

Relatório Sintético do Levantamento de Auditoria/ 2006
Relatório Preliminar da Unidade Técnica ainda sem Manifestação do Ministro
Relator

IDENTIFICAÇÃO DA OBRA

Caracterização da obra

Processo: 8884/2006-0

Ano Orçamento: 2006 **UF:** AP

Nome do PT: INFRAERO - Obra sem previsão orçamentária

Nº do PT: 26781999999999999

UO: Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária

Tipo de Obra: Aeroporto

Obra bloqueada na LOA deste ano: Não

Importância Socioeconômica: O novo Aeroporto Internacional de Macapá substituirá o terminal de passageiros atualmente existente, que foi construído 40 anos atrás, e que se encontra com a sua capacidade operacional e comercial aquém dos padrões aceitáveis.

O novo aeroporto proporcionará conforto aos seus usuários, bem assim segurança nas operações aeroviárias.

Quando a obra estiver concluída, terá área construída de 17.000 m² e capacidade de 700.000 passageiros/ano.

A obra servirá ainda para efeitos geopolítico e geoestratégico, em razão da localização do Estado do Amapá, que faz fronteira com a Guiana Francesa e apresenta a menor distância do Brasil em relação à Europa e Estados Unidos, dois grandes centros financeiros e comerciais do mundo.

Além disso, será o mais bem aparelhado 'portão' de ingresso no Estado do Amapá, que somente pode ser realizado por meio marítimo ou aéreo, uma vez que o Estado não dispõe de malha viária de ligação com outros pontos do território nacional.

Observações:

Informações básicas da obra:

- . terminal de passageiros: 17.000 m²;
- . balcões de check in: 16;
- . pátio de aeronaves: 04 aeronaves de grande porte e 30 de pequeno porte;
- . estacionamento de veículos: 258 vagas;
- . capacidade prevista: 700.000 passageiros/ano.

fonte: Infraero

DADOS CADASTRAIS

Projeto Básico

Informações Gerais	Sim /Não
Projeto(s) Básico(s) abrange(m) toda obra?	Sim
Exige licença ambiental?	Sim
Possui licença ambiental?	Sim
Está sujeita ao EIA (Estudo de Impacto Ambiental)?	Não
Foram observadas divergências significativas entre o projeto básico/executivo e a construção, gerando prejuízo técnico ou financeiro ao empreendimento?	Não

Observações:**Projeto Básico nº 1**

Data Elaboração: 03/05/2004 **Custo da obra:** R\$ 103.289.682,60 **Data Base:** 01/08/2003

Objeto: Construção do novo terminal de passageiros (TPS), do sistema viário, edificações de apoio, ampliação do pátio de aeronaves e obras complementares do Aeroporto Internacional de Macapá-AP.

Observações:

DADOS CADASTRAIS

Execução Física

Dt. Vistoria: 03/05/2006	Percentual executado: 14
Data do Início da Obra: 06/12/2004	Data Prevista para Conclusão: 25/11/2006
Situação na Data da Vistoria: Em andamento.	
Descrição da Execução Realizada até a Data da Vistoria: Foi concluído o pátio de estacionamento de aeronaves e as fundações do novo TPS e da Central de Utilidades estavam em execução. O castelo d'água econtra-se com a superestrutura concluída.	

Observações:

A data de 25/11/2006 consta no cronograma da empresa.

Todavia, é quase certo que a obra não venha a ser concluída no prazo informado, uma vez que houve oito meses de paralisação em seu cronograma, por conta de pendências entre a Infraero e o Comando da Aeronáutica.

Execução Financeira/Orçamentária

Primeira Dotação: 01/01/2004 **Valor estimado para conclusão:** R\$ 95.399.265,23

Desembolso

Origem	Ano	Valor Orçado	Valor Liquidado	Créditos Autorizados	Moeda
União	2006	0,00	9.675.131,97	0,00	Real
União	2005	0,00	7.730.082,76	0,00	Real
União	2004	0,00	0,00	0,00	Real

Observações:

O valor acima é o saldo contratual após a décima quinta medição. A obra está sendo executada com recursos próprios da Infraero, não constante do Orçamento Geral da União. Pelo fato da Infraero não constar da Execução Orçamentária do Executivo, é imprópria a utilização do termo "Créditos Autorizados".

DADOS CADASTRAIS

Contratos Principais

No. Contrato: 061-EG/2004/0031

Objeto do Contrato: contratação para execução das obras e serviços de engenharia de construção do novo terminal de passageiros, do sistema viário, edificações, ampliação do pátio de aeronaves do novo Aeroporto de Macapá.

Data da Assinatura: 25/11/2004**Mod. Licitação:** CONCORRÊNCIA**SIASG:** --**CNPJ Contratada:** Razão Social: Consórcio Gautama-Beter**CNPJ Contratante:** 00.352.294/0001-10 **Razão Social:** EMPRESA BRASILEIRA DE INFRA-ESTRUTURA AEROPORTUÁRIA - MD

Situação Inicial	Situação Atual
Vigência: 06/12/2004 a 14/12/2006	Vigência: 06/12/2004 a 14/12/2006
Valor: R\$ 112.804.479,96	Valor: R\$ 112.804.479,96
Data-Base: 25/08/2004	Data-Base: 25/08/2004
Volume do Serviço: 17.000,0000 m ²	Volume do Serviço: 17.000,0000 m ²
Custo Unitário: 6.635,55 R\$/m ²	Custo Unitário: 6.635,55 R\$/m ²
	Nº/Data Aditivo Atual:
	Situação do Contrato: Em andamento.
	Data da Rescisão:

Alterações do Objeto: Não houve.**Observações:**

DADOS CADASTRAIS

Contratos Secundários

No. Contrato: 144-ST/2003/0001

Objeto do Contrato: Aquisição dos direitos autorais para repetição dos projetos executivos do Aeroporto de Palmas (TO), e adaptação e complementação dos mesmos para reutilização no Aeroporto de Macapá (AP).

CNPJ Contratada: 33.766.163/0001-39
LTDA

Razão Social: PLANORCON PROJETOS TÉCNICOS

CNPJ Contratante: 00.352.294/0001-10
ESTRUTURA AEROPORTUÁRIA - MD

Razão Social: EMPRESA BRASILEIRA DE INFRA-

SIASG: --

Data-Base: 05/12/2003

Valor Atual: R\$ 1.111.000,00

Situação Atual: Concluído.

Vigência atual: 05/12/2003 a 05/04/2004

Observações:

A empresa foi contratada por inexigibilidade de licitação devido ao reaproveitamento do projeto do Aeroporto de Palmas (TO) para a obra do Aeroporto de Macapá (AP).

O valor contratado abrange os seguintes serviços:

Direitos Autorais: R\$ 240.000,00

Elaboração das readequações dos projetos de edificações: R\$ 256.000,00

Serviços de geotecnica e topografia: R\$ 237.000,00

Elaboração dos projetos de instalações e infra-estrutura: R\$ 378.000,00

O TC n.º 014.528/2003-5 está tratando da questão.

No. Contrato: 045-ST/2006/0031

Objeto do Contrato: Contratação dos serviços de consultoria técnica e apoio à fiscalização da elaboração de projetos, de orçamento e da execução das obras e serviços de engenharia a cargo da Gerência em Macapá.

CNPJ Contratada: Razão Social: Consórcio Concremat - Maia Melo

CNPJ Contratante: 00.352.294/0001-10
ESTRUTURA AEROPORTUÁRIA - MD

Razão Social: EMPRESA BRASILEIRA DE INFRA-

SIASG: --

Data-Base: 08/05/2006

Valor Atual: R\$ 6.349.102,80

Situação Atual: Em andamento.

Vigência atual: 08/05/2006 a 18/10/2008

Observações:

DADOS CADASTRAIS**Histórico de Fiscalizações**

	2003	2004	2005
Obra já fiscalizada pelo TCU (no âmbito do Fiscobras)?	Não	Não	Não
Foram observados indícios de irregularidades graves?	Não	Não	Não
Processos correlatos (inclusive de interesse)	14528/2003-5; 8884/2006-0;		

INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES APONTADOS EM FISCALIZAÇÕES ANTERIORES E AINDA NÃO
SANEADOS ATÉ A DATA DE TÉRMINO DESTA FISCALIZAÇÃO

Não há Irregularidades

INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES APONTADOS NESTA FISCALIZAÇÃO

IRREGULARIDADE Nº 1	IG-C
Classificação: GRAVE COM CONTINUIDADE	Tipo: Sobrepreço
Área de Ocorrência: CONTRATO	No. Contrato: 061-EG/2004/0031

Descrição/Fundamentação: Levantamos a curva ABC do contrato em questão (em anexo), com os 150 itens de serviço mais significativos contratados representando 80,081% do valor total do contrato.

Destes 150 itens, obtivemos preços de referência somente para 54 itens, representando 37,53% do valor total do contrato. Nesta amostra exemplificativa de serviços foi constatado expressivo sobrepreço médio de 74,0% em relação aos preços de referência utilizados. No caso optou-se por utilizar prioritariamente o Sinapi para as obras de edificação e o Sicro para obras de pavimentação. Em alguns casos foram utilizadas as composições de custo unitário elaboradas pela empresa contratada, mas com os preços de mão de obra, equipamentos e insumos obtidos a partir do Sinapi.

Grande parte dos serviços não puderam ter seus preços analisados pela equipe de auditoria, seja porque se referem a serviços, equipamentos e/ou materiais especiais, cujos preços não estão contemplados no Sinapi ou Sicro, ou porque as composições de custo unitário apresentadas pela empresa contratada não possuem o nível de detalhamento adequado e suficiente para análise.

Ressalta-se também que o expressivo percentual de sobrepreço verificado propaga-se também para outros serviços menos relevantes, não inclusos dentre os 150 itens contidos na curva ABC.

É recomendável o prosseguimento da obra ou serviço ? Sim

Justificativa: A continuação da obra com os preços ora praticados ocasionará significativo prejuízo ao erário.

Por outro lado, a paralisação do empreendimento também acarretará significativo prejuízo aos cofres públicos.

A paralisação de uma obra sempre traz alguns prejuízos de praxe, tais como a necessidade de haver nova mobilização de equipamentos e pessoal para as obras, o aumento dos custos com os reajustes contratuais, os custos com a manutenção dos canteiros ou a necessidade de refazimento de serviços que sofreram deterioração devido à paralisação das obras.

Outros prejuízos são imponderáveis, mas existem e são significativos. Citamos como exemplo o comprometimento do funcionamento da malha aeroportuária nacional, em especial numa cidade absolutamente isolada como Macapá, sem nenhuma ligação com o restante do país por via terrestre, cujo aeroporto existente não comporta mais o movimento de passageiros.

Diante do exposto, por dever de ofício em busca da economicidade da solução que vier a ser adotada, a equipe de auditoria entende que nenhum dos dois prejuízos é aceitável, de forma que pretende que a solução do problema se dê com a obra em andamento.

A fim de resguardar a administração contra possíveis prejuízos, a equipe está propondo adoção de medida cautelar, mediante retenção do excedente dos valores relativos aos serviços nos quais a equipe constatou sobrepreço. Procedimento semelhante já foi adotado pelo Tribunal ao proferir a Decisão 879/2001-Plenário.

Manifestação do Órgão/Entidade: A manifestação do gestor encontra-se às fls. 11/39 dos autos. Aqui apresenta-se um resumo dos seus argumentos. A Infraero afirma que a utilização dos preços obtidos do Sinapi e do Sicro, não considera as variáveis da execução de uma obra aeroportuária. Citando a LDO de 2003, sobre a necessidade de ampliar a abrangência das fontes de referência de preços, a empresa discorre sobre a inadequação do Sinapi para utilização em obras especiais. Cita também que o Sicro e o Sinapi possuem algumas falhas conceituais, exemplificadas com a composição do serviço "Base de brita graduada" cujo o Sicro não prevê a utilização de motoniveladora para a execução do serviço, equipamento indispensável para espalhamento do material.

Referindo-se ao TC-020.614/2005-7, cujo objeto é a revisão do orçamento-base da concorrência nº 011/DAAG/SBGR//2003 (TPS-3 do Aeroporto de Guarulhos), o gestor afirma que tem havido implantação e reconsideração de diversos critérios na elaboração dos custos dos empreendimentos da empresa e a conjugação dos conhecimentos técnicos das partes também promoveu uma mudança de paradigmas no órgão fiscalizador. Ante a complexidade das obras avaliadas no referido processo, não há parecer conclusivo sobre os preços adotados pela Infraero. A Infraero, ao consolidar as premissas decorrentes do processo TC- 020.614/2005-7, pretende estendê-las aos demais orçamentos em licitação.

Informa que firmou convênio (nº 008/2006/0001) com a CEF visando a inserção das composições de preços dos serviços concernentes as obras aeroportuárias no Sinapi, convertendo-os em referência oficial. O gestor conclui sua manifestação afirmando que quando da finalização das tratativas entre a Infraero e Secob no TC-020.614/2005-7, e definidos os preços a serem considerados para as obras aeroportuárias da empresa, caso estes apresentem divergência em relação aos atualmente praticados, a Infraero poderá buscar junto as empresas contratadas a repactuação dos preços praticados.

Avaliação Preliminar: A equipe de auditoria considera que a manifestação da Infraero não elidiu a presente irregularidade. Concorda que os sistemas Sinapi e Sicro possuem algumas falhas isoladas e que alguns serviços isolados necessitam ser melhor adaptados para a realidade das obras aeroportuárias.

No entanto, algumas ocorrências isoladas não comprometem a utilização destas fontes de referência de preços para a análise de obras aeroportuárias. Em particular, o exemplo apresentado pela Infraero no serviço "base de brita graduada" do Sicro não é procedente. Observa-se que o espalhamento e distribuição da brita graduada é feita pelo equipamento "E109 - Distribuidor de Agregados - autopropelido (40 KW)", conforme composição de custo extraída do Sicro, apresentada em anexo à manifestação do gestor. Assim a utilização da motoniveladora é dispensável para a execução desse serviço.

Convenhamos também que seria absurdo todas as obras rodoviárias do país estarem sendo orçadas há anos pelo DNIT com tal falha, visto que o serviço "base de brita graduada" é muito frequente na construção rodoviária.

Com relação ao TC-020.614/2005-7, em análise atualmente da Secob, verificou-se que muitos preços orçados pela própria Infraero situam-se em patamar muito inferior aos preços contratados para execução das obras do Aeroporto de Macapá. Obviamente, a obra de Guarulhos e de Macapá preservam suas particularidades, de forma que a análise de preços efetuada em Guarulhos não pode ser imediatamente estendida para o Aeroporto de Macapá.

Daí surge a necessidade de que a Infraero e/ou a empresa contratada apresentem as composições de

custo unitário com o devido grau de detalhamento para que o Tribunal possa efetuar uma análise técnica de qualidade e justa para as partes.

Conforme análise efetuada no campo "justificativas" e sensíveis aos demais argumentos apresentados pelo gestor, a equipe de auditoria alterou a classificação do índice de IG-P para IG-C, considerando os prejuízos que a paralisação das obras também pode causar aos cofres públicos.

IRREGULARIDADE Nº 2	IG-P
Classificação: GRAVE COM PARALISACÃO	Tipo: Sobrepreço
Área de Ocorrência: CONTRATO	No. Contrato: 045-ST/2006/0031

Descrição/Fundamentação: Em relação ao Contrato n.º 045-ST/2006/0031, chamamos a atenção para o fato de que, em momento algum, o termo assinado faz referência ao cronograma de execução do novo Aeroporto de Macapá, isto é, não segue/acompanha o cronograma de execução da obra, não obstante seja para fiscalizá-la.

Tanto é assim que nos subitens 2.1 e 2.2 do contrato, relativo ao Prazo Contratual, consta que a sua duração será de 840 (oitocentos e quarenta) dias, acrescido de mais 60 (sessenta) dias. Entretanto, o cronograma original da obra previa a sua execução em 720 (setecentos e vinte) dias, conforme consignado no contrato formalizado com o Consórcio Gautama/Beter.

Em tese, significa que a obra seria fiscalizada por mais 120 (cento e vinte dias) após a sua conclusão, isso se a fiscalização tivesse sido iniciada concomitantemente com a execução. Ocorre que o contrato de fiscalização somente foi assinado em 20/04/2006, quando já tinha sido executado em torno de 14% da obra. Segundo o cronograma físico e financeiro, a previsão é de que ao final do exercício de 2006 a obra esteja concluída.

Portanto, se esse cronograma de execução for/fosse cumprido, a obra seria efetivamente fiscalizada pelo período de 8 (oito) meses, ainda que o contrato de fiscalização tenha o prazo de vigência de 30 (trinta) meses. Nota-se que por ocasião da assinatura desse contrato, a obra já estava em andamento e a Infraero tinha pleno conhecimento do percentual de execução. Assim, a empresa devia realizar os ajustes necessários antes de assinar aquele termo, de modo a compatibilizar o cronograma de fiscalização ao de execução da obra.

Além dos fatos acima expostos, verifica-se que na planilha de composição de preços do licitante vencedor parte dos itens, quantitativos e preços ali informados não devem ser utilizados e/ou fazerem parte da planilha de composição.

A seguir, demonstramos, tomando como referência a proposta de preços do licitante vencedor, as informações constantes nos anexos do edital fornecido pela Infraero, bem assim informações obtidas junto ao contrato formalizado com o consórcio Gautama/Beter, o índice, os itens, preços e quantitativos que não deviam constar da planilha de composição de preços, e por isso devem ser excluídos dessa planilha.

1) BDI

Em relação ao BDI, o Consórcio Concremat -Maia Melo apresentou o percentual de 36,72% distribuídos na seguinte composição:

- a) Bonificação: 8,83%;
- b) despesas indiretas: 27,89% (sendo 6,40% para administração central; 5% para administração local; 0,50% para seguros; 2,94% para vale transporte; 4,21% para assistência médica; 7,84% para vale alimentação e 1,00% para despesas financeiras).

Ocorre que praticamente o consórcio não terá qualquer despesa com o item relativo à administração local, que alcança o percentual de 5%, uma vez que serão utilizadas as instalações da contratante, conforme se conclui da leitura do documento denominado de TRF/DEEP/EPMQ/01/2004, subitem 2.11, verbis:

"Os serviços serão prestados em escritórios da Infraero, que proporcionará também, todos os recursos, inclusive de informática, a eles necessários, exceto materiais de suprimento, consumo e expediente necessários à execução dos serviços técnicos profissionais objeto do contrato, que serão de responsabilidade da contratada".

Assim, a despesa relativa àquele serviço será ínfima, que pode ser coberta pelo percentual de 6,40% relativa à administração central.

Desse modo, ao invés de 36,72% de BDI, o percentual deve ser de 31,72%, percentual este que deve ser utilizado na composição do fator K, que obedece a seguinte composição:

$$K = (1+K_1) \times (1+K_2) / (1-K_3)$$

Sendo $K_1 = 86,52\%$, $K_2 = 31,72\%$ e $K_3 = 20,43\%$.

O índice obtido é de 3,08%, que é o fator a ser multiplicado em cada item da composição da planilha. Até então, o consórcio utilizou o índice de 3,20%, em razão de considerar o BDI (K2) de 36,72%;

2) Cronograma de Execução dos Serviços

2.1) segundo o cronograma de execução dos serviços, que é parte integrante do contrato, no exercício de 2005, a fiscalização iniciaria no mês de abril, de vez que ali estão relacionados 9 (nove) meses de trabalho. Todavia, pelo fato de o contrato ter sido assinado em 20/04/2006, e publicado no Diário Oficial da União em 25/04/2006, os preços relativos ao exercício em questão devem ser excluídos, uma vez que não foram executados, independentemente de atraso ou não na contratação.

Assim, a importância de R\$ 2.040.281,18 (dois milhões, quarenta mil, duzentos e oitenta em um reais e dezoito centavos) deve ser excluída do contrato;

2.2) em relação ao exercício de 2006, os preços relativos aos primeiros 04 (quatro) meses devem ser excluídos, pois não foram executados, haja vista que o contrato somente foi assinado no fim do mês de abril desse exercício. Assim, o valor a ser excluído do contrato importa na quantia de R\$ 954.239,36 (novecentos e cinqüenta e quatro mil, duzentos e trinta e nove reais e trinta e seis centavos);

3) Equipe de Apoio Administrativo

Da planilha de composição de preços, parece apropriado excluir os serviços de Copeira e de Auxiliar de Limpeza, os quais, certamente não serão utilizados no recinto onde a contratada ficará instalada. Convém lembrar que a Infraero ficou de disponibilizar todos os recursos à instalação da contratada. Por outro lado, a manutenção do recinto, que está localizado dentro do canteiro de obras, consta do item da planilha de

composição de preços do Consórcio Gautama/Beter, que cobra pela manutenção desse serviço. Portanto, parece descabido a contratada reclamar por serviços que possivelmente não serão executados por ela.

Nesse sentido, deve ser excluído da planilha a quantia de R\$ 22.800,00 (vinte e dois mil e oitocentos reais) relativo ao serviço de Copeira (15 meses x R\$ 1.520,00, no período de maio/2006 em diante) e R\$ 20.064,00 (vinte mil e sessenta e quatro reais) referente ao serviço de Auxiliar de Limpeza (15 meses x R\$ 1.337,60, no período de maio/2006 em diante);

4) Contratação pelo prazo superior ao tempo de execução do serviço

Com base no cronograma de execução da obra para o exercício de 2006, observa-se que determinados serviços levarão o seguinte tempo para serem executados:

- a) serviços técnicos profissionais (topografia): 07 (sete) meses;
- b) instalações elétricas e eletrônicas: 08 (oito) meses;
- c) instalações mecânicas e de utilidades: 07 (sete) meses.

Entretanto, a Infraero contratou os profissionais e/ou serviços a seguir relacionados, pelos seguintes meses:

- a) topógrafo nível I: 25 (vinte e cinco) meses;
- b) fiscal de instalações elétricas (baixa e alta tensão): 28 (vinte e oito meses);
- c) técnico em eletrotécnica nível I: 22 (vinte e dois) meses;
- d) técnico em eletrônica nível II: 25 (vinte e cinco) meses;
- e) fiscal de instalações mecânicas e de utilidades: 28 (vinte e oito) meses;
- f) técnico em mecânica nível II: 25 (vinte e cinco) meses.
- d) Serviços Técnicos complementares (28 meses).

Com base nas informações acima apresentadas, observa-se que foram contratados profissionais pelo prazo muito superior ao tempo de execução dos serviços que requerem a supervisão/fiscalização do profissional afeto à área. Portanto, cabe a Infraero redimensionar o tempo de contratação dos profissionais acima elencados, de modo a ajustar o tempo de contratação ao cronograma de execução do serviço afeto à cada área de competência do profissional.

Quanto aos Serviços Técnicos complementares, estes foram contratados pelo prazo de 28 (vinte e oito) meses, ou seja, durante toda a vigência do contrato.

Não é certa a utilização de tais serviços, conforme conclusão que se extrai da leitura do documento TRF/DEEP/EPMW/01/2004, subitem 2.3, verbis:

"Serão, ainda, se necessário, prestados pela Contratada, os Serviços Técnicos Complementares", que compreendem a execução dentro do sítio aeroportuário do empreendimento, e mediante a contratação de terceiros, de:

- a) serviço de geotecnia;
- b) cadastramento de edificações e da infra-estrutura;
- c) maquetes físicas e eletrônicas relacionadas com o empreendimento;
- d) relatórios aerofotogramétricos;
- e) painéis, fotos e demais materiais de divulgação da obra;

f) serviços fotográficos".

Portanto, se não certa a utilização de tais serviços, por qual razão os mesmos foram incluídos na cronograma físico-financeiro do licitante vencedor?

Além disso, na forma disposta naquele retrocitado documento, a idéia que transmite é tais serviços, se necessários, serão utilizados eventualmente, isto é, esporadicamente.

Porém, tais serviços foram incluídos em caráter permanente no cronograma físico e financeiro, que é parte integrante do contrato.

É recomendável o prosseguimento da obra ou serviço ? Não

Justificativa: O contrato apresenta enorme poder lesivo, de modo que a sua continuidade da forma que foi contratado trará prejuízo financeiro à Administração.

Manifestação do Órgão/Entidade: A divergência apontada entre o cronograma de execução dos serviços de fiscalização com o da execução da obra se justifica pelo atraso ocorrido na licitação dos serviços de fiscalização.

Além disso, o contrato de fiscalização tem o mês como unidade de medida para pagamento de profissionais.

BONIFICAÇÃO E DESPESAS INDIRETAS (BDI) - ADMINISTRAÇÃO LOCAL

Reconhecem que o Consórcio Concremat-Maia Melo pode ter contemplado em sua composição do BDI, percentual superior aos efetivos custos para a prestação da atividade contratada. A Infraero iniciará, de imediato, negociação com o consórcio sobre o assunto

CRONOGRAMA DE EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS

Somente serão medidos e pagos os meses efetivamente trabalhados, sendo que desta forma o contrato realmente seria reduzido.

Não se verifica a necessidade de realização de termo aditivo para se reduzir o valor do contrato, pois uma vez encerrado o contrato de execução do empreendimento também se encerraria o contrato de fiscalização.

EQUIPE DE APOIO ADMINISTRATIVO

Verificando-se que o serviço de manutenção do canteiro está à cargo do contrato de execução da obra pelo Consórcio Gautama/Beter, os profissionais simplesmente não serão alocados.

CONTRATAÇÃO PELO PRAZO SUPERIOR AO TEMPO DE EXECUÇÃO DO SERVIÇO

A unidade de medida do trabalho dos profissionais é o mês. Portanto, pode ocorrer de ter 3 profissionais trabalhando 8 meses e somente 1 que trabalharia por 4 meses, de modo que se teria os 28 meses de trabalho.

CONCLUSÃO

Entendem não ser necessário o encaminhamento desse contrato à Comissão Mista do Congresso Nacional. Caso tais justificativas sejam insuficientes, solicitam a não paralisação do contrato e que sejam adotadas as mesmas medidas apresentadas em relação ao Contrato 061-EG/2004/0013, qual seja a continuidade do contrato com o acompanhamento do TCU das medidas saneadoras.

Avaliação Preliminar: Não houve atraso no decorrer da licitação para a escolha de empresa fiscalizadora. O que houve, na verdade, foi a demora por parte da Infraero em lançar o edital de licitação do serviço aqui questionado.

A abertura do certame ocorreu em 18/04/2005, sendo que a empresa vencedora apresentou a sua proposta de preços em 27/07/2005 e, a assinatura do contrato somente ocorreu em 20/04/2006.

Todavia, quando a Infraero lançou o edital da Concorrência n.º 021/DAAG/SBMW/2004, a obra do novo aeroporto já estava em plena execução. Sendo assim, não há o que falar em atraso na licitação.

Em relação à redução no ritmo de execução da obra, esta ficou paralisada durante 30 (trinta) dias, no período de 02/08 a 31/08/2005, conforme informação constante no Diário de Obras (anexo 7, f. 02).

Em relação ao BDI, é indevida a cobrança por parte do contratado de 5% relativo à administração local. Primeiro, porque a Infraero ficou de disponibilizar todas as instalações necessárias para a contratada, depois, o canteiro de obras, aí incluído os escritórios da Infraero, consta da planilha de composição de preços do Consórcio Gautama/Beter. Assim, não faz sentido ser cobrado aquele percentual de 5% quando, de fato, a empresa não terá esse tipo de despesa.

Quanto ao cronograma de execução dos serviços, consta no cronograma físico-financeiro, que a Infraero contratou determinada quantidade de meses de determinados serviços. Ocorre que, como esse contrato iniciou muito após a execução da obra, muitos dos serviços ali mencionados não serão mais necessários ou, se o forem, serão em quantidade bem inferior à atual necessidade da obra. Ademais, como se trata de serviços previstos para serem realizados em exercícios pretéritos e, estes não o foram, não faz sentido manter aqueles serviços no contrato.

Assim, rejeitamos os argumentos apresentados e propomos a exclusão dos valores de R\$ 2.040.281,18 e R\$ 954.239,36.

Sobre os serviços de equipe de apoio administrativo, já demonstramos que tais serviços ficarão por conta do contrato formalizado como Consórcio Gautama/Beter. Assim, os mesmos não devem integrar a planilha de preços, devendo pois serem excluídos do contrato.

No que tange à contratação pelo prazo superior ao tempo de execução do serviço, a justificativa apresentada pela empresa é insuficiente para esclarecer a razão da contratação de profissionais pelo tempo superior à execução do serviço afeto à área do profissional.

Portanto, se faz necessário rever a programação dos serviços aqui questionados.

Em relação aos Serviços Técnicos Complementares, em razão de sua excepcional natureza, não é certa a sua utilização. Sendo assim, jamais tais serviços deviam constar como uma verba mensal na planilha contratual, sem qualquer discriminação. Deviam sim, serem previstos, discriminados e cotados por preços unitários conforme a natureza do serviço a ser executado (levantamentos aerofotogramétricos, etc..). Diante desse fato, somos pela exclusão da verba referente a esse serviço na planilha de preços, devendo o mesmo ser discriminado conforme os tipos de serviços complementares previstos e cotados à parte, sendo utilizado somente em casos estritamente excepcionais.

Quanto ao pedido de não paralisação da obra, a decisão de prosseguir e/ou paralisar a obra cabe ao Relator e/ou ao Congresso Nacional. No máximo, a equipe de auditoria se limita a sugerir uma ou outra alternativa.

Vale frisar que mesmo após os dirigentes da Infraero terem tomado ciência dos fatos aqui apontados, não houve concordância em corrigir as falhas apontadas. Ao contrário, a empresa sugere a continuidade do contrato da forma como se encontra, mesmo diante dos fatos aqui expostos.

Todavia, tal intenção fere o art. 3º da Lei n.º 8.666/1993, que ensina que o objetivo da licitação é o de selecionar a proposta mais vantajosa à Administração. Em atenção ao presente comando e por ser lesivo ao erário, mantemos a proposta de paralisação do presente contrato.

IRREGULARIDADE Nº 3	IG-C
Classificação: GRAVE COM CONTINUIDADE	Tipo: Restrição ao caráter competitivo da licitação

Área de Ocorrência: CONTRATO	No. Contrato: 061-EG/2004/0031
-------------------------------------	---------------------------------------

Descrição/Fundamentação: Demonstraremos, no presente tópico, que a licitação, da forma como foi executada, teve seu caráter competitivo frustrado, em um ambiente não competitivo que propicia eventual conluio entre as licitantes e torna possível o direcionamento do certame.

A fundamentação é um tanto complexa e exige sua divisão em várias constatações que devem ser, obrigatoriamente, analisadas em conjunto, para que se entenda a irregularidade. Além disso, a análise do presente processo licitatório envolve comparações com outras licitações realizadas na mesma época pela Infraero.

Primeira Constatação: A presente licitação foi dividida em duas fases: Fase I, de pré-qualificação, e Fase II, de apresentação e julgamento das propostas. A modalidade de licitação adotada foi do tipo "técnica e preço".

Em licitações normais, que seguem a fórmula normalmente descrita na doutrina e na jurisprudência, a fase de pré-qualificação não faz parte do certame. Ela serve apenas como um primeiro filtro, para identificar as empresas que têm perfil para participar da licitação.

Veja-se trecho do Voto do Exmº Sr. Ministro Adhemar Paladini Ghisi, que fundamentou a Decisão nº 876/2000 - TCU - Plenário:

"16. Por fim, gostaria de frisar que a pré-qualificação é um procedimento apartado, que não se confunde com a própria concorrência. Como mencionou Toshio Mukai:

'A pré-qualificação, como a sua própria denominação indica, não faz parte da concorrência. É procedimento preliminar da licitação, que seleciona um número determinado de empresas, após ampla divulgação, para participarem (e somente elas) de uma certa concorrência, onde haverá a fase de habilitação e de julgamento das propostas'. (in Estatutos Jurídicos de Licitações e Contratos Administrativos, 2ª ed., 1990, p. 146)."

Ou seja, em situações normais, a pré-qualificação serve para selecionar um universo de empresas aptas a participar de uma licitação. Não é o que ocorre no edital de pré-qualificação da obra em análise.

Verificamos que na Fase II, que representa a licitação em si, não houve habilitação das empresas, apenas apresentação de propostas de técnica e preço e respectivo julgamento.

A fase de pré-qualificação já foi bastante restritiva, pois 36 empresas retiraram o edital de pré-qualificação. Destas empresas, somente 14 participaram efetivamente da fase de pré-qualificação, apresentando a documentação exigida no edital. Foram selecionados somente 7 consórcios para participar da segunda fase da licitação do Aeroporto de Macapá.

O que se quer dizer aqui é que, no caso das licitações na INFRAERO, não se trata exatamente de pré-qualificação e licitação em si, mas de licitação dividida em fase de habilitação e fase de apresentação e julgamento de propostas.

A análise do edital de pré-qualificação mostra que ele é exatamente a fase de habilitação de uma licitação normal, e já com exigências definitivas.

Em resumo, a licitação ora em análise não é dividida em pré-qualificação e licitação em si, mas é uma licitação dividida em fase de habilitação e fase de apresentação e julgamento de propostas.

O sistema de pré-qualificação foi aceito pela Lei nº 8.666/93 como forma de se conhecer um universo, pretensamente grande, de empresas aptas a licitar.

Da forma como a INFRAERO tem feito, está havendo um convite ao conluio, pois quando as empresas não sabem quem efetivamente vai participar, fica mais difícil haver acordo prévio entre as licitantes, pois as mesmas só se encontrarão no dia de entrega dos envelopes que contêm documentos de habilitação e a proposta de preço, ambos envelopes entregues ao mesmo tempo.

Da forma como a INFRAERO faz atualmente, após a primeira fase, quando entre 2 e 8 empresas se classificam, nada impede que as empresas se encontrem e dividam as obras entre si, ou acertem contribuições, ou executem outros artifícios ilegais.

Se a fase de pré-qualificação fosse apenas um filtro em que uma quantidade maior de empresas fossem qualificadas, não haveria esse problema, pois um conluio de 15, 20 empresas é difícil de se executar.

Segunda constatação: O critério de julgamento empregado na fase de pré-qualificação fugiu ao disposto no instrumento convocatório.

Para exemplificar a questão, referimo-nos aos itens 5.5.c.17.10 e 5.5.d.17.10, que exigiam atestado de capacidade técnica-operacional comprovando a execução de no mínimo um conjunto de esteira transportadora de bagagens.

O Consórcio Paulo Octávio e Cesbe foi desclassificado do certame, mesmo tendo apresentado a documentação solicitada, com a alegação de que a esteira de bagagens executada pela licitante não atendia as características técnicas similares às do objeto da presente licitação.

Ocorre que as referidas características não constaram do edital de pré-qualificação e dos seus anexos, de forma que a desclassificação do referido consórcio foi ilegal por contrariar de forma cristalina o Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório, previsto no art. 3 da Lei de Licitações.

A desclassificação do consórcio pela Comissão de Licitação foi mantida, mesmo após o mesmo ter impetrado recurso contra sua desclassificação, alegando que por se tratar de fase de pré-qualificação, não existem projetos, memoriais ou qualquer outro elemento que caracterizasse o serviço.

Este fato vem a corroborar a tese do direcionamento da licitação.

Terceira constatação: os critérios e pesos adotados para o julgamento das propostas de técnica e preço desestimula a concorrência entre as empresas licitantes.

Na presente licitação houve a estipulação de peso 6 para proposta técnica e peso 4 para a proposta de preços. A fórmula para a Nota do Preço era a seguinte:

Faz-se uma média entre dois preços: o valor global orçado e a média dos valores globais propostos pelas licitantes. O valor resultante é chamado X1.

Para cada proposta de preço X2, divide-se X1 por X2 e multiplica-se o resultado por 1000.

Entretanto, conforme o subitem 11.5.1 do edital, a pontuação máxima é 1100. Isso desestimula as empresas a competirem no preço, pois, mesmo que uma empresa, por exemplo, ofereça 25 % de desconto, e caso X1 seja igual ao valor do orçamento, ela não ganhará 1333 pontos (orçamento dividido por $[0,75 \times \text{orçamento}]$ vezes 1000), mas apenas 1100.

Enquanto isso, outra empresa que ofereceu um preço 5 % acima do orçamento ganhará 952 pontos (orçamento dividido por $[1,05 \times \text{orçamento}]$ vezes 1000). Ou seja, a empresa de melhor preço terá apenas 15 % de nota a mais que aquela que ofereceu um preço 40 % maior.

Essa fórmula, obviamente, desestimula qualquer proposta com desconto acima de 10 %. Como todas as propostas, quase certamente, estarão entre um desconto de 10 % e um sobrepreço de 10 % (aceito pelo edital, como limite), a licitante com melhor preço terá 1100 pontos, e a de pior preço terá 909 pontos, uma diferença de apenas 190,91 pontos, a qual se traduz em 76 pontos após aplicado o percentual de 40 % da Nota de Preço.

Tal pontuação é muito fácil de ser coberta com a pontuação da proposta técnica.

A pontuação da Proposta Técnica é feita em graus. Grau A = pontuação máxima; Grau B = 65 % da pontuação máxima; Grau C = 35 % da pontuação máxima e Grau D = 0 pontos. Isso vale para cada subitem pontuado.

Dos 1000 pontos em jogo, se, em 370 deles, a Comissão de Licitação atribuir Grau B para uma licitante, ela perderá 130 pontos. Tal diferença, após a aplicação do percentual de 60 % do peso da Nota Técnica, resulta em 78 pontos, suficiente para trazer a última colocada no Preço ao primeiro lugar do certame.

Em resumo: os critérios normalmente utilizados pela INFRAERO, nas licitações para obras de vulto em aeroportos, dão margem a que a licitação seja decidida com base apenas no julgamento da proposta técnica, não havendo, na prática, muito peso na proposta de preços.

Quarta Constatação: a divisão da licitação em duas partes, sem que se conheçam, previamente, os critérios de julgamento da Proposta Técnica e da Proposta de Preços, permite o direcionamento para uma das empresas pré-qualificadas.

Vejamos como isso ocorre. Como a licitação é do tipo "técnica e preço", é de suma importância o conhecimento dos critérios de pontuação para a técnica e para o preço.

Isto é especialmente verdade nas concorrências conduzidas pela INFRAERO, pois, como se viu anteriormente, o critério para a estipulação da NP (Nota do Preço) é tal que não estimula a competição com base no preço.

Na fase I da licitação em questão, são disponibilizadas apenas as informações sobre os tópicos que

seriam pontuados na Fase II e sobre os pesos da Nota Técnica e Nota de Preço. Nada se disse quanto aos critérios de pontuação da proposta técnica nem quanto às fórmulas utilizadas para se chegar à Nota do Preço.

Em outras licitações da INFRAERO, o edital da Fase II também foi consolidado apenas após o conhecimento das empresas ou consórcios habilitados. Por exemplo, com relação ao Aeroporto de Vitória, as empresas foram qualificadas em Dezembro de 2003, mas o edital para a Fase II só foi consolidado em Abril de 2004. O mesmo ocorreu com o Aeroporto Santos Dumont.

No edital para o Aeroporto de Vitória, constata-se que as pontuações dos subitens foram estipuladas de forma diferente ao do Aeroporto Santos Dumont. Ou seja, não existe uma fórmula pronta, as pontuações variam conforme o aeroporto. Por exemplo, no Aeroporto de Vitória, o Projeto do Canteiro valeu uma pontuação máxima de 100 pontos, de um total de 1000, enquanto no Aeroporto de Vitória, o mesmo subitem mereceu uma pontuação máxima de 45 pontos.

No caso do Aeroporto de Macapá, a pontuação máxima para este quesito também foi de 45 pontos.

A Lei nº 8.666/93 exige que os critérios sejam conhecidos previamente. O art. 44, § 1º, diz o seguinte:

"§ 1º É vedada a utilização de qualquer elemento, critério ou fator sigiloso, secreto, subjetivo, ou reservado que possa ainda que indiretamente elidir o princípio da igualdade entre os licitantes."

Embora os licitantes venham a conhecer os critérios no momento da instauração da Fase II, não se pode aceitar que a INFRAERO estipule as pontuações apenas depois de conhecer os poucos consórcios que venham a ser habilitados. Em tese, a INFRAERO pode aumentar a pontuação de algum item em que determinada empresa tenha melhores condições.

Quinta Constatação: Os critérios de pontuação para o julgamento das propostas técnicas não são informados pela INFRAERO. São apenas informadas as pontuações máximas, mas não se diz o que a licitante deve fazer para receber a pontuação máxima.

Não é um critério objetivo e esclarecedor o edital informar que receberá Grau A a formulação que apresentar informações necessárias e suficientes à solução proposta, demonstrando o atendimento pleno das condições do Edital e seus Anexos.

O que faz a informação ser necessária e suficiente? O que faz a proposta demonstrar o pleno atendimento das condições do Edital? Quantos pontos a licitante perde conforme as informações que deixar de fornecer?

Não há critérios, apenas exigências de apresentações de formulações e pontuações máximas, mas, repete-se, sem que se informe os critérios que guiarão a pontuação.

Deverá também haver o estabelecimento de resultados que se esperam de cada sistema sofisticado e de domínio restrito, bem como uma graduação do resultado esperado de forma que todas as licitantes saibam quantos pontos receberão conforme o sistema que escolherem para fazer parte da proposta.

Conclusão: considerando que, nas licitações da INFRAERO, habilitam-se, normalmente, poucos

consórcios; considerando que a licitação foi ilegalmente dividida em Fase de Habilitação e fase de Apresentação e Julgamento de Propostas, embora seja dado o nome de pré-qualificação para a primeira fase; considerando que a Nota Técnica é de suma importância no resultado final da licitação, tendo peso real muito acima dos 60 % atribuídos na fórmula; e considerando que a INFRAERO só divulga os critérios de pontuação após o conhecimento das empresas ou consórcios habilitados, permitindo que, em tese, seja facilitada a pontuação de alguma empresa ou consórcio em detrimento de outro, conforme o resultado da fase de pré-qualificação, conclui-se que o não conhecimento dos critérios de julgamento das propostas, desde a divulgação do edital da Fase I, é um descumprimento grave aos artigos 43 a 46, analisados sistematicamente, da Lei nº 8.666/93 (procedimentos sobre processamento e julgamento da licitação).

Como resultado de todo este processo, que já nasceu viciado por basear-se em um orçamento-base com sobrepreço, assunto abordado em outro tópico do relatório, acaba ocorrendo a contratação de uma proposta também com sobrepreço.

As restrições impostas ao certame licitatório, impedindo a livre concorrência entre as empresas, são tantas que inviabilizam qualquer tentativa de disputa de preços entre as licitantes.

MANIFESTAÇÃO DO ÓRGÃO/ENTIDADE:

A integra da manifestação do gestor encontra-se às fls. 11/39 dos autos.

Em parecer encomendado ao Professor Antônio Carlos Cintra do Amaral, este afirma que "A Lei 8.666/93, em seu art. 114, autoriza a Administração a adotar a pré-qualificação 'nas concorrências', e não 'para as concorrências'. A doutrina que entende ser a pré-qualificação anterior à concorrência parte de uma realidade jurídica superada, que admitia a pré-qualificação como um 'cadastramento específico' para várias concorrências, tese sustentada pelo Prof. Hely Lopes Meirelles anteriormente à Lei 8.666/93.". Segundo o parecerista, a pré-qualificação é uma habilitação antecipada, não sendo necessária nova habilitação, pois a pré-qualificação já é a habilitação da licitação, havendo apenas uma divisão em duas fases.

Sobre a afirmação da equipe de auditoria de que "O sistema de pré-qualificação foi aceito pela Lei nº 8.666/93 como forma de se conhecer um universo, pretensamente grande, de empresas aptas a licitar", o parecerista discorda alegando que tal conceito não existe na lei e que, no art. 114 do estatuto licitatório, existe apenas a exigência de que a licitação recomende a análise mais detida da qualificação técnica dos interessados.

A pre-qualificação para várias concorrências era contemplada nos regulamentos de algumas empresas estatais, antes da edição da Lei 8.666/93, pressupondo que as obras a contratar fossem homogêneas. Esse procedimento, segundo o parecerista, é constitucional porque limita o universo de licitantes aos pré-qualificados, ferindo o princípio da isonomia ao deixar de fora interessados que não participaram da pré-qualificação, mas preenchem os requisitos de habilitação.

Além disso, a adoção da pré-qualificação, nas concorrências de técnica e preço, evita que as licitantes invistam na elaboração de propostas técnicas, sempre de alto custo pela complexidade envolvida, sem saber se ultrapassarão a fase de qualificação. Esse investimento não apenas desestimula eventuais interessados, como acarreta maior custo para a administração.

Por fim, o parecerista cita como exemplo o caso concreto da concorrência que foi realizada pelo Governo do Estado de São Paulo para execução das obras do Trecho Sul do Rodoanel Mário Covas, que teve seu edital aprovado pelo Tribunal de Contas do Estado.

O gestor alega que a INFRAERO entende que as duas fases são de natureza distinta, e, assim, não divulga simultaneamente os editais de pré-qualificação e de técnica e preço.

Sobre o critério de julgamento das propostas técnicas, afirma que os princípios regentes das propostas técnica e de preço são reveladas anteriormente à divulgação da Fase II, conforme subitem 9.9 do edital em análise. e que nas licitações anteriores, nenhum interessado deixou de participar da licitação alegando falta de maior detalhamento.

Por outro lado, não se pode afirmar que o critério de julgamento adotado não foi objetivo, sob pena de condenar os tipos de licitação de "melhor técnica" e de "técnica e preço". O parecerista afirma que o critério de avaliação técnica é necessariamente subjetivo, de forma que a administração tem o dever de descrevê-lo no edital de maneira mais objetiva possível. Assim, quando se argumenta que a avaliação técnica deve ser absolutamente objetiva, está se criticando a lei, que autoriza a realização de dois tipos de licitação em que a avaliação técnica é inevitavelmente subjetiva. O que se pode exigir é que a administração estabeleça regras que tornem a avaliação técnica tão objetiva quanto possível. Em seguida o parecerista afirma que ao afirmar que a forma de pré-qualificação adotada favorece o conluio ou o direcionamento da licitação, a equipe de auditoria está mais uma vez criticando a lei, uma vez que o art. 114 da Lei 8.666/93 autoriza a administração a adotar a pré-qualificação.

Com relação ao critério de pesos da proposta técnica e preço, em especial a relação $X_1/X_2=1,10$, a Infraero afirma que o tema foi amplamente discutido internamente. Os debates enveredaram para a possibilidade de empate das propostas, reduzindo as características das licitações tipo "técnica e preço" à "menor preço", bem como possibilidade de mergulho nos preços, capazes de tornar os contratos inexequíveis.

Afirma também que esse critério foi adotado para aferição da "nota de preço" no editais para contratação das obras dos aeroportos de Congonhas, Vitória, Santos Dumont, Goiânia, Macapá e Guarulhos, onde se constatou que em todos os processos a licitante contratada foi a que apresentou o menor preço.

A Infraero finaliza sua análise afirmando que em razão dos questionamentos da equipe de auditoria, cujo tema também já foi abordado pela Secex-SC, a Infraero promoverá novos ensaios e análises e adequará seus futuros editais.

AVALIAÇÃO PRELIMINAR DA EQUIPE:

Para contra-argumentar a manifestação da Infraero e tento em vista que a situação verificada na licitação do Aeroporto de Macapá é idêntica à situação constatada nas licitações de outros aeroportos, transcrevemos trechos da minuciosa análise efetuada pela equipe de auditoria das obras do Aeroporto de Florianópolis, no âmbito do TC-005.612/2006-6, cujo conteúdo possui nossa total concordância.

"O que a SECEX-SC quis dizer é que, após a pré-qualificação deve haver a qualificação propriamente dita. Pré-qualificação, no caso das licitações, não quer dizer qualificação prévia, mas sim qualificação preliminar, anterior à qualificação principal, da mesma forma que um pré-contrato é um contrato preliminar anterior ao contrato principal.

O dicionário Aurélio, 2ª edição, traz a seguinte definição para "pré-qualificação": "Qualificação que se exige ou apresenta antes de qualquer outra". Isso quer dizer que uma pré-qualificação não dispensa a qualificação, assim como o pré-contrato não dispensa o contrato.

A argumentação mais forte apresentada pela INFRAERO diz respeito à alteração doutrinária com respeito à pré-qualificação. Segundo as alegações enviadas, a doutrina considerava a pré-qualificação uma qualificação anterior à verdadeira licitação, em que haveria a habilitação principal. Posteriormente, houve uma alteração de entendimento, segundo a qual, a pré-qualificação passou a ser considerada uma qualificação prévia, ou seja, uma habilitação prévia.

Se a questão fosse analisada apenas do ponto de vista da doutrina, não haveria mais o que falar, pois os trechos de obras de alguns doutrinadores apresentados pela empresa realmente mostram que a pré-qualificação é uma habilitação antecipada.

Entretanto, a doutrina não é a fonte máxima para a interpretação do direito. Ela pode e deve ser questionada e eventualmente refutada, caso outras fontes mais fortes levarem a interpretações diferentes. Os doutrinadores, para alterar uma tese anterior, devem fazê-lo sobre bases sólidas. E, ao estudar, historicamente, a legislação relativa às licitações e suas tramitações no Poder Legislativo, não se vislumbram bases sólidas para a alteração de conceito que os doutrinadores mencionados querem fazer valer. Tal tese será demonstrada a seguir.

A tese anterior, não só doutrinária como também resultado de interpretação literal, advinha da leitura do art. 80 do Decreto-Lei nº 2.300/86:

"Art 80. O sistema instituído neste decreto-lei não impede a pré-qualificação de licitantes nas concorrências de grande vulto e alta complexidade técnica.

Parágrafo único. Entende-se por pré-qualificação a habilitação dos interessados em procedimento anterior e distinto da licitação. Neste caso, somente os pré-qualificados serão convidados a apresentar propostas."

Na legislação anterior, a pré-qualificação recebeu conceito claro e literal. Não havia margem a dúvidas. Daí porque a doutrina considerava a pré-qualificação como uma fase anterior e dissociada da licitação. A legislação atual não traz a definição de pré-qualificação, apenas relaciona requisitos para a sua utilização: a) necessidade de o objeto da licitação recomendar análise mais detida da qualificação técnica dos interessados; b) necessidade de proposta da autoridade competente, aprovada pela imediatamente superior e c) observação das exigências da lei relativas à concorrência, à convocação dos interessados, ao procedimento e à análise da documentação.

A única forma de se entender que o conceito de pré-qualificação foi alterado seria encontrar, nos Diários do Congresso, em alguma justificativa para o projeto de lei das licitações ou para alguma emenda, a suposta nova definição de pré-qualificação, pois não é possível se aceitar a hipótese que, sem qualquer manifestação parlamentar, a doutrina tenha o poder de alterar a definição de um termo jurídico, literalmente definido em legislação anterior.

A justificativa para o projeto de lei, publicada na página 16.731 do Diário do Congresso Nacional de 14 de Setembro de 1991, é curta e não traz qualquer referência a artigos. Naquele momento, o artigo proposto era o seguinte:

"Art. 93 O sistema instituído nesta Lei não impede a pré-qualificação de licitantes nas concorrências de grande vulto e alta complexidade técnica, a ser procedida sempre que o objeto da licitação, por seu vulto ou especificidade do objetivo visado, recomende a análise mais detida da qualificação técnica dos interessados.

§ 1º - A adoção do procedimento de pré-qualificação será feita mediante proposta de autoridade competente, aprovada pela imediatamente superior.

§ 2º - A utilização do sistema previsto neste artigo, por parte dos órgãos ou entidades da Administração obedecerá aos critérios fixados em Regulamento próprio pelo Poder Executivo."

Em 21 de Maio de 1992, na página 9.973 do Diário do Congresso Nacional, o artigo proposto já sofrera uma modificação, tendo sido excluída a frase "por seu vulto ou especificidade do objetivo visado".

Na emenda substitutiva nº 223, o caput sofreu nova modificação, conforme página 10.996 do Diário do Congresso Nacional do dia 28 de Maio de 1992:

"Art. 91 O sistema instituído nesta Lei não impede a pré-qualificação de licitantes nas concorrências em que o objeto da licitação recomende a análise mais detida da qualificação técnica dos interessados."

Tal versão se manteve até o texto final aprovado pela Câmara dos Deputados que foi enviado ao Senado, conforme páginas 11.307 (29/05/92), 12.863 (11/06/92) e 516 (16/01/93) do Diário do Congresso Nacional. Na página 527 do Diário do Congresso Nacional, de 16/01/93, aparece a versão aprovada pelo Senado:

"Art. 114 O sistema instituído nesta Lei não impede a pré-qualificação de licitantes nas concorrências de alta complexidade técnica, sempre que o objeto da licitação recomende análise mais detida da qualificação técnica dos interessados.

§ 1º - Entende-se por licitação de alta complexidade técnica, para fins do disposto neste artigo, aquela que envolva alta especialização, como fator de extrema relevância para garantir a execução do objeto a ser contratado, ou que possa comprometer a continuidade da prestação de serviços públicos essenciais.

§ 2º - Na pré-qualificação serão observadas as exigências desta lei, relativas à concorrência, a convocação dos interessados, ao procedimento e à análise da documentação"

Conforme páginas 7.471/7.505 do Diário do Congresso Nacional de 15 de Abril de 1993, apenas o § 2º do Senado foi aprovado pela Câmara, sendo mantidos o caput e o § 1º anteriormente aprovados pela Câmara dos Deputados, chegando, enfim, à sua forma atual o art. 114 da Lei nº 8.666/93.

Em todas as discussões pesquisadas nos Diários do Congresso Nacional analisadas, em nenhum momento verificou-se uma nova definição para pré-qualificação. Ora, se tal termo tinha uma definição legal anterior, e tal definição não foi alterada pelo ordenamento jurídico e se as discussões legislativas durante a tramitação do projeto não trazem qualquer pista de que o espírito da nova lei era alterar a definição anterior, forçoso é concluir que a definição de pré-qualificação contida no parágrafo único do art. 80 do Decreto-Lei nº 2.300/86 ainda é atual, o que vai ao encontro da definição constante do dicionário Aurélio. Como se vê, não parece haver suporte à alteração da definição de pré-qualificação propugnada pela doutrina atual.

Desta forma, sendo a pré-qualificação uma qualificação preliminar, distinta e prévia à licitação propriamente dita, não pode a mesma substituir a habilitação, nem ser tão ou mais rigorosa que a habilitação.

Da mesma forma que um pré-contrato, ou antecontrato, é um rascunho de contrato, um contrato provisório que antecede o contrato definitivo, conforme 2ª edição do Dicionário Aurélio, a pré-qualificação deve ser uma qualificação preliminar, que antecede a fase de qualificação definitiva.

(...)

Desta forma, uma qualificação preliminar, não por imposição legal, mas por senso lógico, deve conter exigências menos rigorosas que a fase de habilitação, que é a fase de qualificação principal. Daí decorre que o universo de empresas a serem pré-qualificadas deve ser um universo maior de empresas que o universo de empresas gerado pela fase de habilitação.

Caso a pré-qualificação resultasse em um universo de licitantes os quais, sem exceção, fossem habilitados na concorrência propriamente dita, o resultado obtido seria o mesmo que dispensar a fase de habilitação. Comparando-se com uma licitação normal, em que o universo de licitantes contém todas as empresas do país, a habilitação de todo esse universo equivaleria a não ter havido fase de habilitação. O mesmo pode se dizer na licitação com pré-qualificação. O universo de empresas aptas a licitar é o universo de empresas pré-qualificadas. Se todas elas forem habilitadas, equivale dizer que não houve, na verdade, fase de habilitação.

Daí decorre que a pré-qualificação, ou qualificação preliminar, deve ser feita de tal modo que o resultado

seja uma lista de empresas aptas a licitar e não uma lista de empresas aptas a executar a obra. Por essa razão, o número de empresas pré-qualificadas deve ser um número grande em comparação com o número de empresas habilitadas.

Outra questão verificada durante o estudo da tramitação do Projeto de Lei nº 1.491/91, que resultou na Lei nº 8.666/93, foi a relativa à necessidade de o objeto da licitação ser de vulto e alta complexidade técnica. O Decreto-Lei nº 2.300/86 exigia que esse fosse um pré-requisito para se adotar o sistema de pré-qualificação. O Projeto de Lei original previa o mesmo requisito. Após as emendas sofridas, o texto final passou a não conter a exigência de que o objeto da licitação tivesse vulto ou alta complexidade técnica. De qualquer forma, o texto inicial do Projeto de Lei trazia expressamente as condições em que se recomendaria a análise mais detida da qualificação técnica: "concorrência de grande vulto e alta complexidade técnica" e objeto de vulto ou com especificidade do objetivo visado. O fato de emendas posteriores terem suprimido o adjunto "de grande vulto e alta complexidade técnica" do substantivo "concorrência" e a frase "por seu vulto ou especificidade do objetivo visado" eliminou do texto a definição expressa das condições em que seria recomendada a análise mais detida da qualificação técnica, mas não liberou o Administrador para adotar tal sistema ao seu alvedrio.

Embora o texto tenha ficado mais enxuto, o Administrador continua preso à condição de que o objeto da licitação "recomende análise mais detida da qualificação técnica dos interessados".

Desta forma, é necessário se socorrer de outras fontes do direito para se encontrar as condições em que o objeto da licitação recomenda tal análise mais detida.

Uma das fontes do direito é a própria tramitação da lei, em que fica claro que o espírito da lei era propiciar tal sistema apenas nas licitações de vulto e alta complexidade técnica, para obras que somente pudessem ser executadas por empresas de alto grau de especialização.

Nas discussões ocorridas na Câmara dos Deputados, merecem destaque o seguinte registro.

O então Deputado Aloizio Mercadante, no dia 17 de Junho de 1992 (Diário do Congresso Nacional, página 13.646) diz o seguinte:

"Foram definidos três tipos de licitação: menor preço, técnica e técnica e preço. Ou seja, na construção de uma usina nuclear, de um metrô, de obras de complexidade, a técnica usada é a pré-qualificação".

Observa-se que um Parlamentar que atuou ativamente na tramitação do Projeto de Lei explica, expressamente, que o sistema de pré-qualificação só é para ser utilizado em casos de objetos de alta complexidade. E não é qualquer complexidade: ele utiliza como exemplos usinas nucleares e metrôs, obras indiscutivelmente complexas, as quais certamente não podem ser executadas por qualquer empreiteira.

Além disso, a doutrina também alia-se à tese de que, nos casos de utilização do sistema de pré-qualificação, o objeto da licitação deve ser peculiar, de alta complexidade e demandar empresa de alto grau de especialização.

Marçal Justen Filho (...) informa o seguinte:

"A instituição da pré-qualificação envolve uma apreciação discricionária da Administração. No entanto, não é admissível o sistema de pré-qualificação quando a licitação não versar sobre objeto que apresente peculiaridades. Essas peculiaridades fazem presumir que apenas particulares dotados de certos requisitos não ordinários poderiam executar satisfatoriamente o objeto". (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos - 8ª edição - p. 665).

Jessé Torres Pereira Júnior diz mais:

"A inclusão (...) de uma etapa de pré-qualificação tem lugar, apenas, quando houver a necessidade de apurar-se, com especial acuidade, a qualificação técnica de interessados em contratar obra ou serviço de grande porte e cuja execução envolva peculiar grau de dificuldade, a demandar do executor nível correspondente de especialização e experiência. (...) Sugerirá direcionamento indevido do torneio competitivo a inserção dessa etapa excepcional previamente à concorrência cujo objeto não apresentar aquele grau de dificuldade."

Nesse caso, ambas fontes de direito (tramitação do projeto e doutrina) estão de acordo: a obra deve ser de alta complexidade e deve envolver alto grau de especialização.

Pois bem. Nesse momento, é de se perguntar: é a obra de um aeroporto de complexidade tal a exigir a utilização do sistema de pré-qualificação?

Pergunta-se de outra forma: a obra de um aeroporto pode se comparar, em grau de complexidade e necessidade de grau de especialização, à obra de um metrô ou de uma usina nuclear ?

Embora esse seja um aspecto de certa subjetividade, é fato que um aeroporto nada mais é que a obra de um edifício, dotado de sistemas eletrônicos, como tantos outros prédios, com uma saída direta para aviões (pontes de embarque). Que é uma obra de vulto, não há dúvida, mas não é inquestionável que seja uma obra de alta complexidade. Talvez uma obra complexa, mas não de alta complexidade.

O relatório da Câmara dos Deputados em que o Relator rebate as mudanças feitas pelo Senado no texto aprovado na Câmara (Diário do Congresso Nacional do dia 25 de Março de 1993, página 5.915) dá uma pista sobre o que o Poder Legislativo pensa sobre obras de aeroportos:

"Para as obras e serviços maiores, as exigências estão limitadas a 50% dos quantitativos dos principais itens e que necessariamente serão especificados no edital. Assim, por exemplo, na construção de um aeroporto em que os itens mais significativos são a movimentação de terra, pavimentação, alvenaria e concreto, empresas que não tendo feito aeroportos, mas que tenham feito tais tipos de serviços, poderão participar da licitação, tendo em vista ainda que a exigência de atestado não distingue as obras públicas das particulares.".

Ou seja, segundo um texto oficial da Câmara dos Deputados, um aeroporto não precisa ser construído por uma empresa que tenha experiência em aeroportos. Segundo o mesmo texto, basta se ter experiência em terraplenagem, pavimentação, alvenaria e concreto, para que se possa construir um aeroporto. Em resumo: não é necessária sequer especialização em aeroportos para se construir um, quanto mais alto grau de especialização.

O próprio edital da INFRAERO não contradiz o Relator do texto acima. Vê-se que as exigências são, em sua maioria, relativas à terraplenagem, pavimentação, alvenaria e concreto (exigências d.1 a d.21). Apenas os itens d.22 e d.23 referem-se a exigências que, à primeira vista, só podem ser satisfeitas por empresas que fizeram obras em aeroportos. Entretanto, o Acórdão nº 1.692/2004 - TCU - Plenário mostrou que não são restritivas o suficiente para alijar do certame empresas que nunca tenham construído aeroportos, conforme trecho do Voto, abaixo transcrito:

"Dessa forma, uma empresa que nunca construiu terminal de passageiros de aeroportos não estará alijada das licitações porque a apresentação de atestado para esses itens é facultativa."

O trecho acima transcrito demonstra que a construção de um aeroporto não demanda especialização em aeroportos.

Como a obra não demanda alta especialização, não se encaixa na exigência do art. 30, § 9º, da Lei das Licitações, para que a licitação seja considerada de alta complexidade técnica: "Entende-se por licitação

de alta complexidade técnica aquela que envolva alta especialização, como fator de extrema relevância para garantir a execução do objeto a ser contratado, ou que possa comprometer a continuidade da prestação de serviços públicos essenciais".

Conseqüentemente, não sendo a obra de alta complexidade, conforme definição da Lei nº 8.666/93, referido tipo de obra não pode ser considerado como objeto que se recomende a análise mais detida da qualificação técnica dos interessados, impedindo a adoção do sistema de pré-qualificação.

Aliás, os editais anteriores da INFRAERO demonstram que não houve análise mais detida que em qualquer licitação normal. Houve apenas a conferência das exigências de experiência anterior e índices econômico-financeiros, o que ocorre em qualquer licitação de obra pública. A análise mais detida, segundo se conclui da doutrina e da tramitação do Projeto de Lei, seria, por exemplo, uma intensa análise sobre a experiência anterior de empresas que construíram usinas nucleares, ou obras semelhantes, para se chegar à conclusão sobre se tais empresas têm ou não condição de participar de uma licitação para construção de uma usina nuclear in abstrato. Uma vez definido o universo de empresas aptas a participar de uma licitação para construção de usina nuclear, aí sim haveria a fase de habilitação, em que as exigências seriam feitas conforme a obra no caso concreto.

Assim, foi demonstrado que:

- a) a pré-qualificação a que se refere a lei é uma fase anterior à licitação e não pode ser restritiva a ponto de tornar inútil a fase de habilitação da licitação;
- b) a licitação propriamente dita deve ter uma fase de habilitação;
- c) para que se utilize o sistema de pré-qualificação, a obra deve ser de vulto e alta complexidade técnica e demandar alto grau de especialização;
- d) a construção do aeroporto de Florianópolis não demanda alto grau de especialização, conforme interpretação resultante do estudo da tramitação do Projeto de Lei nº 1.491/91, da jurisprudência do TCU e da doutrina;
- e) não demandando a obra alta especialização, a licitação não é de alta complexidade técnica, a partir da definição constante no art. 30, § 9º, da Lei nº 8.666/93;
- f) não sendo a licitação de alta complexidade técnica, não pode adotar o sistema de pré-qualificação, conforme análise da tramitação do Projeto de Lei nº 1.491/91 e da doutrina.

Ante o exposto, conclui-se que:

- a) a construção do Aeroporto de Florianópolis não é um objeto de licitação a recomendar a análise mais detida da qualificação técnica dos interessados, nos termos do art. 114 da Lei nº 8.666/93;
- b) caso se conclua que a referida construção atende as exigências legais para que se utilize o sistema de pré-qualificação, tal fase deve anteceder à licitação e ser menos restritiva que a fase de habilitação da licitação propriamente dita.

Quanto ao fato de a INFRAERO revelar os princípios regentes das propostas sem adentrar nas minúcias dos critérios das notas, tal alegação não pode ser aceita, pois a lei, ao exigir a divulgação dos critérios de julgamento, no seu art. 40, inciso VII, não fala em "princípios regentes", mas em "disposições claras e parâmetros objetivos".

Também não se pode aceitar que, em licitações anteriores, nenhum interessado deixou de participar alegando falta de conhecimento, pois não é o caso concreto que rege editais, mas a tese abstrata do ordenamento jurídico. Além disso, não se sabe quantas empresas podem ter desistido de licitações por não saber os futuros critérios.

As premissas que regem a necessidade de divulgação prévia dos critérios são as seguintes:

Em primeiro lugar, o princípio da publicidade, que é constitucional (art. 37, caput) e consta do art. 3º da Lei nº 8.666/93. Significa que não se pode iniciar uma licitação sem que os participantes conheçam os critérios a serem utilizados na classificação dos proponentes.

Há gastos em se participar de uma licitação. Mobiliza-se uma equipe para se participar de uma licitação, mesmo que se trate apenas de uma pré-qualificação. Imagine-se que, depois, na segunda fase, sejam inseridos critérios de julgamento que inviabilizem a participação desta ou daquela empresa. Haverá um prejuízo causado pela não observação do princípio da publicidade.

Por isso o art. 40, VII, da Lei nº 8.666/93 exige que o edital contenha o critério para julgamento, com disposições claras e parâmetros objetivos.

Em segundo lugar, há o potencial perigo de infração ao princípio da imparcialidade.

A não divulgação dos critérios, por si só, não infringe o princípio, mas abre uma grande oportunidade para infringi-lo.

Imagine-se um concurso público de provas e títulos, com várias fases. Se, após a prova objetiva, a prova discursiva e a prova oral, apenas então fossem definidos os critérios de pontuação dos títulos, a Comissão poderia, praticamente, escolher quem passaria e quem não passaria no concurso, bastando analisar os currículos dos classificados até o momento e dar mais pontos naquilo que o escolhido tiver de melhor e menos naquilo que não constar do seu currículo.

Caso seja vencedora a tese da própria INFRAERO, a ser analisada na irregularidade relativa a existência da Fase de Pré-Qualificação, de que tal fase ocorre "na concorrência" e não "para a concorrência", conforme afirmado pelo parecerista contratado pela INFRAERO, isso significará que se trata de uma única concorrência e não duas, como aliás é o que se deduz da numeração das concorrências anteriores, pois o seu número não foi alterado entre uma fase e outra.

Assim, se se chegar à conclusão que se trata de uma única concorrência, a não divulgação dos critérios de julgamento da proposta técnica e de preço, de forma detalhada, clara e objetiva, infringe gravemente o caput o art. 37 da Constituição Federal (princípios da publicidade e imparcialidade), e os arts. 3º, caput, e 40, inciso VII, da Lei nº 8.666/93."

Diante do exposto, mediante a aplicação da análise efetuada pela equipe de auditoria de Secex-SC à obra do Aeroporto de Macapá, cuja licitação seguiu forma idêntica à do Aeroporto de Florianópolis, não acatamos os argumentos apresentados pelo gestor.

Resta analisar o argumento da Infraero referente ao limitador existente na nota máxima de preços, assunto que não foi objeto de análise no trecho transscrito acima.

A Infraero cita que em todas as licitações onde o referido limitador foi adotado a proposta contratada foi a que apresentou menor preço global. Ora, mas em todas as licitações citadas pela Infraero, a proposta vencedora apresentou custo global acima do orçamento base da licitação.

A possibilidade de empate das propostas, reduzindo as características das licitações tipo "técnica e preço" à "menor preço", bem como possibilidade de mergulho nos preços, capazes de tornar os contratos inexequíveis são absolutamente infundadas. A licitação já reserva um peso expressivo (60%) para a nota técnica. Porque então limitar a nota atinente à proposta de preços? Ao invés de preços inexequíveis, este Tribunal tem encontrado sobrepreços nos preços contratados, a exemplo do constatado na obra do Aeroporto de Macapá.

Finalizando nossa análise, ressaltamos que o gestor não se manifestou sobre o apontamento da equipe de auditoria referente à desclassificação indevida do Consórcio Paulo Octávio/Cesbe.

É recomendável o prosseguimento da obra ou serviço ? Sim

Justificativa: Tendo em vista que a obra já foi contratada e sua execução foi iniciada, consideramos que a irregularidade observada, isoladamente, não deve ensejar a paralisação das obras.

Manifestação do Órgão/Entidade: Devido ao tamanho limitado deste campo, a manifestação do gestor encontra-se no campo "Descrição/Fundamentação".

Avaliação Preliminar: A avaliação preliminar da equipe encontra-se no campo "Descrição/Fundamentação".

IRREGULARIDADE Nº 4	IG-C
Classificação: GRAVE COM CONTINUIDADE	Tipo: Execução orçamentária irregular
Área de Ocorrência: EMPREENDIMENTO	

Descrição/Fundamentação: A obra não consta do Orçamento de Investimento das Empresas Estatais, conforme preceitua o art. 165, Parágrafo 5, Inciso II e o art 167, Inciso I, ambos da Constituição Federal.

É recomendável o prosseguimento da obra ou serviço ? Sim

Justificativa: De forma isolada, a ocorrência verificada não justifica a paralisação da obras, visto que pode ser falha de natureza formal, podendo ser saneada sem a interrupção dos serviços.

Manifestação do Órgão/Entidade: A inclusão dos investimentos nas obras aeroportuárias no Orçamento Geral da União independe da Infraero.

Ademais, a Concorrência n.º 013/DAAG/SBMQ/2003 tem a sua eficácia contemporânea à edição das diretrizes orçamentárias da União para o exercício de 2004, de modo que aquele instrumento convocatório teria acolhido integralmente as normas e regramentos a ele aplicáveis.

Sob outro aspecto, o art. 61, § 1º, da Lei n.º 10.704/2003 (LDO/2004) estabelece que para efeitos de compatibilidade da programação orçamentária, serão considerados investimentos as despesas com aquisição de ativo imobilizado, excetuadas as relativas à aquisição de bens para arrendamento mercantil. As edificações aeroportuárias e suas respectivas infra-estruturas não compõem os bens patrimoniais da Infraero, mas sim pertenceriam ao patrimônio público da União. Nesse aspecto, a Infraero se resumiria em gerenciar os bens da União.

Ao aplicar recursos na construção, modernização, conservação ou aquisição de bens e equipamentos fixos, a Infraero estaria aquilatando o patrimônio da União, o que é contabilmente tratado como despesa. O mesmo raciocínio se aplicaria aos serviços técnicos profissionais, aí incluídos os de assessoria e consultoria à fiscalização, que seriam contabilizados como despesas operacionais, na forma do Regulamento do Imposto de Renda.

Os recursos utilizados pela Infraero na execução de seus empreendimentos são tratados no Programa de Dispêndios Globais - PDG, cujo controle é exercido pelo Departamento de Controle das Estatais - DEST. Ao final, mencionam que por orientação da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional foi determinado ao DEST que a partir do exercício de 2006, todos os

investimentos praticados pela Infraero sejam consignados no Orçamento Geral da União.

Avaliação Preliminar: A Constituição Federal de 1988 dispõe em seu art. 163, inciso I, que lei complementar disporá, entre outros assuntos, sobre finanças públicas.

Entretanto, a matéria em espécie ainda carece de regulamentação por parte do Congresso Nacional. Assim, fica mantida, à título de norma complementar, os termos da Lei n.º 4.320/1964.

Esta lei exige que a Lei de Orçamento faça constar e compreenda a discriminação de todas as receitas e despesas, de forma a evidenciar a política econômica-financeira e programa de trabalho do Governo (arts. 2º, 3º e 4º). A fonte e a classificação da receita pública pode advir de impostos, taxas e contribuições, e economicamente está classificada em receita corrente e de capital. Em se tratando da despesa pública, esta se classifica em despesas correntes e de capital. Entre as despesas de capital, encontram-se aquelas destinadas à execução de obras públicas.

Assim, já seria suficiente para concluirmos que todas as receitas e despesas da União devem constar na Lei Orçamentária Anual, inclusive as da Infraero, que realiza despesas com obras públicas, como por exemplo, na construção de um aeroporto.

Porém, para sermos mais incisivos, vejamos o que dispõe o art. 165, incisos I a III, da CF/1988, que trata do Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. No caso do PPA, este estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as DESPESAS DE CAPITAL e outras delas decorrentes.

A LDO menciona as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as DESPESAS DE CAPITAL para o exercício financeiro subsequente. A LOA deve contemplar os orçamentos fiscal, de investimento e o da seguridade social. Por orçamento de investimento, entende-se aquele em que a União, DIRETA ou INDIRETAMENTE, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

Pelo fato de a Infraero ser uma empresa estatal, além de integrar o orçamento público, sua atividade é regulada pelo art. 173, parágrafo primeiro da CF/1988, que dispõe que a lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços. Em se tratando da Infraero, já há essa norma legal. Trata-se da Lei n.º 5.862, de 12 de dezembro de 1972, que autorizou o Poder Executivo a constituir a Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária.

O art. 1º desse normativo diz claramente que se trata de EMPRESA PÚBLICA, na forma definida no inciso II do art. 5º, do Decreto-Lei n.º 200/1967. A finalidade da Infraero é a de implantar, administrar, operar e explorar industrialmente e comercialmente a infra-estrutura aeroportuária.

Diante desses fatos, não deve prosperar os argumentos apresentados pela empresa de que a atividade da Infraero resume-se em administrar bens da União ou de aquilatar o seu patrimônio. Quanto à norma da Secretaria da Receita Federal, no caso o Decreto n.º 3.000/99, trata-se de norma fiscal, aplicável exclusivamente para fins de apresentação de imposto de renda. Ademais, como se trata de mero decreto, não possui a força necessária para dispor em contrário às legislações aqui citadas.

Todavia, concordamos em um único ponto, qual seja que a inclusão dos investimentos nas obras aeroportuárias no Orçamento Geral da União independe da empresa. Cabe ao Poder Executivo, e não à Infraero, a iniciativa do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual. Nesse aspecto, se o orçamento da Infraero não tem sido incluído no OGU, representa falha do Poder

Executivo e, por extensão, do Congresso Nacional, a quem compete aprovar aquelas leis.

IRREGULARIDADE Nº 5	IG-C
Classificação: GRAVE COM CONTINUIDADE	Tipo: Sub-rogação/ subcontratação irregular de contrato
Área de Ocorrência: CONTRATO	No. Contrato: 061-EG/2004/0031

Descrição/Fundamentação: Autorização para a subcontratação da empresa Planorcon Projetos Técnicos Ltda. para a elaborar o projeto executivo da obra.

Por força do art. 9º, caput, inciso II, e parágrafo 3º, da Lei n.º 8.666/93, não pode participar da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários a empresa e/ou autor que elaborou o projeto básico da obra.

Entretanto, a INFRAERO autorizou que o consórcio GAUTAMA/BETER realizasse a contratação da empresa que elaborou o projeto básico da obra do novo aeroporto, no caso a empresa Planorcon, com o fito de elaborar o projeto executivo, conforme carta enviada pelo consórcio à empresa e a sua respectiva autorização.

É recomendável o prosseguimento da obra ou serviço ? Sim

Justificativa: Não obstante seja uma grave infração à norma de licitações e contratos, a subcontratação em si, não traz prejuízo material à administração.

Manifestação do Órgão/Entidade: Citando o art. 9º da Lei 8.666/93, a Infraero afirma que o autor do projeto básico não pode participar da licitação, direta ou indiretamente e participar da execução da obra ou do serviço.

No caso em concreto, a Infraero afirma que a autora do projeto não participou da licitação. Por outro lado, sua contratação pelo contratado principal não faz com que ela participe, direta ou indiretamente, da execução da obra. Ao subcontratado incumbe somente a execução do projeto executivo, detalhando e aprovando modificações no projeto básico de sua autoria, inclusive como forma de garantir o seu direito de autoria.

Avaliação Preliminar: A manifestação da Infraero não elide a irregularidade.

A Infraero só fez referência ao termo "obra", constante do art. 9º da Lei de Licitações. De fato a subcontratada não está participando, direta ou indiretamente, da execução da "obra". Porém, no art. 9º também consta o termo "serviço", o qual não foi citado na manifestação da Infraero, sendo indiscutível que a elaboração do projeto executivo é um serviço que compõe o objeto da licitação. Portanto, está havendo participação da autora do projeto básico no objeto licitado.

Se a contratação do autor do projeto básico para execução do objeto licitado é vedada pela Lei de Licitações, por analogia, consideramos que sua subcontratação também é vedada. Quem não pode ser contratado não pode ser subcontratado.

A referência ao direto autoral do projetista também não tem fundamento, visto que o referido direito foi

adquirido pela Infraero por meio do contrato 144/ST/2003/0001, firmado com a Planorcon, sendo o motivo alegado para a contratação dessa empresa por inexigibilidade de licitação.

Por fim, transcreve-se abaixo o parágrafo 3º do art. 9º da Lei de Licitações:

"Considera-se participação indireta, para fins do disposto neste artigo, a existência de qualquer vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira ou trabalhista entre o autor do projeto, pessoa física ou jurídica, e o licitante ou responsável pelos serviços, fornecimentos e obras, incluindo-se os fornecimentos de bens e serviços a estes necessários.

Assim, a subcontratação da elaboração do projeto executivo para a empresa autora do projeto básico, indiscutivelmente, está caracterizando vínculo de natureza técnica e comercial entre o autor do projeto básico e o licitante contratado.

IRREGULARIDADE Nº 6	IG-C
Classificação: GRAVE COM CONTINUIDADE	Tipo: Ausência de justificativa para preços acima dos sistemas de referência, conforme determinado na LDO
Área de Ocorrência: PROJETO BÁSICO	

Descrição/Fundamentação: O orçamento-base da licitação apresenta diversos serviços com preços injustificadamente acima dos preços de referência, conforme exemplificado em planilha anexa ao relatório. Conforme a natureza do serviço a ser executado foi utilizado o Sinapi ou o Sicro como fonte de referência de preços.

Ressaltamos que as justificativas para os sobrepreços verificados vão muito além da simples apresentação das composições de custo unitário de cada um dos serviços.

É necessário também que sejam explicitados os motivos para a eventual utilização de preços de insumos acima dos preços de referência ou de coeficientes diferentes dos adotados nas composições de preço do Sinapi e/ou Sicro.

É recomendável o prosseguimento da obra ou serviço ? Sim

Justificativa: Tendo em vista que o objeto licitado já foi contratado, esta irregularidade, isoladamente, não é suficiente para recomendar a paralisação das obras.

Manifestação do Órgão/Entidade: Com relação a esta irregularidade, a Infraero informa que aplica-se os mesmos argumentos apresentados para a irregularidade nº 1 - Sobrepreço no contrato nº 061-EG/2004/0031, em especial o fato da Infraero estar reavaliando seus princípios e métodos de orçamentação. Importante, ainda, exigindo-se mudança de procedimentos é o fato do orçamento de investimentos em obras aeroportuárias figurar no Orçamento Geral da União, sujeito portanto às premissas da LDO.

Independentemente da obrigatoriedade no cumprimento das prescrições emanadas pela LDO, informa-se que a Infraero desenvolve os orçamentos de suas obras tomando por base os serviços e quantidades apurados dos projetos básicos. Os preços unitários escoam dos valores médios de mercado. Estes são balizados nas cotações de preços apuradas pela PINI ou quando não disponíveis, obtidas nos resultados de licitações internas ou de publicações especializadas, como a "Revista Construção mercado" e "Informador das Construções".

A maioria dos custos unitários contudo, por dispor-se de um contrato de fornecimento de cotações mensais, é obtido junto a PINI Sistemas.

A adoção do custo PINI de edificações está consagrado como base para cotejo e referência de preços. Constitue-se igualmente em ferramenta adotada pelo TCU como parâmetro de aferição de preços, citando como exemplo concreto o Acórdão 112/2002.

Em outro tópico de sua manifestação, a Infraero conclui que os ditames legais da LDO não se aplicam à obra contratada mediante a concorrência nº 013/DAAG/SBMQ/2003, tendo em vista que os aeroportos pertencem ao patrimônio público da União e os recursos aplicados na sua construção representam na verdade despesas e não investimentos. Assim, não estão consignados nas peças que compõe a Lei Orçamentária Anual, em particular o Orçamento de Investimento das Estatais. Portanto, não se faz compreender nos dispositivos abrangidos pela LDO.

Avaliação Preliminar: Não concordamos com o argumento de que a LDO vigente à época da realização da concorrência nº 013/DAAG/SBMQ/2003 não se aplicava à construção de aeroportos pela Infraero. A análise deste ponto será feita na irregularidade número 4.

Os demais argumentos e explicações também se revelam improcedentes, tendo em vista que a LDO vigente, Lei 10.707/2004, referia-se expressamente à mediana dos preços existentes no Sinapi.

Os preços obtidos das revistas e sistemas citados pelo gestor não são fontes de referência de preços oficiais. Subsidiariamente, este Tribunal tem aceito e até utilizado outras fontes para orçamentação de obras, como a TCPO ou a Revista "Construção Mercado" da editora PINI.

Porém, no caso em questão, verifica-se que nem o procedimento no qual a Infraero afirma usualmente adotar para orçamentação de suas obras foi utilizado.

Macapá não é abrangida pela pesquisa de preços realizada pela Editora Pini. Tampouco constatamos que os preços unitários praticados no orçamento-base estejam em conformidade com os praticados em localidades próximas, tais como o Estado do Pará.

Por fim ressalta-se que não houve contestação em particular dos preços dos serviços exemplificados na planilha anexa.

IRREGULARIDADE Nº 7	OI
Classificação: OUTRAS IRREGULARIDADES OU IRREGULARIDADES ESCLARECIDAS	Tipo: Deficiência de projetos
Área de Ocorrência: EMPREENDIMENTO	

Descrição/Fundamentação: A proposta técnica apresentada pelo consórcio vencedor do certame licitatório apontou algumas falhas existentes no projeto básico, dos quais, dentre os mais relevantes, citamos a ausência de previsão de drenos nos pavimentos, tanto nos pavimentos flexíveis como nos pavimentos rígidos. Tais drenos tem a função de não permitir a saturação do subleito e de nenhuma camada integrante do pavimento, por efeito de elevação do lençol freático ou por percolação de água que infiltre pela superfície do pavimento.

A rede de iluminação do pátio de aeronaves apesar de constar do projeto básico não constou da planilha de serviços e preços licitados.

Além disso, algumas medidas de controle ambiental não foram contempladas no projeto básico.

A irregularidade seguinte, que trata da medição e pagamentos de serviços além dos quantitativos contratuais, também evidencia falhas diversas do projeto básico original da obra.

Diante do porte e complexidade da obra, consideramos que as falhas verificadas são justificáveis.

No entanto, as omissões verificadas certamente ensejarão acréscimos contratuais por meio da celebração de aditivos. Portanto, consideramos pertinente efetuar determinação à Infraero para que os novos serviços sejam pactuados com preços limitados à mediana do Sinapi ou do Sicro, encaminhando cópia da documentação pertinente à este Tribunal sempre que houver alguma repactuação.

Manifestação do Órgão/Entidade: Sobre a ausência de drenos nos pavimentos, a Infraero informa que os custos adicionais com a introdução de drenos são desprezíveis em comparação aos danos que sua ausência poderá acarretar aos pavimentos, no caso de retenção de águas infiltradas.

A Infraero afirma, ainda, que a adequação do projeto ao longo de seu desenvolvimento não caracteriza que sua concepção original seja deficiente ou que não possam ser implementados ajustes quantitativos para melhor atender às necessidades que foram previstas.

Avaliação Preliminar: Conforme já salientado anteriormente, consideramos que as falhas apontadas estão dentro de um limite considerado aceitável para a complexidade do empreendimento. Por este motivo a irregularidade ora em análise foi classificada como "outras irregularidades" e não como "irregularidades graves".

No entanto, ainda é legítima a preocupação com os preços que serão praticados em eventuais ajustes de quantitativos ou em novos serviços, assunto objeto de determinação específica à entidade.

IRREGULARIDADE Nº 8	OI
Classificação: OUTRAS IRREGULARIDADES OU IRREGULARIDADES ESCLARECIDAS	Tipo: Execução de serviços sem formalização de contrato/ aditivo
Área de Ocorrência: CONTRATO	No. Contrato: 061-EG/2004/0031

Descrição/Fundamentação: Houve pagamento de serviços com quantitativos superiores aos previstos no contrato, sem que houvesse a devida formalização de aditivo.

Verificamos que a partir da décima quarta medição as quantidades executadas de diversos serviços contratuais extrapolaram as quantidades contratadas.

Dentre os serviços que sofreram acréscimos mais significativos elencamos os seguintes itens:

Cód. e Descrição do serviço	Valor acresc. além do sdo contratual
01.01.100.01 - Levantamento Planimétrico	R\$ 129.136,72
01.02.300 - Ensaios de Laboratório (diversos)	R\$ 164.013,50
02.01.000 - Canteiro de obras (diversos)	R\$ 612.667,60
02.04.402 - Transporte de material 1 cat.	R\$ 232.506,07
03.01.342 - Armadura em aço CA-50	R\$ 17.964,03
03.02.101.02 - Escoramento superestruturas	R\$ 42.960,96

Por outro lado, alguns serviços aparentemente não serão executados na totalidade da previsão contratual, a exemplo do serviço 03.01.417.01 (Estaca hélice contínua com diâmetro de 600 mm), visto que os serviços de fundação estão concluídos e ainda existe saldo contratual de R\$ 1.999.137,87 após a décima quinta medição.

Sob o aspecto formal, a formalização de aditivo regularizaria a situação ora verificada.

No entanto, os acréscimos verificados em determinados serviços caracterizam também falhas no projeto básico da obra.

Citamos como exemplo o serviço 03.02.101.02 (Escoramento para superestrutura do castelo de água). Para que o acréscimo fosse justificável deveria haver alteração na configuração arquitetônica do castelo de água, o que não ocorreu, ou um erro grosseiro no cálculo do quantitativo pela empresa autora do projeto básico.

Como outro exemplo poderíamos citar o serviço 03.01.342 (armação em aço CA-50 para fundação do castelo de água). Ora, a fundação do castelo de água é uma grande sapata, com dimensões (e armação) pré-definida em projeto. Como explicar um acréscimo de R\$ 17.964,03, representando cerca de 32% da quantidade originalmente contratada.

Manifestação do Órgão/Entidade: A Infraero informa que está providenciando junto a área gestora e a contratada, a regularização dos itens que contem discrepâncias de quantitativos entre a real execução e a planilha original do contrato.

Após os efetivos estudos desses itens, com as devidas justificativas, será elaborado um termo aditivo ao contrato oficializando os ajustes.

Avaliação Preliminar: Consideramos que as providências adotadas pela Infraero são satisfatórias. Estamos propondo determinação para que a empresa remeta à Secex-AP cópia do aditivo firmado.

Classificação: OUTRAS IRREGULARIDADES OU IRREGULARIDADES ESCLARECIDAS	Tipo: Inexistência de documentos técnicos da obra
Área de Ocorrência: CONTRATO	No. Contrato: 061-EG/2004/0031

Descrição/Fundamentação: A planilha orçamentária contratada prevê verba de R\$ 3.184.280,00 a título de mobilização e desmobilização de equipamento e pessoal.

A composição de preço unitário apresentada pela empresa contratada para este serviço não indica detalhadamente todos os equipamentos e mão de obra mobilizados, limitando-se a repetir o valor global do serviço, acrescido do LDI.

Ressaltamos que a obrigação da empresa contratada de apresentar as composições de custo unitário de todos os serviços contratados encontra-se prevista no item 15.6 do edital da segunda fase da licitação (edital de técnica e preço), transrito a seguir:

15.6. A Licitante adjudicatária terá o prazo até a data de assinatura do contrato para apresentar as composições analíticas de preços unitários das Planilhas de Serviços e Preços (Anexo X), conforme modelo constante no Anexo V.

Manifestação do Órgão/Entidade: A Infraero entende que a licitante cumpriu ao disposto no item 15.6 do edital, em relação ao item "mobilização e desmobilização", apresentando as composições de preços unitários. A natureza deste serviço, representando seus custos para prover as condições de operação dos equipamentos e máquinas, bem como as arrigimentação de pessoal, é comumente representada por um percentual dos serviços ou do contrato. Ademais, na proposta técnica da licitante estão relacionados os equipamentos, máquinas e pessoal mobilizados (volume 2 páginas 460 à 463 da proposta técnica).

Avaliação Preliminar: Não acatamos os argumentos apresentados pela Infraero. A relação de equipamentos e pessoal constantes da proposta técnica da empresa não substitui a apresentação da composição de preços unitário, pois esta última contém os custos com o transporte de máquinas e pessoal, informação que não está presente na proposta técnica da empresa contratada.

Além disso, a jurisprudência do Tribunal já consagrou a abertura dos itens relativos à mobilização/desmobilização, a exemplo do item 8.1.3 da Decião 1.332/2002 - Plenário que determinou ao DNIT o detalhamento deste tipo de serviço.

CONCLUSÃO

PARECER:

O Estado do Amapá necessita de um novo aeroporto. O atual terminal de passageiros, que foi construído 40 (quarenta) anos atrás, além de defasado tecnologicamente, apresenta estrangulamento em suas operações, não suportando a atual demanda de passageiros.

Nesse aspecto, parece acertada a decisão da Infraero de construir o novo Aeroporto Internacional de Macapá, em substituição ao existente.

Porém, o modelo como essa obra vem sendo tratada tem causado prejuízos à Administração Pública, seja de ordem material, seja de ordem legal .

O novo empreendimento, desde os seus momentos iniciais, já está eivado de irregularidades.

Ao invés de realizar o devido processo licitatório para a contratação de empresa para a elaboração do Projeto Básico, já que este é o procedimento adotado pela Infraero para levar à efeito determinada obra, a empresa optou por reaproveitar um projeto básico de aeroporto já existente, no presente caso, do Aeroporto de Palmas, no Estado de Tocantins. Ao realizar esta escolha, não restava outra alternativa a não ser contratar com a empresa e/ou profissional que elaborou o Projeto Básico daquele aeroporto, uma vez que a criação intelectual está protegida pela legislação de direito autoral. Nesse aspecto, a Infraero contratou a empresa PLANORCON PROJETOS TÉCNICOS LTDA., mediante INEXIGIBILIDADE de licitação, para elaborar o Projeto Básico do novo Aeroporto de Macapá. O valor da contratação importou na quantia de R\$ 1.111.000,00 (um milhão, cento e onze mil reais).

Esta questão não foi abordada no presente relatório, pois está sendo tratada no TC 014.528/2003-5.

No que diz respeito à licitação da obra, os editais elaborados pela Infraero, além de afrontar a Lei de Licitações e Contratos, apresentam cláusulas restritivas.

Além disso, a Infraero desmembrou a licitação em duas fases. A primeira, chamada de pré-qualificação e a segunda, relativa à apresentação das propostas técnica e de preços. Assim, somente tiveram acesso ao edital da segunda fase, as empresas que foram previamente habilitadas. Portanto, nota-se que somente uma minoria dos licitantes tiveram acesso ao inteiro teor do edital.

Tal sistemática pode ter afugentado eventuais interessados no certame, na medida em que não se tinha completo conhecimento do edital. Ademais, como já mencionado anteriormente, somente para participar do certame, o licitante estaria tendo custos, que elevaria na medida em que houvesse o prolongamento da licitação, como por exemplo, pendências relativas à eventuais interposições de recursos, que ocorreu de fato.

Sob outro aspecto, a própria comissão de licitação atuou de forma restritiva. Esse fato pode ser verificado quando da inabilitação de licitantes em decorrência de interpretação adotada pela comissão, sem que sua fundamentação estivesse amparada nos termos do edital de licitação.

Quanto ao tipo de licitação adotada pela Infraero, no caso de técnica e preço, não é possível afirmar que foi a melhor alternativa para a obra em questão. No caso específico, observou-se que os pesos foram distintos, sendo 40% para preços e 60% para a técnica. Porém, na verdade demonstrou-se que a nota de técnica é ainda mais relevante do que os 60% previstos no edital, bem como a proposta de preços tem importância muito inferior ao peso de 40% previsto no edital. Portanto, prevaleceu mais a técnica do que os preços.

Em se tratando da apresentação da proposta técnica, observa-se no instrumento convocatório que, indubitavelmente, houve elevado subjetivismo na escolha da melhor proposta. Isto aconteceu pelo fato de a Infraero não fazer constar no instrumento convocatório a referência técnica ou a literatura específica que utilizaria para selecionar a melhor proposta técnica. Ao que parece, ficou a cargo da comissão de licitação escolher, levando em conta as diretrizes disponibilizadas no edital, mas utilizando seus próprios critérios, a seleção da melhor proposta.

Como o fator técnico representou muito mais do que 60% de peso na licitação, pode-se afirmar que o critério técnico definiu o vencedor da licitação. Ademais, pelo fato de contar com elevado grau de subjetivismo, a licitação pode ter sido julgada com base em critérios subjetivos, o que é expressamente vedado pelo art. 3º da Lei n.º 8.666/93.

Em se tratando dos preços da nova obra aeroportuária, pode-se afirmar que estes se encontram superiores aos vigentes no mercado, e/ou registrado nos órgãos governamentais competentes, mais precisamente nos sistemas SINAPI, que é mantido pela Caixa Econômica Federal e no SICRO, mantido pelo Departamento de Infra Estrutura em Transporte, órgão vinculado ao Ministério do Transporte.

Levantamos a curva ABC do contrato em questão, constatando que os 150 itens de serviço mais significativos contratados representam 80,081% do valor total do contrato.

Destes 150 itens obtivemos preços de referência para 54 itens, representando 37,53% do valor total do contrato. Nesta amostra de serviços foi constatado expressivo sobrepreço médio de 74% em relação aos preços de referência utilizados. No caso optou-se por utilizar prioritariamente o Sinapi para as obras de edificação e o Sicro para obras de pavimentação. Em alguns casos foram utilizadas as composições de custo unitário elaboradas pela empresa contratada, mas com os preços de mão de obra, equipamentos e insumos obtidos a partir do Sinapi.

Grande parte dos serviços não puderam ter seus preços analisados pela equipe de auditoria, seja porque se referem a serviços, equipamentos e/ou materiais especiais, cujos preços não estão contemplados no Sinapi ou Sicro, ou porque as composições de custo unitário apresentadas pela empresa contratada não possuem o nível de detalhamento adequado. Dessa forma, é de suma importância o aprofundamento da análise de preços pelo Tribunal após a remessa da documentação pela Infraero objeto de nossa proposta de determinação.

Ressalta-se também que o expressivo percentual de sobrepreço verificado propaga-se também para outros serviços menos relevantes, não inclusos dentre os 150 itens contidos na curva ABC, motivo pelo qual a equipe de auditoria entende ser necessário o aprofundamento da análise de preços para pelo menos os 300 serviços mais relevantes do contrato.

Diante do exposto, estamos propondo algumas determinações cautelares até que o Tribunal delibere

definitivamente sobre a adequação dos preços mais relevantes da obra.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**PROPOSTA DO SECRETÁRIO**

Determinação a Órgão/Entidade: EMPRESA BRASILEIRA DE INFRA-ESTRUTURA AEROPORTUÁRIA - MD: I - Com fulcro no art. 45 da Lei n.º 8.443/1992, c/c o art. 276 do RI/TCU, sejam adotadas as seguintes medidas:

a) sem prévia oitiva das partes, seja determinada à Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária - INFRAERO, que:

a.1) se abstenha de efetuar o pagamento dos itens da planilha de preços do Contrato n.º 061-EG/2004/0031 acima dos preços unitários fixados em anexo à este relatório (volume principal), procedendo a sua compensação nas faturas vincendas, dos valores eventualmente pagos sem o aludido desconto, até a apreciação do mérito do presente processo;

a.2) além das retenções determinadas no item anterior, efetue retenção de 28,57% no pagamento de todos os demais serviços não inclusos na tabela em anexo à este relatório, procedendo a sua compensação nas faturas vincendas, dos valores eventualmente pagos sem o aludido desconto, até a apreciação do mérito do presente processo;

b) seja determinada a oitiva do Sr. José Carlos Pereira, Presidente da Infraero e do Consórcio Gautama/Beter, por meio de seus representantes legais, para que se pronunciem, se assim o desejarem, no prazo de até 15 (quinze) dias, sobre a medida cautelar apresentada anteriormente;

c) sem prévia oitiva das partes, seja determinada à Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária - INFRAERO, que suste a execução do Contrato n.º 045-ST/2006/0031;

d) seja determinada a oitiva do Sr. José Carlos Pereira, Presidente da Infraero e do Consórcio Concremat-Maia Melo, por meio de seus representantes legais, para que se pronunciem, se assim o desejarem, no prazo de até 15 (quinze) dias sobre a medida cautelar apresentada na alínea "c";

II - Com esteio no art. 45, caput, da Lei n.º 8.443/1992, e art. 251 do RI/TCU, sejam efetuadas as seguintes determinações:

a) obtenha junto ao Consórcio Gautama/Beter a Composição Analítica de Preço Unitário de Serviço dos 300 (trezentos) itens da planilha de preços de maior valor financeiro relativo ao Contrato n.º 061-EG/2004/0031, na forma do Anexo V do Edital de Apresentação e Julgamento de Propostas - Fase II - Técnica e Preço (subitem 15.6), e encaminhe essa documentação ao Tribunal de Contas da União;

b) utilize a fiscalização orgânica da Infraero para acompanhar a execução das obras do novo Aeroporto de Macapá;

c) em caso de formalização de termos aditivos relativos à serviços não previstos na planilha de preços do

Contrato nº 061-EG/2004/0031, salvo justificativa técnica devidamente fundamentada, os preços pactuados estejam limitados à mediana do Sinapi, no caso se serviços relativos a edificações, ou aos preços do Sicro, no caso de serviços de pavimentação, terraplenagem ou drenagem;

d) formalize, mediante termo aditivo, quaisquer acréscimo ou supressão de serviços da planilha de preços do Contrato n.º 061-EG/2004/0031;

e) se abstenha de iniciar a execução de qualquer novo empreendimento para o exercício de 2007 se a obra e/ou serviço não estiver contemplada na Lei Orçamentária Anual;

III) Em atenção ao art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal de 1988, seja notificado o Consórcio Concremat-Maia Melo para que se manifeste, se assim o desejar, em relação à proposta de audiência dos Srs. Armando Schnedeider Filho e Eleuza Terezinha Manzoni dos Santos Lores, signatários do Contrato n.º 045-ST/2006/0031, em relação aos fatos expostos nos subitens de audiência desses responsáveis (subitem I, alíneas "a" a "e". PRAZO PARA CUMPRIMENTO: *****

Audiência de Responsável: Carlos Wilson Rocha de Queiroz Campos: I) A audiência do Sr. Carlos Wilson Rocha de Queiroz Campos, Presidente da INFRAERO à época dos fatos, e dos Srs. Roberto Vitória Pinheiro, Presidente da Comissão de Licitação, Mário Jorge Moreira, Eduardo Monteiro Nery, Carlos Antônio das Chagas, Francisco Erivan de Albuquerque e Maria Socorro Sobreira Dias, todos membros da CPL, em razão dos seguintes fatos:

a) valerem-se de meios para restringir a participação de interessados na Concorrência n.º 013/DAAG/SBMQ/2003 mediante a adoção das seguintes práticas:

a.1) utilização da fase de pré-qualificação como se correspondesse à fase de Habilitação, de que tratam os arts. 27 a 32 da Lei n.º 8.666/1993;

a.2) não disponibilização de uma única vez para conhecimento de todos os interessados, dos editais e anexos das fases relativas à Pré-qualificação e propostas Técnicas e de Preços, contrariando o art. 40, incisos IV, VI e VII, § 2º, incisos I a IV, da Lei n.º 8.666/1993;

a.3) desclassificação indevida do Consórcio Paulo Octávio e Cesbe sob a alegação de que o atestado de capacidade técnica-operacional apresentado pelo referido consórcio não atendia os subitens 5.5.c.17.10 e 5.5.d.17.10 do instrumento de pré-qualificação, em descumprimento ao art. 41 da Lei n.º 8.666/1993;

a.4) fazerem constar do edital da Concorrência 013/DAAG/SBMQ/2003 critérios e pesos que não estimularam a concorrência entre os licitantes quando da apresentação das propostas técnicas e de preços, contrariando o que dispõe o art. 3º da Lei n.º 8.666/1993;

a.5) fazerem constar do edital da Concorrência 013/DAAG/SBMQ/2003 critérios que possibilitou o julgamento subjetivo da proposta técnica, considerando que não foi disponibilizada a literatura específica e/ou fonte segundo a qual o julgamento devia ser lastreado, contrariando o que dispõe o art. 3º da Lei n.º 8.666/1993;

a64) utilizar, na Concorrência 013/DAAG/SBMQ/2003, para atribuição de Nota de Preço, critério que teve como resultado prático a fixação de preço mínimo, infringindo-se o art. 40, inciso X, da Lei nº 8.666/93, como ocorreu pela limitação da pontuação da proposta de preços a 1100 pontos."

PRAZO PARA ATENDIMENTO: 15 DIAS.

Responsáveis:

Nome: Carlos Wilson Rocha de Queiroz Campos **CPF:** 07300859100

Audiência de Responsável: ELEUZA TEREZINHA MANZONI DOS SANTOS LORES: I) A audiência da Sra. Eleuza Terezinha Manzoni dos Santos Lores, signatária do Contrato n.º 061-EG/2004/0031 e do Sr. Protásio Lopes de Oliveira Filho, Gerente de Empreendimentos em Macapá e Fiscal do Contrato, pelo fato de terem permitido a subcontratação da empresa Planorcon Projetos Técnicos Ltda. para fins de elaboração do projeto executivo da obra, uma vez que essa empresa estava impedida de ser contratada pelo fato de ter elaborado o projeto básico da obra, conforme dispõe o art. 9º, inciso I, § 3º, da Lei nº 8.666/1993; **PRAZO PARA ATENDIMENTO:** 15 DIAS.

Responsáveis:

Nome: ELEUZA TEREZINHA MANZONI DOS SANTOS LORES **CPF:** 36987638772

Audiência de Responsável: Armando Schneider Filho: I) A Audiência dos Srs. Armando Schnedeider Filho e Eleuza Terezinha Manzoni dos Santos Lores, signatários do Contrato n.º 045-ST/2006/0031, em razão dos seguintes fatos:

a) assinarem o termo de contrato contendo BDI de 36,72%, quando devia ser de 31,72%, uma vez que a despesa inclusa no BDI de 5% relativa à Administração Local será insignificante ou mesmo inexistente, seja porque a Infraero ficou de disponibilizar as instalações e equipamentos à contratada, seja porque a manutenção do canteiro de obras, aí incluído os escritórios de fiscalização, estão por conta do contrato formalizado com o Consórcio Gautama/Beter;

b) assinarem o termo de contrato mantendo o Cronograma de Execução dos Serviços totalmente defasado, nele constando despesas pretéritas à data de assinatura do contrato e que não foram efetivamente realizadas;

c) manterem no contrato, desnecessariamente, a despesa com Equipe de Apoio Administrativo. Esse tipo de despesa certamente não será executada, seja porque a Infraero ficou de disponibilizar as instalações e equipamentos à contratada, seja porque a manutenção do canteiro de obras, aí incluído os escritórios de fiscalização, estão por conta do contrato formalizado com o Consórcio Gautama/Beter;

d) pela contratação dos serviços de topografia nível I, fiscal de instalações elétricas (baixa e alta tensão), técnico em eletrotécnica nível I, técnico em eletrônica nível II, fiscal de instalações mecânicas e de utilidades e técnico em mecânica nível II, pelo prazo superior à efetiva demanda desses serviços, considerando pelo cronograma de execução da obra, tais serviços devem ser executados no prazo máximo de 08 (oito) meses;

e) manterem no contrato, à título de serviço permanente, os Serviços Técnicos Complementares, cuja previsão de utilização é incerta e precária, conforme redação constante no subitem 2.3 do documento TRF/DEEP/EPMW/01/2004;

PRAZO PARA ATENDIMENTO: 15 DIAS.

Responsáveis:

Nome: Armando Schneider Filho **CPF:** 11476052115

Recomendação a Órgão/Entidade: MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (VINCULADOR): 2) ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG que faça incluir nas leis orçamentárias previstas no art. 165 da Constituição Federal de 1988, o orçamento da Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária - INFRAERO; PRAZO PARA CUMPRIMENTO: *****

DELIBERAÇÕES DO TCU

PROCESSO DE INTERESSE (DELIBERAÇÕES ATÉ A DATA DE INÍCIO DA AUDITORIA)

Processo: 14528/2003-5 **Deliberação:** AC-1.311-/2003-PL **Data:** 10/09/2003

Processo: 14528/2003-5 **Deliberação:** **Data:** 15/03/2005

PROCESSO DE INTERESSE (DELIBERAÇÕES APÓS A DATA DE INÍCIO DA AUDITORIA)

Não há deliberação até a emissão desse relatório.

Fotografias



1 - 02/05/2006

- Vista geral das obras do futuro terminal de passageiros (direita), da central de utilidades (ao centro) e do castelo d'água (esquerda).



2 - 02/05/2006

- Vista detalhada do castelo d'água em construção.



3 - 02/05/2006

- Aterro executado no local de construção do TPS, da Central de Utilidades e do Castelo d'água. Vista para o lado Leste.



4 - 02/05/2006

- Bloco de concreto da fundação do terminal de passageiros.



5 - 02/05/2006

- Forma utilizada para concretagem de bloco da fundação do futuro TPS.



6 - 02/05/2006

- Serviço de concretagem de bloco de fundação do futuro TPS.



7 - 02/05/2006

- Vista parcial do pátio de estacionamento de aeronaves. Serviço executado em pavimento rígido de concreto com 26 cm de espessura.



8 - 02/05/2006

- Obras de drenagem em área adjacente ao pátio de estacionamento de aeronaves. Construção de bueiro e galeria.