

TRIBUNAL PLENO – SESSÃO: 29/07/2020
EXAME PRÉVIO DE EDITAL
SEÇÃO MUNICIPAL

(M-002)

Processos: TC-012447.989.20-3 e TC-012479/989/20-4.

Representantes: Vereda Estudos e Execução de Projetos LTDA.; Collett Sons S/A Engenharia Comércio e Indústria LTDA.

Representada: Prefeitura Municipal de Campinas.

Responsável: Jonas Donizette Ferreira – Prefeito.

Assunto: Representações em face do edital da Concorrência nº 17/2019, processo administrativo nº PMC.2018.00024232-63, do tipo “melhor menor valor da contraprestação paga pela Administração Pública com a melhor técnica”, promovida pela Prefeitura Municipal de Campinas, objetivando a contratação de Parceria Público-Privada, na modalidade de concessão administrativa, destinada à realização de investimentos e prestação dos serviços de gestão integrada de resíduos sólidos urbanos (RSU) no Município de Campinas.

Valor Estimado no período de vigência (30 anos): R\$ 10.578.678.590,00.

Valor dos Investimentos: R\$ 982.663.000,00.

Procurador de Contas: Celso Augusto Matuck Feres Junior.

Advogados: Flávia Firgilha da Costa Sousa (OAB/SP 147.953); Felipe Luiz Faria Oliveira Carmona (OAB/SP 427.459); Eduardo Leandro de Queiroz e Souza (OAB/SP 109.013); Júlio César Mariani (OAB/SP 143.303); Ricardo Henrique Rudnicki (OAB/SP 177.566); Luiz Ricardo Ortiz Sartorelli (OAB/SP 248.543).

EMENTA: EXAME PRÉVIO DE EDITAL. PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA. CONCESSÃO ADMINISTRATIVA. GESTÃO INTEGRADA DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS. ADOÇÃO DO TIPO TÉCNICA E PREÇO. INJUSTIFICADA. PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO DESATUALIZADO. AUSÊNCIA DE PLANO MUNICIPAL DE GESTÃO INTEGRADA DE RESÍDUOS SÓLIDOS. ESTUDOS DE VIABILIDADE TÉCNICO-ECONÔMICA DESATUALIZADOS, SINTÉTICOS E INCONSISTENTES. VÍCIOS DE ORIGEM INSANÁVEIS. ANULAÇÃO DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. VEDAÇÃO AO SOMATÓRIO DE ATESTADOS. RESTRITIVA. PROCEDÊNCIA PARCIAL. V.U.

1. A desatualização do Plano de Saneamento Básico do Município e a inexistência do Plano Municipal de Resíduos Sólidos; associado à falta de maiores detalhamentos, inconsistências e desatualização dos estudos de viabilidade econômica; e à injustificada adoção do critério de julgamento de combinação do menor valor da contraprestação a ser paga pela Administração Pública com o de melhor técnica, constituem vícios de origem insanáveis que impõem a

necessidade de se determinar a anulação do certame, na forma do artigo 49 da Lei 8.666/93.

2. É restritiva a limitação ao somatório de atestados para demonstração da qualificação técnica operacional.

MÉRITO

1. RELATÓRIO

1.1. Trata-se de representações formuladas por **VEREDA ESTUDOS E EXECUÇÃO DE PROJETOS LTDA.** e **COLLETT SONS S/A ENGENHARIA COMÉRCIO E INDÚSTRIA LTDA.**, em face do edital da Concorrência nº 17/2019, processo administrativo nº PMC.2018.00024232-63, do tipo “melhor menor valor da contraprestação paga pela Administração Pública com a melhor técnica”, promovida pela **PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS**, objetivando a contratação de Parceria Público-Privada, na modalidade de concessão administrativa, destinada à realização de investimentos e prestação dos serviços de gestão integrada de resíduos sólidos urbanos (RSU) no Município de Campinas.

1.2. A Representante **Vereda Estudos e Execução de Projetos LTDA** reclama dos seguintes aspectos do edital:

a) Não se encontram presentes os excepcionais requisitos que autorizariam a utilização do critério técnica e preço para julgamento das propostas, sendo que o objeto da não é serviço de natureza predominantemente intelectual, não depende de tecnologia nitidamente sofisticada e nem é de domínio restrito, além da respectiva vedação da Súmula nº 21 do TCE/SP, que proíbe tal critério em licitações que envolvam coleta de lixo e implantação de aterro sanitário;

b) Há absoluto subjetivismo no mecanismo estabelecido no edital para pontuação das propostas técnicas, sendo que a Comissão Especial de Licitação avaliará se a licitante “não atendeu” (nota equivalente ao atendimento de 0 a 45%), “atendeu parcialmente” (equivalente ao atendimento de 46% a

85%), ou “atendeu satisfatoriamente” (equivalente ao atendimento de 86% a 100%). Disso decorre, por exemplo, em um cenário em que a licitante A tenha atendido 80% dos requisitos para “Descrição da metodologia a ser adotada na execução dos serviços”, e a licitante B tenha atendido tão somente 50% de tais requisitos: ambas as licitantes poderiam receber 05 pontos para tal requisito. Ou seja, o edital permite que as licitantes que apresentaram propostas muito discrepantes recebam a mesma nota. Além disso, o edital também confere ampla margem de discricionariedade à Comissão Especial de Licitação para indicar os percentuais de atendimento dos requisitos, uma vez que não há qualquer critério objetivo previsto no edital para fazê-lo;

c) A proposta técnica tem peso de 70%, enquanto o preço 30%, o que é inadequado para o objeto, em especial porque não há qualquer justificativa técnica para tanto no processo da licitação;

d) Proibição de apresentação dos envelopes, impugnações e recursos administrativos pelas licitantes por meios distintos da via pessoal, em plena quarentena decretada pelo Governador do Estado em razão da pandemia da COVID-19, impossibilitando ainda de se realizar visitas técnicas, dificuldades na obtenção de documentos e certidões necessários para instruir as propostas a serem apresentadas, além da própria realização da sessão pública de abertura dos envelopes em momento no qual as aglomerações estão expressamente proibidas, com a necessidade representante credenciado.

1.3. A Representante **Collett Sons S/A Engenharia Comércio e Indústria LTDA.**, por sua vez, reclama dos aspectos abaixo sintetizados:

e) Ausência de Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PGIRS), em contrariedade às orientações definidas por ocasião da elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico, à jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, bem como aos comandos normativos da Lei Federal nº 12.305/2010 (Política Nacional de Resíduos Sólidos);

f) Necessidade de realização de nova consulta pública diante das alterações substanciais perpetradas no edital de licitação após a realização das audiências públicas em 2018 e 2019;

g) Aglutinação de atividades econômicas distintas no objeto da licitação e inadequação da escolha da modalidade de parceria público privada. A relevância da necessidade de implementação e operação de infraestrutura relacionada à segregação e valorização dos resíduos é, por assim se dizer, a única justificativa para a escolha da modelagem parceria público-privada, mas a previsão específica de implementação e operação dessa infraestrutura com a discriminação de todos os valores a serem investidos, não consta devidamente do instrumento convocatório;

h) Ausência de correlação lógica entre a atestação técnica exigida e o objeto licitado, em detrimento da ampla competitividade do certame. Os atestados indicados como requisitos para a habilitação técnica dos licitantes dizem respeito a questões relacionadas à logística, e não ao objeto principal da concessão, isto é, a segregação e valorização e destinação final dos resíduos sólidos, motivo pelo qual se verifica claro descasamento entre a atestação exigida e objeto licitado. Não há, dentre os critérios de habilitação exigidos para a participação na presente licitação, um único sequer que faça referência à demonstração de expertise técnica para recuperação energética, além do que, tecnicamente, a especificidade de relevante pontuação a serviços comuns aglutinados à valorização energética não se justifica, constituindo tão somente motivo para a restrição da competição no certame;

i) Falta de alinhamento entre as premissas técnicas utilizadas neste instrumento convocatório e as premissas derivadas dos estudos técnicos e normas de regência;

j) Vagueza e imprecisão dos termos do Edital, em detrimento de critérios claros para garantia do julgamento objetivo das propostas. Ocorre que as previsões em questão consubstanciam exigências, parâmetros e indicadores de análise

com relevante carga de avaliação subjetiva, além do que não há critérios de gradação das notas de cada quesito técnico e o conteúdo mínimo descrito carece de gradação de itens pontuáveis mesmo em caso de atendimento parcial;

l) Restrições injustificadas para a apresentação de atestados técnicos pelos licitantes, com limite numérico de somatório de até dois atestados, e limite temporal de somatório a período simultâneo de execução de 12 meses. Inadequada exigência de comprovação da qualificação técnico-operacional mediante apresentação de Certidão de Acervo Técnico;

m) Direcionamento do certame à empresa/consórcio local já atuante no Município de Campinas, evidenciada, inclusive, pela exigência de atestação relativa a implantação de contêineres única e exclusivamente em razão de objeto previamente licitado e com contrato vigente e executado por empresa potencial licitante;

n) Omissões editalícias prejudiciais à formulação de propostas compatíveis com o objeto licitado. Ausência de parâmetros para definição da equação econômico-financeira. Ofensa aos artigos 18, VI, VII, e IX, da Lei Geral de Concessões e 5º, I, da Lei de PPP. Lacunas não reveladas durante o processo licitatório que são apenas de conhecimento da empresa responsável pela realização de estudos preliminares à licitação, atual prestadora dos serviços de limpeza urbana e potencial licitante. Indevida vantagem e quebra de isonomia entre os potenciais competidores;

o) Indevida restrição ao número de licitantes em consórcio.

1.3. Nestes termos, requereram as Representantes fosse concedida a liminar de suspensão do procedimento licitatório, e, ao final, o acolhimento das impugnações, com a determinação de retificação do ato convocatório.

1.4. As críticas articuladas quanto a inadequação dos critérios de avaliação das propostas técnicas e deficiência de informações quanto aos investimentos a serem realizados, forneceram indícios de descompasso do edital com a jurisprudência desta E. Corte e de inobservância ao artigo 3º, da Lei nº 8.666/93.

1.5. Verificada, portanto, a existência de questões suficientes para a intervenção desta Corte e, na medida em que a data designada para o recebimento das propostas, 05/05/2020, não propiciaria a submissão da matéria ao Tribunal Pleno, nos termos do que dispõe o Parágrafo único do Artigo 221 do Regimento Interno desta Corte, por decisão publicada no DOE de 01/05/2020, determinei a suspensão do andamento do certame, bem como fixei o prazo máximo de **05 (cinco) dias** à **PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS** para a apresentação de suas alegações e justificativas às insurgências constantes da representação, juntamente com todos os demais elementos relativos ao procedimento licitatório.

As medidas preliminares foram referendadas pelo Egrégio Plenário na sessão de 06/05/2020.

1.6. Notificada, a Prefeitura ofertou justificativas e esclarecimentos por meio dos quais sustenta a conformidade do ato convocatório.

1.7. Os setores especializados da **Assessoria Técnica**, a d. **Chefia de ATJ** e o d. **Ministério Público de Contas** se manifestaram no sentido da **procedência parcial** das impugnações, propondo que se determine a **anulação** do certame.

1.8. Consta no evento 69 de ambos os processos requerimento de juntada de memoriais e documentos protocolizados às 14:10 de ontem.

É o relatório.

TRIBUNAL PLENO
EXAME PRÉVIO DE EDITAL

SESSÃO: 29/07/2020
TC-012447/989/20-3
TC-012479/989/20-4

SEÇÃO MUNICIPAL

2. VOTO

2.1. Trata-se de representações formuladas por **VEREDA ESTUDOS E EXECUÇÃO DE PROJETOS LTDA.** e **COLLETT SONS S/A ENGENHARIA COMÉRCIO E INDÚSTRIA LTDA**, em face do edital da Concorrência nº 17/2019, processo administrativo nº PMC.2018.00024232-63, do tipo “melhor menor valor da contraprestação paga pela Administração Pública com a melhor técnica”, promovida pela **PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS**, objetivando a contratação de Parceria Público-Privada, na modalidade de concessão administrativa, destinada à realização de investimentos e prestação dos serviços de gestão integrada de resíduos sólidos urbanos (RSU) no Município de Campinas.

O intuito da Prefeitura de Campinas é instituir um novo modelo de gestão de limpeza urbana com pretensão de reciclagem máxima dos resíduos através da implementação de Centro Integrado de Reciclagem e Valoração dos Resíduos (CIVAR), unidade que processará quase todo o resíduo sólido coletado no Município.

O valor estimado da PPP, definido no item 4 do Edital, é de R\$ 10.578.678.590,00 (dez bilhões, quinhentos e setenta e oito milhões, seiscentos e setenta e oito mil, quinhentos e noventa reais), data base de março de 2019, e corresponde a estimativa das Contraprestações a serem pagas pelo Poder Concedente ao longo do prazo da concessão (30 anos).

Preliminarmente, quanto aos memoriais cuja juntada foi requerida no evento 69 de ambos os processos às 14:10hs de ontem, com os

feitos já pautados, observo que a instrução processual já se encontra finalizada, que as questões impugnadas foram submetidas ao contraditório, com oportunidade para o exercício da ampla defesa.

Desta forma, em prestígio ao rito sumaríssimo próprio desta via processual, deixo de considerar no presente voto as alegações apresentadas sob a forma de memoriais e os documentos que a acompanham.

À Representada fica preservada a faculdade de articular novas considerações em eventual sede recursal, se assim o desejar.

