



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

### TRIBUNAL PLENO – SESSÃO DE 07/05/2014 EXAME PRÉVIO DE EDITAL - MUNICIPAL

- PROCESSOS N<sup>OS</sup>:** eTC-1386.989.14-9 e eTC-1415.989.14-4.
- REPRESENTANTES:** Gab Engenharia Ltda. e G&A Assessoria Consultoria e Projetos Ltda.
- ADVOGADOS:** Silvia Edilaine do Prado (OAB/SP nº 232.156) e outros.
- REPRESENTADA:** Prefeitura Municipal de Guarulhos.  
**Responsáveis:** Sebastião Alves de Almeida (Prefeito Municipal) e João Bruno Morato Macedo (Presidente da Comissão Processante de Licitações).
- ADVOGADOS:** Alberto Barbella Saba (OAB/SP nº 313.446).
- ASSUNTO:** Representações formuladas contra o edital da Concorrência nº 01/2014, licitação destinada à “contratação de empresa para execução de serviços técnicos especializados em regularização fundiária, para elaboração de estudos e planos de intervenção em assentamentos precários localizados no Município de Guarulhos”.

### RELATÓRIO

Relato em conjunto os processo epigrafados.

Gab Engenharia Ltda. formulou representação em face do edital da Concorrência nº 01/2014, certame licitatório realizado pela Prefeitura Municipal de Guarulhos objetivando a “contratação de empresa para execução de serviços técnicos especializados em regularização fundiária, para elaboração de estudos e planos de intervenção em assentamentos precários localizados no município”.



## **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

Insurgiu-se, resumidamente, contra os critérios de avaliação adotados para o julgamento das propostas técnicas, os quais atribuem menor percentual da pontuação aos requisitos “Plano de Trabalho” e “Conhecimento do Problema”, beneficiando empresas que apresentem maior quantidade de atestados, sem a preocupação com a avaliação dos serviços efetivamente executados e hábeis à comprovação da capacidade técnica da empresa.

Além disso, a pontuação dos requisitos “Plano de Trabalho” e “Conhecimento do Problema” estaria estabelecida sem a fixação de critérios objetivos, uma vez que somente revelada a pontuação máxima para cada item, deixando-se o escalonamento a critério do julgador.

Considera, mais, restritivo o aproveitamento de apenas um item de cada atestado para fins de composição da nota técnica, distinção que remete à necessidade das empresas apresentarem, no mínimo, 10 (dez) atestados, permitindo-se, inclusive, que ocorra pontuação maior para empresas que apresentem quantitativos ínfimos de serviços efetivamente realizados, como prova de experiência.



## **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

Adverte que os critérios para pontuação da Proposta Técnica se distribuem em 40% das notas a serem atribuídas por meio de julgamento subjetivo, enquanto os demais 60%, embora envolvam critérios objetivos, privilegiam quantidade de atestados em detrimento da qualidade e complexidade dos serviços desenvolvidos pelos licitantes.

Vê, dentre as condições de participação estipuladas, a exigência ilegal de que os profissionais responsáveis técnicos pelos licitantes devam ter em suas formações cursos de pós-graduação.

Por fim, considera omissa o instrumento convocatório em relação à possibilidade dos interessados participarem do certame apenas nos lotes de seus interesses.

A empresa G&A, por sua vez, questionou a imposição de que os licitantes, para fins de habilitação, declarem possuir em seus quadros profissionais responsáveis técnicos com pós-graduação, os quais, inclusive, serão avaliados no momento da pontuação das propostas técnicas, confundindo as premissas de ambas as avaliações, voltando-se, também, contra a falta de indicação das parcelas de maior relevância técnica e valor



## **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

significativo a serem consideradas quando da análise da capacidade técnico-profissional.

O Eminentíssimo Conselheiro Renato Martins Costa determinou a sustação do andamento do certame, recebendo as Representações no rito do Exame Prévio de Edital, tendo o E. Tribunal Pleno, na Sessão de 26 de março de 2014, referendado os atos até então praticados.

Após deferimento de prorrogação de prazo, compareceu o Município de Guarulhos sustentando ter elaborado o ato convocatório em conformidade com os ditames legais pertinentes, lembrando que não se trata da realização de obras e serviços de engenharia, mas sim da contratação de empresa para executar serviços técnicos especializados em regularização fundiária, por meio de estudos e planos de intervenção, até para que, futuramente, dentre outras consequências, venham a ser executadas as obras que sem mostrarem necessárias, afigurando-se adequada a opção pelo enquadramento da licitação no artigo 46 da Lei de Licitações.

Sobre a exigência de declaração de que determinados profissionais tenham cursos de pós-graduação, efetuada a título de habilitação, não vê restrição à competitividade, pois está permitido aos licitantes contratarem profissionais



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

autônomos devidamente qualificados para integrarem a equipe técnica, mostrando-se o requisito condição fundamental para que a Administração se assegure da plena capacidade da licitante executar o contrato, atenuando o risco.

Nesse sentido, a Secretaria de Habitação do Município asseverou: "Os serviços previstos são sim de complexidade e especialidade que exigem equipe com formação acadêmica mínima necessária, daí sua exigência na fase de habilitação". A pós-graduação em urbanismo foi exigida apenas para engenheiros civis, sendo que "a Resolução CONFEA nº 218/73 não explicita a execução de atividades de planejamento urbano aos engenheiros, emergindo a precisão de que para a função de coordenação geral de urbanismo o profissional dispusesse de qualificação específica", a ser obtida na especialização em urbanismo, até por isso não exigido o mesmo nível de graduação para aqueles já formados nessa área.

Quanto à qualificação técnica exigida, conclui inviável definirem-se as parcelas de maior relevância e valor significativo dado a natureza do objeto licitado.

A propósito, entende a Administração Municipal que: "o número de trabalhos desenvolvidos significa sim maior experiência porque, neste caso, quanto mais núcleos



## **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

trabalhados, mais situações específicas são confrontadas”, mesmo porque há 85 assentamentos de diferentes naturezas e complexidades a serem trabalhados, demandando maior número de experiências e, portanto, melhor comprovação de que a futura contratada saberá lidar com situações díspares.

O critério de julgamento das propostas técnicas, por sua vez, foi estabelecido objetivamente, restando claro que “não será considerada a ‘qualidade do texto’, mas sim seu conteúdo mínimo de forma, obviamente, clara e inteligível”.

Por fim, não há no texto editalício absolutamente nada que indique ou ao menos sugira o impedimento de uma licitante participar apenas de um bloco do certame.

Mandado o processo à instrução, Chefia da ATJ conclui pela procedência parcial da representação formulada por Gab Engenharia Ltda. e improcedência daquela protocolada por G&A Assessoria, Consultoria e Projetos Ltda.

Não reconhece o órgão técnico censura alguma ao critério de julgamento atribuído aos quesitos “conhecimento do problema” e “plano de trabalho”, isso porque o resultado da análise deverá ser apresentado de modo individualizado e com justificativas, logo não permitindo liberdade absoluta ao



## **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

juiz julgador. Aplicável, por isso, o entendimento previsto no TC-s 032797/026/10, segundo o qual "Eventual subjetividade na aplicação desses critérios poderá ser reclamada por qualquer prejudicado, não sendo o fato, portanto, passível de análise nesta sede extraordinária de apreciação".

Acredita justificada, também, a distribuição de pontos destinados a medir a experiência anterior dos licitantes, na medida em que a quantidade de atestados apresentados demonstrará maior ou menor experiência, a qual deverá representar proporcionalidade com o objeto pretendido, o qual envolve a atuação do futuro contratado em 85 (oitenta e cinco) assentamentos de naturezas e complexidades diversas.

Tem como razoável a pretensão da municipalidade, de contar com profissionais pós-graduados na execução dos serviços, não havendo impropriedade nas regras fixadas no item 7.3., destinado à qualificação técnica, porque resumida à apresentação de simples declaração, nem no item 7.4., por não se referir à capacitação profissional, simplesmente servindo para complementar os requisitos de capacitação operacional.

Quanto às regras para qualificação profissional, a propósito, acolhe o argumento defensivo segundo o



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

qual não se trata da elaboração de projeto de engenharia, mas sim planejamento urbano, tornando inaplicável a Súmula nº 23 desta Corte.

Acolhe, portanto, apenas a impugnação que recaiu sobre a necessidade do edital deixar claro que os licitantes poderão apresentar propostas individualizadas por lote, até porque tal informação altera substancialmente a formulação das propostas técnica e comercial.

O douto Ministério de Público de Contas, contudo, discorda parcialmente do entendimento da Chefia da ATJ, em manifestação que merece ser transcrita *ipsis literis*:

“Discordamos dos preopinantes, todavia, quando faz referência à possibilidade de aproveitamento de apenas um item de cada **atestado de experiência anterior para fins de composição da nota técnica**. A despeito de não nos parecer possa ser feita qualquer distinção entre a experiência pretérita decorrente da execução simultânea dos dois itens eleitos (*regularização fundiária de assentamentos de interesse social / elaboração de projeto de urbanização de assentamentos precários ou informais de interesse social*) e sua execução em ajustes distintos, **outro ponto nos chama a atenção: refiro-me à própria**





## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

**inclusão de tais atestados dentre os critérios de avaliação e classificação das propostas, visto que requisito típico da fase de habilitação, em detrimento ao enunciado da Súmula nº 22 desta Casa.**

Nesse ponto, inclusive, a falha tem ligação direta com outro aspecto alvo de insurgência, a saber, atribuição de 60% da pontuação referente à nota técnica final ao número de atestados apresentados (NT2).

Quanto à previsão contida no item 7.3. do Edital, tem-se que a imposição de determinada certificação/especialização do profissional, não requerida em lei para execução dos serviços, caracteriza restrição indevida, que extrapola as condições de participação das interessadas previstas pela Norma de Regência.

Neste sentido é o precedente do Tribunal de Contas da União invocado pela representante:

(...)

Com efeito, não obstante faça referência à mera "declaração", o dispositivo guerreado impõe a todas as licitantes ter em seus quadros ao menos dois profissionais com formação superior detentores de título de pós-graduação *lato-sensu*, sem que restasse demonstrado o fundamento legal de tal exigência (resume-se a origem a afirmar, genericamente, tratar-se de "*condição fundamental para que a Administração se assegure da plena capacidade da licitante a executar o contrato*", bem como, que "*a Resolução CONFEA nº 218, de 29/06/1.973, não explicita a*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

*execução de atividades de planejamento urbano aos engenheiros, emergindo a precisão de que para a função de coordenação geral de urbanismo o profissional de engenharia dispusesse de qualificação específica).*

Diga-se, aliás, que o mesmo TCU tem entendido ser legal e razoável a exigência de certificações, mas como critério classificatório e não eliminatório. Vale dizer, é possível melhor valorar a licitante que apresente profissionais com especialização (por demonstrar a melhor qualificação da equipe técnica a ser mobilizada), mas não é possível simplesmente eliminar uma proponente por não possuir tais profissionais em seus quadros.

Por fim, tal qual indicado pelos d. preopinantes, não encontramos no edital a expressa previsão de apresentação de proposta por lotes (bloco), razão pela qual necessário que se promova "o ajustamento do ato convocatório, até porque tal informação altera substancialmente a formulação da proposta técnica e comercial".

A Secretaria – Diretoria Geral, por fim, admite a pontuação à proposta técnica, atribuída em razão da apresentação de atestados, desde que não incorrendo a vedação estabelecida na Súmula nº 22, reconhecendo, inclusive, admissível que a prova de experiência relativa à NT2 possa ser medida por meio da formação acadêmica dos responsáveis técnicos das licitantes, mesmo porque



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

apenas exigida a pós-graduação em urbanismo apenas por parte dos engenheiros civis.

Além disso, tem como fixadas regras objetivas para avaliação do Plano de Trabalho, sobre as quais não recaem quaisquer impropriedades.

Propões, por isso, seja reconhecida a procedência parcial das representações examinadas.

Considerando a amplitude das insurgências em relação aos dispositivos editalícios por elas alcançados, a fim de facilitar a compreensão sobre os aspectos abordados durante a instrução processual, transcrevo a seguir os itens do instrumento convocatório que demandam maior atenção:

Concorrência nº 01/2014 – Guarulhos  
Regularização Fundiária de Assentamentos Precários  
Edital de Concorrência nº 01/14-DCC

(...)

### 7. Da Qualificação Técnica

7.1. Prova de aptidão para o desempenho de atividade pertinente e compatível com o objeto desta licitação, por



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

meio da apresentação de atestado(s) expedido(s) por pessoa jurídica de direito público ou privado, no qual se indique que a empresa já realizou/elaborou os serviços compatíveis com o objeto desta licitação.

7.2. Declaração sob as penas da lei, em papel timbrado da licitante, de que a mesma disporá dos equipamentos necessários, nas quantidades e tempos adequados para o bom desempenho dos trabalhos, mediante apresentação de relação explícita, conforme Anexo VII.

7.3. Declaração sob as penas da lei, em papel timbrado da licitante, de que em seu quadro permanente de funcionários tem o seguinte corpo técnico, com pelo menos um profissional de cada área de conhecimento, regularmente inscritos nos respectivos conselhos de classe, se for o caso:

Coordenador Geral – 01

Profissional responsável pela coordenação de todos os trabalhos a serem desenvolvidos durante a execução do contrato, bem como pela revisão final e endosso dos produtos entregues. Profissional com formação superior em: Direito ou Arquitetura e Urbanismo ou Engenharia Civil (com pós-graduação *lato-sensu* em Engenharia Urbana, Gestão Pública ou Direito Urbanístico).



## **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

### Coordenador Setorial Urbanista – 01

Profissional responsável pela coordenação e execução dos trabalhos técnicos relacionados à sua área de formação e pelas reuniões de trabalho com os técnicos que supervisionarão o desenvolvimento dos produtos e serviços. Profissional com formação superior em: Arquitetura e Urbanismo ou Engenharia Civil (com pós-graduação *lato-sensu* em Engenharia Urbana ou Gestão Pública).

### Coordenador Setorial Jurídico – 01

Profissional responsável pela análise jurídica, por coordenar, orientar e esclarecer a comunidade, quanto às questões legais e documentais durante a execução dos trabalhos e demais elementos que compõem Plano de Regularização Fundiária. Profissional com formação superior em Direito.

### Coordenador Setorial Social – 01

Profissional responsável pela execução dos serviços que envolvam interação ou comunicação com os beneficiários como, visitas aos domicílios para elaboração de cadastramento das famílias moradoras no assentamento e coleta de documentos, mobilização, distribuição de informativos, outros. Profissional com formação superior em Serviço Social ou Sociologia.



## **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

### Técnico Sênior – Mínimo 01

Profissional responsável pela elaboração dos materiais técnicos pertinentes aos serviços previstos. Profissional com formação superior em Direito, Arquitetura e Urbanismo, Serviço Social ou Sociologia.

### Técnico Pleno – Mínimo 01

Profissional responsável pela elaboração dos materiais técnicos pertinentes aos serviços previstos. Profissional com formação superior em Direito, Arquitetura e Urbanismo, Serviço Social ou Sociologia.

### Técnico Junior – Mínimo 01

Profissional responsável pela elaboração dos materiais técnicos pertinentes aos serviços previstos. Profissional com formação superior em Direito, Arquitetura e Urbanismo, Serviço Social ou Sociologia.

### Técnico Médio – Mínimo 01

Profissional responsável pela elaboração dos materiais técnicos pertinentes aos serviços previstos. Profissional com



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

formação técnica em nível de ensino Médio nas áreas correlatas aos demais profissionais.

7.4. Todos os atestados deverão estar devidamente registrados junto à entidade profissional competente, e poderá ter como objeto tanto a realização de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior ao licitado.

(...)

### 12. Proposta Técnica – Envelope nº 02

O Envelope nº 02 conterà: Carta de Apresentação e a Proposta Técnica descrevendo Plano de Trabalho, Metodologia, Organização dos Trabalhos e a Experiência da Empresa e da Equipe, tudo em papel timbrado da proponente, redigida em língua portuguesa, sem emendas, rasuras, borrões ou entrelinhas nas suas partes essenciais, datadas, assinadas e rubricadas em todas as folhas pelo representante legal da licitante.

(...)

12.2. A Proposta Técnica contida no envelope nº 02 deverá ser apresentada de forma a conter os requisitos indicados nos itens a seguir:



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

(...)

12.2.3. trazer anexados, para fins de pontuação do critério "Capacidade Técnica da Licitante", as anotações de responsabilidade técnica (ART's) ou atestado(s), fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, devidamente registrados no CREA da região pertinente, relativos a profissionais que estejam ou estiveram vinculados à licitante por ocasião da realização dos serviços citados no objeto desta licitação, conforme Termo de Referência (Anexo I), deste Edital;

12.2.4. trazer anexados, para fins de pontuação do critério "experiência Profissional do Corpo Técnico da Licitante", declaração fornecida pela licitante indicando os nomes, CPF e número do registro na entidade profissional competente, dos profissionais que comporão a equipe técnica que realizará os serviços do objeto desta licitação, observando-se as exigências do presente Edital;

12.2.4.1. a empresa licitante deverá anexar declaração de cada profissional indicado, mediante a qual o profissional dará ciência de que está sendo nomeado para prestar os serviços do objeto desta licitação;





## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

12.2.4.2. deverá anexar, ainda, relativo a cada profissional indicado, as anotações de responsabilidade técnica (ART's) ou atestados de acervo técnico, expedido(s) por pessoa jurídica de direito público ou privado, devidamente registrados no CREA da região pertinente.

(...)

17. Do Julgamento e da Classificação das Propostas Técnicas e de Preços:

17.1. Da Proposta Técnica

17.1.1. A capacidade técnica para a execução desse projeto será avaliada segundo os critérios definidos no item 6 do Termo de Referência, Anexo I deste Edital.

17.1.1.1 Os pontos serão contados para a empresa que apresentar a documentação rigorosamente conforme indicado neste edital.

Para atribuição da **Nota Técnica Final**, será utilizada a seguinte fórmula: **NTF = NT1 + NT2**.

Onde:

NTF = Nota Técnica Final

NT1 = Nota Técnica 1 – Plano de Trabalho



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

NT2 = Nota Técnica 2 – Experiência da Licitante

O índice técnico (IT) referente à proposta técnica da licitante será obtido por meio da seguinte fórmula: **IT = NTF/MNTF**

Onde:

IT = Índice Técnico

NTF = Nota Técnica Final (NT1+NT2)

MNTF = Maior Nota Técnica Final obtida no certame

### 17.2. Proposta de Preço

17.2.1. Serão avaliadas somente as propostas de preços das empresas que forem consideradas qualificadas tecnicamente.

17.2.2. À empresa qualificada e aprovada a avaliação da Proposta Técnica será atribuída Nota de preço com a seguinte formulação:

17.2.3. O índice comercial (IC) referente à proposta comercial da licitante será obtido por meio da seguinte fórmula: **IC = Pm/Pi**

Onde:

IC = Índice Comercial

Pi = Preço da Empresa "i"



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

Pm = Menor Preço apresentado dentre as propostas válidas

### 17.3. Classificação

17.3.1. O índice técnico de cada licitante, obtido pela fórmula explicitada no item 17.1.1.1., será utilizado juntamente com o índice comercial para que seja apurada a Nota Final, através da seguinte fórmula: **NF = (IT X 6) + (IC X 4)**

Onde:

NF = Nota Final

IT = Índice Técnico

IC = Índice Comercial

17.4. As propostas que atenderem, em sua essência, aos requisitos do Edital e seus anexos serão objeto de avaliação pela Comissão, que lhes atribuirá uma Nota Final, segundo os critérios aqui estabelecidos.

17.5. A critério da Comissão Permanente de Licitações, após ouvidos os técnicos da Administração, as licitantes poderão ser intimadas a apresentar a Composição dos Preços Unitários dos serviços referentes aos itens indicados na respectiva planilha, no prazo de 02 (dois) dias úteis, a contar da intimação, suspendendo-se a Sessão.



## **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

17.6. Concluídas as valorações das propostas técnicas e de preço, as licitantes serão classificadas em ordem decrescente de acordo com a NOTA FINAL obtida.

(...)

17.9. No caso de empate, entre duas ou mais notas, far-se-á a classificação por sorteio público, na mesma sessão, ou em dia e horário a ser comunicado aos participantes, na mesma, ou em outra sessão pública designada para tal fim, ou ainda, através de publicação na Imprensa Oficial do Estado de São Paulo – IMESP.

(...)

Termo de Referência

(...)

4.1.9. Será exigida, no momento da contratação, a apresentação da qualificação de todos os profissionais indicados e sua devida regularidade junto aos conselhos e entidades de classe pertinentes, bem como currículo atualizado e individualizado.

4.1.10. Na eventual desconformidade nos quesitos previstos em 4.1.9., para um ou mais profissionais indicados, a



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

contratante poderá exigir sua imediata substituição por outro profissional adequado.

4.1.11. No caso de descumprimento do item 4.1.10., fica a contratada penalizada de acordo com o previsto no instrumento contratual.

4.2. Dos critérios para a pontuação técnica da licitante.

Para pontuação técnica da licitante serão consideradas as questões pertinentes a sua capacidade técnica de realizar os trabalhos de forma eficiente, valorando-se sua experiência e metodologia de trabalho.

Para tanto, será exigida a apresentação de um Plano de Trabalho que contemple os seguintes itens:

### **a) Conhecimento do problema, máximo de 30 pontos**

a.1) conhecimento dos problemas vivenciados pelos moradores de assentamentos informais, decorrentes da irregularidade urbanística e/ou fundiária – *10 pontos*

a.2) conhecimento e aplicabilidade da legislação relativa a regularização de assentamentos de interesse social nas três esferas (municipal, estadual e federal), e das normas da



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

Corregedoria Geral de Justiça do Estado de São Paulo que tratam da matéria – *10 pontos*

a.3) exposição dos benefícios gerados pela regularização dos assentamentos para a municipalidade e para os moradores – *10 pontos*

### **b) Metodologia de execução dos trabalhos, máximo de 05 pontos**

b.1) fluxograma geral que detalhe, de forma esquemática, os passos necessários para a execução dos serviços contratados, indicando os profissionais (por função/atribuição) que atuarão em cada serviço – *03 pontos*

b.2) exposição sobre a forma de apresentação (socialização) dos produtos previstos – *02 pontos*

*Abordar, no mínimo, as formas de apresentação que serão adotadas para socialização dos produtos realizados, junto aos beneficiários e junto as Unidades Técnicas integrantes da municipalidade que tenham interface direta com os objetivos do contrato.*

### **c) Forma de interação com as famílias, máximo de 05 pontos**



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

c.1) descrição das estratégias para aproximação e mobilização da população visando a efetiva participação na construção do plano de intervenção para os assentamentos – *02 pontos*

c.2) descrição dos possíveis conflitos e/ou consequências indesejáveis que possam advir da realização dos serviços contratados, apresentando alternativas para mediação e solução dos mesmos – *03 pontos*

*Abordar, no mínimo, a estratégia para mobilização dos beneficiários a fim de se obter efetiva participação nos atendimentos à comunidade, bem como os possíveis conflitos decorrentes da necessidade de indicação de áreas de remoção e da ocorrência de novas ocupações/adensamento dessas áreas.*

Para fins de pontuação de cada subitem será analisada a veracidade, a coesão, a objetividade, o conteúdo mínimo da informação e o claro domínio do tema. Não serão atribuídos pontos parciais, limitando-se a atribuição de nota inteira se atendido, ou zero se não atendido o especificado. A análise será feita por subitem e justificada individualmente.

O texto deve ser original, salvo inserção de referências externas que complementem ou exemplifiquem a ideia



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

exposta, mas sempre com indicação do autor e da fonte consultada.

O Plano de Trabalho apresentado, incluindo gráficos, tabelas e ilustrações, deverá ter, no máximo, 40 (quarenta) páginas tamanho A-4 e 10 (dez) páginas no formato A-3, devendo ser utilizada fonte Arial 12; totalizando no máximo 50 (cinquenta) páginas.

A somatória final obtida pelas notas dos subitens do Plano de Trabalho, gerará a Nota Técnica 1 (NT1). O limite máximo de pontos atribuídos à NT1 não ultrapassará 40 (quarenta) pontos.

Além do Plano de Trabalho, será também atribuída Nota Técnica (NT2) para a experiência comprovada da licitante no desempenho de trabalhos semelhantes ao proposto, em conteúdo e porte. A nota técnica máxima para este item será de 60 (sessenta) pontos, compostos pela somatória dos pontos atribuídos pela apresentação de atestados ou certidões emitidos por órgãos públicos, autarquias ou empresas privadas, como indicado abaixo:

1. Atestado ou certidão com comprovação de experiência em regularização fundiária de assentamentos de interesse social – 07 ponto por atestado/certidão com limite de 05 atestados/certidões;





## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

2. Atestado ou certidão com comprovação de experiência em elaboração de projeto de urbanização de assentamentos precários ou informais de interesse social – 05 pontos por atestado/certidão com limite de 05 atestados/certidões.

Será considerada, em cada certidão/atestado, a experiência comprovada em apenas 01 (um) dos itens acima, sendo atribuída à referida certidão/atestado o número de pontos correspondente ao item de maior valor.

Não serão consideradas certidões/atestados em número que ultrapasse o limite estipulado, que trate de outros temas não relacionados ou que não contenha assinatura do responsável ou identificação do órgão expedidor e/ou contato com o responsável pela emissão do documento.

Transcritos os trechos de interesse para o exame da matéria, este é o relatório que disponibilizo à Vossas Excelências.

**GFL/.**



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

### VOTO

Permito-me iniciar o presente voto transcrevendo parte do julgamento deste E. Plenário, proferido nos autos do TC-000394/006/07, sob a Relatoria do Eminentíssimo Conselheiro Renato Martins Costa, o qual bem aborda, a meu ver, questão relacionada aos critérios de pontuação atribuíveis a propostas técnicas, quando da utilização dos tipos de julgamento “melhor técnica” ou “técnica e preço”.

“Avaliados os critérios de habilitação questionados na inicial, passo ao exame de intrincada controvérsia estabelecida a partir da análise dos critérios de pontuação das propostas técnicas, inseridos nos itens 8.1. e seguintes do edital.

Neles, o que noto é o desvirtuamento do que reza o artigo 46 da Lei de Licitações, de modo a acarretar inversão de valores na fixação das normas destinadas à avaliação das propostas técnicas.

Ao contrário do que pretende fazer crer a Prefeitura, ainda que reconhecendo a predominância da natureza intelectual dos serviços licitados, aliás, fator indispensável para determinar a possibilidade de utilização do critério de julgamento escolhido, não vejo como desprezar-se a avaliação da metodologia, da organização e da tecnologia



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

envolvidas nos serviços de assessoria e consultoria. Trata-se da necessidade de analisar as propostas de prestação de serviços em suas essências, restando o atributo pessoal que reveste cada membro da equipe técnica como complementar e possível diferencial na análise a ser efetuada.

O inciso I, do § 1º e o caput, do artigo 46 da Lei de Licitações formam conjunto de regras que determinam os rumos que a Administração deve seguir nas hipóteses em que optar pelo tipo de licitação de técnica e preço, dispondo da seguinte maneira: "**Art. 46** - Os tipos de licitação **melhor técnica** ou **técnica e preço** serão utilizados exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual, em especial na elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de engenharia consultiva em geral e, em particular, para a elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos, ressalvado o disposto no § 4º do artigo anterior"; Inciso I do § 1º: "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,



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

tecnologias e recursos materiais a serem utilizados nos trabalhos, e a **qualificação das equipes técnicas** a serem mobilizadas para a sua execução” (grifei).

Segundo se pode inferir de tais dispositivos, três requisitos compõem, obrigatoriamente, os critérios de avaliação da proposta técnica: a capacitação e a experiência do proponente, a qualificação das equipes técnicas e a qualidade técnica da proposta em si, tudo de forma a permitir encontrar aquilo que atenderá satisfatoriamente às necessidades da Administração.

Sob esse enfoque, quero crer que, se bem demarcada a extensão dos serviços, os critérios definidores da classificação das licitantes deve prestigiar com 100% (cem por cento) dos pontos possíveis todos aqueles que atenderem plenamente às necessidades da Prefeitura. O que não consigo imaginar é que um licitante que possa atender a 100% (cem por cento) dos serviços previstos na execução do contrato, esteja classificado em posição inferior a outro licitante apenas porque este ofereceu mais do que a Administração necessita.

Grosso modo, seria como pretender comprar 10 (dez) canetas, atribuir 60% (sessenta por cento) dos pontos possíveis a quem provar já ter fornecido 10 (dez) canetas e premiar com 70%, 80%, 90% ou 100% (setenta, oitenta, noventa ou cem por cento) aqueles que já forneceram quantidades superiores à pretendida.

Isso, a meu ver, parece incoerente.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

De qualquer forma, o que temos nesse edital é que se desprezou a análise de qualquer proposta de trabalho, concentrando-se a pontuação das licitantes no exame, único e exclusivo, dos atributos pessoais dos profissionais que lhes seriam colocados à disposição. Não que a Administração deva desprezar a avaliação dos profissionais, mas isso deve ser efetuado em caráter complementar ao exame da proposta técnica, aliás, como reza o artigo 46.

Noutro aspecto, qual seja, a possibilidade de considerar o tempo de exercício da profissão como fator de experiência, polêmica circunstancialmente semelhante já foi resolvida por esta Corte nos autos do TC-021632/026/04, processo sob minha relatoria, cujo trecho de interesse da decisão permito-me transcrever: ***“Também vou discordar do entendimento de que o tempo de existência da empresa e de diploma de seus profissionais possa constituir critério de avaliação de experiência. Um indivíduo pode estar “formado” em curso universitário ou uma empresa pode ter registro de abertura antigo, sem que tenham realizado qualquer serviço, portanto não se fazendo portadoras de nenhuma experiência. Da mesma forma, não é possível afirmar que empresas que já tenham atuado em projetos financiados por instituições internacionais ou que tenham atuado em contratos de maior ou menor valor, possuam melhores ou piores condições de executar os serviços pretendidos pela***



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

***Administração. Ademais, embora conste do contrato de financiamento a imposição de que os antecedentes gerais da licitante devam compor critério de pontuação, em nenhum momento há específica determinação no sentido de que sejam pontuados o tempo de existência da empresa, de diploma dos profissionais, a atuação anterior em projetos financiados por organismos internacionais ou o valor dos contratos por ela realizados, fatores que, reafirmo, não são hábeis a comprovar maior ou menor experiência, não podendo interferir na ordem de mérito das empresas, quanto ao direito de contratar com a Administração”*** (Segunda Câmara, Sessão de 27 de setembro de 2005).

Pouco diferente é a atitude da Prefeitura de Barra Bonita, que pretende considerar como fator de experiência o tempo de exercício profissional de atividade voltada à Administração Pública, o que, igualmente, considero fator de restrição impossível de interferir na ordem de mérito da avaliação das propostas técnicas, a qual, aliás, deve privilegiar o exame de adequação das condições de realização dos serviços pretendidos.

Como se vê, a Administração Municipal partiu de premissa equivocada, subvertendo a ordem de importância dos quesitos que deveria avaliar.

Na mesma linha de raciocínio, como já mencionei, entendo indevido, também, que se estime número



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

satisfatório de funcionários para atender às finalidades do contrato e, em contrapartida, se atribua pontuação superior a quem tenha em seus quadros número superior ao previsto ou necessário.

Creio, desta forma, configuradas a incoerência e a deturpação do que dispõem as regras do artigo 46 e seguintes da Lei de Licitações.

Por fim, quanto a poder considerar a formação acadêmica como fator diferencial nas equipes técnicas disponibilizadas pelas licitantes, nenhum óbice vejo nesta condição e lembro que tal critério assim se apresenta, até mesmo, nos casos de realização de concurso público, com o devido amparo legal advindo diretamente da Constituição Federal, inciso II, do artigo 37.

Sobre pontuar-se a autoria de livros e artigos publicados, são condições que se apresentam aptas a demonstrar o domínio das matérias de referência por parte dos profissionais, configurando, dessa forma, atributo intrínseco da demonstração de qualificação, desde que as publicações tenham sede em periódicos reconhecidamente bem aceitos em suas devidas áreas e que, obviamente, não sejam editados pelas próprias licitantes.

Apenas para que não haja confusão, lembro que o inciso I, do § 1º, do artigo 46 da Lei de Licitações é claro nas seguintes definições: a capacitação e a experiência a serem avaliadas são as do proponente, restando em relação



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

à equipe técnica a possibilidade de avaliação, apenas, de sua qualificação”.

Como se vê, premissas importantes foram estabelecidas naquele julgamento, as quais devem servir de parâmetro para orientação da presente decisão.

De plano, necessário se faz evidenciar o que a Administração definiu como conteúdo necessário às propostas técnicas, constando do Item 12 do Edital que: “O Envelope nº 02 conterà: Carta de Apresentação e a Proposta Técnica descrevendo Plano de Trabalho, Metodologia, Organização dos Trabalhos e a Experiência da Empresa e da Equipe”.

Já o item 4.2. do Anexo I – dispôs sobre a pontuação atribuída à proposta técnica a partir dos requisitos “conhecimento do problema”, “metodologia de execução dos trabalhos” e “forma de interação com as famílias”, conferindo pontuação parcial a cada subgrupo desses requisitos.

O conflito específico que vejo nesse sistema de pontuação está em se conceder a pontuação máxima estabelecida ou não atribuir nota alguma a determinados requisitos, daí podendo haver a exclusão de competidores que, por exemplo, apresentem





## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

abordagem do “conhecimento dos problemas vivenciados pelos moradores de assentamentos informais, decorrentes da irregularidade urbanística e/ou fundiária” que venha a desagradar à comissão julgadora, “zerando” no respectivo requisito e sendo afastada sumariamente do certame, ainda que para os demais aspectos analisados venha obter pontuação máxima.

A mim parece difícilimo que uma empresa possa passar pela fase de habilitação e apresentar proposta da qual nada de aproveitável venha ser extraído do seu conteúdo.

Acredito, portanto, que a Administração deva criar critério no qual possa escalonar a pontuação a ser atribuída a cada subgrupo de requisitos (“a.1”, “a.2”. e “a.3”; “b.1” e “b.2”; e, “c.1” e “c.2”) a fim de permitir que as propostas venham a ser avaliadas proporcionalmente à demonstração do conhecimento e da solução apresentados pelos licitantes, de modo que uma empresa somente obtenha nota zero se efetivamente não apresentar o conteúdo ou apresentar-lhe absolutamente desvinculado dos propósitos da avaliação.

Essa a forma que, a meu ver, garantirá a efetiva comparação de conteúdo das propostas técnicas, as quais devem receber, igualmente, peso proporcional ao atribuído à



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

qualificação e experiência de cada proponente, posto que o artigo 46 da Lei de Licitações determina: “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”.

Note-se que a qualificação da equipe técnica não pode receber maior mérito do que aquele atribuído ao próprio conteúdo da proposta técnica, daí devendo existir também neste caso a proporcionalidade, a não ser que sejam apresentadas razoáveis justificativas, as quais não estão presentes neste caso.

Noutro aspecto, embora nenhum problema haja em se atribuir distinção às empresas que disponibilizem para os serviços profissionais pós-graduados, lembrando que não se pode excluir sumariamente quem não conte com profissionais com tal formação, o mesmo não ocorre quando a Administração pretende medir a experiência por meio do tempo de atuação na área, aliás, como definido nos autos do TC-000394/006/07. Uma empresa pode



## **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

existir a menos tempo do que outra e ter efetuado mais trabalhos, portanto podendo a ela ser atribuído maior grau de experiência, logicamente observando-se o porte dos serviços realizados.

Esse o reflexo que espelha a incompatibilidade da exigência de que o Coordenador Geral, o Coordenador Setorial Urbanista, o Coordenador Setorial Jurídico, o Coordenador Setorial Social e o Técnico Sênior devam comprovar experiência mínima de 5 (cinco) anos em suas áreas.

Vale lembrar, mais, que a avaliação da experiência é possível somente tendo em conta os atributos da empresa, não podendo recair sobre os profissionais, os quais serão avaliados segundo sua capacitação.

Não vejo razões, ainda, para que se limite o aproveitamento dos atestados, como previsto no edital, de modo que de um atestado somente se possa aproveitar, alternativamente, os serviços de regularização fundiária ou os de urbanização de assentamentos precários.

Se a empresa efetivamente realizou determinada tarefa, não pode a Administração pretender subtraí-la do rol das experiências efetivamente vividas.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

A propósito, cai por terra o argumento de que o número de assentamentos precários, neste caso 84, demanda que se comprove experiência por meio de maior número de atestados, pois como admitido na defesa as licitantes poderão apresentar propostas por blocos, condição que, ademais, deve estar expressamente prevista no edital.

É preciso, portanto, que a Prefeitura Municipal de Guarulhos adapte seu instrumento convocatório às disposições contidas no artigo 46 da Lei de Licitações, observando as premissas estabelecidas no presente voto, daí porque procedente a representação formulada pela Gab Engenharia Ltda.

Quanto aos reclamos da empresa G&A Assessoria Consultoria e Projetos Ltda., também se revelam procedentes.

Não é possível exigir a comprovação da capacidade técnica profissional levando-se em conta o grau de escolaridade dos membros de sua equipe técnica, bem como é obrigatório para a finalidade que se fixe as parcelas de maior relevância e valor significativo sobre as quais recairá a avaliação.

Aqui é preciso que se faça a distinção entre as fases de habilitação e avaliação da proposta técnica dos licitantes, na



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

primeira sendo irrelevante a graduação dos profissionais, os quais apenas devem cumprir os requisitos determinados pelas entidades profissionais respectivas, enquanto no segundo momento o requisito poderá fazer parte da avaliação a título de se dimensionar a qualificação da equipe técnica a ser disponibilizada para a execução do futuro contrato.

Nesse sentido, a rigor, a jurisprudência levantada pelo douto Ministério Público de Contas.

Assim, diante de todo o exposto, **meu VOTO segue no sentido da procedência das representações formuladas pelas empresas Gab Engenharia Ltda. e G&A Assessoria Consultoria e Projetos Ltda.**, a fim de determinar-se que a Prefeitura Municipal de Guarulhos providencie a adequação do Edital da Concorrência nº 01/2014 às regras contidas nos artigos 30 e 46, da Lei Federal 8.666/93, bem como faça consignar expressamente no instrumento convocatório a possibilidade das licitantes apresentarem propostas individuais por bloco.

**MÁRCIO MARTINS DE CAMARGO**  
**Substituto de Conselheiro**