

TC 000.442/2010-0

Tipo: contas ordinárias de 2005

Unidade jurisdicionada: Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades

Procurador ou Advogado: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: mérito

Cuidam os autos das contas ordinárias da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades (SNSA/Mici), apartadas do TC 021.248/2006-6, que tratou das contas consolidadas da Secretaria-Executiva do Ministério das Cidades do exercício de 2005.

INTRODUÇÃO

2. No processo que originou o presente apartado, foi prolatado o Acórdão 6.817/2009-TCU-1ª Câmara que determinou a realização da audiência de servidores do Ministério das Cidades, no âmbito destas contas ordinárias da SNSA/Mici.

3. A audiência se deu em razão da aceitação de proposta e posterior contratação da empresa Ecoplan Engenharia Ltda. (CNPJ 92.930.643/0001-52), em decorrência da Concorrência Pública Internacional 15/2001 (peça 26, p. 12 a 51, e peça 27, p. 1 a 46), com valores superiores ao estimado inicialmente para a rubrica “Administração Geral” da planilha de custos e sem a demonstração da adequação dos valores à realidade praticada pelo mercado. Foi determinada também a oitiva da citada empresa.

4. O Ministério das Cidades e a Ecoplan firmaram o Contrato 32/2005 (peça 30, p. 35 a 40), que teve por objeto o gerenciamento do Programa de Ação Social em Saneamento (PASS), voltado para a redução das desigualdades socioeconômicas mediante a melhoria dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário em áreas com grande concentração de pobreza.

5. O PASS foi viabilizado a partir de acordo de empréstimo tomado pela União junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), por meio do Contrato 1.356/OC-BR (peça 31, p. 22 a 77, e peça 32, p. 1 a 20), firmado em 8/9/2004, no valor de US\$ 95,5 milhões, dos quais US\$ 57,3 milhões foram aportados pelo Banco e US\$ 38,2 milhões oriundos da contrapartida brasileira.

6. Em relação à audiência, foi dada a oportunidade de apresentar razões de justificativa aos seguintes servidores:

- a) Cezar Eduardo Scherer, CPF 632.244.887-00, então Presidente da Comissão Especial de Licitação (CEL) responsável pela realização da Concorrência Pública Internacional 15/2001;
- b) Tatiana de Carvalho Benevides, CPF 635.020.461-15, então membro da CEL;
- c) Rosilene Saraiva Ribas de Ornelas, CPF 774.565.991-49, então membro da CEL;

- d) Francisco de Assis Rodrigues Fróes, CPF 001.925.878-03, então membro da CEL;
- e) Francisco José Nunes Ferreira, CPF 210.918.113-34, então membro da CEL;
- f) Renato Stoppa Cândido, CPF 227.209.521-68, à época Coordenador-Geral de Recursos Logísticos do Ministério das Cidades, que adjudicou e homologou a licitação; e
- g) Magda Oliveira de Myron Cardoso, CPF 295.784.930-53, então Subsecretária de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério das Cidades, que assinou o contrato oriundo da Concorrência Pública Internacional 15/2001.

7. Cabe destacar que o Acórdão 6.817/2009-TCU-1ª Câmara julgou regulares com ressalvas as contas do Sr. Renato Stoppa Cândido e da Sra. Magda Oliveira de Myron Cardoso relativas ao exercício de 2005. Quanto aos demais responsáveis, o *decisum* julgou regulares as suas contas, dando-lhes quitação plena.

8. Acerca do julgamento das contas dos responsáveis pela gestão da SNSA, maiores informações serão prestadas no itens 72 a 74 desta instrução, que tratam do apostilamento do Acórdão 6.817/2009-TCU-1ª Câmara.

HISTÓRICO

9. Inicialmente, a Controladoria-Geral da União (CGU), por intermédio do Relatório de Auditoria 189.291, subitem 1.1.7.3 (peça 7, p. 34 a 50, e peça 8, p. 1 a 3), apontou possível prejuízo ao erário decorrente de “*aumento exorbitante de 900% dos custos de ‘Administração Geral’ sem manifestação da Comissão de Licitação*”.

10. Naquela ocasião, a CGU entendeu ter havido sobrepreço no contrato firmado entre o Ministério das Cidades e a empresa Ecoplan, na ordem de R\$ 2.422.675,12, em virtude de a CEL ter aceitado proposta de preços da contratada, cuja taxa de “Administração Geral” foi de 50%, enquanto que o máximo usualmente admissível seria de 16%.

11. Em nova fiscalização, a CGU, por meio da Carta Gerencial 190.619, de 22/10/2007 (peça 20, p. 36 a 48, e peça 21, p. 1 a 16), confirmou sua posição, mantendo o entendimento acerca do citado sobrepreço e apontou a existência de prejuízo de R\$ 315.742,27 no exercício de 2006, em razão dos pagamentos realizados naquele exercício.

12. Diante desses fatos, esta Unidade Técnica, na instrução às fls. 2.147-2.221 do TC 021.248/2006-6, propôs a audiência dos membros da CEL, do então Coordenador-Geral de Recursos Logísticos e da ex-Subsecretária de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério das Cidades, que foi aprovada pela 1ª Câmara desta Corte, por meio do já citado Acórdão 6.817/2009-TCU-1ª Câmara.

13. É importante frisar que a audiência se deu em razão da aceitação da proposta, e posterior contratação, da empresa Ecoplan com valores superiores ao anteriormente estimado para a rubrica “Administração Geral”, e sem a necessária demonstração da adequação dos valores à realidade praticada no mercado, em desacordo com o inciso II do artigo 48 da Lei 8.666/93.

14. Nesse sentido, a análise a seguir realizada ficará adstrita aos termos da audiência determinada pelo subitem 1.7.5 do Acórdão 6.817/2009-TCU-1ª Câmara. Dessa forma, não será discutida nem firmada posição acerca da adequabilidade do percentual da taxa de “Administração Geral” contratado pelo Ministério das Cidades no âmbito do Contrato

32/2005. Esse assunto já foi objeto de análise no TC 021.248/2006-6, razão pela qual se encontra superado.

15. Feita essa consideração, passa-se, a seguir, ao exame técnico das razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis arrolados no item 6 desta instrução.

EXAME TÉCNICO

A) Membros da Comissão Especial de Licitação (CEL)

16. Constatou-se, à exceção do Sr. Francisco José Nunes Ferreira (CPF 210.918.113-34), revel nos termos do artigo 202, § 8º, do Regimento Interno do TCU porque não atendeu à audiência realizada por meio do Ofício 77/2010-TCU/SECEX-6 (peça 1, p. 23), que as razões de justificativa apresentadas pelos Senhores César Eduardo Scherer, CPF 632.244.887-00, então Presidente da CEL; Francisco de Assis Rodrigues Fróes, CPF 001.925.878-03; Tatiana de Carvalho Benevides, CPF 635.020.461-15; e Rosilene Saraiva Ribas de Ornelas, CPF 774.565.991-49, são idênticas no que se refere ao conteúdo.

17. Nesse sentido, os argumentos apresentados pelos responsáveis, respectivamente às páginas 57 a 97 da peça 36; 3 a 51 e 52 a 93 da peça 35; e 5 a 45 da peça 37 destes autos, serão analisados em conjunto e, no que se referem às circunstâncias objetivas, serão aproveitados em relação ao Senhor Francisco José Nunes Ferreira, por força do artigo 161 do Regimento Interno desta Corte.

Argumentos

18. Inicialmente, os responsáveis acima citados afirmam que teriam analisado a proposta financeira da Ecoplan (peça 36, p. 65 a 71), comparando seus itens de custo com aqueles constantes do modelo do quadro de detalhamento da proposta informado no edital do certame (peça 36, p. 74 e 75).

19. Após esse exame, teriam constatado que, “por um lapso”, o quadro de detalhamento não continha coluna destinada ao registro dos custos com “Despesas Gerais”, o que fez com que a citada empresa cotasse a totalidade de seus custos indiretos na coluna “Administração Geral” do modelo informado no ato convocatório.

20. Afirmam que a alíquota contida na coluna “Administração Geral” do modelo teria sido estabelecida sem a inclusão do custo dos “insumos básicos incorridos no âmbito de cada empresa licitante”, e destacam que a escolha do seu valor (5%) decorreu da ausência, à época, de instrumento legal ou normativo que indicasse o percentual adequado, tendo sido adotado como referência o valor previsto no artigo 1º, parágrafo único, do Decreto 5.151/2004, que trata de procedimentos a serem aplicados por órgãos e entidades da Administração Pública Federal quando da celebração de atos complementares de cooperação técnica recebida de organismos internacionais.

21. Os responsáveis alegam, ainda, que teriam questionado junto à Ecoplan a alíquota de 50% cotada para o item “Administração Geral”, apesar de não terem registrado tal fato na ata de negociação da proposta de preço (peça 24, p. 35). A empresa, por sua vez, teria demonstrado a necessidade da manutenção do percentual proposto, uma vez que os serviços seriam prestados por equipe técnica de alto nível no local de funcionamento do PASS, bem como na sede da empresa, em Porto Alegre/RS, mobilizando, para tanto, “sofisticado arcabouço logístico, envolvendo equipamentos, *softwares*, *hardwares*, serviços de plotagem, dentre outros”.

22. Os responsáveis também afirmam que o valor global dos serviços ofertados pela licitante (R\$ 12.404.932,59) demonstraria proximidade e razoabilidade com o valor referencial cotado pela CEL (R\$ 11.011.812,75), uma vez que divergiria em apenas 12,65% do custo projetado.

23. Ademais, alegam que teriam apresentado ao BID o processo licitatório, e que aquele organismo internacional teria chancelado e não apresentado objeções em relação (a) à minuta da carta convocatória de qualificação – 2ª fase (peça 36, p. 85); (b) ao resultado de julgamento da 2ª fase (peça 36, p. 87); (c) ao relatório de negociação da proposta de preço (peça 36, p. 89); e (d) ao contrato de prestação de serviços 32/2005 (peça 36, p. 91 e 92).

24. No entender dos responsáveis, a submissão dos referidos documentos ao BID alinha-se ao disposto no artigo 42, § 5º, da Lei 8.666/93, que assim estabelece, *in verbis*:

Art. 42. Nas concorrências de âmbito internacional, o edital deverá ajustar-se às diretrizes da política monetária e do comércio exterior e atender às exigências dos órgãos competentes.

(...)

§ 5º Para a realização de obras, prestação de serviços ou aquisição de bens com recursos provenientes de financiamento ou doação oriundos de agência oficial de cooperação estrangeira ou organismo financeiro multilateral de que o Brasil seja parte, poderão ser admitidas, na respectiva licitação, as condições decorrentes de acordos, protocolos, convenções ou tratados internacionais aprovados pelo Congresso Nacional, bem como as normas e procedimentos daquelas entidades, inclusive quanto ao critério de seleção da proposta mais vantajosa para a administração, o qual poderá contemplar, além do preço, outros fatores de avaliação, desde que por elas exigidos para a obtenção do financiamento ou da doação, e que também não conflitem com o princípio do julgamento objetivo e sejam objeto de despacho motivado do órgão executor do contrato, despacho esse ratificado pela autoridade imediatamente superior.

25. Sobre o BID, os responsáveis informam que, em reunião realizada em 7/11/2007 entre especialistas do Banco e representantes da CGU, o referido organismo internacional teria ratificado junto à Diretoria de Auditoria da Área de Infraestrutura da CGU o entendimento de que a Concorrência Pública Internacional 15/2001 teria sido “realizada de acordo com as normas estabelecidas nas Políticas de Seleção do Banco”.

26. Por fim, salientam que a alíquota praticada durante a execução do contrato para cobrir as despesas diretas e indiretas da empresa Ecoplan foi de 16%, conforme recomendado pela CGU na Carta Gerencial 190.619, e que todos os pagamentos efetuados à contratada foram efetuados com glosas da diferença entre a citada alíquota e o percentual constante do contrato (50%). Segundo entendem, esse procedimento seria suficiente para evitar eventual débito decorrente de um valor que pudesse vir a ser julgado excessivo.

Análise

27. Cabe destacar, preliminarmente, que os responsáveis não apresentaram fatos novos em suas razões de justificativa, uma vez que suas alegações são as mesmas contidas na Nota Informativa 17/2008/UCP-PASS/BID – SNSA/MCidades, de 3/10/2008 (peça 24, p. 27 a 31), apresentada a esta Unidade Técnica quando da realização de inspeção no âmbito do TC 021.248/2006-6.

28. Nesse sentido, diante da inexistência de fatos novos, deve permanecer o entendimento esposado na instrução de fls. 4.345 a 4.417, do TC 021.248/2006-6, acerca do não acolhimento do argumento de que, por um lapso, a comissão especial de licitação deixou

de incluir no modelo de “Quadro de Detalhamento” (peça 35, p. 11) fornecido aos licitantes, uma coluna destinada à especificação dos custos com “Despesas Gerais”.

29. No entender dos responsáveis, a suposta coluna omitida serviria para o registro dos “insumos básicos incorridos no âmbito de cada empresa licitante”. Ora, conforme destacou o engenheiro civil Maçahiko Tisaka em parecer às páginas 38 a 58 da peça 17, juntado aos autos pela Ecoplan, esses insumos correspondem às despesas indiretas da contratada, tendo em vista que são atribuídos a seu livre arbítrio, em função da complexidade do trabalho, do seu pessoal de apoio e da quantidade de contratos em execução. Tais despesas, segundo o entender do parecerista, são sinônimo de “Administração Central”.

30. Apesar de o quadro para detalhamento da proposta de orçamento previsto no edital ter adotado a expressão “Administração Geral”, o fato é que essa coluna serviu para o registro dos gastos relativos à “Administração Central”, isto é, para inclusão de todas as despesas indiretas da Ecoplan.

31. Logo, não há que se falar em ausência da coluna “Despesas Gerais” para registrar o restante das despesas indiretas com o gerenciamento do PASS, uma vez que a coluna existente (Administração Geral) se prestou justamente para o registro da totalidade desses gastos.

32. Além disso, os responsáveis não apresentaram novas despesas ou fundamentos que justificassem a necessidade da especificação de valores a título de “Despesas Gerais”, além dos já abrangidos pela “Administração Geral” e pelo rol de “Despesas Reembolsáveis”.

33. Os responsáveis alegam, ainda, que usaram como referência para a definição da estimativa de 5% o disposto no parágrafo único do artigo 1º do Decreto 5.151/2004, que define alíquota utilizada para a fixação de taxa de administração paga a organismos internacionais nos acordos de cooperação técnica celebrados. Segundo destacam, tal previsão foi posteriormente descartada por não guardar correlação com o objeto da contratação em questão.

34. Esse argumento também não merece ser acatado, uma vez que os responsáveis não comprovaram a adoção de procedimentos básicos de verificação da adequabilidade da taxa de administração sugerida pela Ecoplan (50%). O percentual relativo a essas despesas foi adjudicado sem que fosse apresentado qualquer parâmetro consistente e objetivo de aferição da sua compatibilidade com o mercado.

35. Nesse sentido, mesmo aceitando o argumento de que a comissão especial de licitação teria questionado junto à Ecoplan o elevado percentual da taxa de administração, o fato é que o percentual foi efetivamente aceito e não há qualquer registro do suposto questionamento na ata da reunião de negociação da proposta de preço (peça 24, p. 35).

36. A alegação de que a empresa teria demonstrado na citada reunião a necessidade de manutenção do percentual proposto também não deve ser acatada, uma vez que os responsáveis não apresentaram qual o critério utilizado para avaliação objetiva dos valores propostos pela Ecoplan.

37. Em relação à afirmação de que o preço global ofertado pela empresa (R\$ 12.404.932,59) estava discrepando apenas 12,65% do valor referencial previsto pela comissão de licitação (R\$ 11.011.812,75), entende-se que tal diferença equivale ao valor absoluto de aproximadamente R\$ 1,4 milhão de reais, suficiente para a execução de várias obras de saneamento, não devendo ser considerada irrisória como sustentam os responsáveis. Desse

modo, esse argumento não justifica a aceitação de proposta sem a verificação de sua adequabilidade à realidade praticada pelo mercado.

38. Por sua vez, o fato de o procedimento licitatório ter sido submetido ao BID e este não haver manifestado qualquer objeção não é capaz de justificar a aceitação da referida taxa. Conforme destacado na instrução desta Unidade Técnica à página 48 da peça 34, que serviu de base para o Acórdão 6.817/2009-TCU-1ª Câmara, independentemente de eventuais pareceres, normas ou diretrizes estabelecidas pelo BID, os recursos geridos no contrato de gerenciamento do PASS devem seguir, também, os princípios norteadores da Administração Pública, uma vez que o contrato com a Ecoplan envolvia recursos onerosos, que seriam devolvidos ao Banco à conta do orçamento da União.

39. Assim foi destacado na citada instrução:

6.3.5.20. Nesse sentido, o fato de haver normas específicas que regulam a execução das despesas no âmbito dos acordos de empréstimos internacionais não tornam inválidos os princípios fundamentais que regem a Administração Pública. Ao contrário, os reforçam e complementam, uma vez que traçam critérios e diretrizes de conduta que devem ser observadas, além dos normativos nacionais.

6.3.5.21. Por se tratar de empréstimos, os recursos recebidos passam a ser públicos e, como são onerosos, com muito mais razão se exige a plena obediência aos princípios da legalidade, eficiência e economicidade.

40. No que se refere à afirmação de que todos os pagamentos praticados durante a execução do contrato foram efetuados com glosas em função do acatamento da alíquota de 16% recomendada pela CGU na Carta Gerencial 190.619, entende-se que tal fato afasta a ocorrência de débito, mas não serve de defesa aos responsáveis, uma vez que não é capaz de retirar a mácula de caráter procedimental contida na Concorrência Pública Internacional 15/2001.

41. Nesse sentido, diante da rejeição de todos os argumentos analisados, será proposta a aplicação da **multa** prevista no artigo 58, inciso II, da Lei 8.443/92, c/c o artigo 268, inciso II, do Regimento Interno do TCU aos membros da CEL referente à Concorrência Pública Internacional 15/2011, em razão da aceitação da proposta da empresa Ecoplan Engenharia Ltda. com valores superiores ao anteriormente estimado para a rubrica “Administração Geral” da planilha de custos, sem que fosse demonstrada a adequação dos valores à realidade praticada no mercado, o que infringe o disposto no artigo 48, inciso II, da Lei 8.666/93.

B) Magda Oliveira de Myron Cardoso (CPF 295.784.930-53, então Subsecretária de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério das Cidades)

Argumentos (peça 36, p. 30 a 56):

42. Segundo a responsável, ao assumir o cargo de Subsecretária de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério das Cidades, em 8 de agosto de 2005, o procedimento licitatório relativo à Concorrência Pública Internacional 15/2001 já havia terminado e o BID aprovou o resultado do julgamento realizado pela Comissão Especial de Licitação, conforme Mensagem CBR 3216, de 11 de julho de 2005 (peça 36, p. 38).

43. Ainda segundo a responsável, em 12 de agosto de 2005, a CEL teria emitido parecer sobre os recursos interpostos pelas licitantes acerca do resultado do certame, alterando a pontuação das empresas classificadas, mas mantendo a ordem de classificação dos licitantes. O referido parecer foi acolhido pelo então Coordenador-Geral de Recursos Logísticos, Sr. Renato Stoppa Cândido, por meio da Portaria 385, de 17 de agosto de 2005 (peça 36, p. 43).

44. Na sequência, em 18 de outubro de 2005, foi publicado no Diário Oficial da União (DOU) o resultado da Concorrência Internacional 15/2001, que classificou a empresa Ecoplan em primeiro lugar e convocou-a para a sessão de abertura da sua proposta. Após a realização dessa sessão, o presidente da comissão de licitação, Sr. Cezar Eduardo Scherer, por meio do Memorando 8354/2005/DAGES/SNSA/MCIDADES (peça 36, p. 40 e 41), considerou justo o preço de R\$ 12.404.932,59, apesar de ter sido 12,65% superior ao orçamento referencial. Além disso, o BID, por meio da Mensagem CBR 5859, de 16 de dezembro de 2005 (peça 36, p. 45), manifestou sua não objeção à negociação realizada pela comissão de licitação.

45. Em seguida, a responsável afirma que, em 23 de dezembro de 2005, assinou o Contrato Administrativo 32/2005 (peça 30, p. 35 a 40), cuja minuta havia sido aprovada pela consultoria jurídica do Ministério das Cidades, conforme Pareceres da Conj 503, de 30 de novembro de 2004, e 515, de 7 de dezembro de 2004 (peça 36, p. 44 a 54).

46. No entender da responsável, tais fatos teriam contribuído para que assinasse o Contrato Administrativo 32/2005 com o respaldo necessário, uma vez que havia no âmbito do procedimento relativo à Concorrência Pública Internacional 15/2001, documentos que atestavam a regularidade da licitação.

47. Por último, afirma que o BID ratificou os atos que antecederam a celebração do citado ajuste, conforme Mensagem CBR 4590, de 8 de novembro de 2007 (peça 36, p. 56), *in verbis*:

i) A Concorrência Pública Internacional acima referida foi realizada de acordo com as normas estabelecidas nas Políticas de Seleção de Consultores do BID, vigentes à época, as quais o Contrato de Empréstimo 1356/OC-BR, firmado entre o BID e o Governo Brasileiro, estabelece como normas a serem seguidas neste caso;

ii) O método de seleção empregado nesta concorrência foi discutido e acordado com este Banco;

iii) Todas as fases deste processo seletivo foram acompanhadas pelos especialistas desta Representação, sendo que toda a documentação pertinente (editais, relatórios de julgamento, contrato, orçamento) foi analisada e recebeu as devidas manifestações de “não objeção” deste Banco.

Análise

48. Inicialmente, conforme já destacado, independentemente de eventuais pareceres, normas ou diretrizes citadas pelo BID, os recursos geridos no contrato em questão devem seguir, obrigatoriamente, os princípios norteadores da Administração Pública, uma vez que o ajuste com a Ecoplan envolvia recursos onerosos, que seriam posteriormente devolvidos ao Banco à conta do orçamento da União.

49. Nesse sentido, mesmo havendo normas específicas que regulam a execução das despesas no âmbito do acordo de empréstimos entre o BID e o Ministério das Cidades, bem como parecer favorável do Banco atestando a regularidade dos procedimentos adotados pela CEL, o fato é que a comissão de licitação infringiu o disposto no artigo 48, inciso II, da Lei 8.666/93, ao ter aceitado proposta com valores superiores ao anteriormente estimado, sem que fosse demonstrada a sua adequação à realidade praticada no mercado.

50. Não obstante, entende-se que a responsabilidade da Sra. Magda Oliveira de Myron pode ser atenuada, uma vez que o seu ato contou com o respaldo de documentos que certificavam a regularidade do preço negociado entre a CEL e a empresa Ecoplan, a exemplo do Memorando 8.354/2005/DAGES/SNSA/MCIDADES (peça 36, p. 40 e 41).

51. Naquele expediente, o então Presidente da CEL dava notícia acerca da negociação do valor envolvido na contratação, destacando apenas aspectos acerca de: (a) valores cotados equivocadamente a título de aluguel mensal de veículos; (b) previsão errônea, pela comissão de licitação, do percentual de encargos fiscais; (c) não aceitação de valores de salários propostos para os cargos de Engenheiro Pleno – Supervisão, Secretária e Auxiliar Administrativo, o que, em tese, teria justificado o aumento no valor previsto inicialmente.

52. Destaque-se que em momento algum o citado expediente informa acerca do suposto lapso cometido pela comissão de licitação ao não prever, no quadro de detalhamento da proposta de orçamento, coluna para registro das “Despesas Gerais”, o que teria supostamente servido de justificativa para o aumento no percentual original da taxa de “Administração Geral” em mais de 900%.

53. Diante dessa omissão, entende-se que a responsável não tinha outros meios para detectar tal falha, a menos que fizesse análise pormenorizada dos valores envolvidos na planilha de custos da Ecoplan, comparando-os com os dados do orçamento estimativo realizado pela CEL. Apesar de ser esse o procedimento ideal, entende-se que não é razoável exigir da responsável a sua adoção, cuja responsabilidade recai prioritariamente sobre a comissão licitatória.

54. Esta, por sua vez, falhou ao omitir, na ata de negociação de preços e no Memorando 8.354/2005/DAGES/SNSA/MCIDADES, a alteração do valor da taxa de “Administração Geral”, o que contribuiu decisivamente para que a Sra. Magda Oliveira de Myron assinasse o Contrato 32/2005 com valores superiores ao anteriormente estimado para a citada taxa. Diante disso, entende-se que os argumentos da responsável merecem ser acatados.

C) Renato Stoppa Cândido (CPF 227.209.521-68, então Coordenador-Geral de Recursos Logísticos do Ministério das Cidades)

Argumentos (peça 37, p. 47 a 86):

55. Inicialmente, o responsável, por meio do Ofício 1.011/2010/CGLOG/SPOA/SE/CIDADES, de 12 de fevereiro de 2010 (peça 37, p. 47 e 48), afirma que os motivos que levaram o Ministério das Cidades à aceitação e posterior contratação da empresa Ecoplan fundaram-se no trabalho realizado pela Comissão Especial de Licitação.

56. Em seguida, informa que o Ofício 1.007/2010/CGLOG/SPOA/SE/MCIDADES, de 11 de fevereiro de 2010 (peça 37, p. 49 a 55) apresentaria as devidas justificativas sobre a aceitação da proposta e consequente contratação de Empresa Ecoplan com valores superiores ao anteriormente estimado para a rubrica “Administração Geral” da planilha de custos.

Análise

57. Cabe destacar, preliminarmente, que o expediente citado no parágrafo anterior refere-se às razões de justificativa apresentadas pela Sra. Rosilene Saraiva Ribas de Ornelas, membro da CEL, cujos argumentos apresentados não foram capazes de elidir sua responsabilidade na aceitação da proposta de preço da empresa Ecoplan Engenharia Ltda., em decorrência da Concorrência Pública Internacional 15/2001.

58. Não obstante, entende-se razoável a adoção, em relação ao Sr. Renato Stoppa Cândido, do mesmo entendimento aplicado à responsabilidade da Sr. Magda Oliveira de Myron no procedimento de contratação da Ecoplan, uma vez que o então Coordenador-Geral de Recursos Logísticos do Ministério das Cidades foi induzido a homologar o procedimento licitatório relativo à Concorrência Pública Internacional 15/2001 e adjudicar o objeto em

favor da empresa Ecoplan com base em documentos que omitiam a suposta negociação da taxa de “Administração Geral”.

59. Conforme já mencionado, tanto a ata de negociação de preços (peça 24, p. 35) quanto o Memorando 8.354/2005/DAGES/SNSA/MCIDADES (peça 37, p. 40 e 41), endereçado ao Sr. Renato Stoppa, não informam acerca de qualquer discussão ou negociação que supostamente teria sido travada no âmbito do procedimento licitatório tendo como tema o percentual da taxa de “Administração Central”.

60. Além disso, não há nos autos peça capaz de evidenciar que o então Coordenador-Geral foi negligente ao homologar o certame e adjudicar o objeto à Ecoplan. Ao contrário, o despacho que encerrou o procedimento licitatório (peça 36, p. 43) foi motivado com amparo na ata de negociação de preços, elaborada pela CEL.

61. Desse modo, a menos que o Sr. Renato Stoppa realizasse análise pormenorizada da planilha de preços da empresa Ecoplan, não havia outros meios de o responsável ter ciência, por meio de documentos do procedimento licitatório, da alteração no percentual da taxa de “Administração Geral”.

62. Assim, não seria razoável exigir do responsável a realização da mencionada análise pormenorizada, cuja responsabilidade recai prioritariamente sobre todos os membros da CEL. Nesse sentido, entende-se que suas razões de justificativa devem ser acatadas.

EXAME TÉCNICO DA OITIVA

Ecoplan Engenharia Ltda. (CNPJ 92.930.643/0001-52)

Argumentos (peça 35, p. 94 a 100, e peça 36, p. 1 a 29)

63. A empresa afirma, inicialmente, que a Concorrência Pública Internacional 15/2001 teria observado todas as exigências contidas na Lei 8.666/93, bem como as normas instituídas pelo BID, por força do previsto no artigo 42, § 5º, do citado diploma legal. Além disso, assevera que o organismo internacional teria aprovado todas as fases do certame, inclusive os relatórios de julgamento da 2ª fase e a negociação da proposta de preço.

64. Defende que o procedimento licitatório teria cumprido norma do BID, uma vez que adotou o tipo de licitação melhor técnica. Segundo afirma, nesse tipo de licitação o ente licitante não divulga o valor dos serviços a serem contratados e apenas estabelece que a melhor proposta técnica será passível de negociação. No seu entender, o que interessaria ao BID seria obter o melhor serviço, não sendo o preço o parâmetro principal de escolha do licitante vencedor.

65. Ainda sobre esse assunto, a Ecoplan entende que tal procedimento encontraria respaldo na Lei 8.666/93, e cita o doutrinador Marçal Justen Filho, em *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos* (13ª ed. São Paulo: Dialética, 2009, p. 559), *in verbis*:

O art. 42, § 5º, significa que as regras acerca de procedimento licitatório, prazos, formas de licitação, critérios de julgamento etc. podem ser alteradas. (...) Tanto poderá promover-se licitação na modalidade da antiga licitação de técnica e preço, como adotar-se outro modelo. Poderá prever-se a atribuição de “notas técnicas” para as propostas, seleciona-se a proposta mais vantajosa a partir do exame sob vários aspectos.

66. A empresa entende que, por ter sido adotado o tipo de licitação melhor técnica, não há que se falar em sobrepreço no Contrato 32/2005. Sobre esse assunto, a Ecoplan apresenta parecer de lavra do engenheiro Maçahiko Tisaka (peça 35, p. 99 e 100, e peça 36, p.

1 a 29), segundo o qual é feita análise acerca do percentual da taxa de administração constante do contrato firmado entre a empresa e o Ministério das Cidades.

Análise

67. Mais uma vez, deve ser destacado que o procedimento licitatório em tela submeteu-se ao regramento jurídico pátrio, bem como aos princípios da Administração Pública, de modo que a existência de chancelas do BID acerca das ações adotadas pela CEL, na Concorrência Pública Internacional 15/2001, não têm o condão de se sobreporem ou anistiar eventuais descumprimentos da Lei 8.666/93.

68. Em relação à alegação de que o procedimento de seleção era do tipo melhor técnica, e que por essa razão não há que se falar em sobrepreço, entende-se que a Ecoplan tem razão, uma vez que nestes autos não se está discutindo o valor contratado, mas sim a falha no procedimento adotado pela comissão de licitação, que aceitou planilha de custos sem a necessária demonstração da sua adequação aos valores praticados pelo mercado, o que infringiu o disposto no artigo 48, inciso II, da Lei 8.666/93.

69. Cabe repisar que a presente análise deve se manter estribada nos termos da autorização contida no subitem 1.7.5 do Acórdão 6.817/2009-TCU-1ª Câmara, que assim dispõe, *in verbis*:

1.7.5. promover, nos autos do processo apartado constituído para tratar as contas da SNSA, a audiência dos responsáveis abaixo discriminados, nos termos do inciso II do artigo 43 da Lei n.º 8.443/1992, para que apresentem suas razões de justificativa em virtude da aceitação da proposta, e posterior contratação, da empresa Ecoplan Engenharia Ltda, em decorrência da Concorrência Pública Internacional n.º 15/2001, com valores superiores ao anteriormente estimado para a rubrica “Administração Geral” da planilha de custos, e **sem a necessária demonstração da adequação dos valores à realidade praticada no mercado**, em desacordo com o inciso II do artigo 48 da Lei n.º 8.666/93:

(Grifou-se)

70. Diante disso, foge ao escopo da presente análise discussão acerca de eventual sobrepreço ou inadequação do valor relativo ao percentual da taxa de “Administração Geral”.

71. Assim, não obstante a Ecoplan ter anexado em suas razões cópia de extenso e bem lançado parecer técnico de autoria do engenheiro civil Maçahiko Tisaka (peça 35, p. 99 e 100, e peça 36, p. 1 a 29), tal documento reporta à discussão acerca do mérito da taxa prevista no Contrato 32/2005 (50%) *versus* o valor recomendado pela Controladoria-Geral da União (16%). Esse assunto já foi tratado no âmbito do TC 021.248/2006-6.

72. Aliás, mesmo que essa questão fosse tratada nos presentes autos, não alteraria o fato de que a comissão de licitação do Ministério das Cidades falhou ao acatar a proposta de preço da Ecoplan, em que uma das rubricas possuía valor divergente do anteriormente estimado, sem que fosse demonstrada a sua adequabilidade aos preços de mercado. Desse modo, não há como acatar as alegações apresentadas pela empresa.

APOSTILAMENTO DO ACÓRDÃO 6.817/2009-TCU-1ª CÂMARA

73. Esta Unidade Técnica, ao instruir estes autos, verificou equívoco no rol de responsáveis do Acórdão 6.817/2009-TCU-1ª Câmara, uma vez que apresentou relação de gestores da SNSA, cujas contas somente serão julgadas neste processo apartado.

74. Assim, ante à inexatidão material constatada, foi proposta a alteração do mencionado Acórdão, mediante apostilamento, nos termos do artigo 143, inciso V, alínea “d”, do Regimento Interno do TCU, para que fossem excluídos os nomes dos senhores Abelardo de Oliveira Filho (CPF 096.009.905-06); Alessandra Maria Paes Landim Pascoal (CPF 691.941.491-00); Clovis Francisco do Nascimento Filho (CPF 356.453.777-53); César Eduardo Sherer (CPF 632.244.887-00); Marcos Helano Fernandes Montenegro (CPF 660.872.368-72); Maria Carmen Germano Braga (CPF 090.406.761-00); Maria de Fátima Soares de Lima (CPF 280.663.834-87); e Norma Lucia de Carvalho (CPF 508.126.886-00).

75. A proposta foi acatada na sessão da Primeira Câmara desta Corte de Contas realizada em 8/5/2012, conforme Acórdão 2.418/2012, e os mencionados gestores foram excluídos do rol de responsáveis informado no Acórdão 6.817/2009-TCU-1ª Câmara.

EXAME DAS CONTAS DA SNSA

76. Foi realizada, em 24/6/2008, no âmbito do TC 021.248/2006-6, análise pormenorizada das contas da SNSA relativas ao exercício de 2005, conforme instrução às fls. 3.273 a 3.377. Em 2005, as contas dessa Secretaria foram agregadas às da Secretaria Executiva do Ministério das Cidades, que contava também com os dados acerca da gestão da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração, da Secretaria Nacional de Habitação e da Secretaria Nacional de Programas Urbanos, entre outros órgãos vinculados ao Ministério.

77. Posteriormente, 10/11/2008, esta Unidade Técnica efetuou nova análise das contas (fls. 4.345 a 4.417 do TC 021.248/2006-6), uma vez que foram realizadas diligências e inspeção para o melhor detalhamento de pontos tratados nas auditorias de gestão realizadas pela CGU nas contas dos órgãos do Ministério das Cidades.

78. Na primeira instrução, foram consideradas como ressalvas às contas dos titulares da SNSA as falhas constantes dos subitens 3.1.1.2; 3.1.1.4; 3.1.1.5; 3.1.1.6; 3.1.1.7; 3.1.1.8; 3.1.1.9; 3.1.1.10; 3.1.1.12; 3.1.1.13; 3.1.1.15; 3.1.1.16; 3.1.1.17; 3.1.1.18; 3.1.1.19; 3.1.1.20; 3.1.1.21; 3.1.1.22; 3.1.1.23; 3.1.1.24; 3.1.1.26; 3.1.1.27; 3.1.1.28; 3.1.1.29; 3.1.1.30; 3.1.1.31; 3.1.1.32; 3.1.1.33; 3.1.1.34; 3.1.1.35; 3.1.1.36; 3.1.1.37; 3.1.1.38; 3.1.1.39; 3.1.1.40; 3.1.1.41; 3.1.1.42, referentes às constatações apresentadas pela CGU, por meio do Relatório 175.731, às fls. 808 a 1.013 do TC 021.248/2006-6.

79. Essas ressalvas referem-se, em essência, a falhas verificadas na execução de contratos de repasse firmados entre o Ministério das Cidades e diversos municípios brasileiros, a exemplo de obras parcialmente executadas, atrasos na execução de obras de saneamento, impropriedades em procedimentos licitatórios, inobservância de preceitos da Lei 8.666/93, dentre outras.

80. Na segunda instrução, foram consignadas novas falhas, conforme subitens 5.19, 5.2.10, 5.2.11, 5.2.14, 5.2.16, 5.2.29 e 6.4.2.9. Essas falhas referem-se, em especial, a impropriedades na gestão de recursos no âmbito do Programa de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS II) e no Projeto de Assistência Técnica ao Programa de Saneamento Básico (PAT – Prosanear).

81. Todas as falhas apontadas pelas duas instruções foram consideradas, tão somente, ressalvas nas contas dos responsáveis pela SNSA. Desse modo, no que se refere aos

servidores citados no item 73 desta instrução, será proposto o julgamento de suas contas pela regularidade com ressalvas, dando-lhes quitação, nos termos do artigo 16, inciso II, da Lei 8.443/92 c/c o artigo 208 do Regimento Interno do TCU.

82. Ainda acerca dessas falhas, verificou-se que as citadas instruções consignaram algumas propostas de determinação, sendo duas à Secretaria Executiva do Ministério das Cidades e uma à Secretaria Federal de Controle Interno, conforme subitem 11.2.4.5 da primeira instrução e subitens 5.2.10 e 6.4.2.9 da segunda instrução. As três propostas foram acolhidas pelo Acórdão 6.817/2009-TCU-1ª Câmara, conforme subitens 1.5.1.5, 1.5.1.11 e 1.5.3.1.8. Não houve propostas de determinação à SNSA.

83. No que se refere ao reflexo, nas presentes contas, da irregularidade cometida na Concorrência Pública Internacional 15/2001, cuja audiência foi analisada nesta instrução, cabe destacar que a responsabilidade pela irregularidade verificada recaiu apenas sobre os membros da Comissão Especial de Licitação (CEL), Srs. Cezar Eduardo Scherer (CPF 632.244.887-00), Tatiana de Carvalho Benevides (CPF 635.020.461-15), Rosilene Saraiva Ribas de Ornelas (CPF 774.565.991-49), Francisco de Assis Rodrigues Fróes (CPF 001.925.878-03) e Francisco José Nunes Ferreira (CPF 210.918.113-34). Não houve reflexo da falha nas contas dos gestores constantes exclusivamente do rol de responsáveis da SNSA, elencados no item 73 desta instrução.

84. Cabe destacar que o Sr. Cezar Eduardo Sherer exerceu, entre 27/2/2005 e 4/3/2005, a função de ordenador de despesas substituto. Não obstante, entende-se que a falha a ele imputada, referente à responsabilidade pela aceitação da proposta da empresa Ecoplan com valores superiores ao anteriormente estimado para a rubrica “Administração Geral”, não causa impacto em suas contas, uma vez que ocorreu fora do período em que exerceu a função de ordenador de despesas substituto, conforme Memorando 8354/2005/DAGES/SNSA/MCIDADES às páginas 82 e 83 da peça 36, que trata do resultado da reunião de negociação de proposta de preço da Concorrência Pública Internacional 15/2001.

CONCLUSÃO

85. Analisou-se nestes autos a audiência dos Senhores Cezar Eduardo Scherer, então Presidente da CEL responsável pela realização da Concorrência Pública Internacional 15/2001; Tatiana de Carvalho Benevides, Rosilene Saraiva Ribas de Ornelas, Francisco de Assis Rodrigues Fróes e Francisco José Nunes Ferreira, todos membros da CEL; bem como dos Senhores Renato Stoppa Cândido, que adjudicou e homologou a licitação; e Magda Oliveira de Myron Cardoso, que assinou o contrato oriundo da Concorrência Pública Internacional 15/2001.

86. As razões de justificativa apresentadas pelos membros da citada comissão licitatória foram consideradas insuficientes para elidir suas responsabilidades por terem aceitado a proposta da empresa Ecoplan com valores superiores ao anteriormente estimado para a rubrica “Administração Geral” da planilha de custos sem a necessária demonstração da adequação dos valores à realidade praticada pelo mercado.

87. Nesse sentido, entende-se que os membros da comissão infringiram o disposto no artigo 48, inciso II, da Lei 8.666/93, razão pela qual será proposta aplicação da **multa** prevista no artigo 58, inciso II, da Lei 8.443/92, c/c o artigo 268, inciso II, do Regimento Interno do TCU.

88. Uma vez que os responsáveis acima constaram do rol das contas consolidadas da Secretaria Executiva do Ministério das Cidades, TC 021.248/2006-6, julgadas pelo Acórdão

6.817/2009-TCU-1ª Câmara, retificado pelo Acórdão 2.418/2012-TCU-1ª Câmara, caberá ao Ministério Público junto ao TCU avaliar a conveniência e a oportunidade de propor recurso de revisão àquelas contas, tendo em vista o que dispõe o artigo 288 do Regimento Interno do TCU.

89. Por sua vez, os argumentos dos Senhores Renato Stoppa Cândido e Magda Oliveira de Myron Cardoso foram acatados, uma vez que restou comprovado não terem contribuído para a aceitação do percentual da referida taxa sem que fosse demonstrada a sua adequabilidade.

90. Por último, foram analisadas as contas dos gestores constantes do rol de responsáveis da SNSA, tomando-se como referência as instruções elaboradas por esta Unidade Técnica às fls. 3.273 a 3.377 e 4.345 a 4.417 do TC 021.248/2006-6, emitidas em 24/6/2008 e 10/11/2008, respectivamente. Diante do que foi apontado nas citadas instruções, concluiu-se pela regularidade com ressalva das contas dos gestores elencados no rol do item 73 da presente instrução.

BENEFÍCIOS DA AÇÃO DE CONTROLE

91. Em conformidade com a Portaria TCU 82, de 29/3/2012, registram-se como benefícios de controle esperados, resultantes da proposta de encaminhamento destes autos, a melhoria na forma de atuação da SNSA e o aumento da expectativa das ações de controle.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

92. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

I – considerar **revel**, para todos os efeitos, o Sr. Francisco José Nunes Ferreira, CPF 210.918.113-34, membro da Comissão Especial de Licitação (CEL) da Concorrência Pública Internacional 15/2001, com fundamento no artigo 12, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o artigo 202, § 8º, do Regimento Interno do TCU (itens 16 e 17 da presente instrução);

II - **rejeitar** as razões de justificativa apresentadas pelos arrolados a seguir, em razão de terem aceitado a proposta da empresa Ecoplan Engenharia Ltda. (CNPJ 92.930.643/0001-52), em decorrência da Concorrência Pública Internacional 15/2001, com valores superiores ao anteriormente estimado para a rubrica “Administração Geral” da planilha de custos, e sem a necessária demonstração da adequação dos valores à realidade praticada no mercado, o que infringiu o disposto no artigo 48, inciso II, da Lei 8.666/93 (itens 27 a 41):

- a) Cezar Eduardo Scherer, CPF 632.244.887-00, então Presidente da Comissão Especial de Licitação (CEL) responsável pela realização da Concorrência Pública Internacional 15/2001;
- b) Tatiana de Carvalho Benevides, CPF 635.020.461-15, então membro da CEL;
- c) Rosilene Saraiva Ribas de Ornelas, CPF 774.565.991-49, então membro da CEL;
- d) Francisco de Assis Rodrigues Fróes, CPF 001.925.878-03, então membro da CEL.

III - **aplicar** aos responsáveis citados no item II supra a **multa** prevista no artigo 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o artigo 268, inciso II, do Regimento Interno do TCU, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento das notificações, para

comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento das dívidas em favor do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data da deliberação até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor (item 41 da presente instrução);

IV - **acolher** as razões de justificativa apresentadas pelos Senhores Renato Stoppa Cândido, CPF 227.209.521-68, à época Coordenador-Geral de Recursos Logísticos do Ministério das Cidades, e Magda Oliveira de Myron Cardoso, CPF 295.784.930-53, então Subsecretária de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério das Cidades, responsáveis, respectivamente, pela adjudicação e homologação do procedimento licitatório e assinatura do Contrato 32/2005, firmado entre o Ministério das Cidades e a empresa Ecoplan Engenharia Ltda., oriundo da Concorrência Pública Internacional 15/2001 (itens 48 a 54 e 57 a 62 da presente instrução);

V - **julgar regulares com ressalvas**, com fundamento nos artigos 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/92, as contas dos responsáveis abaixo, expedindo-lhes quitação, em razão das falhas constantes dos subitens 3.1.1.2; 3.1.1.4; 3.1.1.5; 3.1.1.6; 3.1.1.7; 3.1.1.8; 3.1.1.9; 3.1.1.10; 3.1.1.12; 3.1.1.13; 3.1.1.15; 3.1.1.16; 3.1.1.17; 3.1.1.18; 3.1.1.19; 3.1.1.20; 3.1.1.21; 3.1.1.22; 3.1.1.23; 3.1.1.24; 3.1.1.26; 3.1.1.27; 3.1.1.28; 3.1.1.29; 3.1.1.30; 3.1.1.31; 3.1.1.32; 3.1.1.33; 3.1.1.34; 3.1.1.35; 3.1.1.36; 3.1.1.37; 3.1.1.38; 3.1.1.39; 3.1.1.40; 3.1.1.41; 3.1.1.42, referentes às constatações apresentadas pela CGU, por meio do Relatório 175.731, às fls. 808 a 1.013 do TC 021.248/2006-6 (itens 76 a 84 da presente instrução):

- a) Abelardo de Oliveira Filho, CPF 096.009.905-06, Secretário Nacional de Saneamento Ambiental;
- b) Alessandra Maria Paes Landim Pascoal, CPF 691.941.491-00, encarregada do setor financeiro;
- c) Clovis Francisco do Nascimento Filho, CPF 356.453.777-53, ordenador de despesas;
- d) César Eduardo Sherer, CPF 632.244.887-00, ordenador de despesas substituto;
- e) Marcos Helano Fernandes Montenegro, CPF 660.872.368-72, ordenador de despesas;
- f) Maria Carmen Germano Braga, CPF 090.406.761-00, encarregada do setor financeiro substituta;
- g) Maria de Fátima Soares de Lima, CPF 280.663.834-87, encarregada do setor financeiro; e
- h) Norma Lucia de Carvalho, CPF 508.126.886-00, responsável pela conformidade documental.

VI - **autorizar**, desde logo, caso não surta efeito a providência fixada no item III supra, a cobrança judicial da dívida atualizada monetariamente, nos termos do artigo 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o artigo 219, inciso II, do Regimento Interno do TCU.

6ª Secex, 2ª Diretoria Técnica, em 23 de agosto de 2012.

Rodrigo Garcia de Freitas

AUFC – Mat. 6601-0