ditames legais e ao posicionamento sumular do Tribunal de Contas do Estado.

Afirmou que, mesmo com todo o empenho na busca de estabelecimento de critérios objetivos na avaliação das propostas técnicas, formulando-se critérios claros com a finalidade de se afastar qualquer subjetividade, há de se

projeto, conforme estimativa do tempo de permanência nos serviços em Quadro de Alocação Homem/hora".



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

considerar que a avaliação das propostas foi baseada nos critérios pré-definidos em edital em total sintonia às propostas apresentadas, pois foi realizada a avaliação de textos, diferente de uma comparação direta de quantitativos numéricos, com a devida motivação da nota atribuída pelo avaliador.

Acresceu que a licitação foi precedida de ampla divulgação, tendo sido o edital disponibilizado pelo prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, sem que houvesse qualquer registro de impugnação, representação, recursos administrativos ou judiciais.

Sobre a questão relacionada à Súmula nº 22, argumentou que para a pontuação dos itens do quesito "PT2" foram apresentados "currículo vitae" e não atestados.

Disse que a Companhia havia interpretado a Súmula nº 22, inicialmente, no sentido de que um mesmo atestado, utilizado na fase de qualificação técnica, não poderia ser utilizado, simultaneamente, para a pontuação da proposta técnica.

Argumentou que, seguindo tal interpretação, previu o ato convocatório que a comprovação da qualificação técnica profissional seria através de atestados e que para a fase das propostas técnicas deveria ser apresentado "currículo vitae".

Salientou que a Companhia presumia estar, desta forma, atendendo à Súmula nº 22, destacando que esse seu primeiro entendimento foi aplicado em outras licitações do tipo "técnica e preço", instauradas após a entrada em vigor da Súmula nº 22, em que as contratações foram julgadas regulares.

Explicou que após o recebimento de novas recomendações do Tribunal de Contas do Estado, foi novamente revisto o edital padrão, que atualmente oferece duas opções: - fase de habilitação somente com a exigência de atestados operacionais (em nome da licitante) e fase de proposta técnica com solicitação e pontuação de atestado de capacidade técnico-profissional ou "currícula vitarum" do responsável técnico e/ou coordenador; ou - fase de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

habilitação com as exigências dos atestados operacionais e profissionais referentes ao responsável técnico e/ou coordenador, mantendo-se na fase técnica apenas solicitações de outros profissionais.

Garantiu que em nenhum momento houve intenção de afrontar a Súmula nº 22, mas, de cumpri-la integralmente, ainda que por uma interpretação diversa da do Tribunal de Contas, afirmando que o edital padrão já foi readequado.

A PFE acolheu as justificativas e se manifestou uma vez mais pela regularidade da matéria, fazendo citação ao decidido no processo TC-027223/026/07.

Já a SDG não acolheu as justificativas e se manifestou pela irregularidade, fazendo citação ao decidido no processo TC-044756/026/07.

É o relatório.

npg



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Voto

TC-020872/026/09

O rumo dado pela instrução da presente matéria faz com que sua apreciação aborde os dois principais quesitos de julgamento das propostas técnicas, o "PT1" e o "PT2".

Quanto ao quesito "PT2", que reuniu parâmetros e critérios a respeito do Coordenador Geral (Responsável Técnico) e da Equipe Técnica, é necessário considerar, em primeiro lugar, que esta valoração encontra amparo no art. 46, § 1º, I³, da Lei 8.666/93, pois tal dispositivo, ao dispor sobre os parâmetros de julgamento legalmente aceitáveis, prevê, dentre outros, *"a qualificação das equipes técnicas a serem mobilizadas para a sua execução"*.

E assim como há amparo legal, também conspira a favor do "PT2" o fato de que não se tratou do quesito único da avaliação das propostas técnicas, mas, de um dos três quesitos previstos, ao qual foi atribuído peso 4:

| PT1 – Conhecimento Problema | PT2 – Coordenador/Equipe | PT3 - Cronograma |
|-----------------------------|--------------------------|------------------|
| Peso 5,0 | Peso 4,0 | Peso 1,0 |

Resta, portanto, o apontamento de que o quesito não se amoldou perfeitamente ao texto da Súmula nº 22 deste Tribunal. Porém, não houve aqui uma deliberada afronta ao entendimento jurisprudencial, vez que a própria SABESP confessou que sua interpretação inicial era de que a análise de currículos em sede de proposta técnica atenderia à Súmula, relatando ainda que tomou providências para o aperfeiçoamento de seus editais padrões.

