



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

### PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO DE 25/03/2014 - ITEM 08

**TC-019445/026/08**

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

**Contratada:** Consórcio ETEP-ENGER-MAUBERTEC.

**Abertura do Certame Licitatório por:** Resolução de Diretoria em 24-10-07.

**Autoridades Responsáveis pela Homologação e que firmaram os Instrumentos:** Paulo José Lourenço da Silva (Superintendente de Gestão de Empreendimentos de Sistemas Regionais) e Umberto Cidade Simeghini (Diretor de Sistemas Regionais).

**Objeto:** Prestação de serviços técnicos de engenharia consultiva compreendendo: gerenciamento e assessoria na administração de contratos com suporte técnico integrado de gestão de empreendimentos envolvendo estudos, projetos básicos e/ou executivos, regularização imobiliária, pacote técnico de licitação de obras e estudos ambientais dos sistemas de coleta, afastamento, tratamento e disposição final de esgotos sanitários e de captação, adução, tratamento, reservação, distribuição e ligações prediais de água nos municípios das Coordenadorias de Empreendimentos Norte, Sul, Centro, Noroeste, Nordeste e Sudeste no âmbito da Diretoria de Sistemas Regionais - R.

**Em Julgamento:** Licitação - Concorrência. Contrato celebrado em 09-04-08. Valor - R\$19.115.560,00. 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, publicada no D.O.E. de 01-05-09.

**Advogados:** Lucas Navarro Prado, Cleuza Maria Ferreira, Jenny Mello Leme, José Higasi, Milton Luiz Louzada Maldonado, Adriano Cândido Stringhini, Laércio José Loureiro dos Santos, Moises Mota Catuaba e outros.

**Procuradores da Fazenda:** Jorge Eluf Neto e Cristina Freitas Cavezale.

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

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

### RELATÓRIO

Cuidam os autos do ajuste firmado pela SABESP - Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo com o



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

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

Consórcio ETEP-ENGER-MAUBERTEC, composto pelas empresas Estudos Técnicos e Projetos ETEP Ltda., ENGER Engenharia S/A e Maubertec Engenharia e Projetos Ltda., com vistas à prestação de serviços técnicos de engenharia consultiva, compreendendo gerenciamento e assessoria na administração de contratos com suporte técnico integrado de gestão de empreendimentos, envolvendo estudos, projetos básicos e/ou executivos, regularização imobiliária, pacote técnico de licitação de obras e estudos ambientais dos sistemas de coleta, afastamento, tratamento e disposição final de esgotos sanitários e de captação, adução, tratamento, reservação, distribuição e ligações prediais de água nos municípios das Coordenadorias de Empreendimentos Norte, Sul, Centro, Noroeste, Nordeste e Sudeste, no âmbito da Diretoria de Sistemas Regionais.

Trata-se da Concorrência SABESP CSS 46.530/07, formalizada pelo critério de técnica e preço, e do Contrato CSS nº 46.530/07 (fls.1720/1739), assinado em 9/4/08 pelo valor de R\$ 19.115.560,00, com vigência aprazada para 1.200 dias (40 meses).

Presentes declaração de existência de recursos suficientes para suportar a avença, autorização para licitar, orçamento básico (R\$ 19.643.665,60) e parecer técnico jurídico. A compatibilidade do ajuste com os preços de mercado foi atestada por meio de orçamento formulado pela própria Companhia.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

O ato convocatório foi divulgado no DOE, em jornal de grande circulação no Estado e na *internet*, tendo atraído 49 potenciais interessados, dos quais dois apresentaram propostas e foram habilitados para concorrer, quais sejam: o consórcio vencedor e COBRAPE Companhia Brasileira de Projetos e Empreendimentos.

Observado o prazo legal para interposição de contraditas devidamente apreciadas, bem como respeitados os atos de homologação do certame e adjudicação do objeto.

A documentação está munida de termo de ciência e notificação, cadastramento dos responsáveis, publicação em mídia hábil e remessa tempestiva à Corte de Contas.

A equipe de fiscalização, em relatório de fls.2306/2310, apontou a ausência de autorização para início dos serviços, mas ponderou que o deslize não influenciou no resultado do certame. Sugeriu aprovação do feito.

ATJ, sob o ponto de vista de Economia, apontou as seguintes imperfeições (fls.2314/2318):

- Objeto abrange gama de serviços de engenharia consultiva que poderiam ser licitados e contratados separadamente, fato que pode explicar o desinteresse de grande número de empresas que retiraram o edital, mas não apresentaram propostas;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

- A divisão das tarefas em diferentes certames tornaria as exigências de habilitação mais adequadas, como o subitem 4.2.a do edital – exigência de atestado em nome da licitante, comprovando a execução de serviços com características e/ou parcelas de maior relevância, em: a) gerenciamento de projetos e obras; b) elaboração de projetos executivos de sistema de abastecimento de água; c) elaboração de relatório de impacto ambiental; d) estudos para disposição final e/ou aproveitamento de resíduos sólidos gerados em sistemas de tratamento;
- Subitem 3.3 – habilitação econômica – comprovação de capital social mínimo integralizado correspondente a 10% do valor estimado, portanto em patamar superior à anualidade do orçamento, posto que a avença vigeria por 40 meses;
- Subitem 3.1.a – índices aptos a comprovar a boa situação financeira – inexistência de justificativa técnica para determinação dos indicadores exigidos;
- Limitação injustificada de, no máximo, três componentes para formação de consórcio, obstando maior competitividade e impedindo que empresas menores participassem da contenda.

Contrariamente, sob o aspecto de Engenharia, ATJ avaliou que os preços são compatíveis com o mercado e que as



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

exigências de capacitação atendem às áreas mais importantes da contratação, sugerindo aprovação do feito (fls.2319/2320).

Chefia de ATJ e PFE também se posicionaram pela regularidade (fls.2321).

SDG, a seu turno, viu desrespeito à Súmula 22<sup>1</sup>, porquanto os critérios definidos para julgamento das propostas técnicas repetem as exigências da fase de habilitação, baseadas em experiência anterior operacional e profissional. Propôs chamar os interessados para prestar esclarecimentos (fls.2324/2325).

Aplicados os ditames do artigo 2º, inciso XIII, da Lei Complementar nº 709/93, a SABESP colacionou razões e documentos (fls.2326, 2333/2389).

Argumentou que o escopo contratual estava relacionado a projetos desenvolvidos pela Companhia e interligados entre si (assessoria, gerenciamento, fiscalização, análise técnica, revisão e outros).

Enfatizou que a decisão de ajustar o gerenciamento de estudos e projetos, para dar suporte técnico ao planejamento e controle de empreendimentos, decorreu da constatação de que os projetos não ficavam prontos no prazo e

---

<sup>1</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.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

custavam mais que o previsto; de que houve elevação de recursos mobilizados para suprir obrigações assumidas com prefeituras; e de que o número de empreendimentos propostos superava a capacidade de gestão da Companhia.

Sustentou que os trabalhos da SABESP são divididos em três grandes grupos: projetos civis e hidráulicos; projetos eletromecânicos e de automação; e estudos de solução de impacto ambiental. Mas todos são interdependentes, exigindo visão global e integradora por parte da empresa.

Alegou que o número de três empresas consorciadas garantiria a capacidade do cumprimento do ajuste e possibilitaria a participação de empresas menores, já que somente as maiores possuem atestados de todas as especialidades.

Sobre a gama de potenciais licitantes, salientou que muitas empresas acessaram o edital na *internet* por mera curiosidade, mesmo não tendo as características necessárias para participar da contenda.

Explicou que a fase de habilitação se presta a aferir as condições mínimas para futura contratação, como a capacidade financeira para suportar compromissos.

Ressaltou que não se deu a ofensa à Súmula 22, porquanto não houve pontuação de atestados usados para fins de



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

habilitação, tendo sido requeridas apresentação de *curriculum vitae* e declaração de experiências profissionais.

ATJ, pelo aspecto de Economia, avaliou que o fracionamento do objeto aumentaria as chances de a Administração obter proposta mais vantajosa.

Por outro lado, entendeu que a limitação de três empresas por consórcio equivale à divisão das tarefas da Companhia.

Asseverou que a exigência de capital social mínimo em patamar superior a 12 meses de execução dos serviços mostra-se desarrazoada.

Não obstante, manifestou-se pela aprovação do feito (fls.2392/2395).

Chefia de ATJ e a PFE ratificaram posicionamento pela regularidade (fls.2396/2397).

Conclamada, SDG disse que as falhas foram satisfatoriamente esclarecidas, salientando que a jurisprudência deste Tribunal pacificou a questão relativa a capital social integralizado; que a divisão do objeto em vários certames obstará a interação das atividades; que os indicadores de liquidez se encontram dentro do patamar tolerado pela Corte de Contas; que a aceitação de consórcio de empresas está na esfera do poder discricionário do Administrador; que os atestados apreciados na fase de habilitação não foram



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

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

pontuados na fase técnica, de modo que não restou ofendida a Súmula 22; e que, à época do contrato, era comum empresas adquirirem editais, sem efetivamente se interessar pela contenda. Manifestou-se pela regularidade da licitação e do contrato.

É o relatório.

**MSB**





## **VOTO**

Não obstante a longínqua formalização, estes autos passaram à alçada deste Relator por força das disposições do artigo 41 do Regimento Interno do Tribunal de Contas, tendo aportado ao Gabinete em 13/02/2014, para que fossem examinados licitação e contrato que a SABESP celebrou, em 9/4/08, com o Consórcio ETEP-ENGER-MAUBERTEC, pelo valor de R\$ 19 milhões, com vigência aprazada para 40 meses.

A alongada instrução processual trouxe à luz série de imperfeições que reputo insuperáveis, de modo que, pelas razões a seguir expostas, este Relator caminha no sentido de dissentir das opiniões dos órgãos técnicos.

De início, destaco que a descrição do objeto licitado se enveredou por vertentes diversas, alcançando extensa quantidade de serviços que poderiam ter sido lançados a público separadamente, sem prejuízo para a Administração.

Digo isto porque a prestação de serviços de engenharia consultiva pretendida pela Companhia abrangeu: a) administração de contratos; b) suporte técnico de gestão de empreendimentos; c) realização de estudos; d) elaboração de projetos básicos e/ou executivos; e) regularização imobiliária; f)



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

pacote técnico de licitação de obras; g) estudos ambientais dos sistemas de coleta, afastamento, tratamento e disposição final de esgotos sanitários e de captação, adução, tratamento, reservação, distribuição e ligações prediais de água.

Nos termos do artigo 23, § 1º, da Lei Federal nº 8666/93, cabe à Administração dividir o objeto licitado em quantas parcelas ou itens forem técnica e economicamente viáveis, com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade, sem perda da economia de escala.

Reputo que o fato de adquirir em conjunto serviços de consultoria que, por sua natureza, poderiam ser fornecidos separadamente por empresas de segmentos específicos, prejudicou a competição ampla e a oferta de melhores propostas.

Na mesma linha, não encontro razões para que a Companhia tenha restringido ao número máximo de três a composição de *pool* de empresas para concorrer ao objeto.

Reconheço a discricionariedade de que dispõe a Administração neste terreno, de resto bem reconhecida pela jurisprudência desta Corte. Não erijo esse ponto como irregularidade individualizada que integra as razões de decidir. Porém, o que se expõe auxilia a construção do raciocínio que conduz à conclusão desfavorável.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

Retomando, não se sustenta, portanto, a assertiva de que se determinou a quantidade de três empresas porque a atuação da SABESP está seccionada em três grupos distintos, posto que, se assim fosse, a Companhia poderia recorrer a um tipo de certame específico para cada frente de atuação.

Tal aglutinação de tarefas no mesmo objeto desencadeou outro defeito editalício, consistente na seleção de parcelas de maior relevância francamente desiguais, como tais: gerenciamento de projetos ou obras que contemplem a análise de projetos de saneamento básico; elaboração de projetos executivos de sistemas de abastecimento de água e/ou esgotos; elaboração de relatórios de impacto ambiental de sistemas de saneamento básico; e estudos da disposição final e/ou aproveitamento de resíduos sólidos de sistemas de tratamento.

Por tal vertente, a maior quantidade de empresas consorciadas possibilitaria mais oferta de serviços e, provavelmente, melhores preços.

Mais. Avalio que ocorreu, sim, desrespeito à Súmula 22, que, em certames do tipo "técnica e preço", veda a pontuação de atestados que comprovem experiência anterior utilizados na fase de habilitação, conquanto os critérios de pontuação selecionados (fls.78/79) correspondem exatamente às parcelas de



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

maior relevância, declinadas no rol de qualificações técnicas para habilitação.

Ademais, sem justificativas, nos critérios de pontuação, o ato convocatório consignou que não seriam analisadas comprovações oferecidas por profissionais que não possuíssem, no mínimo, 10 anos de experiência comprovada em gerenciamento e elaboração de projetos executivos e, no mínimo, 5 anos em elaboração de relatórios de impacto ambiental.

Registro que tais exigências mostram-se potencialmente restritivas à ampla participação.

A favor da contratante militam somente os indicadores de liquidez requeridos, posto que adequados ao patamar aceito por esta Corte de Contas; bem como a exigência de capital social integralizado, conquanto a matéria está pacificada nesta Casa.

Diante das considerações acima, **voto pela irregularidade** da Concorrência CSS 46.530/07 e do Contrato CSS nº 46.530/07, celebrado pela SABESP-Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo com o Consórcio ETEP-ENGER-MAUBERTEC, aplicando-se em consequência as disposições do artigo 2º, incisos XV e XXVII, da Lei Complementar nº 709/93.

Consigno que a invocação dos ditames do inciso XXVII, acima referido, **importa que o atual dirigente da SABESP**



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

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

informe a esta Egrégia Corte as providências administrativas complementares adotadas em função das imperfeições em referência, comunicando, em especial, a eventual abertura de sindicância.

Remeta-se cópia deste voto a Sua Excelência o Secretário de Saneamento e Recursos Hídricos, para conhecimento.

**RENATO MARTINS COSTA**  
**Conselheiro**