

GRUPO I – CLASSE ____ – Plenário

TC 006.067/2016-6

Natureza: Relatório de Auditoria

Órgão/Entidade: Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária

Responsável: Antônio Gustavo Matos do Vale (156.370.266-53)

Representação legal: não há

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. FISCOBRAS/2016. FISCALIZAÇÃO DAS OBRAS DO TPS DO AEROPORTO INTERNACIONAL DE VÁRZEA GRANDE/MT. AUSÊNCIA DE FORMALIZAÇÃO DAS ADEQUAÇÕES NA OBRA. ATRASO INJUSTIFICADO NA CONCLUSÃO DO EMPREENDIMENTO. DETERMINAÇÕES.

RELATÓRIO

Trata-se de Relatório de Auditoria realizada no âmbito do Fiscobras/2016 que teve como objetivo fiscalizar a obra de adequação do TPS do Aeroporto Internacional em Várzea Grande (MT).

2. Transcrevo, a seguir, com os ajustes que entendo pertinentes, o corpo do Relatório de Auditoria (peça 16) elaborado por equipe da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana, cuja proposta de encaminhamento contou com a anuência dos dirigentes da unidade técnica (peças 17 e 18):

“I. Apresentação

1. *A obra no Aeroporto de Cuiabá, objeto desta fiscalização, é composta de serviços de reforma de parte do terminal que já existia anteriormente e de construção de trecho novo, incluindo demolição de parte da edificação anterior. No exercício de 2016 a obra conta com recursos do Programa de Trabalho - PT 26.781.2017.1J98.0051, que não se encontra no Quadro de Bloqueio da LOA. A ação orçamentária 1J98 é descrita como "Adequação do Terminal de Passageiros do Aeroporto Internacional de Cuiabá - Marechal Rondon (MT)".*

2. *Conforme documentação disponibilizada (planilhas orçamentárias e projetos), a Infraero dividiu o projeto da obra nos seguintes lotes:*

- TPS e Instalações de Apoio;*
- Sistema automático de bagagens (embarcadas) e segurança integrados;*
- Elevadores / Escadas rolantes;*
- Pontes de Embarque; e*
- Vias de acesso / Estacionamento.*

3. *Há convênio firmado entre a Infraero e o governo do estado de Mato Grosso para a execução do empreendimento. Os recursos são da Infraero, mas a execução contratual está a cargo do governo do estado de Mato Grosso.*

4. *O certame licitatório também foi realizado pelo governo do estado de Mato Grosso e foi baseado no Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC, em função de essa legislação ser aplicável às licitações e contratos necessários à realização da Copa do Mundo Fifa 2014.*

I.1. Importância socioeconômica

5. O Aeroporto Internacional Marechal Rondon está localizado no município de Várzea Grande, contíguo ao de Cuiabá, e é o principal do estado de Mato Grosso.
6. A obra de reforma e ampliação do aeroporto de Cuiabá/MT visa atender à demanda por transporte aéreo, resultante especialmente das atividades dos setores turístico e do agronegócio. Além disso, a obra foi inserida no contexto das obras de melhoria dos aeroportos situados nas cidades que foram sede da Copa do Mundo Fifa 2014. Contudo, a obra, que deveria ter sido entregue antes da Copa do Mundo de 2014, sofreu atrasos e ainda não está concluída, tendo inclusive ficado suspensa em parte do exercício de 2015.
7. Acrescente-se que esse aumento de passageiros e de turistas decorrente da melhoria das instalações aeroportuárias estimula a indústria e o comércio locais, o que pode ser considerado indutor do desenvolvimento regional. Em 2015, foram processados 3.308.289 passageiros em 62.031 procedimentos de pousos e decolagens.

II. Introdução

II.1. Deliberação que originou o trabalho

8. Em cumprimento ao Despacho de 12/2/2016 do Ministro Benjamin Zymler (TC 001.505/2016-5), realizou-se a auditoria Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária, no período compreendido entre 22/2/2016 e 23/3/2016.
9. As razões que motivaram esta auditoria foram a materialidade dos valores envolvidos, a importância socioeconômica do empreendimento, o atraso na execução da obra, bem como a necessidade de atender solicitação do Congresso Nacional (TC 011.763/2015-9), em que foi demandada ao Tribunal a realização de fiscalizações em obras na cidade de Cuiabá/MT prometidas para a Copa do Mundo e na Matriz de Responsabilidades do evento, e não concluídas até então.

II.2. Visão geral do objeto

10. A obra é objeto do Contrato 065/2012/SECOPA, firmado entre o Estado do Mato Grosso, na ocasião por intermédio da Secretaria Extraordinária para a Copa do Mundo – Secopa, e o Consórcio Marechal Rondon, e vem sendo executado no âmbito do Convênio 0002-EG/2012/0019, celebrado entre aquele Estado e a Infraero. O objeto contratado representa a continuidade de contratação anterior, no ano de 2000, para reforma e ampliação do aeroporto. O contrato firmado em 2000 foi executado em parte e rescindido, tendo o remanescente dos serviços sido prosseguido por outra contratação, que também não logrou concluir o escopo pretendido. Em 2008 houve outra licitação da Infraero, mas que foi anulada por irregularidades.
11. Em 2012 foi lançado o RDC Presencial 003/Secopa/2012, pela Secopa, do Estado do Mato Grosso, no âmbito do convênio acima indicado. O edital e o orçamento de referência foram examinados na fiscalização objeto do TC 019.571/2012-7, na qual foram apontados, no relatório de auditoria, achados referentes a condições restritivas de habilitação, sobrepreço em alguns itens, quantitativos acima do adequado, e falta de parcelamento da obra. Após a oitiva dos responsáveis, a unidade técnica concluiu que as irregularidades foram sanadas, especialmente pela revogação do edital para ajustes no orçamento, que foi reduzido de R\$ 91 milhões para R\$ 80 milhões, aproximadamente. Assim, o Tribunal proferiu o Acórdão 2.655/2012-Plenário, no qual foi dada ciência ao Estado do Mato Grosso das irregularidades encontradas no edital.
12. Posteriormente, foi lançado o RDC Presencial 005/Secopa/2012, pela Secopa, o qual veio a ser examinado ainda no âmbito da fiscalização acima, concluindo-se pela correção das irregularidades apontadas anteriormente. No Acórdão 3.304/2012-Plenário, o Tribunal manifestou-se pelo saneamento das irregularidades e determinou o arquivamento dos autos.
13. Em 2014 foi realizada nova fiscalização na obra, objeto do TC 003.765/2014-8. O relatório de auditoria apontou como achado a falta de cláusula contratual para estabelecer a

proporcionalidade entre a execução do contrato de supervisão e o contrato de obra, o que foi objeto de ciência à Infraero no Acórdão 1.437/2014-Plenário. O relatório também assinalou o atraso nas obras.

14. O contrato para execução da obra, firmado pelo Estado do Mato Grosso, teve data inicial em 13/12/2012, com prazo original de 450 dias corridos. O valor inicial do contrato era de R\$77.289.283,09 e o valor atual formal, após acréscimos e supressões, é de R\$84.344.398,04, representando um aumento de 9,1%. Atualmente, de acordo com o 12º termo aditivo, a vigência se encerra em 06/01/2017.

15. Os principais serviços contemplados no contrato da obra são os seguintes: reforma e ampliação do terminal de passageiros, composto pelos setores A, B e C, incluindo instalação de pontes de embarque. O trecho C será reformado, enquanto que os trechos A e B foram objeto de demolição parcial, reconstrução e construção, com aproveitamento de itens executados em contratações anteriores. Os serviços incluem ainda reforma e adequação da via de serviço do lado “ar” do aeroporto; nova sinalização horizontal do pátio de aeronaves; reforma, adequação e ampliação do sistema rodoviário interno do aeroporto; reforma, adequação e ampliação do estacionamento do terminal de passageiros; ampliação da central de utilidades (CUT); nova área de equipamentos de rampa, no lado “ar” do aeroporto; ampliação dos sistemas de infraestrutura básica (redes de energia elétrica, água, esgotos sanitários, águas pluviais e telecomunicações); e construção do estacionamento do novo prédio administrativo da Infraero no aeroporto.

16. Durante a Copa do Mundo de 2014, os serviços, que já estavam bastante atrasados, foram suspensos para que a operação do aeroporto pudesse ocorrer em melhores condições, ainda que a obra não estivesse concluída. Para tanto, foram necessários serviços temporários pela Infraero, como no caso do aluguel de equipamento de ar condicionado e da operação provisória de duas pontes de embarque/desembarque. Em 18/12/2014, já após alteração para prorrogação, o contrato foi paralisado, em razão de problemas na execução de serviços, especialmente do forro, e de outras questões relacionadas. Naquela ocasião, o percentual de execução era de 72,15% e as medições totalizavam R\$ 60.852.717,80.

17. Especialmente quanto ao forro das marquises externa, tanto do lado “ar” como do lado terra, a queda de parte do material, em 2014, após a Copa do Mundo, chegou a ser objeto de inquérito por parte do Ministério Público Federal no Estado do Mato Grosso. Ficou constatado que a causa do acidente foi um vento extraordinário associado à falta de estanqueidade da edificação durante a execução do serviço, de forma que a entrada de ar produziu pressão acima da suportável pela estrutura. Ante o impasse criado pelas controvérsias quanto à responsabilidade pela falha, a Infraero, na ocasião, providenciou a retirada do restante do forro, dando atendimento também à recomendação do Ministério Público. Na retomada dos serviços, o consórcio construtor assumiu a nova execução do forro e a Infraero autorizou uma alteração no projeto para tornar mais seguro o sistema de fixação das peças.

18. Quanto ao contrato de supervisão firmado pela Infraero, o ajuste não foi mantido, tendo sido encerrado na sua data prevista, em 27/3/2014. Dessa forma, registra-se aqui que não foi considerada necessária análise referente ao que foi apontado no Acórdão 1.437/2014-Plenário, mencionado acima.

19. No tocante ao convênio, sua vigência está atualmente estabelecida até 13/05/2016, e seu valor em R\$ 91.450.361,00, sendo os recursos da obra oriundos exclusivamente da Infraero. Até o momento foram repassados ao Estado do Mato Grosso R\$60.720.510,86, referentes às medições de número 1 a 21. A 22ª medição foi a de outubro de 2014, a última antes da paralisação do contrato. Após a retomada, ocorreram quatro medições, referentes aos meses de outubro de 2015 a janeiro de 2016, conforme listado na Tabela 1. Não houve repasses desde a 22ª medição, em decorrência de o Estado do Mato Grosso não ter apresentado as prestações de contas das 20ª e 21ª medições. Segundo

informado em reunião na Secretaria das Cidades do Governo do Estado do Mato Grosso, a 20ª e a 21ª medições não foram pagas porque o Consórcio contratado não estava em situação de regularidade fiscal.

Tabela 1: Medições sem repasse

<i>Medições sem repasse</i>	<i>Valor (R\$)</i>	<i>Mês</i>
22	132.206,94	outubro/2014
23	0,00	outubro/2015
24	0,00	novembro/2015
25	170.336,62	dezembro/2015
26	550.742,40	janeiro/2016

Fonte: Memorando Infraero 1977/DESE/2016 (Peça “Resposta de diligência em 2016”, p. 3/4).

20. Atualmente a obra foi retomada pelo consórcio contratado pelo Estado do Mato Grosso, com data de reinício em 5/10/2015 e conclusão prevista para 30/10/2016. Ainda se encontram em elaboração os termos aditivos para o contrato e para o convênio, necessários para a devida formalização dos últimos ajustes referentes aos serviços a serem executados e seus valores, especialmente no caso do forro.

21. De acordo com informações prestadas pela Infraero, e considerando-se que ainda não foram oficializados os últimos ajustes no contrato e nem no convênio, referentes às adequações de escopo e de cronograma da obra, tem-se os seguintes valores previstos, apresentados na Tabela 2:

Tabela 2: Itens para nova formação do valor do contrato

<i>Posição</i>	<i>Valor (R\$)</i>
Valor atual do contrato	84.344.398,04
Previsão de acréscimo (Ofício 226/GECY/2016)	1.305.109,42
Previsão de redução (Ofício 226/GECY/2016)	12.249,46
Previsão de redução (Ofício 592/GECY/2016 – Eqto Raio X)	1.644.332,85
Previsão de acréscimo (Ofício 640/GECY/2016)	799.526,06
Valor contratual final estimado	84.792.451,21

Fontes: Memorando Infraero 1977/DESE/2016 (Peça “Resposta de diligência em 2016”, p. 3); Relatório da GECY na Peça “Itens para o próximo termo aditivo”; Informação da GTCY na Peça “Resposta à requisição 2”.

22. Além dos valores apresentados na Tabela 2, é necessário considerar os reajustamentos, os quais devem ser compostos pela parcela de R\$ 2.642.896,52 (já repassado em parte), correspondente às medições já efetuadas, e R\$ 4.209.936,93, referente às medições previstas para a conclusão do contrato.

23. Ante os dados expostos acima, a situação orçamentária do convênio é demonstrada na Tabela 3 abaixo:

Tabela 3: Situação orçamentária do convênio

<i>Item</i>	<i>Valor (R\$)</i>
Valor já repassado	60.720.510,86
Reajustamento devido (já repassado em parte)	2.642.896,52

Valor do contrato a ser executado de acordo com as previsões atuais	24.071.940,35
Reajustamento previsto para o restante do contrato	4.209.936,93
Valor total previsto atualmente para o empreendimento	91.645.284,66

Fontes: Memorando Infraero 1977/DESE/2016 (Peça “Resposta de diligência em 2016”, p. 3); Relatório da GECY na Peça “Itens para o próximo termo aditivo”; Informação da GECY na Peça “Resposta à requisição 2”.

24. Considerando-se os dados apresentados na Tabela 3, e ainda que o convênio está atualmente com valor de R\$ 91.450.361,00, verifica-se que será necessário aumentar de valor do ajuste entre a Infraero e o Estado do Mato Grosso, pelo menos no valor de R\$ 194.923,66. Além disso, observa-se que a dotação para 2016 no PT 26.781.2017.1J98.0051/2014 - Adequação do Terminal de Passageiros do Aeroporto Internacional de Cuiabá (MT) - no Estado de Mato Grosso é de R\$ 29.161.295,00, o que será suficiente para cobrir os repasses pendentes previstos, que totalizam R\$ 28.400.076,76. Contudo, não há praticamente margem para mais acréscimos ou para atrasos, esses últimos com poder de aumentar os valores dos reajustamentos.

25. Merece menção, por fim, o termo de ajuste de gestão (TAG) celebrado entre o Estado do Mato Grosso, o Tribunal de Contas do Estado e o consórcio executor. Por esse instrumento, as partes definiram compromissos de entrega, inclusive, por parte do consórcio, como condição para suspensão de multa contratual aplicada em razão dos atrasos verificados anteriormente.

26. Com relação à situação atual da execução do contrato, foi verificado in loco que existem equipes do Consórcio contratado trabalhando na nova execução do forro interno e do forro externo. Outras frentes de serviço observadas são a conclusão de instalações de ar condicionado e a finalização de obras civis em dependência interna, entre outras.

27. Em reunião da equipe de auditoria com o Secretário de Estado das Cidades, foi destacado o interesse do Estado na conclusão da obra e, em especial, da utilização de parte do aeroporto no mencionado evento. Contudo, ainda está em discussão a forma de restabelecer os pagamentos ao Consórcio, uma vez que ele ainda não se encontra regular em sua situação fiscal. Há a expectativa de que o Consórcio obtenha sentença judicial que estabeleça sua situação como positiva com efeitos de negativa (suspensão da exigibilidade dos débitos), de forma a permitir a sua recuperação. Essa condição é considerada essencial para que o prosseguimento da obra seja viabilizado no aspecto econômico-financeiro.

II.3. Objetivo e questões de auditoria

28. A presente auditoria teve por objetivo fiscalizar a obra de adequação do terminal de passageiros (TPS) do Aeroporto Internacional de Cuiabá (MT), com foco nas ações voltadas à retomada das obras, que foram paralisadas em dezembro de 2014 e reiniciadas em outubro de 2015. No âmbito da referida paralisação foram verificados problemas na execução de alguns itens dos serviços, especialmente no caso do forro, que teve uma parte arrancada em decorrência do vento.

29. A fiscalização também possui o objetivo de atender solicitação do Congresso Nacional (TC 011.763/2015-9), em que foi demandada ao Tribunal a realização de fiscalizações em obras na cidade de Cuiabá/MT prometidas para a Copa do Mundo e na Matriz de Responsabilidades do evento, e não concluídas até então.

30. Não está incluída nesta fiscalização a análise de preços e quantitativos do projeto e dos aditivos anteriores ao contrato, uma vez que esse exame já foi realizado em fiscalização anterior.

31. 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) A formalização e a execução do convênio foram adequadas?

3) A administração está tomando providências com vistas a regularizar a situação da obra?

II.4. Metodologia utilizada

32. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU n. 280, de 8 de dezembro de 2010, alterada pela Portaria-TCU n. 168 de 30 de junho de 2011) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex n. 26 de 19 de outubro de 2009).

33. Foram utilizadas especialmente as seguintes técnicas de auditoria: exame documental, inspeção física e entrevistas.

II.5. Limitações inerentes à auditoria

34. Não foram observadas limitações significativas.

II.6. Volume de recursos fiscalizados

35. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 91.450.360,00, correspondente ao valor do Convênio 0002-EG/2012/0019, celebrado o Estado do Mato Grosso e a Infraero.

II.7. Benefícios estimados da fiscalização

36. Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar o aprimoramento da gestão dos contratos e da fiscalização das obras, bem como a manutenção da expectativa de controle.

III. Achados de auditoria

III.1. Impropriedades na execução do convênio

III.1.1 Tipificação:

Falhas/impropriedades (F/I)

III.1.2 Situação encontrada:

37. Ausência da devida formalização das últimas adequações no contrato para execução das obras, especialmente quanto a valores, acréscimos e supressões de serviços, alterações de cronograma físico-financeiro e estabelecimento de serviços a serem reparados pelo consórcio construtor. Além disso, o convênio também precisa ser formalmente ajustado às novas condições da obra, especialmente quanto ao seu valor e quanto ao cronograma de repasses.

38. Também ficou evidente o relevante atraso na execução das obras, que tinham prazo originalmente previsto para 450 dias, mas já sofreu prorrogações que totalizam 1035 dias. Esse atraso compromete o alcance dos objetivos do convênio e do programa de governo a ele vinculado, bem como prejudica o resultado institucional da Infraero e ainda as atividades econômicas do Estado do Mato Grosso. Além disso, a Infraero deixa de arrecadar com a exploração comercial do terminal e os usuários deixam de usufruir de serviços importantes para seu conforto e interesses.

39. O exame das informações obtidas junto à Infraero e também na inspeção in loco realizada nesta auditoria revelou que a obra de ampliação e reforma do Aeroporto de Cuiabá foi retomada em outubro de 2015, após meses de paralisação, com alterações de prazo, de valor, de cronograma e de alguns serviços previstos, mas sem que tais adequações já estivessem devidamente formalizadas no contrato da obra (entre o Estado do Mato Grosso e o consórcio por ele contratado) e no convênio (entre a Infraero e o Estado do Mato Grosso). Além disso, o atraso da obra, que tinha sua conclusão prevista originalmente para março de 2014, antes da Copa do Mundo de 2014, e no momento tem seu término previsto para janeiro de 2016, representa prejuízo para o alcance dos objetivos da Infraero e do convênio celebrado com o Estado do Mato Grosso.

III.1.2.1 Ausência até o momento de formalização das adequações na obra, no contrato e no convênio

40. O Contrato 065/2012/SECOPA tem atualmente data final de vigência fixada em 06/01/2017, conforme 12º Termo Aditivo, de 5/10/2015. No entanto, além da queda do forro executado no terminal, noticiada na imprensa, outros problemas surgiram no âmbito da paralisação do contrato entre dezembro de 2014 e início de outubro de 2015, e tudo isso determinou a necessidade de adequações no escopo de serviços remanescentes e, naturalmente, no prazo e no cronograma de sua execução, assim como no cronograma de repasses, para o convênio. O valor atual do contrato é de R\$ 84.344.398,04, mas os levantamentos realizados pela Infraero apontam acréscimos e supressões em alguns itens dos serviços que resultam em um aumento de R\$ 448.053,17.

41. Os levantamentos de acréscimos e supressões ainda estão sendo tratados em comunicações trocadas entre a Infraero, o Estado do Mato Grosso e o consórcio executor, ou seja, ainda não há termo aditivo ao contrato para formalizar essa adequação.

42. Da mesma forma, o cronograma de execução dos serviços foi elaborado em conjunto pelas partes envolvidas, mas ainda não foi formalizado nem como peça de apoio à execução do contrato e nem como peça integrante do plano de trabalho do convênio. Destaque-se que esse cronograma deve embasar o cronograma de repasses do convênio, naturalmente condicionados à apresentação regular das prestações de contas.

43. O processo de adequação do convênio, a análise e os procedimentos de gestão competentes para esse intento precisarão ainda considerar a indicação atual de aumento nos valores da obra. Diante das alterações e da evolução do contrato, o custo total do empreendimento, incluindo os pagamentos a preços originais e as parcelas de reajustamento, deve alcançar, de acordo com os levantamentos e estimativas já realizadas, o valor de R\$ 91.645.284,66, superior ao valor atual do convênio, que é de R\$ 91.450.361,00.

44. A formalização das adequações tanto no contrato, primeiramente, como no convênio, posteriormente, nesse último em especial no tocante ao valor total e ao cronograma de repasses, é providência essencial para balizar legitimamente o planejamento e a execução dos serviços estabelecidos no objeto, de forma a permitir o planejamento orçamentário do concedente e garantir a obtenção dos resultados desejados, definindo etapas e produtos a serem entregues, viabilizando a eficiência e efetividade da fiscalização e dando a adequada publicidade aos atos públicos envolvidos.

45. Quanto aos recursos orçamentários, destaque-se que a dotação da Infraero para 2016 no programa PT 26.781.2017.1J98.0051/2014 - Adequação do Terminal de Passageiros do Aeroporto Internacional de Cuiabá (MT) - no Estado de Mato Grosso é de R\$29.161.295,00, o que será suficiente para cobrir os repasses pendentes previstos, que totalizam R\$28.400.076,76. Contudo, a margem para mais acréscimos ou para atrasos, esses últimos com poder de aumentar os valores dos reajustamentos, é muito reduzida, o que torna mais relevante ainda a necessidade de formalização adequada dos termos da execução dos serviços remanescentes e dos compromissos das partes.

46. A Portaria Interministerial 507/2011, que regulamenta o Decreto 6.170/2007, acerca da execução de convênios, é clara, em seus arts. 19 e 25, quanto ao conteúdo do plano de trabalho como peça do convênio. Além disso, o plano de trabalho e suas alterações devem ser formalmente aprovados pelo concedente, conforme arts. 39 e 43 da mesma portaria.

47. Cabe destacar, ainda, que quanto aos repasses a serem realizados pela Infraero, o art. 54 da Portaria Interministerial 507/2011 determina expressamente que devem ocorrer segundo o cronograma previsto no plano de trabalho do convênio. Dessa forma, a retomada dos repasses pela Infraero depende, entre outras coisas, da devida formalização dos ajustamentos tanto no contrato da obra como no termo de convênio.

48. É também relevante considerar que a paralisação do contrato e problemas e deficiências

na execução dos serviços anteriormente à retomada da obra produziu itens de serviços que precisam ser refeitos ou reparados por conta do consórcio executor. A Infraero, em conjunto com os demais atores envolvidos na execução da obra, elaborou uma lista de pendências objeto do Ofício 1462/GCY/2014, encaminhado ao consórcio executor.

49. Outro instrumento administrativo relevante é o Termo de Ajuste de Gestão assinado pelo consórcio executor com o Governo do Estado e o Tribunal de Contas do Estado, no qual, entre diversos compromissos, há o de o consórcio reparar os serviços com pendências apontadas pelos entes fiscalizadores.

50. Considerando que a lista de pendências foi elaborada há quase dois anos e é bastante abrangente e extensa, torna-se relevante para a composição do objeto e para o alcance dos objetivos do convênio que ela passe a integrar o plano de trabalho do ajuste, de forma também a poder ser acompanhada e controlada devidamente, atendendo assim ao que dispõe o Decreto 6.170/2007 e a Portaria Interministerial 507/2011, em seus arts. 19 e 25.

III.1.2.2 Atraso relevante na conclusão das obras contratadas

51. O Contrato 065/2012/SECOPA, firmado entre o Estado do Mato Grosso, na ocasião por intermédio da Secopa, e o Consórcio Marechal Rondon, no âmbito do Convênio 0002-EG/2012/0019 da Infraero, teve seu início em 13/12/2012, com prazo original de 450 dias corridos. Esse prazo foi alterado sete vezes até o momento, produzindo uma prorrogação de 1.035 dias (data final atualmente estabelecida para 06/01/2017), incluindo-se o período em que o contrato ficou suspenso (cerca de dez meses). Até o momento a obra ainda não foi concluída, mantendo-se a situação de frustração dos objetivos do convênio e de não efetivação de fins institucionais da Infraero e do programa de governo sob sua responsabilidade, inclusive com perda de receitas que poderiam ser auferidas com a exploração mais ampla do terminal.

52. A contratação tinha o objetivo de adequar o aeroporto às demandas do Estado do Mato Grosso, ação que já vinha sendo tentada desde 2000, conforme informações apresentadas neste relatório. Também havia o objetivo mais específico de permitir o atendimento adequado aos usuários do aeroporto no período da Copa do Mundo, quando se esperava que houvesse uma demanda especial.

53. De acordo com informações da Infraero (Ofício 7925/PRAI(AIOC)/2015 e Memorando 14575/GECY/2015), complementadas por comentários não formalizados pelos gestores não oficiais obtidas, especificamente no período pós-Copa, o consórcio construtor retomou as frentes de obra, no entanto não se aparelhou convenientemente para a execução dos serviços, não havendo mobilização de mão-de-obra, equipamentos e aquisição de insumos suficientes para o prosseguimento dos serviços dentro do cronograma previsto.

54. Ainda segundo as informações apresentadas pela Infraero, houve diversas rodadas de tratativas entre a empresa pública, o governo do Mato Grosso e o consórcio construtor, tendo sido aventadas possibilidades de rescisão do contrato, de denúncia do convênio ou de sub-rogação do contrato pela Infraero. Em meados de 2015, no entanto, concluiu-se pela tentativa de retomada das obras com a mesma configuração original, e foi celebrado em novembro de 2015 um Termo de Ajuste de Gestão entre o Estado do Mato Grosso, o consórcio construtor e o Tribunal de Contas do Estado. Destaque-se desse ajuste o compromisso do consórcio de concluir as obras em 18 meses e de reparar os serviços já executados, mas com defeitos ou partes faltantes, inclusive para atendimento à lista elaborada pela fiscalização da Infraero. O ajuste ainda suspendeu a multa contratual aplicada e condicionou a confirmação ou não da pena ao cumprimento dos compromissos do consórcio construtor.

55. O caso mais notório de problemas nos serviços executados foi a queda de parte do forro das marquises externas tanto do lado “ar” como do lado terra. Houve mesmo a intervenção do

Ministério Público Federal, que obteve laudo cujas conclusões foram acolhidas pelos entes envolvidos, no sentido de que houve falha de projeto e falha na execução, o que, associado à ventania ocorrida deu causa à queda do forro em 2014, após a Copa do Mundo. Os serviços de refazimento do forro já estão acertados, sendo que parte ficou às custas do consórcio e parte às custas da Infraero, que havia fornecido o projeto do serviço.

56. Durante a Copa do Mundo, o aeroporto funcionou com a utilização e operação de serviços e equipamentos de forma provisória, tal como no caso do ar condicionado, em que a Infraero alugou alguns aparelhos, e no das pontes de embarque/desembarque, em que foram usadas as duas unidades (de um total de quatro previstas) que já haviam sido instaladas, ainda que não completamente. Assim, o atraso na obra gerou algum prejuízo para a operação do aeroporto na Copa do Mundo, tanto no sentido de causar custos extras para a Infraero, como no sentido de não terem sido ofertados aos usuários todos os serviços necessários e previstos, ainda que não se tenha notícias de problemas sérios naquele período.

57. Segundo informado pelos gerentes locais da Infraero, nas condições atuais o aeroporto consegue atender, mesmo sem grande conforto, os 3,31 milhões de passageiros anuais e os 62.031 procedimentos de pouso e decolagens (dados de 2015). No entanto, estima-se que a Infraero deixa de obter receitas de cerca de R\$ 140.000,00 por mês com a exploração de áreas comerciais do terminal, ao que deve ser somado o fato de os usuários não disporem do atendimento mais qualificado de alimentação e outras necessidades.

58. Para o Estado do Mato Grosso, além das perdas de receitas tributárias que seriam geradas pela atividade comercial no aeroporto, o atraso nas obras impacta negativamente o setor de turismo. Foi destacada também, na conversa com os gestores do governo estadual, a contribuição que a conclusão das obras e as melhoras no aeroporto podem dar para o viajante que vai ao estado a negócios.

59. De acordo com as informações obtidas e em parte já mencionadas neste relatório, a principal causa para os atrasos seria a atuação do consórcio construtor em nível operacional inferior ao necessário para atender ao cronograma estabelecido. Tal situação decorreria, em primeiro plano, de fatos localizados fora da esfera de ação da Infraero e do Estado do Mato Grosso, decorrentes de insuficiência de capital próprio para suportar atrasos de pagamentos em outros contratos, porém, considerando-se a extensão das prorrogações já concedidas, torna-se necessário dar atenção a medidas preventivas e de gestão de riscos que os gestores devem adotar para evitar novos atrasos e a repetição das ocorrências em futuras contratações. Embora os técnicos da Infraero tenham demonstrado conhecimento adequado e apresentado documentos suficientes para evidenciar a fiscalização próxima da obra, o longo atraso e a situação conhecida de problemas referentes à situação das empresas que compõem o consórcio construtor sugerem que houve insuficiente gestão de riscos em relação a esse aspecto específico, até porque nada de concreto sobre o assunto foi apresentado.

60. Dessa forma, o atraso já verificado até o momento torna ainda mais relevante a adoção de providências para acelerar a devida formalização dos termos aditivos pendentes ao contrato e ao convênio, para que todas as condições necessárias para a conclusão da obra fiquem devidamente definidas e compromissadas. Além disso, os ajustes contratuais fornecerão os elementos e referências oficiais necessários para que a Administração acompanhe e exija do consórcio construtor o cumprimento das metas estabelecidas, podendo, se for o caso, verificar tempestivamente a ocorrência de problemas, riscos e a busca de soluções.

61. Cabe acrescentar que as providências para a formalização dos ajustamentos tanto no contrato como no convênio devem contemplar o atendimento à legislação pertinente quanto à regularidade fiscal do consórcio, inclusive por ser esse ponto relacionado a eventuais riscos para a conclusão das obras.

III.1.3 Conclusão da equipe

62. Nesta auditoria foi fiscalizada a obra de ampliação e reforma do Aeroporto de Cuiabá. A obra é objeto do Contrato 065/2012/SECOPA, firmado entre o Estado do Mato Grosso, na ocasião por intermédio da Secretaria Extraordinária para a Copa do Mundo – Secopa, e o Consórcio Marechal Rondon, e vem sendo executado no âmbito do Convênio 0002-EG/2012/0019, celebrado entre aquele Estado e a Infraero.

63. A fiscalização concentrou-se nas ações para retomada da obra, que esteve paralisada por quase um ano e foi reiniciada em outubro de 2015. Em fiscalização anterior do Tribunal já haviam sido analisados os editais e orçamentos do empreendimento, assim como as ações dos gestores para corrigir as impropriedades então encontradas.

64. O exame realizado aponta impropriedades na execução do convênio, referentes à ausência da devida formalização das últimas adequações no contrato para execução das obras, especialmente quanto a valores, acréscimos e supressões de serviços, alterações de cronograma físico-financeiro e estabelecimento de serviços a serem reparados pelo consórcio construtor. Além disso, o convênio também precisa ser formalmente ajustado segundo a avaliação da Infraero para que haja compatibilidade entre as condições do seu ajuste com o Estado do Mato Grosso e as condições que verem a ser estabelecidas para contrato da obra, destacando-se o valor, a solução de pendências de reparos em serviços já executados e o cronograma de repasses.

65. Também ficou evidente o relevante atraso na execução das obras, que tinham prazo originalmente previsto para 450 dias, mas já sofreu prorrogações que totalizam 1.035 dias. Esse atraso compromete o alcance dos objetivos do convênio e do programa de governo a ele vinculado, bem como prejudica o resultado institucional da Infraero e ainda as atividades econômicas do Estado do Mato Grosso. Além disso, a Infraero deixa de arrecadar com a exploração comercial do terminal e os usuários deixam de usufruir de serviços importantes para seu conforto e interesses.

66. A ausência de formalização das alterações afronta as normas de atuação da Administração Pública e, especialmente no caso de convênios, o Decreto 6.170/2007 e a Portaria Interministerial 507/2011. Além disso, a formalização das metas e compromissos contratuais focados na conclusão da obra permite mais eficiência e efetividade ao gerenciamento e à fiscalização, assim como para a gestão de riscos e prevenção de eventuais novos problemas. A atenção à regularidade fiscal do consórcio contratado pelo Estado do Mato Grosso é um fato a ser acompanhado com atenção, pois representa fator de risco para a conclusão das obras, inclusive por ser condição legal para que os pagamentos sejam efetuados.

67. Dados sobre o achado encontram-se na Matriz de Achados que compõe este relatório (Apêndice A).

68. Considera-se que no momento atual o melhor benefício da fiscalização do Tribunal está na indução da correção das situações impróprias que representam risco para a conclusão da obra e, consequentemente, para eficiência e efetividade da gestão da Infraero, relacionadas à obtenção do aeroporto em seu pleno funcionamento, beneficiando tanto os usuários como a própria empresa pública.

69. Assim, cabe dar ciência à Infraero acerca da impropriedade verificada, ou seja, a ausência atual de formalização das adequações necessárias ao Contrato 065/2012/SECOPA e ao Convênio 0002-EG/2012/0019.

70. Considerando a necessidade de se verificar o saneamento da impropriedade indicada nos itens acima, ainda que esteja primeiramente no âmbito de ação do Estado do Mato Grosso, também cabe determinar à Infraero que encaminhe ao Tribunal, no prazo de 15 (quinze) dias após efetivadas, as documentações referentes à formalização dos ajustes ao contrato entre o Estado do Mato Grosso e

o consórcio Marechal Rondon, à sua análise acerca da adequação técnica e legal desses aditivos, e à formalização dos ajustes no termo de convênio, de forma a comprovar a observância ao Decreto 6.170/2007 e à Portaria Interministerial 507/2011.

IV. Proposta de encaminhamento

71. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

- a) Determinar à Infraero que, com relação às obras do Convênio 0002-EG/2012/0019, encaminhe ao Tribunal, no prazo de 15 (quinze) dias após efetivadas, a documentação referente à formalização dos ajustes ao contrato entre o Estado do Mato Grosso e o consórcio Marechal Rondon, à sua análise acerca da adequação técnica e legal desses aditivos, e à formalização dos ajustes no termo de convênio, de forma a comprovar a observância ao Decreto 6.170/2007 e à Portaria Interministerial 507/2011;
- b) Dar ciência à Infraero de que, com relação à obra de ampliação e reforma do aeroporto Marechal Rondon, situado em Várzea Grande/MT, a ausência atual de formalização das adequações necessárias:
 - b.1) ao Contrato 065/2012/SECOPA, firmado entre o Estado do Mato Grosso, na ocasião por intermédio da Secretaria Extraordinária para a Copa do Mundo – SECOPA, e o Consórcio Marechal Rondon, especialmente quanto a valores, acréscimos e supressões de serviços, alterações de cronograma físico-financeiro e estabelecimento de serviços a serem reparados pelo consórcio construtor;
 - b.2) ao Convênio 0002-EG/2012/0019, especialmente quanto às novas condições da obra, principalmente quanto ao seu valor e cronograma físico-financeiro, a ainda quanto ao cronograma de repasses, todos os elementos que devem compor o plano de trabalho;afronta o disposto nas normas legais referentes ao assunto, especialmente o Decreto 6.170/2007 e a Portaria Interministerial 507/2011, não favorece a eficiência e a efetividade da execução do empreendimento e também da própria fiscalização, e ainda não contribui para a gestão de riscos e para a atuação preventiva da Administração face ao grande atraso na conclusão do empreendimento, o que, por sua vez, vem prejudicando os usuários do aeroporto e acarretando perda de receitas para a empresa da União e comprometendo o alcance dos objetivos do convênio e do programa de governo correspondente;
- c) Juntar cópia deste relatório, bem como do relatório, do voto e do acórdão que vierem a ser proferidos nos autos ao TC 001.505/2016-5, tendo em vista o atendimento à solicitação do Congresso Nacional objeto daquele processo;
- d) Encaminhar cópia do relatório, do voto e do acórdão que vierem a ser proferidos nos autos à Secretaria de Aviação Civil (SAC), à Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), à Infraero, ao Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso (TCE-MT) e ao Governo do Estado do Mato Grosso; e
- e) Arquivar os autos, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do Tribunal”.

3. O titular da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Aviação Civil e Comunicações teceu algumas considerações adicionais, **in verbis** (peça 18):

“O relatório não possui achados relevantes que justifiquem o encaminhamento do relatório para pronunciamento dos gestores.

De acordo com as conclusões da equipe de fiscalização e com a proposta de encaminhamento.

Acrescento ainda a informação de que o Decreto n. 8.710, de 14/4/2016, incluiu o Aeroporto Internacional Marechal Rondon, localizado no Município de Várzea Grande, Estado de Mato Grosso, no Programa Nacional de Desestatização. Ademais, em 6/5/2016 foi publicado no Diário Oficial da União n. 86, seção 3, p. 3-8, Edital de Chamamento Público de Estudos n. 001/2016 para o Aeroporto Internacional de Cuiabá Marechal Rondon. Nesse sentido, verifica-se que estão sendo adotados os procedimentos necessários para a futura concessão do aeroporto fiscalizado nestes autos.

Observa-se, contudo, que a previsão de data para conclusão da obra objeto desta fiscalização é 30/10/2016. Nota-se também que os procedimentos para desestatização do aeroporto ultrapassam em prazo a conclusão da obra, eis que somente a elaboração dos projetos conforme o Edital referido consumirá 120 dias, devendo posteriormente haver análise pela Secretaria de Aviação Civil, elaboração de edital de licitação pela Agência Nacional de Aviação Civil, audiência pública dos termos da minuta de edital e dos estudos de viabilidade, e, após tudo isso, submissão dos estudos de viabilidade à análise do TCU, pelo prazo de 30 dias antes da publicação do edital de licitação de concessão, nos termos da Instrução Normativa TCU 27/1998. Portanto, os procedimentos de desestatização em curso não têm o condão de alterar as condições de execução desta obra, não havendo, em nossa opinião, necessidade de propor encaminhamentos referentes ao tema no que se refere ao contrato ora auditado.

No entanto, a execução dos investimentos aqui fiscalizados, ante a desestatização em curso, demanda que a Secretaria de Aviação Civil e a Agência Nacional de Aviação Civil considerem as obras já realizadas na elaboração do Plano de Exploração Aeroportuária vinculado ao futuro edital de licitação de concessão, a fim de evitar que seja requerida ao futuro concessionário a realização dos mesmos investimentos já finalizados com recursos públicos, o que geraria ineficiência nos estudos de viabilidade e prejuízo aos usuários do serviço aeroportuário ante o possível aumento do valor de outorga por investimentos desnecessários.

Desse modo, proponho a inclusão, na proposta de encaminhamento deste Relatório de Auditoria, de item com os seguintes termos:

Dar ciência à Secretaria de Aviação Civil e à Agência Nacional de Aviação Civil que considerem, na elaboração do Plano de Exploração Aeroportuária a ser vinculado ao futuro edital de licitação de concessão do Aeroporto Internacional Marechal Rondon, localizado no Município de Várzea Grande, Estado de Mato Grosso, o valor dos investimentos em execução no âmbito do Convênio 0002-EG/2012/0019 e do Contrato 065/2012/SECOPA, a fim de evitar ineficiência nos estudos de viabilidade e prejuízo aos usuários do serviço aeroportuário ante o possível aumento do valor de outorga por investimentos desnecessários”.

É o Relatório.

VOTO

Em apreciação relatório de auditoria realizada pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Aviação Civil e Comunicações (SeinfraTel), cujo objetivo foi examinar as obras de ampliação e adequação do Terminal de Passageiros do Aeroporto Internacional Marechal Rondon (MT). A presente fiscalização compõe o conjunto de auditorias previstas no âmbito do Fiscobras/2016.

2. A auditoria abrangeu o Contrato 065/2012/SECOPA, firmado entre o Estado do Mato Grosso, por intermédio da Secretaria Extraordinária para a Copa do Mundo – Secopa, e o Consórcio Marechal Rondon, que é liderado pela empresa Engeglobal Construção Ltda., e vem sendo executado no âmbito do Convênio 0002-EG/2012/0019, celebrado entre aquele ente federativo e a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero, no valor de R\$ 91.450.361,00.

3. O empreendimento, ainda na fase licitatória, foi auditado pelo TCU no bojo do TC 019.571/2012-7, em que foram apontados indícios de irregularidade no RDC Presencial 003/Secopa/2012. Após a revogação do certame e o consequente saneamento dos indícios de irregularidade referentes a condições restritivas de habilitação e ao sobrepreço em alguns itens do orçamento-base, o Acórdão 2.655/2012-Plenário, de relatoria do Ministro Valmir Campelo, cientificou o conveniente das impropriedades observadas. Em momento posterior, o Acórdão 3.304/2012-Plenário analisou o novo edital (RDC Presencial 005/Secopa/2012) e verificou a correção das falhas, em particular a redução da ordem de R\$ 11 milhões no orçamento estimativo da contratação, o que ensejou o arquivamento daqueles autos.

4. O Acórdão 1.437/2014-Plenário, relatado pelo Ministro Marcos Bemquerer Costa, apreciou outra fiscalização realizada em 2014, o qual cientificou a Infraero acerca da inexistência de cláusula contratual prevendo a diminuição ou supressão da remuneração do contrato de supervisão (Contrato 0079-ST/2012/0001), nos casos de enfraquecimento do ritmo ou de paralisação total do contrato de implantação da obra.

5. Insta salientar que, em 13/5/2015, foi assinado o quinto termo de aditamento do Convênio 0002-EG/2012/0019 prevendo a sub-rogação do Contrato 065/2012/SECOPA para a Infraero (peça 9, fls. 16/19), que sucederia o governo estadual em todos os direitos e obrigações no âmbito do referido ajuste. Porém, tal sub-rogação não chegou a se efetivar, pois, em julho/2015, houve o entendimento entre a Infraero e o Estado de Mato Grosso que a obra seria retomada pelo Estado (peça 9, fl. 8).

6. No curso dos presentes trabalhos de fiscalização, foram apurados os achados relacionados a seguir:

- i) ausência de formalização das adequações na obra, no contrato e no convênio; e
- ii) atraso relevante na conclusão das obras contratadas.

II

7. Passo a tratar de cada um dos achados de auditoria, iniciando pela ausência de formalização das alterações na obra, no contrato e no convênio. A SeinfraTel apurou que existe a necessidade de adequações no escopo de serviços remanescentes e, naturalmente, no prazo e no cronograma de sua execução, assim como no cronograma de repasses, para o convênio. O valor atual do contrato é de R\$ 84.344.398,04, mas os levantamentos realizados pela Infraero apontam acréscimos e supressões em alguns itens dos serviços que resultariam em um aumento de R\$ 448.053,17 no valor contratual, o que também ensejaria incremento no montante conveniado.

8. Com base no exposto, a unidade técnica propôs cientificar a Infraero de tal impropriedade e determinar que, com relação às obras do Convênio 0002-EG/2012/0019, encaminhe ao Tribunal a

documentação referente à formalização dos ajustes ao contrato entre o Estado do Mato Grosso e o Consórcio Marechal Rondon, além de sua análise acerca da adequação técnica e legal desses aditivos. Também foi requerido da Estatal realizar ajustes no termo de convênio, de forma a comprovar a observância ao Decreto 6.170/2007 e à Portaria Interministerial 507/2011.

9. Creio que a primeira parte do encaminhamento proposto deveria ser dirigida precipuamente à Secretaria de Estado das Cidades (Secid), órgão estadual que atualmente executa o Contrato 065/2012/SECOPA, pois a Infraero não é parte no citado ajuste, não possuindo ingerência direta na eventual celebração de aditivos. Todavia, deixo de acolher tal proposição neste momento processual, pois verifico que a presente fiscalização se restringiu unicamente à Infraero, na condição de entidade concedente. Avalio que a SeinfraTel também deveria ter incluído a Secid no rol de entidades auditadas, na medida em que é o órgão executor do Convênio 0002-EG/2012/0019. Considerando que não há evidências nos autos de que a Secid tenha sido notificada da realização desta fiscalização, creio que a unidade técnica deva primeiramente realizar diligência ao citado órgão com vistas a obter a situação atualizada acerca da obra e da celebração de eventuais aditivos.

III

10. Embora não tenha formulado nenhuma proposição a respeito, a equipe de auditoria consignou em seu relatório que houve queda de parte do forro executado no terminal, em setembro/2014, após a Copa do Mundo. Tal fato foi objeto de investigação por parte do Ministério Público Federal no Estado do Mato Grosso, que produziu laudo pericial atestando que a causa do acidente foi um vento de velocidade elevada, porém, inferior ao parâmetro de projeto especificado na ABNT NBR 6213/1988 (esforços devidos ao vento em edificações), associada ao dimensionamento insuficiente do projeto e a falhas de execução, em particular, a existência de resíduos da obra deixados na cobertura do TPS, bem como execução ineficiente e de forma diversa do projeto da fixação das placas de alumínio composto (peça 15, fls. 38/39).

11. Considerando as controvérsias quanto à responsabilidade pelo problema, é relatado que a Infraero providenciou a retirada do restante do forro, dando atendimento também à recomendação do Ministério Público. Na retomada dos serviços, o consórcio construtor assumiu a nova execução do forro e a Infraero autorizou alteração no projeto para tornar mais seguro o sistema de fixação das peças. O relatório de auditoria informou que os serviços de refazimento do forro foram acertados, sendo que parte foi custeada pelo consórcio e outra parcela foi arcada pela Infraero, que havia fornecido o projeto do serviço.

12. Em caráter preliminar, julgo que o consórcio contratado deveria corrigir os problemas detectados no forro do empreendimento assumindo integralmente todos os prejuízos verificados, inclusive eventuais danos a terceiros, visto que o art. 69 da Lei de Licitações e Contratos estatui que o contratado é obrigado a reparar, corrigir, remover, reconstruir ou substituir, às suas expensas, no total ou em parte, o objeto do contrato em que se verificarem vícios, defeitos ou incorreções resultantes da execução ou de materiais empregados. Igualmente o art. 70 dispõe que o contratado é responsável pelos danos causados diretamente à Administração ou a terceiros, decorrentes de sua culpa ou dolo na execução do contrato, não excluindo ou reduzindo essa responsabilidade a fiscalização ou o acompanhamento pelo órgão interessado.

13. O construtor tem responsabilidade objetiva no tocante à solidez e à segurança da obra durante o prazo irredutível de cinco anos, nos termos do art. 618 do Código Civil, cabendo exclusivamente a ele o ônus de demonstrar que não possui nenhuma parcela de culpa na consecução dos vícios eventualmente encontrados. Por isso, a Administração deve estar atenta a resguardar o direito de reparação do seu empreendimento, acionando a empresa responsável no prazo legal. A omissão do gestor, que venha a trazer ônus ao erário, pode implicar sua responsabilização.

14. Então, em sede de cognição sumária, não poderia a Infraero assumir o ônus de qualquer reparo na obra, ainda que proveniente de um suposto erro de projeto. Nesse sentido, cito o Acórdão 605/2014-Plenário (destaque acrescido):

“1.7. Determinar à UFABC que caso a empresa (...), signatária do Contrato (...), não execute a correção dos vícios construtivos verificados no bloco Alfa, adote as medidas que entender cabíveis contra a construtora, valendo-se do disposto no art. 618 do Código Civil, mesmo se for constatado que as falhas decorrem de deficiências nos projetos da obra, avaliando, ainda a adoção de providências contra outros responsáveis pelas falhas observadas, inclusive o projetista, gerenciador da obra e servidores da UFABC que tiverem concorrido de forma culposa ou dolosa para o surgimento dos defeitos, e informe o resultado das medidas adotadas no relatório de gestão das próximas contas a serem encaminhadas a este Tribunal”.

15. Em caso análogo, apreciado pelo Acórdão 4.790/2013-2ª Câmara, de relatoria da Ministra Ana Arraes, foi verificado, dentre outros apontamentos, o desabamento da estrutura de um galpão do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe, em consequência de irregularidades na contratação e na execução da obra, que fora contratado com um projeto básico apócrifo e, sem as Anotações de Responsabilidade Técnica – ART. O Tribunal, acompanhando o posicionamento da relatora, entendeu não ser possível afastar a responsabilidade das empresas executoras, conforme consignado no voto condutor do referido julgado: *“o simples fato de terem executado obras de engenharia sem a apresentação da competente Anotação de Responsabilidade Técnica - ART faz recair sobre as empresas contratadas a responsabilidade sobre os defeitos, vícios ou incorreções, resultantes da elaboração e execução do projeto de engenharia em questão”*. Nesse sentido, foram julgadas irregulares as contas do gestor, condenando-o ao recolhimento dos débitos apurados solidariamente com as empresas contratadas, aplicando-lhes, individualmente, a multa capitulada no art. 57 da Lei 8.443/1992.

16. No âmbito do Poder Judiciário, há decisões atribuindo ao construtor a responsabilidade por danos decorrentes de erros de projeto, ainda que elaborado por terceiros, pois se presume que o empreiteiro é especializado na execução do objeto licitado e somente pode executá-lo após analisar e revisar detidamente os projetos fornecidos. A condição de especialista impõe ao construtor o dever de avisar o proprietário da obra sobre eventuais inconsistências do projeto.

17. O empreiteiro tem uma verdadeira obrigação de resultado, conforme ensina, Sérgio Cavalieri Filho: *“a responsabilidade do construtor é de resultado porque se obriga pela boa execução da obra, de modo a garantir sua solidez e capacidade para atender ao objetivo para o qual foi encomendada. Defeitos na obra, aparentes ou ocultos, que importem sua ruína total ou parcial configuram violação ao dever de segurança do construtor, verdadeira obrigação de garantia (ele é o garante da obra), ensejando-lhe o dever de indenizar independentemente de culpa. Essa responsabilidade só poderá ser afastada se o construtor provar que os danos resultaram de uma causa estranha – força maior, fato exclusivo da vítima ou de terceiro”* [CAVALIERI, Sergio Filho. Programa de Responsabilidade Civil. 8.ed. São Paulo: Atlas, 2009, p. 346].

18. Dessa forma, cabe determinar à Infraero que informe este Tribunal, no prazo de 15 dias, sobre todos os prejuízos causados pelo citado acidente, acompanhado de documentos comprobatórios e exame circunstanciado, com informações sobre as providências que foram tomadas para reaver os prejuízos. Além disso, em linha com o achado que será apresentado no tópico seguinte, deve a estatal informar também sobre os danos e perdas de receita causados pelo atraso na implantação do empreendimento.

IV

19. Essa última providência é o encaminhamento adequado ao segundo achado de auditoria, no qual a equipe de fiscalização registrou que a obra sofreu atrasos e paralisações que ensejaram o

adiamento da data de conclusão inicialmente estabelecida. O prazo original de 450 dias corridos sofreu prorrogações que totalizam 1035 dias, com data atualmente prevista para a conclusão em janeiro de 2017, o que comprometeu não só a inauguração do empreendimento para a Copa do Mundo de 2014 como também ocasionou perdas de receitas comerciais para a Infraero, estimadas em torno de R\$ 140 mil por mês. Penso, ainda, que os prejuízos mais elevados não podem ser mensurados somente em termos financeiros, sendo materializados pelo desconforto causado à população do Estado do Mato Grosso, pelo dano à imagem do ente federativo no Brasil e no exterior e pela perda na exploração do potencial turístico da região, em vista das condições precárias do seu único aeroporto.

20. Segundo informações colacionadas pela equipe de auditoria, em novembro de 2015, foi celebrado um Termo de Ajustamento de Gestão entre o Estado do Mato Grosso, o consórcio construtor, o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE-MT) e o respectivo Ministério Público de Contas (peça 12, fls. 22/32). Por meio desse ajuste, foi formalizado o compromisso do consórcio de concluir as obras em 18 meses e de reparar os serviços já executados, mas com defeitos ou partes faltantes, inclusive para atendimento à lista elaborada pela fiscalização da Infraero. O ajuste ainda suspendeu a multa contratual aplicada e condicionou a confirmação ou não da pena ao cumprimento dos compromissos pelo consórcio construtor.

21. A legislação estadual dispõe que o TCE-MT poderá celebrar Termo de Ajustamento de Gestão com a autoridade competente, visando o desfazimento ou saneamento de ato ou negócio jurídico impugnado e não se pode olvidar que aquela Corte de Contas estadual detenha jurisdição sobre o órgão conveniente e sobre a parcela de recursos estaduais aplicados no empreendimento.

22. Todavia, nos termos do art. 71, inciso VI, da Constituição Federal, compete ao Tribunal de Contas da União fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio ou outros instrumentos congêneres aos entes federativos. Assim, este Tribunal não se encontra vinculado ao aludido Termo de Ajustamento de Gestão.

23. Recordo que o atraso na conclusão das obras é indício de grave transgressão a normas legais, podendo ensejar a aplicação das penalidades previstas na Lei Orgânica do TCU aos responsáveis.

24. Em exame preliminar, constatado o atraso injustificado da execução de um contrato administrativo, é necessária uma análise objetiva dos motivos do atraso. Este pode ter sido ocasionado por culpa da própria contratado, por atos e fatos de terceiro, pela superveniência de fato excepcional ou imprevisível, ou, ainda, por atos e omissões da própria Administração.

25. Nos atrasos advindos da incapacidade ou mora da contratada – o que parece ser a situação em exame, visto que a Secid já havia instaurado processos para aplicação de penalidades – o órgão contratante tem o dever de adotar as medidas cabíveis para aplicar as multas contratuais e demais cominações legais. Embora a prorrogação do prazo de vigência contratual por conta de atrasos de culpa exclusiva do construtor não esteja expressamente elencada dentre as hipóteses legais capituladas no art. 57, §1º, da Lei 8.666/1993, havendo interesse público, a jurisprudência dessa corte tem entendido possível a dilação do prazo de vigência contratual, conforme Acórdão 3.443/2012-Plenário, de lavra do eminente Ministro Valmir Campelo (destaque acrescido):

“Outro caso são os atrasos ocorridos unicamente em decorrência da incapacidade da contratada em cumprir o prazo ajustado. Mesmo quando a má avaliação provenha do projeto – e isso é recorrente –, se não existir modificação do cenário inicialmente pactuado, a empresa não faz jus à revisão do valor contratado; e nem, imediatamente, à dilação do prazo. O fato não encontra enquadramento nos ditames do art. 65 da Lei 8.666/93. Não houve situação imprevista ou agressão às das condições primeiramente avençadas que motivem a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Ademais, aquele prazo inicialmente previsto era exigência uniforme a todas as licitantes, que estimaram equipamentos e mão de obra para formarem seus preços. O relaxamento desta obrigação, portanto, é altamente anti-isonômica.

Nessas situações, portanto, a Administração poderia, sim, recompor o prazo; mas não sem antes aplicar as multas contratuais pelo adimplemento das obrigações avençadas. E jamais recomporia o valor do empreendimento em razão dos custos aumentados com administração e canteiro”.

26. Enfatizo que o atraso na execução de obras públicas é ocorrência de extrema gravidade, que, além das penalidades contratuais previstas na Lei 8.666/1993, pode, inclusive, ser enquadrada no tipo penal previsto no art. 92 da Lei de Licitações e Contratos e no ilícito administrativo capitulado art. 5º, inciso IV, alínea “f”, da Lei 12.846/2013.

27. No caso em apreciação, creio que não seria razoável responsabilizar os gestores estaduais pela ausência de aplicação de penalidade e pelas prorrogações verificadas no Contrato 065/2012/SECOPA, pois a cláusula segunda, inciso VIII, do Termo de Ajustamento de Gestão obrigou a Secid a suspender todos os processos de aplicação de penalidades e, verificado o cumprimento das condições pactuadas, extinguir todos os processos e multas aplicadas. Dessa forma, agiram supostamente amparados no instrumento celebrado com o TCE-MT.

28. Contudo, a situação descrita acima revela-se preocupante, de maneira que formulo determinação no sentido de que seja informada ao TCU a ocorrência de eventuais danos causados pelo atraso na implantação do empreendimento, tais como gastos adicionais com o contrato de supervisão de obras (Contrato 0079-ST/2012/0001) e perdas de receitas comerciais com a concessão das novas áreas do aeroporto, bem como de receitas operacionais de tarifas de embarque, de auxílio à navegação aérea, de pouso, de conexão e de permanência de aeronaves.

29. Considerando a análise da Infraero realizada pelo Memorando nº 671/GECY/2016, de 22/1/2016 (peça 12, fls. 11/12), em que o seu signatário entende plausível o aditamento do item “administração local” em R\$ 24.557,17, bem como do item “manutenção e operação do canteiro de obras” em outros R\$ 774.968,89; considerando os indícios de que o atraso da obra decorre de culpa da empresa contratada; determino que a SeinfraTel realize análise da pertinência do acréscimo desses valores à luz do entendimento disposto no voto condutor do Acórdão 3.443/2012-Plenário, reproduzido acima.

30. Tendo em vista a necessidade de atender solicitação do Congresso Nacional (TC 011.763/2015-9), em que foi demandada a realização de fiscalizações em obras na cidade de Cuiabá/MT prometidas para a Copa do Mundo e na Matriz de Responsabilidades do evento, e não concluídas até então, acolho com ajuste de forma a proposição da equipe de auditoria de juntar cópia da presente fiscalização naqueles autos.

31. Por derradeiro, acolho proposta do Sr. Secretário da SeinfraTel, no sentido de cientificar os órgãos envolvidos para que considerem, na elaboração do Plano de Exploração Aeroportuária a ser vinculado ao futuro edital de licitação de concessão do Aeroporto Internacional Marechal Rondon, o valor dos investimentos em execução no âmbito do Convênio 0002-EG/2012/0019 e do Contrato 065/2012/SECOPA, a fim de evitar ineficiência nos estudos de viabilidade e prejuízo aos usuários do serviço aeroportuário ante o possível aumento do valor de outorga por investimentos desnecessários.

Ante todo o exposto, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 1 de junho de 2016.



BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 1393/2016 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.067/2016-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Relatório de Auditoria
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Responsável: Antônio Gustavo Matos do Vale (156.370.266-53).
4. Órgão/Entidade: Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Aviação Civil e Comunicações (SeinfraTel).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Auditoria, que teve como objetivo avaliar a regularidade das obras de adequação do TPS do Aeroporto Internacional Marechal Rondon (MT),

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante os motivos expostos pelo Relator, em:

9.1. com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, determinar à Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária que, com relação às obras do Convênio 0002-EG/2012/0019, apresente a este Tribunal, no prazo de 15 (quinze) dias, os seguintes levantamentos, acompanhado de documentos e informações pertinentes, bem como das medidas adotadas para reaver as supostas perdas financeiras:

9.1.1. os eventuais prejuízos e perdas de receita causados pelo atraso na ampliação do Aeroporto Internacional Marechal Rondon, tais como tais como gastos adicionais com o contrato de supervisão de obras (Contrato 0079-ST/2012/0001) e perdas de tarifas aeroportuárias e de receitas comerciais com a concessão das novas áreas do aeroporto;

9.1.2. a ocorrência de outros prejuízos causados pelo desabamento do forro do empreendimento, ocorrido em setembro/2014;

9.2. determinar à SeinfraTel que adote as seguintes medidas:

9.2.1. realize as diligências e inspeções que entender pertinentes para obter a situação atualizada acerca da obra e da celebração de eventuais aditivos formalizando alterações quantitativas e qualitativas no Contrato 065/2012/SECOPA;

9.2.2. analise a pertinência de eventual acréscimo no Contrato 065/2012/SECOPA nos valores das rubricas “administração local” e “manutenção e operação do canteiro de obras” à luz das considerações emanadas no voto condutor do Acórdão 3.443/2012-Plenário;

9.3. dar ciência desta deliberação, bem como do relatório e do voto que fundamentam:

9.3.1. ao Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso (TCE-MT);

9.3.2. a Secretaria de Estado das Cidades de Mato Grosso;

9.3.3. ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil e à ANAC - Agência Nacional de Aviação Civil, para que considerem, na elaboração do Plano de Exploração Aeroportuária a ser vinculado ao futuro edital de licitação de concessão do Aeroporto Internacional Marechal Rondon, o valor dos investimentos em execução no âmbito do Convênio 0002-EG/2012/0019 e do Contrato 065/2012/SECOPA, a fim de evitar ineficiência nos estudos de viabilidade e prejuízo aos usuários do serviço aeroportuário ante o possível aumento do valor de outorga por investimentos desnecessários;

9.4. juntar cópia da peça 16 e deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, aos autos ao TC 011.763/2015-9, tendo em vista o atendimento à solicitação do Congresso Nacional objeto daquele processo.

10. Ata nº 19/2016 – Plenário.
11. Data da Sessão: 1/6/2016 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1393-19/16-P.
13. Especificação do quorum:
 - 13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro, Ana Arraes, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.
 - 13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.
 - 13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
AROLDO CEDRAZ
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral