

SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO ANTONIO CARLOS DOS SANTOS
TRIBUNAL PLENO - SESSÃO: 07/03/12
EXAME PRÉVIO DE EDITAL
SECÇÃO ESTADUAL

PROCESSO: TC-000197/989/12-2

REPRESENTANTE: ANDRÉ LUÍS IERA LEONARDO DA SILVA

REPRESENTADA: DERSA - DESENVOLVIMENTO RODOVIÁRIO - S.A.

ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO CONTRA O EDITAL DA CONCORRÊNCIA Nº 034/2011, PROMOVIDO PELA DERSA - DESENVOLVIMENTO RODOVIÁRIO - S.A., OBJETIVANDO A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS DE APOIO À ELABORAÇÃO DO EIA-RIMA E AO LICENCIAMENTO AMBIENTAL, DE CONSOLIDAÇÃO E OTIMIZAÇÃO DA ALTERNATIVA SELECIONADA, DE PROJETO DE ENGENHARIA, DE PREPARAÇÃO DOS ELEMENTOS PARA LICITAÇÃO DAS OBRAS E DO DETALHAMENTO EXECUTIVO DA LIGAÇÃO VIÁRIA SANTOS - GUARUJÁ.

ADVOGADOS: MARCELO FIGUEIREDO (OAB/SP Nº 69.942), EDUARDO LEANDRO DE QUEIROZ E SOUZA (OAB/SP Nº 109.013) E OUTROS.

Trata-se de representação formulada por **ANDRÉ LUÍS IERA LEONARDO DA SILVA**, contra o Edital da Concorrência nº 034/2011, promovido pela **DERSA - DESENVOLVIMENTO RODOVIÁRIO - S.A.**, objetivando a Prestação de serviços técnicos especializados de apoio à elaboração do EIA-RIMA e ao licenciamento ambiental, de consolidação e otimização da alternativa selecionada, de projeto de engenharia, de preparação dos elementos para licitação das obras e do detalhamento executivo da Ligação Viária Santos - Guarujá.

A representante insurge-se contra o ato convocatório alegando, em suma, as seguintes impropriedades:

1-) Da Inadequada Descrição do Escopo Licitado. "Os serviços técnicos especializados de apoio à elaboração do EIA-RIMA e ao licenciamento ambiental não representam o objetivo principal do futuro contrato, como faz crer a redação editalícia. São, na verdade, obrigações secundárias e acessórias ao escopo, tanto que sequer foi requisitada prova de capacitação e experiência para a pontuação técnica, ou mesmo para a habilitação do proponente (...) demonstra que a atividade de serviços técnicos especializados de apoio à elaboração do EIA/RIMA e ao licenciamento ambiental, descrita em destaque no objeto da

licitação, não está relacionada à execução de qualquer atividade que requeira conhecimento de estudos ambientais e, portanto nem poderia constar do título. Nada mais é do que uma atividade de nenhuma relevância para as obrigações do futuro contratado. Tal falha gera consequências danosas ao certame, pois quantas empresas de engenharia que não fazem estudos ambientais deixaram de adquirir o edital pela simples descrição do escopo? Não se pode perder de vista que muitas empresas selecionam editais de seu interesse a partir do aviso de licitação, a partir da descrição do escopo (...). A falha exposta vulnera a regra do artigo 40, inciso I, que impõe como primeiro requisito do edital a indicação do 'objeto da licitação, em descrição sucinta e clara'";

2-) Da Indevida Utilização de Atestados de Qualificação Técnica Como Critério de Pontuação da Proposta Técnica. "A forma de pontuação da proposta técnica, com base em atestados, contraria frontalmente a legislação de regência e o posicionamento firme e constante da Jurisprudência desse Egrégio Tribunal de Contas do Estado. Não há que se confundir a finalidade dos atestados de qualificação técnica, voltados a comprovar condições técnicas mínimas e essenciais para a execução do escopo licitado, com os critérios de avaliação de propostas técnicas apresentadas numa licitação do tipo técnica e preço(...). In casu, ao utilizar os atestados de qualificação técnica como critério de pontuação da proposta técnica, o edital acaba por subverter as finalidades de cada uma das etapas do procedimento. Permite-se, com isso, que os atestados de qualificação técnica sejam analisados com caráter classificatório, ao invés de eliminatório, e ampliam-se as exigências qualitativas e quantitativas em níveis muito superiores àqueles admitidos pelo artigo 30 da Lei 8.666/93(...). O problema no edital da DERSA é agravado pela extrema especificidade da atestação prevista nos critérios de pontuação, conforme será demonstrado em detalhes mais adiante. Em verdade, os requisitos de pontuação foram estipulados como verdadeira barreira de acesso ao certame, ao invés de propiciar o exame qualitativo das propostas técnicas. A estruturação desatende a um postulado fundamental da licitação de técnica a preço, assinalado pelo E. Tribunal de Contas da União, qual seja, o de que 'Os fatores de pontuação técnica devem se restringir a quesitos que reflitam melhor desempenho e qualidade técnica da licitante no serviço a ser prestado, de modo a não prejudicar a competitividade do certame'";

3-) Das Irregularidades dos Critérios de Pontuação da Equipe Técnica. "As falhas editalícias concentram-se nos critérios de pontuação da equipe técnica (item 4.2), justamente o item de maior preponderância na avaliação das propostas, como se vê do quadro de fls. 09 e 10 do edital, que lhe atribui peso equivalente à metade de toda a nota técnica. Em primeiro lugar, cabe apontar o excesso evidente da experiência na tarefa específica, prevista nos quadros de fls. 14/19 do ato convocatório, que definem notas parciais para cada profissional integrante da equipe técnica. o primeiro profissional referido é o Coordenador Geral. Para atribuição de nota máxima de 100 (cem), exige-se a experiência na 'Coordenação de equipe multidisciplinar responsável pela execução de 2 (dois) projetos executivos de sistema viário, que incluam pelo menos 1 interseção, 2 (duas) obras de arte especiais e 2 (duas) passagens inferiores executadas por método 'cut and cover' com uso de paredes diafragmas'. Como se vê, foi requerida não só a experiência em projeto de grande complexidade, abrangendo diversas obras e atividades conjugadas, mas também a experiência em duplicidade, ou seja, em dois diferentes projetos. São poucas as empresas detentoras de um único atestado de projeto com similar configuração no país. As empresas podem ter muitos atestados em todos os tipos de obras solicitadas, mas agrupadas com essa configuração em um único atestado é de uma especificidade absurda. Exigir que a comprovação da experiência em vários tipos de obras seja através de um único atestado é descabida. Como se não bastasse, o Edital ainda atrela a pontuação máxima à experiência em dois projetos com essa complexidade quando a execução de apenas um já seria mais do que suficiente para demonstração plena da experiência profissional, sendo ilegal exigir experiência sobejante, como critério discriminatório. Também salta aos olhos a excessividade do requisito de pontuação máxima para o especialista em projeto de pavimentação, para o qual se pretende comprovação de "elaboração de 06 (seis) projetos de pavimentos flexíveis e de 3 (três) projetos de pavimentos rígidos em diferentes empreendimentos" e, também, para o consultor em projeto de túnel imerso, incluindo metodologia construtiva, com exigência de comprovação "de experiência em 5 (cinco) projetos de túneis pelo método construtivo de túnel imerso em empreendimentos de complexidade similar ao do presente Edital". Ora, em relação ao túnel imerso, vale enfatizar que se trata de projeto sem qualquer precedente no Brasil. É inadmissível pretender prova de experiência anterior em 5 (cinco) túneis imersos, se nenhum outro construído no país. Há um exagero inaceitável do edital, que simplesmente fecha as portas do certame para as

empresas nacionais, que sequer terão condições de comprovar a experiência em um único túnel imerso, o que lhes impedirá de obter a pontuação mínima para classificação da proposta. E mesmo para empresas estrangeiras seria extremamente difícil obter a pontuação máxima da proposta técnica, o que coloca em inegável vantagem eventual empresa que detenha os 5 atestados (...). Portanto, nem mesmo sob pretexto de julgamento qualitativo de propostas técnicas é admissível condicionar a pontuação máxima - que é fundamental para a vitória na licitação - à comprovação de experiência anterior equivalente a 5 vezes o objeto licitado, como é o caso da prova de experiência na elaboração de projeto de túnel imerso. Trata-se de condição restritiva gritante, que ofende os princípios mais básicos e elementares das licitações públicas e inviabiliza a participação de empresas nacionais na licitação."

4-) Da Excessiva, Injustificada e Ilegal Prevalência do Critério Técnico no Julgamento. "Vê-se da redação do item editalício que será atribuída à proposta de maior preço a nota 90, enquanto que para a proposta que apresentar menor preço será atribuída nota 100. Ou seja, qualquer que seja a diferença ente os preços apresentados - e as diferenças poderão ser substanciais haverá uma pequena variação na nota de preço, de 90 a 100. Tal critério praticamente esvazia a relevância da proposta econômica, quando conjugado com o item 9.1 do ato convocatório, que dispõe sobre a classificação final dos licitantes. Como a Proposta Técnica tem o peso 70% para o cálculo da nota final, enquanto que a Proposta de Preço tem o peso de apenas 30%, resulta que com apenas 4,3 pontos de diferença (em 100) entre a proposta com maior nota técnica e qualquer outra proposta, independentemente dos descontos apresentados, a proposta de maior nota técnica sagrar-se-á vencedora. Conclui-se, portanto, que a estruturação dos critérios de pontuação e julgamento do edital gera o desvirtuamento das finalidades da licitação de técnica e preço, na qual a proposta comercial deveria ter peso e influência no resultado do certame."

5-) Irregularidades na Qualificação Econômico-Financeira. "O índice fixado pelo edital para a Solvência Geral, de 1,80, corresponde ao índice de 0,56, de acordo com a fórmula usual de cálculo do grau endividamento acima exposta. Esse índice de 0,56, contudo, não é usualmente previsto nas licitações públicas, mormente nos editais voltados a contratos de vulto elevado(...) deve o edital albergar os requisitos de qualificação econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações pelo futuro

contratado. E o grau de endividamento é um dos elementos essenciais para aferir a capacidade financeira da licitante. Dessa forma, é essencial que o edital seja retificado e contemple requisitos que permitam à Administração aferir se os licitantes dispõem de mínimas condições de idoneidade financeira para o regular cumprimento das obrigações advindas do contrato, tal como determina a Lei e a Constituição."

6-) Irregularidades na Qualificação Técnica. "A comprovação da qualificação técnica foi prevista no item 7.1.16 do edital, nos seguintes termos:

7.1.16. Atestado(s) de desempenho anterior(es) em nome da LICITANTE, expedidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrado na entidade profissional competente (CREA), comprobatório da execução de serviços de características pertinentes e compatíveis ao objeto desta licitação, conforme item abaixo

-Elaboração de estudo de alternativas de traçado;
-Elaboração de projetos para implantação de empreendimentos relativos à infra-estrutura viária, incluindo as especialidades de: geometria, terraplenagem, drenagem, pavimentação, sinalização, iluminação, obras de arte especiais e túneis;
-Elaboração de projetos de obras em "Cut and Cover" com utilização de paredes diafragma.

NOTA 5: Apresentar somente os atestados e/ou as certidões necessárias e suficientes para a comprovação do exigido.

O caráter absolutamente vago e genérico da exigência, sem nem mesmo prever quantitativos mínimos de experiência anterior, corrobora com os questionamentos anteriores, de que os requisitos de habilitação técnica foram maliciosamente embutidos nos critérios de pontuação técnica. Falta até mesmo critérios objetivos para a avaliação da compatibilidade da experiência anterior dos licitantes frente ao item 7.1.16 do ato convocatório. A redação da cláusula editalícia também deixa transparecer uma incongruência no edital. Alguns serviços para os quais houve exigências extremamente rigorosas de experiência anterior na pontuação da proposta técnica (p. ex. 5 projetos de túnel imerso) nem mesmo são mencionados na qualificação técnica. Há um descompasso entre os itens reputados relevantes para a proposta técnica e as parcelas de maior relevância de experiência anterior para a habilitação. Isso comprova a total falta de critério na

estruturação dos requisitos de participação do certame, que serve ao único propósito de restringir o ingresso de interessados na disputa, em manifesto prejuízo do interesse público.”

Nestes termos, requereu o representante fosse a matéria recebida como exame prévio de edital, com suspensão liminar do procedimento licitatório, cuja sessão de recebimento dos envelopes encontrava-se programada para a data de 17 de fevereiro próximo passado, e, ao final, o acolhimento das impugnações com a determinação de retificação do instrumento convocatório.

Por decisão¹ publicada no D.O.E. de 17 de fevereiro de 2012, onde foi determinada a suspensão do andamento do certame, bem como fixado o prazo máximo de 05 (cinco) dias à DERSA - Desenvolvimento Rodoviário S.A., para a apresentação de suas alegações, juntamente com todos os demais elementos relativos ao procedimento licitatório.

A matéria foi submetida ao Egrégio Plenário desta Corte em sessão de 29 de fevereiro de 2012, ocasião em que foi recebida sob o rito processual do **Exame Prévio de Edital**, seguindo-se daí os oficiamentos de praxe.

¹ “A exemplo do teor da recente decisão prolatada pelo E. Tribunal Pleno em sessão de 15/02/2012, sob minha relatoria, nos TCs 041498/026/11 e 000051/989/12-7 (Exame Prévio de Edital), o critério de pontuação para o responsável técnico da licitante, no que se refere à proposta técnica, preconizada nos subitens “4.2 e 4.3”, do edital, que considera aferível o tempo de experiência em “**anos**” para um único profissional designado, com nota mínima a partir de 10 (dez) anos, parece extrapolar a razoabilidade do quesito técnico da experiência profissional, ensejando potencial fator restritivo ao pleito.

Tal questão, não obstante não ter sido alvo de impugnação específica pelo representante, mostra-se suficiente, a meu ver, para uma intervenção desta Corte, com o intento de obstaculizar o prosseguimento da licitação, para análise em sede de exame prévio de edital, por estar caracterizado o indício de ameaça ao interesse público.

As demais questões, juntamente com a acima referida, certamente será objeto de apreciação pelo E. Plenário, quando do julgamento definitivo da representação.

Ante o exposto, e tendo em conta que a sessão de entrega dos envelopes está marcada para o dia 17 de fevereiro próximo, com fundamento no artigo 221, parágrafo único, do Regimento Interno deste Tribunal, **DETERMINO A IMEDIATA PARALISAÇÃO DO CERTAME**, até a ulterior deliberação por esta Corte, devendo a Comissão de Licitação abster-se da realização ou prosseguimento de qualquer ato a ele relacionado.

Fixo o prazo máximo de 05 (cinco) dias à DERSA – DESENVOLVIMENTO RODOVIÁRIO – S.A., para a apresentação das alegações julgadas oportunas, juntamente com todos os elementos relativos ao procedimento licitatório.

Ficam autorizadas, desde já, vista e extração de cópias aos interessados.

Publique-se....”

As justificativas da DERSA vieram pelo protocolado TC-008634/026/12, onde foi alegado, em breve síntese, o seguinte:

1) Relevância da obra (túnel imerso):

1.1) As cidade de Santos e Guarujá abrigam o maior porto da América Latina, que movimenta atualmente 83 toneladas de carga a granel e 2,6 milhões de TEUs em containers, sendo que até 2014 as previsões de crescimento da movimentação do Porto elevam estes números a 230 milhões de toneladas de carga a granel e 9 milhões de TEUs em containers; **1.2)** Santos é a maior cidade do litoral paulista, com 419 mil habitantes, e Guarujá tem aproximadamente 290 mil habitantes, sendo que com a expansão do Porto mais intensa na margem esquerda, no Município do Guarujá, devido a maior disponibilidade de áreas livres, a influência econômica das atividades portuárias deste Município deve crescer significativamente; **1.3)** A ligação pelas rodovias Anchieta e Cônego Domênico Rangoni tem percurso de 45 quilômetros, e como alternativa, existe o sistema de "ferry-boats", operados pela DERSA, que atualmente atende cerca de 22 mil veículos leves, 8 mil motos e de 10 a 12 mil bicicletas por dia; além do transporte de carga, onde durante o dia só podem trafegar caminhões leves, com até 6 toneladas, reservando-se o período da meia noite às seis da manhã para os veículos maiores, limitados a 30 toneladas (não trafegam veículos de transporte coletivo de passageiros); **1.4)** Ocorre que a travessia por balsas compete com o tráfego de navios que entram e saem do porto (35 a 40 navios/dia), causando uma paralisação no tráfego das balsas de 5 a 7 minutos, situação esta que deve ser muito agravada com a expansão do Porto, onde se prevê, na ponta da praia, um movimento de 150 a 200 navios/dia, sendo até mesmo esta a causa dos dois acidentes recentemente havidos com um navio chinês (Zhen Hua 27) e outro panamenho (Nena A); **1.5)** A necessidade de uma ligação direta entre as duas cidades não é recente, e é buscada desde um projeto de túnel imerso concebido em 1927, passando por propostas de ponte elevadiça, ponte helicoidal e ponte estaiada; **1.6)** Em 2010, a Secretaria de Logística e Transportes do Estado de São Paulo encomendou à DERSA um estudo para definir uma travessia que atendesse os

objetivos traçados por aquela Secretaria: - a primeira etapa foi de coleta de dados, onde foram levantados todos os estudos e projetos existentes de travessias na região, as restrições devido à base área do Guarujá e exigências da autoridade portuária, além dos dados geológico-geotécnicos da região; - paralelamente, foi realizado um abrangente estudo de demanda e a simulação da atratividade de viagens para os diversos modais de transporte; - o estudo mostrou que as alternativas do meio do canal, na região de Vicente de Carvalho, representavam melhor desempenho considerando o atendimento aos veículos de passeio, de transporte público, de caminhões, bicicleta e pedestres; - analisando os aspectos geológico-geotécnicos, as condicionantes construtivas, a articulação com o sistema viário e os impactos no meio urbano e nas edificações com caráter histórico, a alternativa selecionada foi a localização na região de Outeirinhos, próxima ao Concais, pois, além de atender todos os modais listados, permite a inserção do VLT - Veículo Leve sobre Trilhos, cuja linha poderá ser estendida para o Guarujá; - a estimativa de custos do túnel submerso é muito próxima à da ponte estaiada da ponta da praia, sendo que o túnel atende maior número de modais, inclusive o VLT, bicicleta e pedestres, além de reduzir significativamente a demanda no sistema "ferry-boat", podendo até, no futuro, substituí-lo; **1.7)** A obra não pode ser mais adiada, devido ao crescimento das duas cidades envolvidas, do volume de carga do Porto, dos projetos de expansão dos terminais de contêineres e cargas gerais, bem como as atividades do Pré-Sal.

2) Descrição do objeto:

2.1) O delineamento do objeto está bastante claro nos itens "1.1" a "1.9", nos itens "1.2" e "3" do Anexo V, e além disso, ao cuidar do Critério de Medição no item "6" do Anexo V, o edital é claro ao indicar os produtos emitidos que serão remunerados em cada etapa e o seu peso na remuneração; **2.2)** Quanto à elaboração do EIA-RIMA e ao licenciamento ambiental, como se depreende da leitura do dispositivo destacado, a atuação da eventual Contratada se limitará aos serviços técnicos especializados de APOIO a essas atividades ambientais, as quais serão objeto de Consultoria Ambiental a ser contratada por procedimento licitatório próprio; **2.3)** O objetivo, evidentemente, é que a vencedora da presente licitação

coopere com a Consultora Ambiental que vier a ser contratada, de forma a compartilhar as informações obtidas ao longo de seu trabalho; **2.4)** O serviço técnico de apoio previsto no Edital reflete a preocupação da DERSA com os aspectos ambientais do projeto, os quais, diante das exigências dos órgãos de controle ambiental, assumem importância cada vez maior no desenvolvimento das obras públicas; **2.5)** Justamente por não se tratar de atividade específica da área ambiental é que o serviço de APOIO à elaboração do EIA-RIMA e ao licenciamento ambiental integra o escopo do presente Edital. Como dito, o serviço técnico de consultoria ambiental será contratado por meio de procedimento licitatório próprio.

3) Critérios de pontuação da proposta técnica e a Súmula nº 22, do Tribunal de Contas do Estado:

3.1) É equivocada a afirmação do representante, vez que são três os aspectos a serem considerados na avaliação da Proposta Técnica (n.1 - Conhecimento do Problema, n.2 - Plano de Trabalho e n.3 - Equipe Técnica); e em relação à Equipe Técnica (n.3), conforme o item 3.1.3, deverá ser apresentada a relação de seus integrantes com experiência em trabalhos técnicos compatíveis com o objeto da licitação, comprovada através da apresentação de atestados ou certidões por pessoa jurídica de direito público ou privado acompanhado de Certificado de Acervo Técnico - CAT do CREA e dos respectivos currículos dos Profissionais Técnicos de Nível Superior, máximo de 3 (três) páginas por currículo, conforme modelo Anexo VI do Edital; **3.2)** Este procedimento de avaliação tem amparo no inciso I, do § 1º, do artigo 46, da Lei nº 8.666/93, onde está prevista a qualificação das equipes técnicas.

4) Critérios de pontuação da equipe técnica:

4.1) Vale destacar que o objeto do presente Edital apresenta elevada complexidade técnica, vez que a elaboração de Túnel Imerso engloba inúmeras atividades, extremamente especializadas, que exigem o trabalho de uma equipe com profissionais altamente capacitados; **4.2)** Tendo em vista o objeto desta licitação, qual seja, a elaboração de Projetos e Estudos técnicos, fácil concluir que se trata

de prestação de serviço na qual imperam características intelectuais, ou seja, a Equipe Técnica, que desenvolverá os Projetos e Estudos, assume relevância ímpar, de sorte que a ponderação da pontuação da equipe técnica, em 50% da nota total da proposta técnica, justifica-se pelas características dos trabalhos a serem desenvolvidos; e bem por isso, a DERSA apresenta critérios claros e objetivos de avaliação de cada profissional integrante da Equipe da Licitante; **4.3)** As notas da Equipe serão variáveis de acordo com o I) tempo de experiência na área de atuação e com a II) experiência na tarefa específica de cada profissional, sendo os critérios de pontuação da experiência dos profissionais divididos em: • experiência em tarefa específica, com fator de ponderação de 0,4; subdivididos em cinco classes de pontuação com notas variando de 20 a 100 pontos com intervalos de 20 em 20; • e tempo de experiência na área de atuação, com fator de ponderação de 0,6; foi dividido em 6 classes, variando de zero a 100, com intervalos de 20 pontos; já no tocante à experiência em tarefa específica, ponto de inconformismo do Representante, para cada categoria profissional foi delineado um rol de atividades com sua respectiva pontuação, variando de 20 a 100 pontos; **4.4)** Os critérios de avaliação são objetivos e obedecem a uma proporcionalidade, e quanto maior a experiência, maior a nota de cada profissional, ressaltando-se que as descrições das atividades que compõem os patamares de avaliação da "experiência em tarefa específica" guardam total pertinência com o objeto da licitação; **4.5)** A possibilidade da contratação de consultores internacionais, por si só, já afasta o argumento risível do Representante de que "*..não poderia o Edital exigir capacitação específica em túnel imerso em relação ao Consultor em projeto de túnel imerso, pois somente empresas estrangeiras possuirão tal atestado..*", além do que, a finalidade de todo esforço técnico da DERSA é a implantação de "Túnel Imerso", sendo impensável que não haja um profissional altamente especializado nesse tipo de empreendimento vinculado à empresa que desenvolverá os Projetos e Estudos; **4.6)** Não se pode olvidar a possibilidade de formação de consórcios, com a participação de até 03 (três) empresas, inclusive entre brasileiras e estrangeiras, visando maior competitividade e a facilitação para a participação de empresas nacionais;

4.7) Pretendeu ainda o Recorrente comparar o edital impugnado com o edital publicado pela Companhia Docas de São Sebastião com o objetivo de contratação de empresa de consultoria especializada para a prestação de serviços técnicos de engenharia consultiva para a elaboração de projetos básico e executivo para a ampliação da capacidade portuária de São Sebastião; entretanto, o referido Edital não guarda qualquer relação com as atividades da DERSA e, muito menos, com o objeto da presente licitação, não tendo qualquer utilidade tal comparação.

5) Preponderância da nota técnica sobre a proposta comercial:

5.1) A prevalência da nota técnica sobre a comercial se dá em virtude da previsão contida no item 9.1.1² do Edital, que traz a fórmula de cálculo da nota final, onde é atribuído peso 7 à nota técnica, enquanto a nota da proposta comercial possui peso 3; **5.2)** Por se tratar de uma licitação do tipo "técnica e preço", tal formatação é plenamente possível, enquadrando-se no exercício da discricionariedade administrativa.

6) Índices contábeis:

Os índices contábeis exigidos no edital estão em consonância com o § 5º, do artigo 31, da Lei nº 8.666/93:

"7.1.13. (...):

índice de Liquidez Geral - LG:

$LG = (AC + RLP) / (PC + PNC) \Rightarrow$ maior ou igual a 1,30

índice de Liquidez Corrente - LC:

$LC = (AC / PC) \Rightarrow$ maior ou igual a 1,40

Solvência Geral - SG:

$SG = (AT) / (PC + PNC), \wedge$ maior ou igual a 1,80

² 9.1.1. Após análise das Propostas Técnicas e Comerciais, será estabelecida a pontuação final das LICITANTES, de acordo com a média ponderada das valorizações, de acordo com a seguinte fórmula:

NF = (0,70 X NT + 0,30 X NP), sendo:

NF = nota final

NT = nota da proposta técnica

NP = nota da Proposta Comercial

ONDE:

AC = Ativo Circulante

PC = Passivo Circulante

RLP = Realizável a Longo Prazo

PNC = Passivo Não Circulante

AT = Ativo Total

SG = Solvência Geral".

7) Qualificação técnica operacional:

7.1) Objetivando a maior competitividade do certame, a DERSA optou por não exigir quantitativos mínimos, requerendo apenas a comprovação de aptidão para desempenho "*pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação*"; **7.2)** E exatamente porque o desempenho a ser comprovado pela Licitante deve ser pertinente e compatível, e não idêntico, é que a DERSA apresentou, como parâmetro, os serviços relacionados com a "*elaboração de estudo de alternativas de traçado; elaboração de projetos para implantação de empreendimentos relativos à infraestrutura viária, incluindo as especialidades de geometria, terraplenagem, drenagem, pavimentação, sinalização, iluminação, obras de arte especiais e túneis; Elaboração de projetos de obras em "Cut and Cover" com utilização de paredes diafragma*".

8) Tempo de experiência na área de atuação:

8.1) A DERSA empregou o princípio da razoabilidade e da proporcionalidade para estabelecer uma correlação lógica com os demais quesitos da proposta técnica, de maneira que são utilizadas faixas intermediárias de pontuação, graduando adequadamente o "tempo de experiência" para abranger o maior número de concorrentes ao pleito e selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração; **8.2)** Como se observa, existem 6 (seis) faixas intermediárias de avaliação no caso do Coordenador Geral e dos Especialistas, e estes só terão nota zero e, conseqüentemente, serão desclassificados, se tiverem menos de 3 (três) anos de experiência comprovada na área de atuação; **8.3)** Evidentemente, diante da complexidade técnica do objeto do Edital, impossível admitir profissionais da Equipe Técnica com tão pouca experiência, vez que profissionais com menos de 3 anos de experiência enquadram-se como "JÚNIOR" ou TRAINEE e, por certo, não

possuem expertise necessária para lidar com resolução de problemas advindos de um projeto com a dimensão do objeto do Edital; **8.4)** Por sua vez, os CONSULTORES só terão nota zero se não comprovarem experiência, situação esta bem diferente daquela verificada nos TCs 04198/026/11 e 00051/989/12-7 , tida como parâmetro para suspender o presente certame; **8.5)** Veja-se que já obterá pontuação mínima aquele que tiver menos de 10 anos de experiência (20 pontos), de sorte que não há desclassificação, portanto, daquele que apresentar consultor com menos de 10 anos de experiência na área de atuação.

Posteriormente, a DERSA ingressou uma vez mais nos autos para complementar seus esclarecimentos com novos documentos técnicos a respeito da obra, onde foram destacados diversos aspectos de engenharia, valendo destacar o seguinte:

1) Existem no mundo mais de 100 túneis imersos. No Brasil, nenhum foi construído até o momento. Sua construção engloba inúmeras atividades, tais como os aspectos geotécnicos voltados para a execução de estruturas subaquáticas, as técnicas de investigação do subsolo e, também, as atividades relacionadas à metodologia construtiva;

2) De acordo com Cintia Cristiana Schultz e Roberto Kochen, "a denominação 'imerso' provém da metodologia executiva do túnel; toda a estrutura é dividida em elementos e estes quando prontos são transportados e imersos na lâmina d'água". E continuam, lançando mão dos conceitos apresentados por Saveur&Grants: "Portanto, um túnel imerso consiste de vários elementos pré-fabricados, que são transportados até o local de assentamento por flutuação, e instalados um a um, abaixo do nível d'água. Cada elemento é geralmente instalado em uma trincheira (dragada previamente) no leito do canal, enquanto a construção da estrutura é feita em região seca. A fabricação dos elementos é feita em docas ou em locais especiais (Saveur&Grants, 1993)".

A Chefia da Assessoria Técnica manifestou-se pela improcedência da representação, podendo destacar, de seu parecer, o seguinte:

1) Não vislumbro ainda a irregularidade apontada pelo representante no tocante à indevida utilização dos atestados de qualificação técnica como critério de pontuação técnica porque enquanto na fase de habilitação o subitem 7.1.16 pede atestado de capacitação em nome da licitante, os critérios para formação da nota técnica, descritos no subitem 4.2, tomam por parâmetro o tempo de serviço do responsável técnico na área, o que chama "tempo de experiência", pressupondo a análise de currículo e de atestados ou certidões de acervo técnico, documentos relacionados a qualificação profissional, não se confundindo com aqueles primeiramente mencionados.

2) Aliás, cabe ressaltar, que o "tempo de experiência" aqui questionado foi estabelecido de forma proporcional, variando de 0 a 100, com intervalos de 20 pontos, dando oportunidade, desta forma, aos profissionais que integrarão a equipe técnica com o mínimo de experiência.

3) Além disso, não podemos desconsiderar a vultuosidade dos serviços que demandam conhecimentos específicos e experiência em grau acima da média de mercado.

4) A especificidade dos atestados abordada pelo representante também não procede, já que os serviços eleitos estão em perfeita consonância com o objeto e se fazem necessários diante da própria peculiaridade e magnitude dos serviços.

5) Observo que referidas questões refletem instrumentos anteriormente examinados por este Tribunal, onde foi decidido não existir qualquer grau de restritividade no tocante a este tipo de avaliação, como a exemplo dos autos dos TC 40248/026/11, TC 40441/026/11, TC 40325/026/11, TC 41498/026/11, TC 41548/026/11 e TC 51/989/12-7;

6) A falta de quantitativos para comprovação da qualificação técnica também não me parece passível de alteração, tendo em vista referidos parâmetros existirem, exclusivamente, para dimensionar sua pertinente compatibilidade com o objeto. Presume-se, com isso, que as quantidades que serão consideradas deverão atender aos limites considerados como ideais pela Súmula 24.

A Procuradoria da Fazenda do Estado filiou-se ao parecer da Chefia da Assessoria Técnica e se pronunciou pela improcedência da representação.

Ao final, a SDG também se pronunciou pela improcedência da representação, em suma, arguindo as mesmas razões da Chefia da Assessoria Técnica.

É o relatório.

NPG/.

SECÇÃO ESTADUAL

Trata-se de representação formulada por **ANDRÉ LUÍS IERA LEONARDO DA SILVA**, contra o Edital da Concorrência nº 034/2011, promovido pela **DERSA - DESENVOLVIMENTO RODOVIÁRIO - S.A.**, objetivando a Prestação de serviços técnicos especializados de apoio à elaboração do EIA-RIMA e ao licenciamento ambiental, de consolidação e otimização da alternativa selecionada, de projeto de engenharia, de preparação dos elementos para licitação das obras e do detalhamento executivo da Ligação Viária Santos - Guarujá.

Acolho integralmente os pareceres dos órgãos técnicos e da PFE

A DERSA apresentou uma extensa descrição a respeito do empreendimento que está relacionado com os serviços de engenharia que se pretende contratar através do presente certame licitatório, além de ter trazido à colação um farto repertório de documentos técnicos que estão a lastrear a opção discricionária pela consecução do projeto de ligação entre os Municípios de Santos e Guarujá, através de um túnel submerso a ser executado pela tecnologia descrita nas duas intervenções do órgão licitante nestes autos.

Em suma, o que se evidenciou nestes autos foi a existência de justificativas coerentes e satisfatoriamente embasadas em premissas de ordem técnica, tanto no que tange às demandas de ordem pública e aos levantamentos feitos pela Administração a fim de apurar a melhor alternativa, dentre aquelas até então apresentadas, como no tocante às razões que levaram à opção pela tecnologia a ser utilizada na execução do empreendimento que se almeja. Veja que a DERSA chega a sustentar, através de suas projeções, que os custos deste túnel submerso se aproximam daqueles envolvidos em uma ponte estaiada.

Portanto, e ao menos no caráter apriorístico que é próprio do rito processualístico aplicável a esta matéria, não merecem prosperar algumas argumentações, do autor da representação, direcionadas exatamente contra a opção discricionária do administrador por adotar a solução tecnológica do túnel submerso, mesmo porque esta questão demandaria uma dilação probatória incompatível com o rito sumário do exame prévio de edital.

No que tange à questão que motivou a concessão da ordem de suspensão liminar do procedimento licitatório³, uma nova leitura das cláusulas editalícias envolvidas, por ocasião desta apreciação da matéria, revela-nos alguns aspectos a serem necessariamente ponderados.

Primeiramente, temos o artigo 46, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93⁴, acolhe a valoração de propostas técnicas também no que tange à qualificação da equipe técnica da licitante.

De outra parte, o escopo do objeto deste certame licitatório, em síntese, é a viabilização dos projetos básico e executivo para a viabilização de empreendimento com visível singularidade, além do que, uma leitura mais atenta das regras editalícias vem a demonstrar pontuação que varia entre diversas escalas parciais de pontuação, até que se atinja a pontuação máxima⁵.

³ “A exemplo do teor da recente decisão prolatada pelo E. Tribunal Pleno em sessão de 15/02/2012, sob minha relatoria, nos TCs 041498/026/11 e 000051/989/12-7 (Exame Prévio de Edital), o critério de pontuação para o responsável técnico da licitante, no que se refere à proposta técnica, preconizada nos subitens “4.2 e 4.3”, do edital, que considera aferível o tempo de experiência em “anos” **para um único profissional designado, com nota mínima a partir de 10 (dez) anos**, parece extrapolar a razoabilidade do quesito técnico da experiência profissional, ensejando potencial fator restritivo ao pleito....”.

⁴ “1 - 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;” (grifo nosso).

⁵ **Coordenador Geral:** - acima de 15 anos = 100 (cem); - acima de 12 até 15 anos = 80 (oitenta); - acima de 8 até 12 anos = 60 (sessenta); - acima de 5 até 8 anos = 40 (quarenta); - de 3 até 5 anos = 20 (vinte); - menos de 3 anos (zero).

Ademais, pelo que se extrai das cláusulas, e até mesmo pelo declarado na peça de defesa da DERSA, são pontuações eminentemente classificatórias, e que não estão a levar a uma desclassificação automática, vez que as únicas hipóteses objetivas são aquelas do item "4.3"⁶.

Nesta conformidade, e assim como os órgãos técnicos que aqui oficiaram, não estou a vislumbrar uma ausência de razoabilidade e proporcionalidade entre tais disposições editalícias e a natureza do objeto pretendido pela Administração, mesmo porque o caso apreciado nos processos TC-041498/026/11 e TC-000051/989/12-7 não se mostra similar ao presente, pois naquela matéria havia a desclassificação sumária de propostas que não cumprissem cada requisito individual mínimo dos quesitos, o que não está a ocorrer neste caso.

No que tange aos demais critérios de pontuação técnica impugnados pelo representante, não procede a insurgência, vez que os parâmetros de pontuação estão colocados de maneira clara e objetiva, sem qualquer ameaça de prejuízo ao primado do julgamento objetivo, e também sem qualquer evidência de algum desvio de finalidade claro no juízo de discricionariedade do administrador, até mesmo em relação ao enunciado da Súmula n° 22, deste Tribunal, vez que a experiência profissional ali aferida está a se relacionar com o inciso I, do § 1º, do artigo 46, da Lei Geral de Licitações, no trecho do dispositivo relacionado com *"a qualificação das equipes técnicas a serem mobilizadas para a sua execução"*.

Especialistas em Projetos da Área: - acima de 12 anos = 100 (cem); - acima de 10 até 12 anos = 80 (oitenta); - acima de 8 até 10 anos = 60 (sessenta); - acima de 5 até 8 anos = 40 (quarenta); - de 3 até 5 anos = 20 (vinte); - menos de 3 anos (zero).

Consultor em Tecnologia e Projetos da Área: - acima de 15 anos = 100 (cem); - entre 10 e 15 anos = 60 (sessenta); - menos de 10 anos = 20 (vinte); - experiência não comprovada = 0 (zero).

⁶ "4.3. Serão desclassificadas as Propostas Técnicas que:

- Não atingirem a nota mínima de 60 (sessenta) pontos (NT);
- Não atingirem no mínimo 50% (cinquenta por cento) das notas máximas em cada uma das alíneas (n.1, n.2 e n.3):
- Obtiverem nota nula em qualquer quesito;
- Não apresentarem o item 3 - Proposta Técnica e não estarem em conformidade com os modelos do Edital".

Do mesmo modo, não merece prosperar a queixa do representante contra o item "9.1.1"⁷, do edital, vez que a preponderância da nota final da proposta técnica sobre a proposta comercial, na proporção que está definida neste edital, é usualmente aceita na jurisprudência desta Corte para licitações do tipo "técnica e preço" que também contemplavam a elaboração de projetos.

Prosseguindo, temos a insurgência do representante contra a descrição do objeto, o que também não se mostra em condições de prosperar, vez que a definição se mostra clara e suficiente, não havendo como estabelecer qualquer evidência no sentido de haver algum prejuízo à formulação das propostas. A propósito, foi observado pela Chefia da Assessoria Técnica que *"..além da Etapa 1, que consiste no apoio ao licenciamento ambiental, a Contratada será responsável pela elaboração do Projeto de Engenharia e do Detalhamento Executivo para a integral execução da obra, bem como, de todas as especificações dos serviços e materiais, além da planilha de quantidades e serviços, memoriais descritivos, informe técnico e outros elementos para a perfeita licitação das obras e ainda, a avaliação dos estudos preliminares fornecidos pela DERSA, a fim de buscar soluções mais otimizadas e viáveis para as obras.."*; de maneira que *"..fico confortável em afirmar que os serviços relativos a elaboração do EIA - RIMA não são o objetivo principal da contratação, mesmo porque a DERSA informou que serão alvo de procedimento licitatório próprio. Ademias, o edital não prevê qualquer demonstração de experiência dos interessados no certame nesta área.."*.

Já em relação aos requisitos para a qualificação técnica do item "7.1.16"⁸, estes também se

⁷ 9.1.1. Após análise das Propostas Técnicas e Comerciais, será estabelecida a pontuação final das LICITANTES, de acordo com a média ponderada das valorizações, de acordo com a seguinte fórmula:

NF = (0,70 X NT + 0,30 X NP), sendo:

NF = nota final

NT = nota da proposta técnica

NP = nota da Proposta Comercial

⁸ "7.1.16. Atestado(s) de desempenho anterior(es) em nome da LICITANTE, expedidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrado na entidade profissional competente (CREA), comprobatório da execução de serviços de características pertinentes e compatíveis ao objeto desta licitação, conforme item abaixo

- Elaboração de estudo de alternativas de traçado;

apresentam de forma clara e objetiva, e estão a se revelar em conformidade com os parâmetros de pertinência e compatibilidade previstos pelo inciso II, do artigo 30, da Lei nº 8.666/93. Ademais, não procede a alegação do representante no sentido de que as parcelas de relevância técnica necessariamente devem requisitar comprovações de quantitativos mínimos, vez que tal aspecto está adstrito à prerrogativa do poder discricionário.

Por fim, adoto o posicionamento da SDG quanto aos índices contáveis definidos no edital, no sentido de que *"..o índice de solvência geral exigido (maior ou igual a 1,80), que corresponde a um índice de endividamento de 0,56, está em perfeita sintonia com a jurisprudência desta E. Corte, que considera aceitável a exigência de valores entre 0,30 e 0,50, demonstrando, in casu, que há a ampliação da condição de participação de eventuais interessadas, as quais possuam um maior passivo.."*.

Ante o exposto, e acolhendo integralmente pronunciamentos da Chefia da Assessoria Técnica, da PFE e da SDG, **VOTO** pela **IMPROCEDÊNCIA** da representação em sede de Exame Prévio de Edital, cessando, deste modo, os efeitos da medida liminar referendada pelo E. Plenário desta Corte, em sessão de 29 de fevereiro de 2012.

Por fim, concluídas as providências e anotações de estilo, archive-se o presente processo.

ANTONIO CARLOS DOS SANTOS
SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO

NPG/.

- Elaboração de projetos para implantação de empreendimentos relativos à infra-estrutura viária, incluindo as especialidades de: geometria, terraplenagem, drenagem, pavimentação, sinalização, iluminação, obras de arte especiais e túneis;
- Elaboração de projetos de obras em "Cut and Cover" com utilização de paredes diafragma.
NOTA 5: Apresentar somente os atestados e/ou as certidões necessárias e suficientes para a comprovação do exigido".