Some-se a isto o fato de que os critérios de atribuição de pontos para esse quesito "PT2" eram efetivamente claros e objetivos, tal qual determina o art.

³ "Art. 46 - (...) § 1º Nas licitações do tipo "melhor técnica" será adotado o seguinte procedimento claramente explicitado no instrumento convocatório, o qual fixará o preço máximo que a Administração se propõe a pagar: I - serão abertos os envelopes contendo as propostas técnicas exclusivamente dos licitantes previamente qualificados e feita então a avaliação e classificação destas propostas de acordo com os critérios pertinentes e adequados ao objeto licitado, definidos com clareza e objetividade no instrumento convocatório e que considerem a capacitação e a experiência do proponente, a qualidade técnica da proposta, compreendendo metodologia, organização, tecnologias e recursos materiais a serem utilizados nos trabalhos, e a qualificação das equipes técnicas a serem mobilizadas para a sua execução;" (g.n.).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

46, § 1º, I, da Lei 8.666/93, não tendo existido risco ao princípio do julgamento objetivo.

Aliás, tal situação é similar àquela ocorrida nos autos do processo TC-021032/026/07⁴, onde o E. Plenário deu provimento ao recurso ordinário da SABESP, nos termos do ponderado pelo voto condutor do eminente Conselheiro Renato Martins Costa: *"Devo ressaltar que, confessadamente, a Companhia indica sua interpretação a respeito da matéria, circunstância impeditiva de se concluir que tenha havido deliberado propósito em subverter a ordem legal ou descumprir orientação sumulada deste Tribunal (...) Assim, sob pretexto de aferir a qualificação da equipe técnica retratada por dados curriculares dos profissionais, conforme autorizado pelo artigo 46, §1º, I, da Lei n.º 8666/93, o edital acabou conferindo pontuação em razão de experiências anteriores, mas não de atestados, posto que tal atributo melhor retratasse a finalidade própria da fase de habilitação. Mesmo que a cláusula do edital não esteja em absoluta conformidade com a norma e jurisprudência consolidada sobre o tema, não se pode deixar de considerar a ausência de prejuízo concretamente verificado (...)"*.

Mesmo direcionamento foi seguido pelo E. Plenário em questão similar no processo TC-015286/026/08⁵, também em sede de recurso ordinário.

Portanto, filiando-me à linha de raciocínio da PFE pautada no art. 46, § 1º, I, da Lei 8.666/93, e também à luz dessas mencionadas decisões, não deve ser declarada a irregularidade desse quesito "PT2".

Mesma sorte, contudo, não cabe ao quesito "PT1", que tratou do *"Conhecimento do Problema - Caracterização da Análise Técnica, Operacional e Ambiental do Sistema"*.

Em breve síntese, o edital estabeleceu um roteiro no qual a comissão de licitação estabeleceria a melhor proposta técnica e atribuiria nota 10 para ela; e a partir daí se utilizaria dela como referência, atribuindo notas

⁴ E. Plenário, em sessão de 16/6/2010. Relator: Conselheiro Renato Martins Costa.

⁵ E. Plenário, em sessão de 9/10/2013. Relator: Conselheiro Robson Marinho.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

proporcionais às demais propostas, a partir de "regra de três" prevista no próprio edital. E tudo isso a partir de abordagens que se amparam em conceitos de precisão, conformidade, coerência, consistência e capacidade de análise e síntese.

Uma leitura deste conjunto de regras do ato convocatório evidencia que o estabelecimento da ordem classificatória das propostas técnicas nesta licitação estava condicionado necessariamente às considerações subjetivas de quem as avaliaria, vez que o próprio texto editalício não possuía clareza e objetividade suficiente para conduzir o julgador das propostas na atribuição desses pontos.

Em suma, o quesito "PT1" reuniu um conjunto de critérios que se afastou do princípio do julgamento objetivo, tutelado pelo art. 3º da Lei 8.666/93, e não deu cumprimento ao art. 46, § 1º, I, do mesmo Diploma Legal, quando este determina que os critérios devem ser "*definidos com clareza e objetividade no instrumento convocatório*".

Portanto, são irregulares os critérios reunidos no quesito "PT1", remanescendo o forte indício de que tenha sido esta a causa da entrada de um só licitante no certame.

Ante o exposto, acolho o pronunciamento da SDG e voto pela **irregularidade** da concorrência e do contrato, acionando-se os incisos XV e XXVII do artigo 2º da Lei Complementar nº 709/93, **recomendando** à Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - SABESP que se atente para o cumprimento do princípio do julgamento objetivo nas licitações do tipo "técnica e preço" ou "melhor técnica".

É como voto.