



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

RELATOR - CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI  
22ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara, dia 14/07/2015

### Item 01

**Processo:** TC-027187/026/11

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

**Contratada:** DTA Engenharia 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 e que firmou(aram) o(s) Instrumento(s):** José Luiz Salvadori Lorenzi (Superintendente de Gestão do Programa de Recuperação Ambiental da Baixada Santista) e Marcelo Salles Holanda de Freitas (Diretor de Tecnologia, Empreendimentos e Meio Ambiente).

**Objeto:** Prestação de serviços de monitoramento da qualidade das águas e dos sedimentos da disposição oceânica dos emissários submarinos e dos esgotos afluentes e efluentes das estações de pré-condicionamento dos Sistemas de Esgotos Sanitários do Guarujá, Santos, São Vicente e Praia Grande, bem como monitoramento da qualidade da água doce, sedimentos e organismos no Estuário de Santos e São Vicente e nas zonas litorâneas e adjacentes nos Municípios de Bertioga, Guarujá-Vicente de Cavalho, Cubatão, Santos, São Vicente, Mongaguá, Itanhaém e Peruíbe.

**Em Julgamento:** Licitação – Concorrência. Contrato celebrado em 01-07-11. Valor – R\$4.077.461,47. Justificativas apresentadas em decorrência de assinatura de prazo, nos termos do artigo 2º, inciso XIII, da Lei Complementar nº 709/93, pelo Conselheiro Antonio Roque Citadini, publicada(s) no D.O.E. de 01-05-14.

**Advogado(s):** José Higasi, Moisés Mota Catuaba, Gláucia Maria Saqueti de Castro, Anéia Viana da Silva e outros.

**Procurador(es) da Fazenda:** Evelyn Moraes de Oliveira e Cristina Freitas Cavezale.

**Fiscalizada por:** GDF-8 - DSF-II.

**Fiscalização atual:** GDF-3 - DSF-II.

Tratam os autos de contrato firmado entre a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - Sabesp e a Empresa DTA Engenharia Ltda., objetivando efetuar serviços de monitoramento da qualidade das águas e dos



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

sedimentos da disposição oceânica dos emissários submarinos e dos esgotos afluentes das Estações de Pré Condicionamento dos Sistemas de Esgotos Sanitários do Guarujá, de Santos e São Vicente e da Praia Grande e Monitoramento da qualidade da água doce, sedimentos e organismos no Estuário de Santos e São Vicente e nas zonas litorâneas e adjacentes nos Municípios de Bertioga, Guarujá-Vicente de Carvalho, Cubatão, Santos e São Vicente, Mongaguá, Itanhaem e Peruibe..."

**Referida contratação foi precedida de certame licitatório na Modalidade<sup>1</sup> Concorrência Pública da qual participaram 03 (três) empresas, sendo 02 inabilitadas, sagrando-se vencedora a contratada, pelo critério de técnica e preço.**

**Os órgãos de fiscalização da Casa opinaram no sentido da regularidade da licitação e do contrato (fls. 1381/1386), entendendo que os atos praticados pela Sabesp estão em conformidade com as leis regedoras da espécie.**

**A Unidade Econômica da ATJ e sua chefia (fls. 1388/1390) opinaram pela regularidade da matéria em exame, entendendo que sob os aspectos econômico e financeiro os procedimentos adotados estão em conformidade com as leis que regem a matéria.**

**Tendo em vista do critério de julgamento empregado "técnica e preço", da inabilitação de 02 (duas) competidoras, da retirada da pasta por 28 empresas e de apenas uma classificada, foi solicitada a manifestação da SDG, pelo Auditor-Substituto de Conselheiro - fls. 1392.**

---

<sup>1</sup> - 28 empresas retiraram o edital - fls. 281/284.

- Parecer Técnico-Jurídico - fls. 36/44.

- Preço Compatível Com o Mercado - Fonte: Orçamento Sabesp - fls. 16/26.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

**A SDG opinou pela notificação da Origem - fls. 1395/1396, entendendo que merecem esclarecimentos os seguintes pontos:**

- A Avaliação das propostas técnicas para exame do Conhecimento do Problema - Caracterização Geral da Área de Monitoramento - PT1, e da Metodologia e Plano de Trabalho - PT2 (fl. 68) apresentam critérios com evidentes características subjetivas, haja vista que, para a análise dos quesitos que integram os citados Planos Técnicos, a Sabesp limita-se a indicar as bases para a proposta receber nota 10, sem, todavia, definir os parâmetros utilizados para que as demais notas sejam classificadas como proporcionais<sup>2</sup>.
- A qualificação dos profissionais, o edital estipulou atribuição de notas por número mínimo e máximo de experiências (fl. 69)<sup>3</sup>, sem que conste nos autos qualquer

---

<sup>2</sup> Para o PT1, houve a descrição do seguinte critério em edital, *ipsis litteris*: "Para cada uma das alíneas a) e b) que dividem a Caracterização Geral da Área de Monitoramento, para efeito de julgamento, serão analisados o conteúdo, a capacidade de análise e síntese, o nexa com o escopo licitado e os aspectos relevantes relacionados com o escopo.