2.2. A instrução processual evidenciou a presença de vícios que inviabilizam o prosseguimento da licitação na forma concebida pela Municipalidade.

São questões que residem em atos e procedimentos da fase preparatória e de planejamento que certamente precedem a formulação do edital.

As impropriedades que tratarei neste tópico não podem ser superadas mediante retificações pontuais no ato convocatório e impõem, assim, o retorno à fase interna e preparatória do certame, a fim de que sejam efetivamente observadas as normas e princípios de regência.

2.2.1. Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos.

A Municipalidade informou que o Decreto Municipal nº 18.199, de 19/12/2013, instituiu o Plano Municipal de Saneamento Básico no Município de Campinas e que o objeto da PPP foi totalmente fundamentado no referido Plano, prevendo a valorização dos Resíduos Sólidos Urbanos através da maximização da reciclagem, entre outras ações.

Porém, a análise do setor especializado da Assessoria Técnica (evento 58) destacou que o Produto 3 do PMSB (Programas e Ações) estabelece que ocorrerá revisões periódicas em prazo não superior a 4 (quatro) anos. Portanto, o Plano Municipal de Saneamento Básico deveria ter sido revisado, no máximo, até 2017.

Não foi encontrada no edital qualquer informação sobre como e onde é possível consultar a citada revisão do Plano Municipal de Saneamento Básico e não foi demonstrada se essa atualização realmente existe.

Segundo a Assessoria Técnica de Engenharia, *“a ausência de informações sobre a necessária revisão do Plano Municipal de Saneamento Básico, que deveria ter ocorrido em 2017 e supostamente ocorreu em maio/2019, não possibilita a checagem se o mesmo contém o necessário Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PGIRS) com o conteúdo previsto nos 19 (dezenove) incisos do art. 19 da Lei 12.305/2010.”* (evento 58)

Em outras palavras, não há demonstração de que o defasado Plano Municipal de Saneamento Básico, instituído pelo Decreto Municipal nº 18.199, de 2013, atende o previsto no o art. 19, § 1º Lei 12.305/2010.

Quanto ao Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, muito embora o edital faça menções ao mesmo, tal documento não foi disponibilizado pela Prefeitura.

O reflexo desse contexto é um planejamento e previsão de serviços que podem não atender à realidade atual dos resíduos sólidos no município de Campinas, com impactos no futuro da PPP, com prazo de 30 anos.

A agravar o cenário de um planejamento estruturado sob bases desatualizadas, o Anexo VII (Diagnóstico Atual do Sistema de Limpeza Urbana de Campinas) apresenta informação que foi elaborado com base em dados

disponíveis até 2010, revelando uma defasagem de 10 anos, e que não foram considerados as informações constantes no Anexo II – B do Edital que apresenta a 5ª Caracterização dos Resíduos Sólidos Provenientes da Coleta Regular Domiciliar e da Varrição de Vias e Logradouros Públicos com dados mais recentes (agosto/2018).

Em adição aos pontos examinados pela ATJ-Engenharia, destaco que o parecer da respectiva Chefia de ATJ (evento 58) identificou que muitos dos itens pontuáveis na proposta técnica já deveriam constar do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, nos termos do artigo 19 da Lei nº 12.305/10, a saber:

- a) diagnóstico da situação dos resíduos sólidos gerados no respectivo território, contendo a origem, o volume, a caracterização dos resíduos e as formas de destinação e disposição final adotadas;
- b) identificação de áreas favoráveis para disposição final ambientalmente adequada de rejeitos, observado o plano diretor de que trata o § 1º do art. 182 da Constituição Federal e o zoneamento ambiental, se houver;
- c) procedimentos operacionais e especificações mínimas a serem adotados nos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, incluída a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos e observada a Lei nº 11.445, de 2007;
- d) regras para o transporte e outras etapas do gerenciamento de resíduos sólidos de que trata o art. 20, observadas as normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama e do SNVS e demais disposições pertinentes da legislação federal e estadual;
- e) programas e ações de educação ambiental que promovam a não geração, a redução, a reutilização e a reciclagem de resíduos sólidos;

f) programas e ações para a participação dos grupos interessados, em especial das cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda, se houver;

g) sistema de cálculo dos custos da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, bem como a forma de cobrança desses serviços, observada a Lei nº 11.445, de 2007.

A insurgência que anota a falta de alinhamento técnico entre as premissas do edital e os requisitos legais é, portanto, procedente face ao panorama evidenciado na instrução processual, de inexistência do Plano Municipal de Resíduos Sólidos e desatualização do Plano de Saneamento Básico do Município, agravado pela utilização de dados de 2010 para a composição do *“Diagnóstico da Situação Atual da Limpeza Urbana e do Manejo dos Resíduos Sólidos Urbanos em Campinas, Objetivos e Metas”*.

Pelo exposto, a desatualização do Plano de Saneamento Básico do Município, com seus reflexos no dimensionamento do objeto e na atividade de elaboração de propostas condizentes com a realidade atual para uma PPP desta magnitude, por si só, já constituem falhas com envergadura suficiente para impor a anulação do certame.

2.2.2. Estudos de viabilidade técnico-econômica

Sob o prisma econômico, uma das impugnações articula que o Projeto Básico apresenta apenas um resumo do Estudo de Viabilidade Técnica e Econômica (EVTE), juntado no Anexo II C (Plano de Negócios), decorrente do Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), que é composto de uma única página e que tal documento discrimina a previsão global do CAPEX em R\$ 982.663.000,00 (novecentos e oitenta e dois milhões e seiscentos e sessenta e três mil reais), sem qualquer especificação sobre os investimentos necessários para cada tipo de serviço.

Uma das Representantes inclusive afirma que o EVTE e o Projeto Básico não consideram os necessários reinvestimentos nas obras de infraestruturas em função da vida útil das mesmas de maneira a garantir a sobrevivência e qualidade da prestação do serviço público licitado e que não possui o exigido nível de anteprojeto.

Neste ponto, a instrução processual da ATJ-Economia reconhece que as informações econômicas constantes no Edital foram apresentadas de modo bastante sintético, com a indicação dos valores globais do CAPEX (R\$ 982.663 milhões) e OPEX (R\$ 7.094 bilhões), sem a discriminação detalhada dos orçamentos das obras previstas pelo Poder Concedente, com data de referência de sua elaboração, bem como o detalhamento das despesas e custos estimados para a prestação dos serviços, receitas projetadas e demais informações financeiras necessárias para a correta e completa formulação das propostas.

Porém, pondera que foram realizados levantamentos detalhados no que se refere à seara econômica, com discriminação de investimentos, despesas operacionais e impostos, receitas com contraprestação, dentre outros, com projeções para 30 anos, inclusive com a demonstração do fluxo de caixa projetado, bem assim, da Taxa Interna de Retorno (TIR) estimada em 11,03%. Mas, de acordo com a referida Assessoria, há incongruências no âmbito dos relatórios que integram os documentos, uma vez que os valores constantes no Relatório 2 – Estimativa de Investimentos e Custos de Operação são diferentes aos lançados no Relatório 3 – Estudos de Viabilidade Técnica e Econômico-financeira.

Soma-se a este cenário a análise técnica relativa aos estudos anteriores efetuados pelo Consórcio Camp Ambiental, aproveitados em 75% pela Prefeitura e mencionados nos itens 7.3 e 27 de edital, os quais forneceram, a princípio, o embasamento aos valores referentes ao OPEX (R\$ 7.094 bilhões), CAPEX (R\$ 982 milhões) e receitas com contraprestação

pública (R\$ 21.084.313,00 por mês e R\$ 10.578 bilhões – Receita Bruta da PPP) atrelados à concessão.

Segundo a Assessoria Técnica de Economia, os referidos estudos, aprovados em 21/09/2018, estão desatualizados, pois a data base utilizada nas premissas se refere a março de 2019, ao passo que a primeira versão do edital fora publicada em 03/01/2020, e a versão com alterações em março de 2020, sendo oportuna a transcrição do seguinte trecho do diligente parecer (evento 58), quanto a este aspecto:

“De outro norte, verifico que os indicadores macroeconômicos utilizados, especialmente o índice de inflação, CDI, dólar projetado, dentre outros, em conjunto com a estimativa de custos, despesas e receitas, que resultaram em conjunto, como dito alhures, em uma TIR de 11,03%, possivelmente já não mais espelham a realidade econômica-financeira do país, ainda mais se considerados os recentes acontecimentos atrelados a pandemia da Covid-19, que inegavelmente tem transformado e fortemente impactado a conjuntura econômica do Brasil e do mundo, cujos reflexos certamente serão estendidos para os anos seguintes, coincidindo, por consequência, com parte considerável da vigência contratual.”

“Aliás, o próprio fluxo de caixa projetado, considera índices econômicos do exercício corrente e outros já superados (2018 e 2019), corroborando também por essa perspectiva, a necessidade de atualização dos dados e, por via reflexa, dos demonstrativos financeiros.”

O parecer ministerial (evento 64) enumera os seguintes pontos críticos da avaliação da **viabilidade técnico-econômica** da PPP: i) imprecisão na identificação dos 75% que foram aproveitados dos estudos preparatórios para a concessão; ii) apresentação de informações e estimativas demasiadamente sintéticas para o vulto da contratação; iii) apresentação de

valores incompatíveis e incongruentes entre o edital e o PMI; e iv) desatualização do referido estudo de embasamento e do edital, desatendendo ao artigo 10, §4º, da Lei 11.079/04 c/c artigo 43, IV, da Lei 8.666/93.

Por todo o exposto, resta evidente a necessidade de revisão e atualização dos estudos e das peças financeiras, a fim de se ajustarem à nova realidade econômica, providência que igualmente só pode ser adequadamente desenvolvida na retomada da fase preparatória que antecede a formulação do edital.

2.2.3. Adjudicação pelo critério da critério da melhor proposta em razão da combinação do menor valor da contraprestação a ser paga pela Administração Pública com o de melhor técnica.

Embora o desenvolvimento de projetos e planos de trabalho para o Sistema de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos no Município de Campinas possam ser reconhecidos como serviços de natureza predominantemente intelectual, a Assessoria Técnica não conseguiu apurar, com base no conteúdo do edital, se estas atividades correspondem aos itens predominantes da concessão em termos do valor da contraprestação a ser paga pela Administração.

Além disso, o objeto da PPP, que contempla investimentos e prestação dos serviços de gestão integrados de Resíduos Sólidos Urbanos, não requer tecnologia nitidamente sofisticada e de domínio restrito, o que impede a adoção do tipo de critério de adjudicação equivalente ao previsto no art. 46, § 3º da Lei 8.666/93.

Em relação ao tema, as insurgências das Representantes e a avaliação dos órgãos técnicos identificaram defeitos nas regras de pontuação das propostas técnicas e na proporção técnica x preço, além da atribuição de pontos de forma subjetiva.

O regulamento do certame prevê 3 (três) notas de avaliação dos itens das propostas técnicas, baseados em avaliações do tipo “Não Atende” (Nota Zero), “Atende Parcialmente” (50% da Nota Máxima Prevista do Item) e “Atende” (100% da Nota Máxima do Item), sem a definição objetiva de critérios e metodologias que permitam que uma determinada proposta técnica receba um dos 3 (três) fatores multiplicadores previstos em razão do nível de atendimento.

Como bem observado pela ilustre Chefia de ATJ (evento 58), os quesitos de pontuação técnica estão predominantemente *“atrelados a aspectos operacionais ordinários ou usuais na execução de serviços da espécie, como dimensionamento dos veículos, equipamentos, pessoal, sistemas, uniformes e EPIs a serem empregados; locais, frequências e períodos da realização dos serviços, e até mesmo a indicação das áreas onde ocorrem as feiras livres e da localização dos 16 ecopontos existentes”*.

A pontuação, à toda evidência, não está pautada em aspectos relacionados à *tecnologia nitidamente sofisticada e de domínio restrito*”, que pudesse viabilizar o enquadramento do tipo de licitação equivalente ao previsto no artigo 46, §3º, da Lei 8.666/93.

Registro ainda que diligente estudo trazido pela Assessoria Técnica (evento 58) conclui que *“faixas estreitas de Notas Comerciais resultam em distorções na faixa de Nota Técnica e, conseqüentemente, afetam a Nota Final e representam um desestímulo para apresentação de propostas comerciais competitivas.”* E continua: *“há distorção no critério de escolha da melhor proposta quando há limitação dos valores das Notas Comerciais, pois quanto menor a faixa de variação da Nota Comercial maior deve ser a Nota Técnica das proponentes para que haja alguma participação útil da Nota Comercial no cálculo da Nota Final e há, também, uma alteração significativa na proporcionalidade real entre a Nota Técnica e a Nota Comercial.”*

O d. Ministério Público de Contas (evento 64) ilustra que “o estabelecimento de fator limitante na proposta comercial tem o condão de desvirtuar ainda mais a proporção aparente estabelecida pelo edital, levando a ponderação final das notas ao patamar de aproximadamente 89/12, visivelmente desproporcional para um certame que se propõe a contratar pelo binômio melhor técnica e menor preço”.

Há, portanto, inadequada utilização do critério de julgamento com base na combinação do menor valor da contraprestação a ser paga pela Administração Pública com o de melhor técnica, agravada pela desproporção entre as propostas técnica e comercial e os defeitos nas regras de pontuação das propostas técnicas, sob critérios subjetivos.

2.3. As impropriedades evidenciadas quanto à falta de revisão do Plano de Saneamento Básico do Município e inexistência do Plano Municipal de Resíduos Sólidos; associadas à ausência de maiores detalhamentos e desatualização dos estudos de viabilidade econômica; e à injustificada adoção do critério de julgamento de combinação do menor valor da contraprestação a ser paga pela Administração Pública com o de melhor técnica, constituem vícios de origem insanáveis que impõem a necessidade de se determinar a anulação do certame, na forma do artigo 49 da Lei 8.666/93.

Porém, com o objetivo de orientar a formulação do edital, passo à apreciação das demais questões impugnadas e instruídas nos autos, iniciando por aquelas que considero procedentes.

2.4. As justificativas colacionadas pela Municipalidade não se mostram aptas a autorizar a manutenção da regra que limita o somatório de atestados de qualificação técnica em até 2 (dois).

No entanto, na linha manifestada pela Chefia de ATJ (evento 58) e pelo MPC (evento 64), não vislumbro óbices ao período mínimo temporal de

12 (doze) meses, diante principalmente de se tratar de uma PPP com prazo de 30 anos.

2.5. A Municipalidade igualmente deve aprimorar a redação da cláusula que, no edital examinado, permitiu a interpretação de que estaria se exigindo impropriamente a presença de representante do licitante na sessão pública de abertura dos envelopes.

A Municipalidade deve recepcionar envelopes com ofertas e documentos pela via postal ou por mero portador, dispensando a presença de representantes durante a sessão pública.

2.6. As demais impugnações são **improcedentes**.

2.6.1. Não prospera a queixa contra uma possível falta de relação entre a atestação técnica exigida e o objeto licitado, sendo que a análise da Assessoria Técnica confirma que as parcelas eleitas como de maior relevância para a comprovação da qualificação técnica são compatíveis com o objeto.

A pretensão da Representante de se exigir a demonstração de expertise prévia em *“tratamento e valorização de RSU”* poderia implicar em restrição ao universo de licitantes e comprometer a ampla competitividade.

A cláusula 17.11.2 também não incorre em requisição de CAT para a demonstração da qualificação técnico-operacional, constatação que impõe o afastamento da insurgência, pois mostram-se observadas as diretrizes do enunciado da súmula nº 24 desta Corte.

2.6.2. A cláusula 8.7 do edital admite a participação consorciada, impondo um limite de até 04 (quatro) empresas.

A imposição deste limite, impugnado por uma das representantes, se insere na esfera discricionária da Administração, sendo que a

admissibilidade de até quatro empresas não revela excessos ou exorbitâncias que justifiquem a interferência deste E. Tribunal.

2.6.3. A pretensão de uma das Representantes de adiar o certame em função da vigência de medidas de distanciamento social decorrentes da pandemia da Covid-19 não comporta acolhimento.

Os atos presenciais do certame podem ser realizados pela Municipalidade mediante a adoção dos procedimentos de sanitização e de distanciamento social recomendados pelos órgãos oficiais de Saúde.

O contexto da pandemia também foi impropriamente utilizado para impugnar a requisição de Balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social que comprovem a boa situação financeira da empresa, nos termos do artigo 31, inciso I da Lei 8.666/93.

Os argumentos da representante não se mostram aptos a comprovar a ilegalidade da requisição ou a absoluta impossibilidade de apresentação das peças contábeis, nos termos requisitados pelo edital.

2.6.4. A instrução processual confirmou a falta de consistência das queixas aduzidas quanto à necessidade de novas audiências públicas em função de retificações feitas no edital e quanto a eventual direcionamento da disputa em favor da empresa/consórcio local já atuante no Município de Campinas.

Afasto os questionamentos.

2.6.5. Acolho como razões de decidir o pronunciamento da Assessoria Técnica de Economia (evento 58) para considerar improcedente a impugnação em face da alegada falta de detalhamento das fontes e outros elementos correspondentes às receitas acessórias.

Além da compatibilidade do edital, neste aspecto, com o disposto no artigo 18, inciso VI, da Lei 8987/95, tanto órgão técnico como o d. MPC (evento 64) acolheram as justificativas prestadas pela Administração evidenciando as dificuldades de se prever, mensurar e incluir nas projeções financeiras tais receitas, especialmente por se tratar de contratação com prazo de 30 anos.

2.6.6. Improcedente a crítica que incide sobre o ônus que o ato convocatório impõe à vencedora do certame de ressarcir a Prefeitura pelo pagamento de R\$ 1.410.000,00, relativo ao estudo decorrente do Chamamento Público nº 001/2016, que embasou a licitação em exame.

A imposição encontra amparo no artigo 21 da Lei 8.987/95 e a Assessoria Técnica apurou que o valor de R\$ 1.410.000,00 se encontra abaixo do estabelecido no referido chamamento (R\$1.880.000,00), e dentro do patamar preconizado na legislação, especificamente o inciso II do § 2º do artigo 4º do Decreto Federal nº 8.428/2015, qual seja, de 2,5% em relação ao valor total dos investimentos, estimados em R\$ 982.663 milhões.

Registro que a Assessoria Técnica igualmente apurou que o montante de R\$ 1.410.000,00 foi considerado nas projeções financeiras da concessão e corresponde a 75% do valor daquele Chamamento (R\$1.880.000,00), percentual que acompanha a fração correspondente à parcela dos estudos que foram aproveitados, segundo informa a Prefeitura.

No entanto, acolho a proposta de RECOMENDAÇÃO consignada no parecer do d. Ministério Público de Contas para que a Prefeitura avalie a viabilidade de exigir a comprovação do referido pagamento não antes da data de assinatura do contrato.

2.6.7. Não prospera a insurgência contra suposta aglutinação indevida de serviços simples e serviços complexos, com descaracterização da PPP, pois o dimensionamento dado ao objeto mostra-se compatível com a

contratação de Parceria Público-Privada, na modalidade de concessão administrativa.

2.6.8. Por fim, cabe examinar a queixa aduzida contra a vedação à entrega de pedidos de esclarecimentos, impugnações e recursos além da forma presencial.

Para os pedidos de esclarecimentos, a redação do item 9.2 admite expressamente a possibilidade de remessa desse tipo de requerimento através de e-mail ao endereço ppp.rsu@campinas.sp.gov.br, bem como através de protocolo na Prefeitura Municipal de Campinas.

No entanto, para as impugnações ao ato convocatório e a interposição de recursos, a Representada apenas admite a recepção através de protocolo presencial no seu Setor de Cadastro de Fornecedores da Secretaria Municipal de Administração, ou no Protocolo Geral.

Não vislumbro razões para considerar essas regras como ilegais, pois não há dispositivo na legislação de regência que obrigue a Municipalidade a recepcionar impugnações e recursos por via eletrônica ou através da internet. Portanto, a impugnação é improcedente.

No entanto, como bem ponderado pelo Ministério Público de Contas em seu parecer (evento 64), esta maior flexibilização *“não implica em prejuízo para a Administração ou para o certame e, em contrapartida, pode ser benéfica aos interessados em participar, especialmente em razão das condições extraordinárias em que o país se encontra em decorrência da pandemia do Covid-19”*.

Neste contexto, RECOMENDO à Municipalidade que avalie, a partir dos recursos de tecnologia da informação que tem à sua disposição, a viabilidade técnica e operacional de ampliar os meios à disposição dos

interessados para a apresentação de impugnações ao ato convocatório e a interposição de recursos contra os atos do certame.

2.7. Ante todo o exposto e por tudo o mais consignado nos autos, **VOTO** pela **PROCEDÊNCIA PARCIAL** das representações e, considerando a evidenciação de vícios de origem insanáveis que impõem o retorno à fase preparatória do certame, notadamente quanto à desatualização do Plano de Saneamento Básico do Município; à inexistência do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos; à falta de maiores detalhamentos, inconsistências e desatualização dos estudos de viabilidade econômica da parceria público-privada; e à injustificada adoção do critério de julgamento de combinação do menor valor da contraprestação a ser paga pela Administração Pública com o de melhor técnica, determino à **PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS** que **ANULE** o procedimento licitatório e o edital respectivo, na forma do artigo 49 da lei 8.666/93.

Caso promova um novo certame para a contratação deste objeto, deverá a Administração: **1)** deixar de impor limites ao número de atestados apresentados para comprovação da qualificação técnica operacional; **2)** recepcionar envelopes com ofertas e documentos pela via postal ou por mero portador, dispensando a presença de representantes na sessão pública.

Meu voto **RECOMENDA** à Administração que: **1)** analise a viabilidade de exigir da vencedora a comprovação do pagamento do valor relativo ao estudo decorrente do Chamamento Público nº 001/2016 não antes da data de assinatura do contrato; e **2)** avalie, a partir dos recursos de tecnologia da informação que tem à sua disposição, a viabilidade técnica e operacional de ampliar os meios à disposição dos interessados para a apresentação de impugnações ao ato convocatório e a interposição de recursos contra os atos do certame.

Por fim, após o trânsito em julgado, archive-se o procedimento eletrônico.

Dimas Ramalho
Conselheiro