



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Segunda Câmara  
Sessão: 15/4/2014

88 TC-039849/026/09

**Contratante:** Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Guarulhos - SAAE.

**Contratada:** Consórcio Queiroz Galvão - Ferreira Guedes.

**Autoridade(s) Responsável(is) pela Abertura do Certame Licitatório, pela Homologação, Ordenador(es) da Despesa(s) e Autoridade(s) que firmou(aram) o(s) Instrumento(s):** João Roberto Rocha Moraes (Superintendente).

**Objeto:** Implantação de sistema de tratamento de esgotos do Município de Guarulhos.

**Em Julgamento:** Licitação - Concorrência. Contrato celebrado em 09-11-09. Valor - R\$88.946.253,78. Justificativas apresentadas em decorrência da(s) assinatura(s) de prazo, nos termos do artigo 2º, inciso XIII, da Lei Complementar nº 709/93, pelo Conselheiro Robson Marinho, publicada(s) no D.O.E. de 25-06-10 e 07-05-11.

**Advogado(s):** Milton Flavio de Almeida C. Lautenschlager e outros.

**Fiscalizada por:** GDF-1 - DSF-II.

**Fiscalização atual:** GDF-8 - DSF-I.

**Relatório**

Em exame, licitação na modalidade de Concorrência (nº 9/09) e Contrato (nº 87/2009) firmado entre o **Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Guarulhos - SAAE** e o **Consórcio Queiroz Galvão - Ferreira Guedes**, objetivando a implantação de sistema de tratamento de esgotos no Município de Guarulhos, referente à Estação de Tratamento de Esgotos Várzea do Palácio, no valor de R\$88.946.253,78, com prazo de vigência de vinte e quatro meses, contados a partir da autorização de serviços.

A publicação do Edital se deu no Diário Oficial do Estado de São Paulo, edição de 5/6/2009 (fls.82), assim como em jornal de grande circulação e em outros meios de divulgação.

Cinco empresas participaram do processo licitatório, das quais foi desclassificada a empresa Stemag Engenharia e



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Construções Ltda., pelo descumprimento do subitem 4.2.4, alíneas "d1" e "d2" e 4.2.4, alínea "e1" do Edital.

O objeto foi adjudicado ao Consórcio Queiroz Galvão - Ferreira Guedes SAAE 09, composto pela Construtora Queiroz Galvão S/A e pela Construtora Ferreira Guedes S/A, que ofertou propostas 31,62% abaixo do orçamento<sup>1</sup> realizado pela Administração.

A auditoria da 1ª Diretoria de Fiscalização não encontrou óbices à regularidade da licitação e do contrato em exame.

Instada a se manifestar nos aspectos econômico-financeiro e de engenharia, a Assessoria Técnica pugnou pela regularidade da licitação e do contrato.

Já no prisma jurídico, acompanhada por sua Chefia, a Assessoria Técnica criticou o prazo de vigência de 24 (vinte e quatro) meses do contrato, o qual teria repercutido no valor da garantia de licitar e patrimônio líquido, além de insurgir contra a exigência de reunião técnica prévia à apresentação de propostas (item 3.4<sup>2</sup>), antecipação do prazo de garantia de licitar (item 4.2.3<sup>3</sup>) e a prova de capacidade técnica específica (itens 4.2.4<sup>5</sup>.d.1<sup>6</sup>, 4.2.4.d.2<sup>7</sup>, 4.2.4.e.1<sup>8</sup>, 4.3.5.d.1<sup>9</sup>, 4.3.5.d.2<sup>10</sup> e 4.3.5. e.1<sup>11</sup>).

---

<sup>1</sup> R\$130.058.689,67

<sup>2</sup> Item 3.4 - Para que as licitantes possam perfeitamente avaliar a natureza, o escopo e as dificuldades para a realização dos trabalhos, deverá um de seus representantes legais, o responsável técnico da licitante ou o profissional a ser indicado para desempenho na função de coordenador dos serviços, reunir-se, ao menos uma vez, com a Diretoria no Departamento de Obras do SAAE, com anterioridade mínima de cinco dias antes da data de apresentação das propostas. No caso de participação em consórcio a visita deverá ser executada preferencialmente pela empresa líder.

<sup>3</sup> Item 4.2.3 - Qualificação Econômico Financeira

<sup>4</sup> "d" - Comprovante de depósito junto à Diretoria Comercial de Financeira, deste SAAE, de garantia para licitar, em qualquer das modalidades previstas no artigo 56, parágrafo 1º da Lei nº 8666/93, no valor de R\$1.300.586,89 (um milhão, trezentos mil, quinhentos e oitenta e seis reais e oitenta e nove centavos), referentes a 1% (um por cento) sobre o valor estimado da obra, objeto desta licitação. O depósito da guia no valor referido deverá ser providenciado no horário compreendido entre as 08:30 hs e 15:30 hs, até cinco dias antes da data para a entrega dos envelopes, ou seja, dia 08/07/2009. A garantia prestada será restituída após a data da assinatura do contrato com a empresa vencedora do certame.

<sup>5</sup> Item 4.2.4 - Qualificação Técnica



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO**

<sup>6</sup> "d.1" - Construção e montagem eletromecânica de Sistema de Tratamento de Esgotos do tipo lados ativados com uma vazão média de 360 l/s que contemple as seguintes fases de processo:

- Sistema primário com gradeamento fino e desarenador;
- Sistema de aeração de ar difuso por micro bolhas;
- Sistema de desaguamento mecanizado de lodo;
- Pré-operação por no mínimo 6 meses;
- Elevatória de recirculação de lodo;
- Elaboração de manuais de operação e manutenção do sistema;
- Treinamento de mão de obra técnica para operação e manutenção do sistema.

<sup>7</sup> "d.2" - Fornecimento de equipamentos do Sistema de Tratamento de Esgoto do tipo lodos ativados com uma vazão média de 360 l/s que contemple as seguintes fases de processo:

- Sistema primário com gradeamento fino;
- Sistema de aeração de ar difuso por micro bolhas;
- Sistema de desaguamento mecanizado de lodo por centrifugas;
- Sistema de desinfecção por ultra violeta;
- Supervisão de montagem, testes e partida;
- Automação e controle.

<sup>8</sup> "e.1" - Construção e montagem eletromecânica de Sistema de Tratamento de Esgoto do tipo lodos ativados, que contemple as seguintes fases de processo:

- Sistema primário com gradeamento fino e desarenador;
- Sistema de aeração de ar difuso por micro bolhas;
- Sistema de desaguamento mecanizado de lodo;
- Pré-operação / operação;
- Automação e controle;
- Elevatória de recirculação de lodo;
- Elaboração de manuais de operação e manutenção do sistema;
- Treinamento de mão de obra técnica para operação e manutenção do sistema.

<sup>9</sup> "d.1" - Construção e montagem eletromecânica de Sistema de Tratamento de Esgotos do tipo lodos ativados com uma vazão média de 360 l/s que contemple as seguintes fases de processo.

- Sistema primário com gradeamento fino e desarenador;
- Sistema de aeração de ar difuso por micro bolhas;
- Sistema de desaguamento mecanizado de lodo;
- Pré-operação/operação por no mínimo 6 meses;
- Automação e controle;
- Elevatória de recirculação de lado;
- Elaboração de manuais de operação e manutenção do sistema;
- Treinamento de mão de obra técnica para operação e manutenção do sistema.

<sup>10</sup> "d.2" - Fornecimento de equipamentos do Sistema de Tratamento de Esgotos do tipo lodos ativados com uma vazão média de 360 l/s que contemple as seguintes fases de processo.

- Sistema primário com gradeamento fino;
- Sistema de aeração de ar difuso por micro bolhas;
- Sistema de desaguamento mecanizado de lodo por centrifugas;
- Supervisão de montagem, testes e partida;
- Automação e controle;



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Diante desses questionamentos, foi assinado prazo à Origem, a qual, em resposta, encartou aos autos os esclarecimentos de fls.3669/3678, alegando, em síntese: que muito embora o prazo de vigência estipulado para o contrato fosse de 24 meses, estes foram divididos em 12 meses de execução das obras e 12 meses para a pré-operação do sistema de tratamento de esgotos, sendo que para os 12 primeiros meses o valor investido correspondeu a 96,83% do contrato, justificando os requisitos de qualificação econômico-financeira.

Defende a necessidade da exigência de reunião prévia com o responsável ou com o futuro coordenador dos serviços, porquanto esses seriam os efetivos responsáveis pela execução, sendo, portanto, capazes de analisar as condições e o local da prestação dos serviços para a elaboração da proposta.

Quanto à antecipação do prazo de recolhimento da garantia de licitar, alega se tratar de medida voltada a afastar empresas descompromissadas com o certame, destacando ter sido concedido prazo superior a um mês para essa finalidade, tempo este mais que suficiente para a execução de tal providência.

Por fim, sustenta a pertinência dos requisitos de qualificação técnica, colocados em consonância com os limites estabelecidos pela legislação e jurisprudência sumulada deste Tribunal.

Ressalta que em nenhum momento pretendeu a Administração restringir o universo de competidores, mas apenas garantir que as empresas habilitadas para a

---

<sup>11</sup> "e.1" - Construção e montagem eletromecânica de Sistema de Tratamento de Esgoto do tipo lodos ativados, que contemple as seguintes fases de processo:  
Sistema primário com gradeamento fino e desarenador;  
Sistema de aeração de ar difuso por micro bolhas;  
Sistema de desaguamento mecanizado de lodo;  
Pré-operação / operação;  
Automação e controle;  
Elevatória de recirculação de lodo;  
Elaboração de manuais de operação e manutenção do sistema;  
Treinamento de mão de obra técnica para operação e manutenção do sistema.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

### GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

concorrência realizada tivessem efetivamente condições técnicas para a execução da obra que, repita-se, pressupõe o uso de materiais e métodos de construção distintos dos usualmente utilizados para esse tipo de procedimento.

Analisando o acrescido, a Assessoria Técnica, nos aspectos econômico, jurídico e de engenharia, propôs a regularidade da matéria.

Chefia de ATJ, por sua vez, por considerar indevidas a proibição de somar atestados para a comprovação da capacidade técnica e a imposição de que a visita técnica deveria ser realizada por responsável técnico, opinou pela irregularidade da matéria em exame.

Instada a se manifestar, a SDG propôs nova assinatura de prazo à Origem, desta feita para justificar as exigências de documentos que configuram compromisso de terceiro alheio à disputa (item 4.2.4.1<sup>12</sup>, 4.2.4.2<sup>13</sup>, 4.9<sup>14</sup> e 4.10<sup>15</sup>), bem como de imposição de que o atendimento dos índices contábeis adotados para comprovação da qualificação econômico-financeira das licitantes fosse feito de forma isolada por cada uma das empresas consorciadas (item 4.3.4.1<sup>16</sup>).

Regularmente notificada, a Autarquia, por meio de seu representante legal, juntou aos autos os esclarecimentos de fls.3701/3718, alegando, quanto à suposta exigência de documentos de terceiro, que o edital facultou, e não obrigou os licitantes utilizarem atestados de fornecedores

---

<sup>12</sup> Item 4.2.4.1 - Admitir-se-á a utilização, para fins de habilitação de empresa isolada, de atestados de fornecedores dos equipamentos que compõem os sistemas integrantes da qualificação técnica, item 4 deste edital, respeitando-se integralmente o item 4.2.4, alínea "d.2".

<sup>13</sup> Item 4.2.4.2 - Esses fornecedores deverão apresentar declaração conforme modelo constantes nos Anexos XI E XII devidamente assinados pelo responsável técnico pelo fornecimento.

<sup>14</sup> Item 4.9 - Admitir-se-á a utilização, para fins de habilitação de empresa em consórcio, de atestados de fornecedores dos equipamentos que compõem os sistemas integrantes da qualificação técnica, item 4 deste edital, respeitando-se integralmente o item 4.3.5.1, alínea "d.2".

<sup>15</sup> Item 4.10 - Esses fornecedores deverão apresentar declaração conforme modelos constantes nos ANEXOS XI e XII devidamente assinados pelo responsável técnico pelo fornecimento.

<sup>16</sup> Item 4.3.4.1 - Deverão ser apresentados isoladamente, por cada empresa consorciada, os documentos de Qualificação Econômica Financeira, com exceção das alíneas "c" e "d".



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

dos equipamentos, o que, em verdade, ampliou o universo de competidores.

Entende serem adequados os índices contábeis exigidos individualmente das empresas reunidas em consórcio, conduta esta já aprovada pela jurisprudência, inclusive deste Tribunal.

Em manifestação final, a SDG pugnou pela regularidade da matéria em exame.

É o relatório.

hcr/



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Voto

TC-039849/026/09

A matéria não comporta juízo de regularidade.

Inicialmente, ressalto que as mesmas impropriedades aqui levantadas já foram objeto de análise quando do exame de contratação similar tratada nos autos do TC-020705/026/09<sup>17</sup>, celebrada entre o Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Guarulhos - SAAE e o Consórcio Serveng/Engeform<sup>18</sup>.

Naqueles autos, o Eminentíssimo Conselheiro Renato Martins Costa, relator do feito, considerou irregulares a licitação e o contrato tendo em vista as seguintes impropriedades: reunião prévia com o responsável pela licitante, o que teria antecipado indevidamente o momento de comprovação do vínculo do profissional; prestação da garantia de licitar antes do momento de apresentação dos envelopes; e prova de capacidade técnica, que impôs experiência anterior em atividade específica na implantação de sistema de tratamento de esgoto.

No caso presente, da garantia de participação, vê-se que o recolhimento deveria ter sido realizado até cinco dias antes da entrega dos envelopes, o que significa dizer que houve uma antecipação do final do prazo para esse fim, infringindo, com isso, o disposto no inciso III do artigo 31 da Lei Federal nº 8666/93. (G.N.)

A imposição de experiência anterior em atividade específica na implantação de sistema de tratamento de esgoto, além de não encontrar amparo na Súmula nº 30 deste Tribunal de Contas, comprometeu, de fato, a finalidade de se buscar a proposta mais vantajosa para a Administração, haja vista que a exigência foi motivo de inabilitação de uma empresa.

---

<sup>17</sup> Primeira Câmara - Sessão de 20/8/2013

<sup>18</sup> Constituído pelas empresas Serveng Civilsan S/A - Empresas Associadas de Engenharia e Engeform Construções e Comércio Ltda.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Ressalto que, nos autos inicialmente mencionados, referida regra resultou também na inabilitação de 08 (oito) empresas, o que confirma o seu caráter restritivo.

Por fim, no que diz respeito à reunião prévia com o responsável técnico da empresa licitante ou com o profissional a ser indicado para desempenho da função de coordenador dos serviços, é medida que antecipa indevidamente o momento de se comprovar o vínculo do profissional, que deve ser na data da proposta, a teor do disposto no art. 30, § 1º, I, da Lei 8.666/93.

Diante disso, acolho a manifestação da Chefia de ATJ e voto pela **irregularidade** da matéria em análise, bem como considero ilegais os atos determinativos das despesas, aplicando-se à espécie os incisos XV e XXVII do artigo 2º da Lei Complementar nº 709/93.

Aplico, ainda, pena de multa ao Engº João Roberto Rocha Moraes, responsável pela assinatura do contrato, no valor equivalente a **300 UFESP's**, nos termos do inciso II do artigo 104 do mesmo diploma legal, por inobservância ao disposto nos artigos 3º, §1º, inc. I, e 31, inciso III, ambos da Lei Federal nº 8666/93, e no artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal.