



TC 000.442/2010-0

Tipo: tomada de contas ordinária
(exercício 2009).

Unidade jurisdicionada: Secretaria
Nacional de Saneamento Ambiental.

Responsável: Magda Oliveira de Myron
Cardoso (CPF 295.784.930-53) e demais
responsáveis mencionados no subitem
1.7.5 do Acórdão 6.817/2009-TCU-1ª
Câmara.

Procurador/Advogado: não há.

Interessado em sustentação oral: não
há.

Proposta: encaminhamento dos autos à
Coinfra.

INTRODUÇÃO

1. 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 trata das contas consolidadas da Secretaria Executiva do Ministério das Cidades relativas ao exercício de 2005.

2. No processo que originou o presente apartado, foi proferido o Acórdão 6.817/2009-TCU-1ª Câmara que determinou a realização da audiência de servidores do Ministério das Cidades e a oitiva da empresa Ecoplan Engenharia Ltda., nestes termos:

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 nº 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 nº 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 nº 8.666/93;

1.7.6. promover, nas contas da SNSA, em consonância com o entendimento esposado na Súmula nº 03 do Supremo Tribunal Federal, a oitiva da empresa Ecoplan Engenharia Ltda., a fim de que se manifeste sobre os questionamentos tratados no item 6.3 da instrução de fls. 4.345/4.417, vol. 23, e apresente as informações que julgar convenientes para a comprovação da adequação dos preços praticados no contrato firmado para o gerenciamento do programa PASS/BID do Ministério das Cidades, e alertar-lhe que, caso tais informações não sejam suficientes para elidir as falhas apontadas, o TCU poderá exarar determinação à SNSA a fim de que promova a repactuação ou anule o contrato, nos termos do inciso IX do artigo 71 da Constituição Federal?.

3. A irregularidade tratada nestes autos foi constatada no Contrato 32/2005 (peça 30, p. 35-40), celebrado entre o Mici e a Ecoplan, cujo objeto foi o gerenciamento do Programa



de Ação Social em Saneamento (PASS), viabilizado com empréstimo tomado pela União junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), por meio do Contrato 1.356/OC-BR (peça 31, p. 23-77, e peça 32, p. 1-20), no valor de US\$ 57,3 milhões, mais a contrapartida do país de US\$ 38,2 milhões.

4. A falha verificada consistiu no fato de não ter sido verificada, pelo Ministério das Cidades, a adequabilidade da taxa de “Administração Geral” sugerida pela Ecoplan, da ordem de 50% sobre os salários mais os encargos sociais constantes da planilha de preços.

5. Na peça 39 destes autos, a unidade técnica examinou as justificativas apresentadas pelos responsáveis, em atenção ao subitem 1.7.5 do Acórdão 6.817/2009-TCU-1ª Câmara, tendo concluído pela responsabilização de todos os servidores que integravam a Comissão Especial de Licitação (CEL) que promoveu o certame cujo resultado levou à contratação da Ecoplan.

6. Em relação à oitiva da empresa, objeto do subitem 1.7.6 do *decisum*, a unidade não firmou posição sobre a adequabilidade do percentual da taxa de “Administração Geral”, uma vez que considerou o assunto já tratado na instrução às fls. 4.383-4.404 do TC 021.248/2006-6 (peça 33, p. 34-55 destes autos).

7. O relator dos autos, não obstante, entendeu que a unidade técnica deveria ter analisado eventual sobrepreço ou inadequação do valor relativo ao percentual da taxa de administração, por força expressa do subitem 1.7.6 da referida decisão (peça 43). Nesse sentido, restituiu os autos para exame quanto à comprovação dos preços praticados no contrato e solicitou, caso não elididas as falhas apontadas, a apresentação de proposta de mérito quanto à matéria, a exemplo de determinação para promoção de repactuação ou anulação do Contrato 32/2005.

