

GRUPO II – CLASSE V – Plenário**TC-038.038/2011-0****Natureza:** Relatório de Levantamento de Auditoria**Entidade:** Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero.**Interessado:** Tribunal de Contas da União (Secob-1)**Advogado constituído nos autos:** não há

Sumário: COPA DO MUNDO DE 2014. FISCOBRAS 2012. OBRAS NO AEROPORTO PINTO MARTINS, EM FORTALEZA/CE. SOBREPREGO. ELISÃO DAS IRREGULARIDADES PELA INFRAERO ANTERIORMENTE AO TÉRMINO DA AUDITORIA. OBRA REALIZADA MEDIANTE O RDC COM PRAZO DE TÉRMINO POSTERIOR À COPA DO MUNDO. OITIVA. NOTIFICAÇÃO. COMUNICAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

A utilização do RDC em obras com término posterior à Copa do Mundo de 2014 – ou às Olimpíadas de 2016, conforme o caso – só é legítima nas situações em que ao menos fração do empreendimento tenha efetivo proveito para a realização desses megaeventos esportivos, cumulativamente com a necessidade de se demonstrar a inviabilidade técnica e econômica do parcelamento das frações da empreitada a serem concluídas *a posteriori*, em atendimento ao disposto nos arts. 1º, incisos de I a III; 39 e 42 da Lei 12.462/2011, c/c o art. 23, § 1º, da Lei 8.666/93.

RELATÓRIO

Trata-se de relatório de levantamento de auditoria realizado pela Secob-1, no âmbito do Fiscobras 2012, no edital de licitação para a contratação de projeto executivo e execução das obras e serviços de engenharia para reforma, ampliação e modernização do Terminal de Passageiros, adequação do sistema viário de acesso e ampliação do pátio de aeronaves para o Aeroporto Pinto Martins, em Fortaleza/CE, objeto dos Planos de Trabalho PT 26.781.0631.10ZB.0023/2011 e PT 26.781.2017.10ZB.0023/2012. A ação encontra-se disposta na matriz de responsabilidades para a Copa do Mundo de 2014.

2. Transcrevo, no que importa e com as adaptações que entendo necessárias, o relatório de auditoria elaborado no âmbito da Secob-1, que contou com a anuência do corpo dirigente da unidade (peças 17 a 19):

“Apresenta-se o relatório de auditoria relativo à fiscalização do edital para a contratação do projeto executivo e da execução das obras e serviços de engenharia para reforma, ampliação e modernização do TPS, adequação do sistema viário de acesso e ampliação do pátio de aeronaves para o Aeroporto Internacional Pinto Martins, Fortaleza/Ceará - SBFZ.

O empreendimento recebe recursos da União provenientes do Programa de Trabalho 26.781.2017.10ZB.0023 - 2012, intitulado "Construção do Terminal de Passageiros 2 do Aeroporto Internacional Pinto Martins - Fortaleza (CE)".

O certame é baseado no Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC, visto tratar-se de empreendimento necessário à realização da Copa do Mundo Fifa 2014.

O modo de disputa - que ocorre na forma presencial - é aberto, ou seja, as licitantes apresentam suas ofertas por meio de lances públicos e sucessivos, decrescentes, dado que o critério de julgamento é

o menor preço. Quanto ao regime de contratação, a empreitada é por preço global.

Cabe observar que no procedimento licitatório do RDC a habilitação ocorre em fase posterior à abertura de preços, sendo a apresentação da documentação de habilitação exigida apenas para o licitante vencedor. Além disso, conforme previsto em lei, o orçamento previamente estimado para a contratação será tornado público apenas e imediatamente após o encerramento da licitação, sem prejuízo da sua disponibilização aos órgãos de controle externo e interno (art. 6º, § 3º, da Lei 12.462/11).

Importância socioeconômica

A reforma, ampliação e modernização do Terminal de Passageiros, adequação do sistema viário de acesso e ampliação do pátio de aeronaves do Aeroporto Internacional Pinto Martins, Fortaleza/CE, visa atender à crescente demanda por transporte aéreo, resultante do crescimento turístico do Estado do Ceará, além de estar inserida no contexto das obras de melhoria dos aeroportos situados nas cidades que serão sede da Copa do Mundo Fifa 2014.

Acrescenta-se que a melhoria das instalações aeroportuárias estimula, em decorrência do aumento do fluxo de passageiros e turistas, a indústria e comércio locais, facilitando o desenvolvimento regional.

