

GRUPO II – CLASSE V – Plenário

TC 009.360/2010-7 [Apenso: TC 017.688/2011-6, TC 027.998/2013-4, TC 025.559/2009-9]

**Natureza:** Relatório de Auditoria

**Órgãos/Entidades:** Caixa Econômica Federal; Entidades/órgãos do Governo do Estado de Rondônia; Ministério das Cidades (vinculador)

**Responsáveis:** Albanisa Pereira Pedraça (497.864.582-49); América Maria Ruiz de Lima Verde Ferreir (192.078.832-87); Aparecida Ferreira de Almeida Soares (523.175.101-44); Camila Guedes da Silva (276.550.338-97); Carlos Eduardo Curi Gallego (022.373.029-79); Consórcio Cowan-triunfo (10.803.934/0001-15); Débora Maria de Corte Real Delgado e Medina Reis (479.112.121-04); Edson Victor de Souza (174.816.048-60); Elenice Marques Carraro (515.103.326-34); Eralda Etra Maria Lessa (161.821.702-04); Everson Cezar Nascimento (577.809.199-00); Everton Jose dos Santos Filho (113.422.932-15); Genny Trivério Denny (409.823.272-34); Ivo Narciso Cassol (304.766.409-97); Jose Eduardo Figueiredo Leite (008.371.338-74); João Carlos Gonçalves Ribeiro (775.238.578-68); Larissa Nogueira Corbacho Martins (253.585.428-76); Leodegar da Cunha Tiscoski (169.196.619-34); Luciano dos Santos Guimarães (519.405.585-49); Maria Angélica Foes da Rocha (017.361.019-60); Mayara Gomes Freire da Silva (061.216.989-85); Márcia Cristina Luna (288.491.914-72); Naiara Jovania Braga da Silva (531.236.462-20); Osamu Sato (040.779.378-09); Patricia Oliveira de Holanda Rocha (024.985.847-90); Rodrigo Pinheiro Pacheco (018.976.339-63); Rogerio de Paula Tavares (331.852.987-72); Rosely Aparecida de Jesus (754.477.626-34); Rossini Ewerton Pereira da Silva (040.658.912-72); Sérgio Augusto Portocarrero Ramos (441.734.234-20); Tarcisio Batista Rego (080.549.754-49); Vagner Marcolino Zacarini (595.849.719-72); Wanderly Lessa Mariaca (317.013.372-15); Zuleide Azevedo de Almeida Leal (141.161.624-34)

**Interessado:** Congresso Nacional

**Advogado constituído nos autos:** Alexandre Aroeira Salles (OAB/DF 28.108), Tathiane Vieira Viggiano Fernandes (OAB/DF 27154), Patrícia Guercio Teixeira Delage (OAB/MG 90.459), Marina Hermeto Corrêa (OAB/DF 75.173), Francisco Freitas de Melo Franco Ferreira (OAB/DF 89.353), Renata Aparecida Ribeiro Felipe (OAB/MG 97.826), Cristiano Nascimento e Figueiredo (OAB/MG 101.334), Flávia da Cunha Gama (OAB/MG 101.817), Nayron Sousa Russo (OAB/MG 106.011), Mariana Barbosa Miraglia (OAB/MG 107.162), Vitor Magno de Oliveira Pires (OAB/MG 108.997), André Naves Laureano Santos (OAB/MG 112.694), Clara Sol da Costa (OAB/MG 115.937), Fernando Antônio dos Santos Filho (OAB/MG 116.302), Ademir Antonio de Carvalho (OAB/MG 121.890), Lara Maria de Araújo Barreira (OAB/MG 126.039), Luciana Cristina de Jesus Silva (OAB/MG 126.357), Ângela Tomazia Rosa (OAB/MG 126.413), Gabriel

Machado Sampaio (OAB/MG 126.653), Richard Paul Martins Garrell (OAB/MG 127.318), Renata Arnaut Araújo Lepsch (OAB/DF 18.641), Luis Henrique Baeta Funghi (OAB/DF 32.250), Guilherme Augusto Gonçalves Machado (OAB/MG 77.532), Luis Alberto Silva Aguiar (OAB/MG 97.496), Camila Chamas Falcão (OAB/MG 107.194), Fernando Alencastro de Carvalho Sabato Moreira (OAB/MG 109.111) Daniel Lopes Negrão (OAB/MG 111.962), Luis Daniel Alencar (OAB/PR 31.272), Cíntia Tashiro (OAB/DF 18050), Patrícia Ferreira Rolim (OAB/RO 783).

SUMÁRIO: LEVANTAMENTO DE AUDITORIA. FISCOBRAS 2010. OBRAS DO SISTEMA DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO DE PORTO VELHO/RO. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES COM POTENCIAL DANO AO ERÁRIO. MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSÃO DO REPASSE DE RECURSOS FEDERAIS. ANÁLISE DAS RESPOSTAS ÀS OITIVAS. DEFICIÊNCIA GRAVE DO PROJETO. IRREGULARIDADE INSÂNÁVEL NO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE. SOBREPREGO. AUSÊNCIA DE PARCELAMENTO DO OBJETO. REJEIÇÃO DAS JUSTIFICATIVAS APRESENTADAS. DELIBERAÇÃO DE MÉRITO PELA NECESSIDADE DE ANULAÇÃO DA LICITAÇÃO E, CONSEQUENTEMENTE, DO CONTRATO, CASO O ESTADO TENHA INTERESSE EM CONTAR COM O APORTE DE RECURSOS FEDERAIS PARA A OBRA. DETERMINAÇÃO PARA QUE O REPASSE DE RECURSOS DA UNIÃO SOMENTE SE EFETIVE CASO O ESTADO PROVIDENCIE NOVA LICITAÇÃO, ESCOIMADA DOS VÍCIOS VERIFICADOS NOS AUTOS E PRECEDIDA DA CONCLUSÃO DE ADEQUADO PROJETO BÁSICO. ANÁLISE DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS. COMINAÇÃO DE MULTA.

## RELATÓRIO

Trata-se de levantamento de auditoria, no âmbito do Fiscobras 2010, destinado a fiscalizar os projetos, obras e serviços do sistema de coleta, tratamento e disposição final de esgoto sanitário do Município de Porto Velho/RO.

2. Nesta etapa processual, cuida-se de apreciar as razões de justificativa apresentadas em face das audiências determinadas pelo Acórdão 2572/2010-TCU-Plenário, acerca de irregularidades detectadas nas obras do sistema de esgotamento sanitário ora analisada.

3. Em razão da extensão e complexidade das discussões desenvolvidas nesse processo e, considerando a existência de indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação (IGP), a análise de mérito das irregularidades fora separada em duas fases, quais sejam: (i) quanto à possível anulação das concorrências de pré-qualificação e proposta de preços e, por consequência, declaração de nulidade do contrato administrativo da obra e, (ii) quanto à análise das condutas dos responsáveis.

4. A primeira parte da análise de mérito já foi procedida, sendo prolatado o Acórdão 3131/2011-TCU-Plenário, que condicionou a aplicação de recursos federais na obra à anulação do contrato administrativo e à realização de nova licitação. Posteriormente, em análise de Pedido de Reexame, o Tribunal deliberou, por intermédio do Acórdão 350/2014-TCU-Plenário, por manter inalterados os termos da deliberação recorrida.

5. Para consecução das obras do sistema de esgotamento sanitário do município de Porto Velho/RO foram viabilizados três contratos de repasse. O primeiro, totalizando R\$ 9 milhões, destinou-se à elaboração do projeto de engenharia do empreendimento (peça 7, p. 4-19) e outros dois, de cerca de R\$ 424 milhões, firmados por intermédio do Ministério das Cidades (MCidades), tendo a Caixa Econômica Federal (Caixa) como mandatária (peça 7, p. 20-46), destinando-se a execução da obra.

6. Somado a estes ajustes, foram aportados recursos da ordem de R\$ 117 milhões (peça 7, p. 47-69) oriundos de financiamento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), totalizando um montante de cerca R\$ 550 milhões, conforme detalhado na tabela a seguir:

Tabela 1 – Recursos para execução da obra

Contrato	Data de Assinatura	Nº SIAFI	Valores (R\$)			Objeto
			União	Estado de Rondônia	TOTAL	
226.560-54	1/11/2007	597945	7.920.000,00	1.080.000,00	9.000.000,00	Projetos
226.561-68	11/12/2008	637370	179.367.509,19	13.801.156,43	193.168.665,62	Obras
296.770-66	9/12/2009	658624	220.000.000,00	11.000.000,00	231.000.000,00	Obras
228.681-52	7/4/2009	Financiamento FGTS		117.238.543,00	117.238.543,00	Obras
<b>TOTAL</b>			<b>407.287.509,19</b>	<b>143.119.699,43</b>	<b>550.407.208,62</b>	

7. Realizada a pré-qualificação, em 17/12/2008, quatro licitantes foram habilitadas à fase de propostas, na qual sagrou-se vencedor o Consórcio Cowan-Triunfo com o valor de R\$ 644.877.842,00 (base: dezembro/2008), sendo firmado o Contrato 083/PGE-2009, em 11/5/2009 (peça 7, p. 135-147).

8. Em virtude de análise procedida pela Caixa, na qualidade de interveniente, em parte dos preços unitários do contrato, foi firmado o primeiro termo aditivo reduzindo o valor contratual para R\$ 613.281.961,24 (peça 7, p. 148-150). Por seu turno, a Ordem de Serviço 011/2009/SEPLAN (peça 16, p. 12), autorizando o início das obras, foi assinada em 19/6/2009.

9. Em auditoria procedida por este Tribunal, no âmbito do Fiscobras 2010, foram apontados sete indícios de irregularidades, constantes do Relatório de Fiscalização 245/2010 (peça 1, p. 58-211), sendo quatro enquadrados no conceito de irregularidade grave com recomendação de paralisação (IG-P), nos termos da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2010 (LDO – Lei 12.017/2009) e outros três enquadrados no conceito de irregularidade grave com recomendação de continuidade (IG-C). Segue descrição sucinta dos apontamentos da auditoria:

(i) projeto básico deficiente: o empreendimento não contava com projeto básico concluído, não obstante já ter sido realizada licitação e formalizado o Contrato 083/PGE-2009 para a execução das obras e serviços destinados à implantação do sistema de esgotamento sanitário (IG-P - tópico 3.1 do relatório de auditoria 245/2010);

(ii) restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento (IG-P - tópico 3.2 do relatório de auditoria);

(iii) sobrepreço no orçamento e no contrato, decorrente de preços excessivos frente aos de mercado, no valor de R\$ 120 milhões, representando cerca de 20% do valor do contrato (IG-P - tópico 3.3 do relatório de auditoria);

(iv) ausência de parcelamento do objeto licitado, embora técnica e economicamente recomendável (IG-P - tópico 3.4 do relatório de auditoria);

(v) ausência de licitação autônoma para a aquisição de materiais e equipamentos de custo relevante, bem como ausência de adoção de taxa de BDI reduzido para o fornecimento desses materiais/equipamentos (IG-C - tópico 3.5 do relatório de auditoria);

(vi) inadequação do critério de aceitabilidade do preço global e inexistência de critérios de aceitabilidade de preços unitários (IG-C - tópico 3.6 do relatório de auditoria); e

(vii) ausência de posse ou titularidade das áreas onde serão edificados vários elementos do sistema de esgotamento sanitário de Porto Velho/RO por parte do Governo do Estado de Rondônia, o que poderia comprometer o regular cumprimento do cronograma físico da obra (IG-C - tópico 3.7 do relatório de auditoria).

10. Os graves indícios de irregularidades identificados desencadearam uma série de ações, fiscalizações e deliberações deste Tribunal, que iniciaram antes mesmo do término da fiscalização 245/2010, a exemplo da proposta de adoção de medida cautelar feita no âmbito do processo de monitoramento TC 025.559/2009-9 (apenso). A tabela a seguir, elaborada pela unidade técnica (peça 190), resume as ações e principais deliberações desta Corte:

Tabela 2 – Principais deliberações do TCU acerca da obra de esgotamento sanitário de Porto Velho/RO

Instrumento de Fiscalização	Ato decisório	Principais Deliberações
<b>Monitoramento – Proposta de Adoção de Medida Cautelar</b> (TC 025.559/2009-9 peça 1 p.40-60) Data: 9/6/2010	<b>Despacho</b> do Exmo. Min. Relator Valmir Campelo (TC 025.559/2009-9 peça 01 p.64-66) Data: 29/06/2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Oitivas prévias</b> da Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral do Estado de Rondônia; <b>Consórcio Cowan-Triunfo</b>; Ministério das Cidades e Caixa Econômica Federal.</li> </ul>
<b>Monitoramento – Análise das Oitivas</b> (TC 025.559/2009-9 peça 1 p.79-91) Data: 17/8/2010	<b>Despacho</b> do Exmo. Min. Relator Valmir Campelo (TC 025.559/2009-9 peça 01 p.64-66) Data: 26/08/2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apensamento do TC 025.559/2009-9, de monitoramento, aos presentes autos: TC 009.360/2010-7.</li> </ul>
<b>Relatório de Auditoria 245/2010</b> (TC 009.360/2010-7 peça 1 p. 58-208) Data: 10/8/2010	<b>Acórdão 2572/2010-TCU-Plenário</b> (TC 009.360/2010-7 peça 1 p. 73-76) Data: 29/9/2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Adoção de Medida Cautelar</b> para suspensão de repasses da União;</li> <li>• <b>Audiência</b> de responsáveis;</li> <li>• <b>Oitivas</b> da Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral do Estado de Rondônia e do <b>Consórcio Cowan-Triunfo</b>, em virtude da possibilidade de anulação da licitação e conseqüentemente do contrato;</li> <li>• Estabelecimento das <b>medidas corretivas</b> a serem adotadas para saneamento das irregularidades identificadas, que envolvem a <b>anulação da licitação e declaração de nulidade do contrato</b>; a <b>conclusão de adequado projeto básico</b> da obra, com todos os elementos exigidos na Lei 8.666/1993 e nas demais normas aplicáveis a projetos de esgotamento sanitário; a <b>realização de novo procedimento licitatório</b>, escoimado dos vícios identificados;</li> <li>• <b>Comunicação de IGP</b> ao Congresso Nacional com indicação das medidas corretivas a serem adotadas;</li> </ul>
<b>Relatório de Auditoria 257/2011</b> (TC 017.688/2011-6 peça 28 p. 1-21) Data: 26/7/2011	<b>Acórdão 1997/2011-TCU-Plenário</b> (TC 017.688/2011-6 peça 40 p. 1-2) Data: 3/8/2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constatação de que <b>não foram adotadas as medidas saneadoras</b> necessárias à continuidade do empreendimento;</li> <li>• <b>Reiteração</b> das medidas saneadoras;</li> <li>• <b>Comunicação ao Congresso Nacional</b> com indicação das medidas corretivas a serem adotadas;</li> <li>• <b>Apensamento</b> do TC 017.688/2011-6 ao TC 009.360/2010-7.</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Determinação ao Governo do Estado de Rondônia que, <b>caso tenha interesse em contar com o aporte de recursos federais</b></li> </ul>

Instrumento de Fiscalização	Ato decisório	Principais Deliberações
<b>Instrução de mérito</b> quanto às irregularidades graves identificadas (TC 009.360/2010-7 peça 4 p. 55-130 e peça 5 p. 1-41) Data: 16/11/2011	<b>Decisão de Mérito</b> <b>Acórdão 3131/2011-TCU-Plenário</b> (TC 009.360/2010-7 peça 5 p. 116-118) Data: 30/11/2011	para a obra: adote as providências necessárias à <b>anulação da Concorrência e, por consequência, do Contrato</b> ; conclua o <b>adequado projeto básico</b> da obra, com todos os elementos exigidos na Lei 8.666/1993 e nas demais normas aplicáveis a projetos de esgotamento sanitário, submetendo-o à consideração dos órgãos federais repassadores; e <b>realize novo procedimento licitatório</b> escoimado dos vícios identificados; • Determinação ao Ministério das Cidades e Caixa Econômica Federal para que <b>condicionem o repasse de recursos federais à adoção das medidas saneadoras por parte do Governo do Estado de Rondônia</b> ; • <b>Comunicação ao Congresso Nacional</b> que o Tribunal, em decisão de mérito, concluiu subsistirem irregularidades insanáveis nos procedimentos licitatórios da obra do sistema de esgotamento sanitário de Porto Velho/RO.
<b>Instrução de mérito</b> quanto ao Pedido de Reexame (TC 009.360/2010-7 peça 141 p. 1-48) Data: 5/7/2013	<b>Decisão de Mérito do Recurso</b> <b>Acórdão 350/2014-TCU-Plenário</b> (TC 009.360/2010-7 peça 151 p. 116-118) Data: 19/2/2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conhecer do pedido de reexame, nos termos do art. 48 da Lei 8.443/1992, para, <b>no mérito, negar-lhe provimento</b>;</li> <li>• <b>Manter inalterados os termos do acórdão recorrido</b>;</li> <li>• Dar ciência do inteiro teor da deliberação ao recorrente, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, ao Ministério das Cidades, à Caixa Econômica Federal, ao Estado de Rondônia e à Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral do Estado de Rondônia.</li> </ul>

11. Após a prolação do Acórdão 2572/2010-TCU-Plenário, em setembro/2010, que adotou medida cautelar suspendendo o repasse de recursos da União, a obra foi paralisada. Consta dos autos que, até aquele momento, os recursos liberados seriam oriundos do contrato de financiamento com o FGTS, totalizando R\$ 14.399.589,80, correspondendo a 2,35% do valor do Contrato 083/PGE-2009 após o primeiro termo aditivo, R\$ 613.281.961,24.

12. Em posterior deliberação, Acórdão 3131/2011-TCU-Plenário, em novembro/2011, esta Corte determinou ao Governo do Estado de Rondônia que, caso desejasse utilizar recursos da União nas obras do sistema de esgotamento sanitário de Porto Velho, deveria promover a anulação da concorrência e do decorrente contrato, bem como, com o devido projeto básico concluído, procedesse a novo certame, escoimado dos vícios identificados.

13. Em janeiro/2012, por meio dos Ofícios 002/GAB/SEPLAN (peça 50) e 040/GAB/SEPLAN (peça 51), o Governo do Estado de Rondônia comunicou a este Tribunal a anulação das concorrências relativas às obras, quais sejam: Concorrência 042/2008/CPLO/SUPEL (pré-qualificação) e Concorrência 009/2009/CPLO/SUPEL (proposta de preços), bem como do Contrato 083/PGE/2009, firmado com o Consórcio Cowan-Triunfo.

14. Ao apreciar Pedido de Reexame interposto pelo Consórcio Cowan-Triunfo (peças 54, 55 e 56), o Tribunal deliberou, no mérito, por intermédio do Acórdão 350/2014-TCU-Plenário, por negar provimento às alegações do recorrente, mantendo-se, portanto, inalterados os termos do Acórdão 3131/2011-TCU-Plenário.

15. Nesta etapa processual, em complemento à análise final no tocante à anulação das licitações e do contrato administrativo da obra, a SecobEnergia procedeu a análise das razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis em resposta às audiências determinadas no Acórdão 2572/2010-TCU-Plenário.

16. Para compor a parte expositiva deste Relatório, transcrevo, com as adequações que julgo pertinentes, o exame procedido pela unidade técnica (peça 190):

#### “EXAME TÉCNICO

35. Considerando que, conforme já mencionado, no âmbito das decisões prolatadas nos **Acórdãos 3131/2011 e 350/2014**, ambos do Plenário, foi discutido e analisado o mérito das questões relativas a: (i) ausência de projeto básico adequado; (ii) restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento; (iii) sobrepreço no orçamento e no contrato e (iv) ausência de parcelamento do objeto licitado - não serão repisados argumentos quanto a estas irregularidades. Neste momento, procede-se a análise quanto à conduta, nexos de causalidade e culpabilidade dos responsáveis chamados em audiência.

36. Sobre o tema, destaca-se trecho do Voto do Exmo. Ministro, Valmir Campelo, Relator do mencionado Acórdão 3131/2010-TCU-Plenário:

‘5. Todavia, na presente fase processual, a unidade técnica (Secob-3) concentrou-se em analisar as respostas às oitivas do Governo de Rondônia e do consórcio contratado, de modo a possibilitar a formulação de um juízo de mérito acerca da regularidade dos certames e dos preços contratados, haja vista a urgência da matéria, com medida cautelar em vigor.

6. Não se trata, nesta assentada, de apreciar as razões de justificativas das pessoas físicas ouvidas em audiência, no aspecto de avaliação das condutas que estariam a reclamar eventual sanção pecuniária, mediante a aplicação de multa individual.

7. **Não obstante, as defesas manejadas pelos responsáveis que repercutem na análise das irregularidades que podem culminar com a determinação de anulação das concorrências e, conseqüentemente, do contrato vigente, também foram examinadas pela Secob-3**, conforme reproduzido no relatório precedente, embora não seja formulado, nesta oportunidade, juízo sancionatório das condutas imputadas aos respectivos agentes, o que será diferido para fase posterior destes autos.’

37. Na presente ocasião, o exame das razões de justificativa dos responsáveis será procedido na mesma ordem definida nos itens 9.3.1 a 9.3.8 do **Acórdão 2572/2010-TCU-Plenário**.

38. Para as irregularidades não analisadas no âmbito dos Acórdãos 3131/2011 e 350/2014, ambos do Plenário: (v) ausência de licitação autônoma para aquisição de equipamentos e/ou materiais, embora técnica e economicamente recomendável; (vi) inadequação ou inexistência dos critérios de aceitabilidade de preços unitário e global e (vii) ausência de posse ou titularidade das áreas onde serão edificados vários elementos do sistema de esgotamento sanitário, o que poderia comprometer o regular cumprimento do cronograma físico da obra, será feita a síntese da argumentação dos responsáveis acompanhada da respectiva análise de mérito das irregularidades e das condutas dos responsáveis envolvidos.

39. Consoante orientação exarada no Memorando-Circular 33/2014 – Segecex, encontra-se como anexo à presente instrução a matriz de responsabilização, já incorporando as análises de mérito realizadas.

#### **I – Audiência do Sr. Ivo Narciso Cassol (CPF 304.766.409-97) - Item 9.3.1 do Acórdão 2572/2010-TCU-Plenário**

##### **I.1 – Condutas que ensejaram a audiência**

40. O Sr. Ivo Narciso Cassol, Governador do Estado de Rondônia à época dos fatos foi chamado em audiência em virtude das seguintes condutas (item 9.3.1 do Acórdão 2572/2010):

(a) celebrar o Contrato 083/PGE/2009 (peça 7, p. 135-147) e assinar a Ordem de Serviço 011/2009/SEPLAN (peça 16, p. 12), autorizando o início das obras, sem que houvesse prévio projeto adequado (tópico 3.1 do relatório de auditoria 245/2010);

(b) declarar à Caixa Econômica Federal, por meio do documento de “Declaração de Posse de Área”, de 22/04/2009 (peça 10, p. 218), que o Governo do Estado de Rondônia é detentor da posse

das áreas objeto de intervenção das obras do sistema de esgotamento sanitário de Porto Velho, sendo que não ficou caracterizada a posse ou titularidade das referidas áreas (tópico 3.7 do relatório); e

(c) sobrepreço de R\$ 120.122.402,51 no Contrato 083/PGE-2009 (tópico 3.3 do relatório).

## **I.2 - Razões de justificativas apresentadas**

41. As razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Ivo Narciso Cassol estão inseridas na peça 23, p. 78-85, para as quais apresenta-se a síntese dos argumentos.

42. Aludiu o responsável a ausência de competência legal para o exercício dos atos tidos como irregulares. Informou que não conduziu ou interferiu em momento algum na elaboração do projeto para a obra de esgotamento sanitário de Porto Velho/RO.

43. Asseverou que sua ação se deu no aspecto estritamente gerencial, não sendo exigível ou possível a verificação dos detalhes técnicos e econômicos referentes à licitação da obra. Prosseguiu afirmando que os indícios de irregularidades existentes são de difícil conferência por um agente político, Governador Estadual, necessitando de detida análise técnica e econômico-financeira:

‘Em procedimentos administrativos complexos, como a licitação em questão, deve existir um grau de confiança razoável nos projetos, estudos e editais elaborados pelos agentes subalternos, sob pena de se tornar ilógica a delegação desses serviços aos demais agentes públicos, visto ser impossível se concentrar todos os trabalhos em um único superior hierárquico (peça 23, p. 80).’

44. Trouxe, como exemplo de decisões que embasaram tal raciocínio, os Acórdãos 65/1997, 260/2000 e 372/2001, todos do Plenário desta Corte de Contas, e concluiu afirmando que não há nexos de causalidade entre a conduta demonstrada e as irregularidades apontadas, reiterando que não lhe cabia competência para exercício dos atos tidos como irregulares.

45. Especificamente no que se refere à declaração feita à mandatária da União que o Governo do Estado era detentor da posse das áreas objeto de intervenção das obras do sistema de esgotamento sanitário, alega o defendente que não haveria irregularidade, uma vez que “o Governo do Estado de Rondônia vem despendendo todos os esforços necessários para dispor de todas as áreas necessárias para realização do empreendimento em questão” (peça 23, p. 83).

46. Prossegue informando que o Governo Estadual empreendeu estudos para identificar as áreas necessárias para implementação das estações elevatórias e estações de tratamento, tendo sido identificadas diversas terrenos públicos federais, para as quais já teriam sido iniciadas negociações com órgãos da União.

47. Argumenta que, segundo a Portaria 628 do MCidades, a regularização formal da propriedade somente precisa ser demonstrada ao final da vigência do termo de compromisso.

48. Encerra informando que, para áreas que não pertencem à União, o Governo de Rondônia estaria desenvolvendo o levantamento de titularidade dos terrenos para a efetiva disponibilização para consecução das obras.

## **I.3 – Análise**

### **I.3.1 - Projeto básico deficiente**

49. Quanto à irregularidade de projeto básico deficiente, entende-se que os argumentos apresentados pelo Sr. Ivo Narciso Cassol não são suficientes para afastar a irregularidade constatada.

50. A defesa está centrada principalmente nas alegações de que ex-governador não teria participado ou mesmo interferido na elaboração do projeto e do orçamento da obra (peça 23, p. 79) e que as irregularidades existentes seriam de difícil detecção por agente político, posto que demandariam análise técnica detalhada (peça 23, p.80).

51. Em contraponto aos argumentos porfiados, todavia, os elementos presentes nos autos permitem concluir que era possível ao responsável ter ciência da incompletude e deficiências do

projeto básico licitado, culminando na assinatura do Contrato 083/PGE-2009. De posse desses elementos – a seguir demonstrados – seria crível ser exigir ação diversa da conduta omissiva ora questionada – a de permitir o prosseguimento do processo licitatório sem haver os elementos legais fundamentais para tal.

52. Consoante descrito no tópico histórico da presente instrução, existe instrumento específico destinando recursos da União para elaboração de projetos, o Contrato de Repasse 226.560-54 que se encontrava em andamento quando do lançamento da licitação para execução da obra. Tal ajuste foi também assinado pelo responsável (peça 7, p. 19), razão pela qual se constata presunção – e exigibilidade – diante da dimensão dos investimentos questionados, que tivesse conhecimento da sua existência.

53. Ademais, em 5/5/2009, menos de três meses após a publicação da licitação para execução do empreendimento, o responsável assinou o Ofício 131/GG/2009 (peça 9, p. 56-58), solicitando ao Governo Federal mais recursos para a obra de esgotamento sanitário de Porto Velho/RO. No mencionado documento, como justificativa, o expediente aponta exatamente as deficiências no projeto elaborado, como se observa no trecho abaixo (grifos acrescidos):

‘Contudo, **com a evolução da elaboração dos projetos, as peculiaridades locais quanto a topografia plana, ocasionaram no aprofundamento das redes coletoras e aumento no número de estações elevatórias, dentre outros,** e os valores previamente estabelecidos e parametrizados pelo Diagnóstico, se demonstraram insuficientes, sendo necessário um investimento complementar de R\$ 334.470.633,38 visando o atendimento de 75% do acesso ao serviço de coleta e tratamento de esgoto da cidade de Porto Velho, representado pelos Sistemas Norte e Sul.’

54. O aviso de licitação referente à Concorrência Pública 009/09/CPLO/SUPEL/RO (proposta de preços), que continha o projeto básico reconhecidamente falho, foi publicado no DOU em 24/3/2009 (Seção 3, p. 138). Já era presumível, portanto – mesmo em nível máximo de hierarquia –, à época da solicitação de novos recursos, que a peça fundamental licitatória abrigava sérias limitações. O contrato para execução da obra foi assinado em 11/5/2009, portanto, seis dias após a emissão do mencionado Ofício.

55. Desse modo, as deficiências do projeto que ‘na concorrência, em vez de ensejarem a anulação do procedimento licitatório, foram utilizadas como motivação para a solicitação de mais recursos à União. Em 9/12/2009 foi assinado o Contrato de Repasse 296.770-66 no valor de R\$ 231,00 milhões (ver tabela 1).

56. Em relação ao contrato administrativo firmado com empresa projetista para a elaboração dos projetos de engenharia da obra, no âmbito do Contrato de Repasse 226.560-54, observa-se que, em 9/9/2009, o responsável subscreveu, também, o Termo de Rescisão Contratual 006/PGE - 2009 (peça 14, p. 116-117). No mencionado documento, que formalizou o rompimento com a primeira empresa contratada para elaboração dos projetos, consta o seguinte trecho (grifos acrescidos):

‘...que os documentos apresentados e constantes no processo, notadamente a Carta apresentada pelo Consórcio, de fls. 19.849/19.854, o Relatório final da fiscalização da SEPLAN, de fls. 19.855/19.859, e por fim o despacho do Secretário-Adjunto da SEPLAN datado de 09.09.2009, anuindo ao distrato amigável, **estão a orientar pela inexecuabilidade do projeto inicial, tal como foi licitado.**’

57. Desse modo, tem-se que apenas três meses após assinar a Ordem de Serviço 011/2009/SEPLAN (peça 16, p. 12), autorizando o início das obras, que ocorreu em 19/6/2009, o responsável assinou documento (Termo de Rescisão Contratual 006/PGE - 2009) rescindindo o contrato celebrado com a empresa projetista, sem que se tenha concluído o seu objeto, e no qual consta expressamente a informação sobre a inexecuabilidade do projeto inicial, projeto este – e esta é a questão crucial – que fora adotado na licitação para contratação das obras.

58. Por todo o exposto, constata-se que, de maneira diversa do que advoga o defendente, era plenamente possível, mesmo sem possuir qualquer conhecimento técnico – e em razão do soberbo porte do empreendimento –, ter ciência da incompletude do projeto levado à licitação e que culminou com a assinatura do Contrato 083/PGE-2009, em valor superior a R\$ 600 milhões.



59. Ao contrário do que propugna, sua posição de absoluta ascendência hierárquica sobre os demais gestores estaduais permitia inclusive a obtenção de informações de diversas fontes, inclusive dos órgãos repassadores de recursos para a elaboração de projetos e execução das obras, a Caixa e o MCidades, sendo, pois, esperada conduta diversa da demonstrada ao assinar os documentos aqui mencionados.

60. Portanto, considerando o cargo que ocupava e as circunstâncias que o cercavam, era exigível conduta diversa da que apresentou. Deveria o responsável ter determinado a anulação da Concorrência 009/09/CPLO/SUPEL/RO (proposta de preços) e da Concorrência 042/08/CPLO/SUPEL/RO (pré-qualificação), não firmando o Contrato 083/PGE/2009 e não emitindo ordem de serviço autorizando o início da obra, ou mesmo tê-la anulado, considerando a inexequibilidade do projeto inicial, tal como fora licitado.

### **I.3.2 - Declaração de Posse de Área**

61. Acerca da conduta de declarar à Caixa, por meio do documento de “Declaração de Posse de Área”, que o Governo do Estado de Rondônia era detentor da posse das áreas objeto de intervenção das obras do sistema de esgotamento sanitário de Porto Velho, as razões de justificativas apresentadas corroboram as constatações havidas quando da auditoria, não restando caracterizada a posse das referidas áreas quando da assinatura do documento.

62. Conforme relata o responsável, havia negociações com órgãos da União para obtenção de algumas áreas necessárias à consecução das obras e “levantamento de titularidade” para outras. Assim, resta claro que o Governo do Estado de Rondônia não dispunha da posse dos terrenos no momento em que firmou a declaração.

63. Destaque-se trecho do relatório de fiscalização 245/2010 (peça 1, p.172):

‘(i) para a implantação do conjunto de obras, sistemas Norte e Sul, conforme projeto licitado, está prevista a construção de 25 estações elevatórias, destas apenas 4 possuem decreto municipal declarando a área como de utilidade pública;

(ii) os decretos municipais foram todos exarados após a declaração de detenção de posse feita pelo Exmo. Sr. Governador do Estado: Decreto 11.508, de 23/11/2009, Decreto 11.515 e 11.516, ambos de 27/11/2009 e Decreto 11.598, de 22/03/2010.

(iii) para a área da ETE Norte, como documentação formal há apenas o Ofício CF 22151/DO/DLOP/2009, de 1/10/2009, em que o Sr. Diretor de Operações da Infraero comunica ao Ministério das Cidades sobre a possibilidade de cessão da área por 30 anos. Não foi identificada a existência de documento adequado que formalize a utilização de área da União.

(iv) para a área da ETE Sul, o Sr. Secretário de Planejamento do Estado de Rondônia encaminhou o Ofício 0236/GAB/SEPLAN, de 09/02/2009, ao Superintendente do Patrimônio da União no estado. Ainda não houve manifestação formal quanto à possibilidade de cessão do terreno pretendido.’

64. Importa ressaltar que a faculdade prevista na Portaria 628 do MCidades, mencionada nas alegações, trata da possibilidade da demonstração da titularidade das áreas ocorrer somente ao final do empreendimento, requerendo, contudo, que a posse dessas áreas seja do ente beneficiado com o repasse para as obras.

65. Desse modo, era exigível conduta diversa daquela que adotou, pois não deveria o responsável ter declarado à Caixa Econômica Federal, sob as penas do art. 299 do Código Penal, que o Governo do Estado de Rondônia era detentor da posse dos terrenos necessários à realização das obras sem que o ente possuísse efetivamente a posse ou titularidade das áreas objeto de intervenção

### **I.3.3 - Sobrepreço no Contrato 083/PGE-2009**

66. Quanto à adoção de conduta que teria acarretado na ocorrência de sobrepreço de R\$ 120.122.402,51 no Contrato 083/PGE-2009, a qual o defendente alega inexistir nexo de causalidade entre sua conduta e o sobrepreço identificado, da análise dos documentos e informações presentes nos autos não restou caracterizada, de fato, a existência de elementos que permitam concluir pela culpabilidade do responsável. Tal levantamento incumbia à área técnica

respectiva, detentora – essa sim – de *expertise* para apreciação meritória acerta da justeza do preço estimado. Não se exigiria que o dirigente máximo do ente governamental soubesse dessas particularidades técnicas, ou tampouco revisasse todo o processo licitatório envolto ao exame metucioso dos custos do empreendimento.

67. Ademais, conforme será melhor detalhado no tópico II.3.3, subsequente, havia parecer atestando pela regularidade das propostas de preços apresentadas pelas empresas - Parecer Técnico 009/GDI/SEPLAN/2009 (peça 15, p.242).

68. Desse modo, em relação especificamente ao sobrepreço detectado no Contrato 083/PGE-2009, entende-se que, não obstante a efetiva existência da irregularidade, devem ser acatadas as alegações do responsável no sentido de que, perante a natureza do cargo que ocupava, de Governador do Estado, não era possível ter ciência da irregularidade em questão, conduzidas, como ressalta o alegante, por seus agentes subalternos.

#### **II.1.4 – Conclusão da análise das razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Ivo Narciso Cassol**

69. Em face de todo o exposto, observa-se que as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Ivo Narciso Cassol não foram suficientes para elidir completamente a responsabilidade a ele atribuída, cabendo a cominação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92, pelas condutas a seguir descritas:

i) não adotar, em razão das informações de que dispunha sobre a incompletude do projeto básico, as medidas necessárias à correção das falhas identificadas, adotando as condutas a seguir relacionadas sem que houvesse projeto compatível com o que dispõe a Lei 8.666/93 (art. 6, inciso IX, art.7 e art 12) e ao que estabelece a jurisprudência do Tribunal: solicitar, por meio do Ofício 131/GG/2009 (peça 9, p. 56-58), de 5/5/2009, mais recursos ao Governo Federal, a despeito de no próprio documento apresentar as severas deficiências do projeto que serviu como base para apresentação das propostas na Concorrência 009/09/CPLO/SUPEL/RO; celebrar o Contrato 083/PGE/2009 (peça 7, p. 135-147); e assinar a Ordem de Serviço 011/2009/SEPLAN (peça 16, p. 12), autorizando o início das obras. O responsável deveria ter determinado a anulação da Concorrência 042/08/CPLO/SUPEL/RO (pré-qualificação), assim como da Concorrência 009/09/CPLO/SUPEL/RO, somente autorizando a abertura de novo certame após a adequada conclusão do projeto básico; e

ii) declarar à Caixa Econômica Federal, por meio do documento de “Declaração de Posse de Área”, de 22/04/2009 (peça 10, p. 218), que o Governo do Estado de Rondônia é detentor da posse das áreas objeto de intervenção das obras do sistema de esgotamento sanitário de Porto Velho, sendo que restou caracterizado que o Governo não detinha a posse ou propriedade das referidas áreas.

70. Com relação ao sobrepreço no orçamento do Contrato 083/PGE/2009, não há nos autos elementos que permitam concluir pela culpabilidade do responsável, que alega terem sido ações conduzidas por seus agentes subalternos, não podendo ser responsabilizado por suas condutas.

#### **II – Audiência do Sr. João Carlos Gonçalves Ribeiro (CPF 775.238.578-68); Sr. Luciano dos Santos Guimarães (CPF 519.405.585-49) e Sr. Vagner Marcolino Zacarini (CPF 595.849.719-72) - Itens 9.3.2; 9.3.3 e 9.3.4 do Acórdão 2572/2010-TCU-Plenário**

##### **II.1 – Condutas que ensejaram a audiência**

71. Os senhores João Carlos Gonçalves Ribeiro, Luciano dos Santos Guimarães e Vagner Marcolino Zacarini, eram, à época dos fatos, servidores da Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral (SEPLAN) do Governo do Estado de Rondônia, sendo que o primeiro ocupava o cargo de Secretário de Estado da Seplan (peça 189, p. 7), o segundo, de Secretário-Adjunto da Seplan (peça 189, p. 7) e o terceiro, de Coordenador Estadual de Infraestrutura (peça 189, p. 9).

72. A tabela 3, a seguir, apresenta as condutas de cada cada responsável que será objeto de análise na presente instrução.

(...)

73. O Srs. João Carlos Gonçalves Ribeiro, Luciano dos Santos Guimarães e Vagner Marcolino Zacarini apresentaram suas razões de justificativa em um único documento (peça 23, p.86-160), razão pela qual será procedido em conjunto a descrição e análise das manifestações.

74. À Seplan competia as ações necessárias à consecução dos termos pactuados com a União, tanto para elaboração dos projetos quanto para execução das obras. Portanto, os responsáveis pelas condutas que se passará a analisar eram incumbidos pelas definições e acompanhamento de questões técnicas.

75. Os responsáveis apresentaram apenas alegações que debatem o mérito dos achados, não adentrando especificamente na conduta individualizada para cada responsável no Acórdão 2572/2010-TCU-Plenário.

76. Conforme já mencionado no início desta instrução, o mérito das irregularidades relacionadas a: projeto básico deficiente; restrição à competitividade da licitação; sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado e ausência de parcelamento do objeto, embora técnica e economicamente recomendável já foi apropriadamente debatido no presente processo e seus apensos, de modo que já haviam sido levados em consideração em análises precedentes.

77. Mencionam-se os seguintes documentos existentes nos quais foram analisados os argumentos apresentados em audiências pelos responsáveis e também em oitivas pelas entidades envolvidas: manifestação prévia à adoção de medida cautelar (TC 025.559/2009-9, peça 1, p.79-91); instrução de mérito quanto à anulação da licitação e do contrato (peça 4, p. 55-130 e peça 5, p. 1-41); parecer de unidade especializada quanto ao pedido de reexame (peça 127, p. 8-15) e instrução de mérito quanto ao pedido de reexame (peça 141, p. 1-48).

78. Os documentos arrolados no parágrafo anterior foram apreciados pelo Plenário deste Tribunal, tendo sido rejeitadas as alegações dos defendentes por meio dos Acórdãos 3131/2011 e 350/2014, ambos do Plenário.

79. Desse modo, será apresentada, na sequência, a análise sobre a responsabilização dos agentes, recuperando-se, sempre que couber, algumas avaliações que conduziram à rejeição das razões de justificativa quando da análise do mérito da questão, de modo a se eliminar eventuais dúvidas acerca da confirmação das irregularidades.

80. Para as irregularidades de ausência de licitação autônoma para aquisição de equipamentos e/ou materiais, embora técnica e economicamente recomendável e ainda inadequação ou inexistência dos critérios de aceitabilidade de preços unitário e global, será empreendida a síntese da argumentação dos responsáveis, acompanhada do respectivo exame.

### **II.3 – Análise das irregularidades já discutidas quanto ao mérito**

#### **II.3.1 - Projeto Básico Deficiente (item 3.1 do Relatório de Fiscalização)**

81. Das análises procedidas nas instruções anteriores, restou configurado que o projeto básico levado à licitação não se encontrava em consonância com a Lei, tendo sido a questão levada ao Plenário do TCU em duas ocasiões, com as decisões tomadas nos acórdãos 3131/2011 e 350/2014, ambos do Plenário

82. No Acórdão 3131/2011-TCU-Plenário, item 9.1.2, há, inclusive, determinação ao Governo do Estado de Rondônia que, caso tenha interesse em contar com o aporte de recursos federais para o empreendimento, “conclua o adequado projeto básico da obra, com todos os elementos exigidos na Lei 8.666/1993 e nas demais normas aplicáveis a projetos de esgotamento sanitário, submetendo-o à consideração dos órgãos federais repassadores”.

83. Destaque-se que a administração que sucedeu à dos responsáveis no Governo de Rondônia reconheceu, em setembro/2011, quando da realização de novo procedimento licitatório para elaboração dos projetos, que a concepção do projeto anterior, que servira de base à contratação da obra, sequer havia sido aprovado pelo MCidades, conforme se observa no seguinte trecho do Termo de Referência (peça 28, p. 12 – grifos acrescidos):

‘Para a realização dos estudos de concepção e elaboração dos projetos básico e executivo, o Estado, por meio do contrato nº 123/PGE-2008 iniciou a elaboração dos estudos e projetos do sistema de esgotamento sanitário de Porto Velho. O consórcio contratado elaborou os Estudos de Concepção e os Projetos Básicos, sendo que **esses estudos não foram aprovados no órgão financiador dos projetos (Ministério das Cidades), que solicitou revisão nos Estudos de Concepção e consequentemente nos Projetos Básicos.** Essa revisão abrangia a necessidade de reavaliar o número de unidades de tratamento (tinha a previsão de 3 unidades: Norte, Sul e Leste) e apresentar estudos adequados para a definição dos parâmetros de projeto, inclusive com a **compatibilização desses parâmetros com os apresentados nos projetos relativos a abastecimento de água** em execução no Distrito Sede de Porto Velho.’

84. Restam superadas, portanto, quaisquer alegações quanto à suposta inexistência da irregularidade relativa a projeto básico deficiente. E não havendo dúvida quanto à incompletude do projeto, passa-se à análise das condutas.

85. Conforme já mencionado, os responsáveis exerciam, à época dos fatos, cargos de direção na Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral do Governo do Estado de Rondônia. No âmbito dessa Secretaria foi firmado instrumento de repasse com a União, especificamente, para elaboração do projeto de engenharia do empreendimento (CR 226.560-54 peça 7, p. 4-19), cujas ações eram, desse modo, conduzidas pela Seplan. Os contratos administrativos firmados para elaboração do projetos, Contrato 123/PGE-2008 (peça 14, p. 104-114) e Contrato 297/PGE-2009 (peça 14, p. 176-185), foram estabelecidos pela Seplan, assim como o Termo de Rescisão Contratual 006/PGE – 2009 (peça 14, p. 116-117).

86. Desse modo, era possível a todos os responsáveis terem ciência que os projetos de engenharia não haviam sido concluídos e nem mesmo aprovados pelos órgãos repassadores, Caixa e MCidades à época da realização dos procedimentos licitatórios para contratação das obras. Assim, deveriam, portanto, ter apresentado conduta diversa da demonstrada nos autos, adotando as providências para que a licitação fosse realizada somente após elaboração e aprovação de projeto básico adequado à legislação vigente.

87. O Sr. João Carlos Ribeiro homologou e adjudicou o resultado da Concorrência 009/2009/CPLO/SUPEL/RO (peça 15, p. 250), celebrou o Contrato 083/PGE/2009 (peça 7, p. 135-147) e autorizou o início das obras mediante Ordem de Serviço 011/2009/SEPLAN (peça 16, p. 12), sem que houvesse prévio projeto básico adequado às exigências legais.

88. O Sr. João Carlos Ribeiro também assinou o Termo de Rescisão Contratual 006/PGE - 2009 (peça 14, p. 116-117), no qual é explicitamente mencionada a inexistência do projeto tal como levado à licitação.

89. O Sr. Luciano dos Santos Guimarães autorizou, por meio de despacho datado de 17/03/2009 (peça 12, p. 136-137), a realização Concorrência 009/09/CPLO/SUPEL/RO sem que houvesse prévio projeto básico adequado.

90. O Sr. Vagner Marcolino Zacarini recomendou, por meio do Parecer Técnico/Jurídico 001/GDI/2009/SEPLAN (peça 12, p. 127-135), a realização da Concorrência 009/09/CPLO/SUPEL/RO, a despeito de no próprio Parecer elencar uma série de deficiências no projeto básico levado à licitação.

91. A conduta demonstrada pelos defendentes permitiu a realização da licitação da obra, a assinatura do contrato e o início dos serviços sem que houvesse adequado projeto básico da obra, com todos os elementos exigidos na Lei 8.666/1993 e nas demais normas aplicáveis a projetos de esgotamento sanitário, o que ensejou, antes mesmo do início da execução dos serviços, a necessidade de reformulação do projeto básico em toda sua concepção.

92. Portanto, considerando os cargos que ocupavam e as circunstâncias que os cercavam, era exigível dos responsáveis que adotassem condutas diversas das que apresentaram, não propugnando pela realização da Concorrência 009/09/CPLO/SUPEL/RO e, no caso do Secretário da Seplan, também não firmando o Contrato 083/PGE/2009 e não emitindo ordem de serviço

autorizando o início da obra, ou mesmo tê-la anulado, considerando a inexecutabilidade do projeto inicial, tal como foi licitado.

### **II.3.2 - Restrição à competitividade da licitação (item 3.2 do Relatório de Fiscalização)**

93. Os Srs. João Carlos Ribeiro e Luciano dos Santos Guimarães foram chamados em audiência pela presença, no edital da Concorrência 042/2008/CPLO/SUPEL/RO (pré-qualificação), de cláusulas restritivas à competitividade (itens 9.3.2 e 9.3.3 do Acórdão 2572/2010). Conforme já informado, era de responsabilidade da Seplan a condução dos processos licitatórios para contratação da obra, dos quais é parte fundamental a elaboração dos instrumentos convocatórios.

94. Compulsando-se os autos, é possível detalhar a conduta, que consistiu em incluir a exigência de se demonstrar, como critério de qualificação técnico-operacional no Edital de pré-qualificação, a operação de, no mínimo, duas Estações de Tratamento de Esgotos (ETE), sendo uma com capacidade maior ou igual a 400 l/s, por meio de centro operacional com controle automatizado, incluindo as Estações Elevatórias, e uma com tratamento anaeróbio UASB, por um período de, no mínimo, doze meses (peça 1, p. 53-54).

95. Alertada, em pedido de impugnação do Edital (peça 15, p. 35-36), que a inclusão da mencionada cláusula restringiria a competitividade do certame, a Seplan, ao analisar o tema no Ofício 066/GAB/SEPLAN (peça 15, p. 37-41), manteve inalteradas as cláusulas originais.

96. Na ocasião o impugnante, Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado de Rondônia, cerca de dois meses antes da divulgação do resultado da pré-qualificação, chegou a prever com precisão quem seria o vencedor do certame (peça 15, p. 36), dado que poucas empresas no país estão aptas a demonstrar a operação ETE, serviço normalmente executados por empresas públicas.

97. De fato, a inclusão e manutenção deste critério de habilitação contribuiu para a restrição a competitividade da licitação, que culminou com a apresentação de propostas por apenas quatro empresas e à contratação por valor 7,84% acima do valor orçado pela Administração e com apenas 2,16% de desconto em relação ao valor global máximo admitido, de 10% acima do preço de referência da administração (limite este que é questionado no achado 3.6 do relatório de auditoria).

98. Prosseguindo, observa-se que ambos os responsáveis anteriormente citados, em conjunto com o Sr. Wagner Marcolino Zacarini, foram ainda chamados a apresentar razões de justificativa pela presença, no edital da Concorrência 042/2008/CPLO/SUPEL/RO, no edital da Concorrência 009/2009/CPLO/SUPEL/RO e no Contrato 083/PGE-2009, da previsão de operação das unidades de tratamento do sistema de esgotamento sanitário de Porto Velho, em descumprimento à Lei 11.445/2007, art. 50, § 3º, que assim dispõe:

‘É vedada a aplicação de recursos orçamentários da União na administração, operação e manutenção de serviços públicos de saneamento básico não administrados por órgão ou entidade federal, salvo por prazo determinado em situações de eminente risco à saúde pública e ao meio ambiente.’

99. Em análise dos autos, verifica-se que foi incluída no Contrato 083/PGE-2009, além da construção, a operação do sistema de esgotamento sanitário construído, infringindo o disposto no texto legal acima transcrito. Importa mencionar, ainda, que no edital de pré-qualificação, assim como no edital de proposta de preços, estão claramente definidos os prazos para execução da obra (24 meses) e operação do sistema (12 meses). Entretanto, no Contrato 083/PGE-2009, consta apenas o prazo total de 36 meses, sem qualquer detalhamento, além da informação que o prazo "poderá ser revisto nas hipóteses e forma a que alude o art. 57, parágrafo 1, da Lei 8666/93" (peça 7, p. 140).

100. Alegaram os responsáveis que o período de doze meses previstos para operação do sistema pela empresa construtora seria necessário como período de comissionamento, com treinamento de equipes. Entretanto, não restou esclarecido porque seria necessário prazo tão extenso para recebimento da obra.

101. Ainda sobre este tema, transcreve-se trecho da instrução de mérito (peça 4, p. 90) que subsidiou o Acórdão 3131/2011-TCU-Plenário:

254. Quanto à necessidade de assegurar o correto funcionamento das instalações, observa-se que tal alegação não é razoável, posto já se tratar de obrigação legal da contratada entregar todas as obras e instalações em adequadas condições de funcionamento, incluindo os necessários testes e ensaios, com a devida aprovação do contratante.

255. Também é obrigação do contratado, conforme disciplina o art. 69 da Lei 8666/93: "reparar, corrigir, remover, reconstruir ou substituir, às suas expensas, no total ou em parte, o objeto do contrato em que se verificarem vícios, defeitos ou incorreções resultantes da execução ou de materiais empregados." Assim, o Contrato 083/PGE-2009 estabelece ônus adicional ao Poder Público, na forma de previsão de pagamento R\$ 13 milhões para assegurar obrigações que já são próprias de quem executa a obra.

102. Dessa forma, deveriam os responsáveis ter adotado conduta diversa, não incluindo no edital da Concorrência 042/2008/CPLO/SUPEL/RO e no edital da Concorrência 009/2009/CPLO/SUPEL/RO a previsão de operação privada, por doze meses, do sistema de esgotamento sanitário construído com recursos do União, o que afronta a Lei 11.445/2007, art. 50, § 3º.

103. Por fim, ainda no que se refere a requisitos de habilitação presentes no edital de pré-qualificação, o Sr. Vagner Marcolino Zacarini foi chamado em audiência para manifestação acerca da conduta de atestar, por meio Parecer Técnico 005/GDI/SEPLAN/2009 (peça 15, p. 202), que o Consórcio Cowan-Triunfo, cumpriu os requisitos de habilitação técnica exigidos no Edital de Concorrência Pública 042/08/CPLO/SUPEL/RO, embora não estivesse demonstrado nos autos que o Consórcio havia cumprido tais requisitos.

104. O Consórcio Cowan-Triunfo, que viria a ser declarado vencedor do certame, deveria ter sido inabilitado por não ter comprovado os requisitos de qualificação técnica exigidos quanto aos itens: execução de duas estações de tratamento de esgoto, execução de 240.000 metros de tubulação de rede coletora de esgoto em PVC e operação de duas estações de tratamento de esgoto, pelo período de 12 meses, sendo uma com vazão mínima de 400 litros por segundo.

105. Para estes itens a qualificação técnica, foi apresentada por meio de Certidão de Acervo Técnico (CAT) emitido para a concessionária Águas de Niterói S.A, na qual a empresa Cowan tem participação de apenas 20%, não ficando demonstrada, portanto, a qualificação exigida, com precedente no Acórdão 2.993/2009-TCU-Plenário e no Acórdão 2.299/2007-TCU-Plenário.

106. Com relação ao tema, o responsável alegou que não haveria dúvidas quanto à qualificação do Consórcio, uma vez que a empresa Cowan participa da Concessionária Águas de Niterói, que opera o sistema da cidade de Niterói/RJ desde a década de 1990.

107. Defendeu que o fato de a empresa Cowan ter participação de apenas 20% na Concessionária não significa que tenha executado somente este percentual nos serviços objeto da CAT 744/2007. Manifestaram que a Certidão apresentada não discriminava os serviços realizados por cada consorciado, de modo que consideraram a possibilidade de que todas as empresas tenham atuado conjuntamente.

108. O gestor citou o art. 33, inciso V, da Lei 8.666/93, além de trecho de publicação do jurista Marçal Justen Filho, objetivando afirmar que os atos das empresas participantes de consórcio devem ser tidos como praticados por todas as consorciadas.

109. Transcreve-se trecho da instrução de mérito (peça 4, p. 96) que analisou as manifestações havidas, subsidiando o Acórdão 3131/2011-TCU-Plenário:

‘305. Sob o ponto de vista legal, observamos que a pessoa jurídica do Consórcio Águas de Niterói é distinta da pessoa jurídica da Construtora Cowan S.A., ou seja, firmar contrato com o consórcio formado pelas empresas Cowan e Triunfo não é o mesmo que firmar contrato com a Concessionária Águas de Niterói.

304. É este inclusive o entendimento manifestado pelos próprios responsáveis em outro ponto de suas alegações de defesa, ao afirmarem que: ‘o fato de certas associadas possuírem acionistas semelhantes não as torna idênticas pessoas jurídicas, visto que, ao serem estabelecidas como

empresas na forma de direito, possuem objeto societário próprio, recursos e patrimônio próprios e distintos de seus acionistas’.

305. No caso em análise, apenas um acionista nas duas entidades, Concessionária Águas de Niterói e Consórcio Cowan-Triunfo, é o mesmo e com participação de apenas 20% na obra objeto do acervo técnico apresentado.

306. Com relação ao aspecto técnico, também não há como acatar as considerações. A Concessionária Águas de Niterói possui corpo gerencial e técnico distinto da Construtora Cowan, assim como também distintos os equipamentos e maquinário, formando, pois, empresa diferente daquela Concessionária.

307. Desse modo, a inteligência insculpida nas decisões pretéritas desta Corte de Contas é a que apresenta maior razoabilidade, devendo prevalecer.’

110. Como jurisprudência acerca do tema pode ser citado o Acórdão 2.993/2009-TCU-Plenário, o qual manifestou entendimento que o reconhecimento dos atestados relativos a consórcio deve-se adstringir ao percentual de participação financeira e à parcela de serviços executada atribuíveis única e exclusivamente a cada empresa dele integrante. Da mesma forma também o que consignado no Voto do condutor do Acórdão 2299/2007-TCU-Plenário.

111. Assim, a habilitação do Consórcio Cowan-Triunfo, que se deu em desacordo com os critérios exigidos no Edital de Concorrência 042/08/CPLO/SUPEL/RO (pré-qualificação), possibilitou que o mencionado Consórcio participasse da Concorrência 009/09/CPLO/SUPEL/RO (proposta de preços), na qual foi considerado vencedor.

112. Nesse cenário, conclui-se ser exigível do responsável conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria ter considerado inabilitado o Consórcio Cowan-Triunfo, posto não ter demonstrado os requisitos de qualificação técnica exigidos quanto aos itens: execução de duas estações de tratamento de esgoto; execução de 240.000 metros de tubulação de rede coletora de esgoto em PVC e operação de duas estações de tratamento de esgoto, pelo período de 12 meses, sendo uma com vazão mínima de 400 litros por segundo.

### **II.3.3 - Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado (item 3.3 do Relatório de Fiscalização)**

113. O Sr. Vagner Marcolino Zacarini foi chamado em audiência pela existência de sobrepreço de R\$ 66.851.030,79 no orçamento base do empreendimento e de R\$ 120.122.402,51 no Contrato 083/PGE-2009 firmado para execução das obras (item 9.3.4 do Acórdão 2572/2010).

114. Consta dos autos (peça 1, p. 141-142) o detalhamento da conduta do responsável, que consistiu em atestar, por meio do Parecer Técnico 009/GDI/SEPLAN/2009 (peça 15, p.242), de 27/04/2009, a inexistência de irregularidades nas propostas de preços apresentadas pelos licitantes na Concorrência Pública 009/09/CPLO/SUPEL/RO, sem apontar, na proposta vencedora, custos unitários de materiais e serviços em desacordo com o disposto nas Leis de Diretrizes Orçamentárias Federais, culminando com sobrepreço do Contrato 083/PGE-2009 de R\$ 120.122.402,51.

115. Ademais, consta ainda que o responsável aprovou, na qualidade de membro da Comissão de Fiscalização do Contrato 123/PGE - 2008, cujo objeto era a elaboração dos projetos básico e executivo do empreendimento, estimativa de custo para execução da obra com recursos do Orçamento Geral da União, cujo orçamento continha indícios de sobrepreço de R\$ 66.851.030,79, contrariando o disposto nas Leis de Diretrizes Orçamentárias Federais, como no art. 109, caput e § 2º, da Lei 11.768/2008 (LDO 2009).

116. De fato, estatui a legislação vigente à época que, somente em condições especiais, devidamente justificadas em relatório técnico circunstanciado, elaborado por profissional habilitado e aprovado pela autoridade competente, poderiam os respectivos custos unitários exceder o limite verificado no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi). Todavia, verificou-se que tanto o orçamento base da obra quanto o contrato de execução apresentavam preços superiores aos de referência (Sinapi), sem estudo técnico, com relatório circunstanciado, que justificasse a necessidade de preços unitários acima do Sinapi.

117. Importa ressaltar que, no curso dos trabalhos da auditoria realizada, a própria Seplan informou, por meio do Ofício 768/GAB/SEPLAN (peça 12, p. 64), que a responsabilidade pela aprovação do orçamento do empreendimento foi da Comissão de Fiscalização da Gerência de infraestrutura.

118. O responsável, além de engenheiro e membro titular da referida comissão (peça 189, p. 16) exercia cargo de direção na Seplan e atestou, mediante Parecer Técnico 009/GDI/SEPLAN/2009 (peça 15, p.242), a regularidade da proposta de preços, que, consoante verificado na auditoria, continha sobrepreço que atingiu 19,56% do valor contratado, de R\$ 613.281.961,24.

119. Portanto, resta caracterizada a culpabilidade do responsável, que exercia o cargo de Gerente de Desenvolvimento em Infraestrutura da Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral e membro titular da comissão de fiscalização do Contrato 123/ PGE-2008, destinado à elaboração dos projetos básico e executivo do empreendimento. Diante dessas incumbências funcionais, denota-se ser exigível conduta diversa daquela adotada, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria o gestor, na elaboração do orçamento e na análise das propostas de preços apresentadas, ter atentado para o disposto nas Leis de Diretrizes Orçamentárias Federais e garantido que os custos unitários de materiais e serviços das obras obedecessem aos limites estabelecidos nessas leis. Houve, portanto, omissão na observação – e aplicação – de dispositivos normativos e legais afetos à garantia de contratação do objeto a preços de mercado.

120. A aprovação dos orçamentos do projeto e da proposta comercial apresentada, culminou com o estabelecimento do contrato da obra contendo indícios de sobrepreço de mais de R\$ 120 milhões, portanto, em desacordo com o art. 109, caput e § 2º, da Lei 11.768/2008 (LDO 2009).

121. Prosseguindo, observa-se que o Sr. João Carlos Gonçalves Ribeiro, Secretário da Pasta à época dos fatos, também foi chamado em audiência pela presença de sobrepreço de R\$ 120.122.402,51 no Contrato 083/PGE-2009 (item 9.3.2 do Acórdão 2572/2010).

122. Entretanto, de maneira diversa do que em relação ao responsável anterior, não foram localizados nos autos elementos que permitam concluir pela culpabilidade da conduta do responsável.

123. Na condição de Secretário da Seplan, o responsável pode ter-se valido da opinião emitida por seu subordinado hierarquicamente, Sr. Vagner Marcolino Zacarini, no Parecer Técnico 009/GDI/SEPLAN/2009, que informou a inexistência de irregularidades nas propostas comerciais apresentadas pelos licitantes na Concorrência Pública 009/09/CPLO/SUPEL/RO, não sendo presumível que revisasse toda a documentação analisada quando da emissão do Parecer.

124. Portanto, em relação a este tópico específico, não se vislumbram razões para propor aplicação de multa ao responsável João Carlos Gonçalves Ribeiro.

#### **II.3.4 - Ausência de parcelamento do objeto, embora técnica e economicamente recomendável (item 3.4 do Relatório de Fiscalização)**

125. Os Srs. João Carlos Ribeiro e Vagner Marcolino Zacarini foram chamados a apresentar razões de justificativa pela não realização de parcelamento do objeto, na Concorrência Pública 042/2008/CPLO/SUPEL/RO (pré-qualificação) e na Concorrência Pública 009/2009/CPLO/SUPEL/RO (proposta de preços), sem que houvesse estudo específico sobre a viabilidade técnica e econômica do parcelamento (itens 9.3.2 e 9.3.4 do Acórdão 2572/2010-TCU-Plenário).

126. Conforme disciplina o art. 23, § 1º, da Lei 8.666/93, o parcelamento do objeto é a regra no planejamento das licitações, devendo ser levado até o limite das soluções que se mostrem técnica e economicamente viáveis.

127. Neste contexto, a adoção da solução de contratação única do objeto só se mostraria aceitável em condições extraordinárias, devendo, via de regra, estar lastreada em estudos específicos que justifiquem a não aplicação do estatuto legal, e sim de sua exceção.



128. A jurisprudência deste Tribunal de Contas é farta neste sentido. Foram tantos os precedentes e entendimentos reiteradamente adotados que culminaram na edição da Súmula 247/2004:

‘É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.’

129. No caso das obras do sistema de esgotamento sanitário de Porto Velho havia, no projeto levado à licitação, a divisão em dois grandes subsistemas (norte e sul) que envolveria a execução, dentre outros, dos serviços de 849 mil metros de redes coletoras, 40 mil metros de coletores tronco, 25 estações elevatórias de esgoto, 32 mil metros de linhas de recalque e 86 mil ligações domiciliares, além de duas estações de tratamento de esgotos completas.

130. A Seplan do Governo do Estado de Rondônia, a quem competia as ações para consecução do empreendimento, incluiu todo o empreendimento em uma única contratação, sem que tenha sido realizado estudo que demonstrasse a inviabilidade de parcelamento deste objeto. Ressalta-se que, no curso das análises desenvolvidas nos autos, restou constatado que o parcelamento seria técnica e economicamente recomendável, considerando o vulto do empreendimento e sua separação em bacias e sub-bacias de coleta de esgoto (peça 1, p. 144).

131. A extensão das obras e o valor licitado, da ordem de R\$ 600 milhões, se avolumaram de tal modo que restringiram potenciais interessados em participar do certame.

132. Aos responsáveis, Srs. João Carlos Ribeiro e Vagner Marcolino Zacarini, na condição, respectivamente, de Secretário e Coordenador Estadual de infraestrutura cabia o poder-dever de determinar a realização de estudos sobre a melhor forma de parcelamento do objeto, com viabilidade técnica e econômica.

133. Portanto, a conduta dos responsáveis consistiu em permitirem o certame licitatório sem observar o parcelamento do objeto, na Concorrência Pública 042/08/CPLO/SUPEL/RO (pré-qualificação) e na Concorrência Pública 009/09/CPLO/SUPEL/RO (proposta de preços), quando deveriam ter parcelado o objeto ou realizado estudo específico que justificasse a sua inviabilidade técnica e econômica, em respeito ao que disciplina o art. 23, § 1º, da Lei 8.666/93 e a jurisprudência deste Tribunal (Súmula 247).

134. O não parcelamento do objeto afetou a competitividade do certame, não conduzindo ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado.

135. Além do exercício de cargo de direção na Seplan, os responsáveis possuem conhecimento técnico, considerando que são engenheiros civis sendo possível afirmar que era esperada conduta diversa da que adotaram, consideradas as circunstâncias que os cercavam, pois deveriam ter parcelado o objeto da Concorrência Pública 042/08/CPLO/SUPEL/RO e da Concorrência Pública 009/09/CPLO/SUPEL/RO e/ou, determinado, previamente à licitação, a realização de estudo específico sobre a viabilidade técnica e econômica desse parcelamento, em respeito à legislação vigente e à jurisprudência deste Tribunal (Súmula 247).

#### **II.4 - Ausência de licitação autônoma para aquisição de equipamentos e/ou materiais, embora técnica e economicamente recomendável (item 3.5 do Relatório de Fiscalização)**

##### **II.4.1 – Argumentos dos Responsáveis**

136. Os Srs. João Carlos Ribeiro e Vagner Marcolino Zacarini foram chamados a apresentar razões de justificativa pela não realização de licitações autônomas para aquisição de equipamentos e/ou materiais no objeto da Concorrência Pública 042/2008/CPLO/SUPEL/RO (pré-qualificação) e na Concorrência Pública 009/2009/CPLO/SUPEL/RO (proposta de preços), sem que houvesse estudo específico sobre a viabilidade técnica e econômica do parcelamento ou a adoção de taxa de

Bonificação e Despesas Indiretas (BDI) reduzida para equipamentos e/ou materiais em relação à taxa aplicável aos demais itens, se comprovada a inviabilidade do parcelamento (itens 9.3.2 e 9.3.4 do Acórdão 2572/2010-TCU-Plenário).

137. A irregularidade descrita não foi analisada quando da edição dos Acórdãos 3131/2011-TCU-Plenário e Acórdão 350/2014-TCU-Plenário, razão pela qual se apresenta a síntese das alegações dos responsáveis.

138. Em suas razões de justificativa (peça 23, p. 146-150) os responsáveis mencionam que a realização de licitação autônoma para aquisição de materiais e equipamentos não seria tecnicamente recomendável para o caso em análise.

139. Justificam que o fornecimento de materiais e equipamentos não deve ser dissociado dos demais serviços, pois são requeridos em etapas específicas da obra, e, havendo atraso na entrega destes componentes, estaria prejudicado o cronograma da obra.

140. Aduzem que o preço de materiais e equipamentos contempla também o custo de frete e instalação, não podendo ser considerado mera aquisição.

141. Elencam uma série de supostos efeitos adversos que a realização de licitação autônoma para aquisição de materiais e equipamentos poderia acarretar, como: aquisição dos itens em descompasso com a execução dos serviços nos quais serão necessários; indefinições em alguns serviços, que somente poderiam ser concretizados após a definição da marca do equipamento adquirido; burocracia necessária para realização de licitações autônomas e dificuldade em se apurar eventuais responsabilidades no caso de vícios construtivos ou outras falhas, dada a existência de diversos agentes envolvidos.

142. Prelecionam que é, “imperioso aduzir que a licitação autônoma para fornecimento de materiais/equipamentos deve ser avaliada de forma criteriosa pela Administração, sendo vedada tal alternativa quando esbarrar em limites de ordem técnica e econômica, como é o caso em questão” (peça 23, p. 148).

143. Citam como jurisprudência o Acórdão 2991/2009-TCU-Plenário, no sentido que a realização de licitação autônoma não é cabível quando as condições técnicas e econômicas não justificarem.

144. Prosseguem discorrendo que o percentual de materiais e equipamentos no custo total da obra é de 18,10%, o que não consideram relevante o suficiente para realização de licitação autônoma.

145. Por fim, alegam que, caso houvesse realização de licitação autônoma, haveria necessidade de aumentar significativamente o efetivo de fiscalização da Seplan, para administrar diferentes contratos, mencionando que é notória a carência administrativa da Secretaria, não obstante o Governo do Estado estar empenhando em sua melhoria.

146. Com relação à não adoção de BDI diferenciado para o fornecimento de materiais e equipamentos, uma vez que não houve realização de licitação autônoma, os responsáveis alegam que, diante de toda a controvérsia técnica, econômica e jurídica que envolve a questão, a prática administrativa tem consagrado a utilização de BDI único.

147. Aduzem que a taxa de BDI objetiva remunerar o lucro e despesas indiretas do contratado, devendo ser definido com o empreendimento considerado em sua totalidade, e não em itens separados. Expressam entendimento que o BDI se presta a remunerar o empreendimento e não o serviço específico realizado.

148. Mencionam que a impossibilidade de dissociar o fornecimento dos materiais/equipamentos da execução dos serviços representa óbice à adoção de BDI diferenciado, não podendo ser desconsiderado, também, que há custos envolvidos na aquisição, como transporte, guarda e controle de qualidade dos materiais e equipamentos.

149. Reiteram que o tema é controverso, jurídica e tecnicamente, mencionando o Acórdão 720/2008-TCU-Plenário, no qual teria sido reconhecido a validade do BDI único naquele caso específico.

150. Citam uma série de Acórdãos: 1.785/2009; 676/2009; 2875/2008; 2158/2008; 608/2008;440/2008; 2189/2007; 1020/2007; 325/2007, todos do Plenário desta Corte, que corroborariam o entendimento esposado pelos alegantes.

151. Por fim, destacam que os editais das Concorrências 042/2008/CPLO/SUPEL/RO (pré-qualificação) e 009/2009/CPLO/SUPEL/RO (proposta de preços) não traziam a obrigação de apresentação de BDI diferenciado para materiais e equipamentos, razão pela qual o equilíbrio econômico-financeiro do contrato decorrente considera o pressuposto de BDI único.

152. Importa mencionar ainda que os responsáveis nada disseram acerca da individualização de suas condutas, apontadas nos itens 9.3.2 e 9.3.4 do Acórdão 2572/2010-TCU-Plenário.

#### II.4.2 - Análise

153. Consoante informações disponíveis nos autos, as obras do sistema de esgotamento sanitário de Porto Velho, como licitadas, abrangiam a execução de 981.215 metros de tubulação, entre redes coletoras, coletores tronco, linhas de recalque e emissários.

154. Além dos quase mil quilômetros de tubos, estão previstas 25 estações elevatórias e duas estações de tratamento de esgoto (ETE). Cada estação elevatória conta com pelo menos duas bombas hidráulicas, com o respectivo painel de comando dos motores.

155. O valor orçado pela administração para execução da obra na Concorrência Pública 009/2009/CPLO/SUPEL/RO (proposta de preços) foi de R\$ 597.999.124,00. Deste total, R\$ 108.240.690,48, ou seja, 18,10% são relativos a materiais e equipamentos.

156. Não obstante o grande porte da obra e o volume de recursos envolvidos, os responsáveis, na condição de dirigentes da Seplan, secretaria encarregada da condução dos procedimentos licitatórios, não determinaram a realização de estudo de viabilidade técnica e financeira da realização de licitação autônoma, específica, para a aquisição de equipamentos e materiais.

157. Por força do art. 23, § 1º, da Lei 8.666/93, da mesma forma que se faz necessário o parcelamento do objeto em lotes e/ou setores geograficamente definidos, há que se avaliar o parcelamento também com relação a materiais e equipamentos cujo custo integre parcela significativa do custo total da obra.

158. As alegações apresentadas pelos responsáveis limitam-se a discorrer, em tese, sobre as possíveis dificuldades e prejuízos que poderiam advir da realização de licitação autônoma, sem, contudo, adentrar no caso concreto, da obra de esgotamento sanitário de Porto Velho. A única menção a dificuldades diretamente vinculadas ao caso em análise é a carência de recursos humanos na Seplan.

159. Sobre peculiaridades da obra de Porto Velho, observa-se o que consta no Relatório de Fiscalização 245/2010 (peça 1, p. 154) e que não foi abordado na manifestação dos responsáveis (grifos acrescidos):

‘Apenas a título de exemplo, tome-se o item "Tampão em Ferro Fundido diâmetro 600 mm". Para toda a obra está prevista a aquisição de 10.362 tampões.

O preço unitário contratado junto ao Consórcio Cowan-Triunfo, vencedor da licitação, foi de R\$ 940,81, resultando no total de R\$ 9.748.673,00.

Durante a execução da auditoria foi constatado que o material utilizado é tampão articulado fornecido pela empresa Cast Iron. Em consulta ao site do fabricante pode ser observado que o tampão articulado de diâmetro 600 mm pode ser fornecido em até três classes de resistência, sendo a maior de 30.000 kg.

Na tabela de insumos do SINAPI, com data de preços dezembro 2008 e localidade Porto Velho, o custo apresentado para o tampão com as características de resistência 30.000 kg é de R\$ 273,90 (código 21090), o que resultaria em custo total de R\$ 2.838.151,80.

Desse modo, a realização de licitação para compra dos tampões de ferro fundido teria o potencial de economizar R\$ 6.910.521,42, podendo ser ainda maior, considerando que os custos no SINAPI são pesquisados no varejo.

Neste contexto, além de relatório circunstanciado contendo as justificativas para os custos extrapolarem a mediana do SINAPI, o mínimo a se esperar era a realização de estudo que comprovasse, por exemplo, que a estrutura administrativa e outras despesas necessárias à aquisição de 10 mil tampões de ferro fundido superasse os quase R\$ 7 milhões excedentes.

160. Mesmo que não tenham realizado licitação específica para aquisição de materiais e equipamentos, e nem mesmo elaborado estudo que demonstrasse a inviabilidade de tal procedimento, restava aos gestores a efetiva alternativa de adotar BDI diferenciado para tais itens, o que tampouco foi feito.

161. Desse modo, as condutas adotadas foram contrárias não somente à legislação, como também às jurisprudências consolidadas do TCU, a saber, Sumulas 247 e 253.

162. Assim, de modo diferente do que advogam os responsáveis, não há controvérsia jurídica e técnica no âmbito do TCU sobre a necessidade de adoção de BDI diferenciado, quando inviável o parcelamento, conforme Sumula 253:

‘Comprovada a inviabilidade técnico-econômica de parcelamento do objeto da licitação, nos termos da legislação em vigor, os itens de fornecimento de materiais e equipamentos de natureza específica que possam ser fornecidos por empresas com especialidades próprias e diversas e que representem percentual significativo do preço global da obra devem apresentar incidência de taxa de Bonificação e Despesas Indiretas - BDI reduzida em relação à taxa aplicável aos demais itens.’

163. Na obra de esgotamento sanitário de Porto Velho, há itens cujos insumos são de fornecimento por parte de empresas com especialidade própria, diversa do ramo de construção, como, por exemplo, a tubulação das redes coletoras e coletores-tronco e as bombas hidráulicas e quadros-comando.

164. Ressalte-se que os numerosos acórdãos citados pelos responsáveis (1.785/2009; 676/2009; 2875/2008; 2158/2008; 608/2008; 440/2008; 2189/2007; 1020/2007; 325/2007), são exatamente precedentes que levaram à consolidação da jurisprudência na Súmula 253.

165. Importa ainda destacar que era razoável se esperar que os gestores de vultosos recursos colocados à disposição pela União tivessem conhecimento do balizamento técnico e jurídico ditados pelo TCU para aplicação de recursos federais.

166. Observando a destinação em todo o Brasil dos recursos do programa de saneamento: "Serviços Urbanos de Água e Esgoto", no período de 2007 a 2010, constata-se que o Estado de Rondônia assinou três dentre os dez maiores contratos de repasse, conforme tabela abaixo.

(...)

167. No caso em exame, os responsáveis não determinaram a realização de licitação autônoma para a aquisição de equipamentos e materiais, não havendo sequer estudo de viabilidade sobre o tema, e tampouco determinaram a elaboração do edital licitatório prevendo a aplicação de BDI diferenciado para matérias e equipamentos com custo relevante.

168. As alegações apresentadas são centradas em dificuldades de natureza gerencial e operacional, não havendo menção aos ganhos auferidos pela realização de licitações autônomas ou adoção de BDI diferenciado.

169. Desse modo, a conduta apresentada pelos responsáveis permitiu a realização de certame licitatório sem observar a possibilidade de licitações autônomas para aquisição de equipamentos e/ou materiais financeiramente relevantes no objeto da Concorrência Pública 042/08/CPLO/SUPEL/RO (pré-qualificação) e na Concorrência Pública 009/09/CPLO/SUPEL/RO

(proposta de preços), quando deveriam ter determinado a realização de estudo específico sobre a viabilidade técnica e econômica do parcelamento e, caso verificada sua inviabilidade, promovida a adoção de taxa de BDI reduzida para equipamentos e/ou materiais em relação à taxa aplicável aos demais itens. Assim, não foi respeitado o que disciplina o art. 23, § 1º, da Lei 8.666/93 e a jurisprudência deste Tribunal.

170. A não realização de licitações autônomas para aquisição de equipamentos e/ou materiais financeiramente relevantes, assim como a não adoção de taxa de BDI reduzida para aquisição destes no objeto da Concorrência Pública 009/09/CPLO/SUPEL/RO (proposta de preços), não conduziu ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e resultou no estabelecimento da mesma remuneração (BDI) pelos serviços de mera intermediação de materiais ou equipamentos que poderiam ter sido diretamente adquiridos pela administração.

171. Os defendentes chamados em audiência exerciam cargo de direção na Seplan, sendo responsáveis pela condução dos procedimentos necessários à consecução da obra, inclusive o Contrato 123/ PGE-2008, destinado à elaboração dos projetos básico e executivo do empreendimento. Assim, é crível afirmar que era exigível dos responsáveis conduta diversa daquela que adotaram, consideradas as circunstâncias que os cercavam, pois deveriam ter orientado pela realização de licitações autônomas para aquisição de equipamentos e/ou materiais, ou, se comprovada a inviabilidade do parcelamento, terem orientado pela adoção de taxa de BDI reduzida para equipamentos e/ou materiais em relação à taxa aplicável aos demais itens, em respeito ao que disciplina o art. 23, § 1º, da Lei 8.666/93 e a jurisprudência deste Tribunal (Súmulas 247 e 253).

## **II.5 - Inadequação ou inexistência dos critérios de aceitabilidade de preços unitário e global (item 3.6 do Relatório de Fiscalização)**

### **II.5.1 - Argumentos dos responsáveis**

172. O Sr. Wagner Marcolino Zacarini foi chamado a apresentar razões de justificativa em função da inadequação de critério de aceitabilidade de preço global e inexistência de critérios de aceitabilidade de preços unitários na Concorrência Pública 009/2009/CPLO/SUPEL/RO, apontada no item 9.3.4 do Acórdão 2572/2010-TCU-Plenário.

173. Sobre a inadequação de critério de aceitabilidade de preço global, apresenta-se breve resumo do descrito no relatório de auditoria 245/2010 (peça 1, p. 162-163).

‘Como critério de aceitabilidade de preço global, foram admitidas propostas superiores em até 10% do orçamento-base.

‘O projeto que serviu como base para a realização da licitação assim descreve a maneira como foi elaborado o orçamento:

Os custos dessas obras foram estimados, para os serviços as tabelas SINAPI, DEOSP e SABESP, quanto aos insumos são referentes às cotações de mercado e as mãos de obras foram utilizadas os pisos salariais adotados pelos sindicatos STICCERO (Sindicato dos Trabalhadores na Indústria da Construção Civil no Estado de Rondônia) e SINICON (Sindicato da Indústria da Construção Pesada do Estado de Rondônia), para as outras mãos de obra não especificadas foram utilizadas as da SINAPI ou da SABESP e acrescido dos encargos sociais de 131,06%.’

Portanto, se o orçamento foi feito com base no SINAPI e outros parâmetros de mercado, como em princípio se deduz, não é razoável que tenha sido estabelecido critério de aceitabilidade de preço global superior em até 10%, considerando que as Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente no período dispõe que o custo global das obras executadas com recursos orçamentários da União deve ser apurado a partir de custos unitários de insumos ou serviços iguais ou menores que a mediana de seus correspondentes no SINAPI, não se admitindo preço global superior.

(...)

Ressalta-se ainda que o valor estimado pela Administração foi de R\$ 597.999.124,02 e o valor contratado foi de R\$ 644.877.842,00, ou seja, 7,84% superior ao valor de referência.’

174. Como razões de justificativas (peça 23, p. 158-160) o Sr. Wagner Marcolino Zacarini se limita a reproduzir o item do edital de Concorrência Pública 009/2009/CPLO/SUPEL/RO que trata

do critério de aceitabilidade de preço global que, conforme já mencionado, permitia propostas até 10% acima do preço orçado para a obra.

175. Finaliza concluindo que “o critério de aceitabilidade de preços global definido no Edital é totalmente adequado e regular, estando em consonância com o ordenamento jurídico pátrio” (peça 23, p. 159).

#### **II.5.2 - Análise**

176. Identifica-se nos autos a descrição detalhada da conduta do responsável (peça 1, p. 141-142), que foi a de atestar, por meio do Parecer Técnico 009/GDI/SEPLAN/2009 (peça 15, p.242), de 27/04/2009, a inexistência de irregularidades nas propostas comerciais apresentadas pelos licitantes na Concorrência Pública 009/09/CPLO/SUPEL/RO, sem apontar a inadequação do critério de aceitabilidade de preço global e a inexistência do critério de aceitabilidade de preços unitários, o que contraria a Lei 8.666/93 e a jurisprudência deste Tribunal.

177. Não obstante a consideração que as razões de justificativa apresentadas pelo responsável não podem ser consideradas suficientes para afastar a irregularidade da aceitação de preço global até 10% acima do valor orçado, observa-se que a conduta retratada para gestor é a mesma descrita quando da verificação da existência de sobrepreço de R\$ 120.122.402,51 (ver item II.3.3 da presente instrução).

178. De fato, a aceitação de preço global acima do orçado pela administração, que supostamente ocorrera com base em preços de mercado, contribuiu para a existência do sobrepreço verificado, sendo, portanto, uma das causas daquela irregularidade.

179. Considerando que a conduta do responsável é a mesma em ambos os casos, ou seja, atestar a inexistência de irregularidades nas propostas de preços apresentadas pelos licitantes na Concorrência Pública 009/09/CPLO/SUPEL/RO, e que já foi proposta aplicação de sanção pela existência de sobrepreço (ver parágrafo 118), não se afigura indicado penalizar o mesmo responsável duas vezes pela mesma conduta (*bis in idem*).

180. Assim, não será proposta aplicação de sanção pela inadequação de critério de aceitabilidade de preço global, apontada no item 9.3.4 do Acórdão 2572/2010-TCU-Plenário, não obstante, reitere-se, não tenha havido êxito em se descaracterizar o mérito da irregularidade.

181. Quanto à inexistência de critérios de aceitabilidade de preços unitários no edital da Concorrência Pública 009/09/CPLO/SUPEL/RO (proposta de preços), observa-se que o responsável, Sr. Vagner Marcolino Zacarini, agiu, ao atestar a inexistência de irregularidades nas propostas comerciais apresentadas pelos licitantes, respaldado em parecer jurídico que aprovou os termos do edital, sem nada mencionar quanto a inexistência do critério.

182. O mencionado parecer foi elaborado pela Sra. Wanderly Lessa Mariaca, cuja conduta também será objeto de análise na presente instrução, ocasião em que se voltará ao tema da ausência de critério de aceitabilidade de preços unitários.

#### **II.6 – Conclusão da análise das razões de justificativas apresentadas pelo Sr. João Carlos Gonçalves Ribeiro (CPF 775.238.578-68); Sr. Luciano dos Santos Guimarães (CPF 519.405.585-49) e Sr. Vagner Marcolino Zacarini (CPF 595.849.719-72)**

183. Em face de todo o exposto, observa-se que as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Luciano dos Santos Guimarães não foram suficientes para elidir a responsabilidade a ele atribuída, cabendo a cominação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92, pelas condutas descritas no item 9.3.3 do Acórdão 2572/2010-TCU-Plenário.

184. No que se refere ao Sr. Vagner Marcolino Zacarini, verifica-se que a defesa apresentada não foi suficiente para elidir completamente a responsabilidade a ele atribuída, cabendo igualmente a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92, pelas condutas descritas no itens 9.3.4 do Acórdão 2572/2010-TCU-Plenário, à exceção da relacionada ao tópico 3.6 do relatório de fiscalização, referente à inadequação de critério de aceitabilidade de preço global, uma vez que já é

proposta apenação, para o mesmo responsável, pela consequência desta inadequação, qual seja, a existência de sobrepreço no contrato da obra.

185. Por fim, quanto ao Sr. João Carlos Gonçalves Ribeiro, observa-se que as razões de justificativa apresentadas não foram suficientes para elidir completamente a responsabilidade a ele atribuída, cabendo igualmente a cominação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92, pelas condutas descritas no item 9.3.2 do Acórdão 2572/2010-TCU-Plenário, à exceção da conduta relacionada ao tópico 3.3 do relatório de fiscalização, da constatação de sobrepreço de R\$ 120.122.402,51 no Contrato 083/PGE-2009, uma vez que não foram localizados nos autos elementos que permitam concluir pela culpabilidade da conduta, tendo agido escorado em parecer elaborado pelo Sr. Vagner Marcolino Zacarini.

### **III – Audiência da Sra. Patrícia Oliveira de Holanda Rocha (CPF 024.985.847-90) - Item 9.3.5 do Acórdão 2572/2010-TCU-Plenário**

#### **III.1 – Condutas que ensejaram a audiência**

186. A Sra. Patrícia Oliveira de Holanda Rocha exercia, à época dos fatos, o cargo de Assessora Jurídica Especial da Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral (Seplan) do Estado de Rondônia, tendo sido chamada a apresentar razões de justificativa em função das seguintes condutas, mencionadas no item 9.3.5 do Acórdão 2572/2010-TCU-Plenário:

a) recomendar a realização da Concorrência 009/09/CPLO/SUPEL/RO, apesar da inexistência de projeto básico adequado (tópico 3.1 do relatório de auditoria 245/2010);

b) declarar à Caixa Econômica Federal que o processo licitatório atendeu a todos os dispositivos constantes da legislação em vigor, em especial à Lei 8.666/93 e suas alterações, desconsiderando a presença de cláusulas restritivas à competitividade (tópico 3.2 do relatório) e a inexistência de critérios de aceitabilidade de preços unitários (tópico 3.6 do relatório);

#### **III.2 - Razões de justificativa apresentadas e respectiva análise**

187. A responsável apresentou razões de justificativa assentes nos autos à peça 24, p. 3-27, as quais serão descritas e analisadas a seguir de acordo com a irregularidade apontada no relatório de fiscalização 245/2010.

##### **III.2.1 - Projeto Básico Deficiente (item 3.1 do Relatório de Fiscalização) - Argumentos da responsável**

188. Preliminarmente, aduz a defendente que, na condição de assessora jurídica, não possuía competência técnica para apontar a grande maioria das questões elencadas como irregularidades pelo TCU.

189. Menciona que sua participação restringiu-se à análise legal do processo licitatório, não adentrando em questões técnicas.

190. Alega que não está presente o nexo de causalidade entre sua conduta e os atos tidos como irregulares, de modo que não poderia ser responsabilizada, uma vez que não deu causa e tampouco possuía competência para a prática dos atos.

191. Encerra as considerações iniciais, mencionando que em momento algum adotou conduta culposa ou dolosa que provocasse danos ao erário e também não negligenciou suas atribuições e competências. Afirma que para imputar-se responsabilidade civil ao servidor seria preciso que houvesse comprovação do dano causado.

192. Com relação ao tema de realização de licitação com projeto básico deficiente, a responsável reproduz argumentos que objetivam descaracterizar o mérito da irregularidade.

193. Consoante já exposto na presente instrução, o mérito do tema já foi debatido e decidido (Acórdão 3131/2011-TCU-Plenário), inclusive em sede de recurso (Acórdão 350/2014-TCU-Plenário). Naquelas ocasiões os argumentos apresentados tanto pelos órgãos e entidades envolvidos quanto pelos gestores chamados em audiência foram considerados.

194. Acerca da individualização de sua conduta, reiterou não dispor de competência técnica para tratar do tema, informando que tinha conhecimento que o Governo do Estado contratou

empresa para elaboração de projeto da obra e, também, que foi constituído Grupo de Trabalho para acompanhar a elaboração do projeto.

195. Menciona que o TCU, ao apreciar o certame de pré-qualificação, Concorrência 042/08/CPLO/SUPEL/RO, exarou o Acórdão 835/2009-1ª Câmara, considerando regular a realização de pré-qualificação sem projeto detalhado.

196. Relata que, no momento em que foi instaurada a licitação para coleta de propostas de preço, já havia projeto básico devidamente aprovado pela Seplan, pela companhia estadual de saneamento e pela Caixa.

197. Encerra, sobre o tema projeto, aduzindo que, diante dos elementos disponíveis, a análise jurídica realizada somente poderia concluir pela regularidade da realização da licitação não sendo exigida conduta diversa por parte da responsável.

### **III.2.2 - Projeto Básico Deficiente - Análise**

198. Sobre o tema, a conduta da responsável descrita no relatório de fiscalização (peça 1, p. 97-98) foi a de recomendar, por meio do Parecer Técnico/Jurídico 001/GDI/2009/SEPLAN (peça 12, p. 127-135) a realização da Concorrência 009/09/CPLO/SUPEL/RO, bem como assegurar, por meio de Declaração de Atendimento à Lei 8.666/93 (peça 16, p. 7), que o processo licitatório teria atendido a todos os dispositivos constantes na legislação em vigor, em especial à Lei 8.666/93, apesar da inexistência de projeto básico adequado ao que dispõe a Lei 8.666/93 nos artigos 6º, inciso IX, 7º e 12.

199. Analisando os documentos e informações presentes nos autos, é possível verificar que assiste razão à alegante quanto a não culpabilidade na conduta verificada.

200. A responsável participou da elaboração do Parecer Técnico/Jurídico 001/GDI/2009/SEPLAN, de 17/3/2009, o qual visou justificar a elevação de custo da obra de R\$ 398.000.000,00 para R\$ 597.999.124,02, ou seja, mais de 33%, entre a realização da pré-qualificação e o lançamento do edital de proposta de preços.

201. Embora a elevação do preço tenha sido significativa, de forma que até mesmo para um leigo em engenharia as alterações deveriam requerer atenção, dado o grande vulto das modificações no projeto, mencionadas no próprio Parecer, e que inclusive supostamente justificariam a elevação dos custos, o fato do Acórdão 835/2009-TCU-1ª Câmara, de 13/3/2009, ter permitido a continuidade da pré-qualificação sem o projeto detalhado, somente o exigindo na proposta de preços, realmente torna inexigível conduta diversa por parte da responsável.

202. Ante a alegação da responsável de que considerava haver projeto básico aprovado pela Seplan e pela Caixa e dada ausência de elementos nos autos que infirmem tal alegação e ainda considerando a incapacidade técnica de avaliar a completude do projeto por parte da responsável e o exercício do cargo de assessora jurídica, no qual não possuía ascendência hierárquica em relação aos dirigentes da Seplan, reitera-se que não resta caracterizada a culpabilidade da conduta.

203. Ressalta-se, pois, a diferença entre a conduta ora examinada e a do Sr. Vagner Marcolino Zacarini (ver item II.3.1), que também assina o Parecer Técnico/Jurídico 001/GDI/2009/SEPLAN. O mencionado responsável era membro da comissão de fiscalização da elaboração do projeto básico e técnico, engenheiro civil, com cargo de direção na Seplan. Assim, por certo era possível àquele responsável ter conhecimento da inexistência de projeto básico completo e aprovado.

### **III.2.3 - Restrição à competitividade da licitação (item 3.2 do Relatório de Fiscalização) - Argumentos da responsável**

204. A manifestação da assessora jurídica quanto à irregularidade de restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento (peça 24, p. 9-25), se restringe em tentar descaracterizar o mérito das questões técnicas discutidas, sem nada mencionar acerca da individualização de sua conduta no tema.



205. Conforme já mencionado, os argumentos apresentados tanto pelos órgãos e entidades envolvidos quanto pelos gestores chamados em audiência já foram considerados quando da decisão de mérito sobre o tema (Acórdão 3131/2011-TCU-Plenário) e também no posterior recurso (Acórdão 350/2014-TCU-Plenário), não restando outros argumentos a serem ponderados.

### III.2.4 - Restrição à competitividade da licitação - Análise

206. A conduta da assessora jurídica da Seplan, minudentemente descrita no relatório de fiscalização (peça 1, p. 114-115), foi a de declarar à Caixa Econômica Federal, sob as penas da lei, por meio documento intitulado “Declaração de Atendimento à Lei 8.666/93” (peça 16, p. 7), de 12/06/2009, que o processo licitatório teria atendido a todos os dispositivos constantes da legislação em vigor, em especial à Lei 8.666/93 e suas alterações, quando deveria ter apontado a presença de critérios inadequados de habilitação, que restringiram a competitividade do certame, a saber: (a) exigência de visita ao local da obra pelo responsável técnico da licitante; (b) exigência de que, na data da licitação, a licitante possua em seu quadro permanente profissional detentor do acervo técnico; (c) exigência de apresentação de número máximo de atestados técnicos e vedação ao somatório de quantitativos para fins de comprovação da qualificação técnica; (d) limitação do número de participantes em consórcio; (e) exigência desarrazoada de quantitativos.

207. Da observação da conduta descrita, é possível constatar que os critérios mencionados que contribuíram para a restrição à competitividade do certame não estão vinculados a temas técnicos de engenharia, sendo exigível a percepção por pessoa com conhecimentos jurídicos. Nesse sentido, os itens que restringiram a competitividade do certame e se vinculam a assuntos de natureza estritamente técnica foram imputados a outros responsáveis (ver tópico III.3.2 antecedente).

208. Passa-se a descrever, conforme apontado no relatório de fiscalização, os itens que contribuíram para a restrição à competitividade e não foram apontados pela assessora jurídica quando da emissão da declaração à Caixa.

#### i) Exigência de visita ao local da obra pelo responsável técnico da licitante (peça 1, p. 102):

‘Para ser exigida, a visita a obra deve ser imprescindível, pois em regra é suficiente declaração formal assinada pelo responsável técnico acerca do conhecimento pleno das condições e peculiaridades da obra, pois afronta os arts. 3º, § 1º, inciso I e 30, inciso II e § 5º, da Lei 8.666/1993. Ademais, esse é o posicionamento do TCU (Acórdão 1174/2008-P e Acórdão 2150/2008-P).’

#### ii) Exigência de que, na data da licitação, a licitante possua em seu quadro permanente profissional detentor do acervo técnico (peça 1, p. 104):

‘Esta Corte entendeu, por meio do Acórdão 2.297/2005-Plenário, excessiva e limitadora à participação de eventuais interessados no certame a exigência de que as empresas concorrentes possuam vínculo empregatício, por meio de carteira de trabalho assinada ou registro de empregado, com profissional técnico qualificado. Isso porque o essencial, para a Administração, é que o profissional esteja em condições de efetivamente desempenhar seus serviços no momento da execução de um possível contrato.’

#### iii) Exigência de apresentação de número máximo de atestados técnicos e vedação ao somatório de quantitativos para fins de comprovação da qualificação técnica licitante (peça 1, p. 104):

‘No que se refere ao tema do número de atestados, o TCU tem firmado entendimento no sentido de vedar a imposição de limites ou de quantidade certa de atestados ou certidões para fins de comprovação de qualificação técnica, salvo se a natureza da obra ou do serviço assim o exigir. Nesse caso, a pertinência e a necessidade devem estar justificadas em estudos técnicos nos autos do processo (Acórdãos 584/2004-Plenário, 1.873/2007-2ª Câmara, 4.255/2008-2ª Câmara, 1.467/2004-1ª Câmara e 2.462/2007- Plenário). Essa exigência restringe a competitividade do certame, em afronta aos arts. 3º, § 1º, inciso I e 30, inciso II e § 5º, da Lei nº 8.666/1993, e ao art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal.’

#### iv) Limitação do número de participantes em consórcio (peça 1, p. 103):

‘É pacífico que o art. 33 da Lei 8.666/1993 faculta à Administração decidir sobre a participação de consórcios nas licitações. No entanto, não lhe dá o poder discricionário de limitar o número de empresas que comporão o consórcio. O próprio TCU tem se manifestado nesse sentido. É o que se extrai da jurisprudência desta Corte, conforme os Acórdãos nos 1917/2003, 1240/2008, 2036/2008 e 760/2010, todos do Plenário.’

v) Exigência desarrazoada de quantitativos (peça 1, p. 101-102):

‘O entendimento deste Tribunal é no sentido de que as exigências de capacidade técnico-operacional devem ser limitadas aos mínimos necessários que garantam a qualificação técnica das empresas para a execução do contrato, devendo a Administração abster-se de estabelecer exigências excessivas que possam restringir indevidamente a competitividade dos certames, como a comprovação de experiência em percentual superior a 50% dos quantitativos a executar (Acórdãos 1.284/2003-P, 2.088/2004-P, 2656/2007-P, 608/2008-Plenário), não se admitindo cláusulas desnecessárias ou inadequadas, que restrinjam o caráter competitivo do certame (Acórdãos 1.839/2007-P, 1.745/2009-P, 2.377/2008-2ª Câmara, 4.929/2008-2ª Câmara, 168/2009-P, 1.547/2008-P, 1.230/2008-P, 354/2008-P), cumprindo o que prescreve o art. 37 da Constituição Federal e o art. 3º da Lei 8.666/93.’

209. Considerando o acima exposto, era exigível conduta diversa da responsável no tema em questão, pois assinou parecer declarando à mandatária da União a regularidade do procedimento licitatório, o que permitiu o prosseguimento dos trâmites. Dessa forma, houve a realização do certame, mesmo contendo o edital critérios potencialmente restritivos à competitividade. A declaração assinada pela responsável é exigência da Caixa (peça 189, p. 2) para dar andamento aos procedimentos da instituição.

210. Nesse pano de fundo, diante da musculatura jurisprudencial afeta – e disponível – aos temas altercados, seria exigível da responsável conduta diversa daquela que adotou, consideradas as circunstâncias que a cercavam, pois deveria a assessora jurídica ter sido mais diligente ao analisar o procedimento licitatório que envolve recursos de mais de R\$ 600 milhões, atentando inclusive para o balizamento jurídico ditado pela jurisprudência do TCU na aplicação de recursos federais, considerando o volume de recursos da União aportados no empreendimento, da ordem de R\$ 400 milhões.

211. A responsável exercia o cargo de assessora jurídica da Seplan, secretaria que administrava grande volume de recursos federais colocados à disposição do Estado de Rondônia, conforme detalhado na tabela 4. Deveria, portanto, estar adequadamente preparada para emitir juízo jurídico que atendesse o preconizado para adequada aplicação dos recursos da União.

212. Por todo o exposto, propõe-se que não sejam acatadas as alegações da responsável quanto à conduta referente ao achado de restrição à competitividade da licitação.

**III.2.5 - Inexistência de critérios de aceitabilidade de preços unitários (item 3.6 do Relatório de Fiscalização) - Argumentos da responsável**

213. Em manifestação quanto à inexistência de critérios de aceitabilidade de preços unitários no edital da Concorrência Pública 009/09/CPLO/SUPEL/RO (peça 24, p. 25-27), a Sra. Patrícia de Holanda Rocha aduz que a Lei 8.666/93 não obriga a existência de tais critérios.

214. Menciona que a Constituição Federal estauí, em seu art. 5º, inciso II, que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer algo senão em virtude lei.

215. Alega, sem indicar qual jurisprudência, que o TCU teria apresentado entendimento que, ‘estando o preço global no limite aceitável dado pelo orçamento da licitação, as discrepâncias de preços existentes, devido à inexistência de critérios de aceitabilidade de preços unitários, apenas causam prejuízos quando se realizam aditivos em que são acrescidos quantitativos para itens de serviço cujos valores excessivos em relação aos demais licitantes e suprimidas as quantidades daqueles itens cujos preços eram vantajosos para a administração contratante’.

216. Prossegue, afirmando que a declaração por ela emitida, atestando a regularidade do certame, foi adequada, uma vez que o instrumento convocatório atenderia plenamente à legislação, não havendo irregularidade quanto aos critérios de aceitabilidade de preços unitários.

217. Encerra discorrendo que o fato de o normativo da Caixa permitir custos unitários até 20% superiores ao Sinapi seria para “proporcionar ajustes nas composições”.

### III.2.6 - Inexistência de critérios de aceitabilidade de preços unitários - Análise

218. Questionou-se a conduta da Assessora Jurídica de declarar à Caixa Econômica Federal, sob as penas da lei, por meio documento intitulado “Declaração de Atendimento à Lei 8.666/93”, que o processo licitatório atendeu a todos os dispositivos constantes da legislação em vigor, em especial à Lei 8.666/93 e suas alterações, quando deveria ter apontado a inexistência de critérios de aceitabilidade de preços unitários, em desacordo com a Lei de Licitações e à jurisprudência do TCU.

219. Conforme análise discorrida no relatório de fiscalização (peça 1, p. 165-166), a discricionariedade quanto à inserção de critérios de aceitabilidade de preços unitários nos instrumentos convocatórios não é o entendimento que melhor resguarda o interesse público, devendo, pois, ser obrigatória.

220. O TCU tem se manifestado no sentido que "o estabelecimento dos critérios de aceitabilidade de preços unitários, com a fixação de preços máximos, ao contrário do que sugere a interpretação literal da lei, é obrigação do gestor e não sua faculdade, uma vez que o limite constitui fator ordenador da licitação, ao evitar a disparidade exagerada dos preços unitários e global constantes das propostas, predispondo a contratação futura a alterações indevidas" (Acórdão 1.090/2007- Plenário). Amparam ainda este entendimento os Acórdãos 312/2003; 244/2003; 296/2004; 1774/2004; 762/2007; 1090/2007; 608/2008, todos do Plenário.

221. Diante disso, observa-se que os argumentos apresentados pela responsável não podem ser acatados, posto que não agem no sentido do melhor interesse público e em consonância com os princípios da administração insculpidos na Constituição Federal.

222. Destaque-se trecho da instrução que avaliou o mérito das irregularidades graves elencadas no relatório de fiscalização (peça 4, p. 98 – grifos originais):

‘320. Observa-se ainda que para alguns itens da planilha orçamentária o Consórcio Cowan-Triunfo levou seus preços a patamares muito próximos de 20% acima do valor orçado pela Administração. São exemplos:

a) Execução de passeios cimentados - Preço orçado em R\$ 51,44 - Preço contratado em R\$ 61,32% - **Varição de 19,21%**;

b) Lastro de brita - Preço orçado em R\$ 191,10 - Preço contratado em R\$ 227,83 - **variação de 19,22%**;

c) Aterro compactado mecanicamente em áreas, valas, poços e cavas - sem controle de GC - Preço orçado em R\$ 8,71 - Preço contratado em R\$ 10,39 - **Varição de 19,29%**;

d) Escoramento por pontaleamento - Preço orçado em R\$ 4,93 - Preço contratado em R\$ 5,88 - **Varição de 19,27%**.

321. Consta do processo (peça 12, p. 125) documento relativo à resposta de consulta feita pelo Governo do Estado de Rondônia à Caixa, **antes da licitação**, sobre os critérios de análise daquela instituição em relação ao preço contratado da obra. Em resposta, a Caixa informou que seus normativos permitiam **variação de no máximo 20%** entre o valor contratado e o valor referencial.

322. Ressalte-se que os serviços de lastro de brita, aterro compactado e escoramento **são de difícil verificação dos quantitativos efetivamente executados, no caso de fiscalizações e auditorias feitas após a conclusão dos trabalhos.**

323. Ressalte-se, também, que o normativo interno da Caixa que permitia aceitar variação de até 20% em relação ao preço referencial contrariava as leis de diretrizes orçamentárias, já tendo sido revogado.’

223. Os efeitos deletérios da ausência de critérios de aceitabilidade de preços unitários são bem conhecidos e de fácil entendimento. Transcreve-se trecho do Voto condutor da Decisão 1.054/2001-TCU-Plenário, proferido pelo Exmo. Ministro Augusto Sherman:

‘12. A experiência da fiscalização de obras públicas demonstra que são recorrentes situações como a descrita, que envolvem a conjugação dos seguintes fatores: má qualidade do projeto básico; falta de definição de critérios de aceitabilidade de preços unitários; contratação de proposta de menor preço global, compatível com a estimativa da Administração, mas com grandes disparidades nos preços unitários, alguns abaixo dos preços de mercado - justamente os de maiores quantitativos no projeto básico - e outros muito acima dos preços de mercado, de pouca importância no projeto básico; e, finalmente, o aditamento do contrato com o aumento dos quantitativos dos itens de preços unitários elevados e a diminuição dos quantitativos dos itens de preços inferiores. Os aditivos, normalmente, respeitam o limite legal de 25% para acréscimos contratuais.

13. O resultado dessa equação são obras interrompidas antes de seu término, na medida em que não mais podem ser aditadas, incapazes de proporcionar o esperado retorno à população, e executadas a preços superfaturados, tudo isso sob o manto de uma licitação aparentemente correta, em que supostamente houve competição, tendo sido adjudicada à licitante de melhor proposta, e executada com aparente respeito à legislação.’

224. Por todo o exposto, observa-se que, ainda que não fosse exigível da responsável o conhecimento acerca da elevação de custos unitários de determinados itens relevantes do orçamento da obra de esgotamento sanitário de Porto Velho, dada sua condição de assessora jurídica da Seplan, pela qual alega não possuir discernimento técnico suficiente para tais exames, era exigida conduta diversa da demonstrada quando da análise do certame licitatório.

225. Consoante já explanado, a Seplan administrava grande volume de recursos federais colocados à disposição do Estado de Rondônia, razão pela qual deveria sua assessora jurídica estar adequadamente preparada para emitir juízo que atendesse as regras de aplicação de recursos da União, notadamente a jurisprudência do TCU.

226. Assim, deveria a responsável ter trabalhado pela inteira legalidade do procedimento licitatório e pelo melhor interesse público quando da emissão da declaração à Caixa, destacando a ausência de critérios de aceitabilidade de preços unitários no edital da Concorrência 009/09/CPLO/SUPEL/RO.

227. A declaração prestada pela Assessora Jurídica à mandatária da União permitiu o prosseguimento dos trâmites sob encargo daquela instituição, com os desdobramentos que levaram à assinatura do contrato cuja planilha continha diversos itens de serviços com custos acima dos similares no Sinapi.

### **III.3 – Conclusão da análise das razões de justificativas apresentadas pela Sra. Patrícia Oliveira de Holanda Rocha**

228. Em face de todo o exposto, observa-se que as razões de justificativa apresentadas pela Sra. Patrícia Oliveira de Holanda Rocha não foram suficientes para elidir completamente a responsabilidade a ela atribuída, cabendo a cominação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92, pela conduta de declarar à Caixa Econômica Federal, sob as penas da lei, por meio documento intitulado “Declaração de Atendimento à Lei 8.666/93” (peça 16, p. 7), de 12/06/2009, que o processo licitatório teria atendido a todos os dispositivos constantes da legislação em vigor, em especial à Lei 8.666/93 e suas alterações, quando deveria ter apontado: (1) a presença de critérios inadequados de habilitação, que restringiram a competitividade da certame e (2) a inexistência de critérios de aceitabilidade de preços unitários.

229. Propõe-se que sejam acatadas as razões de justificativa apresentadas quanto à ausência de culpabilidade da responsável pela realização do certame licitatório sem projeto básico adequado.

**IV – Audiência da Sra. Albanisa Pereira Pedraça (CPF 497.864.582-49) - Item 9.3.6 do Acórdão 2572/2010-TCU-Plenário; Sra. Aparecida Ferreira de Almeida Soares (CPF 523.175.101-44) e Sra. Wanderly Lessa Mariaca (CPF 317.013.372-15) - Item 9.3.7 do Acórdão 2572/2010-TCU-Plenário**

**IV.1 – Condutas que ensejaram a audiência**

230. A Sra. Aparecida Ferreira de Almeida exercia, à época dos fatos, o cargo de Superintendente da Superintendência Estadual de Compras e Licitações do Governo do Estado de Rondônia (Supel) e as Sras. Albanisa Pereira Pedraça e Wanderly Lessa Mariaca, os cargos de assessoras jurídicas da Superintendência.

231. A Sra. Albanisa Pereira Pedraça foi chamada em audiência pela conduta expressa no item 9.3.6 do Acórdão 2572/2010-TCU-Plenário: atestar que o Edital da Concorrência 042/08/CPLO/SUPEL/RO (pré-qualificação) atendia a todos os requisitos da Lei 8.666/93, apesar da inexistência de projeto básico adequado (tópico 3.1 do relatório de auditoria) e desconsiderando a presença de cláusulas restritivas à competitividade (3.2 do relatório).

232. A Sra. Aparecida Ferreira de Almeida e a Sra. Wanderly Lessa Mariaca, por sua vez, foram chamadas a apresentar razões de justificativa, item 9.3.7 do Acórdão 2572/2010-TCU-Plenário, em função de: atestarem a legalidade da Concorrência 042/08/CPLO/SUPEL/RO, bem como da Concorrência 009/09/CPLO/SUPEL/RO, apesar da inexistência de projeto básico adequado (tópico 3.1 do relatório de auditoria); de cláusulas restritivas à competitividade (tópico 3.2 do relatório) e da inexistência de critérios de aceitabilidade de preços unitários (tópico 3.6 do relatório).

**IV.2 - Razões de justificativas apresentadas**

233. As razões de justificativas da Sra. Albanisa Pereira Pedraça e da Sra. Wanderly Lessa Mariaca, assessoras jurídicas da Supel, constam à peça 24, p. 150-177. Tais alegações são em tudo idênticas às apresentadas pela Sra. Patrícia Oliveira de Holanda Rocha (peça 24, p. 3-27), Assessora Jurídica da Seplan, contidas no item 3.3.2, antecedente.

234. Da mesma forma, a Sra. Aparecida Ferreira de Almeida, Superintendente da Supel, apresentou suas alegações à peça 25, p. 3-31, cujo teor é o mesmo constante nas defesas da Assessora Jurídica da Seplan.

**IV.3 – Análise**

235. Em consulta aos autos verifica-se o detalhamento da conduta de cada uma das responsáveis.

236. Sra. Aparecida Ferreira de Almeida, Superintendente da Supel:

(i) atestar a legalidade da Concorrência 042/08/CPLO/SUPEL/RO, bem como a da Concorrência 009/09/CPLO/SUPEL/RO, por meio do parecer jurídico denominado Informação 184/09/SUPEL (peça 15, p. 245-249), de 07/05/09, quando deveria ter apontado a presença de critérios inadequados de habilitação, restringindo a competitividade do certame: (a) exigência de visita ao local da obra pelo responsável técnico da licitante; (b) exigência de que, na data da licitação, a licitante possua em seu quadro permanente profissional detentor do acervo técnico; (c) exigência de apresentação de número máximo de atestados técnicos e vedação ao somatório de quantitativos para fins de comprovação da qualificação técnica; (d) limitação do número de participantes em consórcio; (e) exigência desarrazoada de quantitativos (peça 1, p. 112); e

(ii) atestar, por meio do parecer jurídico denominado Informação 184/09/SUPEL (peça 15, p. 245-249), de 07/05/09, a legalidade da Concorrência 042/08/CPLO/SUPEL/RO, bem como a da Concorrência 009/09/CPLO/SUPEL/RO, quando deveria ter apontado a inexistência de critério de aceitabilidade de preços unitários, contrariando o preconizado pela Lei 8.666/93, art. 40, inciso X e também pela jurisprudência deste Tribunal (peça 1, p. 169).

237. Sra. Wanderly Lessa Mariaca, Assessora Jurídica da Supel:

(i) atestar a legalidade da Concorrência 042/08/CPLO/SUPEL/RO, bem como a da Concorrência 009/09/CPLO/SUPEL/RO, por meio do parecer jurídico denominado Informação 184/09/SUPEL (peça 15, p. 245-249), de 07/05/09, quando deveria ter apontado a presença de critérios inadequados de habilitação, restringindo a competitividade do certame: (a) exigência de visita ao local da obra pelo responsável técnico da licitante; (b) exigência de que, na data da licitação, a licitante possua em seu quadro permanente profissional detentor do acervo técnico; (c) exigência de apresentação de número máximo de atestados técnicos e vedação ao somatório de quantitativos para fins de comprovação da qualificação técnica; (d) limitação do número de participantes em consórcio; (e) exigência desarrazoada de quantitativos (peça 1, p. 112);

(ii) atestar, por meio do Parecer Jurídico 275/09/ASSEJUR/SUPEL (peça 15, p. 237-238), de 23/03/2009, que o Edital da Concorrência 009/09/CPLO/SUPEL/RO (proposta de preços) atende ao disposto no art. 40 e art. 55 da Lei 8.666/93, quando deveria ter orientado pela correção do edital, com a inclusão de critérios de aceitabilidade de preços unitários (peça 1, p. 169);

(iii) atestar, por meio do parecer jurídico denominado Informação 184/09/SUPEL (peça 15, p. 245-249), a legalidade da Concorrência 042/08/CPLO/SUPEL/RO, bem como a da Concorrência 009/09/CPLO/SUPEL/RO, quando deveria ter apontado a inexistência de critério de aceitabilidade de preços unitários, contrariando o preconizado pela Lei 8.666/93, art. 40, inciso X e também pela jurisprudência deste Tribunal (peça 1, p. 169).

238. Sra. Albanisa Pereira Pedraça, Assessora Jurídica da Supel:

(i) atestar, por meio do parecer jurídico 911/2008 - ASSEJUR/SUPEL (peça 15, p. 8-11), de 16/12/2008, que o Edital da Concorrência 042/08/CPLO/SUPEL/RO (pré-qualificação) atende a todos os requisitos da Lei 8.666/93, quando deveria ter apontado a presença de critérios inadequados de habilitação, que restringiram a competitividade do certame: (a) exigência de visita ao local da obra pelo responsável técnico da licitante; (b) exigência de que, na data da licitação, a licitante possua em seu quadro permanente profissional detentor do acervo técnico; (c) exigência de apresentação de número máximo de atestados técnicos e vedação ao somatório de quantitativos para fins de comprovação da qualificação técnica; (d) limitação do número de participantes em consórcio; (e) exigência desarrazoada de quantitativos (peça 1, p. 179) .

239. Em que pese o item 9.3.6 e 9.3.7 do Acórdão 2572/2010-TCU-Plenário ter atribuído às responsáveis a conduta relativa ao achado projeto básico deficiente, não há elementos nos autos que importem na culpabilidade da conduta do corpo jurídico da Supel em relação àquela irregularidade.

240. Verifica-se que as condutas descritas estão todas relacionadas à emissão de documentos jurídicos que propugnavam pela adequação dos instrumentos convocatórios de pré-qualificação (Concorrência 042/08/CPLO/SUPEL/RO) e/ou de proposta de preços (Concorrência 009/09/CPLO/SUPEL/RO).

241. Neste ponto, importante ressaltar a conduta da Sra. Aparecida Ferreira de Almeida, que, conforme descrito, restou caracterizada pela assinatura do parecer jurídico denominado Informação 184/09/SUPEL (peça 15, p. 245-249). Analisando-se aquele documento é possível constatar que a responsável em questão o assinou na condição de Superintendente da Supel, avalizando o trabalho desenvolvido pela parecerista, Sra. Wanderly Lessa Mariaca.

242. Desse modo, não se afigura presumível admitir que poderia a Superintendente rever todos os documentos analisados para emissão do parecer, não sendo, pois, factível atribuir culpabilidade à sua conduta quanto aos aspectos analisados.

243. Com relação às condutas da Sra. Albanisa Pereira Pedraça e da Sra. Wanderly Lessa Mariaca, observa-se a similaridade em relação à conduta da Sra. Patrícia Oliveira de Holanda Rocha, Assessora Jurídica da Seplan, tanto no que se refere aos critérios inadequados de habilitação, que restringiram a competitividade do certame, quanto à inexistência de critério de aceitabilidade de preços unitários, analisados nos tópicos III.2.4 e III.2.6 desta instrução.

244. Desse modo, e considerando que as razões de justificativa apresentadas pelas assessoras jurídicas da Supel, peça 24, p. 150-177, são as mesmas apresentadas pela Sra. Patrícia Oliveira de Holanda Rocha (peça 24, p. 3-27), as conclusões das análises procedidas quanto à restrição da competitividade e quanto à inexistência de critério de aceitabilidade de preços unitários são igualmente válidas para a presente análise.

245. Melhor explicando, diante do porte da licitação analisada, com recursos da ordem de R\$ 600 milhões, sendo cerca de R\$ 400 milhões de recursos da União, deveriam as responsáveis ter apresentado conduta mais diligente no exame do certame licitatório.

246. Também era esperado que a assessoria jurídica da Supel, órgão que centraliza as licitações do Governo do Estado de Rondônia, estivesse adequadamente preparada para emitir juízo que atendesse às regras de aplicação de recursos da União, notadamente a jurisprudência do TCU.

247. Portanto, considerando as circunstâncias que as cercavam, era exigível das responsáveis condutas diversas das observadas, não atestando, por meio dos pareceres técnicos emitidos a adequação dos instrumentos convocatórios e a regularidade do certame licitatório.

248. Os pareceres jurídicos emitidos ignoraram as irregularidades constantes nos editais da licitação, permitindo sua publicação com a presença de critérios inadequados de habilitação, que restringiram a competitividade do certame, e permitindo, também a homologação e adjudicação do objeto e a assinatura do contrato sem que fossem definidos critérios de aceitabilidade de preços unitários, em desacordo com a Lei de Licitações e com a jurisprudência do TCU.

**IV.4 – Conclusão da análise das razões de justificativa da Sra. Albanisa Pereira Pedraça (CPF 497.864.582-49) - Item 9.3.6 do Acórdão 2572/2010-TCU-Plenário; Sra. Aparecida Ferreira de Almeida Soares (CPF 523.175.101-44) e Sra. Wanderly Lessa Mariaca (CPF 317.013.372-15) - Item 9.3.7 do Acórdão 2572/2010-TCU-Plenário**

249. Em face de todo o exposto, observa-se que não restou caracterizada a culpabilidade das condutas descritas no item 9.3.7 do Acórdão 2572/2010-TCU-Plenário para a Sra. Aparecida Ferreira de Almeida.

250. No que se refere à responsabilização da Sra. Wanderly Lessa Mariaca, verificou-se que as razões de justificativas apresentadas não foram suficientes para elidir completamente a responsabilidade a ela atribuída, cabendo a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92, pela conduta de atestar a legalidade da Concorrência 042/08/CPLO/SUPEL/RO, bem como a da Concorrência 009/09/CPLO/SUPEL/RO, por meio do parecer jurídico denominado Informação 184/09/SUPEL (peça 15, p. 245-249) e, também, atestar, por meio do Parecer Jurídico 275/09/ASSEJUR/SUPEL (peça 15, p. 237-238), de 23/03/2009, que o Edital da Concorrência 009/09/CPLO/SUPEL/RO (proposta de preços) teria atendido ao disposto no art. 40 e art. 55 da Lei 8.666/93, quando deveria ter apontado: (1) a presença de critérios inadequados de habilitação, que restringiram a competitividade da certame e (2) a inexistência de critérios de aceitabilidade de preços unitários.

251. Da mesma forma, quanto à responsabilização da Sra. Albanisa Pereira Pedraça, observou-se que as razões de justificativas apresentadas não foram suficientes para elidir completamente a responsabilidade a ela atribuída, cabendo igualmente a cominação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92, pela conduta de atestar, por meio do parecer jurídico 911/2008 - ASSEJUR/SUPEL (peça 15, p. 8-11), de 16/12/2008, que o Edital da Concorrência 042/08/CPLO/SUPEL/RO (pré-qualificação) teria atendido a todos os requisitos da Lei 8.666/93, quando deveria ter apontado a presença de critérios inadequados de habilitação, que restringiram a competitividade do certame.

252. Não foram localizados nos autos elementos que indiquem a culpabilidade do corpo jurídico da SUPEL quanto à irregularidade de realização do procedimento licitatório com projeto básico deficiente, consoante descritos nos itens 9.3.6 e 9.3.7 do Acórdão 2572/2010-TCU-Plenário.

**V – Audiência das Sra. Débora Maria de Corte-Real Delgado Medina Reis (CPF 479.112.121-04), Sra. Maria Angélica Foes da Rocha (CPF 017.361.019-60), Sra. Rosely Aparecida de**

**Jesus (CPF 754.477.626-34), Sr. Sérgio Augusto Portocarrero Ramos (CPF 441.734.234-20), Sra. Zuleide Azevedo de Almeida Leal (CPF 141.161.624-34) - Item 9.3.8 do Acórdão 2572/2010-TCU-Plenário**

### **V.1 – Condutas que ensejaram a audiência**

253. A Sra. Débora Maria de Corte-Real Delgado Medina Reis, a Sra. Rosely Aparecida de Jesus, o Sr. Sérgio Augusto Portocarrero Ramos, a Sra. Maria Angélica Foes da Rocha, e a Sra. Zuleide Azevedo de Almeida Leal exerciam, à época dos fatos, a função de membros titulares da comissão de fiscalização do contrato destinado à elaboração do projeto básico da obra de esgotamento sanitário de Porto Velho.

254. Os responsáveis foram chamados em audiência pela conduta expressa no item 9.3.8 do Acórdão 2572/2010-TCU-Plenário, qual seja: aprovar o orçamento do empreendimento com indícios de sobrepreço de R\$ 66.851.030,79 (tópico 3.3 do relatório de fiscalização 245/2010).

### **V.2 - Razões de justificativa**

255. Dois dos cinco membros da comissão de fiscalização, Sra. Maria Angélica Foes da Rocha, e a Sra. Zuleide Azevedo de Almeida Leal, apresentaram razões de justificativa em conjunto com os integrantes da Seplan, Srs. João Carlos Gonçalves Ribeiro, Luciano dos Santos Guimarães e Vagner Marcolino Zacarini (peça 23, p.86-160). Tais alegações já foram analisadas no tópico II.3 da presente instrução.

256. As razões de justificativas da Sra. Débora Maria de Corte-Real Delgado Medina Reis, Sra. Rosely Aparecida de Jesus e do Sr. Sérgio Augusto Portocarrero Ramos, demais membros da comissão de fiscalização da elaboração do projeto básico, são apresentadas à peça 24, p. 28-149.

257. Em síntese, os responsáveis pautam suas razões de justificativa no sentido de que não teriam sequer aprovado o projeto básico licitado, uma vez que, em 2009, ainda recebiam material para apreciação do citado projeto. Mencionam que somente em 26/10/2010, ou seja, posteriormente à realização da licitação das obras, teriam aprovado a concepção do projeto básico.

258. Em anexo, encaminharam documentos que demonstrariam a realização de reuniões nas quais questionavam a concepção dos projetos. Desse modo, afirmaram que a licitação foi realizada sem a aprovação do projeto básico por parte da comissão de fiscalização do contrato, sendo que, inclusive, teriam agido no intuito de questionar os procedimentos adotados no processo. Não foram abordados aspectos inerentes ao sobrepreço apontado.

### **V.3 – Análise**

259. Preliminarmente, insta mencionar que, consoante constam dos autos, a responsabilização dos membros da comissão de fiscalização da elaboração do projeto básico ocorreu em virtude de resposta da Seplan a ofício de requisição feito pela equipe de auditoria.

260. De fato, por meio do Ofício de Requisição 06-245/2010 (peça 1, p. 22), foi feito questionamento, à época da auditoria, acerca de quem teria sido o responsável pela aprovação do orçamento integrante do edital da Concorrência 009/09/CPLO/SUPEL/RO (proposta de preços).

261. A resposta à indagação foi feita por meio do Ofício 768/GAB/SEPLAN (peça 12, p. 64), transcrito a seguir:

‘Nas diversas reuniões realizadas entre a equipe do consórcio HAGAPLAN/COBRAPE e da Comissão de Fiscalização da Gerencia de Infraestrutura, para a aprovação do Pacote de Licitação, sendo este um dos produtos do contrato, a exemplo do projeto básico, houve a tácita aprovação do orçamento apresentado.’

262. Contudo, da análise dos documentos apresentados pelos defendentes é possível concluir que, quando da divulgação do Edital da Concorrência 009/2009/CPLO/SUPEL, em março de 2009, o projeto básico levado à licitação não havia sido aprovado pela comissão de fiscalização.

263. Como exemplo, tem-se o "Relatório de Avaliação da Quinta Medição" (peça 24, p. 102-106), concluído em 5/3/2009 pela comissão de fiscalização da elaboração do projeto, no qual são



apontadas diversas pendências do projeto, inclusive ausência do projeto básico de arquitetura das estações elevatórias e ausência do levantamento de quantitativos e do orçamento de todo o sistema de esgotamento sanitário (peça 24, p. 105).

264. Em ofício da Caixa, datado de 20/3/2009 (peça 24, p.115-120), é questionada a alteração havida na concepção do tratamento adotado para a Estação de Tratamento de Esgotos – ETE Norte, com a determinação de retorno à concepção originalmente prevista.

265. Em documento intitulado "Reunião para Definição dos Parâmetros de Projeto", de 25/5/2009 (peça 24, p. 121-125), ou seja, cerca de quinze dias depois da assinatura do contrato para execução das obras, é mencionado que o representante da empresa projetista informou "que estão sendo fechados os tópicos relacionados à ETE Norte, o caminhamento do emissário por gravidade e a consolidação do projeto básico" (peça 24, p.121).

266. Por fim, consta ainda da documentação enviada, correspondência CT 001/2010/Comissão (peça 24, p. 149), datada de 26/10/2010, ou seja, transcorrido mais de um ano da assinatura do contrato firmado para a execução das obras, na qual a comissão de fiscalização aprova a concepção do sistema de esgotamento sanitário de Porto Velho.

267. Do exposto acima, é possível concluir que não subsistem nos autos elementos que permitam formar convicção quanto à culpabilidade da conduta dos integrantes da comissão de fiscalização da elaboração do projeto, pois não foram verificados documentos que porventura comprovem a participação destes na aprovação do projeto e/ou do orçamento da licitação. Desse modo, não se afigura sustentável a proposta de sanção aos integrantes da comissão de fiscalização do contrato de elaboração do projeto básico pelo sobrepreço identificado no orçamento do empreendimento.

268. Não obstante a Sra. Maria Angélica Foes da Rocha, e a Sra. Zuleide Azevedo de Almeida Leal, terem apresentado alegações em documento diverso dos demais integrantes da comissão de fiscalização, considerando que foram chamadas em audiência pela mesma conduta dos demais, aproveitam-se também para elas as razões de justificativa acatadas, motivo pelo qual propõe-se afastar a responsabilidade dos alegantes para a irregularidade em questão.

#### **V.4 – Conclusão da análise das razões de justificativa da Sra. Débora Maria de Corte-Real Delgado Medina Reis, Sra. Maria Angélica Foes da Rocha, Sra. Rosely Aparecida de Jesus Sr. Sérgio Augusto Portocarrero Ramos, Sra. Zuleide Azevedo de Almeida Leal**

269. Em face de todo o exposto, entende-se que não restou caracterizada a culpabilidade das condutas descritas no item 9.3.8 do Acórdão 2572/2010-TCU-Plenário para a Sra. Débora Maria de Corte-Real Delgado Medina Reis, a Sra. Rosely Aparecida de Jesus, o Sr. Sérgio Augusto Portocarrero Ramos, a Sra. Maria Angélica Foes da Rocha, e a Sra. Zuleide Azevedo de Almeida Leal.”

17. Em síntese, concluiu a unidade técnica nos seguintes termos (peça 190):

#### **“CONCLUSÃO**

270. Trata a presente instrução da análise das razões de justificativa apresentadas em audiências realizadas por força do Acórdão 2572/2010-TCU-Plenário, acerca de irregularidades detectadas nas obras do sistema de esgotamento sanitário de Porto Velho/RO.

271. Em 2010, no âmbito das fiscalizações anuais procedidas para remessa de informações ao Congresso Nacional (Fiscobras 2010) o TCU realizou fiscalização na obra em comento, tendo sido detectadas as seguintes irregularidades graves, que recomendaram a paralisação do empreendimento (IG-P): (i) projeto básico deficiente; (ii) restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento; (iii) sobrepreço no valor de R\$ 120 milhões, representando cerca de 20% do valor do contrato e (iv) ausência de parcelamento do objeto licitado, embora técnica e economicamente recomendável.

272. Foram identificadas, ainda, outras irregularidades classificadas como graves, mas que isoladamente não recomendariam a paralisação da obra (IG-C). São elas: (v) ausência de licitação

autônoma para aquisição de equipamentos e/ou materiais, embora técnica e economicamente recomendável; (vi) inadequação ou inexistência dos critérios de aceitabilidade de preços unitário e global e (vii) ausência de posse ou titularidade das áreas onde serão edificados vários elementos do sistema de esgotamento sanitário, o que poderia comprometer o regular cumprimento do cronograma físico da obra.

273. Recupera-se que, para a consecução das obras, o Estado de Rondônia conta com o apoio de mais de R\$ 400 milhões de recursos da União, tendo firmado os dois contratos de repasse de maior valor para ações de saneamento básico entre os anos de 2007 a 2010 (ver tabela 4).

274. Além do grande volume de recursos do OGU para as obras, ainda foram disponibilizados outros R\$ 9 milhões de recursos federais para a elaboração do projeto de engenharia do empreendimento.

275. Não obstante esse maciço apoio da União para dotar Porto Velho de serviço essencial de coleta e tratamento de esgotos, a conduta adotada pelos gestores do governo do Estado de Rondônia não se mostrou compatível com a melhor aplicação dos recursos públicos.

276. A realização do procedimento licitatório sem a conclusão do projeto básico adequado, a restrição à competitividade do certame, a efetivação da contratação com sobrepreço de R\$ 120 milhões, representando cerca de 20% do valor total e a ausência de estudos sobre a viabilidade técnica e econômica do parcelamento da obra são exemplos de que a realização das obras não foi conduzida com a melhor diligência, de modo a bem aproveitar os recursos colocados à disposição pela União.

277. Diante desse quadro, objetivando maior celeridade processual e também considerando a extensão e complexidade das discussões desenvolvidas, a análise de mérito das irregularidades foi separada em duas fases: (a) quanto à possível anulação das concorrências de pré-qualificação e proposta de preços e, por consequência, a declaração de nulidade do contrato administrativo da obra e (b) quanto à análise das condutas dos responsáveis.

278. Na análise de mérito das irregularidades detectadas, o Plenário do Tribunal deliberou, no Acórdão 3131/2011, por determinar ao Governo do Estado de Rondônia que, caso deseje utilizar recursos da União nas obras do sistema de esgotamento sanitário de Porto Velho, promova a anulação da concorrência e do decorrente contrato, conclua o adequado projeto básico e realize novo procedimento licitatório, escoimado dos vícios identificados.

279. Tal decisão foi ratificada no Acórdão 350/2014-TCU-Plenário, quando da apreciação de pedido de reexame da matéria.

280. Portanto, a atual instrução trata exclusivamente da análise das condutas dos gestores chamados em audiência em virtude das irregularidades detectadas. Apresentaram razões de justificativa os seguintes responsáveis:

(a) Sr. Ivo Narciso Cassol (CPF 304.766.409-97), Governador do Estado de Rondônia à época dos fatos – Item 9.3.1 do Acórdão 2572/2010-TCU-Plenário – análise realizada no tópico I da instrução;

(b) Srs. João Carlos Gonçalves Ribeiro (CPF 775.238.578-68), Luciano dos Santos Guimarães (CPF 519.405.585-49), Wagner Marcolino Zacarini (CPF 595.849.719-72), gestores da Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral do Governo do Estado de Rondônia, órgão responsável por gerenciar a aplicação dos recursos federais na obra de esgotamento sanitário de Porto Velho – Itens 9.3.2; 9.3.3 e 9.3.4 do Acórdão 2572/2010-TCU-Plenário – análise realizada no tópico II da instrução;

(c) Sra. Patrícia Oliveira de Holanda Rocha (CPF 024.985.847-90), Assessora Jurídica Especial da Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral (Seplan) do Estado de Rondônia - Item 9.3.5 do Acórdão 2572/2010-TCU-Plenário - análise realizada no tópico III da instrução;

(d) Sra. Aparecida Ferreira de Almeida Soares (CPF 523.175.101-44); Sra. Albanisa Pereira Pedraça (CPF 497.864.582-49) e Sra. Wanderly Lessa Mariaca (CPF 317.013.372-15),

Superintendente e Assessoras Jurídicas, respectivamente, da Superintendência Estadual de Compras e Licitações do Governo do Estado de Rondônia - Itens 9.3.6 e 9.3.7 do Acórdão 2572/2010-TCU-Plenário - análise realizada no tópico IV da instrução; e

(e) Sra. Débora Maria de Corte-Real Delgado Medina Reis (CPF 479.112.121-04), Sra. Maria Angélica Foes da Rocha (CPF 017.361.019-60), Sra. Rosely Aparecida de Jesus (CPF 754.477.626-34), Sr. Sérgio Augusto Portocarrero Ramos (CPF 441.734.234-20), Sra. Zuleide Azevedo de Almeida Leal (CPF 141.161.624-34), membros titulares da comissão de fiscalização do contrato destinado à elaboração do projeto básico da obra de esgotamento sanitário de Porto Velho - Item 9.3.8 do Acórdão 2572/2010-TCU-Plenário - análise realizada no tópico V da instrução.

281. A matriz de responsabilização contemplando o resultado das análises procedidas consta do anexo da presente instrução.

282. Assim, a proposta de encaminhamento da presente instrução abrange a aplicação de multa aos responsáveis que tiveram suas razões de justificativa não acatadas e o nexo de causalidade confirmado entre suas respectivas condutas e as irregularidades apontadas.

283. Por fim, importante mencionar que permanecem válidas as determinações contidas no Acórdão 3131-TCU-Plenário, exarado quando da decisão de mérito sobre as irregularidades graves identificadas, no sentido de que, caso o Governo do Estado de Rondônia tenha interesse em contar com o aporte de recursos federais para a obra de esgotamento sanitário do Município de Porto Velho: conclua o adequado projeto básico da obra, com todos os elementos exigidos na Lei 8.666/1993 e nas demais normas aplicáveis a projetos de esgotamento sanitário, submetendo-o à consideração dos órgãos federais repassadores (item 9.1.2 do Acórdão) e realize novo procedimento licitatório escoimado dos vícios identificados no presente processo (item 9.1.3 do Acórdão).”

18. Por fim, extraio o encaminhamento proposto pela unidade técnica (peça 190), o qual contou com a anuência do respectivo corpo dirigente (peças 191 e 192):

#### “PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

286. Por todo o exposto, encaminhe-se a presente instrução à consideração superior com a proposta de encaminhamento a seguir descrita.

287. Quanto à conduta do Sr. Ivo Narciso Cassol (CPF 304.766.409-97), Governador do Estado de Rondônia à época dos fatos, mencionada no item 9.3.1 do Acórdão 2572/2010-TCU-Plenário:

287.1 acolher as razões de justificativa, pela ausência de nexo de causalidade, com relação ao sobrepreço no orçamento do Contrato 083/PGE-2009;

287.2 rejeitar as razões de justificativa e aplicar a multa prevista no artigo 58, inciso II, da Lei 8.443/92 c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno do TCU, por (i) não adotar as medidas necessárias para realização do empreendimento com projeto adequado, adotando conduta que permitiu o início e continuidade da obra mesmo com projeto básico ainda em elaboração; e por (ii) declarar à Caixa Econômica Federal, por meio do documento de “Declaração de Posse de Área” que o Governo do Estado de Rondônia era detentor da posse das áreas objeto de intervenção das obras do sistema de esgotamento sanitário de Porto Velho, sendo que não ficou caracterizada a posse ou titularidade das referidas áreas.

288. Quanto à conduta do Sr. João Carlos Gonçalves Ribeiro (CPF 775.238.578-68), Secretário de Estado de Planejamento e Coordenação Geral do Estado de Rondônia à época dos fatos, mencionada no item 9.3.2 do Acórdão 2572/2010-TCU-Plenário:

288.1 acolher as razões de justificativa, pela inexigibilidade de conduta diversa, com relação ao sobrepreço no orçamento do Contrato 083/PGE-2009;

288.2 rejeitar as razões de justificativa e aplicar a multa prevista no artigo 58, inciso II, da Lei 8.443/92 c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno do TCU, (i) por não tomar as medidas

necessárias para realização do empreendimento com projeto adequado, adotando conduta que permitiu o início e continuidade da obra mesmo com projeto básico ainda em elaboração; (ii) pela presença no edital da Concorrência 042/2008/CPLO/SUPEL/RO de cláusulas restritivas à competitividade; (iii) pela presença, no edital da Concorrência 042/2008/CPLO/SUPEL/RO, no edital da Concorrência 009/2009/CPLO/SUPEL/RO e no Contrato 083/PGE-2009, da previsão de operação das unidades de tratamento do sistema de esgotamento sanitário de Porto Velho, em descumprimento à Lei 11.445/2007, art. 50, § 3º; (iv) pela não realização de parcelamento do objeto, no certame licitatório, sem que houvesse estudo específico sobre a inviabilidade técnica e econômica do parcelamento; (v) pela não realização de licitações autônomas para aquisição de equipamentos e/ou materiais de custo relevante em relação ao objeto contratado, sem que houvesse estudo específico sobre a inviabilidade técnica e econômica do parcelamento ou a adoção de taxa de Bonificação e Despesas Indiretas reduzida para equipamentos e/ou materiais em relação à taxa aplicável aos demais itens, se comprovada a inviabilidade do parcelamento.

289. Quanto à conduta do Sr. Luciano dos Santos Guimarães (CPF 519.405.585-49), Secretário-Adjunto da Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral de Rondônia à época dos fatos, mencionada no item 9.3.3 do Acórdão 2572/2010-TCU-Plenário, rejeitar as razões de justificativa a aplicar, propondo a aplicação da multa prevista no artigo 58, inciso II, da Lei 8.443/92 c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno do TCU, (i) por permitir a continuidade do certame licitatório da obra mesmo com projeto básico ainda em elaboração; (ii) pela presença no edital da Concorrência 042/2008/CPLO/SUPEL/RO de cláusulas restritivas à competitividade; (iii) pela presença, no edital da Concorrência 042/2008/CPLO/SUPEL/RO, no edital da Concorrência 009/2009/CPLO/SUPEL/RO e no Contrato 083/PGE-2009, da previsão de operação das unidades de tratamento do sistema de esgotamento sanitário de Porto Velho, em descumprimento à Lei 11.445/2007, art. 50, § 3º.

290. Quanto à conduta do Sr. Vagner Marcolino Zacarini (CPF 595.849.719-72), Coordenador Estadual de Infraestrutura à época dos fatos, mencionada no item 9.3.4 do Acórdão 2572/2010-TCU-Plenário:

290.1 rejeitar as razões de justificativa aplicar a multa prevista no artigo 58, inciso II, da Lei 8.443/92 c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno do TCU, (i) por permitir a continuidade do certame licitatório da obra mesmo com projeto básico ainda em elaboração; (ii) pela presença, no edital da Concorrência 042/2008/CPLO/SUPEL/RO, no edital da Concorrência 009/2009/CPLO/SUPEL/RO e no Contrato 083/PGE-2009, da previsão de operação das unidades de tratamento do sistema de esgotamento sanitário de Porto Velho, em descumprimento à Lei 11.445/2007, art. 50, § 3º; (iii) por atestar, por meio Parecer Técnico 005/GDI/SEPLAN/2009, que o Consórcio Cowan-Triunfo cumpriu os requisitos de habilitação técnica exigidos no Edital de Concorrência Pública 042/08/CPLO/SUPEL/RO, embora não estivesse demonstrado que o Consórcio havia cumprido tais requisitos; (iv) pela presença de sobrepreço no orçamento base da Concorrência 009/2009/CPLO/SUPEL/RO e no Contrato 083/PGE-2009; (v) pela não realização de parcelamento do objeto, no certame licitatório, sem que houvesse estudo específico sobre a inviabilidade técnica e econômica do parcelamento; (vi) pela não realização de licitações autônomas para aquisição de equipamentos e/ou materiais de custo relevante em relação ao objeto contratado, sem que houvesse estudo específico sobre a inviabilidade técnica e econômica do parcelamento ou a adoção de taxa de Bonificação e Despesas Indiretas reduzida para equipamentos e/ou materiais em relação à taxa aplicável aos demais itens, se comprovada a inviabilidade do parcelamento.

290.2 não aplicar a multa prevista no artigo 58, inciso II, da Lei 8.443/92 c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno do TCU pela inadequação do critério de aceitabilidade de preço global, uma vez que já é proposta a pena, pela consequência desta inadequação, qual seja, a existência de sobrepreço no contrato da obra, tendo sido a mesma a conduta que acarretou nesta irregularidade.

291. Quanto à conduta da Sra. Patrícia Oliveira de Holanda Rocha (CPF 024.985.847-90), Assessora Jurídica Especial da Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral do Estado de Rondônia à época dos fatos, mencionada no item 9.3.5 do Acórdão 2572/2010-TCU-Plenário:

291.1 acolher as razões de justificativa, pela inexigibilidade de conduta diversa, com relação à realização do certame licitatório sem projeto básico adequado;

291.2 rejeitar as razões de justificativa e aplicar a multa prevista no artigo 58, inciso II, da Lei 8.443/92 c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno do TCU, por declarar à Caixa Econômica Federal, sob as penas da lei, por meio documento intitulado “Declaração de Atendimento à Lei 8.666/93”, que o processo licitatório, Concorrência Pública 009/09/CPLO/SUPEL/RO, teria atendido a todos os dispositivos constantes da legislação em vigor, em especial à Lei 8.666/93 e suas alterações, quando deveria ter apontado a presença de critérios inadequados de habilitação, que restringiram a competitividade da certame, e ainda a inexistência de critérios de aceitabilidade de preços unitários.

292. Quanto à conduta da Sra. Albanisa Pereira Pedraça (CPF 497.864.582-49), Assessoria Jurídica da Superintendência Estadual de Licitações do Governo do Estado de Rondônia à época dos fatos, mencionada no item 9.3.6 do Acórdão 2572/2010-TCU-Plenário:

292.1 acolher as razões de justificativa, pela ausência de nexo de causalidade, com relação à realização do certame licitatório sem projeto básico adequado;

292.2 rejeitar as razões de justificativa, propondo a aplicação da multa prevista no artigo 58, inciso II, da Lei 8.443/92 c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno do TCU, por atestar, por meio do parecer jurídico 911/2008 - ASSEJUR/SUPEL, que o Edital da Concorrência 042/08/CPLO/SUPEL/RO (pré-qualificação) teria atendido a todos os requisitos da Lei 8.666/93, quando deveria ter apontado a presença de critérios inadequados de habilitação, que restringiram a competitividade do certame.

293. Quanto à conduta da Sra. Aparecida Ferreira de Almeida Soares (CPF 523.175.101-44), Superintendente Estadual de Compras e Licitações do Governo do Estado de Rondônia à época dos fatos, mencionada no item 9.3.7 do Acórdão 2572/2010-TCU-Plenário, acolher as razões de justificativa, pela ausência de nexo de causalidade, com relação à realização do certame licitatório sem projeto básico adequado, e pela inexigibilidade de conduta diversa, com relação à presença de critérios inadequados de habilitação, que restringiram a competitividade do certame e à inexistência de critérios de aceitabilidade de preços unitários.

294. Quanto à conduta da Sra. Wanderly Lessa Mariaca (CPF 317.013.372-15), Assessora Jurídica da Superintendência Estadual de Licitações do Governo do Estado de Rondônia à época dos fatos, mencionada no item 9.3.7 do Acórdão 2572/2010-TCU-Plenário:

294.1 acolher as razões de justificativa, pela ausência de nexo de causalidade, com relação à realização do certame licitatório sem projeto básico adequado;

294.2 rejeitar as razões de justificativa, propondo a aplicação da multa prevista no artigo 58, inciso II, da Lei 8.443/92 c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno do TCU, por atestar a legalidade da Concorrência 042/08/CPLO/SUPEL/RO, bem como a da Concorrência 009/09/CPLO/SUPEL/RO, por meio do parecer jurídico denominado Informação 184/09/SUPEL e, também, atestar, por meio do Parecer Jurídico 275/09/ASSEJUR/SUPEL, que o Edital da Concorrência 009/09/CPLO/SUPEL/RO (proposta de preços) teria atendido ao disposto no art. 40 e art. 55 da Lei 8.666/93, quando deveria ter apontado a presença de critérios inadequados de habilitação, que restringiram a competitividade da certame, e a inexistência de critérios de aceitabilidade de preços unitários.

295. Quanto à conduta das Sras. Débora Maria de Corte-Real Delgado Medina Reis (CPF 479.112.121-04), Maria Angélica Foes da Rocha (CPF 017.361.019-60), Rosely Aparecida de Jesus (CPF 754.477.626-34), Zuleide Azevedo de Almeida Leal (CPF 141.161.624-34) e Sr. Sérgio Augusto Portocarrero Ramos (CPF 441.734.234-20), membros titulares da Comissão de Fiscalização do contrato destinado à elaboração do projeto básico à época dos fatos, mencionada no item 9.3.8 do Acórdão 2572/2010-TCU-Plenário, acolher as razões de justificativa, pela ausência de nexo de causalidade entre a conduta da comissão e a , com relação à aprovação de orçamento do empreendimento com de sobrepreço.

296. Fixar o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que os responsáveis apenados com multa comprovem perante o Tribunal (artigo 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno) o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

297. Autorizar, desde logo, a cobrança judicial da dívida nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, caso não atendida a notificação;

298. Autorizar, desde logo, com fundamento no artigo 26 da Lei 8.443/1992, caso seja do interesse dos responsáveis, o pagamento da dívida em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, nos termos do artigo 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno, fixando o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovarem perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovarem o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor, sem prejuízo de alertá-los de que, caso optem por essa forma de pagamento, a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela implicará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do artigo 26, parágrafo único, da Lei 8.443/1992 c/c art. 217, § 2º, do Regimento Interno.

299. Encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser proferido, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentarem, ao Ministério das Cidades, à Caixa Econômica Federal e à Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral de Rondônia.

300. Arquivar os presentes autos com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno deste Tribunal.”

É o relatório.

## VOTO

Cuidam os autos de levantamento de auditoria, realizado no âmbito do Fiscobras 2010, destinado a fiscalizar os projetos, obras e serviços do sistema de esgotamento sanitário do Município de Porto Velho/RO.

2. Nesta assentada, procedo à análise das razões de justificativa apresentadas em resposta às audiências determinadas pelo Acórdão 2572/2010-TCU-Plenário, prolatado quando da apreciação inicial das irregularidades constatadas pela fiscalização deste tribunal.

3. Em face da extensão e da complexidade das discussões desenvolvidas, e considerando a existência de indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação (IGP), a análise de mérito das irregularidades fora separada em duas fases. A primeira parte da análise de mérito já foi procedida, com a prolação dos Acórdãos 3131/2011 e 350/2014 (pedido de reexame), ambos do Plenário.

4. As decisões proferidas já formularam juízo de mérito acerca das questões relativas a: (i) ausência de projeto básico adequado; (ii) restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento; (iii) sobrepreço no orçamento e no contrato; e (iv) ausência de parcelamento do objeto licitado. Nesta oportunidade, procederei à análise quanto à conduta e à culpabilidade dos responsáveis chamados em audiência em face das irregularidades constatadas.

5. Para as irregularidades cujo mérito ainda não foi julgado, apreciarei, neste voto, a síntese da argumentação dos responsáveis acompanhada da respectiva análise de mérito das irregularidades e das condutas dos responsáveis envolvidos. São elas: (v) ausência de licitação autônoma para aquisição

de equipamentos e/ou materiais, embora técnica e economicamente recomendável; (vi) inadequação ou inexistência dos critérios de aceitabilidade de preços unitário e global e (vii) ausência de posse ou titularidade das áreas onde serão edificados vários elementos do sistema de esgotamento sanitário,

6. Feita esta breve contextualização, passo a decidir.

## II

7. Conforme avalio, as proposições oferecidas pela SecobEnergia podem ser acolhidas. Desse modo, as incorporo, desde já, às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações que passo a tecer.

8. Em face do extenso rol de responsáveis chamados a manifestar nestes autos, e visando a manutenção de um sequenciamento lógico na apreciação, o exame das razões de justificativa será procedido na mesma ordem apresentada no Acórdão 2572/2010-TCU-Plenário.

### II.1

9. O Sr. Ivo Narciso Cassol, Governador do Estado de Rondônia à época dos fatos, foi chamado em audiência em virtude das seguintes condutas: (i) celebrar o Contrato 083/PGE/2009 e assinar a Ordem de Serviço 011/2009/SEPLAN, autorizando o início das obras, sem que houvesse prévio projeto adequado; (ii) declarar à Caixa Econômica Federal, por meio do documento de “Declaração de Posse de Área”, que o Governo do Estado de Rondônia é detentor da posse das áreas objeto de intervenção das obras do sistema de esgotamento sanitário de Porto Velho, sendo que não ficou caracterizada a posse ou titularidade das referidas áreas; e (iii) sobrepreço de R\$ 120.122.402,51 no Contrato 083/PGE-2009.

10. Em síntese, o responsável alega: (i) ausência de responsabilidade quanto à verificação de detalhes técnicos e econômicos da licitação da obra, tendo em vista o aspecto estritamente gerencial de sua atuação (peça 23, p. 78-85); (ii) inexistência de irregularidade quanto à declaração de posse das áreas de intervenção, já que o governo do estado de Rondônia estaria envidando todos os esforços necessários para dispor dessas áreas para realização do empreendimento em questão e (iii) ausência denexo de causalidade entre a sua conduta e o sobrepreço identificado.

11. Nesse contexto, a unidade técnica se manifestou pela rejeição dos argumentos apresentados, dentre outras razões, pelo fato de a rescisão contratual com a empresa projetista ter sido assinada pelo responsável apenas três meses após a emissão de autorização para o início das obras, sem que houvesse a conclusão do projeto. Acrescenta, ainda, que, menos de três meses após a publicação da licitação para execução do empreendimento, o responsável solicitou ao Governo Federal a liberação de mais recursos para a obra, em face de novas demandas advindas do aprofundamento das etapas do projeto.

12. Nesse quesito, com as devidas vênias, manifesto entendimento diverso, por entender que não se mostra razoável, em face das circunstâncias que permeiam este caso apreciado, a imputação de responsabilidade a um agente político, ocupante de um cargo de governador de estado, em virtude de eventuais falhas de um processo licitatório conduzido no âmbito de uma secretaria de estado, em que pese de inegável relevância, materialidade e importância socioeconômica.

13. Ademais, não observo que esteja evidenciada a sua atuação na gestão de procedimentos administrativos.

14. É salutar que, para o exercício de suas atribuições, o governador proceda à delegação de competências para os demais agentes públicos, e assim o fez, designando unidades da estrutura organizacional para a condução e implementação das políticas de infraestrutura do estado. A responsabilidade da autoridade delegante pelos atos delegados não é automática ou absoluta, e a análise das situações fáticas é imprescindível para sua definição. Do contrário, inviabiliza-se o próprio instituto da delegação e cai por terra o objetivo pretendido por ele.

15. Exemplifico três condutas que, segundo precedentes deste Tribunal, podem conduzir à responsabilidade da autoridade delegante: (i) comprovado conhecimento da flagrante ilegalidade cometida pelo delegado, que caracteriza conivência do delegante; (ii) má escolha daquele a quem confiou a delegação, que configura culpa *in eligendo*; e (iii) falta de fiscalização dos procedimentos exercidos por outrem, que consubstancia culpa *in vigilando*. No entanto, não são hipóteses que vislumbro nesse caso concreto.

16. Verifico, com efeito, que o então governador incumbiu à Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral (SEPLAN) e à Superintendência Estadual de Licitações (SUPEL) a tarefa de conduzir o certame, bem como a implementação do empreendimento, não havendo, diante disso, razoável motivação a atribuir a este agente político responsabilidade por eventuais irregularidades que possam ter ocorrido no decorrer do procedimento licitatório, tampouco no que concerne à análise orçamentária procedida por corpo técnico especializado do governo do estado. Acolho, pelo exposto, as razões de justificativa apresentadas pelo então governador para afastar eventual culpabilidade.

17. Com relação à declaração de que o estado de Rondônia seria detentor da posse das áreas objeto de intervenção das obras do sistema de esgotamento sanitário de Porto Velho, a unidade instrutora ratifica o apontamento da auditoria, tendo em vista não ter sido apresentado qualquer elemento probatório que refutasse a constatação.

18. Quanto a esse fato, trago a lume a complexidade que reveste as questões fundiárias que envolvem a posse e a titularidade de áreas públicas, em especial na região amazônica, onde se insere a intervenção a ser executada. Entendo que tal fato se circunstancia a uma formalidade operacional, que não se mostrou suficiente a ensejar prejuízos à Administração. Ademais, a Portaria n. 628 do Ministério das Cidades faculta a possibilidade de a demonstração da titularidade das áreas ocorrer somente ao final da execução do empreendimento.

19. Não obstante, entendo que não seria razoável atribuir ao governador a tarefa de conferir, detalhadamente, a titularidade de cada área a ser edificada ou utilizada nas obras em apreço. De todo modo, nesta fase processual, entendo que se mostra inoportuno o sobrestamento deste processo com vista a apuração de eventuais responsabilidades quanto a este ponto. Por estas considerações, acolho as razões de justificativa apresentadas pelo então Governador para afastar eventual culpabilidade neste quesito analisado.

20. Quanto ao sobrepreço detectado no Contrato 083/PGE-2009, a SecobEnergia acatou as alegações do responsável. Assim como o fez a unidade técnica, entendendo não ser razoável exigir que o governador de estado procedesse à análise orçamentária de um empreendimento de significativa complexidade, ainda mais tendo em conta a existência de parecer atestando a regularidade das propostas de preços apresentadas pelas empresas. Diante disso, afasto a culpabilidade do gestor máximo do estado quanto à irregularidade imputada.

## II.2

21. Mais adiante, foram chamados a se manifestar os Srs. João Carlos Gonçalves Ribeiro, Luciano dos Santos Guimarães e Vagner Marcolino Zacarini. Tais responsáveis apresentaram suas razões de justificativa em um único documento (peça 23, p.86-160), motivo pelo qual entendo profícua a apreciação dos fatos em conjunto. Assinalo que as razões apresentadas apenas refutam o mérito dos achados, não adentrando especificamente na conduta individualizada dos gestores estaduais.

22. Repiso, contudo, que boa parte das condutas impugnadas já foram objeto de apreciação de mérito por este Tribunal, tendo sido rejeitadas as alegações dos defendentes nos termos dos Acórdãos 3131/2011 e 350/2014, ambos do Plenário.

23. Diante disso, opto por iniciar a abordagem pelas irregularidades já discutidas quanto ao



mérito, restando apenas a análise quanto à culpabilidade dos responsáveis.

#### II.2.1

24. No que concerne à formalização do contrato para a execução das obras sem que houvesse projeto básico concluído, restam superadas quaisquer alegações no sentido de desconstituir a ocorrência da irregularidade, em face do que já fora apreciado por este Tribunal.

25. Isto posto, quanto à culpabilidade, considero ser plenamente factível presumir que os responsáveis, Srs. João Carlos Gonçalves Ribeiro, Luciano dos Santos Guimarães e Vagner Marcolino Zacarini, todos ocupantes de cargos de direção na SEPLAN, tinham ciência de que os projetos de engenharia não haviam sido concluídos e nem mesmo aprovados pelos órgãos repassadores, Caixa e Ministério das Cidades, à época da realização dos procedimentos licitatórios para contratação das obras.

26. Em relação ao Sr. João Carlos Gonçalves Ribeiro, então Secretário de Estado da SEPLAN, verifico que, de fato, restou caracterizada a conduta irregular, pois homologou e adjudicou o resultado da Concorrência 009/2009/CPLO/SUPEL/RO (peça 15, p. 250), celebrou o Contrato 083/PGE/2009 (peça 7, p. 135-147) e autorizou o início das obras mediante Ordem de Serviço 011/2009/SEPLAN (peça 16, p. 12), sem que houvesse projeto básico adequado às exigências legais. Assinou, inclusive, o Termo de Rescisão Contratual 006/PGE - 2009 (peça 14, p. 116-117), no qual é explicitamente mencionada a inexecutabilidade do projeto tal como fora levado à licitação.

27. Ademais, a existência de contrato de repasse específico para elaboração do projeto básico, sem que, no âmbito do ajuste pactuado, sequer houvesse a devida aprovação do projeto por parte da Caixa e do Ministério das Cidades, reforça, a meu ver, a gravidade da conduta do responsável.

28. Constato, ainda, que o Sr. Luciano dos Santos Guimarães, então Secretário-Adjunto da SEPLAN, por meio de despacho datado de 17/3/2009 (peça 12, p. 136-137), autorizou a realização da Concorrência 009/2009/CPLO/SUPEL/RO sem que houvesse prévio projeto básico adequado.

29. Por seu turno, o Sr. Vagner Marcolino Zacarini recomendou, por meio do Parecer Técnico/Jurídico 001/GDI/2009/SEPLAN (peça 12, p. 127-135), a realização da Concorrência 009/2009/CPLO/SUPEL/RO, a despeito de, no próprio parecer, elencar uma série de deficiências no projeto levado à licitação.

30. Das informações constantes dos autos, observo que a conduta adotada pelos responsáveis permitiu a realização da licitação, a assinatura do contrato e o início dos serviços sem que houvesse adequado projeto básico para a obra, com todos os elementos exigidos tanto na Lei 8.666/1993 quanto nas demais normas aplicáveis a projetos de esgotamento sanitário, o que ensejou, antes mesmo do início da execução dos serviços, a necessidade de reformulação do projeto em toda sua concepção.

31. Nesse contexto, tendo em conta os cargos que ocupavam e as circunstâncias que os cercavam, entendo que era plenamente exigível dos responsáveis que adotassem condutas diversas das que apresentaram, não propugnando pela realização da concorrência, tampouco firmando contrato e, em consequência, autorizando o início da obra, sem a existência de um projeto devidamente concluído. Diante disso, rejeito as razões de justificativa apresentada para esta irregularidade.

#### II.2.2

32. Em relação à restrição à competitividade da licitação, foram chamados em audiência os Srs. João Carlos Gonçalves Ribeiro e Luciano dos Santos Guimarães. Por sua vez, quanto aos requisitos de habilitação presentes no edital de pré-qualificação, foi chamado o Sr. Vagner Marcolino Zacarini.

33. Compulsando os autos, verifico que a conduta adotada pelos responsáveis consistiu em incluir a exigência de se demonstrar, como critério de qualificação técnico-operacional, a operação de,

no mínimo, duas Estações de Tratamento de Esgotos (ETE), sendo uma com capacidade maior ou igual a 400 L/s, por meio de centro operacional com controle automatizado, incluindo as estações elevatórias, e uma com tratamento anaeróbio, por um período de, no mínimo, doze meses (peça 1, p. 53-54).

34. Nesse cenário, não se mostra razoável, a meu sentir, a inclusão da mencionada cláusula, dado que, em face da natureza das atividades exercidas, e considerando ser um serviço normalmente executado por empresas públicas, um número restrito de empresas no país estão aptas a demonstrar a operação ETE. Restringem-se, desse modo, as oportunidades sempre a uma mesmo círculo de concorrentes, o que, não raras vezes, propicia a ocorrência de fatores que interferem na lisura dos certames.

35. Corroborar a minha percepção o fato de que, em impugnação ao edital, o Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado de Rondônia (peça 15, p. 35-36), além de alertar a SEPLAN sobre o potencial restritivo da cláusula, previu, cerca de dois meses antes da divulgação do resultado da pré-qualificação, quem se sagraria vencedor.

36. Não obstante, em considerável afronta ao art. 50, § 3º da Lei 11.445/2007, que veda a aplicação de recursos da União na operação e na manutenção de serviços públicos de saneamento básico não administrados por órgão ou entidade federal, foi inserida nos editais 042/2008/CPLO/SUPEL/RO e 009/2009/CPLO/SUPEL/RO, assim como no Contrato 083/PGE-2009, a previsão de operação das unidades de tratamento do sistema de esgotamento sanitário, fato que ensejou a audiência de ambos os responsáveis anteriormente citados, em conjunto com o Sr. Vagner Marcolino Zacarini.

37. Diante disso, os responsáveis alegaram que o período de doze meses previstos para operação do sistema pela empresa construtora seria necessário para o treinamento de equipes, como período de comissionamento. No entanto, não restou plenamente esclarecido o motivo para adoção de prazo tão extenso para recebimento da obra.

38. O que verifico, na prática, em sintonia com o que já foi deliberado por este Tribunal por intermédio do Acórdão 3131/2011-TCU-Plenário, é que foi estabelecido um ônus adicional ao Poder Público, na forma de previsão de pagamento de cerca de R\$ 13 milhões para assegurar obrigações que já são próprias de quem executa a obra, posto já se tratar de encargo legal da contratada entregar todas as obras e instalações em adequadas condições de funcionamento, incluindo os necessários testes e ensaios, com a devida aprovação do contratante.

39. Ao encontro do que expresseo, dispõe o art. 69 da Lei 8.666/1993 que é dever do contratado reparar, corrigir, remover, reconstruir ou substituir, às suas expensas, no total ou em parte, o objeto do contrato em que se verificarem vícios, defeitos ou incorreções resultantes da execução ou de materiais empregados.

40. Diante desses fatos, reafirmo meu entendimento de que as cláusulas inseridas nos editais, replicadas no contrato firmado, não estão aderentes à norma que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico, nem ao estatuto das licitações.

41. Por fim, ainda no que se refere a requisitos de habilitação presentes no edital de pré-qualificação, o Sr. Vagner Marcolino Zacarini foi chamado em audiência por atestar, por meio do Parecer Técnico 005/GDI/SEPLAN/2009 (peça 15, p. 202), que o Consórcio Cowan-Triunfo teria atendido as exigências técnicas de habilitação do Edital 042/08/CPLO/SUPEL/RO, sem que houvessem elementos que corroborassem tal afirmação.

42. Consta dos autos que o Consórcio Cowan-Triunfo, declarado vencedor do certame, deveria ter sido inabilitado por não ter comprovado os requisitos de qualificação técnica exigidos quanto aos itens execução de duas estações de tratamento de esgoto, execução de 240 mil m de tubulação de rede

coletora de esgoto em PVC e operação de duas estações de tratamento de esgoto, pelo período de 12 meses, sendo uma com vazão mínima de 400 L/s. Para estes itens, a qualificação técnica foi apresentada por meio de Certidão de Acervo Técnico (CAT) emitida em favor da concessionária Águas de Niterói S.A, na qual a empresa Cowan deteria uma participação de 20%.

43. Com relação ao tema, o responsável alegou que não haveria dúvidas quanto à qualificação do consórcio, uma vez que a empresa Cowan participa da Concessionária Águas de Niterói, que opera o sistema daquele município, desde a década de 90. Defendeu, ainda, que o fato de a empresa Cowan ter participação de apenas 20% na Concessionária não significa que tenha executado somente este percentual nos serviços objeto da CAT 744/2007, pois a certidão apresentada não discriminava os serviços realizados por cada consorciado, concluindo pela possibilidade de que todas as empresas tenham atuado conjuntamente.

44. Ressalto que o mérito dessa questão já foi apreciado por este Tribunal. Ademais, há julgados desta Corte, a exemplo do que foi deliberado nos Acórdãos 2993/2009 e 2299/2007, ambos do Plenário, no sentido de que o reconhecimento dos atestados relativos a consórcio deve-se adstringir ao percentual de participação financeira e à parcela de serviços executada atribuíveis única e exclusivamente a cada empresa dele integrante.

45. Assim, alinhado aos precedentes deste Tribunal, entendo que a habilitação do Consórcio Cowan-Triunfo se deu em desacordo com os critérios exigidos no edital de Concorrência 042/2008/CPLO/SUPEL/RO (pré-qualificação), o que possibilitou que o mencionado Consórcio participasse da Concorrência 009/2009/CPLO/SUPEL/RO (proposta de preços), na qual veio a sagrar-se vencedor. Rejeito, portanto, as razões de justificativa apresentadas neste quesito.

### II.2.3

46. No que tange ao sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado, foram chamados a se manifestar nos autos os Srs. João Carlos Gonçalves Ribeiro e Vagner Marcolino Zacarini.

47. Quanto ao primeiro, em consonância com o manifestado pela unidade técnica, afastado eventual responsabilização, tendo em vista que, na condição de secretário de estado, o responsável embasou-se na opinião emitida no Parecer Técnico 009/GDI/SEPLAN/2009, que relata a inexistência de irregularidades nas propostas comerciais apresentadas pelos licitantes, não sendo exigível que revisasse toda a documentação então analisada pelo corpo técnico especializado.

48. Por outro lado, contra o segundo arrolado recai o fato de ter atestado, por meio daquele mesmo parecer, a inexistência de irregularidades nas propostas de preços apresentadas pelos licitantes, não obstante a ausência dos custos unitários de materiais e serviços, o que vai de encontro ao disposto nas leis de diretrizes orçamentárias federais vigentes à época dos fatos.

49. Destaco que o responsável, além de engenheiro e membro titular da citada comissão (peça 189, p. 16) exercia cargo de direção na SEPLAN, o que reforça a natureza da culpabilidade do responsável, pois figura-se a omissão na observação e aplicação de dispositivos normativos e legais afetos à garantia de contratação do objeto a preços de mercado. Desse modo, rejeito as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Vagner Marcolino Zacarini quanto ao sobrepreço identificado.

### II.2.4

50. Em relação à ausência de parcelamento do objeto, embora técnica e economicamente recomendável, em dissonância com o que dispõe o art. 23, § 1º, da Lei 8.666/1993, foram chamados a se manifestarem nos autos os Srs. João Carlos Gonçalves Ribeiro e Vagner Marcolino Zacarini.

51. Anoto que a jurisprudência deste Tribunal de Contas é farta nesta matéria. Tantos foram os precedentes e entendimentos reiteradamente adotados que culminaram na edição da Súmula 247/2004.

52. Compulsando os autos, verifico que, no caso das obras em apreço, havia, no projeto levado à licitação, a divisão da intervenção em dois grandes subsistemas (norte e sul), que envolveriam a execução, dentre outros, dos serviços de 849 mil metros de redes coletoras, 40 mil metros de coletores tronco, 25 estações elevatórias de esgoto, 32 mil metros de linhas de recalque e 86 mil ligações domiciliares, além de duas estações de tratamento de esgotos completas.

53. Ademais, a SEPLAN, a quem competia as ações para consecução do objeto, incluiu todo o empreendimento em uma única contratação, sem que tenha sequer sido realizado estudo que demonstrasse a inviabilidade do parcelamento. A conduta descrita, conjugada com a materialidade dos recursos envolvidos na licitação, da ordem de R\$ 600 milhões, levam-me ao convencimento de que tais fatos tiveram potencial de restringir o caráter competitivo do certame, não conduzindo ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado.

54. Não obstante, a conduta dos responsáveis ainda se vê agravada pelo fato de que, além do exercício de cargo de direção na SEPLAN, os mesmos possuíam conhecimento técnico para a condução do processo, posto serem engenheiros civis. Diante disso, rejeito as razões de justificativa apresentadas em relação a ausência de parcelamento do objeto.

## II.2.5

55. Abordo, em sequência, as irregularidades que não foram julgadas em seu mérito quando da prolação dos Acórdãos 3131/2011 e 350/2014, ambos do Plenário.

56. No que concerne à ausência de licitação autônoma para aquisição de equipamentos e/ou materiais, embora técnica e economicamente recomendável, foram chamados a apresentar razões de justificativa os Srs. João Carlos Gonçalves Ribeiro e Vagner Marcolino Zacarini.

57. Em síntese, os responsáveis alegam, dentre outros argumentos, que (peça 23, p. 146-150): (i) a realização de licitação autônoma para aquisição de materiais e equipamentos não seria tecnicamente recomendável para o caso em análise; (ii) o fornecimento de materiais e equipamentos não deve ser dissociado dos demais serviços, pois são requeridos em etapas específicas da obra; e (iii) o preço de materiais e equipamentos abrange o custo de frete e instalação, não podendo ser considerado mera aquisição.

58. Suscitam, ainda, a aplicação da jurisprudência, a exemplo do Acórdão 2991/2009-TCU-Plenário, no sentido de que a realização de licitação autônoma não é cabível quando as condições técnicas e econômicas não justificarem. Assinalo, todavia, que os responsáveis não adentraram especificamente na individualização de suas condutas, apontadas nos itens 9.3.2 e 9.3.4 do Acórdão 2572/2010-TCU-Plenário.

59. Consoante informações disponíveis nos autos, as obras do sistema de esgotamento sanitário de Porto Velho, como licitadas, abrangiam a execução de 981.215 metros de tubulação, entre redes coletoras, coletores tronco, linhas de recalque e emissários, além de estarem previstas 25 estações elevatórias e duas estações de tratamento de esgoto (ETE). Cada estação elevatória contando com pelo menos duas bombas hidráulicas, com o respectivo painel de comando dos motores.

60. Chamo a atenção para o fato de que o valor orçado pela administração para execução da obra foi de cerca de R\$ 600 milhões. Deste total, R\$ 108.240.690,48, ou seja, 18,10%, são relativos a materiais e equipamentos.

61. Não obstante o grande porte da obra e o volume de recursos envolvidos, os responsáveis, na condição de dirigentes da SEPLAN, secretaria encarregada da condução dos procedimentos licitatórios, não determinaram a realização de estudo de viabilidade técnica e financeira com vista a realização de licitação autônoma, específica, para a aquisição de equipamentos e materiais, atendendo ao disposto no art. 23, § 1º, da Lei 8.666/93.

62. Observo, no entanto, que as alegações apresentadas pelos responsáveis limitaram-se a

discorrer, em tese, sobre as possíveis dificuldades e prejuízos que poderiam advir da realização de licitação autônoma, sem, contudo, adentrar ao caso concreto. A única menção a dificuldades diretamente vinculadas ao tema analisado é a suposta carência de recursos humanos no âmbito da secretaria estadual.

63. Ocorre que, mesmo que não tenham realizado licitação específica para aquisição de materiais e equipamentos, e nem mesmo elaborado estudo que demonstrasse a inviabilidade de tal procedimento, restava aos gestores a alternativa de adotar BDI diferenciado para tais itens, o que tampouco fora feito, não sendo, dessa forma, observada a legislação pertinente à matéria, bem como a reiterada jurisprudência desta Corte.

64. Corroborando tal entendimento, o fato de que, neste caso apreciado, há itens cujos insumos são de fornecimento por parte de empresas com especialidade própria, diversas do ramo de construção, como, por exemplo, a tubulação das redes coletoras e coletores-tronco e as bombas hidráulicas e quadros-comando, fato que deveria ter sido levado em conta no contexto licitatório.

65. Pelo exposto, não vislumbro elementos convincentes na manifestação apresentada, razão pela qual rejeito as razões de justificativa dos Srs. João Carlos Gonçalves Ribeiro e Vagner Marcolino Zacarini quanto à ausência de licitação autônoma para aquisição de equipamentos e/ou materiais.

#### II.2.6

66. No que tange à inadequação ou inexistência dos critérios de aceitabilidade de preços unitário e global, foi chamado em audiência o Sr. Vagner Marcolino Zacarini. Em sua defesa, o responsável se limita a reproduzir o item do edital que trata do critério de aceitabilidade de propostas até 10% acima do preço orçado para a obra.

67. Bem delineada está nos autos a conduta do responsável, que foi a de atestar, por meio do Parecer Técnico 009/GDI/SEPLAN/2009, a inexistência de irregularidades nas propostas comerciais apresentadas pelos licitantes, sem apontar a inadequação do critério de aceitabilidade de preço global e a inexistência do critério de aceitabilidade de preços unitários, o que contraria a Lei 8.666/1993 e a jurisprudência deste Tribunal.

68. Acolho, neste quesito, a manifestação da unidade técnica no sentido de que a conduta do responsável se assemelha a que já foi apurada por ocasião da análise do sobrepreço, ou seja, atestar a inexistência de irregularidades nas propostas apresentadas pelos licitantes. Considerando que será proposta aplicação de sanção por esta conduta, não se afigura indicado apenas o mesmo responsável duas vezes pelo mesmo feito.

69. Quanto à inexistência de critérios de aceitabilidade de preços unitários no edital, avalio que o responsável agiu respaldado em parecer jurídico que aprovou os termos do edital, sem nada mencionar quanto a inexistência do critério, de modo que afasto eventual responsabilização para este item, sem prejuízo da reapreciação da matéria quando da análise das condutas adotadas pela assessoria jurídica.

#### II.2.7

70. Em conclusão, quanto ao aspecto da culpabilidade, rejeito parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. João Carlos Gonçalves Ribeiro e Vagner Marcolino Zacarini, e, integralmente, às apresentadas pelo Sr. Luciano dos Santos Guimarães, com as considerações que abordei neste voto. Em decorrência, julgo pertinente a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, pelas condutas a seguir descritas:

70.1. Sr. João Carlos Gonçalves Ribeiro: (i) por não tomar as medidas necessárias para realização do empreendimento com projeto adequado, adotando conduta que permitiu o início e continuidade da obra mesmo com projeto básico ainda em elaboração; (ii) pela presença no edital da Concorrência 042/2008/CPLO/SUPEL/RO de cláusulas restritivas à competitividade; (iii) pela presença, no edital da

Concorrência 042/2008/CPLO/SUPEL/RO, no edital da Concorrência 009/2009/CPLO/SUPEL/RO e no Contrato 083/PGE-2009, da previsão de operação das unidades de tratamento do sistema de esgotamento sanitário de Porto Velho, em descumprimento à Lei 11.445/2007, art. 50, § 3º; (iv) pela não realização de parcelamento do objeto, no certame licitatório, sem que houvesse estudo específico sobre a inviabilidade técnica e econômica do parcelamento; (v) pela não realização de licitações autônomas para aquisição de equipamentos e/ou materiais de custo relevante em relação ao objeto contratado, sem que houvesse estudo específico sobre a inviabilidade técnica e econômica do parcelamento ou a adoção de taxa de Bonificação e Despesas Indiretas reduzida para equipamentos e/ou materiais em relação à taxa aplicável aos demais itens, se comprovada a inviabilidade do parcelamento.

70.2. Sr. Vagner Marcolino Zacarini: (i) por permitir a continuidade do certame licitatório da obra mesmo com projeto básico ainda em elaboração; (ii) pela presença, no edital da Concorrência 042/2008/CPLO/SUPEL/RO, no edital da Concorrência 009/2009/CPLO/SUPEL/RO e no Contrato 083/PGE-2009, da previsão de operação das unidades de tratamento do sistema de esgotamento sanitário de Porto Velho, em descumprimento à Lei 11.445/2007, art. 50, § 3º; (iii) por atestar, por meio Parecer Técnico 005/GDI/SEPLAN/2009, que o Consórcio Cowan-Triunfo cumpriu os requisitos de habilitação técnica exigidos no Edital de Concorrência Pública 042/08/CPLO/SUPEL/RO, embora não estivesse demonstrado que o Consórcio havia cumprido tais requisitos; (iv) pela presença de sobrepreço no orçamento base da Concorrência 009/2009/CPLO/SUPEL/RO e no Contrato 083/PGE-2009; (v) pela não realização de parcelamento do objeto, no certame licitatório, sem que houvesse estudo específico sobre a inviabilidade técnica e econômica do parcelamento; (vi) pela não realização de licitações autônomas para aquisição de equipamentos e/ou materiais de custo relevante em relação ao objeto contratado, sem que houvesse estudo específico sobre a inviabilidade técnica e econômica do parcelamento ou a adoção de taxa de Bonificação e Despesas Indiretas reduzida para equipamentos e/ou materiais em relação à taxa aplicável aos demais itens, se comprovada a inviabilidade do parcelamento.

70.3. Sr. Luciano dos Santos Guimarães: (i) por permitir a continuidade do certame licitatório da obra mesmo com projeto básico ainda em elaboração; (ii) pela presença no edital da Concorrência 042/2008/CPLO/SUPEL/RO de cláusulas restritivas à competitividade; (iii) pela presença, no edital da Concorrência 042/2008/CPLO/SUPEL/RO, no edital da Concorrência 009/2009/CPLO/SUPEL/RO e no Contrato 083/PGE-2009, da previsão de operação das unidades de tratamento do sistema de esgotamento sanitário de Porto Velho, em descumprimento à Lei 11.445/2007, art. 50, § 3º.

### II.3

71. Foi determinada, ainda, no Acórdão 2572/2010-TCU-Plenário, a audiência da Sra. Patrícia Oliveira de Holanda Rocha, então assessora jurídica especial da SEPLAN, por recomendar a realização da Concorrência 009/2009/CPLO/SUPEL/RO, mesmo na ausência de projeto básico adequado, bem como por declarar à Caixa Econômica Federal que o processo licitatório teria atendido a todos os dispositivos constantes da legislação em vigor, em especial à Lei 8.666/1993, desconsiderando a presença de cláusulas restritivas à competitividade e a inexistência de critérios de aceitabilidade de preços unitários.

72. Em relação à inadequação do projeto, acompanho a conclusão oferecida pela unidade técnica no sentido de que não seria razoável exigir que, no exercício do cargo de assessora jurídica, a responsável tivesse habilitada tecnicamente a aferir a adequação de um projeto de engenharia de relativa complexidade. Afasto, portanto, neste quesito, eventual responsabilização da assessora jurídica.

73. Por outro lado, quanto aos aspectos relacionados à restrição à competitividade e à inexistência de critérios de aceitabilidade de preços unitários, por serem matérias afeta à esfera jurídica, entendo, na mesma linha da unidade técnica, que a responsável não agiu com a devida

diligência em sua análise, oferecendo conclusão que não atendia aos ditames legais.

74. Rejeito, por fim, as razões de justificativa apresentadas pela conduta de declarar à Caixa, sob as penas da lei, por meio documento intitulado “Declaração de Atendimento à Lei 8.666/93” (peça 16, p. 7), que o processo licitatório teria atendido a todos os dispositivos constantes da legislação em vigor. Em decorrência, julgo pertinente a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

#### II.4

75. Com relação aos integrantes da Superintendência Estadual de Compras e Licitações do Governo do Estado de Rondônia (SUPEL), a Sra. Albanisa Pereira Pedraça, então assessora jurídica da SUPEL, foi chamada em audiência por atestar que o Edital da Concorrência 042/08/CPLO/SUPEL/RO atendia a todos os requisitos da Lei 8.666/1993, apesar da inexistência de projeto básico adequado e desconsiderando a presença de cláusulas restritivas à competitividade. Por seu turno, as Sras. Aparecida Ferreira de Almeida e Wanderly Lessa Mariaca, então superintendente e assessora jurídica da SUPEL, respectivamente, foram chamadas em audiência por atestarem a legalidade das Concorrências 042/2008/CPLO/SUPEL/RO e 009/2009/CPLO/SUPEL/RO, com projeto básico inadequado, ausência de critério de aceitabilidade de preços unitários, além de conter cláusulas restritivas à competitividade.

76. Em relação à Sra. Albanisa Pereira Pedraça, assessora jurídica da superintendência de licitações, acompanho a unidade técnica no sentido de reconhecer a culpabilidade por atestar, por meio do parecer jurídico 911/2008 - ASSEJUR/SUPEL (peça 15, p. 8-11), de 16/12/2008, que o Edital 042/2008/CPLO/SUPEL/RO (pré-qualificação) atendia a todos os requisitos da Lei 8.666/93, quando deveria ter apontado a presença de critérios inadequados de habilitação, que restringiram a competitividade do certame, a exemplo: (i) exigência de visita ao local da obra pelo responsável técnico da licitante; (ii) exigência de que, na data da licitação, a licitante possua em seu quadro permanente profissional detentor do acervo técnico; (iii) exigência de apresentação de número máximo de atestados técnicos e vedação ao somatório de quantitativos para fins de comprovação da qualificação técnica; (iv) limitação do número de participantes em consórcio; (v) exigência desarrazoada de quantitativos.

77. No mesmo sentido, em relação à Sra. Wanderly Lessa Mariaca, também assessora jurídica da SUPEL, acompanho a proposição da unidade técnica no sentido de reconhecer a culpabilidade por atestar a legalidade das Concorrências 042/08/CPLO/SUPEL/RO e 009/09/CPLO/SUPEL/RO, por meio do parecer jurídico denominado Informação 184/09/SUPEL (peça 15, p. 245-249), de 7/5/09, quando deveria ter apontado a presença de critérios inadequados de habilitação, restringindo a competitividade do certame, a exemplo: (i) exigência de visita ao local da obra pelo responsável técnico da licitante; (ii) exigência de que, na data da licitação, a licitante possua em seu quadro permanente profissional detentor do acervo técnico; (iii) exigência de apresentação de número máximo de atestados técnicos e vedação ao somatório de quantitativos para fins de comprovação da qualificação técnica; (iv) limitação do número de participantes em consórcio; (v) exigência desarrazoada de quantitativos.

78. Recai ainda, para esta responsável, as seguintes condutas: atestar, por meio do Parecer Jurídico 275/09/ASSEJUR/SUPEL (peça 15, p. 237-238), de 23/3/2009, que o edital da Concorrência 009/2009/CPLO/SUPEL/RO (proposta de preços) atendia o disposto no art. 40 e art. 55 da Lei 8.666/93, quando deveria ter orientado pela correção do edital, com a inclusão de critérios de aceitabilidade de preços unitários, e, atestar, por meio do parecer jurídico denominado Informação 184/09/SUPEL (peça 15, p. 245-249), a legalidade da Concorrência 042/2008/CPLO/SUPEL/RO, bem como a da Concorrência nº 009/09/CPLO/SUPEL/RO, quando deveria ter apontado a inexistência de critério de aceitabilidade de preços unitários, contrariando o preconizado pela Lei 8.666/93, art. 40, inciso X e também pela jurisprudência deste Tribunal.

79. Para ambas as assessoras, considerando as circunstâncias que as cercavam, bem como a natureza da função que exerciam, entendo que não agiram com a devida diligência nas análises empreendidas, oferecendo conclusões que não atendiam aos ditames legais, em especial a lei de licitações, bem como a jurisprudência deste Tribunal. Ressalto que as condutas se circunscrevem à análise e emissão de pareceres em matéria afeta à esfera jurídica. Isto posto, rejeito as razões de justificativa apresentadas, e, em decorrência, julgo pertinente a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

80. Por outro lado, em relação à inadequação do projeto levado à licitação, entendo que não seria razoável exigir que, no exercício do cargo de assessora jurídica, a responsável tivesse habilitada tecnicamente a aferir a adequação de um projeto de engenharia de relativa complexidade. Afasto, portanto, neste quesito, eventual responsabilização da assessoria jurídica.

81. Por seu turno, a Sra. Aparecida Ferreira de Almeida, então superintendente da SUPEL, apresentou razões de justificativa por atestar a legalidade das Concorrências 042/2008/CPLO/SUPEL/RO e 009/2009/CPLO/SUPEL/RO, por meio do parecer denominado Informação 184/09/SUPEL (peça 15, p. 245-249), de 7/5/2009, quando deveria ter apontado a presença de critérios inadequados de habilitação, restringindo a competitividade do certame e, também, a inexistência de critério de aceitabilidade de preços unitários, contrariando o preconizado pela Lei 8.666/93, art. 40, inciso X e também pela jurisprudência deste Tribunal.

82. Nesse cenário, acompanho a análise e a conclusão oferecidas pela unidade técnica no sentido de que não se mostra factível atribuir culpabilidade à conduta da responsável, tendo em vista que a sua atuação se deu na condição de gestora máxima da superintendência e estava amparada em parecer elaborado pela assessoria jurídica, não se afigurando presumível que, nesta condição, promovesse a revisão de todos os atos e documentos analisados por ocasião da elaboração do parecer. Desse modo, acolho as razões de justificativa apresentadas, afastando eventual responsabilidade da então superintendente da SUPEL.

## II.5

83. Por fim, com relação aos membros da comissão de fiscalização do contrato destinado à elaboração do projeto básico da obra, foram chamados em audiência as Sras. Débora Maria de Corte-Real Delgado e Medina Reis, Maria Angélica Foes da Rocha, Rosely Aparecida de Jesus, Zuleide Azevedo de Almeida Leal e o Sr. Sérgio Augusto Portocarrero Ramos, por terem aprovado o orçamento da obra com indícios de sobrepreço de R\$ 66.851.030,79.

84. Neste ponto, acompanho a conclusão da unidade técnica de que não subsistem nos autos elementos que permitam formar convicção quanto à culpabilidade dos integrantes da comissão de fiscalização da elaboração do projeto, pois não foram verificados documentos que porventura comprovem a participação destes na aprovação do projeto e/ou do orçamento da licitação. Acolho, nesses termos, as razões de justificativa apresentadas, afastando eventual responsabilização dos membros da referida comissão.

## III

85. Sendo assim, acolho as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Ivo Narciso Cassol e Sérgio Augusto Portocarrero Ramos e pelas Sras. Aparecida Ferreira de Almeida Soares, Débora Maria de Corte-Real Delgado e Medina Reis, Maria Angélica Foes da Rocha, Rosely Aparecida de Jesus, Zuleide Azevedo de Almeida Leal.

86. Por seu turno, pelas considerações expostas, entendo que devem ser parcialmente rejeitadas as razões apresentadas pelos Srs. João Carlos Gonçalves Ribeiro e Vagner Marcolino Zacarini e pelas Sras. Patrícia Oliveira de Holanda Rocha, Albanisa Pereira Pedraça e Wanderly Lessa Mariaca, sendo, em decorrência, aplicada a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992. Esse



mesmo encaminhamento deve ser dado ao Sr. Luciano dos Santos Guimarães, que teve suas razões de justificativa totalmente rejeitadas.

87. No que concerne às irregularidades apreciadas, reputo de extrema gravidade a realização de procedimento licitatório para execução de um empreendimento de tamanha relevância e significativa complexidade, com orçamento estimado em cerca de R\$ 600 milhões, sem que houvesse sequer um projeto básico concluído e, conseqüentemente, aprovado pelos intervenientes da União no ajuste pactuado – Caixa e Ministério das Cidades –, bem com, e não menos importante, também a constatação de sobrepreço, da ordem de R\$ 120 milhões, no contrato firmado. Fatos esses que, por revelarem maior reprovabilidade na conduta dos envolvidos, devem ensejar, na mesma gradação, a censura deste tribunal.

88. Por fim, julgo relevante destacar o resultado positivo advindo da tempestiva atuação deste Tribunal, ao rechaçar a consolidação de um sobrepreço da ordem de R\$ 120 milhões, o que representa cerca de 20% do valor do contrato então firmado para a execução do empreendimento em apreço, que acabou, por esta e outras irregularidades, sendo rescindindo pela Administração. Manifesto, desse modo, minhas considerações elogiosas a toda equipe envolvida neste trabalho, tanto pelo esforço empreendido, quanto pela percuciente análise procedida nas instruções acostadas a estes autos.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal acolha a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 25 de março de 2015.

Ministro BRUNO DANTAS

Relator

#### ACÓRDÃO Nº 610/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 009.360/2010-7.
- 1.1. Apensos: 017.688/2011-6; 027.998/2013-4; 025.559/2009-9
2. Grupo II – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Interessados/Responsáveis:
  - 3.1. Interessado: Congresso Nacional (vinculador)
  - 3.2. Responsáveis: Albanisa Pereira Pedraça (497.864.582-49); América Maria Ruiz de Lima Verde Ferreir (192.078.832-87); Aparecida Ferreira de Almeida Soares (523.175.101-44); Camila Guedes da Silva (276.550.338-97); Carlos Eduardo Curi Gallego (022.373.029-79); Consórcio Cowan-triunfo (10.803.934/0001-15); Débora Maria de Corte Real Delgado e Medina Reis (479.112.121-04); Edson Victor de Souza (174.816.048-60); Elenice Marques Carraro (515.103.326-34); Eralda Etra Maria Lessa (161.821.702-04); Everson Cezar Nascimento (577.809.199-00); Everton Jose dos Santos Filho (113.422.932-15); Genny Trivério Denny (409.823.272-34); Ivo Narciso Cassol (304.766.409-97); Jose Eduardo Figueiredo Leite (008.371.338-74); João Carlos Gonçalves Ribeiro (775.238.578-68); Larissa Nogueira Corbacho Martins (253.585.428-76); Leodegar da Cunha Tiscoski (169.196.619-34); Luciano dos Santos Guimarães (519.405.585-49); Maria Angélica Foes da Rocha (017.361.019-60); Mayara Gomes Freire da Silva (061.216.989-85); Márcia Cristina Luna (288.491.914-72); Naiara Joviana Braga da Silva (531.236.462-20); Osamu Sato (040.779.378-09); Patricia Oliveira de Holanda Rocha (024.985.847-90); Rodrigo Pinheiro Pacheco (018.976.339-63); Rogerio de Paula Tavares (331.852.987-72); Rosely Aparecida de Jesus (754.477.626-34); Rossini Ewerton Pereira da Silva (040.658.912-72); Sérgio Augusto Portocarrero Ramos (441.734.234-20); Tarcisio Batista Rego (080.549.754-49); Vagner Marcolino Zacarini (595.849.719-72); Wanderly Lessa Mariaca

(317.013.372-15); Zuleide Azevedo de Almeida Leal (141.161.624-34).

4. Órgãos/Entidades: Caixa Econômica Federal; Entidades/órgãos do Governo do Estado de Rondônia; Ministério das Cidades (vinculador).

5. Relator: Ministro Bruno Dantas.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Aviação Civil e Comunicações (SeinfraAeroTelecom).

8. Advogado constituído nos autos: Alexandre Aroeira Salles (OAB/DF 28.108), Tathiane Vieira Viggiano Fernandes (OAB/DF 27154), Patrícia Guercio Teixeira Delage (OAB/MG 90.459), Marina Hermeto Corrêa (OAB/DF 75.173), Francisco Freitas de Melo Franco Ferreira (OAB/DF 89.353), Renata Aparecida Ribeiro Felipe (OAB/MG 97.826), Cristiano Nascimento e Figueiredo (OAB/MG 101.334), Flávia da Cunha Gama (OAB/MG 101.817), Nayron Sousa Russo (OAB/MG 106.011), Mariana Barbosa Miraglia (OAB/MG 107.162), Vitor Magno de Oliveira Pires (OAB/MG 108.997), André Naves Laureano Santos (OAB/MG 112.694), Clara Sol da Costa (OAB/MG 115.937), Fernando Antônio dos Santos Filho (OAB/MG 116.302), Ademir Antonio de Carvalho (OAB/MG 121.890), Lara Maria de Araújo Barreira (OAB/MG 126.039), Luciana Cristina de Jesus Silva (OAB/MG 126.357), Ângela Tomazia Rosa (OAB/MG 126.413), Gabriel Machado Sampaio (OAB/MG 126.653), Richard Paul Martins Garrell (OAB/MG 127.318), Renata Arnaut Araújo Lepsch (OAB/DF 18.641), Luis Henrique Baeta Funghi (OAB/DF 32.250), Guilherme Augusto Gonçalves Machado (OAB/MG 77.532), Luis Alberto Silva Aguiar (OAB/MG 97.496), Camila Chamas Falcão (OAB/MG 107.194), Fernando Alencastro de Carvalho Sabato Moreira (OAB/MG 109.111) Daniel Lopes Negrão (OAB/MG 111.962), Luis Daniel Alencar (OAB/PR 31.272), Cíntia Tashiro (OAB/DF 18050), Patrícia Ferreira Rolim (OAB/RO 783).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de levantamento de auditoria, realizado no âmbito do Fiscobras 2010, destinado a fiscalizar os projetos, obras e serviços do sistema de coleta, tratamento e disposição final de esgoto sanitário do Município de Porto Velho/RO, sendo, nesta etapa processual, apreciadas as razões de justificativa apresentadas em face das audiências determinadas pelo Acórdão 2572/2010-TCU-Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária:

9.1 acolher as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis Ivo Narciso Cassol, Sérgio Augusto Portocarrero Ramos, Aparecida Ferreira de Almeida Soares, Débora Maria de Corte-Real Delgado e Medina Reis, Maria Angélica Foes da Rocha, Rosely Aparecida de Jesus e Zuleide Azevedo de Almeida Leal;

9.2 rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos seguintes responsáveis, em face da adoção das condutas a seguir especificadas:

9.2.1 João Carlos Gonçalves Ribeiro: (i) por não tomar as medidas necessárias para realização do empreendimento com projeto adequado, adotando conduta que permitiu o início e continuidade da obra mesmo com projeto básico ainda em elaboração; (ii) pela presença, no edital da Concorrência 042/2008/CPLO/SUPEL/RO, de cláusulas restritivas à competitividade; (iii) pela presença, nos editais de Concorrência 042/2008/CPLO/SUPEL/RO e 009/2009/CPLO/SUPEL/RO, e no Contrato 083/PGE-2009, da previsão de operação das unidades de tratamento do sistema de esgotamento sanitário de Porto Velho, em descumprimento à Lei 11.445/2007, art. 50, § 3º; (iv) pela não realização de parcelamento do objeto, no certame licitatório, sem que houvesse estudo específico sobre eventual inviabilidade técnica e econômica; (v) pela não realização de licitações autônomas para aquisição de equipamentos e/ou materiais de custo relevante em relação ao objeto contratado, sem que houvesse estudo específico sobre eventual inviabilidade técnica e econômica ou a adoção de taxa de

Bonificação e Despesas Indiretas reduzida para equipamentos e/ou materiais em relação à taxa aplicável aos demais itens, se comprovada a inviabilidade do parcelamento;

9.2.2 Vagner Marcolino Zacarini: (i) por permitir a continuidade do certame licitatório da obra mesmo com projeto básico ainda em elaboração; (ii) pela presença, nos editais de Concorrência 042/2008/CPLO/SUPEL/RO e 009/2009/CPLO/SUPEL/RO, e no Contrato 083/PGE-2009, da previsão de operação das unidades de tratamento do sistema de esgotamento sanitário de Porto Velho, em descumprimento à Lei 11.445/2007, art. 50, § 3º; (iii) por atestar, por meio Parecer Técnico 005/GDI/SEPLAN/2009, que o Consórcio Cowan-Triunfo cumpriu os requisitos de habilitação técnica exigidos no Edital de Concorrência Pública 042/08/CPLO/SUPEL/RO, embora não estivesse demonstrado que o Consórcio havia cumprido tais requisitos; (iv) pela presença de sobrepreço no orçamento base da Concorrência 009/2009/CPLO/SUPEL/RO e no Contrato 083/PGE-2009; (v) pela não realização de parcelamento do objeto, no certame licitatório, sem que houvesse estudo específico sobre eventual inviabilidade técnica e econômica; (vi) pela não realização de licitações autônomas para aquisição de equipamentos e/ou materiais de custo relevante em relação ao objeto contratado, sem que houvesse estudo específico sobre eventual inviabilidade técnica e econômica ou a adoção de taxa de Bonificação e Despesas Indiretas reduzida para equipamentos e/ou materiais em relação à taxa aplicável aos demais itens, se comprovada a inviabilidade do parcelamento;

9.2.3 Luciano dos Santos Guimarães: (i) permitir a continuidade do certame licitatório da obra mesmo com projeto básico ainda em elaboração; (ii) presença, no edital da Concorrência 042/2008/CPLO/SUPEL/RO, de cláusulas restritivas à competitividade; (iii) presença, nos editais de Concorrência 042/2008/CPLO/SUPEL/RO e 009/2009/CPLO/SUPEL/RO, e no Contrato 083/PGE-2009, da previsão de operação das unidades de tratamento do sistema de esgotamento sanitário de Porto Velho, em descumprimento à Lei 11.445/2007, art. 50, § 3º;

9.2.4 Patrícia Oliveira de Holanda Rocha: por declarar à Caixa Econômica Federal, sob as penas da lei, por meio documento intitulado “Declaração de Atendimento à Lei 8.666/1993”, que o processo licitatório, Concorrência Pública 009/2009/CPLO/SUPEL/RO, teria atendido a todos os dispositivos constantes da legislação em vigor, em especial à Lei 8.666/1993 e suas alterações, quando deveria ter apontado a presença de critérios inadequados de habilitação, que restringiram a competitividade da certame, bem como a inexistência de critérios de aceitabilidade de preços unitários;

9.2.5 Albanisa Pereira Pedraça: por atestar, por meio do parecer jurídico 911/2008 - ASSEJUR/SUPEL, que o Edital da Concorrência 042/2008/CPLO/SUPEL/RO (pré-qualificação) teria atendido a todos os requisitos da Lei 8.666/1993, quando deveria ter apontado a presença de critérios inadequados de habilitação, que restringiram a competitividade do certame;

9.2.6 Wanderly Lessa Mariaca: por atestar a legalidade da Concorrência 042/08/CPLO/SUPEL/RO, bem como a da Concorrência 009/09/CPLO/SUPEL/RO, por meio do parecer jurídico denominado Informação 184/09/SUPEL e, também, atestar, por meio do Parecer Jurídico 275/09/ASSEJUR/SUPEL, que o Edital da Concorrência 009/09/CPLO/SUPEL/RO (proposta de preços) teria atendido ao disposto no art. 40 e art. 55 da Lei 8.666/1993, quando deveria ter apontado a presença de critérios inadequados de habilitação, que restringiram a competitividade da certame, e a inexistência de critérios de aceitabilidade de preços unitários.

9.3 acolher as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis João Carlos Gonçalves Ribeiro, Vagner Marcolino Zacarini, Patrícia Oliveira de Holanda Rocha, Albanisa Pereira Pedraça e Wanderly Lessa Mariaca, pelos demais itens que foram objeto de audiências;

9.4 aplicar aos seguintes responsáveis a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, nos valores abaixo especificados, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data deste Acórdão até as dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

<b>Responsável</b>	<b>CPF</b>	
<b>João Carlos Gonçalves Ribeiro</b>	<b>775.238.578- 68</b>	
<b>Vagner Marcolino Zacarini</b>	<b>595.849.719- 72</b>	
<b>Luciano dos Santos Guimarães</b>	<b>519.405.585- 49</b>	
<b>Patrícia Oliveira de Holanda Rocha</b>	<b>024.985.847- 90</b>	
<b>Albanisa Pereira Pedraça</b>	<b>497.864.582- 49</b>	
<b>Wanderly Lessa Mariaca</b>	<b>317.013.372- 15</b>	

9.5 autorizar, desde logo, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno do TCU, o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, se solicitado pelos responsáveis, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de 30 (trinta) dias, a contar da parcela anterior, para comprovarem o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

9.6 autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, caso não atendidas as notificações;

9.7 alertar os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

9.8 encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Voto e do Relatório que o fundamentam, aos responsáveis, ao Ministério das Cidades, à Caixa Econômica Federal e à Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral de Rondônia;

9.9 encerrar os presentes autos com fundamento no art. 169, inciso II, do Regimento Interno deste Tribunal.

10. Ata nº 10/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 25/3/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0610-10/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro, Bruno Dantas (Relator) e Vital do Rêgo.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

**AROLDO CEDRAZ**  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)

**BRUNO DANTAS**  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

**PAULO SOARES BUGARIN**  
Procurador-Geral