ANÁLISE

8. Inicialmente, vale destacar que o contrato celebrado entre o Mici e a empresa Ecoplan teve sua vigência expirada em 22/6/2010, conforme consulta ao Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (Siasg) contida na peça 45 destes autos. Desse modo, não há possibilidade de se promover a repactuação ou a nulção do contrato em comento.

9. Verificou-se, ainda, que, no transcurso da sua vigência foram efetuadas diversas glosas sobre pagamentos realizados à Ecoplan, totalizando R\$ 1.222.743,41. Esse montante é inferior ao sobrepreço calculado pela Controladoria Geral da União (CGU), mas deve ser levado em conta caso esta Corte ratifique o sobrepreço por ela apontado e venha a condenar a empresa Ecoplan à devolução dos valores recebidos indevidamente. O levantamento completo das glosas integra a peça 44 destes autos.

10. Em relação ao sobrepreço propriamente dito, a CGU, por intermédio do Relatório de Auditoria 189.291, subitem 1.1.7.3 (peça 33, p. 47-52, e peça 34, p. 1-14 do TC 018.750/2007-8), apontou possível prejuízo ao erário decorrente do “aumento exorbitante de 900% dos custos de ‘Administração Geral’ sem a manifestação da Comissão de Licitação” do Ministério das Cidades.

11. Naquela ocasião, o Órgão de Controle Interno entendeu ter havido sobrepreço no contrato da Ecoplan, na ordem de R\$ 2.422.675,12, em virtude de a CEL ter aceitado proposta de preço cuja taxa de “Administração Geral” foi de 50%.

12. Em nova fiscalização, a CGU, por meio da Carta Gerencial 190.619 (peça 20, p. 36-48, e peça 21, p. 2-16 destes autos), confirmou sua posição, mantendo o entendimento



acerca do citado sobrepreço e apontou prejuízo de R\$ 315.742,27 no exercício de 2006, em razão dos pagamentos efetuados à empresa naquele exercício.

13. Para sustentar o seu posicionamento, a CGU adotou, para o cálculo da taxa de “Administração Geral”, os conceitos contidos no livro “Engenharia de Custos: Preço de Serviços de Engenharia e Arquitetura Consultiva”, de Paulo Roberto Vilela, 2ª edição, o qual defende que a faixa de valores percentuais atribuída a despesas gerais varia entre 5% a 10%.

14. Na citada obra, segundo a CGU, a fórmula de cálculo do preço de venda de serviços de engenharia e arquitetura deve separar as despesas indiretas em encargos complementares e da administração geral. Tal separação se aplicaria ao caso da Ecoplan, pois destaca as despesas do custo da sede em função do custo total da empresa.

15. Para o autor, como os encargos complementares são quaisquer custos indiretos que sejam necessários à execução operacional do contrato, como viagens, diárias, comunicações, mobiliário, equipamentos, entre outros, não devem ser contabilizados no preço dos serviços caso haja o reembolso de despesas, conforme foi verificado no Contrato 32/2005.

16. De fato, a proposta de preços da Ecoplan previu, além do percentual de 50% a título de taxa de “Administração Geral”, relação de despesas reembolsáveis com itens semelhantes aos mencionados pelo autor Paulo Roberto Vilela (peça 29, p. 46-48, e peça 30, p. 1-13).

17. Ainda acerca da taxa, a CGU utilizou o percentual de 16% para o cálculo do sobrepreço, considerando o limite máximo da faixa de 10% defendida pelo autor, mais 6% a título de “capacitação e atualização técnica e gestão da qualidade”. Esse acréscimo, segundo o Órgão de Controle Interno, decorreu do entendimento de que as empresas de consultoria têm diferenciais quanto ao valor do seu conhecimento técnico e da predominância dos custos de mão de obra, devendo ser contabilizados os gastos para o seu desenvolvimento.

18. A unidade técnica do TCU, por sua vez, considerou razoável o percentual proposto pela CGU, conforme exposto na instrução às fls. 4.383-4.404 do TC 021.248/2006-6 (peça 33, p. 34-55 destes autos).

19. Em sua análise, a unidade técnica fez levantamento acerca dos preços praticados no mercado, buscando identificar percentuais de despesas de “Administração Geral” adotados em serviços semelhantes aos prestados pela empresa Ecoplan, bem como em obras e serviços de engenharia.

20. Inicialmente, houve análise da proposta financeira da empresa Cobrape, contratada no âmbito do PMSS II para realizar estudos técnicos para planejamento dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no estado de Rondônia. Nesse caso, a unidade técnica constatou que o percentual de “Despesas Diversas” da Cobrape, equivalente à taxa de “Administração Geral” do contrato da Ecoplan, foi de 4,90%.

21. Outro exemplo mencionado pela unidade técnica foi o contrato firmado para o gerenciamento do Projeto de Assistência Técnica ao Prosanear (PAT-Prosanear), também firmado com a empresa Cobrape, em que foi verificado, na proposta financeira, que os valores praticados para o item “Despesas Diversas” corresponderam a 4,86% do total atribuído ao somatório dos custos de pessoal.

22. Na sequência, a unidade técnica buscou na jurisprudência do TCU casos que pudessem ser considerados assemelhados ao da Ecoplan, tendo encontrado julgados acerca de obras e serviços de engenharia, em cujas planilhas de custos estiveram presentes previsões



para “Administração Geral” na faixa de 2,5% a 8%. Os acórdãos pesquisados foram o 1.424/2003, 406/2006, 282/2007, 325/2007 e 1.409/2008, todos proferidos pelo Plenário.

23. Vale destacar que, entre aqueles acórdãos, encontram-se situações diversas, com características peculiares que, eventualmente, as diferem do objeto do contrato da Ecoplan. Entretanto, a pesquisa da unidade técnica teve a intenção, tão somente, de demonstrar que nenhum deles conteve percentual de “Administração Geral” que se aproximasse dos 50% constantes do Contrato 32/2005.

24. Os acórdãos citados tratam de obras como a implantação de trecho de linha férrea e a construção de linhas de transmissão e de subestações de energia elétrica, que, pela sua complexidade, gerariam custos de “Administração Geral” possivelmente superiores aos custos dos serviços prestados pela Ecoplan, que consistiam em mero gerenciamento de programa e não envolviam complexas estruturas administrativas, intrínsecas às grandes obras de engenharia.

25. A análise da unidade técnica buscou confirmar, ainda, a compatibilidade dos preços do Contrato 32/2005, a partir da verificação de quanto corresponderiam os percentuais de lucro, encargos sociais e “Administração Geral” em termos de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI). Para tanto, foi adotada a fórmula de cálculo da taxa defendida no estudo “Um aspecto Polêmico dos Orçamentos de Obras Públicas: Benefícios e Despesas Indiretas”, de André Luiz Mendes e Patrícia Reis Leitão Bastos, publicado na Revista do TCU, v. 32, n. 88, abr/jun 2001 (peça 46, p. 13-28).

26. Pelos cálculos efetuados, o BDI do contrato firmado com a Ecoplan seria de 101,27%. Caso fosse adotado o percentual de 16% sugerido pela CGU para os custos de “Administração Geral”, ainda assim o BDI seria superior aos valores usualmente praticados pelo mercado, uma vez que atingiria 55,65%.

27. Por fim, a unidade técnica arremata sua análise considerando aceitável o valor proposto pelo Órgão de Controle Interno (16%) e destaca que o cálculo do sobrepreço guarda conformidade com o disposto no artigo 210, § 1º, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que estabelece que a apuração de eventual débito deve ser feita por estimativa, quando, por meios confiáveis, apurar-se quantia que seguramente não excederia o real valor devido.

28. No que se refere à oitava da empresa Ecoplan, solicitada no subitem 1.7.6 do Acórdão 6.817/2009-TCU-1ª Câmara, foi apresentado parecer de lavra do engenheiro Maçahico Tisaka (peça 35, p. 99-100, e peça 36, p. 1-29), por meio do qual é feita análise acerca do percentual da taxa de administração praticada no Contrato 32/2005.

29. Segundo o parecerista, houve uma “confusão generalizada” com relação ao significado da taxa de “Administração Geral”, que seria composta por despesas indiretas, despesas de administração central, despesas específicas de administração central, despesas de administração local e de outras despesas ou custos envolvidos no gerenciamento PASS-BID. No seu entendimento, as despesas reembolsáveis previstas no ajuste fazem parte dos custos diretos dos serviços prestados pela Ecoplan.

30. Em relação ao valor da taxa, o parecerista afirma que a empresa adotou a metodologia mais utilizada pela consultoria de engenharia para cálculo da remuneração do gerenciamento, encontrada em “todos os manuais técnicos consagrados como referência do mercado”.

31. Segundo o engenheiro, a fórmula mais tradicional para cálculo da taxa de administração é:



$$R = CD \times K$$

$$K = (1+ES).(1+DI).(1+L).(1+EF).(1+I)+DD \text{ ou}$$

$$K = k1 \times k2 \times k3 \times k4 \times k5+DD$$

Sendo: R = Remuneração

CD = (Custo Direto)

K = Coeficiente multiplicador

k1, ..., k5 = Coeficientes parciais de K

ES = Encargos Sociais

DI = Despesas Indiretas

L = Lucro pretendido

EF = Encargos Financeiros

I = Tributos

DD = Despesas reembolsáveis

32. Ainda segundo o parecerista, o k2 (1+DI), que representa a parcela de despesas indiretas, envolve, no caso da Ecoplan, o k4 (1+EF) e também uma série de outros itens de custos e despesas indiretas não consideradas pela CGU que precisam ser computadas para se constituir, sob o ponto de vista técnico, na efetiva taxa de “Administração Geral” da empresa.

33. Para Maçahico Tisaka, existem no mercado vários métodos de cálculo de remuneração de serviços de engenharia, em especial de gerenciamento, que podem adotar critérios de cálculo direcionados para consultoria ou para execução de obras ou serviços.

34. Nesse sentido, destaca que, no caso do gerenciamento de obras, o método que mais se adapta ao caso da Ecoplan é o Método 2, proposto pela Associação Brasileira de Consultores de Engenharia (ABCE) em seu "Manual de Orçamentação". Segundo esse método, a empresa calcula a sua remuneração conforme fórmula que acrescenta ao seu produto as despesas reembolsáveis e as contingências, conforme a seguir:

$$R = CD(1+ES).(1+DI).(1+L).(1+EF).(1+I) + DD + CO, \text{ ou simplesmente:}$$

$$R = CD \times K + DD + CO$$

Sendo: R = Remuneração

CD = (Custo Direto)

ES = Encargos Sociais

DI = Despesas Indiretas

L = Lucro pretendido

EF = Encargos Financeiros

I = Tributos

K = (1+ES).(1+DI).(1+L).(1+EF).(1+I)

DD = Despesas reembolsáveis

CO = Contingências

35. No entender do parecerista, a soma das despesas indiretas relativas à fórmula da ABCE pode atingir de 51% a 66% do valor dos salários e dos encargos sociais. Nesse sentido, afirma que a fixação da taxa de “Administração Geral” em 16% pela Auditoria da CGU é “arbitrária”, “indevida” e “não representa nenhum embasamento técnico”.



36. Assim declara Maçahico Tisaka:

A Auditoria da CGU, ao considerar a faixa de 15% a 20% como parâmetro de sua avaliação para a sua análise, comete um grande equívoco, pois esses percentuais se referem às “despesas indiretas” relativas aos serviços realizados exclusivamente no campo pelo gerenciador, o que não é o caso da Ecoplan, cujo contrato é muito mais amplo e complexo, abrangendo todo o escopo dos trabalhos de gerenciamento, em várias frentes, em várias localidades, no escritório do Programa e na Administração Central da empresa, cujos gastos devem ser computados na “Administração Geral”.

(...)

Todas essas despesas elencadas na lista, tipicamente, situam-se no intervalo de 45% à 60% do custo direto dos salários e encargos básicos [CO.(1+ES)], podendo ser considerados, para mais ou para menos, dependendo de cada situação característica do contrato.

No caso específico do contrato da Ecoplan com o Ministério das Cidades, algumas dessas despesas são reembolsadas pelo contratante, porém não do quadro geral das despesas indiretas, mas sim dos custos diretos (que no caso só foi considerado o custo de mão de obra), que serão tratados mais adiante.

Portanto, fica claro, sob o ponto de vista técnico, que está descartada a consideração apenas das taxas na faixa de 15% à 20% utilizadas para o caso típico de despesas de gerenciamento no campo.

37. Feitas essas considerações acerca das análises da CGU e do TCU sobre a taxa de “Administração Geral” do Contrato 32/2005, bem como do parecer do engenheiro Maçahico Tisaka apresentado pela Ecoplan, entende-se que o assunto assume contornos estritamente técnicos, uma vez que abrange discussão sobre a adequação dos preços praticados naquele contrato, que levam em conta a composição dos custos e despesas envolvidos em serviços de gerenciamento de obras financiadas com recursos do programa PASS-BID.

38. Vale destacar que a Portaria Segecex 2/2013, que dispõe sobre as competências e a estrutura da Secretaria Geral de Controle Externo do TCU, estabelece, em seu artigo 18, inciso I, que as secretarias de fiscalização de obras do Tribunal são responsáveis pela emissão de pareceres acerca de quesitos afetos à sua área de atuação, formulados pelas demais unidades técnicas, quando aprovados pela Coordenação-Geral de Controle Externo da Área de Infraestrutura (Coinfra).

39. Nesse sentido, considerando essa previsão normativa e a especificidade do tema tratado nesta instrução, entende-se necessário propor o **encaminhamento** destes autos àquela Coordenação-Geral para que aprove solicitação de pronunciamento sobre a adequabilidade da taxa de “Administração Geral” defendida pela empresa Ecoplan, no âmbito do Contrato 32/2005, de modo que esta unidade técnica possa cumprir com o disposto no subitem 1.7.6 do Acórdão 6.817/2009-TCU-1ª Câmara e providenciar a instrução de mérito deste processo, conforme despacho do Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues (peça 43).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

40. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo a adoção das seguintes medidas:

I. **encaminhar** os autos à Coordenação-Geral de Controle Externo da Área de Infraestrutura (Coinfra) para que aprove solicitação de pronunciamento, nos termos do artigo 18, inciso I, da Portaria Segecex 2/2013, sobre a adequabilidade da taxa de “Administração



Geral” relativa ao Contrato 32/2005, celebrado entre o Ministério das Cidades (Mici) e a empresa Ecoplan Engenharia Ltda., cujo objeto foi a contratação de serviços técnicos especializados de apoio ao gerenciamento do Programa de Ação Social em Saneamento (PASS/BID), que envolveu, entre outras atividades, o planejamento, a programação, o acompanhamento, o controle e a supervisão de obras do referido Programa; e

II. **restituir** os autos à 2ª Diretoria da Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdministração), tão logo seja concluído o parecer técnico da secretaria de fiscalização de obras, de modo a ser providenciada a instrução de mérito do presente processo, conforme despacho do Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues (peça 43).

SecexAdministração, 2ª Diretoria, em 19
de março de 2013.

Rodrigo Garcia de Freitas
AUFC – Matr. 6601-0