Para cada uma das alíneas a) e b) será atribuída nota conforme aspectos a seguir: Nota 10 - nas abordagens/demonstrações/indicações consistentes e precisas. Demais notas proporcionais - nas abordagens/demonstrações/indicações relativas (regra de três)".

Para o PT2, consta a seguinte indicação de critério de pontuação, *in verbis*: "Para cada uma das alíneas a) e d) que dividem a Metodologia e Plano de Trabalho, para efeito de julgamento, serão analisados o conteúdo, a capacidade de análise e síntese, o nexa com o escopo licitado e os aspectos relevantes relacionados com o escopo.

Serão avaliadas as abordagens/demonstrações/ indicações consistentes precisas e conformes quanto à metodologia e plano de trabalho mais coerente e consistente com os objetivos pretendidos e descritos no Escopo da Contratação, observada a concepção básica organizacional proposta, por meio da descrição das atividades previstas necessárias para a execução dos trabalhos.

Para cada uma das alíneas a) a d) será atribuída nota conforme aspectos a seguir:

Nota 10 - nas abordagens e demonstrações consistentes e precisas. Demais notas proporcionais nas abordagens/ demonstrações/indicações relativas (regra de três)".

<sup>3</sup> Para o Coordenador Geral, foi estabelecido o seguinte critério de pontuação: "Nota 10

- Atribuída para o profissional com 04 experiências de coordenação de estudos de monitoramento e avaliação da qualidade ambiental de águas e/ou sedimentos e/ou organismos.

Demais notas



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

justificativa para a quantidade exigida, sendo que, ao final, com relação ao Coordenador Geral e à Equipe Técnica, pontuou alguns atestados já apresentados na fase de habilitação, consoante se verifica em exame aos documentos de fls. 361/495, 735/1004 e 1017/1022, em aparente afronta ao disposto na Súmula nº 22 deste E. Tribunal.

**Considerando as falhas apontadas e pelo princípio da ampla defesa foi assinado prazo a Origem, nos termos da Lei.**

**Em atendimento ao determinado a Sabesp encaminhou suas justificativas e documentos (fls. 1403/1439), alegando, em síntese, que no intuito de buscar a melhor contratação, o objeto foi delineado mediante Termo de Referência que estabeleceu as diretrizes para a execução dos serviços. A avaliação da qualidade das águas por muitas vezes não constitui em tarefa simplificada devendo levar em conta os aspectos físicos, químicos e biológicos, dentre outros, a fim de melhor caracterizar os locais que sofrem os impactos decorrentes dos problemas.**

Acresceu, ainda, a Origem, que qualquer empresa interessada, mesmo que não seja do segmento de mercado a ser contratado, pode baixar os editais diretamente do site da Sabesp sem nenhum custo, interessada ou não, em participar do certame. Há muito não se pode mais vincular a participação em qualquer certame pela simples verificação da quantidade de empresas que fizeram o "download" do edital.

---

Nota 9 para 3(três) experiências comprovadas.  
Nota 8 para 2(duas) experiências comprovadas.  
Nota 7 para 1(uma) experiência comprovada.  
Nota 0 para nenhuma experiência comprovada.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Prosseguiu, informando, que a fase técnica difere essencialmente da fase de habilitação pelo privilégio da primeira por permitir um escalonamento de valores, possibilitando uma real graduação da aderência, compatibilidade e segurança daquilo que se pretende. O parâmetro utilizado para a pontuação com notas proporcionais está implícito no conteúdo dos itens a serem avaliados nos Planos Técnicos, com as informações disponibilizadas no Edital e que são aqueles que auxiliam a formulação das propostas. As características descritivas dos Planos Técnicos propostos não apresentaram itens passíveis de julgamentos subjetivos, estabelecendo atribuição de notas de 0 (zero) a 10 (dez) de acordo com seus níveis de adequação a cada alínea dos Planos Técnicos, considerando-se que as propostas devam conter elementos suficientes para uma correta avaliação.

Aduziu, também, que os Planos Técnicos PT-1 e PT-2 são bastante objetivos em seus julgamentos, uma vez que neste tipo de avaliação a licitante que apresentar melhor conhecimento e entendimento receberá a melhor pontuação e as demais pontuações serão proporcionais, atendidos os critérios de conteúdo, a capacidade de análise e síntese, o nexos com o escopo licitado e os aspectos relevantes relacionados com o escopo apresentados pelos licitantes, que ao serem descritos permitem a aferição do entendimento do objeto contratual pretendido com notas proporcionais. As pontuações adéquam-se devidamente às características desta Concorrência e vem sendo utilizados pela Sabesp, nas licitações técnica e preço deste tipo de serviço.

Por fim, quanto à observância da Súmula 22, a Sabesp tem plena convicção que também fez



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

constar do Edital, critério de julgamento técnico condizente com o caso vertente obedecido o princípio do julgamento objetivo. Ademais, foram observados os princípios da razoabilidade, da legalidade, da igualdade e da isonomia.

**Em face de todo o acrescido, a ATJ por suas Unidades de Engenharia e Econômica, sua Chefia e PFE concluíram pela regularidade da matéria em exame** (fls. 1441/1444), entendendo que acerca da pontuação de atestados apresentados para fins de habilitação se fez necessária a readequação da Súmula<sup>4</sup> 22 aos termos do que dispõe o inciso I, do § 1º, do artigo 46 da Lei 8.666/93, deixando clara a possibilidade de se considerar a capacitação e experiência do proponente e qualificação de suas equipes técnicas.

**A SDG concluiu pela irregularidade da matéria** (fls. 1445/1448), entendendo que o procedimento adotado pela Sabesp não merece guarida, sobretudo porque culminou na ausência de disputa, restando uma única habilitada.

Ademais, no que tange os critérios adotados para a pontuação técnica, as razões de defesa não se mostram aptas a afastar o evidente subjetivismo, ou seja, não definiu objetivamente em que hipótese a proposta técnica seria considerada insuficiente, razoável ou aceitável, afrontando assim, o contido no artigo 40<sup>5</sup>, inciso VII, da Lei 8.666/93.

---

<sup>4</sup> Súmula nº 22 - Em licitações do tipo "técnica e preço" é vedada a pontuação de atestados que comprovem experiência anterior, utilizados para fins de habilitação (sic).

<sup>5</sup> Artigo 40 - O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará obrigatoriamente, o seguinte:

...



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

### É O RELATÓRIO.

### V O T O

Os órgãos da Casa divergiram entre si.

Primeiramente, observo que a manifestação da SDG, além das falhas relativas à subjetividade dos critérios utilizados na avaliação das propostas, apoiou-se, também, na baixa competitividade do certame, pois das 28 empresas que retiraram o edital, houve apresentação de 03 (três) propostas apenas, restando uma única habilitada.

Quanto aos critérios adotados pela Sabesp, no que tange a pontuação técnica, apesar das justificativas, as mesmas não lograram afastar o claro subjetivismo, contrariando o contido no artigo 40, inciso VII, da Lei 8.666/93.

Com efeito, como bem disse SDG "... para a análise do "Conhecimento do Problema - Caracterização Geral da Área de Monitoramento - PT1", e da "Metodologia e Plano de Trabalho - PT2" limitou-se a estabelecer nota 10 (dez) para abordagens/demonstrações consistentes e precisas, sendo as demais notas proporcionais, sem definir objetivamente em que hipótese a proposta técnica seria considerada "insuficiente", "aceitável", "razoável", etc".

---

VII- critério para julgamento, com disposições claras e parâmetros objetivos (sic).



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Ademais, foram considerados na pontuação relativa ao Coordenador Geral e a Equipe Técnica, alguns atestados já apresentados na fase de habilitação, afrontando a Súmula nº 22, desta E. Corte.

Portanto, os atos praticados pela Sabesp não só contrariou a jurisprudência deste E. Tribunal, como se mostrou ofensivos aos princípios da legalidade, isonomia e vantajosidade, redundando em baixa competitividade para o certame.

Por fim, no sentido da irregularidade desses contratos tem decidido esta Corte, conforme TC-44759/026/07<sup>6</sup>.

**Ante o exposto, acompanho a SDG e VOTO NO SENTIDO DA IRREGULARIDADE do Contrato CSS nº 52.506/10, bem como da licitação precedente, na modalidade Concorrência Sabesp CSS nº 52.506/10.**

**Determino, em consequência, a aplicação do artigo 2º, incisos XV e XXVII, da Lei Complementar nº 709/93, com os oficiamentos de praxe.**

Fixo, ainda, o prazo de 60 (sessenta) dias, contados a partir do término do prazo recursal, para que os responsáveis informem a este Tribunal sobre medidas adotadas em virtude da presente decisão.

**ANTONIO ROQUE CITADINI  
Conselheiro Relator**

Era

---

<sup>6</sup> E. Tribunal Pleno - Sessão de 02/04/14.