2 - INTRODUÇÃO

2.1 - Deliberação

Em cumprimento ao Acórdão 2.382/2011 - TCU - Plenário, realizou-se auditoria na Empresa Brasileira de Infra Estrutura Aeroportuária, no período compreendido entre 2/1/2012 e 27/1/2012.

As razões que motivaram esta auditoria foram a materialidade dos valores envolvidos e a relevância social e econômica do empreendimento.

2.2 - Visão geral do objeto

O objeto da presente fiscalização abrange o edital RDC 004/DALC/SBFZ/2011, referente à contratação da execução das obras e serviços de engenharia para reforma e modernização do TPS, adequação do sistema viário e ampliação do pátio para o Aeroporto Internacional Pinto Martins, localizado no município de Fortaleza-CE.

O cronograma de implantação do empreendimento prevê a execução das obras no prazo de 57 meses, a contar da emissão da ordem de serviço, incluindo mobilização e desmobilização, e 3 meses para expedição do Termo de Aceite e Recebimento Definitivo das obras e serviços.

De acordo com a planilha orçamentária, os principais serviços a serem executados são os seguintes: estruturas de concreto, estruturas metálicas, fundações, coberturas, galerias de drenagem, sistemas eletrônicos (dentre eles o ar condicionado) e elementos de acabamento, como o fornecimento e instalação de vidros, forros e granito.

(...)

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 constantes do orçamento-base para a licitação RDC Presencial 004/DALC/SBFZ/2011, identificou-se indício de sobrepreço no montante de R\$ 13.707.297,25, que representava um percentual em torno de 9% em relação à amostra analisada. Nesse sentido, verificaram-se os preços de 17 serviços dentre os mais relevantes da planilha orçamentária, obtidos por meio da curva ABC. Com efeito, a amostra verificada representava aproximadamente 46% do orçamento total, estimado em R\$ 361,16 milhões. Entretanto, após esclarecimentos solicitados pela equipe de auditoria, a Infraero promoveu adequações e apresentou explicações acerca dos preços dos serviços questionados, eliminando o sobrepreço inicialmente apontado e reduzindo o valor do orçamento-base da obra em R\$ 15.102.252,52 (de R\$ 361.165.519,63 para R\$ 346.063.267,11). Ressalta-se que, em virtude das alterações promovidas no orçamento-base, o valor da amostra inicialmente selecionada também foi reduzido para aproximadamente 44% do orçamento revisado.

Na análise ora promovida, considerou-se a data-base adotada pela Infraero, de setembro/2011. A taxa de BDI de referência considerada foi a mesma aplicada pela estatal, de 23,02%, 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 109,16%. Cabe ressaltar que, no caso de

aquisição de equipamentos especiais, em que a contratada atuará como mera intermediária, a estatal adotou o BDI diferenciado de 10,77%, procedimento considerado adequado pela equipe de fiscalização.

Como principais referências para a obtenção de custos de serviços e insumos foram utilizados o Sinapi (principal balizador) e, subsidiariamente, lançou-se mão de composições e custos do Sicro e da Pini (TCPO e Revista Guia da Construção), em consonância com o preceituado no art.125 da LDO 2012.

A equipe de auditoria, após exame preliminar de preços unitários de serviços incluídos na amostra, solicitou à Infraero, por meio do Ofício de Requisição 02-32/2012-TCU, de 16/1/2012, esclarecimentos acerca de indícios de sobrepreços identificados. Em resposta, a estatal encaminhou o expediente CF 1496/DTEP(ETEP)/2012, de 18/1/2012, no qual relatou a promoção de alterações nos preços da maioria dos serviços questionados pela equipe.

Nesse contexto, os principais itens responsáveis pelo sobrepreço inicialmente identificado foram os seguintes:

a) Serviço - Administração local da obra (R\$ 45.633.658,32/un).

Em análise preliminar, o valor de referência calculado pela equipe de auditoria foi de R\$ 40.991.014,53/un. Adotou-se como referencial 176 horas de trabalho por mês. O abatimento das refeições foi considerado no cálculo. As horas extras aos sábados foram consideradas indevidas devido ao efetivo da mão de obra direta utilizado. Os encargos sociais foram recalculados para o novo valor de referência.

Após esclarecimentos solicitados, a Infraero promoveu adequações no quantitativo dos profissionais que compõem a administração local e a mão de obra direta, assim como justificou a manutenção de 183,33 horas trabalhadas por mês e de horas extras, em virtude do curto prazo de execução da obra. Nesse sentido, o preço do serviço foi alterado para R\$ 39.596.823,18/un, afastando o indício de sobrepreço apontado.

b) Serviço 04.04.100.01 - Estrutura Metálica Completa (Perfis tubulares, Perfis, Laminados, Chapas) em Aço Galvanizado sem pintura, conforme especificação técnica, incluindo fabricação, armazenagem, montagem, inspeção e fiscalização e Estrutura auxiliar para fechamentos, conforme especificação técnica (R\$ 15,19/kg).

Em análise preliminar, o valor de referência calculado pela equipe de auditoria foi de R\$ 14,55/kg. Considerou-se como referência a revista Guia da Construção.

Após esclarecimentos solicitados, a Infraero alterou o preço unitário do serviço em tela para R\$ 14,55/kg, afastando o indício de sobrepreço inicialmente apontado.

c) Serviço 04.04.100.02 - Estrutura Metálica Completa (Perfis tubulares, Perfis, Laminados, Chapas) em Aço Galvanizado sem pintura, conforme especificação técnica, incluindo fabricação, armazenagem, montagem, inspeção e fiscalização e Estrutura auxiliar para fechamentos, conforme especificação técnica (R\$ 15,56/kg).

Em análise preliminar, o valor de referência calculado pela equipe de auditoria foi de R\$ 15,01/kg. Considerou-se como referência a revista Guia da Construção.

Após esclarecimentos solicitados, a Infraero alterou o preço unitário do serviço em tela para R\$ 15,00/kg, afastando o indício de sobrepreço inicialmente apontado.

d) Serviço 04.03.130.02 - Fornecimento e Aplicação de Concreto fck=35MPa (R\$ 485,13/m³).

Em análise preliminar, o valor de referência calculado pela equipe de auditoria foi de R\$ 467,84/m³. Considerou-se como referência a composição Sinapi 74138/5 adaptada.

Após esclarecimentos solicitados, a Infraero promoveu adequações na composição do serviço, substituindo o ensaio Sinapi 74022/57, referente ao concreto compactado com rolo, pelo ensaio Sinapi 74022/30, que trata de resistência à compressão. Nesse sentido, não obstante o preço do serviço resultar em R\$ 505,10/m³, o indício de sobrepreço foi afastado, na medida em que se considerou tal ensaio como necessário.

e) Serviço 03.01.530.01 - TIPO 1 - Forro metálico vazado em alumínio, em placas de 625 x 625 mm com modulação das células de 62 x 62 mm, atirantado, acabamento na cor branca, com painéis de lâ de vidro sem revestimento sobre o forro, nas dimensões de 1250 x 625 mm, espessura de 50 mm e densidade de 30 kg/m³ com coeficiente de absorção acústica (NRC) 0,90. Referência do forro: Hunter Douglas - Cell T15 ou equivalente técnico. Referência da lâ de vidro: Heme Isolantes ou equivalente técnico. (R\$ 232,50/m²).

Em análise preliminar, o valor de referência calculado pela equipe de auditoria foi de R\$

205,25/m². Considerou-se como referência a composição TCPO 09500.8.10.5 adaptada.

Após esclarecimentos solicitados, a Infraero adotou para o serviço em tela o preço contratado para o Aeroporto de Confins, com adaptação do ISS e da taxa de BDI. O valor do serviço resultou em R\$ 195,60/m², afastando o indício de sobrepreço inicialmente identificado.

f) Serviço Manutenção de Canteiro (R\$ 7.027.234,18/un).

Em análise preliminar, o valor de referência calculado pela equipe de auditoria foi de R\$ 4.879.036,91/un. Adotou-se como referencial 176 horas de trabalho por mês. O cálculo das despesas com telefone e rádios comunicadores foi modificado, utilizando-se valores de planos da TIM e da Nextel, respectivamente. O percentual do custo das ferramentas foi alterado para 5,0%, conforme utilizado no Sicro-Dnit.

Após esclarecimentos solicitados, a Infraero promoveu adequações no preço das despesas com rádios e telefones e corrigiu o percentual do custo das ferramentas. Ademais, justificou a manutenção de 183,33 horas trabalhadas por mês e de horas extras, em virtude do curto prazo de execução da obra. Nesse sentido, o preço do serviço foi alterado para R\$ 4.856.316,46/un, afastando o indício de sobrepreço inicialmente apontado.

g) Serviço 05.02.300.02.01 - Fornecimento e Aplicação de Concreto fctm 5,0 MPa, para execução de pavimento em placas de concreto, inclusive cura (R\$ 491,38/m³).

Em análise preliminar, o valor de referência calculado pela equipe de auditoria foi de R\$ 490,40/m³. Considerou-se como referência a composição Dnit 2 S 02 607 50 adaptada.

Após esclarecimentos solicitados, a Infraero promoveu adequações na composição do serviço, substituindo o ensaio Sinapi 74022/57, referente ao concreto compactado com rolo, pelo ensaio Sinapi 74022/30, que trata de resistência à compressão. Nesse sentido, não obstante o preço do serviço resultar em R\$ 526,53/m³, o indício de sobrepreço foi afastado, na medida em que se considerou tal ensaio como necessário.

h) Serviço 05.04.700.01.04 - Galeria Subterrânea seção 2,00 x 1,80 (R\$ 7.784,78/m).

Em análise preliminar, o valor de referência calculado pela equipe de auditoria foi de R\$ 2.408,97/m. Foram consideradas como referência as quantidades e serviços apresentados no projeto básico de engenharia.

Após esclarecimentos solicitados, a Infraero promoveu adequações na composição do serviço, adotando as quantidades apresentadas no projeto básico. Outrossim, atualizou custos unitários apresentados pela equipe de auditoria. Nesse sentido, o preço unitário do serviço foi alterado para R\$ 3.194,64/m, afastando o indício de sobrepreço inicialmente apontado.

i) Serviço 02.01.220.02.02.01 - Fornecimento e Aplicação de Brita Graduada Simples - BGS (R\$ 204,21/m³).

Em análise preliminar, o valor de referência calculado pela equipe de auditoria foi de R\$ 186,70/m³. Considerou-se como referência a composição Dnit 2 S 02 230 50 adaptada.

Após esclarecimentos solicitados, a Infraero promoveu adequações na composição do serviço, corrigindo o quantitativo do transporte da usinagem da brita. O valor do serviço resultou em R\$ 176,65/m³, afastando o indício de sobrepreço inicialmente identificado.

j) Serviço 03.01.320.01 - VLI - Vidro laminado refletivo incolor, espessura 8 mm. Referência: Cebrace - Reflecta Float ou equivalente técnico (R\$ 464,48/m²).

Em análise preliminar, o valor de referência calculado pela equipe de auditoria foi de R\$ 330,30/m². Considerou-se como referência a composição TCPO 08810.8.4.

Após esclarecimentos solicitados, a Infraero justificou a composição do serviço utilizada, na medida em que já teria sido objeto de análise pelo TCU em outros processos licitatórios. Nesse sentido, não obstante o valor do serviço resultar inalterado (R\$ 464,48/m²), em análise mais detalhada pela equipe de auditoria, o indício de sobrepreço inicialmente identificado resultou afastado.

A seguir apresenta-se planilha evidenciando a amostra analisada. Cabe notar que na coluna "CUSTO UNITÁRIO (TCU)" já constam, para alguns serviços, os novos valores de referência adotados pela equipe de auditoria após os esclarecimentos prestados pela Infraero, oriundos de adaptações consideradas necessárias nas composições utilizadas.

(...)

3.1.7 - Conclusão da equipe:

Identificou-se inicialmente um indício de sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao

mercado no montante de R\$ 13.707.297,25, que representava um percentual em torno de 9% em relação à amostra analisada.

No entanto, após esclarecimentos solicitados pela equipe de auditoria, a Infraero promoveu adequações e apresentou explicações acerca dos preços dos serviços questionados, eliminando o sobrepreço inicialmente apontado e reduzindo o valor do orçamento-base da obra em R\$ 15.102.252,52 (de R\$ 361.165.519,63 para R\$ 346.063.267,11). Nesse sentido, pode-se concluir que o indício de sobrepreço inicialmente apontado resultou afastado, na medida em que os preços dos serviços da amostra analisada agora se encontram compatíveis com os valores de referência.

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

(...)

5 - CONCLUSÃO

A seguinte constatação foi identificada neste trabalho:

Questão 4 Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado. (item 3.1)

Entretanto, tal indício de irregularidade foi considerado esclarecido após as providências adotadas pela Infraero no sentido de corrigir o orçamento-base da licitação.

Cumprе ressaltar que para as demais questões de auditoria não foram identificadas irregularidades.

Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar a revisão de preços de serviços constantes do orçamento-base, sendo o total dos benefícios quantificáveis desta auditoria de R\$ 15.102.252,52, referente à redução do valor inicialmente orçado no edital.

6 - ENCAMINHAMENTO

Proposta da equipe

Ante todo o exposto, propõe-se encaminhar os autos ao Gabinete do Exmo. Sr. Ministro-Relator Valmir Campelo, com as seguintes propostas:

6.1. considerar saneado o indício de irregularidade inicialmente apontado relativo ao achado "sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado", ressaltando que as providências adotadas pela Infraero proporcionaram a redução de R\$ 15.102.252,52 no orçamento global estimado;

6.2. encaminhar à Infraero cópia do relatório de fiscalização e do Acórdão que o Tribunal vier a adotar, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentarem;

6.3. arquivar o presente processo.

3. Após avaliação da matéria, tendo em vista que a vigência do contrato a ser celebrado terá vigência de 47 meses – posterior, portanto, à Copa do Mundo de 2014 – e levando em conta que o Regime Diferenciado de Contratação Pública (RDC) ser aplicável, unicamente, às obras necessárias à realização do Mundial, nos termos do art. 1º, incisos de I a III, da Lei 12.462/2011, determinei a oitiva da Infraero para que se manifestasse sobre o assunto (peça 21).

4. Ouvida a empresa, a Secob-1 produziu nova instrução, novamente com a aquiescência do Diretor e do Secretário da unidade, no essencial, a seguir reproduzida (peças 28 a 30):

"MANIFESTAÇÃO DA INFRAERO

I. Das etapas da obra previstas para terminar antes da Copa de 2014

7. A Infraero informou que as obras para reforma e ampliação do Aeroporto Internacional Pinto Martins em Fortaleza – CE – foram divididas em duas etapas, uma com prazo de conclusão para o início de 2014 e outra para 2016.

8. As obras que envolvem o aeroporto em análise foram organizadas em cinco lotes, a saber:

a) lote 01 - Reforma e ampliação do Terminal de Passageiros, ampliação do pátio de aeronaves e adequação do sistema viário de acesso – objeto desta fiscalização;

b) lote 02 - Fornecimento e instalação de equipamentos eletromecânicos (elevadores, escadas rolantes e esteiras de transportadoras de bagagem);

c) lote 03 - Fornecimento e instalação de pontes de embarque;

d) lote 04 - Construção da subestação de 69 kV; e

e) lote 05 - Construção do Centro de Manutenção - CEMAN.

9. Dentre esses lotes, os de número 1, 2 e 3 têm data prevista para conclusão em 2016.

10. O montante de recursos envolvidos em cada lote, bem como a parcela que estará pronta até o início de 2014 encontra-se descrita na tabela a seguir:

Tabela 1 – Previsão de desembolso por lote

Lotes	Descrição	PREVISÃO DE DESEMBOLSO					
		1ª Fase - Até Dez/2013		2ª Fase - Pós Dez/2013		TOTAL GERAL	
		R\$	%	R\$	%	R\$	%
Lote 01	Ampliação do TPS	195.391.558,38	58,04%	141.247.200,88	41,96%	336.638.759,26	100%
Lote 02	Equipamentos Eletromecânicos	9.245.553,14	54,37%	7.758.243,47	45,63%	17.003.796,61	100%
Lote 03	Pontes de Embarque	3.445.649,97	30,08%	8.010.874,57	69,92%	11.456.524,54	100%
Lote 04	SUBESTAÇÃO 69 kV	21.814.634,00	100,00%	0,00	0,00%	21.814.634,00	100%
-	Linha de Transmissão de Energia - Subestação 69 kV	900.000,00	100,00%	0,00	0,00%	900.000,00	100%
-	Fiscalização das obras de reforma e ampliação do TPS	8.693.859,99	31,87%	18.589.034,35	68,13%	27.282.894,34	100%
TOTAL		239.491.255,48	57,70%	175.605.353,27	42,30%	415.096.608,75	100,00%

II. Da legalidade do uso do RDC no caso concreto

11. Basicamente, a Infraero justifica o uso do RDC na obra em análise em virtude do art. 1º, inciso II, e do art. 42, ambos da Lei 12.462/11.

12. Para comprovar o enquadramento no art. 1º, inciso II, a estatal encaminhou matriz de responsabilidade.

13. Entretanto, vale observar neste momento que o documento encaminhado (peça 27) não foi o celebrado entre União, Estado do Ceará e Prefeitura Municipal de Fortaleza, mas sim o acordado entre a União e o Governo do Distrito Federal. Em que pese o equívoco, por aplicação dos princípios do formalismo moderado e da busca da verdade material, verificou-se que a obra pertence à Matriz de Responsabilidade cujo signatário estadual é o Estado do Ceará.

14. Voltando à argumentação, a estatal coloca que esse documento comprova, na cláusula primeira, que compete à esfera federal as atribuições concernentes ao aeroporto, abrangendo terminais de passageiros, pistas e pátios. Ainda, no anexo C da Matriz de Responsabilidade, consta como encargo da União a contratação de projeto básico e da obra.

15. Com respeito à suposta restrição temporal (Copa de 2014) para obras de engenharia, a Infraero afirma que não há qualquer limite temporal na Lei 12.462/11 e no Decreto 7.581/11, que a regulamentou. O limite existente é o de pertinência temática, destinado a evitar a utilização do RDC para objetos que não guardem relação com os eventos elencados no artigo 1º da referida lei.

16. Ao contrário, foi mencionado o teor dos artigos 42 e 43 da mesma lei para comprovar que os contratos poderão se estender para além dos eventos esportivos, situação fática amparada pelo ordenamento jurídico pátrio.

ANÁLISE DA OITIVA

17. A obra objeto do edital RDC Presencial 004/DALC/SBFZ/2011 está prevista na Matriz de Responsabilidade a que se refere o art. 1º, inciso II, da Lei 12.462/11.

18. A inclusão dessa obra na Matriz de Responsabilidade pode ser considerada uma decisão política, tomada pelos representantes do Ministério do Esporte, do Governo do Estado do Ceará e da Prefeitura Municipal de Fortaleza. À Infraero cabe, tão somente, cumprir os encargos impostos na referida matriz, qual seja, a execução das obras de reforma e ampliação do TPS e de adequação do sistema viário do aeroporto.

19. O artigo 42 da mesma lei afirma que os contratos para a execução das obras previstas no plano plurianual poderão ser firmados pelo período nele compreendido.

20. A exegese desses dois artigos permite a conclusão de que uma obra prevista na Matriz de Responsabilidade, celebrada entre União, Estado do Ceará e Município de Fortaleza, relacionada aos eventos esportivos previstos na Lei 12.462/11, pode ser licitada pelo RDC, mesmo quando o prazo de execução seja posterior à Copa do Mundo de 2014. Para que o contrato da obra se estenda para além de 2014, o legislador ordinário impôs uma única condição: que tais investimentos estejam previstos no plano plurianual.

21. No caso concreto, as obras de reforma e ampliação do aeroporto de Fortaleza estão previstas no Plano Plurianual estabelecido pela Lei 12.593/12, com vigência no período de 2012 a 2015. Entende-se que a postura adotada pelo legislador é no sentido de permitir que as obras com essas características se estendam para além dos eventos esportivos.

22. Ainda sobre as obras em questão, verifica-se que a licitação foi homologada, em 14 de março

de 2012, para o consórcio CPM Novo Fortaleza, composto pelas empresas Consbem Construções e Comércio Ltda., Paulo Octávio Investimentos Imobiliários Ltda. e MPE – Projetos e Montagens Especiais, no valor de R\$ 336.638.759,26.

23. Até dezembro de 2013, a previsão da Infraero é a de que 58% dos serviços de reforma e ampliação do TPS já estejam prontos. Em análise do cronograma físico-financeiro fornecido pela Infraero na licitação (item não digitalizável do TC 038.038/2011-0), constata-se que, no início de 2014, parte da ampliação estará concluída, enquanto que a reforma do TPS atual tem previsão de início após esse período.

24. Parcelar o objeto para que o contrato abranja apenas o período anterior aos eventos esportivos poderá ser mais oneroso à administração. Além dos custos administrativos para a realização de novos certames, o fracionamento de serviços pode não proporcionar ganhos de escala.

25. Por exemplo, para a ampliação do TPS, a Infraero prevê que 61% do item “fundações e estruturas” estejam concluídos até final de 2013. Licitar apenas a quantidade equivalente a 61% desses serviços pode fazer com que o custo unitário do serviço seja maior que o ofertado na licitação já realizada – o que reduziria a margem de desconto apresentada pelas empresas concorrentes nos lances previstos no RDC.

26. Pelo exposto, considera-se não haver óbices à utilização desse regime diferenciado no caso concreto.

CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

27. A Infraero apresenta argumentação lastreada na Lei 12.462/11. Ou seja, entende que as obras de reforma e ampliação do TPS e de adequação do sistema viário do aeroporto podem ter prazo de duração que ultrapasse a data dos Jogos da Copa do Mundo de 2014, de acordo com o artigo 42 da citada norma.

28. A oitiva foi analisada por esta Unidade Técnica, não se vislumbrando óbices técnicos e jurídicos no raciocínio defendido pela estatal.

29. Sendo assim, propõe-se o envio dos autos ao Gabinete do Exmo. Sr. Ministro Valmir Campelo para apreciação da presente instrução e prosseguimento do feito, no sentido de:

- a) encaminhar à Infraero cópia do relatório de fiscalização e do Acórdão que o Tribunal vier a adotar, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentarem; e
- b) arquivar o presente processo."

É o relatório.

VOTO

Em apreciação, levantamento de auditoria realizado no âmbito do Fiscobras 2012 no edital de licitação para a execução das obras e serviços de engenharia para reforma, ampliação e modernização do Terminal de Passageiros, adequação do sistema viário de acesso e ampliação do pátio de aeronaves para o Aeroporto Pinto Martins, em Fortaleza/CE, ação que se insere no esforço para a realização da Copa do Mundo de 2014.

2. O edital de licitações 004/DALC/SBFZ/2011 abrigava orçamento estimativo com o preço da obra avaliado em R\$ 346.063.270,10.

3. A licitação é baseada no Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC, realizado na forma presencial e aberta, com lances públicos e sucessivos decrescentes, julgados sob o critério de "menor preço". A licitação foi homologada ao Consórcio CPM Novo Fortaleza, formado pelas empresas Consbem Construções e Comércio Ltda., Paulo Octavio Empreendimentos Imobiliários Ltda. e MPE – Projetos e Montagens Especiais, ao preço de R\$ 336.638.759,26, **mais de nove milhões inferior ao preço base da licitação** (http://licitacao.infraero.gov.br/portal_licitacao/servlet/DetalheLicitacao?idLicitacao=46696).

4. No transcorrer dos trabalhos de auditoria identificou-se, antes da abertura dos envelopes, um sobrepreço de R\$ 13.707.297,25, ou pouco mais de 9% da amostra analisada. A Infraero, em

resposta, como em outras oportunidades, acolheu por completo os apontamentos da equipe de fiscalização e corrigiu o orçamento-base do certame em mais de R\$ 15 milhões.

5. Em face disso, a unidade técnica propôs considerar a irregularidade elidida com posterior arquivamento dos correntes autos.

6. Chamou-me a atenção, contudo, que o prazo de vigência do contrato a ser assinado será de 47 meses – posterior, portanto, ao evento Copa do Mundo de 2014. A obra licitada só terminará em 2017. Levando em conta que a licitação foi realizada mediante o RDC, e considerando que nos termos do art. 1º, incisos de I a III, da Lei 12.462/2011 estabelece-se que só poderão se utilizar do Regime Diferenciado de Contratação Pública as obras relacionadas à Copa de 2014 e às Olimpíadas de 2016, determinei a realização de oitiva da Infraero para que a empresa se manifestasse sobre a questão.

7. A Infraero, em extrato, arguiu o seguinte:

a) as obras para reforma e ampliação do Aeroporto Internacional Pinto Martins foram divididas em duas etapas: uma com prazo de conclusão para o início de 2014 e outra para 2016;

b) o uso do RDC na obra em análise estaria legitimado, em face do art. 42, ambos da Lei 12.462/11.

8. O dispositivo legal aludido estabelece o seguinte:

Das Regras Específicas Aplicáveis aos Contratos Celebrados no Âmbito do RDC

(...)

*Art. 42. Os contratos para a execução das **obras previstas no plano plurianual poderão ser firmados pelo período nele compreendido**, observado o disposto no caput do art. 57 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. (grifei)*

9. Como as obras em comento estão no Plano Plurianual e estão inscritas na Matriz de Responsabilidades para a Copa de 2014, nenhuma irregularidade teria sido cometida.

10. Entendo que o juízo da questão deva ser tratado de forma sistêmica, em necessária consideração do parcelamento compulsório jazido no art. 23, § 1º, da Lei 8.666/93, c/c art. 39 da Lei 12.462/2011.

11. Digo isso porque seria inusitado, no *mens legis* do art. 1º da Lei do RDC, que se utilizasse esse Regime quando somente ínfima parte do objeto licitado esteja pronta para a Copa do Mundo, mesmo que a obra como um todo esteja previsto no PPA. Existe, na verdade, um regime de exceção para a viabilização plena dos eventos Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016. Embora o princípio da celeridade não esteja explícito da Lei 12.462/2011, avalio que se trate de um valor implícito.

12. Em outra mão, se a parcela a ser concluída posteriormente, por suas características, oferecer prejuízo técnico e econômico de contratação distinta com a outra fração a ser terminada até os eventos esportivos, por legítimo interesse público a ser perseguido nos ganhos de economia e eficiência da empreitada, não haveria o porquê de se afastar o RDC para a obra como um todo.

13. Em todos os casos – **e isso independe da utilização do RDC** – o princípio do parcelamento compulsório continua válido; e não existe qualquer ineditismo nesse entendimento. Como regra, assim, em uma visão ampla das leis aplicáveis ao caso, somente as parcelas da obra a serem tempestivamente concluídas até a Copa (ou às Olimpíadas) podem se valer do RDC. Configurada a inviabilidade técnica e econômica de se parcelar o restante da empreitada, o empreendimento como um todo pode ser licitado pelo novo Regime. Caso contrário, o restante da obra com término ulterior deverá se utilizar do regime tradicional estabelecido na Lei 8.666/93.

14. Nesses termos e diante do que expus, entendo que se deva determinar à Infraero, com base no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, nos casos de obras com término posterior à Copa do Mundo de 2014 – ou às Olimpíadas de 2016, que somente utilize o Regime Diferenciado de Licitações Públicas (RDC) nas situações em que ao menos fração do empreendimento tenha efetivo proveito para a realização desses megaeventos esportivos, cumulativamente com a demonstração da inviabilidade técnica e econômica do parcelamento das frações da empreitada a serem concluídas *a posteriori*, em atendimento ao disposto nos arts. 1º, incisos de I a III, 39 e 42 da Lei 12.462/2011, c/c o art. 23, § 1º, da Lei 8.666/93.

15. A Secob-1 deve, nas próximas fiscalizações, examinar o perfeito cumprimento dessa determinação.

16. Finalmente, adequado que se encaminhe cópia da decisão, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam, à Infraero, para subsidiá-la na feitura de seus próximos instrumentos convocatórios.

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 1º de fevereiro de 2012.

VALMIR CAMPELO

Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 1324/2012 – TCU – Plenário

1. Processo TC-038.038/2011-0
2. Grupo II - Classe de Assunto V – Relatório de Levantamento de Auditoria
3. Interessado: Tribunal de Contas da União (Secob-1)
4. Entidade: Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero
5. Relator: Ministro Valmir Campelo
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secob-1
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Levantamento de Auditoria realizado pela Secob-1 nas obras no edital de licitação para a contratação de projeto executivo e execução das obras e serviços de engenharia para reforma, ampliação e modernização do Terminal de Passageiros, adequação do sistema viário de acesso e ampliação do pátio de aeronaves para o Aeroporto Pinto Martins, em Fortaleza/CE, objeto dos Planos de Trabalho PT 26.781.0631.10ZB.0023/2011 e PT 26.781.2017.10ZB.0023/2012.

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

- 9.1. determinar a Infraero, com base no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do

TCU que, nos casos de obras com término posterior à Copa do Mundo de 2014 – ou às Olimpíadas de 2016, somente utilize o Regime Diferenciado de Licitações Públicas (RDC), conforme o caso – nas situações em que ao menos fração do empreendimento tenha efetivo proveito para a realização desses megaeventos esportivos, cumulativamente com a necessidade de se demonstrar a inviabilidade técnica e econômica do parcelamento das frações da empreitada a serem concluídas *a posteriori*, em atendimento ao disposto nos arts. 1º, incisos de I a III; 39 e 42 da Lei 12.462/2011, c/c o art. 23, § 1º, da Lei 8.666/93;

9.2. determinar à Secob-1 que nas próximas fiscalizações a serem realizadas nos editais dos aeroportos inscritos na matriz de responsabilidades da Copa do Mundo de 2014, avalie o cumprimento do item 9.1 desta decisão;

9.3. encaminhar à Infraero cópia desta decisão, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam; e

9.4. arquivar o presente processo.

10. Ata nº 20/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/5/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1324-20/12-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
VALMIR CAMPELO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral