



MINISTÉRIO DA DEFESA
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO
GERÊNCIA DE AUDITORIA

PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL

RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 53/2007/GEAUD/CISET/MD

TIPO DE AUDITORIA : AVALIAÇÃO DE GESTÃO
EXERCÍCIO : 2006
PROCESSO Nº : 60100.000039/2007-13
ENTIDADE AUDITADA : EMPRESA BRASILEIRA DE INFRA-ESTRUTURA AEROPORTUÁRIA -
INFRAERO
CÓDIGO ENTIDADE : 52212
CIDADE SEDE : BRASÍLIA - DF

Senhor Gerente de Auditoria,

Em cumprimento da Ordem de Serviço nº 02/2007/GEAUD/CISET-MD, de 05/04/2007, e consoante o estabelecido pelo Tribunal de Contas da União na Instrução Normativa nº 47, de 27/10/2004, alterada pela de nº 51, de 06/12/2006, e na Decisão Normativa nº 81, de 06/12/2006, e pela Controladoria-Geral da União na Norma de Execução nº 03, de 28/12/2006, apresentamos o Relatório de Auditoria que trata dos exames realizados sobre atos e conseqüentes fatos de gestão, praticados no período de 01/01 a 31/12/2006, sob a responsabilidade dos dirigentes da Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária - Infraero, arrolados às fls. 002 a 009 do processo supracitado.

I - INTRODUÇÃO

2. Os trabalhos foram realizados na sede da Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária, em Brasília - DF, no período de 16/04 a 11/05/2006, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao serviço público federal, com o objetivo de emitir opinião sobre a gestão dos responsáveis tratados neste processo. Nenhuma restrição foi imposta aos nossos exames, procedidos, por amostragem, nos documentos e nos registros que suportam os valores e as informações contábeis. As justificativas inicialmente inseridas neste relatório são aquelas obtidas dos responsáveis, no decorrer dos trabalhos, mediante Solicitações de Auditoria. Essas justificativas foram analisadas, sendo algumas consideradas satisfatórias e outras confirmatórias das falhas observadas, o que serviu para a formação da opinião da auditoria expressa neste relatório.

2.1. Cabe esclarecer que, em cumprimento do disposto no item 6.2 da Norma de Execução CGU nº 03, de 28 de dezembro de 2006, foi encaminhada ao dirigente máximo da Entidade, a Solicitação de Auditoria Final, datada de 20/06/2007, contendo os fatos identificados durante a execução dos trabalhos pela Equipe de Auditoria, para apresentação de esclarecimentos e manifestações adicionais sobre os pontos constantes na referida solicitação de auditoria. Entretanto,

a Infraero não se manifestou no prazo regulamentar estabelecido na referida norma (cinco dias úteis). Dessa forma, os esclarecimentos adicionais porventura julgados necessários pela Empresa, deverão ser analisados posteriormente, mediante nota técnica, tão logo sejam recebidos pela Ciset-MD, e os resultados dessa análise encaminhados ao Tribunal de Contas da União, para juntada ao processo de prestação de contas de que se trata.

II - DA ENTIDADE

3. A Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária – Infraero é uma empresa pública de direito privado, vinculada ao Ministério da Defesa, constituída nos termos da Lei nº 5.862, de 12 de dezembro de 1972. Sua finalidade é implantar, administrar, operar e explorar industrial e comercialmente a infra-estrutura aeroportuária e de apoio à navegação aérea, prestar consultoria e assessoramento em suas áreas de atuação e na construção de aeroportos, bem como realizar quaisquer atividades correlatas ou afins.

III - CONSTITUIÇÃO DO PROCESSO

4. O processo de Prestação de Contas está constituído das peças básicas a que se referem a Instrução Normativa nº 47, de 27/10/2004, e alterações posteriores, a Decisão Normativa TCU nº 81, de 06/12/2006, e a Norma de Execução CGU nº 03, de 28/12/2006.

IV - DECLARAÇÃO DE BENS E RENDAS

5. Em atendimento ao que determina a Lei nº 8.730/93 e a Instrução Normativa TCU nº 5/94, e de acordo com a declaração firmada pelo Superintendente de Recursos Humanos da Infraero, à fl. 791 do processo de prestação de contas, cada responsável arrolado nas contas da Entidade está em dia com a exigência de apresentação de declaração de bens e rendas do exercício de 2006, ano base 2005.

I - V - DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

6. As demonstrações contábeis da Infraero são elaboradas e apresentadas em conformidade com as disposições contidas na Lei nº 6.404/76 e foram aprovadas, sem ressalvas, pela sua Auditoria Interna, por Auditores Independentes e pelo Conselho Fiscal da Empresa, nos termos a seguir resumidos:

- ▶ A Empresa Martinelli Auditores, contratada para a prestação de serviços de auditoria contábil à Infraero, após os exames realizados, emitiu parecer sem ressalva, datado de 8/2/2007, às fls. 723 e 724 do processo, com opinião no sentido de que as demonstrações financeiras da Infraero apresentam, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial e financeira da entidade, em 31 de dezembro de 2006 e o resultado de suas operações, das mutações do patrimônio líquido e das origens e aplicações de recursos dos exercícios findos nessas datas, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil e prática contábil referente aos investimentos efetuados em bens da União.
- ▶ A Superintendência de Auditoria Interna da Infraero, cumprindo com a sua atribuição regimental de acompanhar e avaliar os controles internos apresentou

parecer sem ressalva, datado de 23/02/2007, à fl. 725 do processo, no sentido de que o Balanço Patrimonial e as Demonstrações Financeiras representam adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial e financeira da Empresa em 31 de dezembro de 2006.

- O Conselho Fiscal da Infraero, após examinar o Relatório Anual da Administração e as Demonstrações Financeiras, referentes ao exercício social encerrado em 31 de dezembro de 2006, considerando as conclusões apresentadas nos Pareceres da Auditoria Interna, e dos Auditores Independentes, emitiu o Parecer nº 01/2007, de 20/3/2007, sem ressalvas, à fl. 850, opinando no sentido de que as peças pertinentes representam adequadamente a posição patrimonial e econômico-financeira da Empresa.

6.1. Constatação

Atrasos registrados no envio dos balancetes contábeis da Infraero à Setorial Contábil do Ministério da Defesa, para fins de integração no Siafi – Sistema de Administração Financeira do Governo Federal, acarretando descumprimento da Lei nº 10.180/2001, bem como inviabilizando àquela setorial de cumprir o disposto no item 9.3.1 do Acórdão nº 2.016/2006 - TCU - Plenário.

6.1.1. Justificativas do Gestor

Quanto ao assunto, a Superintendência de Controladoria, mediante a CF nº 8245/DFCT(CTCC)/2007, de 2 de maio de 2007, informou que o encerramento contábil envolve diversas áreas e procedimentos para sua conclusão. Listou as principais datas relativas ao cronograma de encerramento do exercício de 2006, entre elas:

- Início dos trabalhos de auditoria independente – 02/01/2007;
- Recebimento das informações da folha de pagamento – 08/01/2007;
- Envio de balancete prévio da Lei nº 4.320 ao Ministério da Defesa – 08/01/2007;
- Integração de dados do Ativo Imobilizado – 10/01/2007;
- Integração dos dados do Contas a Receber – 11/01/2007;
- Integração dos dados do Contas a Pagar – 12/01/2007;
- Geração de Balancetes e Razão finais – 24/01/2007;
- Conclusão dos Demonstrativos Contábeis (Balanço, DRE, Notas Explicativas, etc.) – 26/01/2007;
- Recebimento do Parecer das Auditorias Interna e Independente – 07/02/2007;
- Deliberação e aprovação das Demonstrações pelo Conselho Fiscal – até 23/02/2007;
- Deliberação e aprovação das Demonstrações pelo Conselho de Administração – até 28/02/2007;
- Publicação das Demonstrações no jornal e Diário Oficial da União – 05/03/2007;
- Realização de Assembléia Geral dos Acionistas AGO – abril/2007.

Acrescentou que: “Em decorrência de atrasos no recebimento de informações para a elaboração das Notas Explicativas das Demonstrações Financeiras e do Relatório de Administração, bem como solicitação da Auditoria Independente de provisionar toda a dívida vencida do Grupo VARIG as demonstrações financeiras de 2006 foram concluídas somente no dia 09/03/2007.

Em reunião conjunta entre o Conselho de Administração e o Conselho Fiscal as Demonstrações Financeiras 2006 foram aprovadas no dia 20/03/2007. No dia 23/03/2007 as Demonstrações foram publicadas no Diário Oficial da União e ...”

Assevera ainda que “o encerramento contábil dos primeiros meses de 2007 foi prejudicado em função de o encerramento do mês de dezembro de 2006 ter sido concluído somente em 20/03/2007, com a aprovação do Conselho de Administração. Com isso o mês de janeiro foi encerrado em 22 de março de 2007 e o de fevereiro

somente dia 23/03/2007."

Por fim, ressalta que em fechamento de trimestre a empresa necessita de prazo maior para encerramento de balancete em decorrência de apuração de resultado para cálculo de imposto de renda e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido. Conclui seus esclarecimentos alegando que em função dos fatores operacionais relatados não está sendo possível realizar o encerramento contábil mensal por volta do dia 5 do mês seguinte e propôs que, conforme já sugerido também pela setorial contábil do Ministério da Defesa, seria a possibilidade de alimentar os dados do balancete contábil da Infraero em data escolhida por aquela Setorial Contábil.

6.1.2 Análise da Auditoria

As justificativas apresentadas demonstram a inviabilidade de a Infraero poder encaminhar os balancetes antes do dia 5 de cada mês, prazo estabelecido pela setorial contábil do Ministério da Defesa para integração no Siafi. Há de se ressaltar que há determinação para a Secretaria do Tesouro Nacional, no item 9.3.1 do citado Acórdão nº 2.016/2006, de que, a partir do exercício de 2007, sejam solucionados os problemas de integração contábil.

6.1.3. Conclusão da Auditoria

Embora a Infraero tenha demonstrado a inviabilidade de encaminhar os balancetes no prazo estabelecido, a ressalva permanece até a solução final a ser dada ao assunto.

Potencial responsável pela falha detectada

Nome	CPF	Cargo/Função/Motivo
Mauro Roberto Pacheco de Lima	223.480.181-87	Superintendente de Controladoria. Responsável pelo envio dos balancetes da Infraero à Setorial Contábil do Ministério da Defesa.

6.1.4. Recomendação

Propomos recomendar à administração da empresa que faça gestões junto à Setorial Contábil do Ministério da Defesa e da Secretaria do Tesouro Nacional, com vistas a viabilizar o cumprimento da determinação contida no item 9.3.1 do Acórdão nº 2.016/2006 - TCU - Plenário.

VI - DOS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS

7. O orçamento da Infraero, no que se refere ao custeio, é previsto no Programa de Dispendios Globais - PDG, que foi aprovado pelo Decreto nº 5.567, de 26/10/2006, e teve sua revisão aprovada pelo Decreto nº 5.971, de 28/11/2006. Para atendimento ao disposto no inciso I do art. 2º do citado Decreto nº 5.971/2006, que estabelece que as empresas estatais deveriam gerar, na execução do PDG do exercício de 2006, os resultados fixados no Anexo II àquele Decreto (que para a Infraero foi de R\$ 5.212 mil), calculados segundo o critério de necessidade de financiamento líquido - NEFIL, a empresa gerou resultado primário de R\$ 25.542 mil, ou seja 390% maior que o fixado.

Em 2006, de acordo com a legislação citada, foram estimadas para a Infraero receitas no valor total de R\$ 2.405.187.677,00, sendo efetivamente realizadas receitas no valor total de R\$ 2.184.555.565,00. Segundo o acompanhamento da Superintendência de Controladoria da Empresa, as receitas efetivamente realizadas apresentam a seguinte composição: R\$ 1.924.604.019,00 - receitas operacionais; R\$ 38.773.287,00 - receitas financeiras; R\$ 399.994,00 - demais receitas não operacionais; e R\$ 220.778.265,00 - outras receitas.

De outra parte, as despesas foram fixadas no valor total de R\$ 2.474.370.110,00, e executado o valor de R\$ 2.322.131.724,00. O resultado entre receitas e despesas realizadas é ajustado pelo critério "competência/caixa", que foi de R\$ 201.892.054,00 com a finalidade de se obter o resultado nominal de R\$ 64.315.895,00.

Do resultado nominal subtraiu-se os "juros SEST" e, dessa forma, obteve-se o resultado primário de R\$ 25.542.608,00.

VII – CUMPRIMENTO DAS METAS PREVISTAS NO PLANO PLURIANUAL E NA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

8. Consoante informações obtidas da Superintendência de Controladoria da Infraero, consolidamos os quadros apresentados a seguir, contendo o resumo da realização dos investimentos em equipamentos e materiais permanentes, com recursos previstos no Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais e no Plano Plurianual de Investimentos – PPA 2004/2007:

Ações orçamentárias:

Programa	Ação	Valor Orçado (R\$)	Valor Realizado (R\$)	% Realizado
Proteção ao voo e segurança do tráfego aéreo	Manutenção dos sistemas de proteção ao voo	2.326.056,00	552.954,00	23,77%
Desenvolvimento de infraestrutura aeroportuária	Expansão da infra-estrutura aeroportuária	184.804.458,00	193.605.355,00	104,76%
	Adequação da infra-estrutura aeroportuária	218.805.894,00	203.473.843,00	92,99%
	Manutenção da infra-estrutura aeroportuária	187.114.123,00	85.500.775,00	45,69%
	Ampliação, Adequação e Modernização	122.915.320,00	96.086.878,00	78,17%
Investimento das empresas estatais em infra-estrutura de apoio	Manutenção e adequação de bens móveis, veículos, máquinas e equipamentos	4.367.157,00	1.731.315,00	39,64%
	Manutenção e adequação de atos de informação e teleprocessamento	22.450.208,00	11.412.494,00	50,83%
TOTAL		753.783.216,00	592.363.615,00	78,58%

8.1. Informação

Às fls. 23 a 38 do Relatório de Gestão, constam as justificativas da Superintendência de Controladoria da Infraero acerca dos resultados alcançados na execução das ações orçamentárias.

8.1.1. Avaliação da Auditoria

De forma geral, a execução das ações se mostrou satisfatória, e as justificativas relatadas pelo gestor são coerentes com as dificuldades encontradas e com as prioridades estabelecidas em cada um dos casos.

VIII – AVALIAÇÃO DOS INDICADORES

9. Às fls. 042 a 067 do Relatório de Gestão, são apresentados indicadores ou parâmetros utilizados para mensurar o desempenho da Empresa, no exercício de 2006, denominados por: retorno sobre o patrimônio líquido, EBITDA, margem EBITDA, Infraero, produtividade, produtividade (orgânicos e terceirizados), margem bruta LOA (logística de

12

operações com aeronaves), margem bruta LOP (logística de operações com passageiros), margem bruta LCI (logística de carga internacional), taxa de crescimento da receita comercial, relação custos indiretos e despesas administrativas da sede sobre a receita líquida e taxa de realização das despesas operacionais.

Registre-se que para o exercício de 2005, exceto quanto ao indicador de produtividade e taxa de realização de despesas operacionais a Infraero se utilizava de outros parâmetros para mensurar seu desempenho, eram: crescimento da capacidade instalada, margem operacional, valor adicionado, taxa de crescimento da receita operacional, taxa de crescimento da receita de prestação de serviços de logística de carga, taxa de absentéismo, consumo de água e consumo de energia elétrica.

Naquela oportunidade, ao avaliarmos os indicadores, os consideramos consistentes para avaliação de desempenho de gestão empresarial, sendo aplicáveis quanto aos aspectos de eficiência, eficácia e efetividade e, da mesma forma, adequados quanto aos critérios de qualidade e de confiabilidade os seguintes indicadores: margem operacional, taxa de realização de despesas operacionais, taxa de crescimento da receita comercial, taxa de crescimento da receita de prestação de serviços de logística de carga, produtividade e consumo de água e consumo de energia elétrica.

Ante a mudança de indicadores e parâmetros do exercício de 2005 para o exercício de 2006 e, embora ter ficado prejudicada a comparação entre o desempenho dos dois exercícios, avaliamos que a exceção do indicador "Crescimento da Capacidade Instalada" as alterações propostas agregaram qualidade aos indicadores apresentados. Passamos então a comentar os indicadores referentes ao exercício de 2006:

Retorno sobre o patrimônio líquido

O gestor espera controlar a rentabilidade do capital investido e, segundo informação à fl. 042 do Relatório de Gestão, a meta era obter um retorno igual ou superior a 40,0%, sendo alcançado o resultado de 155,6%.

EBITDA

O indicador advém da sigla em inglês "*earnings before interest, taxes, depreciation and amortization*" e significa no caso aplicado à Infraero "lucros antes de considerar juros, tributos, depreciação, amortização, provisões e gastos com obras em bens da União". O gestor espera garantir a auto-suficiência de caixa da Infraero e obteve um EBITDA de R\$ 501,9 milhões, ante uma meta estabelecida de R\$ 400,0 milhões, conforme consta à fl. 042 do Relatório de Gestão.

Margem EBITDAI

O gestor espera controlar a auto suficiência de caixa em função do comportamento da receita operacional da Empresa. Segundo informado à fl. 042 do relatório do Gestor, para o exercício de 2006 foi estabelecida uma meta de 24% tendo sido obtida uma margem de 24,6%.

Produtividade

O gestor descreveu que o indicador mede a relação entre a receita total da Empresa, com o número médio de empregados orgânicos. A Superintendência de Planejamento e Gestão é a responsável pelo cálculo/medição. Segundo consta do Relatório de Gestão, à fl. 043, em 2006 o indicador registrou R\$ 223,2 de receita por empregado, atingindo 110,8% da meta estabelecida (R\$ 201,5). No exercício de 2005 o indicador alcançou 94,23% e ficou aquém da meta estabelecida.

Produtividade (Orgânicos e Terceirizados)

O gestor descreveu que o indicador mede a relação entre a receita total da Empresa com o número médio de empregados orgânicos e terceirizados. A Superintendência de Planejamento e Gestão é a responsável pelo cálculo/medição. Segundo consta do Relatório de Gestão, à fl. 043, em 2006 o indicador registrou R\$ 90,2 ante uma meta estabelecida de R\$ 81,5, superando a meta em 10,7%.

Margem bruta de Logística e Operações com Aeronaves - LOA

O gestor descreveu que o indicador mede a relação entre a receita líquida de operações com aeronaves e os custos dos serviços prestados com aeronaves, e espera controlar a margem do negócio. Da mesma forma a Superintendência de Planejamento e Gestão é a responsável pelo cálculo/medição. A meta estabelecida da LOA, para 2006, foi de 43% ou superior e o resultado obtido foi de 42,3%.

O gestor informou que a margem bruta LOA (Logística de Operações com Aeronaves) até Dezembro/2006 atingiu 42,3%, apenas 0,7% abaixo da meta estabelecida. Segundo o Gestor, Tal fato deveu-se:

- a) a receita líquida do negócio de logística de operações com aeronaves somou R\$ 240,7 milhões, 1,2% abaixo do projetado para o exercício, principalmente em decorrência do desempenho abaixo do previsto das receitas de pouso e permanência internacional devido à queda de 4,1% no movimento de aeronaves internacionais e da desvalorização média do dólar no ano de 10,6%;
- b) os custos realizados atingiram um montante de R\$ 139,0 milhões estando dentro das projeções efetuadas para o cálculo da meta de R\$ 138,9 milhões;
- c) devido aos fatos citados, o lucro bruto deste negócio foi de R\$ 101,7 milhões, ficando 2,9% abaixo do valor projetado de R\$ 104,7 milhões, impactando o comprimento da meta."

Margem bruta de Logística e Operações com Passageiros - LOP

O gestor descreveu que o indicador mede a relação entre a receita líquida de operações com passageiros e os custos dos serviços prestados com a área, e espera controlar a margem do negócio. A Superintendência de Planejamento e Gestão é a responsável pelo cálculo/medição. A meta estabelecida da LOP, para 2006, foi de 65% ou superior, e a realizada foi de 66,4%.

Margem bruta de Logística de Carga Internacional - LCI

O indicador mede a relação entre a receita líquida de operações com carga internacional e os custos dos serviços prestados com a área, e espera controlar a margem do negócio. A Superintendência de Planejamento e Gestão é a responsável pelo cálculo/medição e a meta estabelecida da LCI, para 2006, foi de 68% ou superior, e a realizada de 67,2%, apenas 0,9% abaixo da meta estabelecida. Segundo o Gestor, Tal fato deveu-se:

- "a) a receita líquida do negócio de Logística de Carga Internacional somou R\$ 412,4 milhões, 1,2% abaixo do projetado para a meta de R\$ 417,2 milhões. A receita de armazenagem e capatazia - exportação obteve um resultado abaixo do previsto em decorrência da desvalorização do dólar frente ao Real e da queda de 7,2% na movimentação de exportação de cargas no exercício;
- b) os custos realizados atingiram um montante de R\$ 135,4 milhões, 1,5% acima da estimativa de R\$ 133,4 milhões. As despesas com aumento mais significativo foram as de pessoal e encargos indiretos com pessoal em decorrência do reajuste salarial de 6% firmado no Acordo Coletivo 2006/2007;
- c) devido aos fatos citados, o lucro bruto deste negócio foi de R\$ 277,0 milhões, ficou

2,5% abaixo do valor projetado de R\$ 283,8 milhões, impactando o cumprimento da meta.”

Taxa de Crescimento da Receita Comercial

O gestor descreveu que o indicador mede a relação entre a receita comercial do exercício 2006 com a receita comercial do exercício de 2005, e espera aumentar as receitas não tarifárias. A meta estabelecida, para 2006, foi de 9,55% ou superior e a realizada foi de 10,7%.

Relação Custos Indiretos e Despesas Administrativas da Sede sobre Receita Líquida

O gestor descreveu que o indicador procura verificar a participação do custo e despesas administrativas da Sede, em relação da receita líquida, esperando com este controle, uma redução nessa participação. A meta estabelecida, para 2006, era de que este indicador registrasse um percentual igual ou menor que 46,6%, no entanto, o registrado foi de 48,5%, 1,9% acima do estabelecido. Segundo o Gestor tal fato deveu-se:

“a) a receita líquida realizada no ano de R\$ 1.954,2 milhões ficou 3,5% abaixo do valor projetado de R\$ 2.022,4 milhões em função das receitas de pouso, permanência, embarque e TECA internacionais com realização abaixo da prevista. Tais receitas foram influenciadas pela redução 10,6% do dólar no ano e pela queda da demanda do movimento operacional internacional. A movimentação de aeronaves internacionais reduziu 4,1% em relação ao mesmo período do ano de 2005, conseqüentemente a quantidade de passageiros reduziu 3,3% e a movimentação de cargas de exportação sofreu uma queda de 7,2% se comparada ao mesmo período do ano anterior;

b) apesar de as despesas administrativas da Sede estarem 10,2% abaixo do valor projetado, os custos indiretos, cujo montante é mais representativo no conjunto de todos os custos, encerraram o ano 4,9% acima do previsto. As despesas mais representativas foram as com pessoal, influenciadas pelas promoções concedidas, a contratação de funcionários e amistiados e pelo reajuste salarial de 6% firmado no Acordo Coletivo 2006/2007 e as despesas de utilidades e serviços públicos em função do aumento da infra-estrutura disponibilizada.”

Taxa de Realização das Despesas Operacionais

O gestor descreveu que o indicador mede o montante realizado de despesas operacionais igual ou inferior a 100%, em relação ao definido no orçamento revisado para o exercício de 2006. A meta estabelecida, para 2006, foi alcançada, tendo sido registrado um percentual de 99,1% do montante orçado.

9.1. Avaliação da Auditoria

Verificamos que, no exercício anterior, havia sido mencionado o indicador de capacidade, embora sem descrição da fórmula de cálculo/medição, bem como da aferição do resultado obtido. Naquela ocasião verificamos que o indicador pretendia demonstrar a capacidade de embarcar/desembarcar passageiros por ano, sem contemplar, no entanto, outros segmentos como, por exemplo, toneladas de carga embarcadas/desembarcadas, capacidade de locação de pontos comerciais nos aeroportos, entre outros. A nossa avaliação é no sentido de que a sua subtração pode ser reconsiderada, embora haja a necessidade de adequá-lo às características de eficiência, eficácia e efetividade, bem como de qualidade e de confiabilidade.

Relativamente a inclusão de outros novos indicadores, em substituição aos anteriores, consideramos consistentes para avaliação do desempenho da gestão empresarial, sendo aplicáveis quanto aos aspectos de eficiência, eficácia e efetividade, bem como, a nosso ver, mostram-se adequados quanto aos critérios de qualidade e de confiabilidade. Ressaltamos, no entanto, que os indicadores devem ter característica duradoura para que se possa ao longo dos anos compará-los e aferir a procura pela melhoria da gestão ao longo dos anos.

9.2.

Informação

Para o exercício de 2007, até o encerramento dos nossos exames, ainda não haviam sido definidas, pelo Conselho de Administração, as metas para o exercício. Por meio da CF Nº 8254/PRPG(PRPG)/2007, a Superintendente de Planejamento e Gestão da Entidade informou que "no momento de encaminhamento do planejamento de 2007 ao Conselho de Administração, o Ministério da Defesa determinou que a INFRAERO apresentasse, em caráter de emergência, um Plano Estratégico e um Plano de Metas com o objetivo de fazer frente aos graves aspectos que envolvem o setor aéreo do País."

IX - SITUAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS CONCEDIDAS - CONVÊNIOS

10.

A nossa análise ateu-se aos convênios a seguir relacionados, nos quais foram identificadas falhas e impropriedades quanto ao cumprimento de dispositivos contidos na legislação pertinente à matéria, em especial os da Instrução Normativa STN nº 01/97, de 15/01/1997.

11.

Processos examinados

Convênios	Convênio	Objeto	Valor (R\$)
011/2006/0042, de 28/04/2006 PEC 13671/2006	Governo do Estado do Acre	Conjugação de esforços entre o Estado e a Infraero, visando à repartição de custos objetivando a realização de obras e serviços de engenharia necessários à Construção do novo terminal do Aeroporto Internacional de Cruzeiro do Sul/AC. Vigência: 20 meses a contar da assinatura 28/04/2006	24.649.287,12
019/2004/0047- PEC 11943/2004	Firmado entre a INFRAERO e o Ministério da Defesa-Comando do Exército por intermédio do Departamento de Engenharia e Construção -DEC	Cooperação entre os partícipes, visando à recuperação das obras e dos serviços de engenharia de recuperação e reforço da pista de pouso/decolagem, pista de taxi, reforço e ampliação do pátio de estacionamento de aeronaves, obras complementares e elaboração de projetos de pavimentos flexíveis e rígido no aeroporto de Marabá-PA. Vigência: 23 meses, contados da data da assinatura 29/07/2004	19.583.684,12
018/2004/0019	Município de Várzea Grande - MT	1 - Gestões junto ao Comando da Aeronáutica e Secretaria de Patrimônio da União visando promover a cessão de área pertencente à União, administrada pela Infraero, com metragem aproximada de 130.000m² à prefeitura municipal de Várzea Grande - MT para ampliação da Avenida 31 de Março. 2 - Duplicação do trecho da Avenida 31 de março, que interligará o novo terminal de Passageiros do Aeroporto Internacional Marechal Rondon/Cuiabá.	10.018.566,11
0001CI/2005/0002	Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal	Prestação de serviços especializados em operação, instrução, manutenção (preventiva e corretiva) dos equipamentos de salvamento, combate a incêndios nas aeronaves e nas instalações aeroportuárias no Aeroporto Internacional de Brasília Presidente Juscelino Kubitschek.	1.123.296,00

C2

<i>Convênio</i>	<i>Conveniente</i>	<i>Objeto</i>	<i>Valor (R\$)</i>
015/2004/0028	Comando do Exército – por intermédio do Departamento de Engenharia e Construção-DEC	Realização de obras e serviços de engenharia no novo complexo aeroportuário de São Gonçalo do Amarante em Natal-RN.	73.355.908,96

11.1. Constatação

Ausência, nos processos dos Convênios n.ºs 011/2006/0042 e 019/2004/0047, da composição analítica de preços unitários dos itens do projeto, descritos no orçamento da obra, base abril de 2006, contendo a codificação e a fonte de pesquisa utilizada, acompanhada dos respectivos extratos oriundos do sistema pesquisado, de acordo com o inciso II, § 2º, art. 7º da Lei n.º 8.666/93 e do art. 102 da Lei 11.178/2005.

11.1.1. Justificativa do Gestor

Instado a se manifestar sobre o assunto a Entidade encaminhou Planilha de Orçamento de custos, referente ao exercício de 2005, e apresentou, por meio do Ofício n.º 244/GAB, de 25/04/2007, da Secretaria de Obras Públicas do Governo do Estado do Acre, justificativa explicando que:

“Os preços unitários dos itens do projeto descritos no orçamento da obra foram compostos a partir da pesquisa dos insumos no mercado local e coeficientes de produtividades baseados no SINAPI, SICRO e TCPO 10 da editora Pini” e que “Não existe cotação por parte do Sistema Nacional de Preços e Índices-SINAPI para a localidade”.

11.1.2. Análise da Auditoria

A Entidade informou as fontes de onde foram extraídos os preços descritos no orçamento da obra, porém, a planilha de preços encaminhada em atendimento ao solicitado refere-se ao exercício de 2005, não sendo compatível com as do convênio, que data de abril de 2006. Ademais a falha apontada se refere à ausência, nos processos, da comprovação das fontes pesquisadas que devem instruir os processos pertinentes, como forma de certificar a compatibilidade de preços com o mercado.

11.1.3. Conclusão da Auditoria

As justificativas apresentadas pelo gestor não são suficientes para elidir a falha apontada pela auditoria, tendo em vista a composição analítica de preços apresentada pela Entidade é referente ao ano de 2005, o que não permite a avaliação da compatibilidade de preços.

Potenciais responsáveis pela falha detectada

<i>Nome</i>	<i>CPF</i>	<i>Cargo/Função/Motivo</i>
Eleuza Terezinha M. S. Lores	369.876.387-72	Diretora de Engenharia da Infraero. Responsável por firmar o Termo de Convênio sem que dele constasse a composição analítica de preços unitários e a fonte de pesquisa utilizada.
José Carlos Pereira	022.657.027-49	Presidente da Infraero. Responsável por firmar o Termo de Convênio sem que dele constasse a composição analítica de preços unitários e a fonte de pesquisa utilizada.

11.1.4. Recomendação

Propomos recomendar à administração da Infraero que instrua os processos de convênios celebrados pela Entidade com a composição analítica de preços unitários dos itens do projeto e com os espelhos extraídos dos sistemas consultados (fontes) para tal finalidade.

11.2.

Constatações

Com relação ao Convênio nº 018/2004/0019, verificamos a ausência de:

a) comprovação de nomeação de representantes da Infraero para comporem, conforme estabelecido no item 6.2.5 da Cláusula-Sexta do Termo de Convênio, a comissão intitulada "Comitê Diretor", que seria formada por dois representantes de cada parte, com atribuições de administrar o convênio;

b) comprovação da realização de procedimento licitatório para a contratação do objeto do convênio, realizada pelo "Comitê Diretor", conforme previsto no item 12.2.3 da Cláusula Décima-Segunda do Termo de Convênio nº 018/2004/0019;

c) apresentação de relatórios de acompanhamentos e fiscalizações efetuadas nas obras pelo "Comitê Diretor", conforme previsto no item 12.2.4 da Cláusula Décima-Segunda do Termo de Convênio nº 018/2004/0019;

d) manifestação do "Comitê Diretor" sobre os aditamentos contratuais efetuados para a realização da obra, conforme previsto no item 12.2.6 da Cláusula Décima-Segunda; e

e) apresentação de cópia integral e legível da prestação de contas final do Convênio nº 018/2004/0019, bem como do parecer emitido pela aérea técnica da Infraero sobre a análise e aprovação das referidas contas, conforme previsto na Cláusula Décima-Sexta do Termo de Convênio nº 018/2004/0019.

11.2.1.

Justificativas do Gestor

Na justificativa apresentada, a Superintendência de Controladoria, por meio do Despacho nº 43/DFCT/2007, de 07 de maio de 2007, informou que:

"(...) por meio do Ato Administrativo nº 489/DA/2007, de 23/03/2007, foi designada Comissão com o objetivo de avaliar e aprovar, se for o caso, a prestação de contas do Termo de Convênio nº 018/2004/0019.

Em contato verbal mantido nesta data com o Presidente da Comissão, Sr. Rogério Luís Mattos Neno, fomos informados de que a Comissão apresentará Relatório, até 27/05/2007, tendo em vista que o prazo inicial de 30 (trinta) dias, a contar da data de instalação da Comissão, foi prorrogado pelo Sr. Presidente da INFRAERO, por mais 30 dias.

Aproveitamos a oportunidade para reiterar, conforme já informado por meio do Despacho nº 168/DFCT(CTPA)/2006, de 12/12/2006, que a atuação desta Superintendência na gestão do Termo de Convênio supracitado referiu-se, exclusivamente, às ações relativas à necessária cessão de área patrimonial ao Município de Várzea Grande para que se possibilitasse a ampliação da Avenida 31 de março.

Em consequência, esta Superintendência não dispõe de elementos para subsidiar resposta às questões levantadas por meio do documento da referência."

11.2.2.

Análise da Auditoria

Em relação ao assunto é oportuno ressaltar que os mesmos questionamentos já haviam sido formulados por esta Ciset-MD, mediante o Ofício nº 11050/2006/GEAUD/CISET-MD, de 4 de dezembro de 2006. E, em resposta, o Gestor, por meio da CF nº 357/PRAI/2007, de 10 de janeiro de 2007, encaminhou informações levantadas pela Diretoria Financeira, sendo que o conteúdo dessas informações não atenderam ao objetivo da solicitação formulada. Da mesma forma, a justificativa agora apresentada não traz qualquer elemento passível de análise por parte desta equipe de auditoria.

Mesmo a alegação de dilação do prazo para avaliação da prestação de contas

carece, em princípio, de amparo normativo, pois consta que o convênio vigeu até 30 de junho de 2006. Assim a convenente tinha até a 30 de setembro de 2006, para apresentar a prestação de contas e, por conseguinte, a concedente tinha até a data de 30 de novembro de 2006 para manifestação final sobre a referida prestação de contas.

Da análise da documentação encaminhada, por meio da CF nº 357/PRAI/2007, de 10 de janeiro de 2007, constata-se que até o momento, não foram designados os componentes do "Comitê Diretor", conforme estabelecido no item 6.2.5 da Cláusula-Sexta e, em consequência, não foram produzidos os relatórios de acompanhamento e fiscalizações efetuadas nas obras pelo "Comitê Diretor", conforme previsto no item 12.2.4 da Cláusula Décima-Segunda do referido convênio.

11.2.3. Conclusão da Auditoria

O Gestor concorda com as falhas apontadas pela auditoria. Nos esclarecimentos prestados alega não dispor de elementos para subsidiar os questionamentos suscitados. O descumprimento, por parte da Infraero, das cláusulas avençadas no Convênio nº 018/2004/0019 está evidente. Permanece a ressalva.

Potenciais responsáveis pelas falhas detectada

NOME	CPF	CARGO/FUNÇÃO
Adeanaueher Figueira Nunes	031.193.352-15	Presidente da Infraero, em exercício. Responsável por aprovar o termo de convênio e por não ter nomeado o representante do Comitê Diretor.
Frederico de Queiroz Veiga	032.652.348-00	Diretor de Engenharia, em exercício. Responsável por aprovar o termo de convênio e por não ter nomeado o representante do Comitê Diretor.

11.2.4. Recomendação

Propomos recomendar à administração da Infraero que obtenha a prestação de contas final do convênio nº 018/2004/0019 e, sobre ela, se manifeste de forma definitiva. E, caso não obtenha êxito, providencie, junto ao município inadimplente, a devolução dos recursos da empresa, bem como determine a apuração de responsabilidades pela omissão no dever acompanhar e fiscalizar a execução do mencionado convênio.

11.3. Constatações

Na execução do Convênio nº 0001-CI/2005/0002, verificamos:

a) pagamentos de despesas realizadas fora do seu prazo de vigência, além de aditivos ao convênio quando esse se encontrava com o prazo de vigência expirado (vigência final em 31/03/2006 e aditivo de prorrogação de prazo em 04 de julho de 2006);

b) que do Termo do Convênio e de Aditivo não consta a assinatura do Interveniante (representante do Governo do Distrito Federal). Trata-se de órgão convenente pertencente à esfera de Governo do Distrito Federal; e

c) Ausência da prestação de contas final dos primeiros 12 meses de execução do convênio, conforme previsto na Cláusula Décima Primeira.

11.3.1. Justificativas do Gestor

Até a data desta Solicitação de Auditoria Final não houve manifestação da Entidade a respeito das falhas constantes das alíneas "a" e "b" anteriores.

Com relação a falha apontada na alínea "c", mediante o Despacho nº 027/SEBR(SEBR-4)/2007, de 20 de abril de 2007, informou:

"... que foi encaminhado a CF nº 128/SRBR(SEBR)/2007, ao Diretor de Apoio Logístico do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, solicitando documentação correspondente a prestação de contas repassadas referente ao Termo

11.3.2. **Análises da Auditoria**

a) Nos exames procedidos na documentação do mencionado convênio, verificamos que esse foi firmado em 31 de março de 2005, com duração de 12 (doze) meses para a execução do objeto, podendo ser prorrogado por um período de até 60 (sessenta) meses, mediante mútuo acordo entre as partes, por meio de instrumento legal (Termo Aditivo), nos termos da Lei nº 8.666/93 e da Instrução Normativa STN nº 01/97. Ocorre que o vencimento do referido instrumento de convênio se deu em 31 de março de 2006 e, somente em 04 de julho de 2006, foi assinado o aditivo de prorrogação para mais 12 (doze) meses de vigência. No período de 01 de abril a 03 de julho de 2006, a execução do convênio continuou sem o devido respaldo legal, ou seja, contrariando o disposto no item V do art. 8º da IN/STN nº 01/1997, in verbis:

“Art. 8.º É vedada a inclusão, tolerância ou admissão, nos convênios, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade do agente, de cláusula ou condições que prevejam ou permitam:

(...)

- realização de despesa em data anterior ou posterior à sua vigência;”

b) Conforme preconiza o § 5º do Art. 1º da Instrução Normativa nº 01/1997, é necessária a assinatura do representante do Governo do Distrito Federal – GDF, no termo de Convênio nº 0001-CI/2005/0002 e no Termo Aditivo nº 0001-CI/2006/0002, como a seguir:

“Art. 1º...

...

§ 5º Na hipótese de o convênio vir a ser formalizado com órgão ou entidade dependente de ente da Federação, o Estado, Distrito Federal ou Município deverá participar como interveniente e seu representante também assinará o termo de convênio.

c) Na análise da documentação disponibilizada a equipe de auditoria para exame, não consta a referida prestação de contas, tampouco a cobrança por parte da Infraero, no sentido de que o Corpo de Bombeiro do Distrito Federal a apresentasse. Depois de questionada, já no período da auditoria, é que a Infraero encaminhou documentação ao conveniente, solicitando a prestação de contas, ou seja, mais de 01 (um) ano após o fim da vigência do Convênio em 30/03/2006.

11.3.3. **Conclusões da Auditoria**

a) Os pagamentos foram efetuados em desacordo com a legislação citada, pois o convênio não poderia ter sido aditivado, uma vez que sua vigência estava expirada.

b) Do termo de convênio e aditivo não consta a assinatura do representante (interveniente) do Governo do Distrito Federal, muito embora tenha o Comandante Geral do Corpo de Bombeiro Militar do Distrito Federal assinado o convênio e sua execução tenha ocorrido de forma pacífica.

c) O argumento apresentado pela empresa, no sentido de que foi encaminhado expediente solicitando a apresentação da referida prestação de contas não é suficiente para elidir a falha apontada, haja vista que houve flagrante descumprimento da norma legal sobre convênio, e a providência deveria ter sido tomada na época do final da vigência dos primeiros 12 (doze) meses do convênio em referência.

C2

Potenciais responsáveis pela falha detectada

<i>Nome</i>	<i>CPF</i>	<i>Cargo/Função/Motivo</i>
José Roberto Cantarino	047.170.398-23	Coordenador de Salvamento e Combate a Incêndio. Responsável por emitir a certificação de pagamento nº 16702022, pela prestação de serviços especializados em operação, com o prazo de vigência do convênio já expirada.
Raimundo Costa Ferreira Neto	151.789.601-06	Gerente de Segurança. Responsável por emitir a autorização de pagamento nº 11031274, pela prestação de serviços especializados em operação, com o prazo de vigência do convênio já expirada.

11.3.4. Recomendações

Propomos recomendar à administração da Infraero que:

a) ao examinar as prestações de contas de recursos financeiros por ela transferidos mediante convênio, observe as disposições regulamentares pertinentes sobre a matéria, em especial o disposto no inciso V do art. 8º da IN/STN nº 01/1997

b) quando firmar convênio com ente da Federação, exija a participação e assinatura do representante legal desse ente, na forma do disposto no § 5º do art. 1º da Instrução Normativa nº 01/1997; e

c) adote o procedimento de cobrança e de apuração de responsabilidades pela omissão no dever de prestar contas por parte do conveniente (Convênio nº 0001-CI/2005/0002) e, caso não obtenha êxito na cobrança, instaure o competente processo de Tomada de Contas Especial, previsto no art. 3º da IN/TCU nº 13/1996. E, ainda, apure responsabilidades pela transferência de recursos, pela Infraero, realizada fora do prazo de vigência desse convênio, bem como a assinatura de aditivo quando convênio já se encontrava com o prazo de vigência expirado (vigência final em 31/03/2006 e aditivo de prorrogação de prazo em 04 de julho de 2006).

11.4. Constatação

No Convênio nº 015/2004/0028, verificamos a existência de Planilhas Orçamentárias contendo itens com indicação de verbas (VB), em vez dos quantitativos dos serviços com os respectivos preços unitários. Os itens são:

- Item 1.0.00.0 – Mobilização – R\$ 1.410.690,56 (VB);
- item 2.0.00.00 – Instalação do Canteiro de Obras – R\$ 987.483,39 (VB); e
- item 11.0.00.00 – Desmobilização – R\$ 423.207,16 (VB).

11.4.1. Justificativa do Gestor

Instada a se manifestar, a Infraero apresentou a CF Nº 8432/DEEP(DEEP-1)/2007, de 03 de maio de 2007, com o seguinte teor:

“Encaminhamento de anexos com planilha novas discriminando os itens especificados.”

11.4.2. Análise da Auditoria

Como já analisado para a ocorrência da espécie nos processos de licitações e contratos, a indicação de verba (VB) nas planilhas de preços, em vez do quantitativo dos serviços com os respectivos preços unitários, é vedada pelo disposto no § 4º do art. 7º da Lei nº 8.666/93. Tal prática revela a fragilidade do projeto (planilhas) pela inexistência dos elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço.

Segundo Marçal Justen Filho (Comentários a Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 9ª edição, 2002, p. 126):

“O projeto deverá obrigatoriamente estimar as quantidades a serem

adquiridas. O ato convocatório deverá ater-se fielmente ao projeto. Haverá casos em que inexisterão condições técnico-científicas para definir as quantidades. Ainda nessas hipóteses, será proibida a licitação de quantidades indefinidas. Deverá promover-se uma estimativa dentro dos limites que a técnica permita formular. Se no curso do contrato, verificar-se a inadequação dos cálculos, serão adotadas as providências adequadas. Se os quantitativos forem insuficientes, realiza-se uma alteração no contrato ou nova licitação; se excessivos, a Administração arcará com o seu custo."

Como se vê, é necessário que a administração defina adequadamente o objeto a ser licitado, inclusive quanto a quantitativos, não permitindo apenas a inclusão de limite máximo de serviços a serem contratados, em face da vedação constante no § 4º da Lei 8.666/93.

11.4.3. Conclusão de Auditoria

Os esclarecimentos apresentados pelo Gestor são insuficientes para elidir a falha apontada. Muito embora tenha apresentado planilhas detalhando os quantitativos, a planilha completa deveria ter sido elaborada na fase da análise do projeto, antes de se firmar o convênio. Por isso entendemos conveniente enviar recomendação à Unidade, para prevenir ocorrências da espécie em convênios futuros.

Potenciais responsáveis pela falha detectada

Nome	CPF	Cargo/Função/Motivo
Mário Jorge Moreira	598.753.997-87	Gerente de Coordenação de Empreendimentos – EPEP. Responsável por propor a aprovação do termo de convênio com o projeto básico contendo indicação de verba (VB), em vez dos quantitativos dos serviços com os respectivos preços unitários.
Ibernon Martins Gomes	257.234.561-72	Gerente de Empreendimento. Responsável por propor a aprovação do termo de convênio com o projeto básico contendo indicação de verba (VB), em vez dos quantitativos dos serviços com os respectivos preços unitários.
Eleuza Terezinha M. S. Lores	369.876.387-72	Diretora de Engenharia. Responsável por autorizar a celebração do convênio com o projeto básico contendo indicação de verba (VB), em vez dos quantitativos dos serviços com os respectivos preços unitários.
Edilberto Teles Strotheau Corrêa	000.075.602-49	Superintendente de Segurança Aeroportuária. Responsável por autorizar a celebração do convênio com o projeto básico contendo indicação de verba (VB), em vez dos quantitativos dos serviços com os respectivos preços unitários.
Carlos Wilson Campos	073.008.591-00	Presidente da Infraero. Responsável por ratificar o termo de convênio e autorizar a celebração do convênio com o projeto básico contendo indicação de verba (VB), em vez dos quantitativos dos serviços com os respectivos preços unitários.

11.4.4. Recomendação

Propomos recomendar à administração da Infraero que, ao celebrar convênios, defina adequadamente os quantitativos de materiais e serviços de acordo com as previsões do projeto, com vista a evitar o descumprimento do contido no § 4º do art. 7º da Lei nº 8.666/93.

11.5. Constatação

Ausência de planilha complementar, quando da celebração do Termo Aditivo nº 076/2006/0028 ao Convênio 015/2004/0028, para readequação dos seguintes itens da planilha inicial: 2 - quantitativos de serviços do grupo "readequação e complementação do projeto" do Plano de Trabalho; 3 - reprogramação do cronograma de desembolso, ajustado à programação de obras; 4 - inclusão do valor referente a parcela de previsão de reajustamento, no valor de R\$ 18.922.439,30.

11.5.1. **Justificativa**

Instada a se manifestar, a Infraero apresentou a CF Nº 8432/DEEP(DEEP-1)/2007, de 03 de maio de 2007, com o seguinte teor:

"Encaminhamento de anexos com planilha nova discriminando os itens especificados".

11.5.2. **Análise da Auditoria**

O Termo Aditivo nº 076/2006/0028, para adequar o valor do termo de convênio inicial, prevê: reconhecer os reajustes pagos até o mês de abril/2006, no valor de R\$ 1.163.170,80, e provisionar o valor dos reajustamentos incidentes sobre os saldos a executar no valor de R\$ 17.759,268,50. O valor do aditivo foi de R\$ 18.922.279,14, passando o convênio de R\$ 73.355.908,96 iniciais para R\$ 92.278.188,10.

Sobre esse assunto a auditoria questionou a entidade no sentido de que essa apresentasse a planilha complementar dos R\$ 18.922.439,30 aditivados, haja vista a inexistência dessa peça na composição do processo, na fase de análise e aprovação do referido termo aditivo.

Muito embora conste do processo o memorial de cálculo de reajustamento, conforme previsto no termo de convênio inicial, a auditoria entende necessário a inclusão dessa nova planilha no processo, para demonstrar com maior clareza a aplicabilidade desses novos índices, deixando assim transparente a nova composição de preços unitários e globais atualizados do objeto do convênio.

11.5.3. **Conclusão da Auditoria**

Os esclarecimentos apresentados pelo Gestor não são suficientes para elidir a falha apontada pela auditoria. Muito embora tenha apresentado planilhas detalhando os quantitativos, essa planilha complementar deveria ter sido inserida no processo na fase de avaliação e aprovação do referido termo aditivo ao convênio.

Potenciais responsáveis pela falha detectada

<i>Nome</i>	<i>CPF</i>	<i>Cargo/Função/Motivo</i>
Geraldo Moreira Neves	205.913.813-20	Superintendente de Controle Empresarial. Responsável por ratificar o termo aditivo de convênio, sem que constasse a planilha complementar com quantitativos de serviços; reprogramação do cronograma de desembolso; e inclusão do valor referente a parcela de previsão de reajustamento.
Eleuza Terezinha M. S. Lores	369.876.387-72	Diretora de Engenharia. Responsável por ratificar o termo aditivo de convênio, sem que constasse a planilha complementar com quantitativos de serviços; reprogramação do cronograma de desembolso; e inclusão do valor referente a parcela de previsão de reajustamento.
José Carlos Pereira	022.657.029-49	Presidente da Infraero. Responsável por ratificar o termo aditivo de convênio, sem que constasse a planilha complementar com quantitativos de serviços; reprogramação do cronograma de desembolso; e inclusão do valor referente a parcela de previsão de reajustamento.

11.5.4. **Recomendação**

Propomos recomendar à administração da Infraero que, ao aditar convênio, demonstre, por intermédio de planilhas complementares, com os índices de reajuste aplicados e os preços unitários e globais atualizados, em cumprimento ao disposto no inciso II, § 2º, art. 7º da Lei nº 8.666/93.

11.6.

Constatação

O Convênio nº 015/2004/0028 teve prazo de execução de 61 meses, o que contraria o estabelecido no inciso II, do art. 57 da Lei 8.666/93.

11.6.1.

Justificativa do Gestor

Instada a se manifestar, a Infraero apresentou a CF Nº 8432/DEEP(DEEP-1)/2007, de 03 de maio de 2007, com o seguinte teor:

"A Lei 8.666/93, Art. 116, caput, estabelece que as suas disposições aplicam-se "no que couber", aos convênios, acordos, ajustes...

No Art. 57 Inciso II, da Lei 8.666/93, trata de prazo dos 'contratos' de fornecimento contínuo:

II – a prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração, limitada a sessenta meses. Assim, entendemos que o dispositivo contido no Inciso acima, não se aplica aos Convênios."

11.6.2.

Análise da Auditoria

O que se questionou foi a legalidade para se estender o prazo de vigência de execução do convênio de 60 para 61 meses, mediante o Termo Aditivo nº 076/2006/0028, item 1.1.7, "Aditar o prazo de vigência do Convênio em 01 (um) mês, em decorrência contida no subitem 1.1.6, passando para: Início 18/06/2004 – Término 18/07/209".

Nos termos do art. 6º da IN/STN nº 01/1997, o "O preâmbulo do termo de convênio conterá a numeração seqüencial; o nome e o C.G.C. dos órgãos ou entidades que estejam firmando o instrumento;...a finalidade, a sujeição do convênio e sua execução às normas da Lei nº 8.666, de 21.06.93, no que couber, bem como do Decreto nº 93.872, de 23.12.86, e a esta Instrução Normativa."

Como se vê, o prazo máximo de duração dos instrumentos de Contratos/Convênios firmados pela União com entes públicos ou privados, é de sessenta meses, não podendo exceder a esse limite, tendo em vista o estabelecido no inciso II do art. 57 da Lei nº 8.666/93, conforme já relatado.

11.6.3.

Conclusão da Auditoria

Não concordamos com o argumento apresentado pela Infraero, de que o inciso II do art. 57 da Lei nº 8.666/93 não se aplica aos convênios, haja vista que a Instrução Normativa STN nº 01/1997, no seu 6º é bem clara ao mencionar que os convênios, no que concerne a sua execução, sujeitar-se-ão às normas contidas na Lei nº 8.666/93 e no Decreto nº 93.872/86.

Potenciais responsáveis pela falha detectada

Nome	CPF	Cargo/Função/Motivo
Geraldo Moreira Neves	205.913.813-20	Superintendente de Controle Empresarial. Responsável por ratificar o termo aditivo de convênio contendo prazo de execução de 61 meses.
Eleuza Terezinha M. S. Lores	369876387-72	Diretora de Engenharia. Responsável por ratificar o termo aditivo de convênio contendo prazo de execução de 61 meses.
José Carlos Pereira	022.657.029-49	Presidente da Infraero. Responsável por ratificar o termo aditivo de convênio contendo prazo de execução de 61 meses.
Josefina Valle de Oliveira Pinha	185.527.571-68	Procuradora-Geral. Responsável por ratificar o termo aditivo de convênio contendo prazo de execução de 61 meses.

11.6.4.

Recomendação

Propomos recomendar à Administração da Infraero que, ao celebrar convênios, observe o prazo máximo de vigência previsto no inciso II do art. 57 da Lei 8.666/93.

X – REGULARIDADE DOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS

12. Examinamos dezessete processos de licitação e dispensa, no valor total de R\$ 18.796.402,23. Dos exames realizados constatamos, nos processos a seguir relacionados, as seguintes falhas:

13. **Processos examinados**

Modalidade/Número	Objeto	Valor R\$ 1,00
Concorrência 007/SRBR/SBBR/2006	Contratação de empresa especializada em obras e serviços de engenharia para construção das pistas de acesso às comissárias, teca, concessionárias, locadoras e estacionamento de veículos no aeroporto internacional de Brasília – Presidente Juscelino Kubitschek, em Brasília.	5.462.780,16
Concorrência 006/ADGR-4- SBKP/2006	Contratação de serviços e obras de engenharia necessários à construção de estação de tratamento de esgoto do Aeroporto Internacional de Viracopos em Campinas - SP.	2.000.633,36
Concorrência 48/ADGR-4- SBKP/2006,	Contratação de empresa para prestação de serviços de engenharia, com fornecimento de equipamentos e materiais de infra-estrutura, para implantação da subestação de distribuição secundária SE-003/SDS e do alimentador em média tensão da estação de tratamento de esgoto, compreendendo em construção de redes subterrâneas de dutos, base de concreto, elaboração de estudo de coordenação e seletividade do sistema elétrico de média tensão, comissionamento de subestação, com calibração e parametrização de relés de proteção no Aeroporto Internacional de Viracopos/Campinas.	3.125.177,82,
Concorrência 002/SRBR/SBUR/2006	Contratação de empresa especializada na execução de obras e serviços de engenharia para reforma e ampliação do terminal de passageiros do Aeroporto de Uberaba – MG.	4.793.983,74
Dispensa 009/DAAG/SEDE/2006	Contratação da execução dos serviços de engenharia para recuperação emergencial da pista de pouso e decolagem 17R/35L do Aeroporto Internacional de Congonhas, São Paulo-SP.	1.663.914,00
Dispensa 084/DAAG/SEDE/2006	Contratação dos serviços de advocacia na defesa dos interesses da INFRAERO em Dissídio Coletivo junto ao Tribunal Superior do Trabalho, proposta pelo Sindicato Nacional dos Empregados em Empresas Administradoras de Aeroportos.	9.300,00
Dispensa 073/DAAG/SEDE/2006	Contratação do Escritório Russomano Advocacia para defesa dos interesses da INFRAERO, relacionados co Ação Trabalhista Movida por Rodolpho Emílio Pereira da Silva.	3.200,00
Tomada de Preços 003/SRBE/SBMA/2006	Contratação das obras de Engenharia de infra -Estrutura para instalação do balizamento noturno na pista de pouso e decolagem do Aeroporto de Marabá/PA.	959.005,15
Inexigibilidade 025/ADGL-4/2006	Concessão de uso de área para instalação de Stand, destinado à promoção, divulgação e comercialização de bijouterias no TPS 1 do Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro/Galeão - Antonio Carlos Jobim.	12.000,00
Inexigibilidade 015/ADGL-4/2006	Concessão de área para utilização de 01 (um) veículo publicitário, FL2C-007-GI-E1-008, medindo 8,00m x 3,00m, localizado na Via de Acesso do Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro/Galeão – Antonio Carlos Jobim, destinado a veiculação publicitária de terceiros.	48.000,00
Inexigibilidade 025/ADGL-4/2006	Área destinada a escritório de apoio a atividade de agenciamento de carga aérea, localizada no cixo 05-06/C-E, do prédio administrativo do terminal de logística de carga do Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro/Galeão – Antonio Carlos Jobim.	30.960,00

Inexigibilidade 039/ADGL/SRLG/2006	Contratação de serviço de manutenção para equipamentos de raios-X	257.100,00
Inexigibilidade 016/ADGL-4/2006	Concessão de área para utilização de 4 (quatro) totens publicitários, medindo 0,91m x 1,22m, cada totem, localizados nos Terminais de Passageiros nº 01 e 02 do Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro/Galeão – Antonio Carlos Jobim, destinado à veiculação publicitária de terceiros.	33.600,00
Inexigibilidade 017/ADGL-4/2006	Concessão de área para utilização de 1 (um) painel publicitário: GL12-065-PTR-234, medindo 6,00m x 1,25m, localizado no terminal de passageiros nº 1 do Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro/Galeão – Antonio Carlos Jobim, destinado à veiculação publicitária de terceiros.	21.600,00
Inexigibilidade 015/ADRF/SBRF/COM/2006	Veiculação de publicidade própria e de terceiros, através de 04 (quatro) placas, medindo cada uma 6,00m x 2,00m, totalizando 48,00m², localizadas no 1º pavimento da parte externa do aeroporto entre o Edifício Garagem do Aeroporto Internacional do Recife/Guararapes – Gilberto Freyre.	28.800,00
Inexigibilidade 008/DAAG/SEDE/2006	Contratação do Prof. Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, para ministrar o curso corporativo de licitações, em Recife e Rio de Janeiro, para o período de 05 e 06 e 10 e 11/05/2006.	28.000,00
Inexigibilidade 010/DAAG/SEDE/2006	Atendimento aos serviços de alimentação – café da manhã, almoço e jantar – dos alunos matriculados pela Infraero nos cursos de formação do CNS 005 e AIS 005, e cursos de atualização técnica oferecidos pelo Instituto de Controle do Espaço Aéreo – ICEA.	318.348,00

13.1.

Constatação

Verificamos que no item 5.5 dos editais dos processos licitatórios a seguir relacionados estão contidas exigências concernentes à qualificação técnica que, no entendimento desta Equipe de Auditoria, extrapolam as exigências previstas na Lei de Licitações, especificamente o disposto no § 5º do art. 30 da Lei 8.666/93, e são interpretadas como restrição à competitividade do certame, conforme especificado nos subitens a seguir:

Concorrência n.º 002/SRBR/SBUR/2006:

- d.1) – Execução de estrutura metálica em aço estrutural – ASTM, **no mínimo 14.000,00 kg;**
- d.2) – Instalações elétricas em média e baixa tensão, **no mínimo de 250 KVA;**
- d.3) – Instalação de rede de telemática, **no mínimo 15.000,00m;**
- d.4) – Instalação de esquadrias de alumínio com revestimento tipo “pele de vidro”, **no mínimo 150 m²;**
- d.5) – Instalação de sistema de climatização tipo “split”, **no mínimo 8 cj;**
- d.6) – Fornecimento e montagem de esteira de bagagem semelhante à especificada em projeto;
- d.7) – 400 m² de cobertura metálica com tratamento termo-acústico;
- d.8) – 150 m² de forro metálico;

Concorrência n.º 48/ADGR-4-SBKP/2006:

- b.2.2.1 – instalação, montagem, testes e comissionamento de subestação de energia composta por disjuntores e chaves seccionadoras isoladas em gás SF6, classe de tensão **15 Kv ou superior;**
- b.2.2.3 – lançamento, testes e energização de cabos de energia classe de tensão **8,7/15 Kv ou superior.**
- b.2.2.4 – instalação de bancos de baterias com capacidade **mínima de 75 Ah/10 horas**

Concorrência em andamento n.º 007/SRBR/SBBR/2006:

- e.1) - Atestado da empresa, claramente explícito, de ter executado obra com aterramento compactado, em **quantidade mínima de 4.200 m³**;
- e.2) - Atestado da empresa, claramente explícito, de ter executado obra com sub-base de solo brita -CBR>20%, em **quantidade mínima de 1.100 m³**;
- e.3) - Atestado da empresa, claramente explícito, de ter executado obra com base de brita graduada simples, em **quantidade mínima de 3.000 m³**;
- e.4) - Atestado da empresa, claramente explícito, de ter executado obra com concreto betuminoso usinado a quente, em **quantidade mínima de 1.000m³**;
- e.5) - Atestado da empresa, claramente explícito, de ter executado obra com dreno de pavimento instalado, inclusive brita manta geotêxtil, tubo perfurado e tubo de ligação, em **quantidade mínima de 1.200m**;
- e.6) - Atestado da empresa, claramente explícito, de ter executado obra com assentamento de tubos de concreto armado, tipo PA-2, com diâmetro nominal igual ou maior que 600 mm, em **quantidade mínima de 800m**.

13.1.1.

Justificativa do Gestor

Mediante a CF nº 1917/SRBR/2007, de 16 de maio de 2007, o gestor assim se manifestou sobre a Concorrência n.º 02/SRBR/SBUR/2006:

"Novamente os critérios adotados para qualificação técnica foram condizentes com o grau de complexidade que o projeto requer, os quais ressaltamos a necessidade imperiosa de executar as obras e serviços de engenharia com o terminal de passageiros do aeroporto em funcionamento. Alia-se a isso necessidade de atender normas internacionais de aviação para os sistemas elétricos, comunicação e eletromecânicos, além da estrutura metálica e revestimentos nobres."

Concorrência nº 48/ADGR-4-SBKP/2006:

Mediante a CF nº 4558/SR(EGGR)2007, de 15 de maio de 2007, o gestor assim se manifestou sobre a Concorrência nº 48/ADGR-4-SBKP/2006:

"Ao contrário do suposto, o número grifado não se referem a quantitativos e sim qualitativos, pois 15 kV e 8,7/15kV são grandezas que exprimem os níveis ou classes de tensão (no caso, média tensão, segundo normas técnicas) de um sistema elétrico de potência, o primeiro adotado para os equipamentos que são projetados e construídos com isolamento adequada para operarem em sistemas de distribuição usualmente aplicados em redes urbanas e em indústrias, conforme norma ABNT NBR 6146:1980, e o segundo adotado para classificar a isolamento de cabos de potência com isolamento extrudada, conforme norma ABNT NBR 6251:2000.

Destaque-se, também, as definições constantes na Resolução ANEEL nº 505, de 26.11.2001, entre elas a de "XXI Tensão Nominal (TN): valor eficaz de tensão pelo qual o sistema é projetado, expresso em volts ou quilovolts (kV)." Em relação a 75 Ah/10 horas, este número refere-se à capacidade de carga de um acumulador de energia, vulgarmente conhecido como bateria, no caso empregado no suprimento de energia para comando de subestações (disparo - "trip" e carregamento de molas de disjuntores, sinalização, alimentação de relés digitais, etc.).

Tais exigências para qualificação técnica vão ao encontro ao objeto do certame, pois este refere-se a "implantação da subestação de distribuição secundária" e a "alimentador em média tensão". Importa que o profissional responsável pela execução do objeto do presente certame possua experiência com equipamentos deste nível de tensão, e não somente na execução de instalações elétricas de baixa tensão (até 1 kV em corrente alternada, na definição da norma ABNT NBR 5410:2004). Haja vista as disposições da NR-10 do Ministério do Trabalho e Emprego, que exigem que os serviços em eletricidade sejam realizados por profissionais devidamente qualificados e

habilitados para tal.”

Concorrência n.º 007/SRBR/SBBR/2006:

Mediante CF 1917/SRBR/2007, de 16 de maio de 2007, o gestor assim se manifestou sobre a Concorrência n.º 007/SRBR/SBBR/2006:

“É fato que a Administração Pública, representa aqui pela autoridade hierárquica competente, visa tão somente a seleção de proposta mais vantajosa para a contratação das obras e serviços de engenharia de pavimentação no Aeroporto de Brasília – DF. Entenda-se que a proposta mais vantajosa é aquela em que a Administração julgue ter demonstrado critérios que propiciem qualidade aliada ao menor preço para execução do objeto.

Como cita o Dr. J. Cretella Júnior em “Das Licitações Públicas”, temos a definição da proposta mais vantajosa para a Administração Pública:

“(…) é o meio mais idôneo para possibilitar contratos mais vantajosos para o Estado, o que se dá, conforme os princípios que regem a lei da oferta e da procura; em segundo lugar, pelo fato de colocar a salvo o prestígio administrativo, escolhendo não o preferido, mas aquele que, objetivamente, fez a melhor proposta.

(…)

Mais vantajosa não é a proposta de menor preço, mas a que se apresente mais adequada, mais favorável, mais consentânea com o interesse da Administração, observadas, sem dúvida, outras condições como o prazo, o pagamento do preço, a qualidade, o rendimento.”

Em vista disso, é que a Administração é autônoma para definição do que lhe interessa, dentro da legalidade, e soberana na explicitude do que caracteriza a melhor proposta, aliando-se preço, prazo e qualidade ao objeto a contratar.

Logo, não se pode prescindir da comprovação de capacidade técnica-operacional da empresa, por ser este elemento que demonstra a aptidão da empresa em executar o objeto com características similares às aquelas apresentadas em atestado técnico da empresa e, uma vez que a exigência não é de observação ímpar no meio técnico, esta tem respaldo legal diante da Lei 8.666/93.

Veja o que cita a Lei 8.666/93 em sua Seção II:

“Art. 30 – A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

(…)

II – comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

(…)

§ 1º A comprovação de aptidão referida no inciso II do caput deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a:

I – capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para a entrega da proposta, **profissional de nível superior** ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos;

(…)

§ 2º As parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo, mencionadas no parágrafo anterior, serão definidas no instrumento convocatório.

§ 3º Será sempre admitida a comprovação de aptidão através de certidões ou atestados de obras ou serviços similares de complexidade tecnológica e operacional

equivalente ou superior.

À despeito desse artigo, discorreremos alguns pensamentos jurídicos, jurisprudências e doutrinas que regem a matéria:

Nas palavras do professor Adilson Abreu Dallari:

"(...) só se pode exigir, e não se pode deixar de exigir, tudo aquilo que figurar como exigência ou condição de habilitação no edital da concorrência."

Também mostram-se oportunas as lições do professor Airton Rocha Nóbrega:

"É legítima e cabível a postura da Administração que, em razão do grau de complexidade da licitação, delibera no sentido de não admitir a participação de todos quanto assim queiram, mas apenas daqueles que preenchem requisitos compatibilizados ao objeto do certame. O direito de participar de uma licitação, pois, não constitui uma garantia absoluta e inquestionável de qualquer pessoa ou empresa. Apenas os que atendem às exigências feitas justificadamente pela Administração podem invocar o seu direito subjetivo de ingressarem no certame e formularem as suas propostas."

O ilustre doutrinador Eros Grau já advertiu:

"(...) não é possível, a pretexto de radical entronização do princípio da isonomia, sacrifique-se o interesse público."

Assim, não é permitido à Administração, em nome da ampliação do universo de proponentes, comprometer a garantia de boa execução do futuro contrato, com sérios prejuízos ao interesse público.

Se a licitação destina-se a contratar a construção de obra de vulto, seria irracional considerar qualificada para realizá-la uma empresa que só houvesse enfrentado obras diminutas. Daí a atuação anterior do licitante, que demonstra sua capacidade técnico-operacional, dever ter sido adquirida em obra com dimensão compatível com a posta em licitação.

Como se extrai da lei em exame e inicialmente exposto, à luz da Constituição Federal, não será permitido ao administrador estipular condições para fins de qualificação técnica que restrinjam a ampla participação de licitantes em certame. Por outro lado, deverá contratar tão somente aquele que comprove deter condições de executar o objeto licitado, em respeito ao interesse público. Inexistirá restrição ao caráter competitivo quando o edital se limitar a instituir, para todas as empresas licitantes, condições razoáveis referentes ao objeto licitado, na forma do disposto no art. 30 da Lei 8.666/93.

Isso pode ser perfeitamente observado pela complexidade da obra em questão, uma vez que envolve no mesmo empreendimento construção de pavimento, drenagem superficial e subterrânea, ações ambientais, emprego de materiais e tecnologias nobres da construção civil.

Daí, percebe-se a atuação da empresa em áreas diversas especialidades da engenharia civil, cuja exigência de planejamento e logística são imprescindíveis ao exercício satisfatório dos profissionais e empresa.

O art. 30, § 3º, admite que a experiência anterior em execução de obra seja comprovada por meio de atestado que demonstre a similitude entre aquela e o objeto licitado, em termos de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior.

Conforme discorrido no início do presente parecer, conquanto haja interesse público na participação em licitações públicas do maior número possível de interessados, é evidente que a Administração não pode arriscar-se em contratações temerárias. Celebrar contrato em condições vantajosas significa, também, firmá-lo com quem tenha condições de cumpri-lo satisfatoriamente.

Desta forma, propostas formuladas por quem não reúna aptidão mínima à garantia da consecução do objeto do futuro contrato não interessam. A doutrina pátria enfatiza a relação direta entre a fase preliminar – habilitatória – da licitação pública e a regular execução do ajuste que resultará o certame:

"Justifica-se pois a futura contratação não pode ser feita com qualquer sujeito,

(2

mas apenas com o qualificado, isto é, o regularmente estabelecido, idôneo, técnica e economicamente capaz de cumprir as obrigações avençadas. Daí a etapa preliminar da licitação, voltada a desde logo descartar as propostas inúteis, pois formuladas por quem não esteja qualificado para contratar."

Não basta, assim, as licitantes demonstrar que em um contrato executaram o o serviço "X", em outro o serviço "Y" e num terceiro o "Z". Extrai-se da complexidade da obra que se faz absolutamente imprescindível ao interesse público in casu que o licitante demonstre saber planejar e realizar todas estas atividades a um só tempo, de forma que possibilite a execução do trabalhos.

A razoabilidade consiste na relação de congruência lógica entre as situações de fato e os atos administrativos. Para averiguação desta congruência é imprescindível e inerente a proporcionalidade para que se constate a adequação das medidas tomadas com a sua necessidade.

Vale relacionar o ensinamento de Geral Ataliba que vem demonstrar a razoabilidade em tela:

"A realização de obras públicas, atualmente, requer não só a técnica e a artepeculiares ao exercício da engenharia – mas também a um suporte empresarial compatível com as sofisticadas exigências do mundo moderno. Não basta, portanto, um quadro de profissionais para realização de uma obra de engenharia. Há necessidade de que o trabalho – na forma do estilo exigido pelas organizações modernas – seja cooperativo. Isto quer dizer que se haverão de combinar trabalhos de diversos profissionais, de variadas áreas para, produzirem o resultado final da obra."

O ilustre administrativista Adilson Abreu Dallari também tece comentários a esse respeito, senão vejamos:

"(...) do ponto de vista da capacidade técnico-operacional, a soma das parcelas não é igual ao produto. Dizendo melhor: uma empresa apta para realizar diversas pequenas obras, nem por isso está capacitada para enfrentar uma grande obra, de porte equivalente à somatória do volume das diversas pequenas obras."

São diferentes os meios para comprovar aptidão para executar diversas obras simultaneamente, dos meios necessários para enfrentar uma obra de porte considerável.

Um eventual erro cometido em uma das pequenas obras não comprometem as demais, mas o erro cometido no desenvolvimento de uma obra de maior vulto pode comprometer todo o trabalho.

Dois fatos se destacam no escopo do projeto em questão: a) adoção dos serviços mais relevantes técnica e economicamente como exigência para comprovação da qualificação técnica, logicamente excluídos aqueles singulares; e b) intervenção da logística do empreendimento para com o tráfego pesado e trânsito denso nas vias de acesso ao aeroporto.

Assim, entende-se que a explanação supra explique a adoção dos critérios técnicos para seleção dos itens de atestado de capacidade, seja da empresa ou até mesmo dos profissionais, segundo uma visão holística do projeto.

Com efeito, a licitação teve seu Edital retirado por 25 empresas e apresenta até o momento a participação de 12 empresas interessadas no objeto; isso, por si só, demonstra a ampla concorrência que o teor do Edital propiciou."

13.1.2.

Análise da Auditoria

Concernente as exigências contidas no Edital nº 002/SRBR/SBUR/2006, na fase de habilitação as empresas Construtora Guia Ltda, Pedro Umberto Carneiro – Procalco Projetos, Cálculos e Construções e Construtora Mello de Azevedo S.A. Impugnaram os termos do Edital em referência, especificamente quanto às restrições contidas no item 5.5.d.

Especificamente sobre quantitativos mínimos, a empresa Construtora Guia Ltda,

discorre sobre as regras do presente processo e questiona sobre a exigência de comprovação, através de atestados técnicos, de quantidades mínimas de cada um de seus itens, alegando que, de acordo com o inciso I do § 1º do art. 30 da Lei 8.666/93, é vedada a exigência de quantidades mínimas ou prazos máximos.

A Comissão de Licitação analisou os questionamentos das empresas recorrentes e os julgou improcedentes, concluindo que a exigência discriminada no Edital não restringe o caráter competitivo da licitação, permitindo a participação de empresas que possuem condições de executar o objeto em sua totalidade e com qualidade desejada pela Infraero.

Discordamos do posicionamento daquela comissão uma vez que essa confunde os critérios de quantidade com os de qualidade. Dentre as exigências necessárias concernentes à qualificação técnica, avaliamos que o contido nos Editais da Concorrência nº 002/SRBR/SBUR/2006 e da Concorrência n.º 007/SRBR/SBBR/2006, em andamento, extrapolam as exigências previstas na Lei nº 8.666/93, especificamente o § 5º do art. 30, que veda a exigência de comprovação de atividade ou de aptidão com limitações de tempo ou de época ou ainda em locais específicos ou quaisquer outras não previstas nesta Lei (grifei). Segundo Marçal Justen Filho (2002, p. 314):

A Administração não tem liberdade para impor exigências quando a atividade a ser executada não apresentar complexidade nem envolver graus elevados de aperfeiçoamento. Especialmente em virtude da regra constitucional (art. 37, XXI), somente poderão ser impostas exigências compatíveis com o mínimo de segurança da Administração Pública. A regra geral é sempre a mesma: não poderão ser impostas exigências excessivas ou inadequadas. (grifei)

Como se vê a administração deverá estabelecer regras adequadas para avaliar a capacitação técnica das empresas participantes de certames licitatórios, no sentido de ampliar o universo de participação.

É dever da Administração, ao realizar procedimentos licitatórios, exigir documentos de habilitação compatíveis com o ramo do objeto licitado, especialmente aqueles que comprovem a qualificação técnica e a capacidade econômico-financeira para participar de licitação na Administração Pública. As exigências não podem ultrapassar os limites da razoabilidade e estabelecer cláusulas desnecessárias e restritivas ao caráter competitivo.

Assim, neste caso é elementar que se a empresa tem aptidão para executar estrutura metálica em aço estrutural – ASTM, **no mínimo 14.000,00 Kg** (letra d.1, do item 5.5 do Edital de Concorrência nº002/SRBR/SBUR/2006), terá a mesma aptidão para replicar esse mesmo trabalho em áreas maiores, bem assim na execução de obra com aterramento compactado, em **quantidade mínima de 4.200 m³**; obra com sub-base de solo brita – CBR>20%, em **quantidade mínima de 1.100 m³**; obra com base de brita graduada simples, em **quantidade mínima de 3.000 m³**; e obra com concreto betuminoso usinado a quente, em **quantidade mínima de 1.000m³** (Concorrência em andamento nº 007/SRBR/SBBR/2006 – item 5.5).

Alguns itens de exigência dos Editais são eminentemente restritivos à participação de empresas concorrentes, na medida em que exige quantidades mínimas de execução de certos serviços que, claramente, poderiam ser replicados por empresas que os tivesse executado em quantidades, condições ou áreas menores.

Além do mais, a comprovação de aptidão referida no inciso II do "caput" do art. 30 da Lei 8.666/93, traz que no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, terão exigências limitadas a: I - capacitação técnico-profissional - comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas essas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da

licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos. (grifo nosso).

Quanto ao alegado pelo gestor, sobre a Concorrência nº 048/ADGR-4-SBKP/2006 de que os critérios adotados são qualitativos e não quantitativos e asseverando a necessidade de "que o profissional responsável pela execução do objeto do presente certame possua experiência com equipamentos deste nível de tensão, e não somente na execução de instalações elétricas de baixa tensão (...)", contrapomos essa argumentação uma vez que o inciso I, § 1º do art. 30 da Lei 8.666/93, diz que a documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á:

"I – capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos;" (grifamos).

Nos exames procedidos no processo, verificamos que não houve comprovação técnica de que esses itens (b.2.2.1, b.2.2.3 e b.2.2.4) seriam relevantes e de valor significativo e, se assim o fosse, não poderiam ser exigidos como condição de capacidade técnico-profissional.

13.1.3.

Conclusão da Auditoria

Todos os itens contendo exigências de a licitante comprovar ter realizado anteriormente, "no mínimo", certa quantidade de serviços ou instalação de equipamentos, restringem a participação de empresas com capacidade técnica, na medida em que ignora a possibilidade de que sejam apenas replicados serviços realizados ou instalações de equipamentos idênticos em outra oportunidade. Por isso, discordamos das justificativas apresentadas pelo gestor em relação aos critérios estabelecidos para atestar a qualificação técnica, que extrapolaram os limites estabelecidos na Lei nº 8.666/93 e impuseram restrições dispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações de uma eventual contratação. Por fim, concluímos que houve inabilitação de licitantes que, caso participassem do certame, poderiam ocasionar maior vantagem na contratação pela administração. Exigências injustas não podem ser legitimadas sob o argumento de que a administração necessita de segurança maior do que a efetivamente necessária à execução do objeto a ser contratado, sob pena de descumprimento do art. 37, inciso XXI, do texto constitucional.

Potenciais responsáveis pela falha detectada

Nome	CPF	Cargo/Função/Motivo
Mariângela Pereira Neves	635.154.401-78	Coordenadora de Licitação e contratos. Responsável por aprovar os editais de Concorrência nº 002/SRBR/SBUR/2006 e nº 007/SRBR/SBRR/2006, contendo exigências de atestados com quantidades mínimas, em desacordo com § 5º do art. 30 da Lei de Licitações.
Cristina da Silva Santos	807.763.451-68	Membro Técnico da Comissão de Licitação. Responsável por aprovar os editais de Concorrência nº 002/SRBR/SBUR/2006 e nº 007/SRBR/SBRR/2006, contendo exigências de atestados com quantidades mínimas, em desacordo com § 5º do art. 30 da Lei de Licitações.
Laura Cristina de Moraes Andrade	848.530.857-34	Membro Técnico da Comissão de Licitação. Responsável por aprovar o edital de Concorrência nº 002/SRBR/SBUR/2006, contendo exigências de atestados com quantidades mínimas, em desacordo com § 5º do art. 30 da Lei de Licitações.

<i>Nome</i>	<i>CPF</i>	<i>Cargo/Função/Motivo</i>
Ângela Resende Coelho	937.218.706-20	Membro Técnico da Comissão de Licitação. Responsável por aprovar o edital de Concorrência nº 002/SRBR/SBUR/2006, contendo exigências de atestados com quantidades mínimas, em desacordo com § 5º do art. 30 da Lei de Licitações.
Carlos Alberto Villela de Andrade Filho	091.206.704-78	Superintendente Regional do Centro-Oeste. Responsável por ter homologado e adjudicado a Concorrência nº 002/SRBR/SBUR/2006, contendo exigências de atestados com quantidades mínimas, em desacordo com § 5º do art. 30 da Lei de Licitações.
João Márcio Jordão	088.083.358-01	Superintendente Adjunto da Regional Leste. Responsável por aprovar o edital de Concorrência nº 48/ADGR-4-SBKP/2006, bem como autorizar a reabertura da licitação, contendo exigências de atestados com quantidades mínimas, em desacordo com § 5º do art. 30 da Lei de Licitações.
Mauro Miranda	901.629.518-68	Presidente da Comissão de Licitação. Responsável por aprovar o edital da Concorrência nº 48/ADGR-4-SBKP/2006, contendo exigências de atestados com quantidades mínimas, em desacordo com § 5º do art. 30 da Lei de Licitações.
Sheila A.P. da C. S. Pimenta	057.929.448-06	Coordenadora de Recursos e Contratos. Responsável por aprovar o edital da Concorrência nº 48/ADGR-4-SBKP/2006, contendo exigências de atestados com quantidades mínimas, em desacordo com § 5º do art. 30 da Lei de Licitações.
José Ricardo de Almeida	677.843.217-91	Membro Técnico da Comissão de Licitação. Responsável por aprovar o edital da Concorrência nº 48/ADGR-4-SBKP/2006, contendo exigências de atestados com quantidades mínimas, em desacordo com § 5º do art. 30 da Lei de Licitações.
Erasmo Aimone Pinto Júnior	537.509.427-49	Gerente de Engenharia, por ter concordado e encaminhado para aprovação do edital de Concorrência em andamento n.º 007/SRBR/SBBR/2006, com conteúdo de exigências de atestados com quantidades mínimas, em desacordo com § 5º do art. 30 da Lei de Licitações.
Ricardo Alexandre Gois Ferreira	021.443.414-19	Coordenador de Engenharia. Responsável por concordar e encaminhar para aprovação, o edital de Concorrência em andamento n.º 007/SRBR/SBBR/2006, contendo exigências de atestados com quantidades mínimas, em desacordo com § 5º do art. 30 da Lei de Licitações.
João Batista Rodrigues	119.588.471-00	Membro Técnico da Comissão de Licitação. Responsável por aprovar o edital da Concorrência em andamento n.º 007/SRBR/SBBR/2006, contendo exigências de atestados com quantidades mínimas, em desacordo com § 5º do art. 30 da Lei de Licitações.
Carlito Ferreira do Nascimento	711.315.405-06	Membro Técnico da Comissão de Licitação. Responsável por aprovar o Edital da Concorrência em andamento n.º 007/SRBR/SBBR/2006, contendo exigências de atestados com quantidades mínimas, em desacordo com § 5º do art. 30 da Lei de Licitações.

13.1.4.

Recomendação

Propomos recomendar à administração da Infraero que se abstenha de incluir nos editais de suas licitações a exigência de quantidades mínimas de execução de obras e serviços, em itens cuja análise técnica prévia, por parte da empresa pública, possa detectar a possibilidade de sua replicação em quantidades maiores que as anteriormente realizadas pelas empresas licitantes, de forma a evitar restrições à participação de empresas interessadas no certame, que tenham

possibilidade de demonstrar a capacidade possível de realização do objeto, por meio dos recursos técnicos e humanos disponíveis.

13.2. Constatação

Ausência de comprovação, nos processos licitatórios a seguir relacionados, de realização de pesquisa de preços, o que contraria o disposto nos arts. 3º, caput; 7º, § 2º, II; e 43, IV, todos da Lei nº 8.666/93 e do Regulamento de Licitações e Contratos da Infraero: Concorrência n.º 006/ADGR-4-SBKP/2006, Concorrência n.º 048/ADGR-4-SBKP/2006, Dispensas n.ºs 009/2006, 073/2006 e 084/2006, e Tomada de Preços n.º 003/2006.

13.2.1. Justificativa do Gestor

No que se refere a Concorrência n.º 006/ADGR-4-SBKP/2006, mediante CF n.º 4027/SR(EGGR)/2007, de 11 de maio de 2007 o gestor assim se justificou:

"Na análise das propostas comerciais seguiu-se à risca as exigências contidas no Edital da Concorrência 006/ADGR-4-SBKP/2006. Conforme previsto no subitem 6.6 do edital em tela, "O valor máximo que a Infraero admite pagar para a consecução dos serviços/obras pertinentes ao objeto correspondente à soma dos valores totais dos itens relacionados no documento VCP/ETE/900.OR-162-RO (ANEXO XI), referido à data base novembro/05 é de R\$ 2.919.380,67. Dessa forma, considerando que para elaborar o orçamento de referência da Infraero, no valor de R\$ 2.919.633,36, foram utilizados preços de mercado e que o valor orçado pela licitante vencedora do certame é de R\$ 2.000.633,36, é inferior ao orçado pela Infraero, não houve infringência do Art. 3º, Art. 43, Inciso 4 e Art. 44, Parágrafo 3º da Lei 8.666/93."

Quanto à Concorrência n.º 048/ADGR-4-SBKP/2006, mediante CF n.º 4558/SR(EGGR)/2007, de 15 de maio de 2007, o gestor assim se justificou:

"Conforme previsto no subitem 6.6. do Edital em tela "O valor máximo que a INFRAERO admite pagar para a consecução dos serviços/obras pertinentes ao objeto corresponde à soma dos valores totais dos itens relacionados no documento VCP/SVI/012.OR-161-R19, referido a data base dezembro/05 é de R\$ 3.125.177,82.

Dessa forma, considerando que, para elaborar o orçamento de referência da INFRAERO, no valor supracitado, foram utilizados preços de mercado, ao abrirmos as propostas das licitantes habilitadas verificaremos os valores ofertados, e compararemos com o orçado pela INFRAERO, item a item, especialmente os de maior relevância e valor significativo, ou seja, aqueles cujo valor total do item supere a importância de R\$ 25.000,00, conforme disposto no subitem 6.6.1, valor este obtido pela aplicação do método matemático de Pareto (curva ABC) sobre todo o orçamento estimado.

Portanto, o julgamento obedecerá ao que estabelece o Art. 3º, Inciso IV, E O Art. 44, § 3º, da Lei nº 8.666/1993, conforme é previsto no Sub-item 8.4 do Edital, especialmente a sub-alínea "a.3"."

Quanto às dispensas de licitação, mediante CF N.º 8244/PRPJ/2007 de 02 de maio de 2007, informou o seguinte:

DL N.º 084/DAAG/SEDE/2006:

"A justificativa para contratação encontra-se na fundamentação retro;

Quanto à pesquisa prévia de preços se utilizou como parâmetro a tabela de Honorários da OAB/DF (doc. 06), estando o preço compatível com a referida Tabela;

O valor de R\$9.300,00, é estimativo e só haverá pagamento quando ocorrer ato processual efetivamente executado, de conformidade com a Tabela constante do Contrato firmado.

DL Nº 073/DAAG/SEDE/2006:

"Conforme mencionado na exposição desse título, a contratação decorreu do fato da existência de contratação anterior, cuja vinculação do escritório se constitui importante de forma a propiciar resultado favorável nas ações que se pretende propor.

Quanto à pesquisa prévia de preços se utilizou como parâmetro a Tabela de Honorários da OAB/DF (doc 06), estando o preço constantes do contrato compatível com referida Tabela.

O valor de R\$3.200,00, é estimativo e só haverá pagamento quando ocorrer ato processual efetivamente executado, de conformidade com a Tabela constante do Contrato firmado".

DL Nº 009/DAAG/SEDE/2006:

"Por solicitação da Auditoria interna da INFRAERO, foi juntado aos autos do processo (anexo3) planilha contratada na ocasião da contratação emergencial, comparando-a com os preços unitários do Consórcio vencedor da Concorrência 001/DAAG/SBSP/2004, da qual decorreu o TC 057/EG/2004/0024, devidamente atualizados financeiramente, de julho de 2004 até setembro de 2005, pela Coluna 37: Série AO157972: Obras Rodoviárias; da FGV (Fundação Getúlio Vargas), para a equiparação das datas-base, possibilitando assim uma comparação.

Pela Planilha (anexo3) constata-se que todos os preços unitários contratados no emergencial estão abaixo dos unitários reajustados até setembro de 2005, do TC 057/EG/2004/0024.

Desta forma, como todos os preços do TC 057/EG/2004/0024 foram oriundos da Concorrência 001/DAAG/SBSP/2004 e configurando -se como os mais vantajosos para a administração e se no emergencial, a Infraero contratou com preços ainda mais baixos que os contratados com o Consórcio . A Infraero alcançou o seu objetivo - interesse público - de atender a emergência a um preço justo e coerente com o mercado, consoante CF nº 17553/DEEP/2005.

Assim, a assertiva de que os preços estavam coerentes com o mercado, pautaram -se no comparativo dos preços emergenciais com os resultantes da Concorrência nº 001/DAAG/SBSP/2004".

Com relação a Tomada de Preços nº 003/SRBE/SBMA/2006, mediante a CF Nº 1275/SRBE/2007, de 07 de maio de 2007 e CF Nº 1342/SRBE/2007, de 16 de maio de 2007, o Gestor informou o seguinte:

"Tendo em vista a especificação dos serviços/equipamentos de balizamento, os preços adotados para elaboração do orçamento estimativo para a obra do balizamento noturno de Marabá foram formulados utilizando as estimativas de preços que compõe a TP 014/SRBE/SBSL/2002 e complementados com pesquisas de preços no mercado.

2- INTRODUÇÃO

É importante ressaltar que o balizamento noturno é um sistema aplicado às pistas de pouso/decolagem e pistas de táxis de aeroportos. Trata-se de um auxílio à navegação aérea e, por isso, torna-se um sistema singular. O sistema de balizamento é composto por conjuntos de luminárias, transformadores de isolamentos, plugues e outros acessórios. As luminárias são instaladas nas bordas das pistas de pouso/decolagem e de táxis, ligadas entre si por cabos elétricos de média tensão (de seção de 10mm², classe 3,6/6kv). O suprimento de energia para esse sistema advém de um Regulador de Corrente Constante - RCC, instalado geralmente em uma casa de força. O sistema possui, ainda, controle remoto, que utiliza cabo multipolar de 12x2,5mm² e aterramento elétrico, que utiliza cabo nu de 10mm² e hastes de aterramento em todo o perímetro da pista.

3 FORNECEDORES E PREÇOS DE MERCADO

Conforme foi descrito no item 2, a singularidade do balizamento não está somente na sua estrutura topológica, essa particularidade reflete-se também no mercado fornecedor de insumos, que encontra, de certa forma, barreiras e impedimentos legais para produzir materiais e equipamentos, uma vez que as empresas e os produtos necessitam ser certificados por organismos internacionais e nacionais. Oportunamente, pode-se exemplificar que para um dado fornecedor fabricar algum item referente a balizamento, o mesmo terá que ter seus produtos devidamente certificado em pelo menos, um dos seguintes órgãos abaixo:

a) No exterior: FAA- Administração Federal de Aviação do Departamento de Transporte dos Estados Unidos da América, ICAO – Organização Internacional de Aviação Civil, Autoridades competentes dos países membros da Comunidade Européia;

b) No Brasil: IFI- Instituto de Fomento e Coordenação Industrial.

Entretanto, os custos para certificação de determinado produto ou equipamento são consideráveis, além disso, esse procedimento requer tempo razoável. Acredita-se que, por esses motivos não existam muitos fornecedores para atender à “pequena demanda” de instalação de balizamento.

4- OBTENÇÃO DE PREÇOS PARA O ORÇAMENTO DO BALIZAMENTO DO AEROPORTO DE MARABÁ

Em razão das dificuldades que foram expostas no item 3, para compor os preços do balizamento do Aeroporto de Marabá, tomou-se como base o orçamento que foi utilizado para implantação do balizamento noturno da pista 09/27 do Aeroporto Marechal Cunha Machado, em São Luís/MA, em razão da similitude do objeto. Além dessa referência, foram utilizadas outras fontes de preço, tais como: orçamento para implantação de Sistemas de Rampa de Aproximação de Precisão – PAPI nos aeroportos de Altamira/PA, e Santarém/PA; proposta do fornecedor TECNILUX Indústria e Comércio Ltda., proposta do fornecedor Souza e Teixeira Ltda e preços do fornecedor JABU Engenharia Elétrica, através do site www.jabu.com.br.

A partir deste ponto de discussão, propõe-se estabelecer convenções, com o objetivo de facilitar as futuras análises. Assim sendo, toma-se as seguintes considerações: balizamento do aeroporto de Marabá= Balizamento-SBMA; balizamento do aeroporto Marechal Cunha Machado=Balizamento-SBSL; TECNILUX Indústria e Comércio Ltda.= TECNILUX, JABU Engenharia Elétrica =JABU; PAPI do Aeroporto de Altamira = PAPI-SBHT e PAPI do Aeroporto de Santarém=PAPI- SBSN.

5-JUSTIFICATIVA E CONSIDERAÇÕES PARA A DETERMINAÇÃO DE PREÇOS PARA O ORÇAMENTO DO BALIZAMENTO DO AEROPORTO DE MARABÁ.

Para elaboração do orçamento em questão, em março de 2006, foi adotado como base, os preços do Balizamento -SBSL. No entanto, os mesmos foram revisados em decorrência de reajustes dos preços de materiais e de mão-de-obra que foram pesquisados no mercado. A planilha de preços (Mar/2006), anexa, demonstra os preços iniciais adotados para o orçamento estimativo do Balizamento -SBMA. Descreve-se a seguir a cronologia das revisões efetuadas: Em maio de 2006, a planilha foi corrigida utilizando índices de inflação que originou a planilha rev. 01, em anexo. Em junho de 2006, antes de se enviar o processo para instauração da licitação, a planilha de preços ver. 01 foi revisada, corrigindo-se os itens de serviços que envolvem materiais derivados do cobre, após constatar-se em pesquisas realizadas na Internet o aumento do cobre e seus derivados, principalmente cabos elétricos e transformadores. O aumento está evidenciado na proposta obtida no site da JABU, conforme cópia anexa a esta justificativa. Verifica-se, por exemplo, conforme destacados, que no período de 03/2006 a 06/2006, os cabos de 10mm² e 25mm², todos de classe de tensão de 1kv, sofreram reajustes significativos, de tal forma, que a média percentual de aumento, correspondente a esses cabos é de 45,92%. Os transformadores RCC de 5kW e de

isolamento de 30/45W, tomando como referência a proposta do fornecedor TECHNILUX sofreram reajustes de 47,14% e 4,38%.

13.2.2.

Análise da Auditoria

O valor de R\$ 2.919.380,67 foi o referencial para o procedimento licitatório (Concorrência nº 006/ADGR-4-SBKP/2006) e a empresa vencedora (DT - Engenharia) ganhou com uma proposta de R\$ 2.000.633,36, ou seja, com um valor a menor de R\$ 918.747,32, correspondente a 31,47% abaixo da estimativa inicial da empresa.

Verificamos que a composição analítica de preços unitários da Infraero para a Concorrência nº 006/ADGR-4-SBKP/2006, relativa aos itens relacionados no quadro a seguir, em valores muito superiores aos ofertados pela empresa licitante vencedora do certame (DT - Engenharia), indica provável *sobrepço* de itens, em razão da ausência de pesquisa e comparativo de preços, que precede ao processo licitatório, representado, ao final da licitação, um valor total menor que os preços propostos pela licitante:

Item	Discriminação	Infraero (R\$)	DT Engenharia(R\$)	Diferença (%)
1.1	Mobilização, instalações provisórias e operação do canteiro	65.000,00	35.000,00	46,15
1.4.1	Projeto Executivo	22.500,00	9.000,00	60,00
4.2.2	Fornecimento e aplicação de forma em chapa de compensado plastificado espessura 12 mm com 3 reaproveitamentos, para concreto aparente.	85.800,00	58.344,00	32,00
4.2.3	Fornecimento e aplicação de Aço CA-50A, incluindo corte e dobra.	255.596,25	171.990,00	32,74
4.2.5	Concreto não estrutural p/estruturas sujeitas a contato c/água bruta fck 20MPA	241.500,00	172.500,00	28,57
5.7.2	Câmara de diluição de ar	50.000,00	15.000,00	70,00
6.7.8	Bomba helicoidal com vazão de 15m³	25.000,00	9.000,00	64,00
6.9	Grupo Gerador de 150/141 KVA em 380/220V com quadro de comando automático com atenuação em sala de 75 db com porta acústica.	94.500,00	64.260,00	32,00
6.10.1	Execução de montagem dos equipamentos mecânicos e grupo gerador	108.000,00	50.760,00	53,00

Outro efeito negativo em distorções dessa natureza no projeto básico, ao compor analiticamente os preços unitários, é a de que possibilitam o chamado "jogo de planilha", mecanismo que consiste em cotar alguns itens muito acima do mercado e outros muito abaixo. Assim, o valor inicial da obra fica dentro da expectativa, mas, durante a sua execução, o contrato pode ser aditivado elevando-se o valor dos itens mais caros e reduzindo-se o dos mais baratos.

Da análise desses números, concluímos que a Infraero conseguiu obter um razoável sucesso em relação ao procedimento licitatório em questão. No entanto, também podemos deduzir que, se a pesquisa de mercado tivesse sido efetuada com amplitude e cuidado, o preço inicial poderia ser menor e o preço final contratado também.

Em relação às DL Nº 084/DAAG/SEDE/2006 e Nº 073/DAAG/SEDE/2006, a Entidade se limitou a informar que utilizou como parâmetro a tabela de Honorários da OAB/DF, com o que não concordamos. O que se questiona é a ausência, no processo, de indicativo de pesquisa ou aferição de preços, de forma a demonstrar a compatibilização dos preços estimados, com os praticados no mercado.

Com referência a Dispensa nº DL Nº 009/DAAG/SEDE/2006, informou que foram tomados como referência preços utilizados em outras contratações, e que os preços estavam

C2

coerentes com o mercado, no comparativo dos preços emergenciais com os resultantes da concorrência nº 001/2004.

Quando à Tomada de Preços nº 03/SRBE/SBMA/2006, apresentou vasta justificativa, com o intuito de esclarecer a ausência de indicativo de pesquisa ou aferição dos preços. Informa que não existe muitos fornecedores para atender à pequena demanda de instalação de balizamento.

O que se questiona é a ausência, nos processos, de comprovação de pesquisa ou aferição de preços, de forma a demonstrar a compatibilização dos preços do projeto básico estimado, com os praticados no mercado. A pesquisa ou aferição dos preços tem como objetivo estimar, sempre, os custos envolvidos para possibilitar que a administração preveja quanto vai desembolsar para pagar os serviços ou compras, realizando pesquisa de mercado que lhe permita ter noção dos preços praticados na iniciativa privada.

A Infraero não demonstrou, nos processos, a realização de aferição daqueles valores com os praticados no mercado. Verifica-se que a estimativa de custos não está lastreada em ampla pesquisa de mercado e não é resultado de uma avaliação consistente dos custos unitários. O orçamento inadequado pode prejudicar a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração e conseqüentemente levá-la a celebrar um contrato antieconômico, o que caracteriza violação ao disposto nos arts. 3º, caput, 6º, IX, 7º, § 2º, II, e 43, IV, todos da Lei nº 8.666/93 e do Regulamento de Licitações e Contratos da Infraero.

Observe-se a posição do TCU a esse respeito, manifestada no Acórdão nº 584/97 – 1ª Câmara: *"estimar, sempre, os custos envolvidos para possibilitar que a administração preveja quanto vai desembolsar para os serviços ou compras, de conforme inc. II, do § 2º, do art. 7º, da Lei nº 8.666/93; realizando pesquisa de mercado que lhe permita ter noção dos preços praticados na iniciativa privada, de acordo com o inc. IV do art. 43 e com o inc. II do art. 48 da Lei 8.666/93."*

13.2.3. Conclusão da Auditoria

Não acatamos as justificativas apresentadas, considerando que as pesquisas prévias de preços não foram obtidas e, portanto, não constam dos processos examinados. A pesquisa prévia de preços é imprescindível, conforme determina a Lei nº 8.666/93 nos artigos artigos 3º caput, 7º, § 2º, inciso II, e 43 inciso IV.

Potenciais responsáveis pela falha detectada

Nome	CPF	Cargo/Função/Motivo
João Márcio Jordão	088.083.358-01	Superintendente Adjunto. Responsável por aprovar e autorizar o procedimento licitatório dos Editais das Concorrências n.º 006/ADGR-4-SBKP/2006 e n.º 48/ADGR-4-SBKP/2006, e por homologar e adjudicar as licitações, sem que delas constasse a pesquisa prévia de preços exigida nos arts. 3º, caput; 7º, § 2º, II; e 43, IV, todos da Lei n.º 8.666/93.
Odécio Vicente de Faria	037.607.408-63	Presidente da Comissão de Licitação. Responsável por aprovar o procedimento licitatório do Edital de Concorrência n.º 006/ADGR-4-SBKP/2006, em desacordo com o constante nos arts. 3º, caput; 7º, § 2º, II; e 43, IV, todos da Lei n.º 8.666/93.
Sheila A. P. da C. S. Pimenta	057.929.448-06	Coordenadora de Recursos e Contratos. Responsável por aprovar o procedimento licitatório do Edital de Concorrência n.º 006/ADGR-4-SBKP/2006, em desacordo com o constante nos arts. 3º, caput; 7º, § 2º, II; e 43, IV, todos da Lei n.º 8.666/93.

<i>Nome</i>	<i>CPF</i>	<i>Cargo/Função/Motivo</i>
José Ricardo de Almeida	677.843.217-91	Membro Técnico da Comissão de Licitação. Responsável por aprovar o procedimento licitatório dos Edital das Concorrência n.º 006/ADGR-4-SBKP/2006 e n.º 48/ADGR-4-SBKP/2006, em desacordo com o constante nos arts. 3º, caput; 7º, § 2º, II; e 43, IV, todos da Lei n.º 8.666/93.
Mauro Miranda	901.629.518-68	Presidente da Comissão de Licitação. Responsável por aprovar o Edital da Concorrência n.º 48/ADGR-4-SBKP/2006, sem que dele constasse a pesquisa de preços, em desacordo com os arts. 3º, caput; 7º, § 2º, II; e 43, IV, todos da Lei n.º 8.666/93.
Ozório Lucas Ferreira da Silva	161.809.416-53	Gerente de Licitações. Responsável por autorizar as contratações por Dispensa de licitações, processos n.ºs 073/DAAG/SEDE/2006 e 084/DAAG/SEDE/2006, sem que deles constassem as respectivas pesquisas prévias de preços.
William Antônio de Mello	215.169.361-91	Procurador-Geral Adjunto. Responsável por propor a aprovação da Dispensa n.º 073/DAAG/SEDE/2006, sem que dela constasse a pesquisa prévia de preços.
Josefina Valle de Oliveira Pinha	185.527.571-68	Procuradora-Geral. Responsável por aprovar as Dispensas de licitação n.º 084/DAAG/SEDE/2006 e 073/DAAG/SEDE/2006, sem que delas constasse a pesquisa prévia de preços.
Eleuzá Terezinha M. S. Lores	369.876.387-72	Diretora de Engenharia. Responsável por autorizar e aprovar a Dispensa de Licitação n.º 009/DAAG/SEDE/2006, sem que dela constasse a pesquisa prévia de preços.

13.2.4.

Recomendação

Propomos recomendar à administração da Infraero que, ao realizar procedimentos licitatórios, faça efetuar, previamente à divulgação do edital ou do convite, pesquisa de preços junto ao mercado específico e inserir, nos respectivos processos, os documentos comprobatórios dessa pesquisa, de maneira a dar cumprimento às disposições da Lei n.º 8.666/93, em especial aquelas contidas arts. 3º, caput; 7º, § 2º, II; 43, IV; e 48, II.

13.3.

Constatação

Inserção de exigências, no edital (subitem 5.5), para habilitação técnico operacional que incluem itens não relevantes ou de valor não significativo, contrariando o disposto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, e no art. 3º, § 1º, inciso I, e art. 30, § 1º, inciso I (por analogia), da Lei 8.666/93, com relação aos seguintes itens:

Concorrência n.º 48/ADGR-4-SBKP/2006

- b.2.3.1 – escavação manual ou mecânica, com recuperação de pavimento;
- b.2.3.2 – execução de bancos de dutos envelopados em areia, em concreto e por método não destrutivo;
- b.2.3.3 – lançamento, testes e energização de cabos de energia classe de tensão 8,7/15Kv ou superior.

Concorrência n.º 002/SRBR/SBUR/2006

- c.1 – Execução de estrutura metálica em aço estrutural – ASTM;
- c.2 – Instalações elétricas em média e baixa tensão;
- c.3 – Instalação de rede telemática;
- c.4 – Instalação de esquadrias de alumínio com revestimento tipo “pele de vidro”;
- c.5 – Instalação do sistema de climatização tipo “split”;
- c.6 – Montagem de esteira de bagagem semelhante à especificada em projeto;

- c.7 – Cobertura metálica com tratamento termo-acústico;
- c.8 - Forro metálico; e
- c.9 – Sistema de TV e Vigilância.

13.3.1.

Justificativa do Gestor

Concorrência nº 48/ADGR-4-SBKP/2006

Quanto ao assunto, mediante CF nº 4558/SR(EGGR)/2007, de 15 de maio de 2007, o gestor assim se justificou:

“Conforme constata-se no objeto do certame bem como na Planilha de Quantitativos VCP/SVI/012 PL-260/R1 (Anexo XI do Edital) e nas Especificações Técnicas VCP/SVI/012 ET-189/R0 (Anexo XIV do Edital), um dos itens integrantes das obras e serviços a serem contratados é a construção de redes de dutos subterrâneos de MT, envelopados em areia, em concreto e, em alguns trechos, utilizando-se de método não destrutivo, onde são empregados equipamentos eletromecânicos específicos para tal finalidade, dotados de sondas, hastes, alargadores, navegadores e localizadores eletrônicos. São previstos, também, serviços de escavação de vala, reaterro e recomposição do pavimento.

Portanto, o objeto não se restringe a execução de serviços exclusivamente da natureza de engenharia elétrica (a instalação da subestação, os serviços complementares na Subestação Principal, os estudos de seletividade e a parametrização de relés) mas também da natureza de engenharia civil, como a construção de bases de concreto e de caixas de passagem, além dos supracitados.

Assim, embora não sejam significativos do ponto de vista de valores orçamentários (em torno de 9,5% do valor global), estes serviços demandam uma capacidade da empresa (escavadeiras, pás carregadoras, caminhões, etc), especialmente no que se refere ao método não destrutivo, e não somente do futuro responsável técnico pelas obras.

Nas disposições do Art. 30 da Lei nº 8.666/93 e, mais especificamente, do § 1º e seu Inciso I, o qual é um desdobramento do Inciso II do “caput” do citado artigo, verifica-se que o veto apostado na alínea “b”, Inciso II do retrocitado § 1º, serviu apenas pra truncar o entendimento do Art. 30, pois não excluiu do texto a exigência da capacitação técnico-operacional, que continua sendo tratada no Inciso II do “caput” do respectivo artigo, como pode ser comprovado a seguir:

“comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades, e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações..... pelos trabalhos;”

O que foi impedido, pelo veto, de ingressar no sistema jurídico não foi a capacitação técnico-operacional, mas a disciplina dessa capacitação contida na alínea “b” do § 1º do Art. 30 do projeto de lei, ou seja, retirou-se a limitação específica relativa à exigibilidade de atestados destinados a comprová-la, deixando que a decisão quanto a essa questão fique a critério da Administração, que decidirá quanto ao que for pertinente, diante de cada caso concreto. É verdade que não existe na lei, em decorrência do veto, a expressão “capacitação técnico-operacional”, como ocorre com a expressão “capacidade técnico-profissional. Mas o conceito de capacitação técnico-operacional é também constatado no Inciso II do “caput” do Art. 30, interpretado em conjugação com o Inciso III do Art. 33, que permite “o somatório de quantitativo de cada consorciado”.

Concorrência nº 002/SRBR/SBUR/2006

“Ratificamos o raciocínio da explanação descrita no item de apontamento 2 deste expediente”, que verificamos se tratar dos argumentos utilizados na CF nº 1917/SRBR/2007, de 16 de maio de 2007, para justificar exigências de qualificação técnica na Concorrência nº 007/2006.

13.3.2.

Análise da Auditoria

Com relação à qualificação técnica e preço, verificamos que a exigência contida no Edital de Qualificação da Concorrência nº 48 /ADGR-4-SBKP/2006 extrapola o previsto na Lei nº 8.666/93. É dever da Entidade, ao realizar procedimentos licitatórios, exigir documentos de habilitação compatíveis com o ramo do objeto licitado, especialmente aqueles que comprovem a qualificação técnica e a capacidade econômico-financeira para participar de licitação na Administração Pública. As exigências não podem ultrapassar os limites da razoabilidade e estabelecer cláusulas desnecessárias e restritivas ao caráter competitivo.

A comprovação de capacidade técnico-operacional é a mesma da de capacitação técnico-profissional definidas no inciso I do § 1º do Art. 30 da Lei 8.666/93, que se aplica para "às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação", donde se conclui ser razoável a cobrança de atestados em relação a itens que representem parcelas de maior relevância da obra e que possuam valor significativo em relação ao objeto da licitação, o que não é o caso dos itens referenciados nessa licitação, que representam algo em torno de 9,5 % do valor global da obra.

Especificamente sobre exigências de itens insignificantes, as empresas Construtora Guia Ltda, Pedro Umberto Carneiro, Procalco Projetos, Cálculos e Construções e Construtora Mello de Azevedo S.A., nos recursos apresentados, discorrem sobre as regras do presente processo e questionaram sobre as exigências de comprovações para esses itens.

As empresas referenciadas trataram basicamente dos itens "c.6" - Montagem de esteira de bagagem semelhante à especificada em projeto; e "d.6" - Fornecimento e montagem de esteira de bagagem semelhante à especificada em projeto, alegando tratar-se de item que constitui parte insignificante da obra, e a regra contida no precitado art. 30, § 1º, I da Lei 8.666/93, estabelece que as exigências de características dos atestados devem ser limitadas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação.

A Comissão de Licitação analisou os questionamentos das empresas recorrentes e os julgou improcedentes, concluindo que a exigência discriminada no Edital não restringe o caráter competitivo da licitação, permitindo a participação de empresas que possuem condições de executar o objeto em sua totalidade e com qualidade desejada pela Infraero.

Trazemos à baila o trecho da Lei que trata do assunto (art. 3º, § 1º da Lei 8.666/93):

" (...)

§ 1º - É vedado aos agentes públicos:

1 - admitir, prever incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente para o específico objeto do contrato;

" (...)"

Observe-se também o posicionamento do Tribunal de Contas da União - TCU sobre o assunto, por meio do Acórdão nº 2.088/2004, quando proferiu determinação a Município:

"9.6.1.3 - Não inclua item sem relevância ou sem valor significativo entre aqueles que serão utilizados para a comprovação de execução anterior de quantitativos mínimos, de acordo com o inciso XXI, art. 37 da Constituição Federal: inciso I do § 1º do art. 3º da Lei 8.666/93 e, por analogia, ao § 1º, inciso I, do art. 30 da referida lei, salvo ser essa comprovação indispensável, nos termos do inciso XXI, do art.37 da Constituição Federal, devendo estar tecnicamente justificativa sua inclusão no processo administrativo anterior ao

lançamento do respectivo edital, ou no próprio edital e seus anexos”

Assim, as exigências contidas nos editais da licitação antes descritos restringem claramente a competitividade do certame, indo em desencontro ao princípio constitucional da isonomia entre os concorrentes, mais especificamente o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal; e o art. 30, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93.

13.3.3. Conclusão da Auditoria

Não acatamos as justificativas do Gestor, haja ter ficado demonstrado que as restrições impostas aos licitantes se mostraram injustas e dispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. Por fim, houve inabilitação de licitantes que, caso participassem, poderiam proporcionar maior vantagem na contratação pela administração. Exigências injustas não podem ser legitimadas sob o argumento de que a administração necessita de segurança maior do que a efetivamente necessária à execução do objeto a ser contratado, sob pena de descumprimento do art. 37, inciso XXI, do texto constitucional.

Potenciais responsáveis pela falha detectada

Nome	CPF	Cargo/Função/Motivo
João Márcio Jordão	088.083.358-01	Superintendente Adjunto. Responsável por aprovar, autorizar e homologar o procedimento licitatório do Editais de Concorrência n.º 006/ADGR-4-SBKP/2006 e n.º 48/ADGR-4-SBKP/2006, contendo exigências de comprovação de habilitação técnico operacional, de execução de itens não relevantes ou de valor não significativo, contrariando o disposto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, e no art. 3º, § 1º, inciso I, e art. 30, § 1º, inciso I (por analogia), da Lei 8.666/93.
Mauro Miranda	901.629.518-68	Presidente da Comissão de Licitação. Responsável por aprovar o Edital da Concorrência n.º 48/ADGR-4-SBKP/2006, contendo exigências de comprovação de habilitação técnico operacional, de execução de itens não relevantes ou de valor não significativo, contrariando o disposto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, e no art. 3º, § 1º, inciso I, e art. 30, § 1º, inciso I (por analogia), da Lei 8.666/93.
Sheila A. P. da C. S. Pimenta	057.929.448-06	Coordenadora de Recursos e Contratos. Responsável por aprovar o Edital da Concorrência n.º 48/ADGR-4-SBKP/2006, contendo exigências de comprovação de habilitação técnico operacional, de execução de itens não relevantes ou de valor não significativo, contrariando o disposto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, e no art. 3º, § 1º, inciso I, e art. 30, § 1º, inciso I (por analogia), da Lei 8.666/93.
José Ricardo de Almeida	677.843.217-91	Membro Técnico da Comissão. Responsável por aprovar o Edital da Concorrência n.º 48/ADGR-4-SBKP/2006, contendo exigências de comprovação de habilitação técnico operacional, de execução de itens não relevantes ou de valor não significativo, contrariando o disposto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, e no art. 3º, § 1º, inciso I, e art. 30, § 1º, inciso I (por analogia), da Lei 8.666/93.
Mariângela Pereira Neves	635.154.401-78	Membro Técnico da Comissão. Responsável por aprovar o Edital da Concorrência n.º 002/SRBR/SBUR/2006, contendo exigências de comprovação de habilitação técnico operacional, de execução de itens não relevantes ou de valor não significativo, contrariando o disposto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, e no art. 3º, § 1º, inciso I, e art. 30, § 1º, inciso I (por analogia), da Lei 8.666/93.

Nome	CPF	Cargo/Função/Motivo
Cristina da Silva Santos	807.763.451-68	Membro Técnico da Comissão. Responsável por aprovar o Edital da Concorrência n.º 002/SRBR/SBUR/2006, contendo exigências de comprovação de habilitação técnico operacional, de execução de itens não relevantes ou de valor não significativo, contrariando o disposto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, e no art. 3º, § 1º, inciso I, e art. 30, § 1º, inciso I (por analogia), da Lei 8.666/93.
Laura Cristina de Moraes Andrade	848.530.857-34	Membro Técnico da Comissão. Responsável por aprovar o Edital da Concorrência n.º 002/SRBR/SBUR/2006, contendo exigências de comprovação de habilitação técnico operacional, de execução de itens não relevantes ou de valor não significativo, contrariando o disposto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, e no art. 3º, § 1º, inciso I, e art. 30, § 1º, inciso I (por analogia), da Lei 8.666/93.
Carlos Alberto Villela de Andrade Filho	091.206.704-78	Superintendente Regional do Centro-Oeste, responsável por homologar e adjudicar a Concorrência n.º 002/SRBR/SBUR/2006, com o Edital contendo exigências de comprovação de habilitação técnico operacional, de execução de itens não relevantes ou de valor não significativo, contrariando o disposto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, e no art. 3º, § 1º, inciso I, e art. 30, § 1º, inciso I (por analogia), da Lei 8.666/93.

13.3.4. Recomendação

Propomos recomendar à administração da Infraero que elimine de futuros editais de licitações, a exigência de atestados para habilitação técnico operacional que incluem itens não relevantes ou de valor não significativo, evitando como já relatado a frustração do caráter competitivo.

13.4. Constatação

Ausência, nos editais das Concorrências n.ºs 048/ADGR-4-SBKP/2006: 007/SRBR/SBBR/2006, em andamento; e 002/SRBR/SBUR/2006, de indicativo do limite para subcontratação do objeto, por parte da contratada, na forma do art. 72 e inciso VI do art. 78 da Lei n.º 8.666/93.

13.4.1. Justificativa do Gestor

Quanto à Concorrência n.º 048/ADGR-4-SBKP/2006, mediante CF n.º 4558/SR (EGGR)/2007, de 15 de maio de 2007, o gestor assim se manifestou:

“Embora não conste explicitamente no Edital o limite admitido para a subcontratação, é de se supor que o fornecimento da Subestação de Distribuição Secundária SE-003/SDS seja uma forma de subcontratação, pois os montadores deste tipo de equipamentos, empresas de atuação no setor econômico industrial, dificilmente atuam na área de prestação de serviços de engenharia, mesmo na instalação em campo do equipamento de sua própria produção. Ressalte-se aqui o emprego do termo “montador” pois, em muitos casos, este ator não é fabricante dos componentes, sendo, tão somente, um elemento da cadeia de produção, a exemplo de uma montadora do setor automobilístico.

Assim, caberia à futura contratada a aquisição do principal item do orçamento e, principalmente, assumir toda a responsabilidade junto ao montador para que atenda integralmente as especificações técnicas.

Assim, se fosse exigido que o licitante fosse também montador (e não somente fornecedor) da Subestação a ser implantada, certamente correríamos o risco de frustrar a competitividade, com muita probabilidade do certame resultar em deserto.

Entretanto, ressalte-se que não se permite a subcontratação no sentido de transferência de responsabilidade para outrem, haja vista o disposto no subitem