

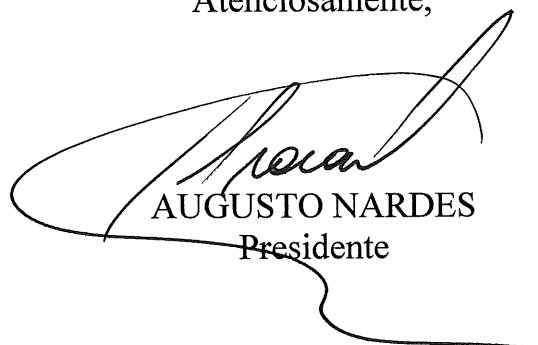
Aviso nº 117-Seses-TCU-Plenário

Brasília-DF, 27 de fevereiro de 2013.

Senhor Presidente,

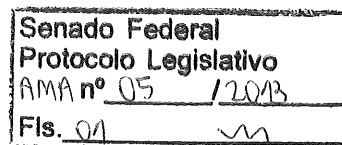
Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão proferido nos autos do processo nº TC 043.780/2012-1, pelo Plenário desta Corte na Sessão Ordinária de 27/2/2013, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam e, ainda, cópia do relatório de auditoria (peça 54).

Atenciosamente,



AUGUSTO NARDES
Presidente

A Sua Excelência, o Senhor
Senador RODRIGO ROLLEMBERG
Presidente da Comissão de Meio Ambiente,
Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle - CMA
Praça dos Três Poderes, Senado Federal, Anexo II,
Ala Senador Nilo Coelho, Sala 4-B
Brasília - DF



ACÓRDÃO Nº 305/2013 – TCU – Plenário

1. Processo TC-043.780/2012-1
2. Grupo I, Classe de Assunto V – Relatório de Auditoria
3. Interessado: Congresso Nacional
4. Entidade: Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero
5. Relator: Ministro Valmir Campelo
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: SecobEdif
8. Advogado constituído nos autos: não há
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria realizado pela SecobEdif nas obras de ampliação e restauração da área de movimentação de aeronaves e da pista de pouso e decolagem (PPD) no Aeroporto Internacional de Confins, em Belo Horizonte/MG, empreendimento inscrito na matriz de responsabilidades da Copa do Mundo de 2014.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

 - 9.1. determinar ao Ministério do Esporte, com base no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que tome as providências necessárias à atualização da matriz de responsabilidades, no que se refere às obras no Aeroporto Internacional de Confins, em Belo Horizonte/MG, especificamente quanto a:
 - 9.1.1. atualização do prazo e do valor das obras de reforma e ampliação da pista de pouso e do sistema de pátios;
 - 9.1.2. exclusão das obras de construção do Terminal de Passageiros 3 (TPS 3);
 - 9.2. determinar à SecobEdif que prossiga no acompanhamento do bom andamento das obras para a Copa do Mundo no Aeroporto Internacional de Confins, em Belo Horizonte/MG;
 - 9.3. encaminhar cópia deste Acórdão, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentaram, assim como do relatório de auditoria acostado à peça 54 destes autos eletrônicos:
 - 9.3.1. à Infraero;
 - 9.3.2. ao Ministério do Esporte;
 - 9.3.3. ao Coordenador do Grupo de Trabalho "Copa do Mundo" da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal;
 - 9.3.4. ao Presidente da Comissão de Turismo e Desporto da Câmara dos Deputados; ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados; e ao Presidente da Comissão do Meio Ambiente, Defesa do Consumidor, Fiscalização e Controle do Senado Federal; e
 - 9.4. arquivar os presentes autos.
10. Ata nº 6/2013 – Plenário.
11. Data da Sessão: 27/2/2013 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0305-06/13-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (na Presidência), Valmir Campelo (Relator), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Raimundo Carreiro, José Jorge, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
AROLDO CEDRAZ
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
VALMIR CAMPELO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC-043.780/2012-1

Natureza: Relatório de Auditoria.

Entidade: Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero

Interessado: Congresso Nacional

Advogado constituído nos autos: não há

Sumário: COPA DO MUNDO DE 2014. OBRAS DE AMPLIAÇÃO/RESTAURAÇÃO DE PISTAS NO AEROPORTO DE CONFINES/MG. RDC ELETRÔNICO. SOBREPREÇO. CORREÇÃO TEMPESTIVA DO ORÇAMENTO BASE DA LICITAÇÃO. HOMOLOGAÇÃO DA LICITAÇÃO COM DESCONTO SUPERIOR A 22%. ATRASO DA OBRA COM RELAÇÃO AO CRONOGRAMA ORIGINALMENTE APRESENTADO. NECESSIDADE DE ATUALIZAÇÃO DA MATRIZ DE RESPONSABILIDADES. DETERMINAÇÕES. COMUNICAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de relatório de levantamento de auditoria realizado pela SecobEdif nas obras de reforma/ampliação/restauração de pistas de pouso no aeroporto de Confins, em Minas Gerais.

2. O empreendimento encontra-se na matriz de responsabilidades da Copa do Mundo de 2014.
3. Transcrevo, com as adaptações que entendo necessárias, o relatório elaborado no âmbito da SecobEdif, que contou com a anuência do corpo dirigente da unidade (peças 15 a 17):

“O aeroporto é um importante e fundamental elo da logística de transporte da região, sendo um indutor do desenvolvimento econômico regional, alavancando a cidade como um polo de atração para investimentos.

Localizado entre os municípios de Lagoa Santa e Confins, na Microrregião de Belo Horizonte, o Aeroporto Internacional Tancredo Neves movimentou, em 2011, 9,5 milhões de passageiros, representando o 5º lugar no ranking nacional.

As estatísticas oficiais disponibilizadas pela Infraero registram crescimento médio anual de 27% para esse aeroporto no período 2000-2011.

Para atender a esse aumento de demanda, faz-se necessário promover intervenções na infraestrutura aeroportuária, tais quais:

- ampliação da pista de pouso e decolagem em razão do aumento do porte das aeronaves e às respectivas características físicas e operacionais específicas, bem como do potencial mercadológico do transporte de passageiros e carga aérea em ligações de longa distância; e

- ampliação do pátio em razão do aumento do quantitativo de aeronaves estacionadas na hora-pico com significativa participação de aeronaves de maior porte.

Adicionalmente, vale salientar que os investimentos na ampliação da área de movimento do aeroporto em questão irão proporcionar impactos diretos e indiretos na produção de bens e serviços, renda, geração de empregos e arrecadação tributária, com destaques para os setores de construção civil, alimentos e bebidas, saneamento básico, turismo e hotelaria.

2 - INTRODUÇÃO

2.1 - Deliberação que originou o trabalho

Em cumprimento ao Acórdão 2.382/2011 - Plenário, realizou-se auditoria na Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária, no período compreendido entre 7/11/2012 e 7/12/2012.

As razões que motivaram esta auditoria foram a alta materialidade dos valores envolvidos, a importância socioeconômica do empreendimento, bem como a necessidade de se verificar a adequação deste procedimento licitatório às inovações advindas da Lei 12.462/2011, que instituiu o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC, e do Decreto 7.581/2011, que regulamentou a supracitada lei.

2.2 - Visão geral do objeto

A licitação, realizada por meio do Edital de licitação RDC Eletrônico n. 017/DALC/SBCF/2012, tem como objeto a contratação das obras de ampliação e restauração da área de movimentação de aeronaves e da pista de pouso e decolagem (PPD) no Aeroporto Internacional Tancredo Neves - Confins/MG. O prazo de execução da obra é de 540 dias consecutivos, a contar da emissão da ordem de serviço.

2.3 - Objetivo e questões de auditoria

A presente auditoria teve por objetivo fiscalizar o Edital RDC n. 17/DALC/SBCF/2012 da Infraero, referente à contratação das obras de ampliação e restauração da área de movimentação de aeronaves e da pista de pouso e decolagem (PPD) no Aeroporto Internacional Tancredo Neves - Confins/MG.

A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

- 1) A previsão orçamentária para a execução da obra é adequada?*
- 2) Há projeto básico/executivo adequado para a licitação/execução da obra?*
- 3) O procedimento licitatório foi regular?*
- 4) O orçamento da obra encontra-se devidamente detalhado (planilha de quantitativos e preços unitários) e acompanhado das composições de todos os custos unitários de seus serviços?*
- 5) Os quantitativos definidos no orçamento da obra são condizentes com os quantitativos apresentados no projeto básico / executivo?*
- 6) Os preços dos serviços definidos no orçamento da obra são compatíveis com os valores de mercado?*

2.4 - Metodologia utilizada

Para a realização deste trabalho, foram utilizadas as diretrizes das Normas de Auditoria do TCU. No desenvolvimento da fiscalização, foram observados os padrões de auditoria, tendo sido utilizadas as matrizes de planejamento, de procedimentos e de achados. Foram utilizadas especialmente as seguintes técnicas de auditoria:

- exame documental: apreciação de documentos como projeto básico, edital, planilha orçamentária, especificações técnicas e o confronto dessas informações;*
- revisão analítica: especialmente nas planilhas de orçamento, analisando os itens (materiais e serviços) correspondentes a 67,83% do total da planilha orçamentária disponibilizada pela Infraero;*
- conferência de cálculos: aplicada na avaliação da correção das planilhas de custos da obra.*

2.5 - Volume de recursos fiscalizados

O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 276.924.490,22. Em consonância com o §144 do Manual Fiscobras 2012, aprovado pela Portaria-Segecex n. 11 de 2/4/2012, esse montante corresponde ao valor inicial do orçamento de referência da obra, parte integrante do Edital RDC n. 17/DALC/SBCF/2012 da Infraero, uma vez que à época da execução da fiscalização o objeto se encontrava na fase de licitação, não havendo, portanto, contrato assinado.

2.6 - Benefícios estimados da fiscalização

Entre os benefícios estimados desta fiscalização, podem-se mencionar a melhoria na forma de atuação da Infraero e a revisão de preços de serviços constantes entre os mais representativos do orçamento-base, que resultaram na redução do preço máximo do processo licitatório em R\$ 19.775.172,42.

3 - ACHADOS DE AUDITORIA

3.1 - Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado.

3.1.1 - Tipificação do achado:

Classificação - irregularidade esclarecida (ESC)

3.1.2 - Situação encontrada:

Em análise preliminar dos preços apresentados no orçamento-base para a licitação RDC Eletrônico n. 017/DALC/SBCF/2012, foi identificado indício de sobrepreço no percentual de 7,16% em relação à amostra analisada. Foram verificados os preços de 21 serviços dentre os mais relevantes, obtidos por meio da curva ABC para a planilha orçamentária, que contemplava 33 itens em sua parte A (80% do total). Com efeito, a amostra verificada perfaz 67,83% do orçamento total.

Após os questionamentos efetuados pela equipe de auditoria, a Infraero promoveu adequações e apresentou esclarecimentos acerca dos preços dos serviços com indícios de sobrepreço, reduzindo o valor do orçamento-base da obra em R\$ 19.775.172,42.

Sendo assim, verificou-se que, ao final dos trabalhos de auditoria, em função das justificativas e adequações promovidas pela Infraero, o montante reduzido foi superior ao sobrepreço inicialmente apontado pela equipe. Esse fato se deve a modificações em composições auxiliares que influenciaram na composição de preços de itens fora da amostra analisada, ou seja, que não constavam da parte A da curva ABC. Além disso, também foram promovidas alterações na composição do serviço de Administração Local. A tabela ao final deste item 3.1.2 apresenta tais resultados.

Na avaliação, foi considerada a data-base adotada pela Infraero, de ago/2012. A taxa de BDI de referência foi a mesma aplicada pela estatal, de 20,29%, cujos valores estão adequados às disposições do Acórdão 2.369/2011-TCU-Plenário. Também se considerou o mesmo percentual de encargos sociais utilizado pela Infraero, de 110,97%.

Como principais referências para a obtenção de custos de serviços e insumos, foram utilizados o Sinapi e o Sicro2 - Sistema de Custos Rodoviários. Subsidiariamente, lançou-se mão de custos unitários utilizados pela Revista Pini, em consonância com o art. 125 da LDO de 2012.

Após exame preliminar dos preços unitários dos serviços incluídos na amostra, solicitou-se à Infraero, por meio do Ofício de Requisição 02-Fiscalis-1.343/2012-TCU/SECOB-1, de 21/11/2012, esclarecimentos acerca de indícios de sobrepreços identificados. Os questionamentos feitos pela equipe de auditoria, bem como um resumo dos esclarecimentos prestados pela estatal e da correspondente análise, estão enumerados abaixo.

1. apresentar o detalhamento dos coeficientes de mão de obra (nº de profissionais, período e h/mês), bem como justificar a adoção de encargos de horistas em vez de mensalistas, das composições de custos unitários dos itens 1.6 - Administração Local e 1.5 - Manutenção do Canteiro de Obras;

Preliminarmente, a equipe de auditoria não apontou sobrepreço nesses serviços, solicitando apenas memória de cálculo dos valores adotados pela Infraero para aferição. Na resposta apresentada, a Infraero apresentou o detalhamento solicitado e alegou que tinha errado nos coeficientes de mão de obra adotados para o item 1.6, computando-os a menor. A correção ocasionou um aumento nos valores de mão de obra do serviço de Administração Local. Tendo como parâmetro o histograma de mão de obra indireta, a equipe considerou adequada a correção promovida pela Infraero.

Por outro lado, a equipe de auditoria contestou, em reunião com os responsáveis pelo orçamento-base da obra, o acúmulo de "Cesta Básica" com "Vale Alimentação" na composição do serviço de Administração Local, bem como o preço adotado para o "Vale Alimentação", de R\$12,50. Após análise,

a Infraero considerou pertinentes os argumentos apresentados, retirando a "Cesta Básica" da composição e adotando o preço de R\$ 5,30 para o "Vale Alimentação", de acordo com os valores estimados para o Estado de Minas Gerais pela Revista Pini (data-base ago/2012; Guia da construção n. 134, p. 72).

Feitas as devidas compensações, o preço adotado para o item 1.6 - Administração Local foi de R\$ 17.240.573,07, o que ocasionou uma redução de R\$ 5.401.065,10 no orçamento-base da obra.

2. em relação aos itens 2.3.18 - Concreto Betuminoso Usinado a Quente - CBUQ-CAPA com Polímero, 2.3.19 - Concreto Betuminoso Usinado a Quente SMA-CAPA e 2.3.21 - Camada Anti-Reflexão de Trincas - CART, justificar o valor obtido para o insumo Cimento Asfáltico Modificado por Polímero SBS 60 85, de R\$ 1.814,85;

Em análise preliminar, a equipe de auditoria calculou o valor de referência de R\$ 1.643,94 para o insumo Cimento Asfáltico Modificado por Polímero SBS 60 85, o que indicava um sobrepreço da ordem R\$1,34 milhões para os itens questionados. Considerou-se como parâmetro o valor unitário para a tonelada do Cimento Asfáltico Modificado por Polímero SBS 60 85 indicado no site da ANP para a região Sudeste (data-base ago/2012), de R\$1.393,17, e a incidência da alíquota de ICMS, correspondente a 18% no Estado de Minas Gerais.

Nas respostas apresentadas, a Infraero demonstrou que, além do ICMS, caberia computar o frete do material até o canteiro de obra, nos termos previstos na Instrução de Serviço n. 2 do Dnit, de 18/1/2011. Entretanto, a Infraero havia utilizado em sua memória de cálculo o valor unitário para a tonelada do Cimento Asfáltico Modificado por Polímero SBS 60 85 para a data-base julho/2012, que continha valor superior ao considerado para agosto/2012. A equipe aceitou as justificativas da Infraero no que diz respeito ao frete do material, entretanto solicitou que se fizessem as adequações do valor unitário do material para a data-base de agosto/2012.

Feitas as devidas correções, o novo valor de referência adotado para o insumo Cimento Asfáltico Modificado por Polímero SBS 60 85 foi de R\$1.749,95. Os valores unitários adotados para os itens em questão (2.3.18, 2.3.19 e 2.3.21) ainda sofreram outras reduções devidas a correções em outras composições auxiliares, tais como transporte de brita, transporte local e fresagem de pavimento, tratadas adiante.

3. em relação ao item 2.3.20 - Concreto Betuminoso Usinado a Quente - CBUQ-Binder, justificar o valor obtido para o insumo Cimento Asfáltico 50/70 (ANP), de R\$ 1.131,45;

Em análise preliminar, a equipe de auditoria calculou o valor de referência de R\$ 1.044,38 para o Cimento Asfáltico CAP 50/70, o que indicava um sobrepreço de R\$135.962,48 para o item CBUQ-Binder, que continha o referido insumo em sua composição. Considerou-se como parâmetro o valor unitário para a tonelada do Cimento Asfáltico CAP 50/70 indicado no site da ANP para a região Sudeste (data-base ago/2012), de R\$885,07, e a incidência da alíquota de ICMS, correspondente a 18% no Estado de Minas Gerais.

Em vista de justificativas semelhantes às apresentadas para o preço do Cimento Asfáltico Modificado com Polímero SBS 60 85 (item 2 acima), a equipe considerou adequado o acréscimo do frete do material, entretanto solicitou que se fizessem as adequações do valor unitário do material para a data-base de agosto/2012.

Feitas as devidas correções, o novo valor de referência adotado para o insumo Cimento Asfáltico CAP 50/70 foi de R\$1.130,31. O valor unitário adotado para o item CBUQ-Binder ainda sofreu outra redução devida a correções na composição do transporte de brita, tratada adiante.

4. em relação à composição auxiliar 2.3.3Aux03, referente ao transporte para o local de aplicação, justificar os consumos adotados nas composições 2.3.18 - Concreto Betuminoso Usinado a Quente - CBUQ-CAPA com Polímero, 2.3.19 - Concreto Betuminoso Usinado a Quente SMA-CAPA e 2.3.21 - Camada Anti-Reflexão de Trincas - CART, informando a distância média de transporte considerada;

Nas composições citadas, o consumo previsto para a composição auxiliar 2.3.3Aux03, em m³xKm, indicava a adoção de distâncias médias de transporte diferentes para os três serviços e, no caso dos itens 2.3.19 e 2.3.21, incompatíveis com uma atividade local (superiores a 30 km).

A Infraero informou que a distância certa a ser considerada para o transporte local é de 0,88km, sendo o transporte previsto na composição 2.3.21 relativo à brita, com DMT de 30,69km. Assim, efetuou as correções nas composições de custos unitários correspondentes. Cabe registrar que os valores unitários adotados para os itens 2.3.18, 2.3.19 e 2.3.21 ainda sofreram outros ajustes devidos à correção do valor do insumo Cimento Asfáltico Modificado por Polímero SBS 60 85 e de composições auxiliares, tais como transporte de brita e fresagem de pavimento.

5. justificar o custo unitário adotado para o transporte de brita até o canteiro de obras (2.3.5Aux4), constante de diversas composições, tendo em vista que os valores obtidos para o frete correspondem a cerca de 50% do valor do material transportado;

Observou-se, inicialmente, que o valor do frete da brita estava muito representativo em relação ao valor do material transportado. A Infraero, então, apresentou os parâmetros considerados para se chegar à DMT de 30,69km adotada, que seria correspondente a uma média das distâncias de 7 pedreiras próximas ao canteiro de obras.

Em análise ao percurso dessas jazidas até o canteiro de obras, constatou-se que algumas encontravam-se fora do perímetro urbano, possibilitando uma velocidade média de transporte superior aos 40km/h adotados. A Infraero concordou e passou a adotar 45 km/h para esse serviço. A correção dessa variável resultou em aumento da produção de equipe, impactando em todas as composições de custos unitários que previam a aquisição de brita, tratadas adiante.

6. justificar os valores dos coeficientes de conversão adotados para os itens 2.2.3 - Transporte de material de limpeza do terreno e 2.2.11 - Transporte de material de 1ª categoria da jazida para o aterro, observando que a eventual revisão desses itens podem impactar nos valores unitários de outros serviços do orçamento, a exemplo dos itens 2.2.1, 2.2.2 e 2.2.10;

Em análise preliminar, a equipe de auditoria calculou o valor de referência de R\$ 1,11 para os itens 2.2.3 e 2.2.11. Utilizou-se como referência a composição Sicro 1 A 00 002 05 - Transp. local c/ basc. 10m3 rodov. pav. (const). Para cálculo da produtividade da equipe, foi considerada uma velocidade média de 40 km/h, capacidade do caminhão de 10 m³ e os seguintes fatores: 1) de carga = 0,90 (utilizado para materiais de 1ª categoria pelo Manual de Custos Rodoviários do Sicro); 2) de conversão = 0,77 (também utilizado para materiais de 1ª categoria); e 3) de eficiência = 0,83. Dessa forma, chegou-se à produtividade de 115 m³km/h. Em suas composições, a Infraero havia utilizado os fatores de conversão de 0,40 para o item 2.2.3 e de 0,59 para o item 2.2.11. Dessa forma, a equipe de auditoria solicitou à Infraero que fossem apresentadas as justificativas para a adoção dos fatores de conversão adotados para os itens supracitados.

Nas respostas apresentadas, a Infraero informou que utilizaria o fator de conversão considerado pela equipe de auditoria (0,77) para fins de cálculo da produtividade da equipe na composição do item 2.2.3, admitindo que este fosse compatível com as características do material a ser retirado na limpeza.

Já com relação ao item 2.2.11, a Infraero alegou que o quantitativo do serviço é calculado em função do volume de terra já compactado. Além disso, apresentou um estudo em que fica demonstrado que a relação entre o material in situ e o material após compactação é de 0,77. Dessa forma, restou comprovado que para o cálculo do fator de conversão do referido item, foi preciso utilizar o fator 0,77 duas vezes, resultando no fator de conversão de 0,59 utilizado pela Infraero. Feitas as devidas aferições dos cálculos, as justificativas da Infraero para o Transporte de material de 1ª categoria da jazida para o aterro foram acatadas.

É oportuno esclarecer que a modificação do fator de conversão 0,40 para 0,77 no item 2.2.3 - Transporte de material de limpeza do terreno também teve que ser considerada na composição de preços unitários dos itens 2.2.1, 2.2.2 e 2.2.4. Em virtude dessas revisões, houve uma redução de R\$ 3.894.420,66 no orçamento-base da obra.

7. justificar o valor cotado para o insumo manta geogrelha em fibra de vidro para pavimentos (R\$ 39,22), muito superior ao observado em outras obras, a exemplo da obra de recuperação e alargamento de pistas de taxi do aeroporto internacional de Recife/Guararapes - Gilberto Freyre (R\$ 21,92, referente a jan/2011);

A Infraero informou que o insumo teria sido objeto de cotação de preços, apresentando três propostas nos valores de R\$ 38,65/m², R\$ 35,27/m² e R\$ 43,74/m². Na composição-base, obtida no Sinapi (74033/1), o valor lançado para a manta seria correspondente à média das cotações.

Foi esclarecido à Infraero que, no caso de cotações, deve-se adotar o valor mínimo obtido, e não a média. A Estatal concordou em fazer a correção, obtendo o valor corrigido de R\$ 40,32 por m² de serviço (sem BDI), o que ocasionou uma redução de R\$ 513.785,37 no orçamento-base da obra.

8. para o item 2.3.14 - Fresagem de pavimento, justificar a adoção de custos unitários dos materiais diferentes dos previstos no Sicro;

Em análise preliminar, a equipe de auditoria considerou o valor de referência apontado pelo Sicro para o serviço de fresagem descontínua de revestimento betuminoso, de R\$ 144,16 (sem BDI).

Após análise, a Infraero admitiu adotar os custos unitários dos materiais do Sicro, com os custos de mão de obra do Sinapi. O custo unitário do serviço em tela ficou em R\$ 138,92 (sem BDI), afastando o indício de sobrepreço apontado. A revisão do item 2.3.14 propiciou uma redução de R\$ 396.875,65 no orçamento-base da obra. Além disso, houve impacto nos totais dos itens 2.3.18 - Concreto Betuminoso Usinado a Quente - CBUQ-CAPA com Polímero e 2.3.19 - Concreto Betuminosos Usinado a Quente SMA-CAPA, que têm a fresagem como composição auxiliar.

9. apresentar as composições de custos unitários dos itens 2.3.7 - Selagem de juntas e 2.3.2 - Reforço de subleito.

Em relação ao item 2.3.2, não havia indicativo de sobrepreço, e a solicitação visou apenas propiciar uma aferição mais detalhada do serviço, bem como a complementação da documentação fornecida.

Quanto ao item 2.3.7, havia uma diferença significativa entre o custo unitário do orçamento-base, de R\$ 34,52, e o de referência, R\$ 4,54. A Infraero informou que o valor lançado na planilha teria sido obtido em cotação, o que justificaria a falta de detalhamento da composição do serviço. A despeito disso, tendo em vista a injustificada diferença observada, concordou em adotar a composição já discutida por ocasião da auditoria realizada na obra de recuperação do pátio de aeronaves do Aeroporto do Galeão - RJ (adaptação feita, na ocasião, a partir do serviço Sicro "Limpeza e enchimento de junta de pavimento de concreto" - código 5 S 02 702 00).

Assim, o custo unitário do item passou de R\$ 34,52 para R\$ 3,93, representando uma redução total de R\$ 6.015.114,60 no orçamento-base da obra.

(...)

3.1.8 - Conclusão da equipe:

Conforme o exposto, identificou-se inicialmente indício de sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado no montante de R\$ 11.177.612,15, o que representava um percentual de 7,16% em relação à amostra analisada, sendo considerado, à época, materialmente relevante.

Todavia, após os questionamentos efetuados pela equipe de auditoria, a Infraero promoveu adequações e apresentou esclarecimentos acerca dos preços dos serviços questionados, eliminando-se o indício de sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado apontado, podendo-se concluir que os preços dos serviços da amostra analisada se encontram compatíveis com os valores de referência.

Sendo assim, considera-se esclarecido o achado, não havendo encaminhamento a ser proposto.

4 - ESCLARECIMENTOS ADICIONAIS

O Edital Eletrônico n. 017/DALC/SBCF/2012 em análise autorizou a apresentação de lances intermediários ainda na fase de disputa e estabeleceu o intervalo mínimo de diferença de valores entre lances nos seguintes termos:

"15.8 Será admitida a apresentação de lances intermediários durante a disputa. Serão considerados intermediários os lances cujos valores forem iguais ou superiores ao menor já ofertado e inferiores ao último lance que tenha sido ofertado e registrado no sistema pela própria licitante;?"

15.9 O sistema eletrônico informará o valor mínimo entre os lances que corresponderá a 1% (um por cento) da diferença entre os valores das duas propostas de maior vantajosidade classificadas para a etapa competitiva;"

Apesar de estarem respaldados na legislação que rege o Regime Diferenciado de Contratação, foi observado que esses dispositivos têm o potencial de afrontar o princípio da economicidade e da isonomia entre os licitantes, especialmente nos casos de RDC presencial, tendo em vista a junção da possibilidade de oferta de lances intermediários com a exclusão do licitante que se abstenha de oferecer lance e com o estabelecimento de intervalo mínimo entre lances.

Na licitação para contratação das obras/serviços de engenharia para reforma e ampliação de pátios de estacionamento de aeronaves do Aeroporto Internacional de Salvador, por exemplo, do tipo RDC presencial, determinada licitante, que havia apresentado oferta inicial bem acima do valor estimado para a obra, aguardou a desistência de todos os licitantes oferecendo lances intermediários que respeitavam o intervalo mínimo, porém sempre superiores à oferta mais vantajosa já obtida. Na última rodada, ofertou lance inferior à melhor oferta, com diferença irrisória. Como as demais já haviam sido excluídas, sagrou-se vencedora. O assunto foi objeto de representação, no âmbito do TC 034.638/2012-1.

Nos casos de RDC eletrônico, apesar de afastado o risco acima descrito, pode ainda ocorrer de determinado licitante que venha ofertando lances intermediários resolva, em um determinado instante, cobrir a melhor proposta. Se por hipótese houver imediato encerramento do certame, já que há a adoção do tempo randômico, pode-se argumentar que tenha havido, de alguma forma, quebra de isonomia.?

Como não há critério relacionado ao intervalo mínimo entre os lances das licitantes, há ainda a possibilidade de que determinado lance cubra a melhor proposta por diferença irrisória e não haja interesse de a licitante que tinha essa melhor proposta oferecer novo valor, pois deve respeitar o intervalo mínimo entre seus lances. Esses aspectos do RDC, relativos ao intervalo mínimo entre lances, foram abordados no TC 039.089/2012-6, tratando de auditoria das obras de reforma do TPS e acesso viário de Salvador/BA, ainda em fase de edital.

Nos processos citados, em função do risco de quebra de isonomia entre os licitantes, foram apresentadas propostas de encaminhamento no sentido de determinar à Infraero que, nos editais de futuras licitações baseados no modo de disputa aberto do RDC, tanto na forma presencial quanto na eletrônica, atente para a necessidade de observar a correta aplicação dos princípios consignados na Constituição Federal, bem como na recente Lei 12.462/2011, que instituiu o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC, principalmente os concernentes a economicidade e a isonomia entre os licitantes, abstando-se de permitir a apresentação de lances intermediários pelos licitantes antes da definição da proposta mais vantajosa para a administração pública e adotando, no caso de estabelecimento de intervalo mínimo de diferença de valores entre lances, o cálculo efetuado em relação ao menor lance da disputa. A referida proposta ainda não foi apreciada no mérito.

No edital em tela, a despeito de haver dispositivos permitindo a oferta de lances intermediários e estabelecendo que o intervalo mínimo se dê entre lances da mesma concorrente, as consequências negativas decorrentes dessas regras não se concretizaram. Na disputa eletrônica, ocorrida em 3/12/2012, a empresa que apresentou a melhor proposta na primeira rodada, inferior ao orçamento estimado após alterações, sagrou-se vencedora sem que fossem apresentados lances mais vantajosos pelas concorrentes. Em virtude disso, não foi apontada irregularidade relacionada à quebra de isonomia.

Cabe esclarecer, por fim, em atenção ao item 2.4 do anexo III ao Memorando-Circular n. 12/2011-SEGECEX, que a relatoria do presente processo foi definida de acordo com a comunicação da presidência do TCU constante da ata 49 do plenário deste Tribunal de Contas, datada de 18/11/2009. Na ocasião, aprovou-se proposta de que os processos a constituir referentes à preparação e realização da Copa do Mundo de 2014 fossem presididos pelo Exmo. Sr. Ministro Valmir Campelo.

5 - CONCLUSÃO

No presente trabalho, foi identificado o achado "Sobrepço decorrente de preços excessivos frente ao mercado", decorrente da questão de auditoria n. 6 - Verificar se os preços dos serviços estão de acordo com o mercado. As demais questões propostas para esta auditoria não resultaram em achados.

Tendo em vista os questionamentos apresentados à Infraero pela equipe de auditoria a fim de obter justificativas para os itens com indícios de sobrepreço, a estatal promoveu as devidas correções no orçamento da licitação antes da data prevista para a abertura das propostas (3/12/2012). Assim, como a irregularidade foi saneada no período da execução da auditoria, será proposto o arquivamento do presente processo.

Entre os benefícios estimados desta fiscalização, tem-se a redução do preço máximo do processo licitatório em R\$ 19.775.172,42, obtida em virtude da revisão da planilha do orçamento-base, bem como a expectativa de melhoria dos controles e processos relativos à licitação de obras por parte da Infraero.

6 - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Proposta da equipe

Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo arquivar o presente processo, nos termos do art. 40, inc. V da Resolução TCU 191/2006."

4. Feitos os registros próprios na Coordenação-Geral da Área de Infraestrutura, os autos foram encaminhados a este relator.

É o relatório.

VOTO

Em apreciação, relatório de auditoria realizado pela SecobEdif nas obras de ampliação e restauração da área de movimentação de aeronaves e da pista de pouso e decolagem (PPD) no Aeroporto Internacional de Confins, em Belo Horizonte/MG, empreendimento tido como necessário para a realização da Copa do Mundo de 2014.

2. De forma a contextualizar as intervenções planejadas para aquele aeroporto, reporto que a matriz de responsabilidades do Mundial prevê três ações:

- a) construção do terminal de passageiros 3 – TPS3 (R\$ 100 milhões);
- b) reforma e ampliação da pista de pouso e do sistema de pátios (R\$ 199 milhões);
- c) reforma e modernização do terminal de passageiros e adequação do sistema (R\$ 238 milhões).

3. A última intervenção vem sendo fiscalizada pelo TCU desde 2011. No Acórdão 718/2011-Plenário, de minha relatoria, relatei que a Infraero reduziu mais de R\$ 70 milhões do preço base licitatório em razão dos apontamentos então realizados pelo Tribunal. Segundo informações disponibilizadas no portal "Copa Transparente", do Senado Federal, a execução financeira encontra-se em 16,15%. A entrega da obra está prevista para dezembro de 2013.

4. No que se refere à construção do terminal de passageiros 3, nos Acórdãos 2.880/2012 e 3.011/2012-Plenário, esta Corte já havia dado conta de licitações fracassadas. Mais recentemente, no início de fevereiro, recebi expediente da Infraero informando, novamente, que nenhuma proposta foi classificada. Em face disso, a empresa noticiou que "*considerando-se o anúncio da concessão do Aeroporto de Confins, com previsão de conclusão do processo em setembro de 2013, a DIREX decidiu replanejar o atendimento da demanda do aeroporto até que o concessionário assuma sua direção através de MOP's, instalações de menor porte, e o TPS 3 não será mais executado.*"

5. A matriz de responsabilidades, todavia, ainda traz aquela previsão de investimentos. Oportuno, deste modo, determinar ao Ministério do Esporte providências para atualização do documento.

6. No que concerne ao objeto específico desta fiscalização, a SecobEdif promoveu exame no Edital RDC-Eletrônico 017/DALC/SBCF/2012 (para a reforma e ampliação da pista e sistema de pátios). A equipe de auditoria informou um sobrepreço no orçamento base da licitação, mas prontamente corrigido pela Infraero anteriormente ao início do certame. Tal providência repercutiu em uma redução do valor base da licitação em mais de R\$ 19 milhões.

7. Em última informação inscrita no sítio eletrônico da Infraero na internet, consta que a licitação foi homologada pelo consórcio formado pelas empresas Construtora Cowan S/A e Conserva de Estradas Ltda., no valor ofertado de R\$ 199.044.986,52, em um desconto superior a R\$ 58 milhões (22% do valor base). Pode-se, diante disso, tanto festejar o sucesso do RDC eletrônico, como também – e por que não – o do sigilo do orçamento, revelado somente após a publicação da classificação.

8. No mais, preocupa-me, unicamente, a data inicial para o começo dos trabalhos. A matriz de responsabilidades trazia previsão de setembro de 2012, para término em dez/2013. Como as obras ainda não iniciaram, de todo indicado determinar ao Ministério do Esporte, também, providências para atualização desses prazos; como ainda do valor do empreendimento (de R\$ 170,5 milhões no documento, para R\$ 199 milhões).

9. Finalmente, a unidade instrutiva teceu considerações sobre o procedimento de lances, tanto no RDC eletrônico como no presencial, especificamente no que tange à vantagem (em termos de isonomia e o princípio da obtenção da melhor proposta) de viabilizar, no instrumento convocatório, a oferta de lances intermediários antes da definição da primeira colocada.

10. Como o assunto – tal qual asseverou a SecobHidro – está sendo tratado no TC 039.089/2012-6 (em pauta, nesta sessão); e como, ainda, tal prejuízo à competitividade não se materializou no edital de licitações correntemente auditado, nenhuma providência faz-se devida nestes autos.

Ante o exposto, Voto por que seja adotado o acórdão que ora submeto à consideração deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 27 de fevereiro de 2013.

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator