



**CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE**

PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 77, DE 2009

Propõe que a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle, com auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU), fiscalize todos os repasses de recursos, contratos, convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres realizados entre o Governo Federal e o Aeroporto de Vitória, no Estado do Espírito Santo.

Autor: Deputada SUELI VIDIGAL

Relator: Deputado ANTHONY GAROTINHO

RELATÓRIO FINAL

I – RELATÓRIO

Trata-se de Proposta de Fiscalização e Controle – PFC, apresentada em março de 2009, para que esta Comissão realize fiscalização dos procedimentos administrativos e atos licitatórios atinentes aos contratos, além de todos os repasses de recursos, convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres realizados pelo Governo Federal em favor do Aeroporto de Vitória (Aeroporto Eurico de Aguiar Salles), no Estado do Espírito Santo, bem como verificar as razões da possível não efetivação do cumprimento das recomendações emanadas pelo Tribunal de Contas da União, realizadas por ocasião, ou em decorrência, das auditorias e/ou fiscalizações eventualmente ocorridas e apurar a possível não elucidação das causas geradoras da não conclusão das obras do Aeroporto de Vitória/ES.

O relatório prévio à PFC em análise (fls. 6/10), aprovado por esta Comissão, com alterações, em 03 de junho de 2009, previa em seu Plano de Execução e Metodologia de Avaliação, a) a realização de auditoria operacional na INFRAERO pelo TCU no sentido de avaliar o desempenho daquela empresa, sobretudo nos processos relativos à construção e reforma de aeroportos; b) o encaminhamento de informações a esta Comissão, de forma sintética, sobre a situação da obra relativa ao aeroporto de Vitória (ES), destacando se existem casos já identificados de recomendações do TCU não cumpridas e não justificadas pela INFRAERO; c) a verificação das razões da possível não elucidação das causas geradoras da não conclusão das obras do citado aeroporto; d) o encaminhamento de informações, pela CGU, de cópias dos relatórios de auditorias e fiscalizações eventualmente realizadas na INFRAERO nos últimos cinco anos em relação ao Aeroporto de Vitória.

Por conseguinte, a Presidência desta Comissão, por intermédio dos Ofícios nº 214/2009/CFFC-P e 215/2009/CFFC-P, ambos de 10 de junho de



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

2009 (fls. 13/14), encaminhou respectivamente ao TCU e à CGU o relatório prévio desta PFC solicitando as devidas providências.

Em 29 de junho de 2009, a CGU encaminha, por meio do Ofício nº 20097/2009/CGU-PR (fl.16), cópia do Relatório de Auditoria relativa ao Aeroporto de Vitória gravada em CD, que teve como objeto a obra de reforma e ampliação do Aeroporto Eurico Aguiar.

O extenso Relatório de Auditoria aponta para as seguintes irregularidades na citada obra:

- agrupamento de serviços distintos em uma só licitação com vistas à execução de obras que poderiam ser e que já teriam sido licitadas pela empresa em lotes distintos;
- inadequação do edital utilizado nas licitações do tipo técnica e preço no qual foi adotado critérios subjetivos para o julgamento da proposta técnica e fórmula para o cálculo da pontuação final das licitantes que privilegiava o aspecto técnico em detrimento dos preços apresentados;
- exigências de comprovação de capacidade técnica desarrazoadas – foram exigidos para comprovação de capacidade técnica atestados de execução de obras e serviços exclusivos de aeroportos. Considerando que a INFRAERO é a grande contratante de obras aeroportuárias no País, essa exigência afastava empresas com notável experiência em obras de grande porte que, ainda, não tivessem prestado serviço à INFRAERO;
- falta de embasamento das composições analíticas componentes do projeto básico e que ensejaram a adoção de preços de referência acima dos praticados no mercado e consequente prejuízo à empresa;
- incorreções nas composições analíticas dos serviços contratados, fosse por erro nos coeficientes adotados, fosse pela majoração do custo dos insumos constantes das composições;
- falta de aderência ao projeto originalmente proposto por meio da implementação de elevado número de alterações;
- solicitações de aditivos foram formulados foram formuladas sem o devido embasamento técnico;
- prejuízo ao erário decorrente da falta de análise técnica e econômica das alterações propostas.

E conclui pela pertinência da instauração de procedimentos administrativos com vistas à apuração da responsabilidade dos agentes, parte deles nominados no citado relatório, que praticaram os atos de gestão que ensejaram as irregularidades apontadas.

Da mesma forma, o TCU, mediante Aviso nº 1131-Seses-TCU-Plenário, de 19 de agosto de 2009 (fl.21), encaminha a esta Comissão cópia do Acórdão nº 1.836/2009-TCU-Plenário, proferido nos autos do Processo nº TC-013.524/2009-0. O Acórdão informa a esta Comissão que: a) o prazo para realização da auditoria solicitada foi fixado em 180 (cento e oitenta) dias, a contar da data de autuação do TC 013.523/2009-3, que tratou de solicitação de auditoria oriunda DA Proposta de Fiscalização e Controle nº 54/2008, desta Comissão; b) as informações sintéticas sobre a situação da obra relativa ao



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

aeroporto de Vitória(ES) foram encaminhadas a essa Comissão pelo Vice-Presidente do Tribunal de Contas da União, no exercício da Presidência, Ministro Benjamin Zymler, por meio do Aviso nº 984-Seses-TCU-Plenário, de 22 de julho de 2009; c) as causas para a não conclusão das obras do Aeroporto de Vitória serão objeto de apuração na execução da auditoria solicitada.

E ao final autoriza o apensamento do processo TC-013.524/2009-0, que trata da presente PFC ao processo TC 013.013.523/2009-3 que tratou da PFC 54/2008.

Por meio desse Acórdão, o TCU considera cumpridos os dois primeiros itens do plano de execução dessa fiscalização.

A auditoria operacional realizada na INFRAERO pelo TCU, no sentido de avaliar o desempenho daquela empresa, sobretudo nos processos relativos à construção e reforma de aeroportos, foi objeto de apreciação no TC 013.523/2009-3, que resultou no Acórdão 2888/2009-TCU-Plenário.

O voto do relator do processo no TCU apresenta um resumo da conclusão do trabalho da unidade técnica responsável, cujos principais pontos transcrevemos a seguir:

“Segundo a unidade técnica, a principal causa de irregularidades foi a deficiência na elaboração dos projetos. Não contando com os projetos básicos consistentes, as obras acabaram por reclamar revisões amplas e profundas do objeto contratado e elaboração de incontáveis termos aditivos, muitas vezes com a completa descaracterização do objeto, abrindo caminho para irregularidades.

Com vista a dirimir a deficiência na elaboração de projetos, a direção da estatal tem procurado realizar licitações de obras aeroportuárias somente com o respectivo projeto executivo finalizado. No entanto, essa orientação tem sido feita verbalmente, carecendo de regulamentação que a torne impositiva.

A INFRAERO também vem promovendo alterações na sua estrutura funcional que, aparentemente, têm contribuído para melhor distribuição de atribuições e competências e para maior envolvimento do corpo técnico da Infraero no processo de contratação de obras, medida que merece o reconhecimento desta Corte.

Diante desses fatos, a 1º Secex propõe formulação de recomendação no sentido de que seja incluída, nos normativos internos da estatal, orientação técnica de que as licitações de execução de obras sejam realizadas somente após a finalização do projeto executivo.

Deixo de Acolher a proposição, por reputá-la dispensável, haja vista ter sido objeto de recomendação por Auditoria Interna da Infraero e pela Controladoria Geral da União – CGU.

Também não pode se perder de vista que o §1º do art. 7º da Lei 8.666/93 admite expressamente o desenvolvimento do projeto executivo concomitantemente com execução das obras e serviços, desde que autorizado pela Administração.

Além disso, trata-se de mero paliativo, já que não enfrenta o cerne do problema. O principal motivo das irregularidades não é a ausência de projetos executivos, mas a elaboração de projetos básicos incompletos e absolutamente deficientes, que acabam por conduzir a projetos executivos ainda piores e a contratos inadequados às necessidades da Administração. Com isso, inflam-se os preços das obras e os problemas apontados pelo TCU, bem como as lamentáveis paralisações de obras deles decorrentes.

Concluo isso com base nos precedentes trazidos pela unidade técnica, que registram a ocorrência de *“projetos básicos incompletos e imprecisos”, “imprecisão na elaboração de projeto básico”, “falhas na elaboração de projetos básicos”, “projeto básico subdimensionado”* etc..



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

O projeto básico exigido na licitação de obras é aquele que atende aos requisitos definidos no art. 6º, inciso IX e alíneas “a” a “f”, da Lei nº 8.666/93, entre eles todos os elementos necessários e suficientes para caracterizar a obra ou serviço.

(...)

Na verdade, os projetos executivos vêm sendo utilizados como mecanismo de correção de projetos básicos deficientes. Na tabela fl. 91, demonstra-se que o custo dos projetos executivos tem ultrapassado, em muito, o dos projetos básicos, quando era de esperar-se precisamente o contrário, uma vez que o projeto básico apresenta natureza mais complexa, por definir adequadamente o objeto, enquanto o projeto executivo deve apenas detalhar a execução.

Por essas razões, entendo pertinente a formulação de determinação, no sentido de que a Infraero elabore projetos básicos que representem a projeção detalhada e precisa da futura contratação, com a observância aos requisitos definidos no art. 6º, inciso IX e alíneas “a” a “f”, da Lei nº 8.666/93.

A excessiva alteração dos objetos contratados pela Infraero também está relacionada com a deficiência do planejamento aeroportuário.

Para decidir sobre a necessidade e oportunidade da construção ou reforma de aeroporto, a Infraero deve basear-se em informações constantes do plano diretor do aeroporto, tais como localização geográfica; dados socioeconômicos; potencial turístico; programas de desenvolvimento voltados para a região; estudos e projeções para a movimentação de passageiros, cargas e aeronaves; aspectos físicos do solo; planos de zoneamento; alternativas de sistema viário; restrições ambientais existentes etc.

Não obstante constituam-se no principal instrumento de planejamento de médio e longo prazo, os planos diretores dos aeroportos administrados pela Infraero estão em sua grande maioria, desatualizados ou aguardando aprovação pelo órgão competente. A legislação que rege a elaboração e a aprovação dos planos diretores, NSMA 58-146, do antigo Ministério da Aeronáutica, data de dezembro de 1994, e a ANAC, órgão atualmente responsável pela aprovação dos planos diretores, ainda não editou regulamentação substituindo tal norma.

Diante disso, acolho as propostas de determinação à ANAC, para que revise a NSMA 58-146, e à Infraero, para que tome as medidas cabíveis para a revisão dos planos diretores aeroportuários.

Outra questão apontada pela unidade técnica diz respeito à falta de critério para a remuneração das empresas projetistas.

Em reunião com os representantes do Comitê Permanente de Acompanhamento e Atendimento aos órgãos Externos e da Superintendência de Estudos e Projetos de Engenharia, a equipe de auditoria foi informada que existe a intenção de adotar, como critério para a remuneração das empresas projetistas, percentual sobre o custo estimado de execução da obra.

Tendo em vista que o método baseia-se em estimativa ainda incipiente do valor da obra, a unidade técnica recomenda o estudo de outras possibilidades, como o balanceamento dessa metodologia com outros critérios que garantam maior precisão e aderência à realidade do mercado.

Diante disso, acolho a proposição da unidade técnica de expedição de recomendação para que a Infraero reveja sua metodologia de cálculo da remuneração de empresas projetistas.

Há, também, questionamentos quanto à legalidade da expansão de determinadas empresas comerciais, sobretudo na área de comércio com isenção de impostos. Este tema deverá ser objeto de avaliação específica do Tribunal.”

Em consequência dessas constatações e recomendações, o Tribunal de Contas da União exarou o citado Acórdão nº 2888/2009-TCU-Plenário com o seguinte teor:



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

“Vistos, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional, decorrente da Proposta de Fiscalização e Controle nº 54/2008, da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados,

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

9.1. determinar à Infraero, com fulcro no art., I, da Lei nº 8.443, de 1992, c/c art. 250, II, do RITCU, que:

9.1.1. elabore projetos básicos que representem projeção detalhada e precisa da futura contratação, com a observância aos requisitos definidos no art. 6º, inciso IX e alíneas “a” a “f”, da Lei nº 8.666/93.

9.1.2. adote, junto aos demais órgãos e entidades envolvidos, as medidas de sua alçada, com vistas à revisão dos planos diretores aeroportuários em prazo suficiente para a aprovação pelo órgão competente, antes do início dos processos de elaboração dos Memoriais de Empreendimento;

9.2. determinar à Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), com fulcro no art. 43, I, da Lei nº 8.443, de 1992, c/c art. 250, II, do RITCU, que revise a NSMA 58-146, em especial no que diz respeito ao Item 8 (competências e responsabilidades e ao Item 9 (tramitação, aprovação e distribuição), tendo em vista que o normativo data de 1994 e faz referência a órgãos públicos que já não existem;

9.3. recomendar à Infraero, com fulcro no art. 43, I, da Lei nº 8.443, de 1992, c/c art. 250, III, do RITCU, que reveja a atual metodologia de cálculo da remuneração de empresas projetistas, adotando critérios que garantam maior precisão e aderência à realidade do mercado, buscando objetividade, transparência e levando em conta, ainda, as características do empreendimento a ser executado;

9.4. encaminhar cópia desta deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados;

9.5. declarar que a providência constante do item anterior implica o atendimento integral à Solicitação versada nestes autos (art. 17, § 2º, inciso II, c/c art. 14, inciso IV, da Resolução – TCU nº 215/2008);

9.6. arquivar os presentes autos.”

A auditoria destaca, portanto, algumas deficiências que têm levado a diversas irregularidades nas obras contratadas pela INFRAERO. São elas: a) a deficiência do planejamento aeroportuário, visto que a maioria dos planos diretores dos aeroportos administrados pela Infraero estava desatualizada ou aguardando aprovação pelo órgão competente; b) a deficiência na elaboração dos projetos básicos, que acabam por demandar revisões amplas e profundas do objeto contratado e elaboração de incontáveis termos aditivos, muitas vezes com a completa descaracterização do objeto inicial, abrindo caminho para as irregularidades.

Quanto ao segundo item, o TCU encaminhou, na forma de planilha, a situação da obra relativa ao aeroporto de Vitória/ES, cujas cópias extraímos da PFC nº 54/2008 e juntamos às fls. 33/35.

No documento constam as seguintes informações: nº do Processo no TCU; Deliberações em Processos relacionados; Contrato Principal; Empresa ou Consórcio contratado; Principais Irregularidades e no final de cada planilha informações sobre as decisões do TCU relacionadas às obras de cada aeroporto e situação atual sobre o cumprimento ou não das determinações da Corte de Contas.

O contrato principal das obras desse aeroporto é o de nº 067-EG/2004/0023, que previa a construção do segundo terminal de passageiros (TPS), da nova pista de pouso e decolagem, de torre de controle (TWR),



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

central de utilidades (CUT), edifício do Corpo de Bombeiros (ECB), além de outras obras complementares.

A principal irregularidade constatada foi o sobrepreço de R\$ 43,9 milhões em uma amostra de 45 itens, valor que correspondia a 19,93% do total contratado.

No que se refere às causas da não conclusão do empreendimento, objeto do item “c” desta fiscalização, o Ministro Relator afirmou ser prematuro qualquer juízo antes da realização da auditoria operacional na INFRAERO. Concluída a auditoria no curso do processo TC 013.523/2009-3, não houve a manifestação explícita a respeito desse tema. No entanto, com base nos problemas detectados pela equipe de auditoria e nas informações já encaminhadas pelo TCU (fls. 33/35), conclui-se que houve diversas causas da não conclusão das obras do aeroporto de Vitória, a exemplo do sobrepreço na contratação inicial, alterações no projeto básico, execução de obra sem projeto executivo e pagamento de serviços sem cobertura contratual.

É o relatório.

II – VOTO

A Controladoria-Geral da União e o Tribunal de Contas da União encaminharam informações dos resultados de auditorias realizadas no aeroporto de Vitória e na Infraero.

A realização de auditoria operacional na INFRAERO permitiu avaliar o desempenho daquela empresa indicando as principais deficiências de procedimentos que têm levado às diversas irregularidades constatadas pelo Tribunal.

A situação da obra relativa ao aeroporto de Vitória/ES e as causas da não conclusão do empreendimento também foram informadas pelo TCU.

Entretanto, os problemas do Aeroporto de Vitória persistem, sendo até objeto de matérias em jornais acerca da ineficiência de sua administração, o que me leva a apresentar uma nova Proposta de Fiscalização e Controle para que novas providências sejam implementadas, uma vez que os problemas já deveriam ter sido sanados.

Diante do exposto, **VOTO** no sentido de que esta Comissão autorize o arquivamento da presente PFC, por ter alcançado os objetivos que se lhe propunham.

Sala da Comissão, 4 de dezembro de 2012.

Deputado **ANTHONY GAROTINHO**
Relator