

De: DIRETOR DE OPERAÇÕES

Ao: CHEFE DO DAUDI

CI / DIOPE- 787/2005

Ref.: Nota de Auditoria nº 15/2005

**Assunto:** Nota de Auditoria nº 15/2005

Brasília, 8 de setembro de 2005.

Encaminhamos, em anexo, as respostas relativas às constatações 1 a 5 na Nota de Auditoria em assunto.

Atenciosamente,

  
M/ **EVERTON LUIZ CABRAL MACHADO**  
Diretor de Operações

Angelo S. Davis  
Consultor / DIOPE

RQS nº 03/2005 - CN - CPMI - CORREIOS
Fis: 1070
3779
De:

### Questionamento 1 da Constatação 1

#### Razão da ausência de justificativas consistentes para a adoção de critérios na formulação de estimativas de preços

Todos os processos licitatórios conduzidos pela ECT seguem critério objetivo para determinação da estimativa de preço de referência.

Os critérios para fixação dos preços de referência estão baseados no item 2 do Capítulo 3, do Módulo 3, do Manual de Licitações da ECT, cujo texto está transcrito a seguir:

“2. A estimativa do valor a ser contratado basear-se-á:

- a) no custo de referência da ECT, quando houver;
- b) nos preços da última contratação de objeto idêntico, devidamente corrigidos, caso tenha sido realizada a menos de 06 (seis) meses;
- c) nos preços coletados em pesquisa de mercado, por item, realizada em até 06 (seis) meses.”

A ECT, na qualidade de ente empresarial, por ocasião dos seus procedimentos de contratação, além de seguir os ditames legais que regulamentam o assunto, busca obter os menores preços possíveis.

No caso específico do transporte aéreo de carga, tem-se por prática adotar como referencial de preço para adjudicação aquele que vem sendo praticado nos contratos em vigor ou o obtido em processos licitatórios recentes, desde que haja similaridade entre o objeto licitado e as condições originais de rota e de demanda de carga, pois estes preços representam naquele momento a situação do mercado. Além dessa fonte de referência, a ECT adota subsidiariamente outros parâmetros, a saber: custos operacionais segundo o Relatório da Consultoria Roland Berger e Índices Tarifários de referência expedidos pelo Departamento de Aviação Civil. A metodologia para cálculo dos valores de referência segundo essas duas fontes consta do Anexo 1.

Nas respostas apresentadas para os diversos itens que compõem o questionamento 3 desta Constatação serão detalhados os procedimentos para fixação dos valores de referência em cada certame relacionado. Da leitura conjunta das repostas aos questionamentos, essa Controladoria poderá constatar a coerência nos procedimentos da ECT.

### Questionamento 2 da Constatação 1

#### Apresentar, caso existam, as orientações da UPU e/ou da UPAEP sobre os critérios a serem adotados para a formulação de estimativas de preços para o transporte aéreo de cargas postais.

A ECT desconhece qualquer orientação da UPU e/ou da UPAEP sobre o assunto relativo à contratação de transporte aéreo para a interiorização da carga em seus países membros. Entendemos que qualquer tentativa de regulamentação neste sentido fugiria à competência desses Órgãos, até porque cada país tem sua legislação própria neste sentido. A contratação dos meios de transporte, bem como a modalidade, cabe a cada um dos países membros, de forma a que sejam cumpridas

RES n.º 03/2009-CA  
CPMI  
CORREIOS  
1077  
Fls: 3779  
Doc:

as orientações da UPU e da UPAEP, quanto aos padrões de qualidade dos serviços prestados.

A contratação das empresas para prestar o serviço de transporte trata-se, portanto, de uma relação bilateral entre Contratada/Contratante em que cada administração tem de buscar as melhores condições de contratação.

### **Questionamento 3 da Constatação 1** **Quanto aos processos analisados:**

#### **I – Dispensa de Licitação 001/2000** **Linhas F e G**

#### **Item a) Justificar a contratação com valores 27,05% acima dos valores anteriormente praticados pela VASP.**

Em 22 de dezembro de 1999, a ECT recebeu o Ofício 537/99/DIEST/COFIC/CISET/MC, da Secretaria de Controle Interno no Ministério das Comunicações, encaminhando, para conhecimento e adoção das medidas julgadas cabíveis, cópia dos expedientes MEMO Nº 203/99 – DEPRO/COFIC/CISET/MC, de 08/12/99 e MEMO Nº 161 – MPAS/CISET/COAUD, de 17/12/99, da Secretaria de Controle Interno no Ministério da Previdência e Assistência Social, que tratavam sobre a autenticidade das Certidões Negativas de Débito de Série H-582337 e de Série I 308569, apresentadas à ECT, relativas à Viação Aérea São Paulo S/A – VASP, empresa contratada para execução das linhas F, G, H, J e K da RPN.

Em síntese, os documentos citados relatavam que a Certidão Negativa de Débito (CND) de Série H-582337 foi emitida para uma micro empresa do Rio de Janeiro, e a de Série I 308569 nem sequer chegou a ser editada pelo sistema corporativo competente. E em função disso, a Secretaria de Controle Interno no Ministério das Comunicações dava ciência à ECT para adoção das providências que estivessem ao seu alcance.

Visto que os contratos celebrados com a VASP encontravam-se lastreados pelas citadas CNDs, a ECT, observando os princípios da ampla defesa e do contraditório, oficiou aquela empresa para que se manifestasse de forma inequívoca sobre a autenticidade das CNDs em comento.

Findo o prazo para manifestação da VASP, sem que esta tenha demonstrado a autenticidade dos documentos, os contratos celebrados para execução das linhas F, G, H, J e K da RPN foram considerados nulos de pleno direito, nos termos do art. 48 da Lei 8.212/91.

Configurou-se, então, a interrupção na prestação de serviços de 5 linhas da RPN de importância capital para a ECT.

A ECT, por imposição legal, está obrigada a assegurar a continuidade dos serviços a seu encargo, conforme se infere do art. 3º da Lei 6.538, de 22 de junho de 1978:

“Art. 3º - A empresa exploradora **é obrigada a assegurar a continuidade dos serviços**, observados os índices de confiabilidade, qualidade, eficiência e outros requisitos fixados pelo Ministério das Comunicações.” (grifou-se).

Desta forma, a ECT viu-se compelida a proceder à contratação emergencial por dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, IV, da Lei 8.666/93.

Neste sentido, em 06/01/2000, a ECT solicitou a apresentação de proposta a 12 empresas, a saber: B M Táxi Aéreo Ltda, TRIP – Transporte Aéreo Regional do Interior Paulista, BETA – Brazilian Express Transportes Aéreos Ltda, Transbrasil S/A Linhas Aéreas, Total Linhas Aéreas S/A, Skymaster Airlines Ltda, UNEX – Universal Express Linhas Aéreas Ltda, VARIG – Viação Aérea Riograndense, TAM – Transportes Aéreos Meridionais S/A, PENTA – Pena Transportes Aéreos S/A, ALA – Abaeté Linhas Aéreas S/A e TAF Linhas Aéreas S/A.

Responderam à consulta, 7 empresas, conforme a seguir: UNEX, BETA, Skymaster, Total, TAF, VARIG e TAM.

De acordo com os critérios estabelecidos, as cotações das empresas BM, TAF, Total e UNEX não foram avaliadas devido à indisponibilidade de equipamento para executar as linhas a partir do dia 10/01/00.

Por seu turno, as cotações das empresas VARIG, TAM, Skymaster e BETA apresentavam os seguintes valores por operação:

**Quadro 1 – Cotações em R\$ das empresas na DL-001/2000**

	Linha K <sup>1</sup>	Linha G <sup>2</sup>	Linha H <sup>3</sup>	Linha F <sup>4</sup>	Linha J <sup>5</sup>
BETA	46.520,00	84.590,00	Não cotou	45.908,00	93.707,00
Skymaster	54.300,00	85.210,00	36.000,00	98.000,00	103.250,00
TAM	Não cotou	Não cotou	47.972,50	Não cotou	Não cotou
Varig	Não cotou	Não cotou	Não cotou	43.592,11	Não cotou

Observando-se as cotações apresentadas, os virtuais vencedores do certame seriam:

- Linha K: BETA
- Linha G: BETA
- Linha H: Skymaster
- Linha F: Varig
- Linha J: BETA

Contudo, todas as empresas só dispunham de uma aeronave para iniciar as operações na data programada. Durante as negociações com a empresa BETA conseguiu-se a disponibilização de mais uma aeronave para o dia 10/01/00.

Com isso, foram realizadas negociações com as empresas visando à redução de valores, tendo-se obtido o seguinte:

- redução de 1,4% no preço proposto pela Skymaster para a linha G;
- redução de 8,3% no preço proposto pela TAM para a linha H;
- redução de 0,5% no preço proposto pela BETA para a linha J.

<sup>1</sup> Itinerário: Goiânia / Belo Horizonte / São Paulo / Volta

<sup>2</sup> Itinerário: São Luiz / Teresina / Brasília / Rio de Janeiro / Volta

<sup>3</sup> Itinerário: Curitiba / São Paulo / Rio de Janeiro / São Paulo / Curitiba

<sup>4</sup> Itinerário: Recife / Salvador / São Paulo / Porto Alegre

<sup>5</sup> Itinerário: Porto Velho / Cuiabá / Brasília / Salvador / Volta

RQS nº 03/2005 - CN -  
CPMI - CORREIOS  
Fls: 1072  
Doc: 3779

HK

Há que se registrar, ainda, que nas negociações com a Skymaster verificou-se que houve um erro de entendimento da linha H, que deve ser executada com duas aeronaves e não com uma, o que gerou uma nova cotação de preço para essa linha, fazendo com que a menor proposta para essa linha ficasse com a TAM.

A tabela a seguir apresenta uma comparação entre os valores obtidos no procedimento licitatório e os então praticados com a VASP.

**Quadro 2 – Comparação entre os preços obtidos na DL-001/2000 e os então praticados com a VASP**

	Linha K	Linha G	Linha H	Linha F	Linha J	Total
Vencedor	BETA	Skymaster	TAM	Varig	BETA	-
Preço obtido	46.520,00	84.000,00	43.976,06	43.592,11	93.203,00	311.291,17
Preço VASP	39.294,05	66.256,64	32.271,30	40.122,59	67.070,21	245.014,79
Diferença	18,4%	26,8%	36,3%	8,6%	39,0%	27,0%

Não obstante os valores obtidos estarem no total 27,05% acima dos valores praticados com a VASP, mesmo após as negociações realizadas no sentido de obter a sua redução, não havia alternativa para a ECT a não ser aceitá-los, pois a saída abrupta da VASP, decorrente de fatos alheios à vontade da ECT, impôs uma necessidade de contratação emergencial, de forma a garantir a continuidade da prestação dos serviços postais, segundo os padrões de qualidade fixados.

Deve-se observar que, apesar de a ECT ter consultado 12 empresas, só obteve cotação de 4 para início das 5 linhas no prazo previsto.

Apresenta-se, a seguir, uma comparação entre os valores obtidos no procedimento e os valores de referência existentes à época.

**Quadro 3 – Comparação entre os preços obtidos na DL-001/2000 e os valores de referência da época**

	Linha K	Linha G	Linha H	Linha F	Linha J
Preço obtido	46.520,00	84.000,00	43.976,06	43.592,11	93.203,00
Roland Berger <sup>6</sup>	37.851,82	62.337,40	29.335,25	73.930,87	77.005,03
Roland Berger <sup>7</sup>	64.776,20	117.901,01	-	-	145.642,43
Índice Tarifário	49.696,61	57.750,81	29.301,15	69.804,51	67.494,98

Diante do exposto, mesmo que os preços obtidos em alguns itens não guardassem perfeita aderência com os indicadores apontados, constata-se que a situação a que a ECT foi submetida, com a saída inesperada de um prestador de serviço que respondia por aproximadamente 40% do total de carga transportada na RPN, fez com que houvesse a necessidade imperiosa de contratação emergencial. Nesse sentido, a ECT cumpriu todos os ditames legais na condução do procedimento de contratação, consultando uma expressiva gama de fornecedores, e a partir das

<sup>6</sup> Custo por operação, considerando a aeronave com a menor capacidade para execução da linha.

<sup>7</sup> Custo por operação, considerando a aeronave indicada na proposta. A empresa Varig não evidenciou o tipo de aeronave a ser empregado na linha. Não existe no Relatório da Consultoria Roland Berger informações sobre custo de Fokker 100.

respostas de uma pequena fração destes, envidou esforços em obter o menor valor possível para a contratação. Resta demonstrado que o valor total da contratação foi o melhor possível para a Administração, considerando o cenário existente naquele momento.

**Item b) Apresentar memória de cálculo objetiva que explique como se chegou aos valores adotados.**

A contratação em comento estava sendo realizada com fulcro no art 24, IV, da Lei de Licitações, ou seja, tratava-se de uma contratação emergencial. Dada a celeridade imposta pela situação, foi estabelecido naquele momento como valor de referência os preços então praticados com a VASP.

**Item c) Apresentar justificativas acerca do aumento da carga contratada, especialmente para a linha G.**

Na Nota de Auditoria nº 15 – 2005, essa Controladoria assevera que a ECT, quando da realização da DL 001/2000, solicitou as seguintes quantidades de carga para as linhas em contratação:

- Linha F: 54 toneladas
- Linha G: 44 toneladas
- Linha H 44 toneladas
- Linha J: 40,5 toneladas
- Linha K: 51 toneladas

Assevera ainda que nas linhas G, J e K a ECT contratou injustificadamente quantidades, respectivamente, 418%, 463% e 198% maior que a requerida, ao passo que nas linhas F e H contratou o que havia requerido.

Merece reparo a assertiva dessa Controladoria, uma vez que, por ocasião do procedimento DL 001/2000, a ECT não requereu quantidade de carga total para cada linha, mas sim quantidade de carga por trecho de linha. A bem da verdade, o que a ECT requereu é o a seguir relacionado:

**Linha F**

- Recife/Salvador: 13.000 Kg
- Salvador/São Paulo: 13.000 Kg
- São Paulo/Porto Alegre: 28.000 Kg

**Linha G**

- São Luiz/Teresina: 3.000 Kg
- Teresina/Brasília: 4.000 Kg
- Brasília/Rio de Janeiro: 10.000 Kg
- Rio de Janeiro/Brasília: 11.000 Kg
- Brasília/Teresina: 10.000 Kg
- Teresina/São Luiz: 6.000 Kg

**Linha H**

- Curitiba/São Paulo: 11.000 Kg
- São Paulo/Rio de Janeiro: 11.000 Kg
- Rio de Janeiro/São Paulo: 11.000 Kg
- São Paulo/Curitiba: 11.000 Kg



Handwritten initials "AR" and a signature.

Handwritten number "5" and a signature.

#### **Linha J**

- Porto Velho/Cuiabá: 3.500 Kg
- Cuiabá/Brasília: 4.500 Kg
- Brasília/Salvador: 9.000 Kg
- Salvador/Brasília: 7.000 Kg
- Brasília/Cuiabá: 11.000 Kg
- Cuiabá/Porto Velho: 5.500 Kg

#### **Linha K**

- Goiânia/Belo Horizonte: 7.000 Kg
- Belo Horizonte/São Paulo: 15.000 Kg
- São Paulo/Belo Horizonte: 20.000 Kg
- Belo Horizonte/Goiânia: 9.000 Kg

Verifica-se, portanto, que a comparação entre a carga total contratada e a carga total requerida é imprópria, pois o que se deve averiguar é se o que foi requerido trecho a trecho foi plenamente atendido.

E, de fato, o certame logrou êxito no sentido de ver atendida a demanda de carga em cada trecho das linhas objeto do procedimento administrativo.

Poder-se-ia indagar se houve excesso de quantidade contratada em alguns trechos das linhas G, J e K se comparadas com as quantidades requeridas para os referidos trechos.

Porém em um rápido procedimento aritmético, no qual se divide o que essa Controladoria chamou de "Quantidade contratada" pelo número de trechos da linha, fica evidenciado que não houve excesso por parte da ECT. Se não vejamos:

#### **Quadro 4 – Forma de obtenção da carga disponibilizada por trecho**

Linha	Quantidade contratada (toneladas)	Número de trechos	Carga por trecho (toneladas)	Capacidade da aeronave cotada (toneladas)
G	228	6	38	38,5
J	228	6	38	38
K	152	4	38	38

Observa-se que o resultado obtido no referido quociente é igual à capacidade de carga da aeronave cotada pela licitante, ou seja, a licitante disponibilizou integralmente a aeronave para a ECT na execução da linha, independentemente da quantidade requerida por trecho.

Há que se averiguar o comportamento das partes nesse procedimento. De um lado deve-se verificar o motivo pelo qual as licitantes disponibilizaram integralmente as aeronaves, diferentemente dos vencedores das linhas F e H. De outro, o motivo que levou a ECT a aceitar capacidade por trecho superior ao requerido.

Sobre o primeiro ponto, entende-se que os motivos para as licitantes disponibilizarem integralmente as aeronaves foram:

- a) as linhas operavam majoritariamente em trechos de pouco expressividade de geração de carga, não criando atratividade para exploração comercial;

b) as licitantes não trabalhavam com carga de mesma natureza que a ECT, não dispondo, portanto, de clientela que pudesse oferecer carga de forma regular.

Por seu turno, a ECT não dispunha de alternativas de contratação, uma vez que:

a) por dever legal estava obrigada a assegurar a continuidade dos serviços a seu encargo, conforme dispõe o art. 3º da Lei 6.538/78. Neste ponto, é mister lembrar que o procedimento de Dispensa de Licitação decorreu da anulação dos contratos que estavam vigorando;

b) o mercado sinalizou com a inexistência de outras aeronaves, pelo menos naquele momento, para execução das linhas. Tal fato fica patente, pois a ECT enviou correspondência solicitando cotação de preços a 12 empresas e recebeu cotações nos termos requeridos de apenas 4.

Assim, resta prejudicada a assertiva dessa Controladoria de que houve aumento da carga contratada.

Nesse ponto, insta-nos ressaltar que a forma como foi colocado o fato na Nota de Auditoria em comento apresentou aspectos um tanto quanto sensacionalísticos, pois buscou realçar percentuais exagerados (418%, 463% e 198%), sem que tenha havido a devida análise.

#### **Item d) Explicar porque a redução nos preços não ocorreu, conforme previsto.**

Inicialmente, faz-se necessário esclarecer o motivo de constar no Relatório/DIOPE – 002/2000, que ratificou a DL-001/2000, a informação de que havia expectativa de redução de preços das linhas então contratadas.

Como dito anteriormente, por ocasião da DL-001/2000, foi enviada, em 06/01/2000, correspondência a 12 empresas solicitando cotação de preços para as referidas linhas. Destas, apenas 4 ofereceram propostas para iniciar as operações no prazo previsto, que era dia 10/01/2000. Entretanto, outras 3 empresas sinalizaram que se fosse concedido maior prazo teriam condições de operar as linhas em questão. Os prazos requeridos por essas empresas situaram-se entre 40 e 85 dias.

Percebia-se, então, que a concessão de maior prazo para início das linhas propiciaria uma ampliação do número de concorrentes, tendendo a fazer com que os preços fossem reduzidos.

Porém, dada a situação emergencial não havia possibilidade de concessão de maior prazo, especificamente na DL-001/2000. Contudo, nos procedimentos licitatórios regulares esta prática deveria vir a ser adotada. E assim procedeu a ECT conforme será demonstrado a seguir.

Torna-se necessário, entretanto, rememorar, ainda que sucintamente, alguns fatos relevantes vinculados à RPN, que de certo modo, influíram nas decisões administrativas relacionadas com a gestão da RPN no período de 1999 a 2002.

Considerando o diagnóstico apresentado pela Aeropostale e os continuados problemas referentes à qualidade da prestação dos serviços pelas empresas de transporte aéreo contratadas, em 19/10/1999 foi emitida a portaria PRT/DIOPE-025/99 constituindo um grupo de trabalho cujo objetivo era de desenvolver estudos visando ao aprimoramento do modelo de gestão da RPN, bem como, por meio da



Handwritten signatures and initials.

aplicação de softwares de Simulação e de Otimização, propor melhorias na atual malha da RPN.

Conforme prazo previsto, em dezembro daquele ano o projeto foi concluído e apresentado ao Diretor de Operações e ao Presidente da ECT.

Para dar continuidade àquele projeto, em 01/03/2000 foi emitida a portaria PRT/PR-026/2000 pela qual o Presidente da ECT implantou novo grupo de trabalho cujo objetivo era finalizar os estudos necessários para a definição do novo modelo de operação e gestão da RPN, tendo como base os estudos realizados pelo grupo da PRT/DIOPE-025/99.

Dentre as atribuições desse novo grupo de trabalho cita-se:

- propor alternativas para o modelo de gestão da RPN;
- validar a malha operacional definida e propor as medidas necessárias para sua implementação;
- definir a forma de transição do atual para o futuro modelo de funcionamento da RPN;
- propor o modelo definitivo, em simulação, da malha da RPN, incluindo o transporte via LTN e Viação aérea comercial da carga urgente;
- buscar a validação da nova malha por meio de Consultoria Técnica especializada.

Face à mudança na presidência da ECT, os trabalhos da portaria PRT/PR-026/2000, foram descontinuados por um breve período, aguardando-se novas orientações do presidente recém nomeado.

Após a reunião do grupo de trabalho com o novo presidente, ocasião em que foi feita uma exposição do andamento do projeto da nova RPN, o mesmo transmitiu a todos os presentes a nova diretriz para o projeto, basicamente descrita na portaria PRT/PR-186/2000, que teve por objetivo constituir grupo de trabalho encarregado de implantar o novo modelo operacional da RPN, com as seguintes atribuições:

- execução com apoio de consultoria especializada em transporte aéreo, de todo o processo de preparação da ECT para implantação de novo modelo operacional da RPN;
- definição da nova malha com a escolha da frota adequada, os requisitos técnicos necessários e a estimativa dos custos padrão para contratação das linhas;
- preparação das novas minutas de contrato padrão com a revisão dos critérios de desempenho das prestadoras de serviço aéreo;
- preparação do edital de licitação;
- revisão do processo de gestão operacional com a redefinição de indicadores de qualidade e montagem do centro de controle noturno;
- preparação do plano de paletização com redefinição dos unitizadores utilizados na RPN; preparação operacional para implantação do novo modelo, montando a infra-estrutura necessária nas unidades operacionais e fazendo as devidas orientações aos operadores internos e externos.

O projeto referente à nova malha da RPN foi concluído pelo grupo de trabalho que contou com a Consultoria Técnica da Empresa Brasil Wings Administração Consultoria Ltda. - BWAC, em meados de novembro de 2000, ocasião em que foi apresentada ao Presidente da ECT, e por ele aprovada.

Em 13/12/2000 foi emitida a portaria PRT/PR-251/2000, designando a Comissão Especial de Licitação, objetivando a realização do processo licitatório a fim de contratar os serviços de transporte aéreo de carga postal, conforme o modelo da nova RPN.

Em 28/12/2000 foi realizada Audiência Pública, para fins de cumprimento legal da Concorrência nº 002/2001-CEL/AC, conforme Portaria PRT/PR-251/2000.

Em 23/02/2001 foi feita publicação do Edital de Licitação da Concorrência nº 002/2001/CEL/AC. Foram retirados quarenta e dois editais.

Neste ponto, é necessário ter em mente o que dispunha o Relatório/DIOPE – 002/2000, referente à DL-001/2000:

“Deve-se esclarecer que é possível conseguir-se uma redução nos preços de operação, desde que se dê um tempo de pelo menos 60 dias para que os operadores obtenham equipamentos mais adequados para as operações, e se garanta um período de pelo menos um ano de execução das linhas para justificar possíveis investimentos. Tão logo seja normalizado este período emergencial, a intenção da área operacional é fazer uma avaliação completa no modelo de gestão, buscando uma adequação final da RPN.” (grifou-se)

O Edital da Concorrência 002/2001 trazia os dois requisitos mencionados, ou seja, foi concedido prazo de 120 dias para que os operadores trouxessem aeronave e a vigência dos contratos foi fixada em 12 meses, renovável por iguais períodos até o limite de 60 meses.

Além disso, a partir desse processo a ECT passou a exigir, de todos os licitantes, a apresentação de planilha de custos padronizada.

Dando continuidade ao procedimento licitatório, em 09/04/2001 foi realizada a reunião de licitação da CC-002/2001/CEL/AC, com a participação de quinze empresas que apresentaram propostas, não obstante terem sido retirados quarenta e dois editais.

Os preços ofertados para as diversas linhas licitadas naquela Concorrência foram significativamente superiores aos preços de referência, que haviam sido calculados com embasamento da Consultoria Técnica contratada. Além disso, os preços por hora voada cotados estavam 20% acima daqueles então em vigor.

Diante dessa situação, iniciou-se uma série de reuniões entre a Comissão de Licitação e os representantes das empresas que haviam sido as vencedoras do certame, com o objetivo de se conseguir reduções nos preços ofertados, de forma a aproximá-los dos respectivos preços de referência, de modo a que a licitação pudesse ser adjudicada.

Em 21/08/2001, face ao insucesso das negociações, ocorreu a revogação da CC 002/2001-CEL/AC, com fulcro no subitem 2.12 do edital, correspondente ao art. 49, da Lei nº 8.666/93, publicado no Diário Oficial de 23/08/2001.

Durante o período enfocado, desde o início dos estudos pelo primeiro grupo de trabalho até a revogação da CC 002/2001-CEL/AC, ocorreram diversas situações, das quais pode ser destacada a saída de alguns grandes operadores, a saber: VASP e



Handwritten signatures and initials, including a large 'A' and a 'K'.

Transbrasil, que operavam 7 linhas estruturais da RPN, respondendo por mais de 50% do total de carga transportada na Rede.

Do exposto, verifica-se que a ECT envidou todos os esforços no sentido de aumentar a competitividade na licitação, visando à redução de custos, de forma a implementar uma malha adequada operacionalmente. Todavia, o mercado não respondeu da forma esperada, razão pela qual a expectativa constante do Relatório/DIOPE – 002/2000, referente à DL-001/2000, não se concretizou.

## **II – DISPENSA DE LICITAÇÃO 003/2000**

### **Linhas F e G**

#### **Item a) Justificar a contratação com valores até 119,3% acima dos valores anteriormente praticados.**

A caracterização da necessidade de contratação emergencial por meio de Dispensa de Licitação foi respaldada no fato de que estava em curso um projeto de reestruturação de toda a malha da RPN, bem como estavam sendo desenvolvidos estudos para a implantação de um novo modelo de gestão da RPN.

Como os contratos oriundos da contratação anterior (DL-001/2000) venceriam em 07/07/2000, sem possibilidade de prorrogação e pelo fato de que não havia possibilidade de conclusão do processo citado no parágrafo anterior no ano de 2000, foi deflagrada a contratação por emergência ao mesmo tempo em que, por orientação do Departamento Jurídico, foi dado início ao processo de contratação por meio de processo licitatório regular (Concorrência-010/2000).

As duas linhas objeto da citação dessa Controladoria, foram contratadas por meio da DL-003/2000, juntamente com mais três linhas da RPN, a saber: H (Curitiba/São Paulo/Rio de Janeiro/Volta), E (Florianópolis, São Paulo/Florianópolis) e J (Porto Velho/Cuiabá/ Brasília/Salvador/Volta).

Neste processo de contratação foram enviadas correspondências solicitando cotação de preço para **17 empresas**, sendo apresentadas as seguintes propostas por operação para cada linha:

<b>Linha E</b>	<b>Preço anterior</b>
TOTAL = R\$ 32.250,00 – Preço negociado = R\$ 29.900,00(*)	R\$ 19.382,02;
VARIG = R\$ 43.600,00;	
SKYMASTER = R\$ 45.000,00;	
BETA = R\$ 86.520,00.	

(\*) 54% acima do preço em vigor

<b>Linha G</b>	<b>Preço anterior</b>
FLY BRASIL = R\$ 81.370,00(*)	R\$ 84.000,00
TAF = R\$ 97.500,00 (**)	
SKYMASTER = R\$ 105.000,00 (***)	
BETA = R\$ 110.609,00	

(\*) Esta empresa foi desclassificada por não apresentar a documentação exigida no certame. O Departamento de Aviação Civil (DAC) informou, por meio do Ofício

36/STE/048 (Anexo 2) que a Empresa FLY BRASIL não estava autorizada a operar a aeronave indicada na proposta, sendo, portanto, a sua proposta desclassificada.

(\*\*) Com a desclassificação da proposta da FLY, foi convocada a TAF (detentora da segunda melhor proposta), sendo, todavia, também desclassificada por não apresentar a documentação exigida (Anexo 3)

(\*\*\*) 25% superior ao preço em vigor

Diante da situação, foi convocada a Skymaster (detentora da terceira melhor cotação). Esta empresa apresentou contraproposta de R\$ 94.080,00, condicionada à atualização do combustível, proposta não aceita pela ECT. Foi mantida, portanto, a cotação inicial. A aeronave disponibilizada foi um B-707-300-C, com capacidade de carga muito superior à demanda da linha.

#### Linha H

TAM Linhas Aéreas = R\$ 42.040,06 (\*)  
(\*) 4,4% inferior ao preço em vigor

#### Preço anterior

R\$ 43.976,06

#### Linha J

VARIG = R\$ 89.274,64(\*)  
TAF = R\$ 89.875,00  
SKYMASTER = R\$ 115.000,00  
BETA = R\$ 118.403,00  
(\*) 4,2 % inferior ao preço em vigor

#### Preço anterior

R\$ 93.202,98

#### Linha F

VARIG = R\$ 65.006,32 (\*)  
BETA = 95.507,00 (\*\*)  
SKYMASTER = R\$ 98.000,00

#### Preço anterior

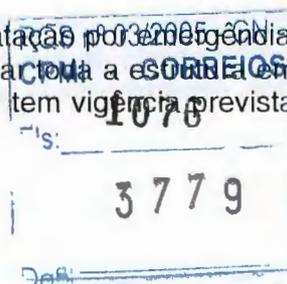
R\$ 43.592,11

(\*) Como a proposta da VARIG indicava a preferência para operação da Linha J, por dispor de apenas uma aeronave, essa empresa foi declarada vencedora para a Linha J, sendo, em consequência, iniciadas negociações com a BETA, detentora da segunda melhor proposta para essa linha. A BETA foi consultada sobre a redução de sua proposta, mas informou da impossibilidade de qualquer redução em relação à sua proposta inicial.

(\*\*) 119% superior ao preço em vigor

Como se pode verificar, a contratação da linha F pelo valor de R\$ 95.507,00 por operação, que representa aumento de 119,3 % em relação ao preço anteriormente praticado, deve ser creditada a uma situação típica do mercado em situações em que o comprador encontra-se premido pela necessidade urgente de aquisição do serviço. Há que se registrar que houve a tentativa da ECT em obter a redução do valor cotado pela empresa detentora da segunda melhor proposta sem, contudo, obter sucesso. Como estava caracterizada a necessidade de contratação emergencial do serviço, mesmo se verificando a expressiva elevação de custos em relação aos preços anteriormente praticados, não restou alternativa à ECT se não a de homologar a contratação da linha.

Dadas as peculiaridades da contratação por emergência, situação em que as empresas vencedoras precisam disponibilizar a aeronave em um exíguo intervalo de tempo, aliado ao fato de que o contrato tem vigência prevista para sessenta dias



Handwritten signatures and initials, including the number 11.

podendo ou não ser prorrogado, o valor proposto foi considerado aceitável dada a inexistência de alternativa de substituição do transporte aéreo por outra modalidade mais econômica. Merece registro, também, o fato de que neste processo os contratos tiveram duração de apenas 85 dias.

Destaque-se, ainda, o universo das empresas contatadas para apresentar cotação de preços (**17 empresas**), o que comprova a preocupação da ECT em obter as condições mais favoráveis, mesmo que, em determinadas ocasiões, o mercado se posicione de forma não tão favorável aos interesses da Administração.

Não resta, no entanto, qualquer dúvida quanto à lisura do processo de contratação, nem tampouco podem ser desconsiderados os esforços da ECT, no transcorrer do processo, com vistas a buscar a minimização dos custos pelos serviços objeto do processo licitatório.

**Item b) Justificar a não utilização dos trabalhos prestados pela Consultoria Roland Berger para determinação dos valores de referência.**

Independentemente de fazerem ou não parte explicitamente do processo, a ECT utiliza, subsidiariamente, em todos os seus processos licitatórios, como balizadores para estimativa dos preços de referência, as estimativas de custo por hora de vôo levantadas pela Consultoria Roland Berger assim como os Índices Tarifários de Referência publicados pelo DAC.

É fato notório, todavia, que o mercado tem as suas próprias leis e os preços ofertados em determinado momento dependem de diversos fatores, dentre os quais destacam-se:

- tipo de objeto licitado;
- tempo do contrato;
- urgência da contratação;
- quantidade de potenciais fornecedores daquele bem/serviço, entre outros.

Sem deixar de considerar a grande importância de dispor de valores de referência na condução do processo de contratação, não se pode ignorar as leis do mercado. A situação mais vantajosa para a Administração depende destes diversos fatores, cabendo ao representante da Empresa buscar, de todas as formas, uma situação mais favorável.

Especificamente neste processo de contratação a principal referência de preços era a Dispensa de Licitação anterior realizada seis meses antes deste processo. Assim, como referência, foram adotados os preços então vigentes, por tratarem-se de modalidades de licitação idênticas, realizadas dentro de um curto intervalo de tempo e o objeto contratado guardar similaridade com o do procedimento anterior.

Note-se que apesar de todos os esforços da ECT, especificamente os preços cotados para as linhas E, G e F situaram-se em patamares superiores aos preços até então praticados, enquanto que os preços cotados para as linhas H e J situaram-se em patamares inferiores.

Isto reforça as considerações efetuadas acima de que mesmo o comprador tendo os seus referenciais de preços, o mercado é que realmente baliza os preços a serem praticados, dependendo de uma série de variáveis, conforme já descrito.

Apesar da incontestável importância da existência de custos de referência, nem sempre é possível ao Administrador exigir que o mercado se adapte a esses valores, ocasião em que ele precisa decidir o caminho a ser adotado em situações desta natureza. Nesta ocasião, dada a absoluta impossibilidade de interrupção dos serviços à população, a ECT decidiu pela homologação das propostas apresentadas, mesmo que, conforme relatado, parte do objeto tenha se situado em patamares superiores aos preços até então vigentes.

**Item c) Apresentar justificativas acerca do aumento da carga contratada, especialmente para as linhas F e G**

**c.1) Aumento da carga da linha F**

Ao se efetuar a comparação entre a carga contratada nesta linha por meio da DL-001/2000 e a contratada por meio da DL-003/2000, verifica-se que esta contratação passou de 54 para 56 toneladas, representando, portanto, uma variação de 3,7%. Verifica-se, ainda, no processo, que o aumento da carga ocorreu no trecho de maior demanda (Guarulhos/Porto Alegre), em que a capacidade de carga passou de 28 para 30 toneladas.

Dado o tempo decorrido e por não constarem do processo as informações que subsidiaram a tomada de decisão, o que se pode, apenas, é inferir que o aumento de duas toneladas de carga no trecho citado tenha sido motivado pela demanda de carga no trecho.

Cumpra-se destacar que, em recente auditoria interna efetuada pelo Departamento de Auditoria da ECT, foi apontado que em alguns processos não têm constado as memórias de cálculo que embasaram a tomada de decisão para a alteração da carga contratada em determinados trechos da RPN. Decorrente desse apontamento, a área operacional da ECT comprometeu-se a fazer constar, a partir daquela data, em todos os processos, um relatório consubstanciado sobre eventuais alterações da capacidade contratada.

**c.2) Aumento da carga da linha G**

Do objeto contratado por meio da DL-003/2000 em comparação ao contratado por meio da DL-001/2000 houve alteração não apenas da capacidade contratada, mas também da configuração da linha, a saber:

**DL-001/2000**

<b>Trecho</b>	<b>Capacidade contratada(Kg)</b>
São Luis/Teresina	3.000
Teresina/Brasília	4.000
Brasília/Rio de Janeiro	10.000
Rio de Janeiro/Brasília	11.000
Brasília/Teresina	10.000
Teresina/São Luis	6.000



13

Trecho	Capacidade contratada(Kg)
São Luis/Teresina	3.000
Teresina/Brasília	5.000
Brasília/São Paulo	12.000
São Paulo/Brasília	30.000
Brasília/Teresina	11.000
Teresina/São Luis	6.000

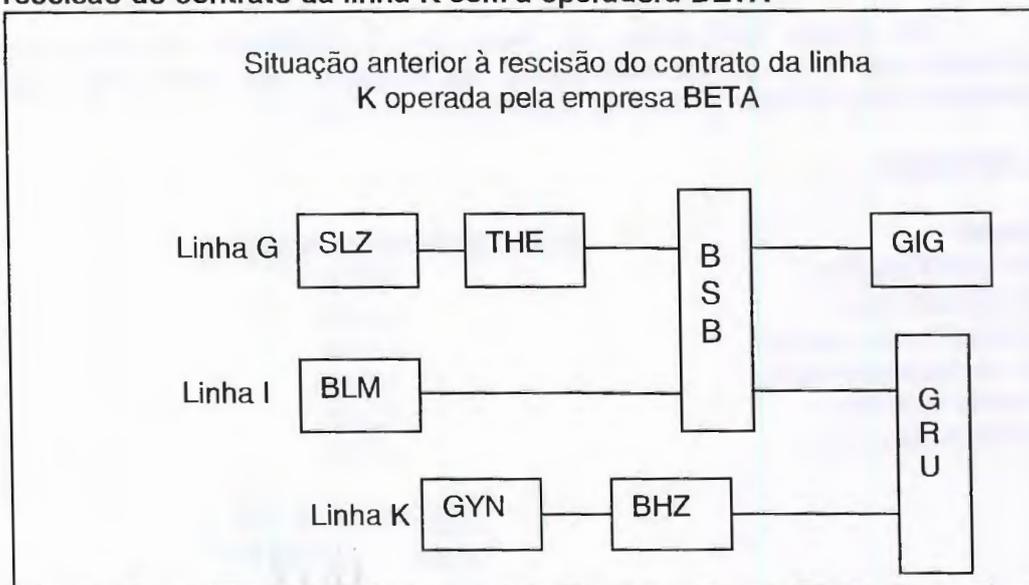
A necessidade do aumento da capacidade de carga, portanto, está fundamentada na maior demanda principalmente no trecho São Paulo/Brasília. Paralelamente à alteração da configuração da linha G (alteração da escala no Galeão por Guarulhos) foi alterada a configuração da linha I (alteração da escala em Guarulhos pelo Galeão). A alteração foi caracterizada pela necessidade de inclusão da escala em Goiânia na linha I, face à manifestação da empresa BETA de não prorrogar o contrato da linha K -Goiânia/Belo Horizonte/São Paulo/Goiânia.

Esta desistência caracterizou a necessidade de nova contratação por emergência (DL-002/2000). Todavia, pelo fato de que as propostas apresentadas situaram-se em patamares muito superiores aos estimados, foi feita nova cotação para a linha K, com a exclusão de Goiânia. A concretização da contratação da linha K efetuando apenas os trechos Belo Horizonte/Guarulhos/Belo Horizonte, caracterizou a necessidade de alteração da configuração das linhas G e I e o conseqüente aumento da capacidade de carga na linha G.

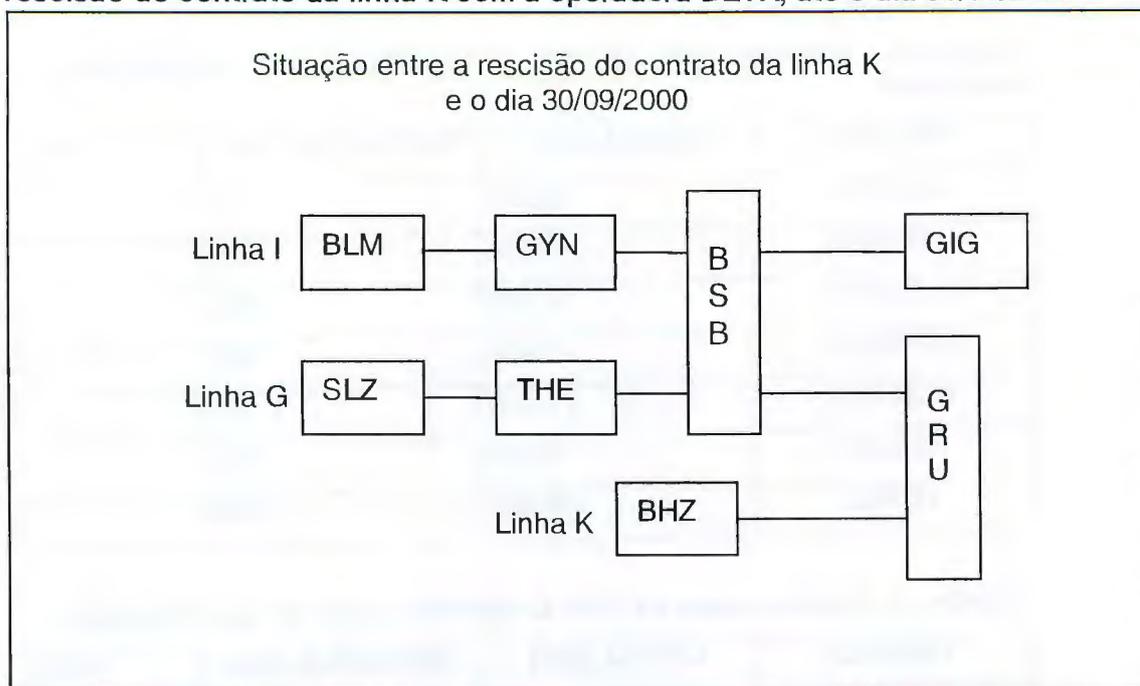
Esta situação se manteve até 01/10/2000, ocasião em que a linha K foi contratada por meio da Concorrência 010/2000 em sua configuração original (Goiânia/Belo/Horizontal/ Guarulhos/Volta).

Para um melhor entendimento apresenta-se a seguir um esquema gráfico comparando a situação anterior à rescisão do contrato da linha K operada pela empresa BETA e aquela que vigorou até o dia 30/09/2000.

**Figura 1 – Descrição esquemática do funcionamento das linhas G, I e K antes da rescisão do contrato da linha K com a operadora BETA**



**Figura 2 – Descrição esquemática do funcionamento das linhas G, I e K após a rescisão do contrato da linha K com a operadora BETA, até o dia 30/09/2000**



**Item d) Justificar a alteração do preço no contrato 10.430/2000 para a linha G, variando de R\$ 105.000,00 para R\$ 81.050,00.**

**Apresentar memória de cálculo objetiva que explique como se chegou aos valores citados.**

Conforme detalhamento constante do item c.2, com a contratação da Linha K em sua configuração original, a linha G voltou a operar no aeroporto do Galeão em substituição ao de Guarulhos, com a conseqüente redução da capacidade de carga demandada.

Ratifica-se a informação de que o contrato somente foi prorrogado devido à revogação do item relativo à linha G na Concorrência 010/2000. Como estava, portanto, caracterizada a necessidade de prorrogação do contrato emergencial, a ECT promoveu negociações com a contratada com vistas a reduzir os custos então praticados. Assim, o novo valor da linha foi obtido mediante processo de negociação bilateral entre a ECT e a Skymaster, tomando-se como base os seguintes parâmetros:

**Linha G configuração anterior**

Carga contratada = 67.000 Kg;  
Distancia percorrida = 4.986 Km  
Preço por operação = R\$ 105.000,00

**Linha G configuração posterior**

Carga contratada = 48.000 Kg (-28%)  
Distancia percorrida = 5.104 km (+2,3%)  
Preço por operação = R\$ 81.050,00 (-22,8%)

RQS nº 03/2005 - CN -  
CPMI - CORREIOS

F's: 1078

3779

Doc:

Se fossem aplicadas na mesma proporção as variações ocorridas na carga transportada e na quilometragem percorrida, o valor por operação passaria a ser de R\$ 78.905,11, conforme detalhamento a seguir:

**Quadro 5 - Configuração da linha G vigente entre a DL-003/2000 e o dia 30/09/2000**

TRECHO	CARGA (KG)	DISTÂNCIA (KM)	TKM
SLS/TSA	3.000	316	948
TSA/BSB	5.000	1.322	6.610
BSB/GRU	12.000	855	10.260
GRU/BSB	30.000	855	25.650
BSB/TSA	11.000	1.322	14.542
TSA/SLS	6.000	316	1.896
<b>TOTAL</b>	<b>67.000</b>	<b>4.986</b>	<b>59.906</b>

**Quadro 6 - Configuração da linha G vigente a partir do dia 01/10/2000**

TRECHO	CARGA (KG)	DISTÂNCIA (KM)	TKM
SLS/TSA	3.000	316	948
TSA/BSB	5.000	1.322	6.610
BSB/GIG	10.000	914	9.140
GIG/BSB	13.000	914	11.882
BSB/TSA	11.000	1.322	14.542
TSA/SLS	6.000	316	1.896
<b>TOTAL</b>	<b>48.000</b>	<b>5.104</b>	<b>45.018</b>

Assim, a aplicação pura e simples da variação do TKM resulta no valor de R\$ 78.905,11. Durante a rodada de negociações, a menor proposta apresentada foi de R\$ 81.050,00 por operação.

É importante destacar que apesar da redução da capacidade contratada, a quilometragem percorrida aumentou de 4.986 para 5.104 quilômetros, conjugado ao fato de que a aeronave disponibilizada continuou a mesma da utilizada na configuração anterior (B-707).

### **III – Concorrência 010/2000 Linhas F e G**

#### **Item a) Apresentar metodologia/memória de cálculo para determinação dos valores de referência.**

No anexo 4 (folhas 1 e 2) constam as planilhas detalhadas de formação de custo referentes às linhas G e J da RPN, obtidas na pasta do processo da

Concorrência 010/2000. Os resultados contidos nas referidas planilhas foram empregados como custo de referência na citada licitação.

De acordo com o que está descrito na planilha de custos da linha G, a metodologia empregada para a sua elaboração consistiu na utilização das projeções feitas pela Consultoria Roland Berger em 1996 e pela L'Aeropostale em 1998/99, atualizadas pela variação cambial, pelo aumento do preço do querosene de aviação e pelos reajustes autorizados pelo Governo Federal.

Na folha 3/3 do Anexo 4 constam diversos valores para todas as linhas que compunham a malha da RPN, na qual se verifica que o custo das linhas F + D é igual a R\$ 197.914,32, valor este que foi utilizado como preço de referência para a linha F (junção das linhas F e D), na Concorrência 010/2000.

**Item b) Justificar a não utilização dos trabalhos prestados pela Consultoria Roland Berger**

A explicação prestada no item acima demonstra que, neste certame, a exemplo de todos os demais, os estudos efetuados pela Consultoria Roland Berger serviram de subsídio na definição de preço de referência.

**Item c) Justificar a adoção de critério distinto ao que foi utilizado nas dispensas de licitação anteriores (DL 001/00 e DL 003/00)**

Conforme já mencionado anteriormente, a Empresa tem adotado como base para formulação dos valores de referência, os preços então contratados e os obtidos em licitações recentes, assim como, em caráter subsidiário, os estudos da consultoria Roland Berger e os índices tarifários de referência publicados pelo DAC. Pelo que foi exposto nas respostas relativas às DLs 001 e 003/00, a ECT tinha consciência de que, pelas circunstâncias em que foram realizados tais processos, o preço contratado, em alguns casos, estava acima do que indicavam as referências disponíveis (Roland Berger e DAC). Neste contexto, a adoção pura e simples, do preço então praticado como referência para a CC-010/2000, poderia conduzir a uma avaliação equivocada das propostas.

**Item d) Apresentar as justificativas para a junção das linhas F e D.**

**Justificar o incremento de 73,02% no preço do quilograma contratado para a linha F (comparando-se o valor adotado como referência para a nova linha e o valor anterior).**

**Justificar o incremento de 69,53% no preço do quilograma contratado para a linha F (comparando-se o valor contratado para a nova linha e o valor anterior).**

**d.1) Junção das Linhas F e D**

A linha D refere-se ao itinerário com origem em Porto Alegre e destino final em Recife. Por sua vez, a linha F tem origem em Recife e destino final em Porto Alegre. As linhas em questão possuíam sobreposição de horário, necessitando, portanto, serem executadas com duas aeronaves.

As alternativas existentes para operação das linhas eram:

a) duas companhias distintas, efetuando traslado diário da aeronave para o ponto de origem da linha. Essa medida gera a expectativa de elevação de custos para a

CPMI - CORREIOS  
1079

Doc. 3779

Contratante, uma vez que o traslado será cobrado desta, caso a transportadora não disponha de outras fontes de receita para dar cobertura a esse deslocamento;

b) duas companhias distintas, alternando os itinerários a cada frequência de execução das linhas. Neste caso, há uma tendência de haver duplicidade das despesas de operação em solo, visto que cada operador terá que contratar estrutura independente. Esse fato também é observado na alternativa anterior;

c) uma companhia operando ambas as linhas, com expectativa de otimização da estrutura de solo necessária para o atendimento das linhas.

Com isso, a ECT entendeu que a alternativa "c" seria a medida mais salutar do ponto de vista econômico, adotando, assim, modelo semelhante àquele então praticado com as linhas A, C e H. Tanto as linhas A e C, quanto a linha H eram operadas por apenas uma empresa utilizando 2 aeronaves.

#### **d.2) Incremento de 73,02% no preço do kg contratado (valor de referência)**

No que tange à assertiva dessa Controladoria de que houve incremento de 73,02% no preço do quilograma contratado para a linha F, faz-se necessário prestar as informações que se seguem.

Diferentemente do que consta na Nota de Auditoria, o total de carga requerida para a linha F, oriunda da DL-03/2000, não era de 105 toneladas, mas sim de 56 toneladas, composto pela soma de 13 toneladas no trecho Recife/Salvador, 13 toneladas no trecho Salvador/São Paulo e 30 toneladas no trecho São Paulo/Porto Alegre. Ocorre que a empresa vencedora da linha naquele procedimento disponibilizou integralmente a aeronave para ECT, não obstante na consulta formulada terem sido especificadas as quantidades citadas por trecho. Tal fato, provavelmente, fez essa Controladoria inferir que havia sido contratada a capacidade de 105 toneladas, resultante da soma de 35 toneladas em cada trecho.

Assim, o Quadro 4 da página 6 da Nota de Auditoria deveria conter os seguintes dados:

	Carga (ton)	Trecho (Km)	Valor da operação (R\$)	Data
Linha D	77	2969	61.040,95	Set/00
Linha F antiga	56	2969	95.507,00	Set/00
Total (F+D)	133	5938	156.547,95	
Linha F nova	133	5938	197.914,00	Ago/00

Verifica-se, portanto, que o preço por quilograma contratado na situação vigente era de R\$ 1,177 e não R\$ 0,860. Conclui-se, portanto, que a variação no preço do quilograma contratado correspondia exatamente à variação do preço de referência, ou seja, 26,42%.

Deve-se observar que a variação no preço de referência, em relação ao preço então praticado, estava alicerçado, também, no fato de que a operadora da linha D, que era a Rio Sul, havia informado, em 20/06/2000, que não prorrogaria o contrato, cujo vencimento ocorreria em 30/09/2000.

#### **d.3) Incremento de 69,53% no preço do kg contratado**

Visto que o valor contratado da Linha F na Concorrência 010/2000 foi de R\$ 193.940,00 por operação para uma capacidade de 133 toneladas, o preço por

quilograma era de R\$ 1,458. Esse valor deve ser comparado com o preço por quilograma de R\$ 1,177 e não com R\$ 0,860, conforme exposto anteriormente. Com isto, a variação efetiva foi de 23,87%, que corresponde à variação do preço por operação da linha, mantida a mesma capacidade anterior.

**Item e) Apresentar justificativas para a alteração da carga contratada nesta concorrência.**

**Apresentar memória de cálculo e metodologia para determinação dos valores de referência.**

Essa Controladoria solicita que sejam apresentadas justificativas para a redução da carga contratada da linha G, passando de 214,5 toneladas para 48 toneladas, por ocasião da Concorrência 010/2000.

Faz-se necessário esclarecer que o itinerário e a capacidade de carga requerida pela ECT para a linha G na DL-03/2000, foi a seguinte:

- São Luiz/Teresina: 3.000 Kg
- Teresina/Brasília: 5.000 Kg
- Brasília/São Paulo: 12.000 Kg
- São Paulo/Brasília: 30.000 Kg
- Brasília/Teresina: 11.000 Kg
- Teresina/São Luiz: 6.000 Kg

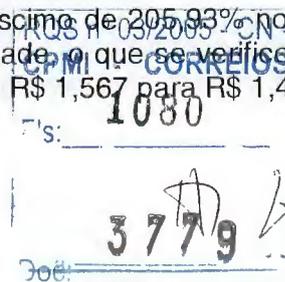
Por seu turno, na Concorrência 010/2000 o itinerário e a carga requerida para a citada linha foi a seguinte:

- São Luiz/Teresina: 3.000 Kg
- Teresina/Brasília: 5.000 Kg
- Brasília/Rio de Janeiro: 10.000 Kg
- Rio de Janeiro/Brasília: 13.000 Kg
- Brasília/Teresina: 11.000 Kg
- Teresina/São Luiz: 6.000 Kg

Do exposto, verifica-se que o total de carga requerida na DL-003/2000 foi de 67 toneladas, ao passo que na Concorrência 010/2000 foi de 48 toneladas. Não se constata, portanto, procedimento licitatório no qual a ECT tenha requerido 214,5 toneladas. Contudo, cabe destacar que as operações da linha G, oriundas do contrato derivado da Dispensa de Licitação, foram feitas com disponibilização, por parte da contratada e aceita pela contratante, de capacidade superior àquela requerida pela ECT, totalizando as 214,5 toneladas.

Desta forma, não há que se falar em redução de 214,5 para 48 toneladas, mas sim de 67 para 48, que corresponde a uma diminuição da carga em 28,4%. A justificativa para essa redução encontra-se no fato de que houve alteração no itinerário da linha, pois no contrato oriundo da DL-03/2000 a linha seguia até São Paulo, ao passo que na Concorrência estava previsto que a linha seguisse até Rio de Janeiro, destinos que possuem demandas diferentes, seja na carga destinada à própria localidade ou dela originada, seja na destinada às suas conexões.

Com isso, a assertiva de que houve um acréscimo de 205,93% no preço do quilograma contratado resta prejudicada, pois, na verdade, o que se verificou foi uma redução de 4,53%, passando o preço do quilograma de R\$ 1,567 para R\$ 1,496.



Quanto à memória de cálculo e metodologia para determinação dos valores de referência, deve ser observado o constante no Item "a" deste questionamento relativo à Concorrência 010/2000.

#### IV – PREGÃO 011/2000

##### Linha G

**Item a) Justificar a diferença de valores existente entre os valores estimados para as linhas G e J neste pregão e na concorrência anterior.**

O objetivo desse Pregão era o de proceder à contratação das linhas G (São Luís/Teresina/Brasília/Rio de Janeiro/Volta) e J (Porto Velho/Cuiabá/Brasília/Salvador/Volta). Estas linhas haviam sido objeto de contratação por meio da Concorrência 010/2000, sendo, todavia, desclassificadas por preço excessivo.

Naquele certame, foram definidos os seguintes valores de referência:

- Linha G = R\$ 71.825,00;
- Linha J = R\$ 83.589,00.

Por sua vez, os menores preços ofertados foram de R\$ 82.768,00 e R\$ 93.738,37 para as linhas G e J respectivamente, o que levou à revogação por preço excessivo.

Neste certame, em função do comportamento do mercado no processo licitatório imediatamente anterior, a ECT definiu o valor estimado para a linha G em R\$ 82.000,00, enquanto que para a linha J em R\$ 89.500,00. Estas estimativas foram definidas com base nos preços então vigentes.

As empresas participantes apresentaram as seguintes propostas escritas, com o respectivo valor por operação:

**Quadro 7 – Valores das propostas escritas do Pregão 011/2000**

LINHA	BRATA	SKYMASTER	TAF	RIO SUL
G	R\$ 130.000,85		R\$ 104.986,00	R\$ 130.000,00
J	R\$134.095,22	R\$ 140.000,00		R\$ 135.000,00

Atendendo a legislação em vigor, todas as licitantes foram habilitadas a participar da rodada de lances, cujos menores lances foram os seguintes:

**Quadro 8 – Menores lances para a linha G no Pregão 011/2000**

LINHA	BRATA	TAF	RIO SUL
G	R\$ 88.100,00(*)	R\$ 88.200,00	R\$ 101.000,00

(\*) Na análise da documentação, a BRATA foi desclassificada por não atender a disposição contida na alínea a1 do subitem 3.2.4. do Edital.

**Quadro 9 – Menores lances para a linha J no Pregão 011/2000**

LINHA	RIO SUL	SKYMASTER	BRATA
J	R\$ 118.000,00(*)	R\$ 118.500,00	R\$ 125.900,00

(\*) Nas negociações levadas a termo entre a Pregoeira e o representante da RIO SUL, esta reduziu o preço para R\$ 109.000,00 por operação. Todavia, por ainda se

encontrar 22% acima do valor de referência este item foi revogado, com fundamentação legal no Art. 18 do Decreto 3.555.

Para análise comparativa dos menores preços ofertados nas duas linhas detalha-se abaixo os indicativos de preço/custo de outros indicadores da época da contratação.

**Quadro 10 – Comparação entre os valores obtidos no Pregão 011/2000 e indicadores de referência**

LINHA	PREÇO DE REFERÊNCIA	PREÇO OFERTADO	ROLAND BERGER(*)	TARIFÁRIO DAC
G	R\$ 82.000,00	R\$ 88.100,00	R\$ 73.203,96	R\$ 67.151,26
J	R\$ 89.500,00	R\$ 109.000,00	R\$ 83.717,71	R\$ 69.006,18

(\*) Estimativa dos **Custos**, não sendo computada a margem de lucro.

Dessa forma, fica caracterizado que se a ECT insistisse em manter os mesmos valores de referência adotados na Concorrência 010/2000, havia a grande probabilidade de insucesso na contratação em comento. Seria inócua, portanto, nova tentativa de ir ao mercado buscar a contratação das linhas nos mesmos patamares utilizados na Concorrência realizada cinco meses antes.

Assim, mesmo que a ECT dispusesse de indicadores de custos, que, em todos os processos licitatórios, serviram de balizadores, naquele momento não estavam sendo aceitos pelo mercado, já que este sinalizava que os preços situavam-se em patamares superiores aos indicadores de preço/custo disponíveis na ECT.

Observe-se que mesmo com a adoção do preço de referência tomando-se como base os preços então vigentes e, muito próximos aos preços ofertados pelo mercado na Concorrência 010/2000, o certame obteve sucesso apenas parcial, haja vista a revogação da linha J por preço excessivo e a adjudicação da linha G com preço 7,43% superior ao de referência da ECT.

**Item c) Justificar a não utilização dos trabalhos prestados pela Consultoria Roland Berger para determinação dos valores de referência.**

O detalhamento do processo constante do **item a**, atende a solicitação deste item. Mesmo não tendo sido explicitamente caracterizada a utilização do indicador de referência da Roland Berger, em todos os processos de contratação da época a ECT, subsidiariamente, utilizava os resultados da Consultoria que, sistematicamente, serviam de parâmetro, tanto na definição do valor de referência, quanto no comparativo com os preços obtidos nos processos licitatórios.

Não há como, todavia, ignorar a sinalização do mercado fomedor. Ou a ECT aceitava as condições apresentadas na ocasião ou deixava de contratar o transporte aéreo, o que, fatalmente, comprometeria totalmente a qualidade dos serviços, devido à inexistência de meios de transporte alternativos que permitissem à ECT cumprir a sua obrigação legal.



**V – Pregão 010/2001  
Linha U**

**Item b) Justificar a não utilização dos trabalhos prestados pela Consultoria Roland Berger para determinação dos valores de referência.**

Mesmo não tendo sido explicitamente caracterizada a utilização do indicador de referência da Roland Berger, em todos os processos de contratação da época a ECT, subsidiariamente, utilizava os resultados da Consultoria que, sistematicamente, serviam de parâmetro, tanto na definição do valor de referência, quanto no comparativo com os preços obtidos nos processos licitatórios

Aplicando-se a metodologia constante do anexo 1 para o caso em comento, obtém-se o valor de R\$ 10.221,70, por operação, tomando por base o dólar a R\$ 2,0019.

Para a determinação dos valores de referência foi utilizado o preço então vigente que era de R\$ 6.995,00.

**VI – Dispensa de Licitação 001/2001  
Linhas A e C**

**Item a) Justificar a alteração no preço médio do quilograma contratado.**

Por tratar-se de estimativa de preço que serviria de balizador para o processo licitatório, uma diferença percentual de 2,66% pode ser considerada pouco expressiva, motivo por que entende-se não haver incongruência na definição do preço de referência.

**Item b) Justificar a utilização do parâmetro da manutenção do preço/kg contratado na determinação do valor de referência apenas neste processo licitatório.**

Para este certame não foram utilizados como valor de referência os preços então vigentes, pois, como por diversas vezes esclarecido, os preços praticados pela Interbrasil não eram balizadores adequados, dadas as características da operação daquela empresa.

Assim, em função das expressivas alterações na configuração das linhas, a ECT entendeu que a utilização do parâmetro Preço/Kg para a definição do valor de referência era a alternativa que mais se aproximava do critério normalmente utilizado qual seja o da comparação com os preços em vigor.

**Item c) Justificar a não utilização dos trabalhos prestados pela Consultoria Roland Berger para determinação dos valores de referência.**

Mesmo não tendo sido explicitamente caracterizada a utilização do indicador de referência da Consultoria Roland Berger, em todos os processos de contratação da época, a ECT, subsidiariamente, utilizava os resultados da Consultoria que, sistematicamente, serviam de parâmetro, tanto na definição do valor de referência, quanto no comparativo com os preços obtidos nos processos licitatórios

Aplicando-se a metodologia descrita no Anexo 1, para o caso em comento, obtém-se o valor de R\$ 310.007,40, tomando por base o dólar a R\$ 2,2231.

## **VII – DISPENSA DE LICITAÇÃO 002/2001** **Linhas A e C**

**Item a) Apresentar documentação enviada à Varig Log solicitando a resolução dos problemas, caso exista.**  
**Informar se houve advertência ou aplicação de multas antes da rescisão do contrato, como determina a Cláusula Oitava do contrato – Das Penalidades**

Segue no Anexo 5 a documentação solicitada, relativa ao desempenho ineficiente das linhas. Com relação às multas, estas foram regularmente aplicadas, conforme demonstrado no Anexo 6.

**Item b) Apresentar memória de cálculo que demonstre como se chegou aos valores de referência adotados.**  
**Justificar a contratação da empresa Skymaster, mesmo apresentando um incremento de 78,4% em relação ao último valor contratado.**

Conforme consta do Relatório DEGEO-002/2001, um dos balizadores para definição do preço de referência para a execução das linhas A e C foi o preço obtido quando da abertura das propostas econômicas relativas à Concorrência 002/2001. Neste certame, conforme consta do referido relatório, estimava-se que a contratação poderia representar uma elevação de custos, dado que, entre outros indicadores, existia o relativo às propostas econômicas da Concorrência mencionada, o qual estava absolutamente atualizado.

Assim, considerando as informações e indicadores disponíveis na ECT naquele momento, estimou-se que os custos poderiam ter uma expressiva elevação, com possibilidade de os preços ofertados situarem-se na faixa de R\$ 310.000,00 por operação, o que representava um custo por hora voada de R\$ 16.986,30.

Preliminarmente, considera-se importante registrar a coerência desta decisão, haja vista que a ECT acabara de ter o sinalizador claro do mercado sobre os preços que o mesmo estava praticando para o tipo de aeronave demandada. É importante ressaltar que as propostas econômicas concernentes à Concorrência acima citada foram abertas no dia 07/06/2001, dezenove dias antes, portanto, da definição da **estimativa** de preço de referência que balizaria a contratação das linhas A e C.

### **b.1) preços apresentados na Concorrência 002/2001**

Os preços cotados para as linhas com demanda de aeronave similar às das linhas objeto do certame em apreço estão relacionados na tabela a seguir:



23

**Quadro 11 – Preços cotados na Concorrência 002/2001**

LINHA	TRECHO	TEMPO DE VÔO (H)	VALOR COTADO (R\$)	PREÇO POR HORA VÔO(R\$)	REPOSICIONAMENTO (R\$)(*)
P13(*)	GRU/SSA/FOR	3,67	121.529,54	33.114,32	16.557,16
P14B(*)	GRU/BSB/MAO	4,50	128.163,46	28.480,77	14.240,38
SP1	POA/GRU/POA	3,00	82.432,04	27.477,35	27.477,35
SP2	BHZ/GRU/BHZ	2,00	72.258,66	36.129,33	36.129,33
SP3(*)	GRU/REC	3,00	101.850,30	33.950,10	16.975,05
<b>TOTAL</b>				<b>159.151,86</b>	<b>111.379,27</b>
<b>MÉDIA</b>				<b>31.830,77</b>	<b>22.275,85</b>

(\*) Este valor foi calculado com base no custo de reposicionamento da aeronave para início da operação seguinte. Com isso, o preço por hora voada apresentado na Concorrência foi dividido por dois.

Note-se que, conforme consta do RELATÓRIO/CEL/AC – 004/2001 (Anexo 7), “algumas empresas alegaram que os custos de reposicionamento das aeronaves (na origem das linhas) tiveram que ser imputados para a ECT...”. Assim, tomando-se como referência, os valores constantes da coluna “REPOSICIONAMENTO”, obtém-se o preço médio por hora voada de **R\$ 22.275,85**. Se adotado esse valor, o preço de referência das linhas A e C seria de **R\$ 406.534,26**.

**b.2) estimativa de custo, tomando como base a linha contratada por meio da Concorrência 010/2000/CEL/AC**

A linha operada com aeronaves similares às demandadas para operação das linhas A e C era a F (Porto Alegre /Guarulhos/Salvador/Recife/Salvador/Guarulhos/Porto Alegre).

Quando da elaboração do RELATÓRIO DE GEO-002/2001, ocasião em que foi estimado o valor das linhas objeto da licitação, o valor da Linha F era de R\$ 193.940,00 por operação.

Na comparação dos custos entre as duas linhas foi utilizada a seguinte memória de cálculo:

Linha F = R\$ 193.940,00/10,5 = R\$ **18.470,47** por hora de vôo, onde 10,5 é o tempo de vôo (em horas) da linha.

**Estimativa de preço para as linhas A e C**

R\$ 18.470,48 x 18,25 = R\$ **337.086,19** por operação, onde 18,25 é o tempo de vôo (em horas) das linhas A e C.

**b.3) estimativa de custo, tomando como base o Relatório da Consultoria Roland Berger**

Ao se fazer a estimativa dos custos das linhas objeto da contratação emergencial, tomando-se como referência o relatório da Consultoria Roland Berger, obtém-se os seguintes valores:

**Linhas A e C = U\$ 7.641 x 2,3825 x 18,25 = R\$ 332.235,46**, onde:

7.641 = custo por hora de vôo;

2,3825 = cotação da moeda americana em 01/06/2001;  
18,25 = tempo de vôo na soma das duas linhas (dezoito horas e quinze minutos).

Assim, quando da realização do processo de contratação em comento, a ECT dispunha dos seguintes indicadores de preço/custo por operação:

- Concorrência 002/2001 = **R\$ 406.534,26**
- Operação com aeronave similar - Concorrência 010/2000 = **R\$ 337.086,19**
- Consultoria Roland Berger = **R\$ 332.235,46.**

Como se pode constatar, a estimativa de custo de **R\$ 310.000,00** por operação estava fartamente justificada em função dos diversos indicadores disponíveis na ocasião. Ressalte-se que a estimativa utilizada foi bastante conservadora, pois, conforme demonstrado, havia sinalização clara do mercado de que os preços então vigentes (R\$ 176.000,00 por operação – **R\$ 9.643,83** por hora de vôo) estavam absolutamente defasados em relação aos praticados pelo mercado de transporte aéreo de carga.

Como já por diversas vezes informado a essa Controladoria os preços praticados pela Interbrasil e pela Varig Logística não se constituíam em balizadores adequados para a definição dos preços de referência, pois a primeira utilizava-se de aeronave para transporte de passageiros e acondicionava a carga da ECT nos porões da aeronave, enquanto que a segunda, ao apresentar a cotação de preços na DL-001/2001, já dispunha de estrutura montada em parte das bases atendidas pelas linhas em questão. Dessa forma, ambas as empresas tinham amplas condições de ofertar preços abaixo dos praticados pelo mercado, pois o transporte de carga da ECT otimizava a utilização de estrutura já existente.

#### **Item e) Apresentar justificativas para a mudança de metodologia aplicada no cálculo dos valores de referência.**

As explicações prestadas no item **b**, acima, demonstram que não houve mudança de metodologia para a **estimativa** dos valores das linhas em comento.

Conforme claramente demonstrado, foram utilizados todos os indicadores de preço obtidos por meio de processos licitatórios regulares (Concorrência 10/2000 e Concorrência 002/2001) ao mesmo tempo em que também se utilizou dos indicadores de custos da Consultoria Roland Berger. Só não foi utilizado o indicador relativo à DL/001/2001, pelos motivos fartamente explicados de que os preços praticados pela Varig Log não eram balizadores adequados para a definição dos valores de referência do transporte aéreo de cargas.

Não identificamos, portanto, a incidência de critérios diferentes dos tradicionalmente utilizados e regulamentados no Manual de Licitações (MANUAL 2005 - CN -

#### **VIII – Pregão 045/2001 Linhas A e C**

#### **Item a) Apresentar memória de cálculo que demonstre como se chegou aos valores de referência adotados.**

Apesar de a memória de cálculo não estar explicitada no processo, a observação constante do documento “Quadro de estimativa de Preço” indica que

ROB MAN 2005 - CN -  
CPMI - CORREIOS  
Fls: 1083  
337,086,19  
Doc:

MJR 25

também neste processo foi adotada a metodologia regulamentada na alínea “b” do item 2 do MANLIC 3/3.

Seguindo a metodologia então utilizada, tem-se que a participação de cada um dos macro insumos que compõem o transporte aéreo estão assim divididos, com respectivo percentual de participação sobre o custo total:

Querosene da Aviação = 37,0 %;  
Insumos atrelados ao dólar (Manutenção, seguro e leasing) = 18,8%  
Demais insumos atrelados à inflação = 44,2 %

A variação de cada um dos indicadores acima no período de 26/06/2001, data da última contratação de objeto similar (DL-002/2001), a 16/11/2001 foi a seguinte:

Querosene da aviação = 10,6% (0,6150/0,5559);  
Dólar = 9,72% (2,538/2,313);  
IGPM = 4,4%

Conforme orientação constante do MANLIC, item 2, alínea “b”, a estimativa do valor a ser contratado basear-se-á nos preços da última contratação de objeto idêntico, devidamente corrigidos, caso tenha sido realizada a menos de 06 (seis) meses.

Ao se utilizar das informações disponíveis relativas à participação e respectiva variação dos insumos, obtém-se os seguintes impactos sobre a variação do custo do transporte aéreo:

Querosene da Aviação =  $0,106 \times 0,37 = 3,92\%$ ;  
Dólar =  $0,0972 \times 0,188 = 1,83 \%$ ;  
IGPM =  $0,0044 \times 0,442 = 1,94\%$ .

Continuando a aplicação da metodologia, obtém-se o seguinte valor de referência:

Valor da última licitação (DL-002/2001) = **R\$ 314.000,00** por operação.  
Carga contratada (DL/002/2001) = 190 toneladas;  
Carga a ser contratada (Pregão 045/2001) = 207 toneladas  
Aumento da carga contratada = 8,94% (207.000/190.000)

Atualização, mediante adoção do impacto dos custos resultante da variação dos indicadores e aumento da capacidade de carga:

Valor Atualizado =  $R\$ 314.000,00 \times (1 + 0,0392 + 0,0183 + 0,0194) \times 1,0894 = \mathbf{R\$ 368.376,90}$ .

Os valores acima resultam de uma inferência obtida a partir da variação do dólar, preço do combustível, índice de inflação que foram pesquisados para demonstrar a metodologia do cálculo do valor de referência a essa Controladoria. Na época do cálculo efetivo do termo de Referência as variações podem ter sido obtidas de outras fontes com eventual divergência de dados cujo cálculo resultou em R\$ 370.000,00.

**Item b) Apresentar justificativas para a mudança de metodologia aplicada no cálculo dos valores de referência.**

As explicações prestadas no item a, acima, indicam que não houve mudança de metodologia para a **estimativa** dos valores das linhas em comento.

**Item d) Justificar a não utilização dos trabalhos prestados pela Consultoria Roland Berger para determinação dos valores de referência.**

Mesmo não tendo sido explicitamente caracterizada a utilização do indicador de referência da Roland Berger, em todos os processos de contratação da época a ECT, subsidiariamente, utilizava os resultados da Consultoria que, sistematicamente, serviam de parâmetro, tanto na definição do valor de referência, quanto no comparativo com os preços obtidos nos processos licitatórios.

Aplicando-se a metodologia descrita no Anexo 1, para o caso em comento, obtém-se o custo de **R\$ 353.975,44**, tomando por base o dólar a R\$ 2,5384, referente ao dia 16/11/2001, data de emissão do Termo de Referência da licitação.

**Item e) Justificar a demora de mais de oito meses para iniciar o processo de licitação das linhas A e C, considerando que a rescisão do contrato 8.895/94 (Interbrasil Star S.A) ocorreu em 10/04/01 e o início do Pregão 045/2001 deu-se, apenas, em 17/12/01.**

No mesmo período em que foram realizadas as DL-001/2001 e 002/2001 estava em curso a Concorrência 002/2001, que tinha como objeto a reformulação integral da RPN. Essa Concorrência veio a ser revogada na segunda quinzena de agosto de 2001. Com isso, o contrato originário da DL – 002/2001, que foi assinado em junho/2001, necessitou ser prorrogado.

A afirmação de que o Pregão 045/2001 teve início em 17/12/01 está equivocada, pois a referida data foi a de realização da reunião do Pregão. Ora, um procedimento licitatório é composto por várias fases anteriores à realização da reunião que demandam tempo para sua consecução. A condução do referido certame foi feita de forma a garantir tempestivamente a contratação das linhas, mediante processo licitatório regular, de forma a não ultrapassar o limite máximo de tempo de execução do contrato oriundo da Dispensa de Licitação 002/2001.

Assim, não se vislumbra que tenha havido “demora” para início do Pregão 045/2001.

**IX – PREGÃO 106/2003**  
**Linhas A e C**

**Item a) Justificar a adoção de valores de referência 9,76% abaixo dos preços contratuais vigentes.**

O preço de referência neste certame foi obtido tomando-se por base os trabalhos desenvolvidos pela PRT-PR-245/2003, mediante atualização de cada um dos insumos que compõem o custo do transporte aéreo. Pelos trabalhos desenvolvidos pelo Grupo foram obtidos os seguintes valores: R\$ 173.367,95 para a linha A e R\$ 171.967,34 para a linha C.



Handwritten signatures and initials, including a large signature on the right and initials 'AR' on the left.

**Item b) Apresentar memória de cálculo objetiva que demonstre como se chegou aos valores de referência adotados**

Os valores de referência adotados no processo em comento foram resultado da planilha de custo na qual são discriminados, individualmente, os insumos que compõem o transporte aéreo. Conforme solicitado, transcreve-se a seguir a memória de cálculo que originou o valor de cada um dos insumos:

**LINHA A**

**METODOLOGIA DE CÁLCULO PARA O TRANSPORTE AÉREO DE CARGA**

**PREMISSAS BÁSICAS**

Valor do Dólar:	R\$	2,95		
Preço Médio do Combustível (QAV):	R\$	1,0907		
Média de Operações no mês:		21,67		
Consumo Médio da Aeronave B707		7.800	l/h	
Leasing adotado para a aeronave B707	US\$	79.000,00	p/mês	R\$ 233.050.
Seguro adotado para a aeronave B707	US\$	25.000,00	p/mês	R\$ 73.750.
B707 operado por:		1 Comandante		
		1 Co-Piloto		
		1 Mecânico de Vôo		
Manutenção/Revisão	US\$	935,00	p/hora voada	R\$ 2.758.
Quantidade de Horas-padrão por operação		9,1666		

**EXEMPLIFICAÇÃO DO CÁLCULO PARA O TRECHO 1 (FOR-SSA) DA LINHA A**

**3. CUSTOS DIRETOS** **R\$ 23.263.**

**3.1. COMBUSTÍVEL**

Quanto custa cada hora-voada?	Consumo da aeronave	7.800.
	x Preço do combustível	1,0906
	= Custo da hora-voada	R\$ 8.507.

Se o trecho 1 possui 1:40 calço-a-calço, então: Estima-se um custo de **R\$ 14.178.**

**3.2. DEPRECIAÇÃO/LEASING**

Quanto custa o Leasing da aeronave ?	Leasing p/mês	R\$ 233.050.
	/ Operações no mês	21.
	/ Qtde de horas-padrão	9,16
	= Depreciação/Leasing p/hora-voada	1.173.

Se o trecho 1 possui 1:40 calço-a-calço, então: Estima-se um custo de **R\$ 1.955**

### 3.3. SEGURO

Quanto custa o Seguro da aeronave?	Seguro p/mês	R\$	73.750
	/ Operações no mês		2
	/ Qtde de horas-padrão		9,1
	= Seguro p/hora-voada		371
Se o trecho 1 possui 1:40 calço-a-calço, então:	Estima-se um custo de	R\$	618

### 3.4. TRIPULANTES TÉCNICOS

Quanto custa a Tripulação da aeronave?	1 Comandante		7.000
	1 Co-Piloto		5.600
	1 Mecânico de Vôo		5.600
			18.200
Considerado custo fixo por trecho			839
Custo adicional por hora noturna			159
	Custo fixo por trecho		839
	+ Variável por hora noturna		444
	= Tripulação		1.283
Se o trecho 1 possui 1:40 calço-a-calço, então:	Estima-se um custo de	R\$	1.283

### 3.5. TARIFAS DE AUXÍLIO À NAVEGAÇÃO

Dados obtidos junto ao Consultor Venâncio Grossi			
Para o Primeiro trecho da linha A		R\$	861

### 3.6. TARIFAS DE POUSO E PERMANÊNCIA

Dados obtidos junto ao Consultor Venâncio Grossi			
Para o Primeiro trecho da linha A		R\$	400

### 3.7. MANUTENÇÃO/REVISÃO

Quanto custa a manutenção da aeronave?	Manutenção p/hora-voada	R\$	2.750
	x Horas voadas no trecho		0
	Horas calço-acalço no trecho		0
	- Tempo de taxiamento		0
	= Manutenção/Revisão		3.950
Se o trecho 1 possui 1:40 calço-a-calço, então:	Estima-se um custo de	R\$	3.950

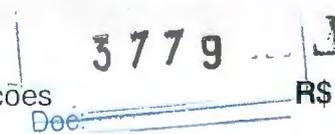
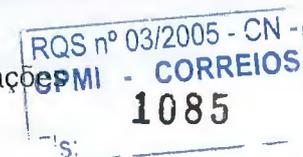
### 4. CUSTOS INDIRETOS

#### 4.1. ORGANIZAÇÃO TERRESTRE

Valor obtido em função da experiência adquirida com as negociações com outras Cias Aéreas		R\$	1.770
---	--	-----	-------

#### 4.2. OUTROS

Valor obtido em função da experiência adquirida com as negociações com outras Cias Aéreas		R\$	284
---	--	-----	-----



Handwritten signature

Handwritten signature

<b>5. DESPESAS INDIRETAS</b>		<b>R\$</b>	<b>1.954</b>
<b>5.1. ORGANIZAÇÃO DE CARGA</b>			
Valor obtido em função da experiência adquirida com as negociações com outras Cias Aéreas		<b>R\$</b>	<b>655,</b>
<b>5.2. DESPESAS ADMINISTRATIVAS</b>			
Corresponde a 5% do somatório de:			
	Custos Diretos		23.263.
	+ Custos Indiretos		2.062.
	+ Organização de Carga		655,
	=	<b>R\$</b>	<b>1.299.</b>
<b>6. CUSTO OPERACIONAL TOTAL</b>		<b>R\$</b>	<b>27.280,</b>
Custos Diretos			23.263.
Custos Indiretos			2.062.
Despesas Indiretas			1.954.
<b>8. IMPOSTOS ESTIMADOS</b>			
ISS + CPMF	4,38%		1.389
PASEP	1,65%		523,
COFINS	3%		951,
Obs: Incidentes sobre o Faturamento Total		<b>R\$</b>	<b>2.865,</b>
<b>9. MARGEM SUGERIDA</b>			
Margem Líquida Sugerida	5%	<b>R\$</b>	<b>1.586,</b>
<b>7. FATURAMENTO TOTAL DA OPERAÇÃO NO TRECHO 1</b>		<b>R\$</b>	<b>31.732.</b>

Metodologia idêntica foi utilizada para os demais trechos das linhas.

**Item c) Justificar a não utilização dos trabalhos prestados pela Consultoria Roland Berger para determinação dos valores de referência**

A metodologia utilizada foi desenvolvida com o auxílio de consultoria externa, e em muito se assemelha à formatação já empregada na ECT, a exemplo da desenvolvida pela Consultoria Roland Berger.

Trata-se, portanto, de uma atualização de modelo já existente.

**X – PREGÃO 105/2004**  
**Linhas A e C**

**Item a) Apresentar a metodologia de cálculo utilizada na determinação dos valores propostos pela ECT para prorrogação do Contrato 12.405/2003.**

Na proximidade do término da vigência de cada contrato de transporte aéreo de cargas, das linhas que compõem a Rede Postal Aérea Noturna (RPN), visando a uma possível prorrogação do contrato, a ECT efetua os cálculos relativos à eventual admissibilidade de concessão de reajuste, mediante metodologia para obtenção destes valores, que, resumidamente, segue os seguintes procedimentos:

- a) Análise de eventual solicitação de reajuste por parte da contratada;
- b) Análise de variação dos insumos que compõem o custo total da linha, utilizando as seguintes fontes:

**Combustível (QAV):** índice coletado junto ao site da Agência Nacional do Petróleo (ANP);

**Dólar:** índice coletado junto ao Banco Central via programa INDEXA;

**Inflação IGPM:** índice coletado junto a FGV via programa INDEXA;

Dessa forma, para análise da variação do custo dos insumos relativos ao contrato 12.405/2003, foram obtidas as seguintes informações mediante consulta às fontes citadas:

**Quadro 12 – Variação dos macro-insumos do transporte aéreo**

Item	05/12/2003 (*)	21/11/2004	Variação
Combustível	0,8250	1,2238	48,34%
Dólar	2,9398	2,7637	-5,99%
Inflação	0,3669	0,4088	11,375%

(\*) data da apresentação da proposta econômica

Participação dos Itens na planilha de custo:

**Quadro 13 – Participação percentual dos macro-insumos na linha A**

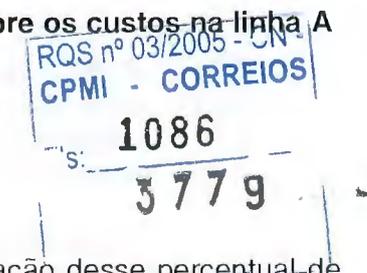
Item	Participação
Combustível	82,14%
Dólar	19,83%
Inflação	-1,87%

**Quadro 14 – Impacto da variação dos macro-insumos sobre os custos na linha A**

Item	Participação
Combustível	39,71%
Dólar	-1,19%
Inflação	-0,22%
COFINS	1,94%

A variação total no período foi de 40,23%. A aplicação desse percentual de reajuste sobre os preços vigentes em 26/12/2003 faz com que o valor de operação passe de **R\$ 107.356,12** para **R\$ 150.550,02**.

Participação dos Itens na planilha de custo:



Handwritten signatures and initials: AR, J, and a large signature.

**Quadro 15 – Participação percentual dos macro-insumos na linha C**

Item	Participação
Combustível	80,62%
Dólar	20,44%
Inflação	-1,06%

**Quadro 16 – Impacto da variação dos macro-insumos sobre os custos na linha C**

Item	Participação
Combustível	38,97%
Dólar	-1,22%
Inflação	-0,12%
COFINS	1,94%

A variação total no período foi de 39,57% fazendo que o valor de operação passar de **R\$ 106.638,88** (preço vigente em 26/12/2003) para **R\$ 148.835,88**.

**Item c) Justificar a diferença de 26,8% existente entre o valor considerado devido pela ECT para a prorrogação do contrato anterior (R\$ 299.375,02) e o valor estimado neste pregão (R\$ 379.717,23).**

**Apresentar memória de cálculo objetiva que demonstre como se chegou aos valores de referência adotados.**

Na verdade, a comparação resta prejudicada, pois tratam-se de coisas absolutamente diferentes. Conforme detalhado no item anterior, a proposta efetuada à contratada de R\$ 299.375,02, para a operação das linhas A e C, consistia no valor máximo legalmente admissível, aplicando-se a metodologia acima descrita. Não existia amparo legal para oferta de qualquer valor superior ao mencionado.

Por sua vez, o valor de **R\$ 379.717,23** refere-se ao valor de referência adotado para o desencadeamento do processo licitatório para a contratação das linhas em comento. A estimativa dos valores para a contratação, conforme consta do PARECER/CACE-409/2004 (Anexo 8) foi apurada tendo como base a Tabela de Custos por hora de vôo elaborada pela Consultoria Roland Berger, cuja memória de cálculo transcrevemos a seguir:

**Linha A**

**7.641 x 2,72 x 9,16 = R\$ 190.377,04**, onde:

7.641 = custo por hora voada;

2,72 = cotação da moeda americana frente ao real;

9,16 = tempo de vôo da linha (nove horas e dez minutos).

**Linha C**

**7.641 x 2,72 x 9,08 = R\$ 188.714,36**, onde:

7.641 = custo por hora voada;

2,72 = cotação da moeda americana frente ao real;

9,08 = tempo de vôo da linha (nove horas e dez minutos).

As pequenas diferenças entre os valores aqui apontados e os adotados como estimativa para o certame devem ser creditados às aproximações aos arredondamentos do tempo de vôo e do valor do dólar.

Assim, fica justificada a diferença de 26,8% verificada entre os dois valores.

Item e) Justificar a contratação da empresa Skymaster com os valores 60,65% acima dos valores contratados anteriormente, 17,19% acima do valor de referência do pregão e 1,60% acima do valor proposto pela própria Skymaster para prorrogação do contrato anterior.

**e.1.) Contratação com valores 60,65% acima dos valores contratados anteriormente**

Preliminarmente faz-se necessário registrar que o preço por operação obtido no Pregão 106/2003, levado a termo em dezembro/2003, (R\$ 213.990,00 por operação das linhas A e C) encontrava-se muito aquém do que poderia sugerir qualquer indicador econômico inerente ao transporte aéreo de carga, conforme demonstrado a seguir:

- Portaria 1225/DGAC expedida pelo Departamento de Aviação Civil (DAC), que indicava o preço por operação de **R\$ 453.200,32**;
- Comparativo com preço por hora voada com aeronave similar, que indicava o preço de **R\$ 412.133,04** por operação;
- Consultoria Roland Berger, que indicava o preço por operação de **R\$ 407.132,34**;

Naquele certame, o preço de referência adotado foi de **R\$ 345.335,29**, conforme informado no item IX deste relatório. Como se observa, além de não apresentar aderência com nenhum dos indicadores disponíveis na época, o preço obtido no pregão 106/2003 situou-se 38% abaixo do próprio preço de referência da ECT.

Dessa forma, qualquer comparação de valores contratados em outros certames resta prejudicada, pois os preços contratados por meio do pregão 106/2003 não são balizadores adequados.

**e.2) Contratação com valores 17,19% acima do valor de referência.**

Conforme consta dos documentos que compõem o processo do pregão em apreço, o valor de referência foi estabelecido com base no Relatório da Consultoria Roland Berger. Como já informado a essa Controladoria, a referida Consultoria efetuou, no seu trabalho, estimativa de **CUSTO** por hora voada para cada tipo de aeronave.

Dessa forma, sobre os custos do transporte é adicionada uma margem de lucro que pode variar entre um e outro processo licitatório, limitado, todavia, a 12%.

Admitindo-se a margem de lucro máxima, seria admissível o valor por operação de **R\$ 425.283,04 (379.727,23 x 1,12)**. Da comparação do valor contratado (R\$ 445.000,00) com o de referência acrescido da margem de lucro, tem-se que o valor contratado situava-se **4,6%** acima (R\$ 445.000,00/R\$ 425.283,04).

Conforme consta da Ata de reunião de abertura do pregão, podem ser destacadas as seguintes informações:

Retiraram o edital: 13 empresas;  
Participaram da licitação: 02 empresas (BETA e Skymaster)



33

**Propostas escritas:**

BETA = R\$ 501.875,00 por operação;

Skymaster = R\$ 487.620,00 por operação;

**Menores lances:**

BETA = R\$ 474.860,00

Skymaster = R\$ 474.390,00;

Preço negociado/adjudicado = **R\$ 445.000,00**

O valor de referência adotado nos diversos certames licitatórios, todavia serve apenas de balizador. Obviamente, cabe ao administrador utilizar-se de todos os meios possíveis para que os preços ofertados se situem próximos aos valores estimados e, preferencialmente, abaixo destes valores.

Ocorre, todavia, que nem sempre é possível atingir estes objetivos em função da resposta do mercado naquele momento. Neste certame, verifica-se que houve diversas rodadas de lances entre as duas empresas participantes e que após o término dos lances verbais foram entabuladas negociações com o representante da empresa detentora do menor lance em busca de obter a redução da proposta, de forma a situá-la próxima da estimativa da ECT.

Esgotadas todas as possibilidades de negociação, cabia à ECT tomar a decisão sobre duas alternativas possíveis:

- a) adjudicar a proposta da contratada, mesmo que com valores 4,6% superiores aos estimados pela ECT, adicionados da margem de lucro máxima de remuneração;
- b) revogar o certame e proceder a contratação por emergência, por meio de dispensa de licitação.

Assim, a decisão foi pela adjudicação da linha à Skymaster, tendo em vista a necessidade premente do serviço em função da proximidade da expiração da vigência do contrato então em vigor. Destaque-se que a eventual decisão pela adoção da alternativa “b” caracterizaria a necessidade de desencadear a contratação emergencial por dispensa de licitação, o que, com elevado grau de probabilidade, representaria um valor mais elevado do que o adjudicado.

É importante destacar o esforço despendido pela ECT em sua atuação junto aos órgãos de controle externos, no sentido de concluir dentro do menor tempo possível o processo relativo à Concorrência-006/2004, relativa à implantação da nova malha da rede primária da RPN, pois havia a expectativa de conseguir condições operacionais mais favoráveis, além da possibilidade de redução de custos, em função da reestruturação da malha aérea, inclusive com a redução do número de linhas.

Assim, mesmo que o contrato oriundo do pregão 105/2004 tivesse vigência de seis meses (até 26/06/2005), o mesmo foi rescindido amigavelmente em 30/04/2005, haja vista que a partir de 01/05/2005 entraram em vigor os novos contratos oriundos da Concorrência 006/2004.

**e.3) Contratação com valores 1,60% acima do valor proposto pela própria Skymaster para prorrogação do contrato anterior.**

Legalmente, a ECT não tinha a menor condição de aceitar a proposta da Skymaster (R\$ 438.000,00 por operação das linhas A e C), na ocasião das

negociações visando à prorrogação do contrato então em vigor, não devendo por isso ser considerada no processo. Conforme amplamente justificado, a empresa contratante não tem o domínio total sobre os preços a que está disposta a pagar na compra de determinado bem ou serviço, pois depende das leis do mercado.

É importante deixar bem claro que se tratam de momentos e condições distintos:

- A proposta da Skymaster de R\$ 438.000,00 foi efetuada condicionando à prorrogação do contrato, o que lhe garantiria a operação por, no mínimo, mais doze meses, sem o risco de participar de um processo licitatório futuro, no qual existe a incerteza de sagrar-se ou não vencedor na disputa com outros concorrentes. Pelos motivos já expostos, a ECT não pôde aceitar a proposta, pois estaria infringindo a regulamentação existente;
- Por sua vez, ao afirmar a impossibilidade de redução da proposta final obtida após as diversas rodadas de lances e negociações com a pregoeira no valor de R\$ 445.000,00 já estava caracterizada a melhor proposta da licitante em questão para a operação das linhas A e C. Cabia à ECT tomar a decisão sobre a alternativa a ser adotada mediante a situação que se apresentava. Conforme detalhado no subitem **e.2**, a ECT decidiu pela adjudicação e posterior homologação da proposta.

#### **Questionamento da Constatação 2**

#### **Justificar o descumprimento da Lei 8.666/93 quanto à falta de divulgação dos valores de referência dos serviços nos processos de licitação**

O Manual de Licitação e Contratação da ECT - MANLIC - vigente a partir de 27/03/95, em seu módulo 3, capítulo 8, determina, in verbis:

*"1.7.1. Não é recomendável a divulgação do valor total estimado da licitação. "*

Sobre a questão em foco, mister se faz a indicação de elementos legais, doutrinários e jurisprudenciais, que melhor clareiam a tese esposada.

A Lei nº 8.666/93 estabelece no parágrafo 2º, inciso II, do artigo 7º que as **obras e serviços** somente poderão ser licitados quando existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários. (grifos nossos)

Adiante, no artigo 40, a referida Lei, elencou os requisitos do Edital, entre os quais, no inciso X, o critério de aceitabilidade dos preços unitário e total, permitindo a fixação de preços máximos e vedando a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação aos preços de referência. Exigindo, ainda, como anexos do edital, o projeto básico e o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, constantes do parágrafo 2º, incisos I e II.

Elucidando o tema, O Egrégio Tribunal de Contas da União esclareceu que tais exigências referem-se às licitações de **OBRAS**, conforme se extrai do Acórdão nº 518/1998 – 1ª Câmara:

*"...a) o edital de licitações referente a **obras** deverá conter os anexos previstos no § 2º do art. 40, assim como **obras** o*



*disposto no § 2º do art. 7º e § 1º do art. 62 da Lei 8.666/93;*” (grifamos).

Desta forma, ressalvados as obras e serviços, em momento algum o legislador determinou a publicação do valor estimado para as licitações. Apenas **permitiu** a fixação de preços máximos. E neste sentido, o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, em Processo nº 7.466/95, já orientou que: *“Quando a Administração não fixa o critério de aceitabilidade de preços, presume-se que o limite máximo seja o próprio orçamento oficial, valendo dizer que a proposta que o superar deverá ser desclassificada.”*

Consagrando este entendimento, o Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 1.748/2004 – Plenário, assim determinou: *“Deve constar, **do edital**, a indicação do critério de aceitabilidade de preços unitários e global, constantes da planilha orçamentária básica **da obra**, com fixação de preços máximos, em referência ao sistema de preços de mercado indicado e as especificações, devidamente justificadas, do objeto a ser licitado, de acordo com o disposto no art. 40, inciso X, da Lei 8.666/93 e no art. 105 da Lei nº 10.934, de 11/08/2004.”* (grifamos).

Observa-se, portanto, que as exigências de veiculação no edital, encontram-se restritas às obras e serviços, sendo que, nos outros casos, não há a obrigatoriedade, pois o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em Processo TC-29.824/026/94, Cons. José Luiz de Anhaia Mello, entendeu ser **possível** constar no edital o preço-referência, com base no inciso X, do artigo 40, combinado com o § 3º do artigo 44 da Lei 8.666/93.

*Porém, o próprio Tribunal de Contas da União, no Processo TC-001.027/93-0, Min. Homero Santos, DOU de 26/06/95, p. 9.353, já determinou: “Evite a fixação de preços nos editais, para fins de desclassificação das propostas a fim de não interferir nas propostas dos licitantes, considerando-se também a vedação contida no art. 40, inciso X, da Lei nº 8.666/93.”*

*O Mestre Marçal Justen Filho, em Parecer 996/94/DEZ/2001, publicado no site da Consultoria Zênite, ressalta não só esta autonomia assegurada aos particulares acerca dos seus negócios, bem como enfatiza que a própria situação econômica das empresas pode ocasionar numa proposta mais vantajosa para a Administração Pública, conforme se extrai do referido Parecer:*

*“(…) Ademais disso, tem-se de reconhecer que a autonomia constitucionalmente assegurada aos particulares autoriza-os a escolher não apenas a margem de lucro para seus negócios. Também podem determinar sua lucratividade em face das circunstâncias do caso concreto, especialmente em virtude de certos fatores econômicos.*

*Assim, imagine-se que certa empresa se encontre em situação financeira difícil, com necessidade de obtenção de novos negócios para manter seu aparato industrial e laborativo em operação. Isso poderá conduzi-la a reduzir suas expectativas de lucro em face de determinada licitação. “*

Portanto, resta demonstrado que, exceto nas licitações referentes a obras e serviços, o legislador não exigiu expressamente que constasse do edital de licitação a

estimativa de preço, com base em pesquisa de mercado, última contratação, etc. Sendo que, o próprio Tribunal de Contas da União já se posicionou pela necessidade da estimativa de preços nos **processos licitatórios** e não nos editais, conforme se observa da Decisão 955/2002 – Plenário, *in verbis*:

“8.2.4. proceda, nas licitações, dispensas ou inexigibilidades, à consulta de preços correntes no mercado, ou fixados por órgão oficial competente ou, ainda, constantes do sistema de registro de preços, em cumprimento ao disposto no art. 43, inciso IV, da Lei nº 8.666/93, consubstanciando-a em, pelo menos, três orçamentos de fornecedores distintos, os quais devem ser anexados ao **procedimento licitatório**,” (Grifo nosso).

*No mesmo entendimento, o Ilustre Conselheiro Antonio Roque Citandi, in Comentários e Jurisprudência sobre a Lei de Licitações Públicas, Ed. Max Limonad, pág. 278, brilhantemente abordou o tema, nos termos a seguir expostos:*

“Cabe ao órgão licitante verificar que a proposta apresentada pelos interessados obedeça a critérios de aceitabilidade, isto é, sejam propostas viáveis de execução, afastando-se os participantes que, por mera aventura ou interesse em inviabilizar a competição, apresentem-nas com valores inteiramente irrealistas, com preços simbólicos ou irrisórios. Essa previsão legal implica em que a Administração tenha conhecimento dos preços e valores de mercado para o objeto licitado. Só assim poderá demonstrar que determinada proposta contém preços desajustados da realidade do mercado, os quais não permitirão a execução do contrato, **não sendo necessário que tal demonstração esteja explicitamente prevista no edital de convocação do certame.**” (Grifo nosso).

Cabe destacar, que existem entendimentos doutrinários e jurisprudenciais no sentido de não ser obrigatório o fornecimento do Termo de Referência juntamente com o Edital, uma vez que a divulgação de tal documento pode majorar os custos da contratação.

Ainda, segundo Jacoby Fernandes<sup>81(2)</sup>:

*“O relevante detalhe que a prática tem demonstrado ser inconveniente é a revelação no termo de referência do custo do produto e a apresentação dos preços praticados no mercado. Como será visto, no subitem 7, deste capítulo, o tema vem tendo evolução, inclusive na jurisprudência dos Tribunais de Contas.*

*Na prática, o que não pode ser olvidado é a necessidade de definição de valor global, de preferência máximo, para que o gestor possa avaliar a sua compatibilidade com o orçamento, nos termos da lei.*

<sup>81(2)</sup> Op. Cit. Pg. 445-446



*O próprio Tribunal de Contas da União na licitação convencional tem considerado que a divulgação de preços pode inibir a busca da proposta mais vantajosa.”*

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União já se posicionou neste sentido<sup>9[3]</sup>:

*“4.5 Resta, tão-somente, discutir o questionamento acerca da não divulgação do orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, que constitui, de acordo com o § 2º, inciso II, do art. 40 da Lei nº 8.666/93, anexo ao Edital, dele fazendo parte integrante.*

*4.6 Cabe destacar que os anexos citados na Lei não são obrigatórios em todas as licitações, são citados sim exemplificativamente, como bem ensina o Profº Marçal Justen: 'Os anexos constituem-se em capítulos dotados de alguma autonomia, onde constam exigências sobre questões específicas ou definições acerca do objeto da licitação. A definição de cada anexo dependerá do caso concreto. O § 2º arrola alguns casos de anexos, exemplificativamente' (Justen Filho, Marçal, Comentários à lei de licitações e contratos administrativos, 3ª ed. rev. ampl., Aide, RJ, 1994, p. 251).*

*4.7 No entanto, como se trata de uma obra é exigível a existência de 'orçamento detalhado em planilha que expressem a composição de todos os seus custos unitários', a vista do contido no § 2º, inciso II, do art. 7º da Lei nº 8.666/93. Porém, **não entendemos ser exigível a entrega do orçamento junto com o Edital, podendo o mesmo ficar à disposição dos licitantes interessados em verificá-lo, além do mais, em nenhum momento, ficou caracterizado que não foi permitido o acesso dos licitantes ao orçamento, que existia, como se observou dos Relatórios de Julgamento e da Comunicação Interna tratados nos 02 (dois) próximos parágrafos.**” (grifo nosso)*

Amparados na doutrina e na jurisprudência do TCU, a ECT entende que a divulgação do Termo de Referência juntamente com o edital pode comprometer a obtenção da melhor proposta, uma vez que na fase competitiva de lances os licitantes tendem a não reduzir seus preços muito abaixo da estimativa do órgão. Tal procedimento não é adotado de forma isolada pela ECT. Neste sentido podemos citar os recentes editais de Pregão Amplo nº 10/2004 e 12/2004 da **AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES – ANATEL**<sup>10[4]</sup>, Pregão nº 19/2002 do **TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO – TST** e Pregão Eletrônico nº 02/2005 do **SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA** que também não divulgam os valores estimados.

<sup>9[3]</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Decisão nº 97/1997 – Plenário. Processo nº TC-500.117/96-9. Representação sobre procedimentos licitatórios. Relator: Ministro Bento José Bugariu. Brasília, 19 de março de 1997. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 08 de abril de 1997, p. 6811.

<sup>10[4]</sup> ANATEL. Edital de Pregão Amplo n. 010/2004, Processo n. 53569.003.765.2004 e Pregão Amplo n. 012/2004, Processo n. 53569.003.826/2004 Disponível em: <http://www.anatel.gov.br>

Mais uma vez, recorremos à lição de Jacoby Fernandes<sup>11[5]</sup>, que explica a correta forma de elaboração do termo de referência segundo os ditames do Dec. 3555/2000:

“(…)

a) a norma não exige o detalhamento do orçamento em planilhas de custos unitários, como faz a lei n° 8.666/93;

b) (omissis)

c) a divulgação do orçamento unitário pode obviar a busca de vantagem na futura fase de negociação do pregão, quando o pregoeiro examinará a aceitabilidade de preços.

Por esse motivo, vários órgãos quando promovem licitação na forma de pregão não mais informam os preços obtidos na pesquisa aos licitantes. Após realizar a estimativa, numa licitação de vários itens, apresentam nos autos o valor global, de forma a impedir, que numa eventual consulta aos autos, um licitante tome conhecimento dos valores que a Administração apurou e considerou correto. No início da sessão do pregão, entregam ao pregoeiro, as tabelas indicativas dos custos unitários.

O procedimento não contraria a literalidade da lei e apresenta algumas vantagens:

a) inibe a tentativa de o licitante limitar seu preço ao estimado na pesquisa;

b) permite ao pregoeiro obter na fase de lances e na negociação preços inferiores aos da pesquisa;

c) não vincula os preços a época da pesquisa permitindo a equipe de apoio atualizá-los até o dia da sessão do pregão.

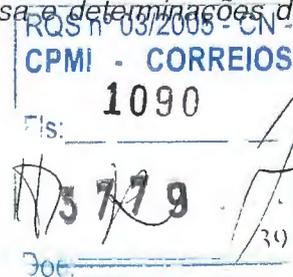
É possível sustentar que a jurisprudência do Tribunal de Contas da União admite a não divulgação prévia dos preços estimados, mesmo nas licitações convencionais.”

Em questionamento realizado à Consultoria Zênite, sobre a questão, aquela instituição se posicionou, por intermédio do Documento 479ago2005, nos termos a seguir:

“No caso em tela, a não fixação do valor estimado da contratação no edital da licitação **não acarreta em ilegalidade**, desde que essa informação conste no processo administrativo. Logo, fixado o valor estimado no processo administrativo, não se pode falar em nulidade.” (Grifo nosso).

Portanto, a não publicação da estimativa de preços nos editais de licitação da ECT encontra-se amplamente respaldada pela legislação, doutrina e jurisprudência pátria, pois se encontram nos processos licitatórios respectivos e foram realizadas em estrita obediência à legislação, Manual de Licitações da Empresa e determinações do TCU.

<sup>11[5]</sup> Op. Cit. Pg. 13



### **Questionamento da Constatação 3**

**Justificar a incompatibilidade entre a data do relatório DEGEO-002/2001 e seu conteúdo no item 1E, que faz referência a fato ocorrido após sua data de assinatura.**

Dado que já transcorreram mais de 4 anos desde a emissão do referido relatório, não foi localizado o arquivo em meio magnético a partir do qual o documento foi impresso. Esse arquivo poderia fornecer a data de sua criação, bem como a da sua última alteração.

Deve-se observar que o relatório em questão referia-se a um procedimento de contratação fundamentado no art. 24, IV, da Lei de Licitações. É importante ressaltar o elevado volume de atividades a serem executadas, em intervalo de tempo por demais reduzido, visando à condução do procedimento de dispensa de licitação além das atividades diárias. Essa situação, naturalmente, potencializa a ocorrência de equívocos.

Provavelmente, tanto o Relatório DEGEO-002/2001, quanto a CI/DEGEO/DAER – 176/01, que encaminhou o relatório ao Diretor de Operações, tiveram a sua elaboração iniciada em 25/06/2001 e foram concluídos e impressos em 26/06/2001.

Todavia, a incerteza levantada por essa Controladoria de que o valor de referência utilizado para balizar a análise das propostas apresentadas pudesse não ter sido calculado antes do recebimento das referidas propostas fica afastada, conforme demonstração feita na alínea “b” do item VII do Questionamento 3 da Constatação 1.

### **Questionamento da Constatação 4**

**Justificar o descumprimento da Lei 8.666/93 quanto à ausência de realização de audiência pública nos processos citados.**

“A priori”, impõe salientar que o TCU, ao proferir a Decisão 586/2002 – Segunda Câmara, nos autos do Processo 008.683/2002-9, entendeu por bem que o valor a ser considerado, quando da estimativa para abertura do procedimento licitatório, é aquele referente ao primeiro período de vigência da contratação.

Vale dizer, as prorrogações eventualmente ocorridas no decorrer da contratação não devem ser consideradas para determinar a modalidade licitatória a ser utilizada. Vejamos:

“(…)

Relativamente à contratação de serviços de natureza continuada, com as devidas vênias, dirijo em parte do entendimento contido na proposta da Secex/PR. Penso que a orientação inserta na Decisão Plenária nº 605/96 não se refere, por falta de previsão na Lei de Licitações a respeito, à qualquer exigência de que o valor do contrato somado aos das prorrogações contratuais deva determinar a modalidade licitatória a ser utilizada, mas sim à necessidade de que seja estimado, desde o início, o período hipotético de duração do contrato, mediante possíveis prorrogações, com vistas a que se obtenham preços e condições mais vantajosas para a administração, a teor do art. 57, II, da Lei nº 8.666/93. Esse é

também o magistério do professor Diógenes Gasparini que assevera ... A modalidade licitatória somente é relevante para a contratação, mas absolutamente irrelevante para as prorrogações iguais e sucessivas, por exemplo (Revista Diálogo Jurídica. nº 14. jun/ag. De 2002).”

Conforme se depreende, não podem ser levadas em conta as prorrogações que eventualmente sofrerá a contratação para o fim da realização do procedimento licitatório.

Desta feita, não podem ser considerados eventos futuros e incertos para a composição da licitação. Em outras palavras: quando da estimativa do preço, para a realização do certame, deve ser focado o valor estimado para o primeiro período de vigência da contratação.

Neste sentido, nos ensina o professor Diógenes Gasparini:

*“... De sorte que a ocorrência de eventos futuros, a exemplo das prorrogações, não estarão, de modo algum, proibidos, ainda que seus valores somados ao inicial do contrato indicassem que outra seria a modalidade licitatória. Equivocam-se os que se apartam desse entendimento, dado não distinguirem as duas nítidas situações postas pelo problema: a primeira está relacionada ao valor estimado do contrato e seu enquadramento numa das classes determinantes das modalidades de licitação, enquanto a segunda está referida à prorrogação do contrato com o fito de obter preços e condições mais vantajosas para a Administração Pública. Essas situações, porque diversas, não podem receber do intérprete o mesmo tratamento, nem podem ser submetidas a idênticas conseqüências jurídicas. Não cabe em razão dessa diferença pretender que o valor do contrato, somado ao valor das prorrogações, fique enquadrado na modalidade licitatória utilizada na abertura do certame.”*

Tanto é esse o entendimento adotado pela empresa que a ECT, a fim de uniformizar o procedimento no seu âmbito em relação aos limites para alteração contratual e escolha da modalidade licitatória, emitiu a ORIENTAÇÃO DECAM/05-2002, restando estabelecido que deve ser computado apenas o valor da contratação, ou seja do período de sua vigência inicial, excluindo-se as possíveis modificações que eventualmente possam ocorrer.

Desse modo, entende-se que o valor a ser considerado para o fim de audiência pública é aquele referente ao período de vigência inicial da contratação.

#### **Questionamento 1 da Constatação 5**

**Justificar a adoção de critérios distintos para desclassificação de propostas por preço excessivo nos processos supramencionados**

Essa Controladoria questiona os diferentes critérios utilizados para a desclassificação das propostas da RIO SUL e da BRATA na Concorrência 010/2000, com a conseqüente prorrogação do contrato emergencial, então em vigor para a



operação da linha G, e a não desclassificação do Skymaster no pregão 105/2004, no qual a proposta da referida empresa estava 17,19% acima do valor de referência.

Preliminarmente, considera-se importante citar novamente o Artigo terceiro da Lei 6.538, de 22 de junho de 1978, onde está transcrita a obrigatoriedade da ECT, por imposição legal, de assegurar a continuidade dos serviços a seu encargo:

*“A empresa exploradora é obrigada a assegurar a continuidade dos serviços, observados os índices de confiabilidade, qualidade, eficiência e outros requisitos fixados pelo Ministério das Comunicações”.*

Tomando-se como premissa o que determina o artigo da lei transcrita acima, essa Controladoria deixou de considerar as particularidades de cada momento. Nos dois processos licitatórios, as situações eram absolutamente distintas. Se não vejamos:

### **Concorrência 010/2000**

#### **Linha G**

- Esta linha fôra objeto de contratação emergencial, por meio da DL-003/2000, com possibilidade de vigência máxima até 05/01/2001 (180 dias);
- O Edital da Concorrência foi publicado no dia 25/07/2000, enquanto que a decisão pela revogação ocorreu em 23/08/2000;
- O preço de referência adotado para esta linha neste certame foi de **R\$ 71.825,00**;
- A menor proposta da Brata, para a operação da linha, foi de **R\$ 82.768,00**. Na busca de viabilizar a adjudicação da linha, a ECT propôs uma redução de 5%, proposta esta não aceita pela licitante;
- A proposta da Brata situou-se, portanto, 15,23% acima do valor estimado pela ECT;
- Mesmo com a decisão pela não adjudicação da linha, não havia o risco da interrupção dos serviços, não se caracterizando, portanto, a possibilidade do descumprimento do artigo acima transcrito;
- Mesmo não havendo a adjudicação, havia tempo suficiente para a deflagração de novo processo licitatório regular, não havendo, portanto, qualquer necessidade de contratação por emergência;
- diante do insucesso na contratação, o contrato emergencial foi prorrogado, a partir de 01/10/2000, pelo valor de R\$ 81.050,00.

Conjugados todos estes fatores, estava caracterizada a situação que indicava que, naquele momento, a melhor alternativa era a de revogação do item em questão. É importante deixar muito claro que não houve qualquer prejuízo para a ECT quer seja em termos econômicos, haja vista que o contrato então em vigor foi prorrogado por preço inferior à menor proposta apresentada, quer seja em termos operacionais, pois em nenhum momento houve qualquer risco de interrupção dos serviços.

### **Pregão 105/2004**

#### **Linhas A e C**

- Estas linhas vinham sendo operadas com respaldo no contrato 12405/2003, oriundo do pregão 106/2003;

- A vigência desse contrato expirava em 25/12/2003;
- Durante o processo de negociação para uma eventual prorrogação do contrato então em vigor, não houve acordo entre a ECT e a Contratada sobre o percentual de reajuste a ser aplicado;
- Diante da situação, a Contratada manifestou sua não intenção em prorrogar o contrato após o término de sua vigência;
- Mesmo antes do término das negociações, a ECT deflagrou, preventivamente, o processo regular de contratação, para evitar uma possível interrupção dos serviços;
- O custo de referência adotado neste certame foi de **R\$ 379.917,23** por operação das linhas A e C;
- Após a rodada de lances e as negociações efetuadas com a licitante detentora de menor lance, o preço por operação das linhas A e C foi de **R\$ 445.000,00**, situando-se, portanto, 17,13% acima do valor de referência da ECT;
- Para a estimativa do preço de referência, foi adotado como parâmetro o estudo efetuado pela Roland Berger, o qual estima os **CUSTOS** do transporte aéreo, sem levar em consideração a margem de lucro;
- Em se admitindo a margem de lucro máxima de 12%, a menor proposta estava, mesmo assim, 4,38% acima da estimativa da ECT;
- As linhas objeto da licitação ligam as principais bases da RPN, incluindo os quatro hubs (Brasília, Guarulhos, Galeão e Salvador), sendo de fundamental importância no sistema de transporte aéreo da ECT;
- A eventual não adjudicação e posterior homologação caracterizaria a necessidade de processo de contratação por emergência;
- Uma eventual contratação na modalidade de Dispensa de Licitação representava, com um elevado grau de probabilidade, o risco de se obter preços ainda mais elevados que os ofertados neste certame;

Diante do quadro que se apresentava, a ECT decidiu pela adjudicação e posterior homologação das linhas pelo valor por operação das linhas A e C de R\$ 445.000,00.

O contrato foi assinado com vigência de seis meses, prorrogáveis por iguais períodos, até o limite de 60 meses, sendo, todavia, rescindido amigavelmente em 30/04/2005, tendo em vista a implementação da nova configuração da malha primária da RPN, objeto da Concorrência 006/2004.

Diante dos esclarecimentos prestados, fica patente que uma análise mais acurada da situação que se configurava em cada momento da realização dos dois certames (Concorrência 010/2000 e Pregão 105/2004), demonstra que a aparente diferença de critérios conforme apontado por essa Controladoria está absolutamente justificada em função das peculiaridades relacionadas a cada momento, caracterizando a coerência das decisões tomadas pela ECT.

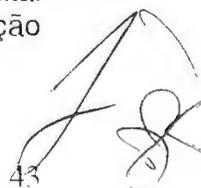
#### **Questionamento 2 da Constatação 5**

**Apresentar a orientação normativa ou regulamentação vigente que disciplina os parâmetros para desclassificação de propostas por preços excessivos. Demonstrar valores.**

A Lei nº 8.666/93 e o Decreto nº 3.555/00 prevêm que as propostas devem ser desclassificadas quando não atenderem às condições previstas no Edital. O edital de licitação instituiu a cláusula mestra, prevendo os motivos para a desclassificação das propostas, como demonstrado:

RESPOSTA Nº 1092  
 CPM - TORREIOS  
 Fis: \_\_\_\_\_  
 L 3779  
 DUL

43



**5.8. Serão desclassificadas as Propostas que:**

- a) contiverem cotação de objeto diverso daquele requerido nesta Licitação;*
- b) ofertarem mais de um preço, preço opcional ou condicional;*
- c) apresentarem preços unitários ou globais excessivos ou inexequíveis, na forma da legislação vigente;*
- d) não contiverem a Planilha de Custo de Formação do Preço;*
- e) não atenderem às exigências deste Edital.*

Entretanto, frise-se que todas as alíneas conduzem a elementos tangíveis facilmente detectados nas propostas dos licitantes, exceto no que diz respeito à **alínea “c”**, uma vez que no próprio Ato Convocatório não foi veiculado o critério de aceitabilidade de preço excessivo ou preço inexequível, não por simples omissão, vez que a Lei 8.666/93 (Art. 48 inciso II § 1º) define os critérios somente para OBRA E SERVIÇOS DE ENGENHARIA e a Lei 10.520/2002 não limita a quantidade de lances ofertados pelos licitantes (Art 4º inciso X e XI).

Ademais, fixando um critério no Edital não previsto na legislação, incorreria em ilegalidade, arbitrariedade e, com certeza geraria impugnações e posterior anulação do certame.

Por outro lado, entende-se como proposta de preço excessivo aquela proposta muito acima do preço estimado para a contratação.

Importante esclarecer que a Lei nº 8.666/93 não traz limites e nem critérios para se afirmar que o preço está excessivo.

Entretanto, com a instituição da nova modalidade de licitação - o pregão, ficou claro que existe um referencial.

Esse referencial está definido no diploma legal – Decreto nº 3.555/00 que regulamenta o procedimento do PREGÃO. Por analogia fica patente que institucionalizou o critério de aceitabilidade de propostas, conforme se pode verificar:

*Art. 4º. A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:*

.....

***VIII – no curso da sessão, o autor da oferta de valor mais baixo e os das ofertas com preços de até 10% (dez por cento) superiores àquela poderão fazer novos lances verbais e sucessivos, até a proclamação do vencedor;***

*IX – não havendo pelo menos 3 (três) ofertas nas condições definidas no inciso anterior, poderão os autores das melhores*

*propostas, até o máximo de 3 (três), oferecer novos lances verbais e sucessivos, quaisquer que sejam os preços oferecidos;*

.....”

Com essa justificativa, resta demonstrado para o Agente Público que não há dificuldade em torno da desclassificação de propostas de preço excessivo. Quando se trata de pregão pode-se ter essa variação de até 10% (dez por cento) do preço estimado, tendo em vista que esse preço estimado é o da menor proposta obtida no mercado no momento anterior à licitação.

É sabido que o mercado de negócios e principalmente de serviços, é variável dependendo da política econômico-financeira do País naquele momento específico.

Portanto, mostra-se totalmente razoável a aceitação de preços até o limite de 10% (dez por cento) acima do orçamento por analogia ao dispositivo do Decreto nº 3.555/2000. Não que o orçamento não represente o preço de mercado, mas que este pode ser diferente daquele.

Em que pese a realização de pesquisa de mercado em momento anterior à licitação, a mesma não deve ser analisada isoladamente, haja vista que a resposta do mercado é refletida no certame, e, nesse particular, as propostas correspondem mais contundentemente à realidade da contratação, pois a mesma encontra-se mais detalhada no ato convocatório.

Acerca do tema, o ilustre Marçal Justen Filho (in Comentários à Lei de Licitações, pg. 471) afirma: “não haverá excessividade se o preço proposto for o menor possível que a Administração poderia obter no mercado. As formalidades que envolvem a Administração dificultam que realize contratação em situação de mercado. Se a Administração não quer pagar à vista nem antecipadamente, também não pode considerar os preços de mercado previstos para situações desta ordem. (...) Se as circunstâncias de mercado forem distintas daquelas previstas no ato convocatório, a disparidade não caracteriza preço excessivo”.

Ante o exposto, verifica-se que não há diploma legal que define critérios para desclassificação de propostas por preços excessivos, exceto para obras e serviços de engenharia, ficando a Administração com a faculdade de adotar por analogia o percentual de 10% (dez por cento) disciplinado no Decreto nº 3.555/2000 e utilizar a prerrogativa de abrir outro certame quando se verificar oportunidade de obtenção de preços mais vantajosos, resguardando sempre o interesse público maior.

Contudo, é interesse da ECT regulamentar em Manual Interno de Licitação e Contratação – MANLIC, a adoção do procedimento acima exposto.

### **Questionamento 3 da Constatação 5**

**3. Justificar a renovação do contrato 10.430/00 com a empresa Skymaster, para a linha G, com valores 12,84% acima do valor de referência adotado como critério para determinação do preço excessivo nesta concorrência (percentual superior ao rejeitado neste mesmo processo para a linha J).**

A respeito deste assunto, por tratarem-se de procedimentos e processos licitatórios distintos, entendemos que a comparação não é apropriada, se não vejamos:



- O contrato 10.430/00 é oriundo da DL/003, levada a termo em junho de 2000;
- De acordo com a legislação em vigor, a vigência máxima desse contrato seria de 180 dias;
- A configuração da linha, neste processo era a seguinte: São Luís/Teresina/Brasília/ São Paulo/Brasília/Teresina/São Luís), com carga total contratada de 67 toneladas, ao preço de R\$ 105.000,00, por operação;
- Quando da contratação, havia a expectativa de que a vigência do contrato se estenderia somente até o dia 30/09/2000, quando entrariam em operação as linhas objeto da Concorrência 010/2000, estando incluída a linha em questão;
- O contrato em apreço somente teve a sua prorrogação efetivada em função da revogação do item relativo à linha G, na Concorrência 010/2000;
- Com a alteração da configuração da Linha G, quando a escala em Guarulhos foi substituída pela escala no Galeão com a conseqüente redução da capacidade contratada, caracterizou-se a necessidade de ajustar os valores praticados à nova realidade;
- Em processo de negociação com a empresa contratada, a ECT obteve êxito na redução expressiva do valor praticado, se considerarmos o fato de que, apesar da redução da capacidade contratada, a quilometragem percorrida aumentou de 4.986 para 5.104 quilômetros;
- Mesmo com a redução da capacidade de carga contratada, a aeronave então alocada para operação da linha G na configuração anterior era a mesma da utilizada na configuração alterada (B-707);
- No processo de negociação, o valor por operação foi reduzido de R\$ 105.000,00 para R\$ 81.050,00.

Mesmo entendendo que a comparação entre estes dois valores resta prejudicada por tratarem-se de preços oriundos de processos completamente distintos **(o contrato somente foi prorrogado dada a frustração da contratação por meio da Concorrência 010/2000)**, registramos que o preço praticado após a prorrogação contratual, mesmo que pouco expressivo se comparado ao menor preço cotado para a linha (2,2% inferior), em termos absolutos o valor pode ser considerado expressivo, pois representa uma economia mensal na ordem de R\$ 38.000,00.

Obviamente, houvesse a Skymaster apresentado a proposta de R\$ 81.050,00 por operação da linha G, esta também seria desclassificada, pois quando da definição do valor de referência estimou-se que os valores adotados neste certame estavam compatíveis com o mercado, principalmente tomando-se como base a expectativa registrada no Relatório DIOPE-002/2000, de que **“Deve-se esclarecer que é possível conseguir-se uma redução nos preços de operação, desde que se dê um tempo de pelo menos 60 dias para que os operadores obtenham equipamentos mais adequados para as operações, e se garanta um período de pelo menos um ano de execução das linhas para justificar possíveis investimentos”**.

Ora, com base nesta expectativa, a ECT fixou os valores de referência, tomando-se como premissa a alocação de aeronave adequada. Também estava contemplada, neste certame, a outra condição relativa ao prazo de vigência contratual (doze meses).

Como a menor proposta apresentada para a linha J situou-se **12,14%** acima do valor de referência não havia justificativas plausíveis para a sua homologação, motivo porque a ECT decidiu pela sua revogação.

Assim, não detectamos qualquer incoerência na condução dos dois processos, quais sejam: Concorrência 010/2000, quando foram desclassificadas por preços excessivos as propostas relativas às linhas G e J, nem tampouco no processo concernente à prorrogação contratual da linha G.

#### Questionamento 4 da Constatação 5

**Apresentar memória de cálculo detalhada que demonstre como se chegou ao valor de R\$ 81.050,00 no contrato 10.430/00 com a empresa Skymaster.**

Conforme detalhamento constante do item **c.2**, com a contratação da Linha K em sua configuração original, a linha G voltou a operar no aeroporto do Galeão em substituição ao de Guarulhos, com a conseqüente redução da capacidade de carga contratada.

Ratifica-se a informação de que o contrato somente foi prorrogado devido à revogação do item relativo à linha G na Concorrência 010/2000. Como estava, portanto, caracterizada a necessidade de prorrogação do contrato emergencial, a ECT promoveu negociações com a contratada com vistas a reduzir os custos então praticados. Assim, o novo valor da linha foi obtido mediante processo de negociação bilateral entre a ECT e a Skymaster, tomando-se como base os seguintes parâmetros.

#### **Linha G configuração anterior**

Carga contratada = 67.000 Kg;

Distancia percorrida = 4.986 Km

Preço por operação = R\$ 105.000,00

#### **Linha G configuração posterior**

Carga contratada = 48.000 Kg (-28%)

Distancia percorrida = 5.104 km (+2,3%)

Preço por operação = R\$ 81.050,00 (-22,8%)

Se fossem aplicadas na mesma proporção as variações ocorridas na carga transportada e na quilometragem percorrida, o valor por operação passaria a ser de R\$ 78.905,11, conforme detalhamento a seguir:

#### **Quadro 17 - Configuração da linha G vigente entre a DL-003/2000 e o dia 30/09/2000**

TRECHO	CARGA (KG)	DISTÂNCIA (KM)	TKM
SLS/TSA	3.000	316	948
TSA/BSB	5.000	1.322	6.610
BSB/GRU	12.000	855	10.260
GRU/BSB	30.000	855	25.650
BSB/TSA	11.000	1.322	14.542
TSA/SLS	6.000	316	1.908
<b>TOTAL</b>	<b>67.000</b>	<b>4.986</b>	<b>59.906</b>

Fls: 1094  
3779  
47  
CPMI - CORREIOS  
DL-003/2000 - CN896

**Quadro 18 - Configuração da linha G vigente a partir do dia 01/10/2000**

TRECHO	CARGA (KG)	DISTÂNCIA (KM)	TKM
SLS/TSA	3.000	316	948
TSA/BSB	5.000	1.322	6.610
BSB/GIG	10.000	914	9.140
GIG/BSB	13.000	914	11.882
BSB/TSA	11.000	1.322	14.542
TSA/SLS	6.000	316	1.896
<b>TOTAL</b>	<b>48.000</b>	<b>5.104</b>	<b>45.018</b>

Assim, a aplicação pura e simples da variação do TKM resulta no valor de R\$ 78.905,11. Durante a rodada de negociações, a menor proposta apresentada foi de R\$ 81.050,00 por operação.

É importante destacar que apesar da redução da capacidade contratada, a quilometragem percorrida aumentou de 4.986 para 5.104 quilômetros, conjugado ao fato de que a aeronave disponibilizada continuou a mesma da utilizada na configuração anterior (B-707).

#### **Questionamento 5 da Constatação 5**

##### **Justificar o descumprimento do princípio da segregações de funções**

Inicialmente, cumpre ressaltar que o princípio da segregação de funções não se enquadra no âmbito jurídico. Na realidade, o mencionado princípio está intimamente ligado à atividade de controle interno (auditoria).

Tanto isso é verdade que o conceito do princípio em questão encontra-se inserto no Manual de Auditoria (MANAUD), em seu Módulo 2, Capítulo 2, Anexo 4, subitem 5.1.3, alínea 'h', que assim dispõe:

“(...)

*h) segregação de funções: responsabilidades devem ser claramente definidas, de modo a assegurar que áreas ou atividades que envolvam risco sejam separadas; que a autorização para realização de despesa seja separada do pagamento, da entrada de dados nos sistemas, da conferência da transação e da destruição de arquivos; que existam linhas de autoridade claramente definidas; que erros sejam detectados por conferências independentes; que os riscos de ocorrência de fraudes e de uso ineficiente, ineficaz ou antieconômico de recursos e oportunidade de conluio sejam reduzidos; que as operações de cada área da Empresa sejam supervisionadas, validadas e conciliadas de forma independente; que seja estimulado o cumprimento do dever de os empregados prestarem contas de suas atividades;”*

Com efeito, ao discorrer sobre o princípio da segregação de funções, o doutrinador Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, in obra 'Tribunais de Contas do Brasil – Jurisdição e Competência', Editora Fórum, 1ª edição -2003, p. 39, também deixa bem claro que a observância desse princípio deve se dar especificamente no desempenho da atividade de controle, o que, por si só, corrobora o posicionamento acima apresentado. Se não vejamos:

*“A atividade de controle deve ser exercida em separado, de forma segregada das demais funções.*

*O princípio atua de dois modos distintos: primeiro, no que tange ao aspecto estrutural; segundo, funcional.*

*(...)” (grifo nosso)*

Por sua vez, o Tribunal de Contas da União conceituou o princípio da segregação de funções como sendo o “Princípio básico do sistema de controle interno, que consiste na separação de funções, nomeadamente de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização das operações” (apud Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, idem).

Em matéria publicada na Revista *Information Week*, edição 145, de 23/08 p.p., o autor define segregação de função da seguinte forma: “*Quem faz não confere; quem confere não pode fazer; são algumas das máximas de segregação de função. Quanto maior os valores e impactos para o negócio da organização mais necessário é segregar.*”

Conforme se denota, este princípio diz respeito à separação de funções de tal forma que nenhuma pessoa detenha competência e atribuições em desacordo com o referido mandamento.

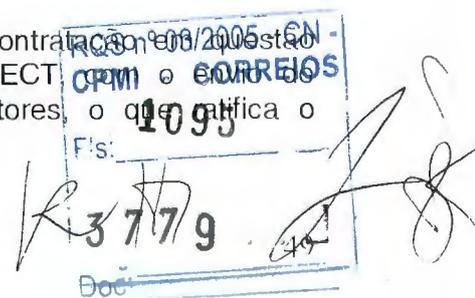
Imperioso salientar durante a Concorrência 010/2000, com a designação do Diretor de Operações como Presidente da Comissão Especial de Licitação, não se verificou a eliminação de qualquer etapa ou instância do processo licitatório, inclusive as recursais, que foram regularmente cumpridas, conforme se verifica no referido processo, com o encaminhamento dos recursos à instância superior ao Diretor, no caso, o Presidente da ECT.

É de se notar que a Controladoria Geral da União (CGU), na presente Nota de Auditoria, concluiu pelo descumprimento do princípio da segregação de funções porque “*O presidente da CEL era também o Diretor de Operações da Empresa, o que fere o princípio de segregação de funções por apresentar responsabilidades potencialmente conflitantes, uma vez que a ele cabia solicitar a contratação, conduzir o processo e enviá-lo para aprovação do presidente e dos demais diretores.*” (grifo nosso)

Outrossim, entende-se que o descumprimento do princípio em tela se dá quando uma pessoa tem total poder decisório sobre uma situação.

Conforme verificado no processo, o julgamento dos recursos eventualmente interpostos cabia ao Presidente da ECT, o que demonstra que o presidente da CEL não possuía poderes decisórios para tanto.

Por sua vez, nos moldes acima colacionados, a contratação nº 001/2005 - EN - obedeceu aos trâmites ditados pelas normas internas da ECT, o que significa o processo para a aprovação do Presidente e demais Diretores, o que significa o



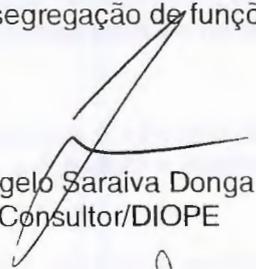
entendimento de que o então presidente da CEL - também Diretor de Operações -, não possuía poder decisório também neste sentido.

Observa-se, assim, que a decisão final acerca da pretendida contratação cabia à Diretoria da ECT, órgão de deliberação colegiada, que tem a finalidade executiva da administração da empresa, nos termos do disposto no Manual de Organização (MANORG), Módulo 4, Capítulo 3, Anexo 1.

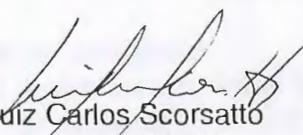
Como se sabe, a Diretoria – ou Reunião de Diretoria (REDIR), como é usualmente denominada - é constituída pelo Presidente da ECT (que também preside a reunião), juntamente com seis diretores da empresa.

Ressalte-se que de acordo com o disposto no subitem 6.1.2. do Manual supramencionado, a Diretoria somente se reúne com a presença de pelo menos 4 (quatro) de seus Membros, e as deliberações são tomadas por maioria absoluta de votos de seus Membros, sendo que o Presidente, além de voto comum, tem o de qualidade.

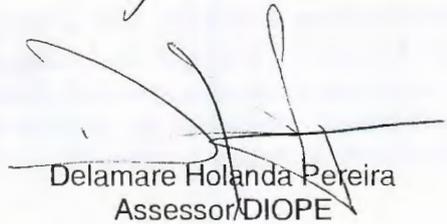
Desta forma, conclui-se que o poder decisório acerca da contratação em tela não estava sob a égide do Diretor de Operações, mas sim da Diretoria (REDIR), onde as deliberações são tomadas por maioria absoluta dos votos de seus Membros, conforme dito alhures, motivo pelo qual conclui-se que não houve descumprimento do princípio da segregação de funções, conforme restou amplamente demonstrado.



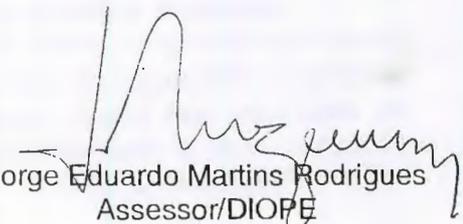
Angelo Saraiva Donga  
Consultor/DIOPE



Luiz Carlos Scorsatto  
Assessor/DIOPE



Delamare Holanda Pereira  
Assessor/DIOPE



Jorge Eduardo Martins Rodrigues  
Assessor/DIOPE