



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

### PRIMEIRA CÂMARA – SESSÃO DE 16/04/2013 – ITENS 21 e 22

#### **TC-027406/026/08**

**Representante:** Construtora Celi Ltda., por sua representante legal Iracema Barroso H. Medeiros.

**Representado:** Serviço Municipal de Saneamento Ambiental de Santo André – SEMASA.

**Assunto:** Possíveis irregularidades praticadas na Concorrência nº 03/08, realizada pelo Serviço Municipal de Saneamento Ambiental de Santo André – SEMASA, objetivando a contratação de empresa especializada para a elaboração dos estudos complementares, adequação de projetos executivos, elaboração dos projetos executivos e execução das obras relativas às intervenções de esgotamento sanitário, no tocante às exigências editalícias, restringindo a participação de licitantes, bem como à inabilitação da requerente. Justificativas apresentadas em decorrência das assinaturas de prazo, nos termos do artigo 2º, inciso XIII, da Lei Complementar nº 709/93, pelo Conselheiro Antonio Roque Citadini, publicadas no D.O.E. de 20-07-10 e 06-12-12.

**Advogados:** Daniela Pozzani, Carla Adriana Basseto da Silva, Maria Cristina Ferreira Braga Ruiz, Roseli Aparecida Silvestrini, Fábio Augusto Bataglini Ferreira Pinto, Lilimar Mazzoni, Paulo Sergio Mena Baena e Dulce Bezerra de Lima.

**Fiscalização atual:** GDF-4 - DSF-II.

#### **TC-030426/026/08**

**Contratante:** Serviço Municipal de Saneamento Ambiental de Santo André – SEMASA.

**Contratada:** Consórcio SES Santo André.

**Autoridade Responsável pela Abertura do Certame Licitatório, pela Homologação e Autoridade que firmou o Instrumento:** Milton Luiz Joseph (Superintendente).

**Objeto:** Elaboração dos estudos complementares, adequação de projetos executivos, elaboração dos projetos executivos e execução das obras relativas às intervenções de esgotamento sanitário, com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento PAC.

**Em Julgamento:** Licitação – Concorrência. Contrato celebrado em 03-07-08. Valor – R\$27.986.108,58. Justificativas apresentadas em decorrência das assinaturas de prazo, nos termos do artigo 2º, inciso XIII, da Lei Complementar nº 709/93, pelo Conselheiro Antonio Roque Citadini, publicadas no D.O.E. de 14-10-08, 20-07-10 e 06-12-12.

**Advogados:** Daniela Pozzani, Carla Adriana Basseto da Silva, Maria Cristina Ferreira Braga Ruiz, Roseli Aparecida Silvestrini, Fábio Augusto



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

Bataglini Ferreira Pinto, Lilimar Mazzoni, Paulo Sergio Mena Baena e Dulce Bezerra de Lima.

**Fiscalizada por:** GDF-5 - DSF-II.

**Fiscalização atual:** GDF-4 - DSF-II.

## RELATÓRIO

Em exame representação formulada pela Construtora Celi Ltda., por meio de sua representante Legal, Iracema Barroso H. Medeiros, comunicando possíveis irregularidades na Concorrência nº 03/08, realizada pelo SEMASA, objetivando a contratação de empresa especializada para a elaboração dos estudos complementares, adequação de projetos executivos e execução de obras relativas às intervenções de esgotamento sanitário, defeitos que se apresentaram no tocante às exigências editalícias, restringindo a participação de licitantes, bem como à inabilitação da requerente, tratada no TC-027406/026/08.

Em exame, também, nos autos do TC-030426/026/08, o Contrato nº 106/08, celebrado em 03 de julho de 2008, entre o Serviço Municipal de Saneamento Ambiental de Santo André - SEMASA e o Consórcio SES Santo André, composto pelas empresas ECL Engenharia e Construções Ltda. e Crisciuma Companhia Comercial Ltda., com prazo de 18 (dezoito) meses e valor de R\$27.986.108,58.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

Avisos da Concorrência nº03/2008 mereceram divulgação no Diário Oficial do Estado<sup>1</sup>, em jornal de grande circulação<sup>2</sup> e também na internet<sup>3</sup>, além do encaminhamento de Ofícios à Revista de Concorrências e Publicações – RCC, Associação Comercial e Industrial de Santo André – ACISA, Sindicato do Comércio Varejista de Santo André, Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – FIESP/CIESP, Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia – CREA, Associação de Engenheiros e Arquitetos do ABC e Associação Paulista de Empreiteiros de Obras Públicas – APEOP.

Os serviços e obras objeto da licitação foram estimados em R\$28.847.981,63 (vinte e oito milhões oitocentos e quarenta e sete reais novecentos e oitenta e um reais e sessenta e três centavos), fl.03.

Consta a informação de que 48 (quarenta e oito) empresas retiraram o edital, das quais 13 (treze) recolheram a garantia de participação, sendo que 04 (quatro) apresentaram propostas.

Houve a inabilitação de 02 (duas) proponentes, ambas por descumprimento aos itens 4.4.4.2."c","g" e "i"<sup>4</sup> e

---

<sup>1</sup> Diário Oficial do Estado, edições de 24/04/08 e 26/04/08 (fls.535verso e 537verso).

<sup>2</sup> Diário do Grande ABC, de 26/04/08 (fl.536verso).

<sup>3</sup> [www.semasa.sp.gov.br](http://www.semasa.sp.gov.br) (fls.535verso/537verso).

<sup>4</sup> **4.4.4.** DOCUMENTAÇÃO RELATIVA À QUALIFICAÇÃO TÉCNICA (fls.99/100)



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

4.4.4.3. "c", "g" e "i"<sup>5</sup> do edital (fls.1018/1019, 1061 e 1711/1718), bem como a desclassificação de 01 (uma) delas, em razão do preço apresentado superar o máximo determinado pelo SEMASA, sagrando-se vencedor o Consórcio SES Santo André.

Adjudicado o objeto ao vencedor<sup>6</sup>, homologado o procedimento<sup>7</sup> e prestada a garantia contratual<sup>8</sup>, as partes firmaram o instrumento de nº 106/2008, em 03 de julho de 2008, cuja cópia

**4.4.4.2** Atestado(s) em nome da licitante, emitido(s) por pessoa jurídica de direito público ou privado, comprovando em até cinco contratos a execução de serviços de características semelhantes, complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior às constantes das disposições abaixo que são as parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto licitado:

(...)

c) Execução de túnel em método tubos cravados de concreto Ø 300mm – 630m ou superior;

(...)

g) Execução de Rede Coletora de Esgotos em PVC com fornecimento de material e projeto executivo com Ø ≥ 150mm – 19.300m ou superior;

(...)

i) Execução de Elevatória de Esgotos com Fornecimento e Montagem Elétrica e Mecânica de Equipamentos, Automação, Projeto, Gerador e Pré Operação Q = 115m<sup>3</sup>/h, Hman = 37,8 mca e Pot.=60 cv (potência instalada) ou superior;

<sup>5</sup> (fl.100) **4.4.4.3 Capacitação Técnico-profissional** – atestado(s) fornecido(s) por pessoa jurídica de direito público ou privado, devidamente registrado no CREA ou acompanhado da respectiva Certidão de Acervo Técnico (CAT), emitida pelo CREA, em nome do profissional de nível superior legalmente habilitado, conforme 4.4.4.6, onde fique comprovada a sua responsabilidade técnica **na execução** dos serviços com as seguintes características, as quais não precisam constar simultaneamente do mesmo atestado:

(...)

c) Execução de túnel em método tubos cravados de concreto;

(...)

g) Execução de Rede Coletora de Esgotos em PVC e projeto executivo;

(...)

i) Execução de Elevatória de Esgotos com Fornecimento e Montagem Elétrica e Mecânica de Equipamentos, Automação, Projeto, Gerador e Pré Operação;

<sup>6</sup> Adjudicação em 23/06/08, fl.1718.

<sup>7</sup> Homologação em 02/07/08, 1734verso.

<sup>8</sup> Carta de Fiança nº 505115, no valor de R\$1.399.305,43, emitida em 02/07/08 pelo BANCO POTTENCIAL S.A., com validade de 545 (quinhentos e quarenta e cinco) dias, vencendo-se no dia 29/12/09 (fls.1752/1753).



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

encontra-se às fls.1768/1788, com extrato divulgado na imprensa oficial<sup>9</sup>.

5ª DF, responsável à época pela instrução deste processado, emitiu o relatório de fls.1832/1840 do TC-030426/026/08, considerando restritivas as exigências de atestados limitados ao número de 05 (cinco), para comprovação da capacidade operacional, concluindo pela irregularidade da Licitação e do Contrato.

No que tange à representação, limitou-se a analisar os aspectos legais dos procedimentos relativos aos recursos administrativos praticados pela Comissão de Licitação, considerando-os em boa ordem, uma vez que foram praticados em conformidade com as regras estabelecidas na legislação de regência.

Quanto às questões técnicas envolvidas na representação, notadamente às exigências previstas nos subitens 4.4.4.2 e 4.4.4.3, letras "c", "g" e "i" de ambas, propôs a oitiva de ATJ-Engenharia (fls.236/241).

O eminente Conselheiro Antonio Roque Citadini fixou prazo aos interessados para que tomassem conhecimento do contido nos autos e tivessem oportunidade de apresentar suas justificativas<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Diário Oficial do Estado de 11/07/08, fl.1788verso.

<sup>10</sup> Prazo de 30 (trinta) dias. Despacho publicado no D.O.E. de 14/10/08 (fl.1841).



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

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

O SEMASA apresentou as explicações de fls.1845/1847, acompanhadas dos documentos de fls.1848/1869.

Afirmou que a amplitude do objeto pretendido, envolvendo os serviços de elaboração de estudos complementares, adequação de projetos executivos e elaboração dos projetos executivos e execução das obras relativas às intervenções de esgotamento sanitário, justifica as exigências relativas à capacidade técnico-operacional constantes do item 4.4.4.2.

Disse que a capacidade técnico-operacional da empresa deveria ser compatível com a simultaneidade das obras e a concentração do volume de operações.

No que diz respeito à limitação dos atestados para a comprovação da capacidade técnico-operacional, esclareceu que visou à segurança da Administração, tendo em vista que as parcelas de maior relevância não ultrapassassem o número de especialidades técnicas que caracterizam o objeto da contratação, ou seja, em até cinco contratos.

Sustentou que os quantitativos de cada item se encontravam dentro dos 50% admitidos por este Tribunal e variaram de 23% a 50% da estimada na planilha, além do que, a contratação tratada no TC-034118/026/97 continha exigência semelhante e foi julgada regular por esta Corte, sem qualquer recomendação.



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

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

Citou, também, o TC-014819/026/03 que apesar de julgado irregular, não condenou a exigência de comprovação técnico-operacional em até 03 (três) contratos.

Por fim, justificou a exigência de comprovação da execução de túnel em método tubos cravados de concreto pelo fato de que haveria implantação dos mesmos em áreas urbanas e densamente ocupadas, com o gravame do solo característico da região apresentar condições geológicas desfavoráveis, predominantemente abaixo do lençol freático, cuja metodologia se fez necessária para segurança dos operários e população.

Manifestando-se, Assessoria Técnica sobre o aspecto de engenharia considerou justificadas as exigências editalícias impugnadas pela representante, considerando que a adoção de técnicas de execução mais refinadas, em face das características do empreendimento, se insere no campo da discricionariedade do Administrador.

Disse, também, que o método utilizado reduz os inconvenientes resultantes das obras, em comparação com os métodos considerados convencionais, diminuindo a agressividade à natureza e os prazos de implantação.

Aduziu, ainda, que os critérios de qualificação técnica constantes dos subitens 4.4.4.2 e 4.4.4.3 são compatíveis com



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

o objeto licitado, não prosperando as notícias de irregularidades apontadas na representação, a qual considerou improcedente (fls.243/245 do TC-027406/026/08 e 1872/1873 do TC-030426/026/07). Mesma opinião declinara Chefia de ATJ (fl.246 do TC-027406/026/08 e 1877 do TC-030426/026/07) e Assessoria Técnica Jurídica (fls.1874/1876 do TC-030426/026/07).

SDG, por sua vez, entendeu necessárias explicações da origem acerca da motivação para a licitação de forma única de uma obra de tão grande porte, em detrimento de uma eventualmente possível divisão por lotes, que traria reflexos nas exigências de garantia de participação, capital social e capacidade técnica, notadamente porque a obra consolida recursos captados por meio de três contratos diferentes celebrados com o Governo Federal.

Propôs, assim, o acionamento do inciso XIII, do artigo 2º da Lei Complementar nº 709/93 (fls.1880/1881).

Quanto às questões tratadas no processo relativo à representação, no entanto, limitou-se a acompanhar o parecer da área técnica, alegando faltar-lhe conhecimento específico de engenharia que lhe permitisse tecer maiores comentários acerca do método construtivo eleito e de seus eventuais substitutos, opinando, assim, por sua improcedência (fls.247/248).



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

Com a determinação da reunião do processo que trata da representação com aquele relativo à licitação e decorrente contrato, toda a análise passou a ser feita no TC-030426/026/08 a partir de 27/05/10, fl.1883.

Fixado novo prazo aos interessados, para os fins propostos por SDG<sup>11</sup>, compareceu o SEMASA com as justificativas de fls.1887/1889.

À indagação de SDG, respondeu que à época da contratação dispunha de corpo técnico em número reduzido para obras (engenheiros e fiscais), optando pela reunião das obras numa só licitação por entender que tecnicamente os trabalhos de fiscalização e controle seriam muito mais criteriosos e práticos.

Sustentou que, caso a opção fosse pela segregação das obras, a autarquia teria problemas com a fiscalização e controle, notadamente quanto a materiais, pois seriam três compras distintas e *modus operandi* diferentes, aumentando, também, os custos da Administração com os próprios certames licitatórios, publicações e funcionários envolvidos.

Demonstrou que o preço obtido com a licitação revelou uma economia de R\$723.149,42 em relação à planilha inicial,

---

<sup>11</sup> Prazo de 30 (trinta) dias. Despacho publicado no D.O.E. de 20/07/10 (fls.1884/1885).



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

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

afirmando que isso só foi possível em razão de que o vencedor teve como balizar um preço que atendesse às necessidades das três obras, com economia em "bota fora" e maquinário, dentre outros.

Por fim, afirmou que a admissão de participação de empresas em consórcio permitiu a ampliação do universo de licitantes com poderio financeiro, que proporcionou à contratada maior poder de barganha no momento da aquisição de materiais, locação de equipamentos, contratação de pessoal, corpo técnico e locomoção, além da agilidade nas transferências entre outros locais, se necessário, tudo muito mais fácil do que se a contratação fosse segregada.

Manifestando-se sobre o acrescido, SDG entendeu que as justificativas relativas à limitação de atestados e a imposição do método de execução dos túneis até poderiam ser aceitas, mas a agregação das obras em única licitação teria comprometido a regularidade do procedimento e decorrente licitação.

Aduziu que houve grande manifestação de interesse inicial pelo objeto em disputa, tanto que 48 (quarenta e oito) empresas adquiriram o edital, 17 (dezessete) efetuaram visita técnica, 15 (quinze) chegaram a recolher caução de participação, mas apenas 04 (quatro) efetivamente apresentaram propostas, das quais 02 (duas) restaram habilitadas.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

Considerou, ademais, que a diferença entre os preços orçados e os efetivamente contratados, por si só, não comprovaria economicidade do ajuste, podendo, também, evidenciar superestimativa do orçamento.

Pugnou, assim, pela irregularidade da licitação e decorrente contrato, com o consequente acionamento dos incisos XV e XXVII, do artigo 2º da Lei Complementar nº 709/93, além de aplicação de multa aos responsáveis, nos termos do inciso II, do artigo 104 do mesmo diploma legal (fls.1892/1893).

Novo e derradeiro prazo foi fixado aos interessados, dando-lhes oportunidade de conhecer o contido nos autos e apresentar as alegações de seu interesse<sup>12</sup>.

O SEMASA veio novamente aos autos apresentando as justificativas de fls.1900/1902, acompanhadas dos documentos de fls.1903/1991, reiterando todos os termos das defesas anteriormente apresentadas, além de sustentar a exatidão do orçamento que balizou a contratação.

Com a documentação juntada, vieram cópias da Representação formulada pela Construtora Celi Ltda. em face da presente licitação, protocolizada no Tribunal de Contas da União, lá

---

<sup>12</sup> Prazo de 30 (trinta) dias. Despacho publicado no D.O.E. de 06/12/12 (fls.1894/1895).



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

tramitando sob o nº TC-019.591/2008-2, julgada improcedente (fls.1903/1991).

Os autos seguiram, então, à nova análise de ATJ que, sob os aspectos jurídico-formais que envolvem a contratação, opinou pela sua regularidade (fl.1993), mesma opinião manifestada por sua Chefia (fl.1994).

SDG, no entanto, reiterou sua manifestação pretérita, pela irregularidade da licitação e contrato (fls.1996/1997).

É o relatório.

**EJK.**



**VOTO**

A despeito das ponderações ofertadas por SDG, não estou convencido de que o fracionamento do objeto seria o caminho mais recomendável para o presente caso.

O fato é que as justificativas e argumentos apresentados pela autarquia, corroborados pelos documentos carreados aos autos, se mostraram robustos e merecem acolhimento.

Ademais, a matéria apresenta predominante contorno técnico na área de engenharia, o que me leva a considerar preponderante a análise técnica dos Assessores da área, cujas manifestações seguiram no sentido da regularidade dos procedimentos adotados.

Outrossim, o fato de que 48 (quarenta e oito) empresas retiraram o edital, 17 (dezesete) efetuaram visita técnica, 15 (quinze) recolheram caução de participação e 04 (quatro) apresentaram proposta, por si só, não induz à condenação do procedimento e decorrente contratação, tratando-se de número participantes que pode ser considerado razoável, tendo em vista que a Administração não vedou a participação de empresas em consórcio.

Ademais, sendo parte dos recursos empregados nas obras e serviços oriunda do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, do Governo Federal, as questões técnicas suscitadas na



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

representação foram igualmente enfrentadas pelo Tribunal de Contas da União, que julgou improcedente idêntica representação lá formulada também pela Construtora Celi Ltda., questionando o edital desta Concorrência, tratada no TC-019.591/2008-2<sup>13</sup>.

Ainda, com relação às exigências editalícias questionadas na representação, toda a instrução indicou sua boa ordem, neste aspecto inclusive SDG, que as ressalvou em sua manifestação de fls.1996/1997.

Por fim, não vislumbrei nos autos quaisquer indícios de superestimativa do orçamento básico (R\$28.847.981,63), tendo o resultado da licitação (R\$27.986.108,58) representado economia de R\$723.149,42, correspondente a aproximadamente 2,51%.

Acolhendo, pois, manifestações favoráveis de Assessoria Técnica e Chefia de ATJ, **voto pela improcedência da representação formulada pela Construtora Celi Ltda. e pela regularidade da Concorrência nº 03/2008 e decorrente Contrato nº 106/2008, de 03 de julho de 2008, celebrado entre o Serviço Municipal de Saneamento Ambiental de Santo André - SEMASA e o Consórcio SES Santo André.**

**RENATO MARTINS COSTA  
CONSELHEIRO**

---

<sup>13</sup> 2ª Câmara, Relator o Ministro José Jorge, Acórdão nº 729/2009 – TCU, publicado no D.O.U. de 13/03/09, fls.1989/1191 e demais documentos de fls.1903/1988