ACÓRDÃO Nº 1606/2008- TCU - PLENÁRIO

1. Processo: TC-013.389/2006-0 (c/9 volumes e 23 anexos. Apensos o TC 012.904/2007-9 c/2 anexos; TC 026.797/2006-0 c/1 anexo; e TC 030.059/2007-6 c/2 anexos).
2. Grupo: I - Classe de Assunto: V – Levantamento de Auditoria.
3. Responsáveis: Carlos Wilson Rocha de Queiroz Campos (CPF 073.008.591-00), ex-Presidente, José Carlos Pereira (CPF 022.657.027-49), ex-Presidente, Sérgio Maurício Brito Guadenzi (CPF 047.158.885-72), Presidente, Severino Pereira de Rezende Filho (CPF 192.675.097-72), Diretor de Engenharia, Mário Jorge Moreira (CPF 598.753.997-87), Superintendente de Obras, José Roberto Jung Santos (CPF 403.576.787-53), Gerente de Empreendimentos do Aeroporto de Vitória, Fernando Brendaglia de Almeida (CPF 051.558.488-65), Diretor Comercial, Eleuza Terezinha Manzoni dos Santos Lores (CPF 369.876.387-72), ex-Diretora de Engenharia e Josefina Valle de Oliveira Pinha (CPF 185.527.571-68), ex-Superintendente Jurídica, Consórcio Camargo Corrêa/Mendes Júnior/Estacon (CNPJ 07.190.757/0001-34).
4. Entidade: Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária – Infraero
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidades Técnicas: Secob e Secex/ES.
8. Advogados constituídos nos autos: Alexandre Aroeira Salles (OAB/MG 71.947), Nayron Sousa Russo (OAB/MG 106.011), Cynthia Póvoa de Aragão (OAB/DF 22.298), Patricia Guercio Teixeira (OAB/MG 90.459), Paula Cardoso Pires (OAB/DF 23.668) Walter Costa Porto (OAB/DF 6.098), Antônio Perilo Teixeira Netto (OAB/DF 21.359), Henrique Araújo Costa (OAB/DF 21.989), Renata Aparecida Ribeiro Felipe (OAB/MG 97.826), Flávia Soares Coelho (OAB/DF 26.307), Emiliana Alves Lara (OAB/DF 7.235) e Fabiana Mendonça Mota (OAB/DF 15.384).

9. ACÓRDÃO:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Levantamento de Auditoria, realizado junto às obras de Melhoramento e Ampliação do Complexo Aeroportuário de Vitória/ES, no âmbito do Fiscobras 2006, sob a responsabilidade da Infraero.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 250, incisos II e III, do Regimento Interno/TCU, em:

9.1. determinar à Infraero que:

9.1.1. com fundamento no art. 45 da Lei nº 8.443/1992, promova o saneamento das irregularidades apontadas neste processo e no TC-012.904/2007-9, que infringem princípios e dispositivos da Lei nº 8.666/93, dentre eles os arts. 7º, § 1º, 43, inc. IV, art. 6, inc. IX, alíneas “a” a “f”, art. 66, e o art. 63, § 2º, inc. I, da Lei nº 4320/64;

9.1.2. com fundamento no art. 276, do Regimento Interno do TCU, suspenda cautelarmente as execuções orçamentária e financeira do Contrato 067-EG/2004/0023, firmado entre a Infraero e o Consórcio Camargo Corrêa/Mendes Júnior/Estacon, até a entrega pela Infraero ao TCU do projeto executivo final por ela previsto para o mês de novembro de 2008, para que o Tribunal decida sobre o mérito das questões suscitadas, nos termos do art. 45, da Lei 8443;

9.1.3. informe ao TCU, no prazo de 15 dias, o nome completo, cargo/função, endereços profissional e residencial atualizados, dos técnicos orçamentistas que participaram da elaboração e da aferição, tanto das planilhas orçamentárias contratuais (inclusive aditivos), quanto das peças técnicas enviadas ao TCU, indicando, para cada um deles, as respectivas tarefas desempenhadas;

9.2. determinar à Secex/ES, com o apoio da Secob, que :

9.2.1. realize audiência, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei n.º 8.443/1992 c/c art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, dos Srs. Severino Pereira Rezende Filho, Diretor de Engenharia e Mário Jorge Moreira, Gerente de Coordenação de Empreendimentos, bem como dos técnicos mencionados no subitem 9.1.3 acima, para apresentarem razões de justificativa pelo descumprimento do item 9.4.4 do Acórdão nº 644/2007;

9.2.2. faça retornar à Infraero os anexos da documentação protocolada no Tribunal sob o nº 0000429139657;

9.2.3. proceda à análise dos argumentos apresentados para justificar os indícios de irregularidade n.º 3 a 17 do relatório da Fiscalização TCU 2006 (fls. 378-475. Vol.1) – relacionados aos Editais de Licitação Fases I e II, aos Projetos Básico e Executivo, à fiscalização da obra, entre outros – ainda pendentes de verificação;

9.2.4. conclua as análises das demais audiências já determinadas no âmbito deste processo;

9.3. comunicar ao Presidente da Comissão Mista de Planos e Orçamentos Públicos de que trata o artigo 166, § 1º da Constituição Federal, que as irregularidades inicialmente apontadas neste Levantamento de Auditoria, que culminaram com a concessão de Medida Cautelar com determinação de retenções financeiras, não foram elididas, e que a continuidade do empreendimento implica risco de dano ao Erário, enviando-lhes cópias deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o dundamentam;

9.4. encaminhar cópias deste Acórdão, bem como do Voto e Relatório que o fundamentam:

9.4.1. ao Ministério Público Federal;

9.4.2. aos interessados, assim como à Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária – INFRAERO, para as devidas providências; e

9.4.3. à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Defesa e ao Presidente do Congresso Nacional, e ao Sr. Senador da República Renato Casagrande;

10. Ata nº 32/2008 – Plenário
11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1606-32/08-P
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro (Relator).
13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Presidente

RAIMUNDO CARREIRO
Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO I – CLASSE V – Plenário.
TC-013.389/2006-0 (c/9 volumes e 23 anexos. Apensos o TC 012.904/2007-9 c/2 anexos; TC 026.797/2006-0 c/1 anexo; e TC 030.059/2007-6 c/2 anexos).
Natureza: Levantamento de Auditoria.
Entidade: Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária - INFRAERO.

Responsáveis: Carlos Wilson Rocha de Queiroz Campos (CPF 073.008.591-00), ex-Presidente, José Carlos Pereira (CPF 022.657.027-49), ex-Presidente, Sérgio Maurício Brito Guadenzi (CPF 047.158.885-72), Presidente, Severino Pereira de Rezende Filho (CPF 192.675.097-72), Diretor de Engenharia, Mário Jorge Moreira (CPF 598.753.997-87), Superintendente de Obras, José Roberto Jung Santos (CPF 403.576.787-53), Gerente de Empreendimentos do Aeroporto de Vitória, Fernando Brendaglia de Almeida (CPF 051.558.488-65), Diretor Comercial, Eleuza Terezinha Manzoni dos Santos Lores (CPF 369.876.387-72), ex-Diretora de Engenharia e Josefina Valle de Oliveira Pinha (CPF 185.527.571-68), ex-Superintendente Jurídica, Consórcio Camargo Corrêa/Mendes Júnior/Estacon (CNPJ 07.190.757/0001-34).

Advogados constituídos nos autos: Alexandre Aroeira Salles (OAB/MG 71.947), Nayron Sousa Russo (OAB/MG 106.011), Cynthia Póvoa de Aragão (OAB/DF 22.298), Patricia Guercio Teixeira (OAB/MG 90.459), Paula Cardoso Pires (OAB/DF 23.668) Walter Costa Porto (OAB/DF 6.098), Antônio Perilo Teixeira Netto (OAB/DF 21.359), Henrique Araújo Costa (OAB/DF 21.989), Renata Aparecida Ribeiro Felipe (OAB/MG 97.826), Flávia Soares Coelho (OAB/DF 26.307), Emiliana Alves Lara (OAB/DF 7.235) e Fabiana Mendonça Mota (OAB/DF 15.384).

a) SUMÁRIO: FISCOBRAS 2006. LEVANTAMENTO DE AUDITORIA. OBRAS DE REFORMA DO AEROPORTO DE VITÓRIA/ES.

RELATÓRIO

Trata o presente processo de Levantamento de Auditoria no âmbito do Fiscobras 2006, realizado nas obras de Melhoramento e Ampliação do Complexo Aeroportuário de Vitória/ES, sob a responsabilidade da INFRAERO, por meio dos contratos 067-EG/2004/0023 e 041-ST/2005/0023, firmados, respectivamente, com o Consórcio Camargo Corrêa/Mendes Júnior/Estacon e com o Consórcio Tecnosolo/Cobrape.

2. Transcrevo, com fundamento no art. 1º, § 3º, inciso I, da Lei nº 8.443/1992, a instrução de fls. 1593/1655, Vol. 9, da lavra da Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União – Secob, com os ajustes de forma e grifos que entendo pertinentes:

"INTRODUÇÃO

Trata-se de análise de documentação encaminhada pela Infraero relativa a preços utilizados nas obras do Aeroporto de Vitória, objeto do Contrato 067-EG/2004/0023, firmado entre a essa empresa pública e o Consórcio Camargo Corrêa/Mendes Júnior/Estacon.

2. Tais elementos deram entrada no Tribunal em 26/02/2008, enviados mediante Ofício nº 4038/PR/2008/INFRAERO (fls. 1576 – v. 6) e estão acostados aos autos às fls. 1578 – v. 6 (ofício do Diretor de engenharia) e Anexo 21 (fls. 1/125 – Planilhas e composições de custos).

HISTÓRICO

3. A origem do presente processo se deu com o Levantamento de Auditoria realizado no âmbito do Fiscobras de 2006, em que se apontou, dentre outras irregularidades, a existência de sobrepreço e superfaturamento nas obras do citado Aeroporto.

4. Naquela ocasião, com base em uma amostra de R$ 136.151.402,23, correspondente a 40,35% do valor total do contrato (R$ 337.438.781,17), verificou-se um sobrepreço de R$ 34.601.608,49. Adicionalmente, apontou-se um sobrepreço, no valor de R$ 2.384.747,85, proveniente da incidência indevida de parcelas no BDI dos serviços referentes a "fornecimento e montagem de equipamentos/sistemas especiais" e a "serviços técnicos e profissionais".

5. Além do sobrepreço/superfaturamento, também foi detectado, dentre outras irregularidades graves, que o projeto executivo estaria sendo desenvolvido com mudanças significativas em relação ao projeto básico sem qualquer estudo de viabilidade técnica e econômica pela Infraero. Destacou-se a alteração da solução estrutural do TPS de concreto moldado *in-loco* para concreto pré-moldado, bem como aumento nas distâncias de transporte, em razão da mudança na localização de jazidas. No entanto, naquela oportunidade, a equipe de auditoria não poderia quantificar o impacto dessas alterações, muito embora já se previsse que seria necessária uma significativa alteração contratual.

6. No citado relatório, consignou-se que a gravidade das irregularidades constatadas era suficiente para ensejar a paralisação do empreendimento, porém, em face da sua importância sócio-econômica, seriam propostas outras medidas, destacando-se a adoção de medida cautelar nos seguintes termos (fls. 455,463, v.2):

> *"a) a retenção da quantia de R$ 40.784.487,19 - devida a preços unitários e/ou coeficientes de consumo/produtividade em desacordo com os parâmetros de mercado, que representa o percentual de 15,45% a ser retido sobre os futuros pagamentos - até que a INFRAERO e o Consórcio contratado atendam às condições de adequabilidade dos preços informados neste Parecer e este Tribunal se manifeste quanto ao mérito das questões (demonstrativo de cálculo em anexo);*
> *b) a retenção da quantia de R$ 2.384.747,85 - devida à incidência indevida de parcelas no BDI, que representa o percentual de 7,84% a ser retido sobre os futuros pagamentos dos itens relativos a Equipamentos e Sistemas Especiais e Serviços Técnicos e Profissionais - até que a INFRAERO e o Consórcio contratado atendam às condições de adequabilidade dos preços informados neste Parecer e este Tribunal se manifeste quanto ao mérito das questões (demonstrativo de cálculo em anexo);*
> *c) somente formalize alterações contratuais após a conclusão do projeto executivo, de forma que sejam esgotados os estudos de viabilidade técnica e econômica, a fim de que se possa avaliar a economicidade dessas modificações, bem como após uma completa reavaliação dos preços unitários contratuais, uma vez que foram constatados indícios de sobrepreço (irregularidades 1 a 4);" (grifou-se)*

7. Com base no referido relatório, em 02/10/2006, o Exmº Sr. Ministro Relator proferiu despacho (fls. 484/488, v.2) acatando a proposta de retenção cautelar, porém com os valores de 13,12% sobre o valor total de cada medição e, para serviços "Equipamentos e Sistemas Especiais" e "Serviços Técnicos e Profissionais" deveria ser retido 7,84% adicionalmente. Nessa

decisão, não foi acatada a proposta relacionada às alterações contratuais, sob a seguinte justificativa:

> *"14. Por outro lado, discordo da proposta de medida cautelar visando a suspensão de novos aditivos ao contrato. Uma vez que as obras estão em avançado estágio e que sua adequada continuidade pode depender de alterações contratuais, especialmente as ocasionadas por modificações no projeto básico, a medida pode acarretar indesejáveis atrasos ou mesmo paralisações parciais nos serviços. A inadequação ou insuficiência do projeto básico que fundamentou a licitação não deve, por si só, uma vez estando as obras em plena execução, acarretar a paralisação, mesmo que parcial, dos serviços. Nessa situação, a irregularidade deve ser, em princípio, objeto de audiência dos responsáveis, uma vez que indica descumprimento da Lei 8.666/93, providência que está sendo proposta pela Unidade Técnica.*
>
> *15. Acrescento que o relatório não conclui, mesmo que preliminarmente, acerca da adoção, por parte da Infraero, de soluções de projeto antieconômicas. Tão-somente registra que a situação verificada, de significativas mudanças no projeto inicial sem os necessários estudos de viabilidade técnico-econômica, aliadas à não-conclusão do projeto executivo, não permite avaliar a economicidade das alterações em curso. Uma vez que fique caracterizada a adoção de soluções de projeto antieconômicas, a pactuação de novos serviços com sobrepreço ou mesmo a ocorrência de jogo de planilha, tais ocorrências devem ser objeto da devida e oportuna análise da Unidade Técnica, neste processo ou nas próximas fiscalizações no âmbito do fiscobras, e submetidas à apreciação desta Corte". (grifou-se)*

8. Em 04/10/2006, promoveu-se a oitiva do Consórcio (fl. 490, v.2), bem como a audiência dos responsáveis da Infraero (fls. 498/510, v.2). Em janeiro de 2007, o Consórcio apresentou sua defesa (fls. 2/608, anexo 4), e a Infraero, após reiterados pedidos de prorrogação de prazo (fls. 511, 577 e 635, v.2) em 05/03/2007, **156 dias após o prazo inicial estabelecido**, encaminhou as suas razões de justificativa. Tais peças foram analisadas pela SECOB, cuja instrução de 04/04/2007 (fls. 708-760, v.3), concluiu que os elementos apresentados não foram suficientes para ensejar a sustação da medida acautelatória, nem tampouco motivar alterações no percentual de retenção nela previstos.

9. Ainda assim, em maio de 2007, foi dada nova oportunidade à Infraero para que se manifestasse sobre a matéria, pois o Exmº Sr. Ministro Relator determinou à SECOB, por despacho (fls. 909/912, v. 3), que realizasse nova diligência junto à Estatal questionando assuntos relacionados aos preços unitários praticados na obra do Aeroporto de Vitória.

10. Diligenciada mediante Ofício nº 34/2007, de 22/05/07, a Infraero apresentou manifestação no dia 31 daquele mês, contemplando 95 composições de preço principais referentes a serviços que integravam a parte "A" da curva ABC, intitulados de "preços aferidos" e uma tabela comparativa desses valores e os preços contratados (Anexo 10). Nessa ocasião, não foram aduzidos elementos sobre a taxa de BDI, apesar de o ofício de diligência ter apontado a necessidade da abordagem desse assunto na manifestação da Infraero.

11. Em 25/05/07, por meio de concessão de vistas ao processo, o Consórcio teve conhecimento do mencionado ofício, e comunicou, em reunião, que também se manifestaria novamente sobre as questões tratadas na referida comunicação. Porém, apresentou essa documentação somente 33 dias após a ciência do ofício.

12. Em nova instrução, datada de julho de 2007, (fls. 1197/1259, v.5), a SECOB manifestou-se sobre a nova documentação encaminhada. Nesse trabalho, fl. 1229, v.5, foi analisada a parte "A" da curva ABC do orçamento, composta de 95 serviços, dos quais diversos deles não constam dos sistemas referenciais de custos e dependiam de cotações que deveriam ter sido realizadas pela

INFRAERO. A parte passível de análise continha 45 serviços, correspondentes a 61,09% do valor do contrato (R$ 220.545.761,82), e nesse conjunto se verificou um sobrepreço de R$ 43.946.951,95.

13. Com relação à taxa de BDI incidente sobre os custos unitários dos itens dos subgrupos "Equipamentos e Sistemas Especiais" e "Serviços Técnicos e Profissionais", reafirmou-se que seria indevida a inclusão de percentuais relativos a administração central, seguro de responsabilidade civil, transporte de pessoal na localidade da obra, equipamentos de proteção individual, equipamentos de pequeno porte e administração central.

14. A conclusão contida na instrução da SECOB foi de que a "*as informações encaminhadas pela Infraero e pelo Consórcio não foram capazes de afastar os indícios de sobrepreço inicialmente apontados e, que inclusive, motivaram a retenção cautelar de valores*" (fl. 1235, v.5). Propôs-se , dentre outras medidas corretivas e audiências, a manutenção da medida cautelar, até que a INFRAERO providenciasse a repactuação dos R$ 43.946.951,95, bem como excluísse as alíneas indevidamente inclusas na taxa de BDI aplicada aos serviços "Equipamentos e Sistemas Especiais" e "Serviços Técnicos e Profissionais".

15. Nessa oportunidade, os serviços das obras do Aeroporto de Vitória se encontravam suspensos, desde 20/04/2007, por iniciativa do Consórcio, sob a alegação de que a retenção cautelar de valores teria provocado desequilíbrio econômico-financeiro do contrato, que o impossibilitava de concluir o empreendimento. Apesar de a 24ª medição do contrato estar com pagamento atrasado nessa época, o Consórcio não alegou tal fato na sua manifestação. Deve-se ressaltar que também houve uma grande demora (quase nove meses) na apresentação da defesa dos responsáveis da INFRAERO sobre os elementos que pudessem sustar a retenção de valores. Pela não aplicação das sanções previstas na Lei para a paralisação das obras pelo Consórcio, apontou-se indício de omissão da INFRAERO na prática de ato de ofício. Essa irregularidade está em apuração.

16. No final do mês de julho de 2007, foi realizado no âmbito dos Fiscobras novo Levantamento de Auditoria nas obras do Aeroporto de Vitória (relatório às fls. 27/82 do TC. 012.904/2007-9, apenso a este processo). Na data desta vistoria, as obras ainda encontravam-se suspensas pelo Consórcio. Além desta irregularidade, foram constatadas outras três IGCs (Irregularidades Graves com Continuidade).

17. Essas irregularidades tinham relação com as falhas apontadas no ano anterior, sendo na verdade um agravamento delas. Primeiro porque foram observadas modificações ainda mais significativas do projeto executivo em relação ao básico, além de terem sido verificadas incoerências entre este e a planilha da licitação. Constatou-se que o único aditivo celebrado até então, no valor R$ 33.349.703,68, não contemplava todas as alterações de projeto que de fato já existiam, e, em alguns casos, já estavam até executadas. Mais grave do que isso, verificou-se que havia o pagamento de serviços sem cobertura contratual, por intermédio de medição de serviços que não foram executados.

18. Antes da apreciação do Exmº Sr. Ministro-Relator sobre a proposta de encaminhamento da SECOB de julho de 2007, bem como sobre a análise da SECEX-ES, proferida em abril desse mesmo ano, sobre as razões de justificativas de responsáveis da INFRAERO, a estatal encaminhou a este Tribunal pleito (fls. 1262, 1316, v.5) no sentido de substituir as retenções cautelares por garantias reais oferecidas pelo Consórcio.

19. Em 19/09/2007, o Plenário deste Tribunal prolatou o Acórdão nº 1.947/2007, nos seguintes termos:

> *"9.1. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos Responsáveis junto à Infraero, bem assim pelo Consórcio Camargo Corrêa/Mendes Júnior/Estacon, porquanto inaptas a afastar os graves indícios de irregularidades apontadas no relatório de auditoria;*
> *9.2. manter a Medida Cautelar adotada em 2/10/2006, e determinar, com fulcro no art. 45 da Lei 8.443/1992 c/c art. 251 do Regimento Interno do TCU, à Empresa Brasileira*

de Infra-Estrutura Aeroportuária – Infraero – que, no âmbito do Contrato 067-EG/2004/0023:

*9.2.1. **tome as providências necessárias para, no prazo de 60 (sessenta dias**), junto ao Consórcio Camargo Corrêa / Mendes Júnior / Estacon, **repactuar os preços** da amostra de fls. 1236/1237, Vol. 5, que passa a fazer parte deste Acórdão, por meio do Anexo I, composta por 45 serviços para os quais foram obtidos preços referenciais, **obtendo-se, ao final, uma redução de R$ 43.946.951,95,** (quarenta e três milhões, novecentos e quarenta e seis mil, novecentos e cinqüenta e um reais e noventa e cinco centavos), valor correspondente ao sobrepreço encontrado;*

*9.2.2. **tome as providências necessárias para**, junto ao Consórcio Camargo Corrêa / Mendes Júnior / Estacon, **excluir as rubricas indevidamente computadas nas taxas de BDI incidentes sobre os custos unitários dos itens relativos a 'Equipamentos e Sistemas Especiais e Serviços Técnicos e Profissionais'**, quais sejam: equipamentos de pequeno porte, alimentação de pessoal, equipamentos de proteção individual, transporte de pessoal na localidade da obra, seguro de responsabilidade civil e administração central;*

9.2.3. uma vez retomada a execução dos serviços pelo Consórcio Camargo Corrêa / Mendes Júnior / Estacon, consoante noticiado por intermédio da correspondência nº 19036/DE/2007, de 5/9/2007, verifique se houve reparação, às expensas do Consórcio, de eventuais danos aos serviços já realizados em função da suspensão das obras no período de 20/4/2007 a 9/9/2007, e tome providências para eventual execução das garantias contratuais, e documente a formação e ocorrência das perdas originadas na interrupção da execução dos serviços para buscar, pelas vias judiciais, ressarcir o Erário dos prejuízos que possam ter decorrido do abandono das obras pelo Contratado;

*9.2.4**. avalie**, à luz do art. 56 da Lei nº 8.666/1993, no prazo de 30 (trinta) dias, por meio de análise fundamentada, **se as garantias oferecidas pelo Consórcio Camargo Corrêa/Mendes Júnior/Etacon são suficientemente abrangentes e idôneas para assegurar o resultado útil deste processo e hábeis a garantir o ressarcimento de um débito** eventualmente existente junto à INFRAERO até o valor por esta apurado, nos termos determinados pela Medida Cautelar exarada nos presentes autos em 2/1/2006, às fls. 484/488, Vol. 2, ou seja **até o valor inicialmente estimado pelo Tribunal - R$ 43.946.951,95** (quarenta e três milhões, novecentos de quarenta e seis mil, novecentos e cinqüenta e um reais e noventa e cinco centavos);*

*9.2.5**. caso entenda pela suficiência e adequação das garantias mencionadas no subitem anterior, verifique a oportunidade e a conveniência de realizar os pagamentos retidos por força da já aludida Medida Cautelar**, conforme item 9.2, os quais, nessa hipótese, estariam liberados por esta Corte;*

(...)" (grifou-se)

20. Em outubro de 2007, tanto a Infraero quanto o Consórcio, opuseram, neste Tribunal, Embargos de Declaração contra o Acórdão supra, com a alegação de que este conteria omissões, contradições e obscuridades. O Acórdão nº 2.174/2007-P, de 17/10/2007 deu provimento parcial a essa peça recursal com a seguinte redação, na parte que dirige determinações à INFRAERO:

*"9.1. conhecer dos Embargos de Declaração, com fundamento nos art. 34, **caput**, da Lei nº 8.666/1992, c/c art. 287 do Regimento Interno desta Corte de Contas para, no mérito, dar-lhes provimento parcial, dando nova numeração e redação ao Acórdão 1947/2007-TCU-Plenário:*

9.1. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos Responsáveis junto à Infraero, bem assim pelo Consórcio Camargo Corrêa/Mendes Júnior/Estacon, porquanto inaptas a afastar os graves indícios de irregularidades apontadas no relatório de auditoria;

9.2. manter a Medida Cautelar adotada em 2/10/2006;

9.3 determinar à Infraero que:
9.3.1 uma vez retomada a execução dos serviços pelo Consórcio Camargo Corrêa / Mendes Júnior / Estacon, consoante noticiado por intermédio da correspondência nº 19036/DE/2007, de 5/9/2007, verifique se houve reparação, às expensas do Consórcio, de eventuais danos aos serviços já realizados em função da suspensão das obras no período de 20/4/2007 a 9/9/2007, e tome providências para eventual execução das garantias contratuais, e documente a formação e ocorrência das perdas originadas na interrupção da execução dos serviços para buscar, pelas vias judiciais, ressarcir o Erário dos prejuízos que possam ter decorrido do abandono das obras pelo Contratado;
9.3.2. ***avalie,*** *à luz do art. 56 da Lei nº 8.666/1993, no prazo de 30 (trinta) dias, por meio de análise fundamentada,* ***se as garantias oferecidas pelo Consórcio Camargo Corrêa/Mendes Júnior/Etacon são suficientemente abrangentes e idôneas para assegurar o resultado útil deste processo e hábeis a promover o ressarcimento de um débito*** *eventualmente existente junto à Infraero, ou seja,* ***até o valor inicialmente estimado pelo Tribunal - R$ 43.946.951,95*** *(quarenta e três milhões, novecentos de quarenta e seis mil, novecentos e cinqüenta e um reais e noventa e cinco centavos), a fim de dar continuidade às obras objeto deste processo;*
9.3.3. ***caso entenda pela suficiência e adequação das garantias mencionadas no subitem anterior, verifique a oportunidade e a conveniência de realizar os pagamentos retidos por força da já aludida Medida Cautelar, até que se julgue o mérito desta Medida****;"*
(...)"

21. Conforme se depreende da leitura acima, o Acórdão nº 2.174/2007-P, excluiu os itens 9.2, 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão nº 1.947/2007-P, que tratavam das determinações de repactuação, exclusão de alíneas indevidamente inclusas no BDI, bem como da manutenção da cautelar até que tais providências fossem levadas a efeito pela INFRAERO. Segundo o Voto condutor da decisão, a utilização de garantias seguras, idôneas e suficientes substituíriam a adoção de retenções cautelares. Consta, também, o esclarecimento de que o processo não havia sido apreciado no mérito, porque restava corrigir valores que levaram à constatação do sobrepreço.

22. Em 30/10/2007, o Consórcio interpôs novos Embargos de Declaração, porém sobre o último Acórdão de nº 2.174/2007-P. Não foi concedido provimento a essa peça recursal, cabendo transcrever aqui trecho do Voto do novo Acórdão proferido (nº 2.617/2007-P, de 05/12/2007):

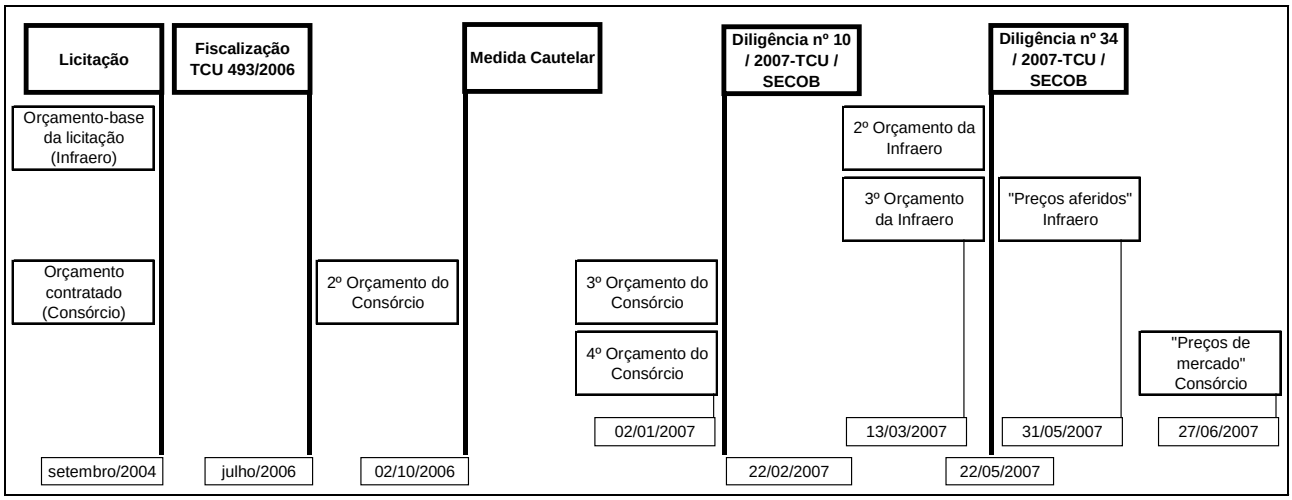
"13. Desde o momento em que assumiu os riscos de paralisar as obras unilateralmente, o Consórcio tinha consciência dos potenciais danos que poderiam ser causados ao empreendimento, inclusive os intangíveis, porquanto irrecuperáveis os dias parados e de repercussão imprevisível para a economia capixaba.
14. No mesmo comunicado, o Consórcio informou sua opção pela imediata suspensão do Contrato, bem como pela desmobilização de todos os recursos alocados ao empreendimento.
15. Trata-se, portanto, de fato consumado pelo Consórcio, de forma unilateral e fartamente esclarecido por meio do já aludido comunicado feito pelo Contratado à Contratante no âmbito do Contrato nº 067-EG/2004/0023, e que, certamente, merecerá apuração rigorosa obedecendo-se os dispositivos da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.
16. Voltando ao tema do Acórdão embargado, ou seja, os ***Embargos dos Embargos****, cumpre-me trazer à baila, ensinamento do Professor Vicente Greco Filho, in Direito Processual Civil Brasileiro, 11ª edição, 2º Volume, Editora Saraiva, pág. 259/260, segundo o qual, (...)*
17. ***Impende alertar, ainda, aos embargantes que a prática de atitude manifestamente procrastinatória, a teor do art. 17, inciso VII, do Código de Processo Civil, pode ser***

caracterizado como litigância de má-fé e suscitar a aplicação de sanção pecuniária*, uma vez que o tema discutido nesta oportunidade já havia sido objeto de questionamento, quando da interposição dos Embargos de Declaração contra o Acórdão nº 1947/2007, nos itens 23 e 17, respectivamente, do Relatório e do Voto então apresentados a este Plenário, que são agora objeto de novos embargos nesta assentada.*

18. ***Oportuno mencionar que o fato de o processo no TCU não ter custo pecuniário aos seus jurisdicionados, fica caracterizado custo ao Erário pela utilização do corpo técnico do Tribunal e por seus Ministros dedicarem seu tempo a examinar questões já resolvidas, nas quais se constata a intenção meramente protelatória."*** *(grifou-se)*

23. Em novembro de 2007, a INFRAERO apresentou um conjunto de composições de preços relativas a 12 serviços dos 95 mais relevantes da curva ABC. Posteriormente, foi enviado um conjunto de 15 composições, das quais 7 já haviam sido apresentadas no pacote anterior. Vale rememorar aqui, o histórico de documentos apresentados por parte da INFRAERO e do Consórcio até julho de 2007, **que já faziam existir nos autos, mais de oito preços distintos para um único serviço**.

Figura I - Cenário das manifestações das manifestações dos responsáveis até julho de 2007



.

24. Além da duplicidade dos dados dos dois conjuntos de documentação apresentados em novembro de 2007, foram verificadas diferenças de preços unitários para o mesmo serviços, consoante informa o Despacho da 1ª DT da SECOB, de 12/12/2007 (fls. 1476-1477, v.6).

25. Novamente, em 17/01/2008, a INFRAERO encaminhou novo conjunto de composições de preço, contemplando 45 serviços, e, da mesma forma que nas vezes anteriores, contendo valores discrepantes entre os três conjuntos. Isso significa que, **além das documentações citadas na Figura I, a INFRAERO ainda enviou mais três pacotes de composições de preços, entre novembro de 2007 e janeiro de 2008**. Mesmo assim, foi iniciada a análise do último conjunto enviado, até a realização de reunião solicitada pela Infraero e pela Casa Civil para tratar do andamento da análise desse material.

26. Tal reunião, ocorrida em 25/01/2008, contou com a presença de representantes dos entes solicitantes, do TCU e também do Ministério da Defesa. Tratou-se da discrepância de valores verificada nas composições envidas entre nov/2007 e jan/2008 e, especialmente, da questão relacionada às irregularidades de alterações de projeto verificadas no Fiscobras, bem como de suas implicações na análise dos preços.

27. Os representantes do TCU frisaram que as alterações de projeto, as quais, de fato, já vinham até sendo construídas e pagas irregularmente, não estavam refletidas nas documentações trazidas pela INFRAERO. Salientou-se que as alterações de projeto já consignadas nos relatórios dos Fiscobras de 2007 já seriam suficientes para alterar substancialmente a curva ABC do empreendimento e que, dessa forma, qualquer análise com base na curva "ABC" da planilha original do contrato levaria a uma conclusão desconexa da realidade do empreendimento.

28. Com base nessas alegações, os representantes da Casa Civil e do Ministério da Defesa concluíram pela necessidade de finalizar o projeto executivo da obra, formalizar as modificações na planilha orçamentária por meio de aditivos contratuais, com preços devidamente lastreados em composições tecnicamente fundamentadas, para então este Tribunal empreender a sua análise sobre a existência ou não de sobrepreço na obra. Em face de tais circunstâncias, os presentes na reunião entenderam conveniente interromper a análise das composições de preços até então entregues pela Infraero, fato levado a termo em instrução elaborada pela SECOB (fls. 1544/1546, v.6).

29. Alicerçado em tal peça, o Ministro-Relator do processo emitiu o Aviso nº 01/2008-GAB-RC/TCU (fl. 1574, v.6), de 28/01/2008, endereçado ao Ministro da Defesa, que, por sua vez, **encaminhou ofício ao Presidente da Infraero**, em 11/02/2008 (fl. 1573, v.6), determinando que o Projeto Executivo das obras de Vitória e os respectivos aditivos contratuais fossem providenciados com a maior brevidade possível, e que em **10 dias úteis fossem enviadas ao TCU a planilha contratual e as composições de preços para os novos serviços incluídos.**

30. Em 25/02/2008, fl. 1576, v.6, o Presidente da estatal encaminhou ofício afirmando o envio das referidas composições de preços e da planilha contratual. Por meio de despacho do Ministro Relator do processo, datado de 28/02/2008 (fl. 1581, v.6), tais peças foram encaminhadas para a SECOB e deram origem à presente instrução.

DOCUMENTAÇÃO ENCAMINHADA EM 26/02/2008

INCONGRUÊNCIA DA INFORMAÇÃO TRAZIDA NO OFÍCIO DO DIRETOR DE ENGENHARIA SOBRE AS MODIFICAÇÕES NA CURVA ABC

31. Em seu ofício (fl. 1578, v.6), o Presidente da Infraero afirmou sobre o envio das "*composições de preços e a planilha contratual* ***(...) refletindo a realidade do empreendimento de Vitória****" (grifou-se).* Contraditoriamente, no entanto, informa que planilha encaminhada pauta-se em informações de projetos que estão em fase de elaboração (60%) e somente serão concluídos em 8 meses. Tal fato denota o caráter provisório da documentação ora encaminhada, haja vista que praticamente a metade do projeto executivo ainda resta ser elaborada, e esse projeto, consoante exaustivamente exposto nos autos, vem alterando substancialmente o projeto básico, ao invés de ser um mero detalhamento deste.

32. Além disso, a comunicação da área de engenharia da Infraero traz a seguinte afirmação:

> *"Com a revisão dos quantitativos da planilha contratual e também com a inserção de novos serviços inerentes às obras do Aeroporto de Vitória-ES, vários itens dessa planilha que antes não elencavam a "Curva" ABC, agora compõem tal Curva, e como pode-se verificar, dos 45 itens mais relevantes da planilha que sofreram questionamentos do Tribunal, apenas 1 deixou a "Curva" ABC (aterro com areia, pois toda a areia utilizada nas obras pertence ao próprio sítio aeroportuário do Aeroporto). Esses 45 itens analisados pelo TCU perfaziam o total de R$ 220.545.760,82 e com a saída do item "aterro com areia" e as devidas adequações das quantidades, esse total passa a ser de R$ 226.696,114,00, representando um percentual de 52,69% do valor final estimado do empreendimento."*

33. A leitura desse parágrafo dá a entender que as alterações contratuais não teriam impacto significativo na curva ABC[1] do orçamento das obras do Aeroporto de Vitória. No entanto, compulsando o material encaminhado, verifica-se que isso não corresponde à realidade.

34. Antes de mais nada, para permitir melhor entendimento do assunto ora tratado, devem ser feitas algumas observações sobre o parágrafo acima transcrito. Primeiramente, todos os itens do orçamento devem fazer parte da sua respectiva curva ABC, não ficando esta restrita somente a alguns serviços. Possivelmente, o Diretor de Engenharia em seu ofício, quando menciona que *"vários itens dessa planilha que antes não elencavam a "Curva" ABC, agora compõem tal Curva"*, referia-se à parte "A" da curva ABC, que se relaciona a 80% do valor do orçamento.

35. Outro equívoco no citado texto refere-se à afirmação de que *"dos 45 itens mais relevantes da planilha que sofreram questionamentos do Tribunal, apenas 1 deixou a "Curva" ABC"*. Na verdade, esses **45 itens**, com valor equivalente a **61,09%** do contrato, foram aqueles **para os quais o TCU apontou preço de referência,** e, com base neles, calculou-se o sobrepreço que fundamentou a proposta de repactuação contratual prevista no Acórdão 1947/2007-P.

36. Esses 45 itens, conforme se verifica nas planilhas anexas a este trabalho[2], **eram parte mais relevantes do orçamento sob análise. A amostra com os serviços mais relevantes do orçamento questionado (80% da curva ABC) desde outubro de 2006 era composta de 95 serviços, cuja ordem de relevância não coincidia exatamente com aquela da planilha do cálculo do sobrepreço.** Cumpre consignar que **todos os 95 serviços da parte "A" da curva eram objeto de questionamento por parte do Tribunal**, consoante pode-se verificar, dentre outros documentos, no Ofício de diligência nº 34/2007 – TCU/SECOB (fls. 913, v.3).

37. Ao contrário do que afirma o Diretor de Engenharia da Infraero, a nova curva ABC (fls. 2/6, anexo 21 – Anexo III deste trabalho) traz alterações que vão muito além da exclusão do serviço "aterro com areia". Em primeiro lugar, **a parte "A" da antiga curva ABC relacionava-se a 95 serviços, no valor total de R$ 270.868.247,23**, enquanto que **na atual configuração** da curva ABC, a parte "A" **passou a ter 121 serviços no valor de R$ 339.895.654,81**, sendo que ainda podem ocorrer mudanças, em face da inconclusão dos projetos. Em termos monetários houve um aumento de R$ 69 milhões nessa amostra.

38. Deve-se frisar que as modificações não se limitam à simples entrada de mais 26 serviços na parte "A" da curva ABC. As inúmeras **supressões e acréscimos nos quantitativos** dos itens orçamentários fizeram com que **28 serviços deixassem de integrar a parte "A"** da referida curva, enquanto que propiciou a **entrada de outros 48** itens na parcela mais relevante do orçamento

Tabela I – Resumo das alterações na parte "A" da curva ABC (número de serviços que somam 80% do valor do contrato

NÚMERO DE SERVIÇOS NA PARTE "A" DA CURVA ABC ANTIGA	95
NÚMERO DE SERVIÇOS EXCLUÍDOS DA PARTE "A" DA CURVA ABC ANTIGA	25
NÚMERO DE SERVIÇOS NOVOS NA PARTE "A" CURVA ABC ATUAL	48
NÚMERO DE SERVIÇO DA CURVA ANTIGA DESMEMBRADOS EM DOIS ITENS NA CURVA NOVA *	3
NÚMERO DE SERVIÇOS NA PARTE "A" DA CURVA ABC NOVA	121

*itens 03.03.101 e 07.17.101/ 02.04.502 e 02.04.501/ 03.02.102.01 e 04.07.410.02

39. É interessante observar que até a reunião de janeiro de 2008 vinham sendo discutidas, no âmbito deste processo, 95 composições de preço, 25 das quais, agora se teve notícia, não deveriam mais compor a amostra. Por outro lado, e esse ponto é ainda mais grave, 48 serviços, que totalizam R$ 62 milhões (conforme se demonstrará na Tabela II a seguir), nunca foram

[1] Procedimento, baseado no *Princípio de Pareto*, que serve para distinguir os itens mais importantes de uma planilha. Baseado nesse princípio temos, para o caso de obras, a classificação ABC, composta por três faixas: a faixa A, que abrange, na maioria dos casos, cerca de 20% do total de todos os itens considerados e corresponde a cerca de 80% do valor total desses itens; a faixa B, com cerca de 30% dos itens, correspondendo a cerca de 15% do valor total, e a faixa C, com aproximadamente 70% dos itens, equivalendo a apenas cerca de 5% do valor total.

[2] Os Anexos 1 e 2 deste trabalho trazem essas planilhas que são reprodução daquelas contidas às fls. 1230/1231 e 1242/1244, v.5

discutidos nos autos, porque até esse momento, não eram considerados materialmente relevantes. Isso porque**, apesar deste Tribunal já ter notícia desde 2006 das alterações de projeto, até fevereiro de 2008 a Infraero não havia apresentado a nova planilha contemplando essas alterações**.

Tabela II - Serviços que passaram a integrar a parte "A" da Curva ABC, ou seja, serviços cujo preço ainda não foi discutido no processo, e para os quais deveriam ter sido enviadas as respectivas composições de preço

Código	Descrição	Un.	Quantidade Nova	Preço Unitário	Preço Total novo
03.02.450	Transporte e lançamento de peças pré-moldadas de concreto	m³	3.810,180	759,51	2.893.869,81
10.01.102	Transporte interno de areia (DT máx 3,0 km)	m³	723.436,919	3,89	2.814.169,61
10.01.101	Escavação de areia em jazida interna	m³	657.669,926	4,23	2.781.943,79
10.02.101	Concreto Fck = 40 MPa	m³	5.354,610	498,30	2.668.202,16
03.02.211	Fôrma para concreto aparente para peças protendidas	m²	37.649,980	70,81	2.665.995,08
02.05.102	Operação e manutenção do equipamento	hph	1.435.320,000	1,69	2.425.690,80
03.02.212	Armação em Aço CA-50 para preças protendidas	kg	452.065,600	5,17	2.337.179,15
06.50.140.10	Duto de PEAD (polietileno expandido de alta dens.) cor preta de secção circular c/ dupla perde, corrugado, flexível, D=100mm, ref. KANAFLEX ou equivalente	m	110.047,020	20,50	2.255.963,91
04.01.559.01	Forro em painéis MDF com pintura especial	m²	13.619,000	142,61	1.942.205,59
04.01.520.01	Piso em placas de borracha antiestática, livre de PVC, flexível e inquebrável, d im. 61x61cm, e = 2mm, referência Noraplan Store 1279 azul da FREUDENBERG, ou equivalente, inclusive regularização	m²	6.254,150	303,44	1.897.759,28
04.07.203.02	Escavação mecânica de vala	m³	472.230,874	3,82	1.803.921,94
10.02.102	Concreto Fck = 40 Mpa para peças premoldadas	m³	3.450,180	476,09	1.642.596,20
10.01.103	Lançamento de areia	m³	657.669,926	2,44	1.604.714,62
10.03.114	Concreto Fck=20MPa, bombeado para estaca hélice contínua	m³	3.099,782	498,30	1.544.621,37
06.13.103	Monitores de video, incluindo fornecimento, instalação e testes, conforme item 3.1.4 da especificação técnica VIX/TPS/585/ET.001	cj	41,000	36.631,58	1.501.894,78
03.01.503	Armação em Aço CA-50, p/ blocos	kg	259.232,970	5,17	1.340.234,45
10.02.102	Passeios cimentados	m²	34.691,230	35,86	1.244.027,51
06.50.130.01	Cabo de média tensão 10 mm² EPR 3,6/6 kv, sintefix FX-3 da PIRELLI ou equivalente	m	116.700,000	10,13	1.182.171,00
04.05.103.01	Fornecimento e colocação de guia de concreto pré-moldado, serviço acabado	m	27.349,430	42,15	1.152.778,47
06.13.104	Terminais de serviçom (staff), incluindo fornecimento, instalação e testes, conforme item 3.1.5 da especificação técnica VIX/TPS/585/ET.001	CJ	86,000	13.390,34	1.151.569,24
04.07.203.04	Reaterro compactado de vala	m³	117.961,612	9,44	1.113.557,62
04.07.720.01	Drenos profundo longitudinal completo, serviço acabado	m	17.172,590	64,49	1.107.460,33
04.07.202.10	Escavação de córrego	m³	251.864,760	4,25	1.070.425,23
02.02.110.02	Demolição de concreto armado	m³	10.178,673	100,06	1.018.478,02
06.01.305.36	Cabo de cobre 25 mm², ref. Afumex da PIRELLI, com isolamento em PVC 70℃, tensão 750 V, com capa termofixo de EVA, com carect. Auto extinguiveis não propagantes de chama	m	63.000,000	15,88	1.000.440,00
06.01.316.04	Duto de PEAD (polietileno expandido de alta dens.) cor preta de secção circular c/ dupla perde, corrugado, flexível, D=100mm, ref. KANAFLEX ou equivalente	m	40.693,220	24,20	984.775,92
04.01.533	Reboco com argamassa pré-fabricada, inclusive emboço, para revestimento de parede	m²	29.062,700	33,33	968.659,79
02.04.200.01	Escavação e carga de material de 1ª categoria	m³	248.404,404	3,68	914.128,21
06.50.140.01	Escavação manual de valas	m³	45.339,060	20,00	906.781,20
10.03.103	Exec. Estaca hélice contínua, d=90 cm, prefuração	m	4.871,640	182,55	889.317,88
10.01.104	Transporte interno de materiais diversos provenientes de escavação e carga: argila, limpeza e demolição com (DMT<=3,00 KM)	m³	273.597,104	3,25	889.190,59
04.07.454.02	Boca de lobo duplo	Un.	309,000	2.812,65	869.108,85
04.02.107.10	Totens Grande TG2 (AL)	Un.	22,000	39.148,73	861.272,06
02.07.101	Concreto projetado fck=20 Mpa p/ blast fence	m³	1.167,898	730,84	853.546,57
06.01.504.01	Cabos de descidas, cobre nu 95 mm²	m	18.800,000	44,86	843.368,00
06.01.305.35	Cabo de cobre 16 mm², ref. Afumex da PIRELLI, com isolamento em PVC 70℃, tensão 750 V, com capa termofixo de EVA, com carect. Auto extinguiveis não propagantes de chama	m	75.000,000	10,72	804.000,00
02.02.180.01	Demolição de pavimento de concreto	m²	6.558,034	119,46	783.422,74
06.07.208	(CMED) Câmera móvel externa com domo externo, incluindo lente (8-120mm), domo, unidade de movimentação, suporte, forn.instal. E testes, conf.item 2.4.6 da esp. Tecn.	Un.	23,000	33.345,41	766.944,43
04.05.102	Regularização do Subleito	m²	568.350,580	1,32	750.222,77
04.01.590.09	Parede dupla constituída de duas chapas de gesso acartonado + 90mm de camada de ar c/ 50mm la de vifro c/ dens. minima de 30 kg/m³ + chapa de painel cimenticio tipo Fiberoc de 12mm	m2	3.659,000	199,17	728.763,03
04.01.532.01	Emboço com argamassa Mista, traço 1:2:9, de cimentoto, areia grossa e cal hidratada, p/ revestimento de paredes	m²	40.716,000	17,40	708.458,40
06.50.120.01	Fornecimento de painel vertical c/ 6 lamp. de 24W/10.000h dim=800mmx2700, ref ADB, ou equiv. Mod. PVO-08-2-27-1-A-0, inclus. transformador de isolamento	Un.	22,000	31.956,07	703.033,54
04.06.701.04	Semi-pórtico com balanço de 5,10m para fixação de placas de sinalização vertical	Un.	22,000	31.481,15	692.585,30
04.05.106	Base em concreto para guias, sarjeta, sarjetão, serviço acabado	m³	1.618,540	415,64	672.729,97
04.07.312.07	Enchimento de vala com concreto fck=15,0MPa, para berços, inclusive transporte, serviço acabado	m³	2.150,360	304,19	654.118,01
03.02.102.02	Fornecimento e alpicação de tela soldada CA-60	kg	106.826,000	6,11	652.706,86
04.07.720.02	Tubo perfurado em PVC, d=150 mm, para drenos profundo	m	17.172,590	37,49	643.800,40
04.02.107.04	Totens médio tipo TM-6, com placas retangulares de 3,00 x 0,3m, e=3cm	Un.	35,000	18.269,47	639.431,45
					62.342.235,93

Tabela III - Serviços que deixaram de integrar a parte "A" da Curva ABC - serviços cujas composições de preços faziam parte da amostra exigida pelo TCU e, agora, perderam sua materialidade

Item	Código	Descrição	Un.	Quantidade Antiga	Preço Unitário	Preço Total Antigo
1	02.04.300.04	Aterro com Areia	M3	11.745,000	50,25	590.186,25
3	07.02.307.01	Caixa TROX ou equivalente TMFT-8 com va zão de ar primário de 5.400m³/h e secundario de 8.000m³/h c/motor de 2cv completa	UN	32,000	13.506,60	432.211,20
4	05.07.206.03	Central à Vacuo mod. Jets vacuum stationType 360, composta por 1x vacuum Tank c ap.=3000L, 3 mot. cap.=125m³/h pot.=3KW e 2 mot. cap.=50m³/h pot.=5,5KW	UN	1,000	797.317,51	797.317,51
5	06.07.204	(CMID) - Câmera Movel Interna com Domo interno , (Di), incluindo lente (8-120mm), domo, forn.instal.e testes, conf.item 3.6.1, 3.10 e 3.13 da esp.tecn.VIX/TPS/552/ET.001	UN	19,000	26.903,14	511.159,66
5	06.02.101	Central Telefônica, inclusive fornecimento, instalação e testes, conforme item 4.12.1 a 6, 8 e 9 da Especificação Técnica VIX/TPS/591.ET-001- ref.Philips, Siemens ou equivalente	UN	1,000	466.665,88	466.665,88
6	06.07.113	Conjunto de transceptores opticos de video p/as cameras moveis, p/transmissao deimagem entre cameras e a matriz, incl.f orn.instal.e testes, conf.item 3.15.2 daespecificacao tecnica VIX/TPS/552/ET.00	UN	39,000	13.278,79	517.872,81
7	07.14.111	CT Carrossel de triagem - 27450x1016mm	CJ	1,000	470.600,10	470.600,10
8	07.14.106	EL Esteira de ligacao - 11000x921mm	CJ	2,000	303.501,25	607.002,50
9	07.01.116	EL6- Monta carga com acionamento hidraulico - dim.da caixa 2,45 x 2,00m - conforme especificacoes tecnicas	CJ	1,000	413.086,80	413.086,80
10	07.03.108	ER-1- Escada rolante capacidade 6750 pe ssoas	CJ	1,000	442.990,37	442.990,37
11	07.03.109	ER-2- Escada rolante capacidade 6750 pe ssoas	CJ	1,000	442.990,37	442.990,37
12	07.03.110	ER-3- Escada rolante capacidade 6750 pe ssoas	CJ	1,000	442.990,37	442.990,37
13	07.03.111	ER-4- Escada rolante capacidade 6750 pe ssoas	CJ	1,000	442.990,37	442.990,37
15	02.01.202.01.3	Grupo de moto-gerador de 180/168KW de potencia intermitente/continua, dotado de painel de comando e transferencia autom.tensao 220/127V, 3F+N, 60Hz, conf.esp.tecn.VIX/COB/450.ET-1000	CJ	1,000	524.525,81	524.525,81
16	06.01.401.01	Luminária de embutir em forro tipo ARMSTRONG dim. 62,5x62,5cm, ref. luminária TBN 925/414, com 4 lâmpadas fluorescente de 14W,incluindo 50cm de cabo flexisiveis3x1,5mm²	UN	879,000	495,56	435.597,24
17	06.50.110.03	Luminária elevada de bordo de pista pouso, L-862, alta intensidade, classe 2 (montadas sobre bases metalicas) completa incl.lamp.halogenas	UN	99,000	5.858,72	580.013,28
18	06.07.106	Matriz de video, incl.forn.instal.e testes, conf.item 3.3 da esp.tecn. VIX/TPS/552/ET.001- ref.HP ou equivalente	UN	1,000	439.795,37	439.795,37
19	06.11.201	Painel de Visualização + E306, conforme item 3.3.1 da especificacao tecnica VIX/TPS/581.ET-001	CJ	6,000	100.918,04	605.508,24
20	03.01.431.03	Prova de Carga Estatica p/ Estaca Metalica	UN	10,000	49.440,92	494.409,20
21	06.09.108	Switch principal, incluindo fornecimento, instalaçao e testes, conforme item 4.11 da Especificação Técnica VIX/TPS/591/ET.001- ref.3COM ou equivalente	CJ	1,000	605.688,51	605.688,51
22	07.02.602.01	Tanque de água gelada, para termoacumulação, volume 1400 m³ Ø 8,40 m, altura util 25m completo c/ arvore interna de distribuição e coleta d'agua, com difusores	UN	1,000	574.412,80	574.412,80
23	04.08.101	Tenso estrutura p/area equip. de rampa, inclusive projetos, calc.estr.forn.e exec.estrut.e elementos metalicos e membr.lona PVC reforc.c/tec.poliester p/cobertura tensionada	M2	610,000	713,04	434.954,40
24	06.01.700.03	Torre de iluminação de 25m, com 2 luminárias HMSPC10HP, ref. HOLOPHANE, para umalâmpada a vapor de sódio tubular de 100 0w e 3 projetores, 170S1000SHPN monumental floodight HPN	CJ	6,000	77.060,14	462.360,84
25	07.02.503.02	Torre de resfriamento, tanque em concreto, carcaça em plástico reforçado c/fibrade vidro enchimento em PVC auto extingu ivel, capac.450 TR, vaz.de agua 306m³/h	UN	2,000	302.554,68	605.109,36
26	06.01.312.08	Transformador trifásico a seco,1000/1400KVA (SU-TPS-01), tipo Geafol da SIEMENS , tensão 13,8-0,38/0,22 KV, 60hs com ventilação forçada	CJ	4,000	142.450,48	569.801,92
					12.910.241,16	

40. Merecem destaque algumas dessas "movimentações" do itens orçamentários na parte "A" da curva ABC. Segue uma lista **exemplificativa** de alguns casos mais relevantes:

40.1. Operação e Manutenção do Canteiro

40.1.1. Antes, o serviço "Operação e Manutenção do Canteiro" tinha a 26ª posição na curva, no valor de R$ 2.714.222,52 . Agora, ele soma R$ 4.772.042,40 com a 16ª posição. O acréscimo de 75,8%, se deve ao aumento no quantitativo do serviço de 36 para 60 meses, indicando que o prazo da obra foi estendido para cinco anos.

40.1.2. Aí reside uma contradição, pois, segundo consta dos autos, a justificativa para alteração de solução estrutural seria dar mais celeridade à obra. O número acima deve ser questionado também por outro motivo, qual seja o de estar englobando o período em que houve paralisação da obra por iniciativa do Consórcio. Certamente, o contratado não deve receber a "Operação e Manutenção do Caneiro" nos meses em que a obra ficou paralisada.

40.2. Operação e Manutenção do Equipamento

40.2.1. O serviço "Operação e Manutenção do Equipamento", que se relaciona com a operação de ponteiras filtrantes, somava no contrato inicial o valor de R$ 195.364,00 com o quantitativo de 115.600,00 hph. Esse item sequer integrava a parte "A" da curva ABC. Agora, ele é o 33º item mais relevante do orçamento, no valor de R$ 2.425.690,80 (1.435.320,00 hph). Não foi encaminhada qualquer justificativa para o acréscimo de mais de 1.100% nesse

serviço. A "composição de preço" encaminhada também não traz qualquer detalhamento desse custo unitário.

40.3. Transporte

40.3.1. O primeiro item da curva ABC, "Transporte de Material de Primeira e Segunda Categoria" subiu de R$ 29,8 milhões para R$ 40,9 milhões (aumento de 37%).

40.3.2. O serviço "Transporte e Lançamento de Peças Pré-moldadas" antes não existia na parte "A" da curva, e agora é o 22º colocado no valor de R$ 2.893.869,81. O preço unitário indicado é de R$ 759, 51 por m³, um valor alto, que chega a ser mais caro que o m³ do concreto. A composição de preço encaminhada não traz nenhum detalhamento desse custo (fl. 53, anexo 21).

40.3.3. Há ainda o serviço de "Transporte Interno de Areia (DMT máx. 3km)" que antes não integrava a parte "A" da curva. Agora, ele tem a 24ª posição no valor de R$ 2.814.169,61.

40.3.4. Existem também os serviços "Transporte de Materiais de Limpeza" (47º na nova curva) no valor de R$ 1.602.000,00, e "Transporte interno de materiais diversos provenientes de escavação e carga: argila, limpeza e demolição com (DMT<=3,00 KM)" no valor de R$ 889.190,59.

40.3.5. Somando somente esses cinco serviços, eles totalizam R$ 49,1 milhões. Isso significa que há previsão de aproximadamente 12% do valor da obra somente para transporte. **Esse valor é incomum e requer uma aferição mais acurada por parte da Infraero**.

40.4. Aço CA-50 para peças protendidas

40.4.1. O 33º item da curva é o serviço "Aço CA-50 para Peças Protendidas". O serviço das cordoalhas para esse tipo de concreto deveria ter maior materialidade que o aço CA-50, porém não aparece na curva. Isso indica que possivelmente ainda ocorrerão inclusões expressivas na planilha orçamentária do empreendimento.

40.5. Projetos Executivos - Formatos A0.

40.5.1. Na planilha anterior estavam previstas 284 unidades desse formato totalizando R$ 712.590,08. Na nova planilha, houve aumento de 6 vezes no quantitativo desse serviço (passou para 1.697), aumentando o seu preço total para R$ 4.257.976,64. Na curva ABC anterior, esse serviço era o 55º, e na nova configuração passou para a 17º posição .

40.5.2. Sabendo que o preço de referência adotado nas análises do TCU foi favorável à contratada (este foi calculado com base na média de preço dos licitantes – não se pode descartar a possibilidade de "mergulho" nesse item pela contratada), e como se trata de um serviço cujo critério de medição é discutível, possivelmente criou-se um aumento de quantidade artificial para evitar perda no valor total da obra e "reduzir" o sobrepreço apontado.

40.6. Movimentação de Terra

Tabela IV – Variação dos itens relacionados à movimentação de terra

Código	Descrição	Un.	Quantidade Antiga	Quantidade Nova	Preço Unitário	Preço Total Antigo	Preço Total Novo
04.07.200	MOVIMENTO DE TERRA						
04.07.201	Limpeza e Preparo da Área						
04.07.202	Escavação de material, medido no corte ou na cava						
04.07.202.10	Escavação de Corrego	M3	20.250,00	251.864,76	4,25	86.062,50	1.070.425,23
04.07.203	Escavação de Valas						-
04.07.203.01	Escavação Manual de vala	M3	1.400,00	2.900,00	20	28.000,00	58.000,00
04.07.203.02	Escavação Mecânica de vala	M3	36.473,00	472.230,874	3,82	139.326,86	1.803.921,94
04.07.203.03	Regularização e Apiloamento de fundo de vala	M2	1.832,00	32.438,72600	10,46	19.162,72	339.309,07
04.07.203.04	Reaterro Compactado de vala	M3	23.225,00	117.961,61	9,44	219.244,00	1.113.557,62
04.07.206	Espalhamento						-
04.07.206.01	Espalhamento de Material em Bota-fora	M3	67.511,00	162.731,92	2,14	144.473,54	348.246,31
04.07.206.02	Espalhamento de Material de limpeza	M3	13.843,00	13.843,00	2,14	29.624,02	29.624,02
04.07.206.03	Espalhamento de Material Escavado p/ regularização da superficie da area da Obra	M3	-	300.988,35	0,44	-	132.434,87
04.07.207	Escavação e Carga de Material Brejoso	M3	29.460,00	62.966,19	7,66	225.663,60	482.321,02
				TOTAL		**891.557,24**	**5.377.840,08**

Relação dos valores	**6,03**
Acréscimo percentual	**503%**

40.6.1. A tabela acima demonstra um aumento de seis vezes no valor dos itens de movimentação de terra, a despeito de os serviços relacionados a transporte terem sido apropriados em outras alíneas do orçamento e representarem mais de R$ 49 milhões. Da mesma forma que para os itens de transporte, os serviços alocados como "movimentação de terra" tiveram aumentos demasiadamente altos, e requerem a existência de um estudo técnico, bem como uma aferição mais acurada, por parte da Infraero.

41. Em síntese, ao contrário do que se depreende dos ofícios que acompanham a documentação entregue pela Infraero, as mudanças de projeto, que ainda estão inconclusas, têm provocado modificações expressivas no orçamento das obras do Aeroporto de Vitória, notadamente na sua parte materialmente mais relevante que se relaciona à parte da "A" da curva ABC. Frise-se que essas alterações podem ser ainda mais impactantes, porquanto resta elaborar 40% do projeto executivo, e que não foram apresentadas as devidas justificativas técnicas para alterações de quantitativos bastante expressivos.

DAS INCONSISTÊNCIAS E INCOMPLETUDES CONSTATADAS NAS COMPOSIÇÕES DE PREÇO ENCAMINHADAS

42. Conforme já relatado, o ofício da Presidência da Infraero encaminhou, além da parte "A" da nova curva ABC, a nova planilha orçamentária da obra (fls. 7 a 47, anexo 21), bem como um conjunto de documentos intitulados de composições de preços unitários de serviços (fls. 49 a 125, anexo 21). Em relação a esses últimos, como se verá nos parágrafos adiante, **logo nas primeiras análises constata-se sua inveridicidade, eis que permanecem sendo encaminhados para análise dos técnicos do Tribunal papéis desprovidos da mínima confiabilidade e conteúdo técnico**.

43. As composições de preço, em sua grande maioria, não trazem qualquer detalhamento do custo envolvido ou indicação do código da composição nos sistemas de referência. Elas somente mostram como insumo uma mera repetição do título. No Anexo VI deste trabalho consta um exemplo com cópia digitalizada das tabelas encaminhadas. Vale lembrar que as composições das fls. 49/50, 52, 53, 56, 60, 61, 62, 65, 68, 71, 72, 73, 78, 79, 86, 94, 97, 102, 103, 104, 106, 107, 114, 115 do Anexo 21 foram apresentadas nesses mesmos moldes.

44. Digno de nota é que faltou detalhar os custos até dos serviços simples, tais como emboço (fl. 103, anexo 21), ou escavação mecânica de valas (fl. 62, anexo 21), que podem ser encontrados facilmente no sistemas referenciais. Outro ponto que chamou a atenção refere-se à indicação em vários serviços (como por exemplo "Piso em placas de borracha..." – fl. 61, Anexo 1, "EL-1- Monta carga com acionamento hidráulico..." – fl. 114, anexo21, e "El Esteira injetora", fl.115, anexo 21) do insumo "Serviços especializados tanque".

45. Além de esse nome não fazer qualquer sentido no contexto, nas diversas vezes em que apareceu, atribuiu-se a ele um custo unitário diferente. Para se ter uma idéia da total falta de coerência, nas composições de custo dos serviços citados, foram utilizados, respectivamente, os seguintes custos unitários para esse "Serviços especializados tanque": R$ 224,77; R$ 464.325,0,50; e R$ 16.579,66. No Anexo VI deste trabalho constam exemplos digitalizados dessas composições

46. Em outras composições, repetiu-se o nome do material descrito no título do serviço e incluiu-se o insumo "equipe de serviços diversos", sem qualquer outro detalhamento. Segue exemplo com cópia digitalizada do documento contido nos autos. As composições constantes às fls. 51, 54, 58, 59, 63, 64, 66, 67, 70, 75, 77, 84, 85, 87, 91, 93, 96, 98, 100, 104, 108, 109,110, 111, 112 do Anexo 21 foram elaboradas com base nesse mesmo modelo. Vide exemplo digitalizado no Anexo VI deste trabalho (juntado a este Relatório)

47. Também não foi informada a fonte pesquisada (SICRO, SINAPI, TCPO,etc.) nem foram encaminhados quaisquer documentos que comprovassem eventuais diferenças das composições encaminhadas em relação àquelas dos sistemas de referência, notadamente o SINAPI, conforme determina a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

48. Cumpre rememorar que por diversas vezes **o TCU discriminou de forma clara e objetiva a forma com que a Infraero deveria encaminhar as suas justificativas relacionadas a preço**s. No parecer elaborado à época do Fiscobras de 2006 (fl. 448, v.2), consta o seguinte:

> *"**As composições apresentadas deverão possuir** nível de detalhamento adequado e suficiente para análise, indicando **minuciosamente os equipamentos, materiais e mão de obra empregados para cada serviço**. **Os custos** horários de equipamentos e mão de obra, bem como os preços de insumos **que estiverem acima dos constantes do Sinapi e/ou Sicro, deverão ser devidamente justificados**. A utilização de coeficientes, unidades e fatores de*

produção diversos dos utilizados nas composições de custo unitário do Sinapi, Sicro e TCPO também devem ser objeto de justificativas, bem como a utilização de materiais, mão de obra e equipamentos que não constam dos citados sistemas de referência de preços.
Todos os materiais e equipamentos instalados no aeroporto cujos preços não constem do Sinapi ou Sicro deverão vir acompanhados de orçamento do seu fornecedor, bem como de declaração, por escrito, do Deptº de Engenharia da INFRAERO, de que efetuou a devida aferição dos preços ali constantes, e que assume a responsabilidade pelas informações ali prestadas." (grifou-se)

49. Em fevereiro de 2007, quando da análise da SECOB relacionada à adoção da Medida Cautelar, tais elementos ainda não estavam nos autos, pois que tinham sido concedidas inúmeras prorrogações de prazo à ex-Diretora de Engenharia da Infraero. Após instrução (fls. 651/652, v.3), a referida unidade promoveu diligência àquela empresa, solicitando (fl. 653, v.3):

"a) as composições apresentadas deverão possuir nível de detalhamento adequado e suficiente para análise, indicando minuciosamente os equipamentos, materiais e mão-de-obra empregados para cada serviço, bem como o código da composição de custo unitário de referência adotada;
b) os custos horários de equipamentos e mão-de-obra bem como os preços dos insumos que estiverem acima dos constantes do Sinapi e/ou do Sicro deverão ser devidamente justificados;
c) a utilização de coeficientes, unidades e fatores de produção diversos dos utilizados nas composições de custo unitário dos aludidos sistemas de referência também devem ser objeto de justificativas."

50. Na nova chance concedida pelo Exmº Sr. Ministro-Relator para a Infraero se manifestar, a SECOB enviou nova comunicação (Ofício de diligência nº 34/2007 – TCU/SECOB, fls. 913, v.3), repetindo, **ipsis litteris**, as mesmas instruções transcritas acima. Ainda assim, na análise do conjunto encaminhado como resposta, a SECOB (fl. 1206, v.5), em trecho de sua instrução que foi levado ao corpo do Relatório do Acórdão nº1.947/2007-P (parágrafo 29), contemplou o seguinte:

"46. Sintetizando as determinações desses três dispositivos, podemos concluir que o orçamento de uma obra aeroportuária, para ser considerado adequado, deve:

- *identificar o profissional responsável por sua elaboração, assim como seu título e número da carteira profissional;*
- *identificar o profissional responsável por sua aprovação;*
- *tomar como referência de preços os sistemas usualmente adotados, ou seja, SINAPI e SICRO;*
- *incluir, para materiais, equipamentos e serviços típicos de aeroportos, sem referência nos supracitados sistemas:*
  - *justificativa para as composições de preço unitário adotadas;*
  - *registro das cotações de preços realizadas;*
  - *documentos que permitam o controle da motivação dos atos que fundamentaram os preços unitários utilizados no orçamento;*
  - *declaração do Departamento de Engenharia, indicando os responsáveis técnicos pela elaboração e revisão do trabalho de aferição nos preços daqueles serviços, e assumindo a responsabilidade pela utilização dos valores cotados no orçamento básico da licitação."*

51. Além disso, em 18 de abril de 2007, o Plenário deste Tribunal proferiu o Acórdão nº 644/2007, determinando à Infraero que:

> *"9.4.4.* ***na elaboração de orçamentos de serviços e equipamentos típicos de aeroportos, para os quais não exista referência de preços nos sistemas usualmente adotados*** *(SICRO e SINAPI), ou para os quais não seja possível ajustar as composições de preços dos sistemas usualmente adotados às peculiaridades das obras aeroportuárias,* ***que sejam guardados registros das cotações de preços de insumos efetuadas e justificadas as composições adotadas, com elementos suficientes que permitam o controle da motivação dos atos que fundamentaram os preços unitários dos insumos e dos serviços que integram o orçamento, devendo, ainda, o orçamento identificar os responsáveis por sua elaboração e aprovação****;" (grifou-se)*

52. Como se vê, por inúmeras vezes, este Tribunal informou por meio de suas comunicações processuais, ou até mesmo no corpo de suas instruções, a forma como a Infraero deveria apresentar as suas justificativas, bem como elaborar seus orçamentos. Não fosse isso suficiente, esta Corte ainda proferiu em Acórdãos determinações à Infraero nesse sentido. Ainda assim, os representantes dessa empresa pública insistem em ignorar tais comandos e permanecem enviando informações e elaborando orçamentos em total desconformidade ao que já foi determinado pelo TCU.

53. Isso se agrava quando se recorda que a documentação ora analisada, especialmente os preços unitários relacionados a serviços novos, estão sob a responsabilidade da nova Diretoria de Engenharia da Infraero, da qual esperava uma conduta diferenciada em relação à gestão anterior. Cumpre rememorar que nove dos serviços que integram a parte "A" da curva ABC tratam de itens orçamentários que não estavam na planilha inicialmente contratada (vide tabela a seguir), sem falar daqueles outros serviços que não se referem à parcela materialmente mais relevante do orçamento. Como são preços produzidos para integrar termos aditivos (no caso em tela, o 3º T.A.), a elaboração das composições de preço e a respectiva comprovação de sua compatibilidade com os valores de mercado é de responsabilidade dos orçamentistas que trabalham na celebração do ajuste.

Tabela V – Serviços novos na parte "A" da curva ABC que não faziam parte da planilha contrato

	Código	Descrição	Un.	Quantidade Antiga	Quantidade Nova	Preço Unitário	Preço Antigo	Preço Total novo
1	10.01.102	Transporte interno de areia (DT máx 3,0 km)	m³	-	723.436,919	3,89	-	2.814.169,61
2	10.01.101	Escavação de areia em jazida interna	m³	-	657.669,926	4,23	-	2.781.943,79
3	10.02.101	Concreto Fck = 40 MPa	m³	-	5.354,610	498,30	-	2.668.202,16
4	10.02.102	Concreto Fck = 40 Mpa para peças premoldadas	m³	-	3.450,180	476,09	-	1.642.596,20
5	10.01.103	Lançamento de areia	m³	-	657.669,926	2,44	-	1.604.714,62
6	10.03.114	Concreto Fck=20MPa, bombeado para estaca hélice contínua	m³	-	3.099,782	498,30	-	1.544.621,37
7	10.02.102	Passeios cimentados	m²	-	34.691,230	35,86	-	1.244.027,51
8	10.03.103	Exec. Estaca hélice contínua, d=90 cm, prefuração	m	-	4.871,640	182,55	-	889.317,88
9	10.01.104	Transporte interno de materiais diversos provenientes de escavação e carga: argila, limpeza e demolição com (DMT<=3,00 KM)	m³	-	273.597,104	3,25	-	889.190,59
								16.078.783,73

54. Outro ponto que reiteradamente vem sendo ignorado pela Infraero em suas justificativas refere-se à taxa de BDI, que foi objeto de questionamento no presente processo, e cujo valor foi considerado no cálculo das retenções propostas na medida cautelar. Novamente, essa empresa não tratou desse assunto, que é de fundamental importância para análise de preços.

55. Em face das falhas aqui apontadas, vale relembrar aqui uma declaração da ex-Diretora de Engenharia da Infraero, constante dos autos:

> *"Mediante consulta aos autos do TC 013.389/2006-0, constata-se que a defesa dos preços praticados no bojo do Contrato n.º TC 067-EG/2004/2003, com vistas a demonstrar a sua compatibilidade aos do mercado concorrencial já foram submetidas ao Tribunal de Contas da União. No site daquele órgão de controle apura-se que em 03 de janeiro de 2007, sob o cadastro número 0425931705, protocolou-se as alegações de defesa concernentes aos preços*

*praticados pelo Consórcio Camargo Corrêa / Mendes Júnior / Estacon (...) Observa-se que **o conhecimento nato do preço formulado**, o material comprobatório das cotações de insumos, da mão-de-obra especializada a ser utilizada, das condicionantes de execução previstas no planejamento das obras e, em especial da expertise sobre as produtividades e alocação dos equipamentos disponíveis, **somente pode ser indicadas com precisão pelo autor daquele orçamento, ou seja, a formulada pela então licitante.** Assim, **a fidedignidade dos preços unitários contratados pode ser acolhida como a apresentada pelo Consórcio Camargo Corrêa / Mendes Júnior / Estacon. (...)** Salienta-se contudo que o universo submetido ao Tribunal pelo Consórcio não atinge a curva ´abc´ dos 80% dos itens mais representativos em valor, mas tão somente aqueles refletidos pela Secob, ou seja pouco mais de 40%. Para se permitir o julgamento integral, determinou a Infraero ao Consórcio que apresentasse as composições e comprovações remanescentes. Assim, dada a impossibilidade da análise conjunta e concomitante de toda a curva requerida, e para não comprometer ainda mais a emissão do parecer conclusivo da Corte, espera-se o acolhimento de parte da diligência. Ainda neste mês, serão submetidas as novas composições de preço contratadas." (grifou-se)*

56. Em suma, muito embora este Tribunal já tenha se pronunciado por diversas vezes sobre como a Infraero deve elaborar e encaminhar seus orçamentos, essa empresa aeroportuária persiste em não acolher as determinações dessa Corte. A falta de envio da documentação nos moldes requeridos é sintoma de que os procedimentos de elaboração de orçamentos continuam inadequados. Uma das possíveis razões para tanto é que, na nova gestão da Infraero, esteja perdurando a falha declarada pela diretoria de engenharia anterior, qual seja, deixar a cargo da contratada a definição dos preços das obras do Aeroporto de Vitória, por considerar – erroneamente - que somente o Consórcio pode indicar com precisão os valores para os serviços.

ALTERAÇÃO CONTRATUAL – DESFIGURAÇÃO DE OBJETO

57. O valor inicial do contrato era R$ 337.438.781,17. O novo valor, segundo planilha da Infraero (fl. 47, anexo 21) é R$ 424.551.354,20, o que significa um acréscimo de 25,8% no valor final do contrato, sem contar os inúmeros acréscimos e supressões intermediários.

58. **No presente trabalho**, para facilitar a análise das supressões e acréscimos de quantitativos, **adotou-se uma simplificação**. Ao invés de comparar os aumentos e diminuições de quantidades para todos os serviços da planilha orçamentária, **tomou-se por base essas variações somente dos serviços da parte "A" das curvas ABC antiga e nova**, ou seja, considerou-se como se o orçamento da obra fosse composto somente dos itens que totalizam 80% do seu valor.

59. O Anexo IV deste trabalho traz a planilha demonstrativa dos acréscimos e supressões para os serviços integrantes da parte "A" da curva ABC (80,06% do valor do contrato), resumidos na tabela a seguir:

Tabela VI – Total de acréscimos e supressões na parte "A" da curva ABC

VALOR DA PARTE "A" NOVA CURVA ABC (I)	**339.895.654,56**
VALOR DA PARTE "A" DA ANTIGA CURVA ABC (II)	**270.868.247,23**
ACRÉSCIMO NA AMOSTRA DE 80% DA CURVA ABC (I) - (II)	**69.027.407,33**
VALOR TOTAL DOS ITENS EXCLUÍDOS DA PARTE "A" DA CURVA ABC* - Vide parte 4 do Anexo IV deste trabalho -----> (IV)	**-12.910.241,16**
VALOR TOTAL DAS SUPRESSÕES DOS ITENS QUE PERMANECERAM NA PARTE "A" DA CURVA ABC (V)	**-30.152.658,53**
VALOR TOTAL DOS ACRÉSCIMOS NOS ITENS DA PARTE "A" DA CURVA ABC (ITENS NOVOS OU DE QUANTITATIVOS AUMENTADOS) (VI)	**112.090.307,02**
ACRÉSCIMO NA AMOSTRA DE 80% DA CURVA ABC (IV)+(V)+(VI)	**69.027.407,33**

* Uma vez que se considerou na simplificação que o orçamento da amostra seria composto somente dos itens que totalizam 80% do seu valor total, adotou-se como zero, para cálculo acima, as quantidades daqueles itens que deixaram de integrar a parte "A" da curva ABC. Quando se considera o novo orçamento em sua totalidade, verifica-se que esses serviços somam R$ 11.522.737,40 (vide parte 4 do Anexo IV). O mesmo raciocínio foi utilizado para os serviços que antes não integravam a parte "A" da curva ABC (parte 4B do Anexo IV).

60. Para subsidiar a análise do caso em tela, serão trazidas a seguir algumas decisões do TCU relacionadas ao tema "alterações/aditivos contratuais".

61. Com relação ao acréscimo superior a 25%, a Decisão 215/99-P-TCU determina os requisitos para os casos em que, **excepcionalmente**, esse percentual pode ser ultrapassado:

"8.1. com fundamento no art. 1º, inciso XVII, § 2º da Lei nº 8.443/92, e no art. 216, inciso II, do Regimento Interno deste Tribunal, responder à Consulta formulada (...) nos seguintes termos:

a) tanto as alterações contratuais quantitativas - que modificam a dimensão do objeto – quanto as unilaterais qualitativas - que mantêm intangível o objeto, em natureza e em dimensão, estão sujeitas aos limites preestabelecidos nos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei nº 8.666/93, em face do respeito aos direitos do contratado, prescrito no art. 58, I, da mesma Lei, do princípio da proporcionalidade e da necessidade de esses limites serem obrigatoriamente fixados em lei;

b) nas hipóteses de alterações contratuais consensuais, qualitativas e ***excepcionalíssimas*** *de contratos de obras e serviços,* ***é facultado à Administração ultrapassar os limites*** *aludidos no item anterior, observados os princípios da finalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, além dos direitos patrimoniais do contratante privado****, desde que satisfeitos cumulativamente os seguintes pressupostos****:*

I - não acarretar para a Administração encargos contratuais superiores aos oriundos de uma eventual rescisão contratual por razões de interesse público, acrescidos aos custos da elaboração de um novo procedimento licitatório;

II - não possibilitar a inexecução contratual, à vista do nível de capacidade técnica e econômico-financeira do contratado;

III - decorrer de fatos supervenientes que impliquem em dificuldades não previstas ou imprevisíveis por ocasião da contratação inicia*l;*

IV - não ocasionar a transfiguração do objeto originalmente contratado *em outro de natureza e propósito diversos;*

V - ser necessárias à completa execução do objeto original do contrato, ***à otimização do cronograma de execução e à antecipação dos benefícios sociais e econômicos decorrentes****;*

VI – demonstrar-se – na motivação do ato que autorizar o aditamento contratual que extrapole os limites legais mencionados na alínea "a", supra – que as conseqüências da outra alternativa (a rescisão contratual, seguida de nova licitação e contratação) importam sacrifício insuportável ao interesse público primário (interesse coletivo) a ser atendido pela obra ou serviço, ou seja gravíssimas a esse interesse; inclusive quanto à sua urgência e emergência;"

62. No que diz respeito aos acréscimos e supressões contratuais, vale trazer à baila o entendimento firmado na Decisão 1575/2002-P:

"Sumário: Representação. Sobrepreço e alterações significativas de quantitativos e inclusão de novos itens em contrato. Possível violação ao art. 3º da Lei nº 8.666/93 e art. 37, caput e inciso XXI, da Constituição Federal. Diligências. Solicitação de esclarecimentos. ***Possibilidade de anulação da licitação e do contrato, bem como de prejuízos ao erário****. Comunicação à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.*

Voto

9. No caso sob exame, ainda que se reconheça que, em princípio, não está configurado dano ao Erário, existem fortes indícios de que prejuízos podem vir a ocorrer caso o contrato continue sendo executado.
(...)
12.De acordo com os autos, o objeto inicial foi adjudicado pelo valor total de R$ 40.468.707,60. Desse total, foi excluída a importância de R$ 25.298.307,82 e incluídos R$ 35.361.836,36. Com a assinatura do termo aditivo o contrato passou, portanto, para R$ 50.532.236,55, sendo que desse valor apenas R$ 15.170.399,78, corresponde a valores do contrato original. Portanto, ***o objeto inicialmente licitado foi completamente desfigurado com acréscimos e exclusões extremamente elevadas e, ao contrário do que se afirma nos autos, muito acima dos 25% autorizados pelo art. 65, § 1º, da Lei nº 8.666/93****. Na verdade, houve uma redução do valor inicial pactuado, da ordem de 62%, e um acréscimo, do que restou do contrato original, da ordem de 133%.*
(...)

14.Alterações dessa magnitude violam o art. 3º da Lei nº 8.666/93 e o art. 37, caput e inciso XXI, da Constituição Federal, visto que não foram observados princípios da vinculação ao instrumento convocatório, já que ***o objeto a ser executado é totalmente diferente daquele inicialmente licitado****; e da isonomia, tendo em vista que* ***foi dado o direito à vencedora da licitação de apresentar um novo projeto completamente distinto do licitado, oportunidade essa que não foi oferecida aos demais licitantes****;* ***nem foi assegurada a obtenção de proposta mais vantajosa para a administração pública, visto que os quantitativos foram excessivamente alterados e foi incluído um grande número de itens novos não licitados com indícios de sobrepreço.***
15.Nos termos da Decisão nº 215/1999-Plenário, entende o Tribunal que "nas hipóteses de alterações contratuais consensuais, qualitativas e excepcionalíssimas de contratos de obras e serviços, é facultado à Administração ultrapassar os limites aludidos no item anterior, observados os princípios da finalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, além dos direitos patrimoniais do contratante privado, desde que satisfeitos cumulativamente" alguns pressupostos.
*16.****No caso sob exame, não se trata de ajustes feitos ao contrato em razão de fatos supervenientes que implicassem em dificuldades não previstas ou imprevisíveis por ocasião da contratação inicial, mas a simples alteração do projeto inicialmente licitado por proposta da empresa vencedora do certame****. Sendo, portanto, necessárias as alterações em comento, o objeto da licitação com suas novas características, poderia e deveria ser, pelos motivos explicitados no parágrafo 14 supra, novamente licitado.*

18.Por todo o exposto, verifica-se que o desfecho final do processo poderá ensejar a nulidade da licitação e do contrato. ***Verifica-se, ainda, que a continuidade da obra poderá ocasionar prejuízos significativos ao erário, tendo em vista os indícios de sobrepreço****.*

Decisão

8.1 fixar o prazo de 30 (trinta) dias para que a Construtora OAS Ltda, EIT - Empresa Industrial Técnica S/A. e a Secretaria Extraordinária do Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Minerais - SEMAH - Estado da Paraíba, na pessoa de seus representantes legais, se pronunciem sobre a alteração dos quantitativos e a inclusão de diversos itens novos no Contrato nº 07/98, firmado com o Governo da Paraíba - Secretaria Extraordinária do Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Minerais - SEMAH, tendo em vista que alteração dessa magnitude viola o art. 3º da Lei nº 8.666/93 e o art. 37, caput e inciso XXI, da Constituição Federal, ***visto que não foram observados princípios da vinculação ao instrumento convocatório, já que o objeto a ser executado é totalmente diferente daquele inicialmente licitado; e o da isonomia, tendo em vista que foi dado direito à vencedora da licitação de apresentar um novo projeto completamente distinto do licitado, oportunidade essa que não foi oferecida aos demais licitantes; nem foi assegurada a obtenção de proposta mais vantajosa para a administração pública, visto que os quantitativos foram excessivamente alterados e foi incluído um grande número de itens novos não licitados com indícios de sobrepreço;***

8.1.1 alertar as referidas empresas que o não-acolhimento das justificativas poderá ensejar a fixação de prazo para o exato cumprimento da lei, nos termos do art. 71, IX, §§1º e 2º da Constituição Federal e art. 45 da Lei nº 8.443/92, com a conseqüente ***declaração de nulidade da licitação e do contrato****;" (grifou-se)*

63. Os seguintes Acórdãos tratam desse mesmo tema:

ACÓRDÃO Nº 1941/2006 - TCU - PLENÁRIO

"ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:
9.1. determinar ao Tribunal Regional do Trabalho da 20ª Região que:
...
9.1.3. relativamente aos futuros procedimentos licitatórios e aos contratos que vierem a ser celebrados:
...
9.1.3.4. observe, para efeito do cumprimento dos limites estabelecidos no art. 65, § 1º, da Lei n. 8.666/1993, que ***o cálculo do percentual de alteração contratual deve ser obtido a partir de comparação dos valores acrescidos/suprimidos com o valor inicialmente contratado, ambos referentes à mesma data****;" (grifou-se)*

ACÓRDÃO 2206/2006 – PLENÁRIO

"Sumário: ***O limite de 25% previsto no art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993 aplica-se sobre o valor inicial atualizado das obras, serviços e compras objetivados, livre das supressões de itens neles previstos,*** *que presumem-se desnecessários, devendo, por isso, tal valor inicial expurgado ser considerado o verdadeiro valor do objeto do contrato.*

VOTO
7. Com efeito, em primeiro lugar, a tese tem inteira procedência lógica, ***uma vez que as supressões de serviços têm o valor de trazer o objeto do contrato às suas reais dimensão físicas*** *e expressão monetária, parecendo-me evidente que* ***a norma limitadora não poderia ter em mente o objeto indevidamente inflado com serviços tidos como desnecessários. Nota-se, em segundo lugar, que, não raro, as supressões têm sido processadas com o visível***

intuito de abrir espaço para a inclusão de outros serviços, o que não deixa de ser uma forma de burlar a legislação. *Tanto é verdade que somente assim poder-se-ia encontrar alguma racionalidade em certas exclusões observadas em outras obras, como, por exemplo, a de um viaduto, ou da parte de iluminação de travessias urbanas e outros elementos de evidente utilidade para os empreendimentos objetivados." (grifou-se)*

64. Considerando o raciocínio utilizado na Decisão 1575/2002-P, e a hipótese de cálculo descrita no parágrafo 0 (estudo das alterações do orçamento reduzido aos itens que somam 80% do seu valor total), o acréscimo contratual seria de 49%, conforme se depreende da tabela a seguir:

Tabela VII – Variações na parte "A" da Curva ABC segundo Decisão 1575/2002-P

VALOR DA PARTE "A" DA ANTIGA CURVA ABC	270.868.247,23
TOTAL DE SUPRESSÕES	(43.062.899,69)
VALOR RESIDUAL (I)	227.805.347,54
VALOR DA PARTE "A" DA NOVA CURVA ABC (II)	339.895.654,56
PERCENTUAL DE ACRÉSCIMO SEGUNDO DECISÃO 1575/2002-P	**49%**

65. Vale frisar que as alterações acima descritas não se referem ao contrato como um todo. Tal avaliação, exemplificativa, mostra o **impacto das supressões/ acréscimos nos itens que se relacionam a 80% do valor do orçamento**. Tanto que o diferença entre os dois valores finais é de R$ 69.027.407,23, enquanto que a diferença entre os valores totais dos dois orçamentos é R$ 87.112.573,10.

66. Apesar **de o percentual apontado não ser referente a todos os itens do contrato**, ele foi calculado com base em uma amostra materialmente expressiva e **serve para demonstrar que as variações contratuais não se resumem ao simples acréscimo final de 26%** no seu valor. Servem também para **evidenciar** que **as alterações de projeto**, cuja elaboração resta ainda 40% para chegar ao fim, **estão desfigurando o objeto licitado**.

PROBLEMAS COM PROJETOS

67. O Projeto Executivo das obras do Aeroporto de Vitória faz parte do escopo do Contrato 067-EG/2004/0023, firmado entre a Infraero e o Consórcio Camargo Corrêa/Mendes Júnior/Estacon. Na planilha do contrato inicial esse item foi orçado a R$ 945.264,00. Segundo relatório do Fiscobras de 2006 (fl. 447, v.2)**,** nessa época, com base na 17ª medição, restaria 25% do projeto executivo a ser entregue.

68. **Curiosamente, mais de um ano depois, o ofício do Diretor de Engenharia da Infraero afirma que ainda restaria 40% do projeto executivo a ser elaborado.**

69. Não se pode deixar de mencionar que, na nova planilha, esse item passou a somar R$ 4.709.792,62, ou seja, aumentou-se cinco vezes o valor previsto inicialmente.

70. Saliente-se ainda que o valor do contrato da Infraero com a Figueiredo Ferraz para a elaboração do **Projeto Básico** (fl. 270, v1) foi de R$ 2.021.500,00, eqüivalente a 43% do valor previsto atualmente para o projeto executivo. É mais uma evidência de gestão antieconômica, pois o valor despendido para pagamento do projeto básico o foi praticamente em vão. Está em apuração também indício de irregularidade relacionado à subcontratação dessa empresa, autora do projeto básico, para elaboração do projeto executivo, a despeito da proibição prevista na Lei 8.666/93.

71. Obviamente que esse aumento de valor tem relação com o fato do projeto executivo estar sendo elaborado com a finalidade de alterar substancialmente o projeto básico. Desde 2006 as equipes de auditoria vêm alertando sobre as inúmeras alterações de concepção no projeto das obras do Aeroporto de Vitória.

72. Esse tema foi, inclusive, objeto de proposta de medida cautelar no sentido de determinar à Infraero que somente formalizasse alteração contratual após conclusão do projeto executivo e de completa reavaliação dos preços unitários contratuais, tendo em vista os indícios de sobrepreço apontados.

73. Consta o seguinte texto na descrição da Irregularidade 3 do Fiscobras de 2006 (fls.398, v.1):

> *"Foi requisitado aos gestores locais que realizassem um levantamento sobre as alterações decorrentes do desenvolvimento do projeto executivo, com a finalidade de avaliar seus impactos em relação ao projeto básico e ao valor do contrato, exigindo a manifestação formal para cada modificação apontada. De posse desse material, procurou-se separar aquelas modificações que porventura tenham surgido de fatos imprevisíveis, ou mesmo justificáveis em razão de alguma adequação do projeto executivo - na linha do que preceitua a Lei 8.666/93, nos artigos supracitados, e conforme farta jurisprudência formada no âmbito desta Corte - daquelas que poderiam ter sido previstas quando da elaboração do projeto básico e não o foram em razão de graves falhas de planejamento e projeto, com risco de dano ao erário."*

74. No corpo da descrição dessa irregularidade foram relatadas alterações de localização de jazidas, da geometria da pista de táxi (com aumento dos quantitativos de terraplanagem e pavimentação), do acesso viário à Gerência de Navegação Aérea e do acesso do Edifício do Corpo de Bombeiros às pistas de pouso e decolagem. Da análise das justificativas da Infraero para essa irregularidade, concluiu-se que (fls. 445/447, v.2) **todas essas mudanças de projeto referiam-se a situações previsíveis à época da elaboração do projeto básico**.

75. Na descrição da irregularidade 4 deste mesmo relatório (fls. 403/406, v1) , consta o seguinte:

> *"O **Projeto Executivo está sendo desenvolvido com mudanças significativas em relação ao Projeto Básico**, sem o respaldo de qualquer estudo de viabilidade técnica e econômica por parte da INFRAERO, em desacordo com o art. 65, inciso I, alínea 'a' da Lei 8.666/93*
> *(...)*
> *Nessa linha, **destacam-se as modificações relativas à concepção estrutural do Terminal de Passageiros - TPS**. Em 09/11/2005, mediante a carta VIX/CE/346/2005, o Consórcio apresentou à INFRAERO uma proposta para desenvolvimento do projeto executivo estrutural do TPS, adotando-se peças pré-moldadas no lugar de concreto moldado in loco. Para isso, apoiou-se em argumentos como agilidade na execução, visando a recuperar o atraso no cronograma, melhoria na qualidade do produto final, além de uma redução de R$ 401.600,39 em relação à concepção original.*
> ***Se a utilização de peças pré-moldadas apresenta as diversas vantagens apontadas, resultando em economia no contrato, questiona-se porque não foi adotada quando da elaboração do projeto básico**, e não somente agora na elaboração do projeto executivo, em concomitância com a execução da obra, o que se agrava ainda mais pelo fato de a execução do projeto executivo estar a cargo da mesma empresa responsável pela elaboração do projeto básico, contratada pelo consórcio (ver Irregularidade n.º 11).*
> *(...)*

É preciso destacar que ***os reflexos das alterações propostas vão além do que é possível vislumbrar no momento, provocando, no mínimo, significativas alterações nos projetos de arquitetura, estrutural, e de fundações****. Além das alterações na concepção estrutural do TPS, de concreto pré-moldado para concreto moldado in loco, a fundação do Terminal também seria modificada, com a substituição das vigas baldrame e alguns blocos por uma estrutura de concreto ao longo de grande parte da área. Em tese,* ***essas modificações provocariam aumentos de quantitativos de alguns itens, bem como inclusões e exclusões de outros, desfigurando totalmente aquilo que foi objeto da licitação****, além de se reverter em prejuízo para o certame, de uma forma geral, visto que foram feitas inúmeras exigências quanto à qualificação técnica e operacional relativa à estrutura do TPS. O cenário, portanto, é de indefinição e completa ausência de planejamento do empreendimento."*
(grifou-se)

76. Consoante se expôs, em 2006 já se vislumbrava a necessidade de expressivas alterações contratuais para adequar a planilha ao projeto executivo. **Além da preocupação com a desfiguração de objeto e com o possível acréscimo da quantidade de serviços com sobrepreço, temia-se que fosse adotada uma solução antieconômica,** visto que a Infraero não estava lastreando essas alterações de projeto em estudos de viabilidade adequados. Por isso, naquela ocasião propôs-se a adoção de cautelar, juntamente com a retenção de valores, nos seguintes termos:

"c) ***somente formalize alterações contratuais após a conclusão do projeto executivo****, de forma que sejam esgotados os estudos de viabilidade técnica e econômica, a fim de que se possa avaliar a economicidade dessas modificações,* ***bem como após uma completa reavaliação dos preços unitários contratuais****, uma vez que foram constatados indícios de sobrepreço (irregularidades 1 a 4);"(grifou-se)*

77. Conforme já relatado tópico "Histórico" deste Relatório, tal proposta não foi acolhida pelo Exmº Ministro-Relator do processo sob o argumento de que o relatório não concluía, "*mesmo que preliminarmente, acerca da adoção, por parte da Infraero, de soluções de projeto antieconômicas"*.

78. No Fiscobras de 2007, segundo consignado nas irregularidades 19, 20 e 21 (fls.53/68, v. p do TC 012.904/2007-9), novamente foram verificadas falhas relacionadas ao projeto da obra, demonstrando um agravamento da situação observada em 2006. Por exemplo, constatou-se que em 2007 havia sido celebrado termo aditivo[3] que incluía serviços em substituição de outros constantes da planilha original, sem a respectiva supressão desses últimos. Também ainda não tinha havido formalização contratual para a substituição, noticiada em 2006, da solução estrutural de concreto moldado *in loco* para peças pré-moldadas (irregularidade 20). Pior, conforme relata a descrição da irregularidade 21 (fls. 64/65, v.p. do TC 012.904/2007-9), parte desses serviços já estava executada e paga sem cobertura em contrato.

"Apesar dos diversos documentos supracitados, que definiram a alteração da solução estrutural do TPS, esta não teve os quantitativos de serviços necessários para sua execução inseridos na planilha contratual, com a conseqüente supressão de outros referentes ao concreto moldado in loco. Cabe ressaltar que não se está discutindo a pertinência técnico-econômica da alteração, mas tão somente a obrigatoriedade de validar a alteração de serviços por meio de termo aditivo ao Contrato original.
Verificou-se na vistoria feita na área do aeroporto que já havia número superior a 400 peças moldadas e estocadas, conforme foto, caracterizando assim a execução de serviços não previstos no contrato*. Esse número, conforme situação física (%) das principais*

[3] TA nº 114-EG/2006/0023 de 14/03/07 no valor de R$ 33.349.703,68, fazendo o valor do contrato passar para R$ 370.788.484,85

obras/frentes de serviços apresentada pela Infraero, corresponderia a 93,50% das lajes, 21% das vigas e 10,50% dos pilares, tudo do TPS, considerando que a Central de Utilidades (CUT), benfeitoria ainda não executada, permaneceu com seu projeto original em estrutura moldada in loco.

Cabe notar ainda que, conforme anotações feitas no diário de obras, o pátio de pré-moldados teve sua implantação iniciada em 18/01/2006, bem antes da definição da mudança da solução estrutural do TPS. A concretagem começou em 29/04/2006. Já em 06/07/2006 há referência à utilização de concreto Fck=40 MPa nas peças pré-moldadas, não havendo previsão contratual para utilização desta classe de concreto na época.

(...)

*Segundo esclarecimentos prestados pela Gerência de Empreendimentos do Aeroporto de Vitória EPVT, por meio da CF Nº 172/EPVT/2007, de 01/08/2007, em resposta à Requisição de Informação nº 02, de 25/07/2007, letra e, **o serviço de concretagem de peças pré-moldadas utilizando concreto Fck=40 MPa foi medido como concreto Fck=35MPa** (item 03.02.103.03) e no segundo termo aditivo será proposta a inclusão do item concreto fck = 40 MPa para peças pré-moldadas na Planilha de Serviços e Preços, com o respectivo estorno no item concreto fck = 35 MPa.*

*A medição e pagamento do serviço de concretagem de peças pré-moldadas utilizando concreto Fck=40 MPa como concreto Fck=35MPa **caracteriza pagamento de serviços não previstos no contrato**."*

79. Deve-se considerar também que, mesmo sabendo da iminente ocorrência de alterações contratuais expressivas, a equipe não tinha conhecimento dos valores envolvidos, pelo simples motivo de a Infraero, em desatendimento à legislação em vigor, não ter ainda consolidado tais valores e formalizado essas modificações. Até aquele momento só havia sido celebrado um termo aditivo no valor de R$ 33.349.703,68.

80. De uma maneira geral, observa-se que, desde 2006, o TCU vem sinalizando que o projeto executivo está alterando substancialmente o previsto no projeto básico, trocando soluções nele antes previstas sem os devidos estudos de viabilidade técnica e econômica, tendo sempre a Infraero argumentado que tais soluções seriam mais econômicas. **No entanto, os números atuais demonstram que antes mesmo desse projeto executivo estar concluído, o valor final da obra já aumentou quase R$ 90 milhões**.

81. Outro ponto que se deve esclarecer é que, em razão do entendimento firmado no Acórdão nº 2.174/2007-P (17/10/2007) - de que ainda não teria havido apreciação do Mérito da Cautelar - a Infraero apresentou, algumas vezes, no segundo semestre de 2007, documentação relacionada a preço. No entanto, nessas ocasiões, essa empresa estatal sempre considerou a situação inicial do contrato, atendo-se à discussão dos 95 serviços integrantes da parte "A" da curva ABC elaborada pela SECOB em julho de 2007, antes do Fiscobras daquele ano, quando ainda não se tinha conhecimento sequer do primeiro aditivo.

82. Nas diversas oportunidades de se manifestar, seja por encaminhamento de documentação ou nas reuniões realizadas com a presença de representantes da Infraero, do TCU e da Casa Civil, a Infraero não trouxe elementos relacionados à atualização dos orçamentos em virtude das alterações de projeto. Na verdade, não vinham sendo entregues de forma adequada nem as justificativas relacionadas aos 95 serviços em discussão àquela época. Nesse ponto, cabe destacar que também o consórcio foi cientificado que os documentos enviados para as análises do TCU deveriam refletir a situação real das obras. Tal comunicação ocorreu na reunião mencionada às fls. 1201 (vol. 5), da qual participou o advogado das empresas.

83. Em janeiro de 2008, na reunião que teve a presença de representantes do TCU, do Ministério da Defesa, da Infraero e da Casa Civil, apesar de já ter havido registro dessas

irregularidades nos relatórios do Fiscobras, os representantes do TCU frisaram aos presentes que a análise de mérito relacionada a preços somente poderia ser levada a efeito quando a planilha contratual refletisse, de forma verdadeira, os custos do Aeroporto de Vitória.

84. Optou-se, nesse momento, por suspender as análises até que a Infraero encaminhasse o orçamento definitivo das obras do Aeroporto de Vitória de forma a evitar o evidente retrabalho que os técnicos deste Tribunal teriam analisando dois orçamentos: um relacionado ao projeto básico licitado, que, de fato, não será mais executado, e, outro, estudando uma planilha ainda não definitiva.

85. Causou surpresa, entretanto, que, poucos dias após a citada reunião, o Presidente da Infraero encaminhasse uma planilha orçamentária *"**refletindo a realidade do empreendimento**"*. Tudo que foi exposto neste trabalho sobre o conjunto enviado somente comprova que não seria possível emitir um parecer conclusivo analisando uma documentação parcial, e que a discussão acerca dos 95 serviços da parte "A" da curva ABC antiga levariam a uma conclusão totalmente desconexa da realidade do empreendimento. Além disso, confirmou-se a preocupação deste Tribunal, relatada desde 2006, de que as modificações de projeto poderiam redundar em alterações contratuais expressivas, superiores àquelas permitidas por lei.

RESUMO DOS INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES (FISCOBRAS 2006 E 2007)

86. Até este ponto, tratou-se dos fatos que interferem diretamente na análise dos preços praticados no Aeroporto de Vitória. No entanto, foram constatadas, nos dois levantamentos de auditoria, diversas outras irregularidades graves no empreendimento (IGC – Irregularidade Grave com Continuidade, segundo metodologia do Fiscobras), que ainda estão sendo apuradas.

87. Consoante aduz o resumo trazido no Anexo V deste trabalho , foram detectadas toda a sorte de falhas na condução desse empreendimento. Os problemas, que tiveram sua gênese na licitação das obras do Aeroporto de Vitória, foram se agravando no decorrer da execução do contrato. Visualiza-se, facilmente, que a Infraero não observou os apontamentos do TCU para mudar os rumos da sua gestão perante a esse contrato. Tais falhas não podem ser ignoradas.

RESPONSABILIZAÇÕES - DESCUMPRIMENTO DE ACÓRDÃO

88. A péssima qualidade da documentação enviada pela Infraero, conforme amplamente caracterizada no item 0 desta instrução, impediu, mais uma vez que houvesse análise por parte dos técnicos desta Corte de Contas.

89. De plano, é oportuno mencionar que, ainda que o processo do TCU não gere custo pecuniário aos seus jurisdicionados, mesmo assim caracteriza-se **custo ao Erário,** pela utilização do corpo técnico do Tribunal, a dedicarem seu tempo a examinar de papéis desprovidos de conteúdo e enviados como se cumprissem uma mera formalidade.

90. A circunstância agravante no momento é que este Tribunal se pronunciou diversas vezes, definindo de forma clara e objetiva a maneira como a Infraero deveria conduzir esses procedimentos , tanto neste processo quanto nos demais que tratam de aeroportos, seja por meio de comunicações oficiais, seja por meio de Acórdão (vide parágrafos 0 a 0), como abaixo transcrito:

> *"9.4.4. **na elaboração de orçamentos de serviços e equipamentos típicos de aeroportos, para os quais não exista referência de preços nos sistemas usualmente adotados** (SICRO*

e SINAPI), ou para os quais não seja possível ajustar as composições de preços dos sistemas usualmente adotados às peculiaridades das obras aeroportuárias, ***que sejam guardados registros das cotações de preços de insumos efetuadas e justificadas as composições adotadas, com elementos suficientes que permitam o controle da motivação dos atos que fundamentaram os preços unitários dos insumos e dos serviços que integram o orçamento, devendo, ainda, o orçamento identificar os responsáveis por sua elaboração e aprovação****;" (grifou-se)*- Acórdão 644/2007- TCU- Plenário de 18/04/2007

91. Deve-se salientar, ainda, que a determinação supracitada foi desobedecida em dois aspectos. O primeiro diz respeito à ausência da devida fundamentação técnica para os preços que integrarão aditivos. O outro refere-se à falta de identificação explícita dos responsáveis pela elaboração e aprovação do orçamento. Por esses desatendimentos, com base no § 1º do artigo 58 da Lei 8.443/1992, devem ser ouvidos os atuais representantes da área de engenharia da Infraero.

92. Além dos Chefes de Departamentos, os Técnicos da área de engenharia que elaboraram a documentação ora enviada também devem ser chamados. Em relação aos últimos, cabe trazer o entendimento contido no voto condutor do Acórdão 2006/2006 do Plenário deste Tribunal:

" (...)

Considero, porém, que a conformação do dano (...) resulta ele fundamentalmente de preços de serviços acima de valores obtidos a partir de sistemas de referência consagrados no âmbito desta Corte. ***Ocorre que não consta dos autos notícia de que tenham os técnicos da Infraero atuado no sentido de impedir que essa distorção se consumasse. Considero que era de se esperar que esses profissionais contribuíssem para evitar que tais preços se incorporassem ao contrato em tela.***

(...)

Observe-se, pois, que não houve, no presente feito, avaliação de concausa importante do dano. ***Exatamente porque os mencionados técnicos não haviam sido citados, nem mesmo ouvidos em audiência****." (grifos nossos)*

93. Dessa forma, devem-se ser chamados aos autos o atual Diretor de Engenharia da Infraero, Sr. Severino Pereira de Rezende Filho, e o Gerente de Coordenação de Empreendimentos, Sr. Mário Jorge Moreira.

94. Além deles, devem ser ouvidos também os demais responsáveis pela elaboração dessas peças, assim como aqueles que elaboraram os preços novos praticados nos primeiro e segundo aditivo. Como a Infraero não indicou os nomes desses técnicos, propõe-se que seja determinado a essa empresa que os apresente, bem como indique onde foi a sua atuação.

DA REUNIÃO OCORRIDA EM 18/03/2008

95. Em 18/03/2007, houve reunião neste Tribunal em que estiveram presentes o Ministro-Relator, o Presidente da Infraero, a Secretária-Executiva da Casa Civil, o Representante do Ministro da Defesa, Brigadeiro Godinho, além de assessores e técnicos dessas casas.

96. Após as exposições sobre os questionamentos do Tribunal e a deficiência da Infraero em atendê-los, a representante da Casa Civil, ante a gravidade da situação da obra do Aeroporto de Vitória, inquiriu diretamente a Infraero sobre quais providências a estatal poderia adotar para sanear as irregularidades.

97. A resposta da Infraero foi que tentaria negociar junto ao Consórcio, em reunião a ser realizada no dia seguinte, as seguintes propostas:

a) excluir do contrato firmado com o Consórcio o fornecimento de equipamentos, tais como pontes de embarque, esteira de triagem, automação do Terminal de Passageiros (TPS), etc., fazendo esse ajuste passar a conter, basicamente, as obras civis;
b) paralisar as obras do TPS, retomando-as somente após a conclusão do projeto executivo e seu correspondente orçamento;
c) renegociar 28 preços unitários do contrato, adotando para eles o valor de referência determinado pelo TCU;
d) dar continuidade à obra executando somente na parte referente ao sistema de pistas;

98. Na ocasião, frisou-se que, no âmbito do TCU, tal proposta não poderia ser agregada à presente análise, uma vez que sua materialização dependeria de tratativas a serem realizadas com o Consórcio, bem como porque não houve sua formalização perante esta Corte, explicitando o detalhamento dos seus termos.

PEDIDO DE VISTA E CÓPIAS – EMPRESA FIGUEIREDO FERRAZ

99. Estando o processo na SECOB para instrução, deu entrada documentação da empresa Figueiredo Ferraz (fls. 1586/1587, v.9), solicitando nova prorrogação de prazo para a apresentação da sua defesa, sobre a qual a SECEX/ES, em despacho às fls.1585-v.9, propõe que seja apreciada pelo Exmº Sr. Ministro Relator.

CONCLUSÕES

100. As obras do Aeroporto de Vitória têm sido objeto da atuação deste Tribunal desde 2006, quando foi realizado Levantamento de Auditoria, no âmbito do Fiscobras. Já na oportunidade, foram detectadas falhas graves, suficientes até para ensejar paralisação da aplicação de recursos federais na obra. Porém, em função da importância socioeconômica do empreendimento, considerou-se mais conveniente propor outras medidas no âmbito administrativo que, naquela ocasião, ainda seriam suficientes para resguardar o Erário.

101. A equipe de fiscalização propôs, em relação aos indícios de sobrepreço, medida cautelar prevendo retenção de valores, e, em relação às mudanças de projeto, determinação para que alterações contratuais somente pudessem ser levadas a efeito após a conclusão do projeto executivo, que já em 2006 alterava substancialmente o projeto básico. O então Relator do processo, Exmº Sr. Ministro Valmir Campelo, acolheu de imediato somente a proposta de retenção de valores, devendo-se promover audiências em relação às demais constatações, pois considerou que ainda não estava configurada a adoção pela Infraero de medidas antieconômicas.

102. No Fiscobras de 2007, após proposta da SECOB de repactuação dos valores com base na análise da planilha do contrato inicial, constatou-se que as alterações de projeto previstas em 2006 se concretizaram, mas, irregularmente, tais modificações não haviam sido integralmente formalizadas por meio do contrato com a empreiteira. Em outras palavras, verificou-se que as irregularidades de projeto detectadas em 2006 agravaram-se no ano seguinte.

103. Não se podia, novamente, ter a dimensão do impacto das alterações do projeto nos custos da obra, simplesmente porque a Infraero não fez os aditivos prevendo-as. No entanto, se no campo jurídico, essas alterações não existiam, na realidade, elas já estavam sendo implementadas. **Algumas delas já estavam executadas e pagas, sem previsão contratual,**

como se fossem itens do orçamento original, sobre os quais já se tinha conhecimento de que não seriam, e efetivamente não foram, executados.

104. Para aumentar o imbróglio, quando da vistoria de 2007, a contratada já tinha paralisado a execução do contrato por iniciativa própria desde abril desse ano, com base em motivos extremamente discutíveis, sem que a Infraero adotasse as sanções contratuais cabíveis. Desse modo, a paralisação da obra, que o TCU evitou propor mesmo tendo motivos para isso, acabou sendo levada a efeito pela empreiteira.

105. Outra vez, até porque não se tinha dimensão dos impactos financeiros das alterações de projeto, privilegiou-se a importância socioeconômica do empreendimento, e propôs-se adoção de soluções corretivas no âmbito administrativo, ao invés da paralisação da obra, que, afinal, já se encontrava suspensa pela Contratada.

106. Após o Fiscobras de 2007, houve prolação de dois Acórdãos, que em suma, permitiram a Infraero optar entre duas medidas: repactuar os valores com base no sobrepreço apontado na planilha de 2006, ou então, usar as garantias contratuais para se resguardar desses valores . Neste ponto vale lembrar também que, além das sucessivas prorrogações de prazo concedidas por esse Tribunal aos responsáveis para apresentarem suas defesas, aconteceram inúmeras reuniões com a presença de representantes do TCU, da Infraero e da Casa Civil, realizadas com o intuito de dar celeridade ao andamento do processo.

107. Isso tudo demonstra não só o imenso comprometimento desta Casa com o tema, mas também o fato de terem sido concedidas diversas oportunidades para a Infraero resolver administrativamente os problemas das obras do Aeroporto de Vitória. Todavia, todo esse esforço parece ter sido em vão, quando se constata que as irregularidades que já vinham sendo apontadas desde 2006 não foram saneadas, ou sequer atenuadas. Muito pelo contrário. No que diz respeito a projeto e preço, as irregularidades vêm se agravando ao longo dos anos.

108. Houve troca de gestão na Infraero, mas ainda não se percebe uma mudança de condutas. O último pacote de informações encaminhado contém as mesmas incompletudes e inconsistências apontadas em diversos orçamentos de aeroportos nas fiscalizações realizadas desde 2006. Permanecem sendo encaminhados para análise deste Tribunal volumes que supostamente conteriam as composições de custos e justificativas dos preços adotados, o que se mostra inverídico logo nas primeiras análises.

109. Isso, porém, é sintoma de um problema ainda mais grave: que o procedimento de orçamentação da Infraero não evoluiu, levando a crer que persiste o entendimento da Diretoria anterior de que quem sabe dos preços dos serviços de obras são as construtoras, e não os contratantes (Item 0 desta instrução).

110. Além da baixa qualidade do material analisado neste trabalho, as planilhas enviadas sinalizaram para um outro problema, não menos preocupante. As previsões de que o Projeto Executivo alteraria substancialmente o Projeto Básico se concretizaram em números. Antes mesmo da conclusão do Projeto Executivo – resta ainda 40% por fazer – o valor da obra subiu em mais de 25% do seu valor inicial, sem contar os inúmeros acréscimos e supressões. **Desde 2006 já se verificou que as alterações de contrato não se enquadram nos quesitos da Decisão nº 215/99, pois, por exemplo, as alterações de projeto não foram decorrentes de fatos imprevisíveis à época da elaboração do Projeto Básico**. Há também evidências de descaracterização do objeto e de cabal descumprimento do entendimento desta Corte, consolidado nos Acórdãos nº 1575/2002-P, 1941/2006-P e 2206/2006-P (Item 0, 0 e 0 desta instrução).

111. De qualquer forma, sem entrar no mérito da desfiguração do objeto, a antieconomicidade das modificações, que por pelo menos dois anos vinham sendo camufladas pela ausência de formalização de aditivos, ficou agora caracterizada. Deve-se frisar que, durante esse período, em suas tratativas com o TCU para sanear as irregularidades de sobrepreço/superfaturamento, a Infraero simplesmente nunca teve iniciativa de trazer por conta própria as modificações na planilha contratual, em decorrência do projeto executivo. Sempre agiu como se a realidade orçamentária do empreendimento se traduzisse na planilha inicial do contrato, ou seja, discutiam-se 95 serviços, quando estes já não representavam os mais expressivos do contrato.

112. Somente após reunião havida em janeiro de 2008, que gerou o Aviso nº 01/2008-GAB-RC/TCU, e também onde o TCU frisou que não seria possível dar um parecer conclusivo sobre os preços sem que a planilha contratual refletisse a realidade da obra, é que uma planilha parcial, contemplando as alterações até então previstas, foi fornecida, e ainda assim contendo falhas de técnica de orçamentação, já rechaçadas por esta Corte desde 2006. Tais fatos servem para mostrar a conduta com a qual a Infraero vem tratando esse processo.

113. No tocante à planilha atual, daqueles 95 serviços para os quais a Infraero vinha apresentando composições de preço para o TCU, 25 deixaram de integrar a parte "A" da curva ABC do novo orçamento, e 48 passaram a integrá-la. Tais números dispensam maiores comentários sobre o fato de que a análise das composições de preço daqueles 95 serviços da parte "A" da curva ABC antiga levariam a uma conclusão desconexa da realidade do empreendimento, principalmente porque 48 serviços ainda não foram analisados em nenhum momento por este Tribunal, já que até fevereiro de 2008 não se sabia que eles integravam a amostra dos serviços materialmente mais relevantes da obra.

114. Nesse ponto, cabe fazer um esclarecimento. Muito embora os autos tenham sido encaminhados a esta Secretaria com a finalidade de analisar o último conjunto de documentação encaminhada pela Infraero, que se refere estritamente ao orçamento da obra, não se pôde esquivar de relatar neste trabalho o contexto em que se enquadra a questão relacionada a preços.

115. Os preços de uma obra estão estritamente relacionados às soluções previstas no seu projeto. Quando há alterações nas soluções de arquitetura e engenharia nele previstas, necessariamente haverá modificação na configuração dos custos do empreendimento. Desta feita, não há como ignorar na análise de preços, a ocorrência de alterações de projeto em andamento, principalmente no caso dessas alterações serem significativas e provocarem crescente aumento de custos.

116. Em qualquer obra tais elementos, projetos de engenharia/arquitetura e orçamentos, não devem ser analisados de forma estanque, até mesmo porque estes são parte integrante daqueles. Em obras públicas, a situação é ainda mais delicada, pois que existe todo um arcabouço normativo definindo os procedimentos relacionado à elaboração dessas peças.

117. Obedecer, na execução da obra, o Projeto Básico licitado é garantir que a licitação serviu aos fins para qual se destina, ou seja, para obter a proposta mais vantajosa para a Administração. A partir do momento em que o projeto licitado não condiz com a obra que será construída, perde-se a vinculação com os instrumento convocatório, e com isso, não há mais garantia de que outra licitante não poderia ter ofertado proposta melhor para esse novo objeto. Nesse caso, a licitação realizada perdeu a sua razão de ser.

118. Uma licitação assim conduzida representa grande risco de dano ao Erário. Esse risco aumenta significativamente, se o projeto executivo foi licitado juntamente com a execução da obra. Deve-se lembrar que o permissivo legal de que esse projeto pode ser feito concomitante à execução da obra parte do princípio que este não trará modificações excessivas ao Projeto

Básico, mas sim cuidará do seu detalhamento, sem descaracterizar as soluções e o orçamento previsto na licitação.

119. Destaque-se também que a lei proíbe a participação dos autores do projeto básico na execução das obras para preservar a Administração de que este contratado venha a adotar no seu projeto soluções que atendam seus próprios interesses em detrimento do interesse público. Nada mais é do que um procedimento para garantir a moralidade do processo. Tais cuidados não foram observados na obra do Aeroporto de Vitória.

120. A um, porque a autora do Projeto Básico foi subcontratada para elaborar o Projeto Executivo. A dois, porque o Projeto Executivo, que está sob a responsabilidade da empreiteira, está alterando substancialmente o Projeto Básico. Na prática, é como se o Consórcio que venceu a licitação da obra estivesse elaborando, ele próprio, o novo Projeto Básico que ele mesmo vai construir.

121. Ademais, no caso da obra em tela, o projeto executivo tem trazido alterações cada vez mais significativas na planilha orçamentária (inclusive seu próprio custo passou de R$ 945 mil para R$ 4,7 milhões): serviços com indícios de sobrepreço tiveram suas quantidades acrescidas, serviços novos foram inclusos na planilha sem a devida fundamentação técnica, as alterações de projeto não foram formalizadas no contrato tempestivamente (levando ao pagamento de serviços não executados), etc.

122. A qualidade da nova documentação enviada leva a crer que tudo isso ocorreu sem a Infraero evitar o jogo de planilha ou seja, sem essa empresa participar, de forma crítica, na elaboração do preços dos serviços novos (que, frise-se, não foram licitados), verificando a sua compatibilidade aos valores de mercado. O mesmo pode ser dito para aqueles serviços cujos quantitativos foram acrescidos. Também não se pode ignorar que, nas obras do Aeroporto de Vitória, foram verificadas diversas outras irregularidades graves (16 no total) envolvendo todas as fases - licitação, contratação e execução - do empreendimento.

123. No que diz respeito à responsabilização, concluiu-se necessário, nesse momento, chamar em audiência a nova Diretoria de Engenharia da Infraero, inclusive seus técnicos orçamentistas para que se defendam sobre o descumprimento de determinação do Tribunal, prolatada no Acórdão nº 644/2007-P. Deve-se solicitar também que a Infraero identifique os responsáveis pela elaboração e aprovação da documentação ora analisada.

124. Os fatos aqui expostos levam a concluir que a desídia da Infraero perante o agravamento de irregularidades detectadas nas obras do Aeroporto de Vitória fez com que as medidas administrativas determinadas por esta Corte, na tentativa de evitar a paralisação do empreendimento, estão sendo insuficientes para resguardar o Erário. A situação chegou a tal ponto que nem mesmo propostas de repactuação possam ser suficientes, pois não se sabe sequer, pelo andar dos acontecimentos, qual valor total a obra terá ao seu final.

125. Por isso tudo, a alarmante situação do empreendimento reúne todos os elementos indicativos da conveniência da suspensão de aplicação de recursos federais na obra.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Tendo em vista que desde 2006 o TCU vem fiscalizando o empreendimento, tendo sido detectadas diversas irregularidades graves, e considerando que:

- **há existência sobrepreços na obra ainda não elididos;**

- ocorreram significativas alterações no projeto básico, sinalizadas desde 2006 nos Levantamentos de Auditoria deste Tribunal;
- segundo as planilhas encaminhadas, **as alterações de projeto, que ainda não estão concluídas, elevaram em quase R$ 90 milhões o valor total da obra, bem como dilataram seu prazo de conclusão para cinco anos**;
- o acréscimo no valor total do empreendimento, acima mencionado, com base no novo projeto inconcluso, já fez extrapolar o limite legal de 25% nos aditamentos, sem que exista amparo na Decisão 215/99;
- esses documentos denotam acréscimo de quantitativos em itens com sobrepreço;
- as alterações de projeto estão descaracterizando o projeto básico utilizado na licitação, denotando ofensa aos arts. 6º, IX, e 65, da Lei nº 8666/93, e entendimentos do TCU (Acórdãos 1575/2002-P, 1941/2006-P e 2206/2006-P);
- significativas alterações do projeto básico estão sendo levadas a efeito pelo próprio Consórcio contratado para a execução das obras;
- **houve pagamento de serviços sem cobertura contratual**;
- além da extrapolação legal dos limites de aditamento, houve excessivos acréscimos e supressões intermediários nos quantitativos dos serviços;
- os trabalhos de auditoria até então realizados nas planilhas orçamentárias ficam sensivelmente prejudicados pelas expressivas modificações na sua parte materialmente mais relevante (supressão de 25 e inclusão de 48 serviços na parte "A" da curva ABC, sendo que estes não faziam parte da amostra que vinha sendo discutida pelo TCU);
- a discrepância existente nos diversos conjuntos de composições de preço, até então encaminhadas pela Infraero;
- **a falta de planilha orçamentária que reflita a realidade da obra que está sendo construída impede a emissão de parecer conclusivo por esta Corte de Contas**, e que disso foi dado ciência ao Ministério da Defesa e à Infraero;
- somente em fevereiro de 2008 a Infraero entregou planilha contemplando alterações orçamentárias, que já eram sabidas desde 2006, ainda assim não definitivas, visto que restam ainda 40% do projeto executivo para ser elaborado;
- permanecem sendo encaminhados para análise dos técnicos do Tribunal papéis desprovidos da mínima confiabilidade e conteúdo técnico;
- por inúmeras vezes, este Tribunal informou por meio de suas comunicações processuais, no corpo de suas instruções e até mesmo em Acórdão, a forma como a Infraero deveria apresentar as suas justificativas, bem como elaborar seus orçamentos;
- a recorrência da falta de envio da documentação nos moldes requeridos indica que os procedimentos de elaboração de orçamentos continuam inadequados, da mesma forma como vinham conduzidos na gestão anterior da Infraero;

Conclui-se pela existência de situação com potencialidade de ocasionar prejuízos significativos ao Erário e configurar graves desvios aos princípios que está submetida a Administração Pública, determinantes à adoção das seguintes propostas:

I. determinar à Infraero:

a) com fulcro no art. 45 da Lei 8443/92, a adoção de medidas saneadoras das irregularidades apontadas nos processos 013.389/2006-0 e 012.904/2007-9, que infringem Princípio e Dispositivos da Lei nº 8666/93, dentre eles os art. 43, inc. IV, art. 6, inc. IX, alíneas "a" a "f", art. 66, e o art. 63, § 2º, inc. I, da Lei nº 4320/64;

b) com fulcro no art. 276, do RITCU, a suspensão cautelar das execuções, orçamentária e financeira do Contrato 067-EG/2004/0023, firmado entre a Infraero e o Consórcio Camargo Corrêa/Mendes Júnior/Estacon, até que o Tribunal decida sobre o mérito das questões suscitadas, nos termos do art. 45, da Lei 8443;

c) informe ao TCU, no prazo de 15 dias, o nome completo, cargo/função, endereços profissional e residencial atualizados, dos técnicos orçamentistas que participaram da

elaboração e da aferição, tanto das planilhas orçamentárias contratuais (inclusive aditivos), quanto das peças técnicas enviadas ao TCU, indicando, para cada um deles, as respectivas tarefas desempenhadas.

II. realização de audiência, com fulcro no art. 43, inciso II, da Lei n.º 8.443/92 c/c art. 250, inciso IV, do RI/TCU, dos Sr. Severino Pereira Rezende Filho, Diretor de Engenharia, e Mário Jorge Moreira, Gerente de Coordenação de Empreendimentos, e, posteriormente, aos técnicos mencionados no item I.c acima para apresentarem as suas razões de justificativa pelo descumprimento do item 9.4.4 do Acórdão 644/2007;

III. Comunicar ao Presidente da Comissão Mista de que trata o artigo 166, § 1º da Constituição Federal que as irregularidades inicialmente apontadas não foram elididas, e que a continuidade do empreendimento implica risco de dano ao Erário, enviando-lhes cópia da presente desta Instrução, do Acórdão que vier a ser proferido, juntamente com o Relatório e Voto que o fundamentarem como subsídio à análise da conveniência e oportunidade de bloqueio das execuções física, orçamentária e financeira do Contrato 067-EG/2004/0023, firmado entre a Infraero e o Consórcio Camargo Corrêa/Mendes Júnior/Estacon para a execução das obras do Aeroporto de Vitória;

IV. encaminhar de cópias desta Instrução, do Acórdão que vier a ser proferido, juntamente com o Relatório e Voto que o fundamentarem:

a) ao Ministério Público Federal para ajuizamento das ações que julgar cabíveis;
b) aos interessados, assim como à Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária – INFRAERO, para as devidas providências;
c) à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Defesa e ao Presidente do Congresso Nacional, alertando-os de que a sistemática não-apresentação, por parte da Infraero, da documentação comprobatória da regularidade dos atos praticados em relação à obra do aeroporto de Vitória, exigida por meio dos Acórdãos 644/2007-P e 1947/2007-P impedem a apreciação definitiva do processo pelo Tribunal de Contas da União."

3. Transcrevo, a seguir, nova análise realizada pela Secob, em instrução da lavra da 1ª Diretoria Técnica daquela Unidade Técnica, a qual trata de mais um conjunto de documentos trazidos a este Tribunal por responsáveis junto à Infraero, cujo conteúdo se refere a preços e quantidades. Nesta nova análise, ratifica-se o que já foi exaustivamente descrito neste Relatório:

"INTRODUÇÃO

Trata-se de análise de documentação encaminhada pela Infraero relativa a preços e quantidades, que a estatal pretende utilizar no processo de aditamento do Contrato 067-EG/2004/0023 - Obras do Aeroporto de Vitória, firmado entre a empresa pública e o Consórcio Camargo Corrêa/Mendes Júnior/Estacon.

2. Tais elementos **foram protocolizados** no Tribunal em 22/04/2008, enviados mediante Ofício CF nº 8932/PRAI/2008 (fls. 1662/1665 – vol. 9).

CONSTITUIÇÃO DA DOCUMENTAÇÃO ENVIADA PELA INFRAERO

3. Foram enviados ao Tribunal, como anexo do ofício acima mencionado:

3.1 Cronograma físico dos eventos que envolvem os Termos Aditivos nºs 3, 4 e 5;

3.2 Planilhas do Aditivo nº 3 (denominado pela Infraero como 1º Bloco) e curvas ABC a ele referidas;

3.3 Cartas do consórcio construtor contendo informações acerca de 4 preços unitários;

3.4 Justificativas;

3.5 Projetos executivos, memória de cálculo de quantitativos e relatórios de medição de alguns itens de serviços do aditivo nº 3; e

3.6 Documentação contendo composições dos preços unitários que, segundo a Infraero, irão subsidiar o processo de aditamento.

ESCOPO DESTA ANÁLISE

4. Conforme entendimentos mantidos em reunião realizada no Gabinete do Ministro-Relator, esta unidade técnica promoveria uma análise preliminar quanto à admissibilidade da documentação. Isso, motivado pelo histórico da Infraero quanto ao envio anterior de diversos conjuntos de documentos desprovidos da mínima confiabilidade e conteúdo técnico.

5. Adicionalmente, serão feitas outras considerações, que se fazem necessárias em face de constatações que requerem medidas mais prementes.

ANÁLISE

ELEMENTOS NÃO APRESENTADOS

6. Cumpre rememorar, no que interessa a essa análise, o teor de pareceres (fl. 448, v.2) e diligências (fl. 653, v.3), pelas quais **o TCU discriminou a forma com que a Infraero deveria encaminhar as suas justificativas relacionadas a preço**s:

> *"a) as composições apresentadas deverão possuir nível de detalhamento adequado e suficiente para análise, indicando minuciosamente os equipamentos, materiais e mão-de-obra empregados para cada serviço, bem como o código da composição de custo unitário de referência adotada;*
> *b) os custos horários de equipamentos e mão-de-obra bem como os preços dos insumos que estiverem acima dos constantes do Sinapi e/ou do Sicro deverão ser devidamente justificados;*
> *..."*

7. Em relação ao sobrepreço apontado nas fiscalizações, cabe mencionar que também foi provocado pela incidência indevida de parcelas no BDI, infringindo o artigo 43, inciso IV, da Lei n.º 8.666/93 (irregularidades 1 e 2 do relatório), notadamente aquelas constantes dos subgrupos "Equipamentos e Sistemas Especiais" e "Serviços Técnicos e Profissionais".

8. Na documentação ora enviada não constam:

8.1 a indicação dos **códigos dos preços** que a Infraero buscou nos ditos sistemas referenciais;

8.2 as **composições originais** dos sistemas referenciais (na documentação enviada constam somente os coeficientes de produção, faltando ainda os preços do serviço, no sistema referencial); e

8.3 as justificativas acerca das parcelas consideradas indevidas no BDI.

9. Para sanear essa falta, deve a Infraero:

9.1 acrescentar uma coluna às suas composições de preços unitários, indicando o código do insumo no relatório de preços do Sinapi ou do Sicro;

9.2 anexar os relatórios completos do Sinapi e do Sicro para as composições utilizadas; e

9.3 anexar os relatórios completos do Sinapi e do Sicro que contenham os preços pesquisados, bem como as devidas justificativas, nos casos em que tiverem sido utilizados pela Infraero preços diferentes daqueles referencias.

OUTRAS CONSIDERAÇÕES RELEVANTES

Relativas às alterações de Projeto, Execução sem cobertura contratual e sem Projeto

10. O histórico dessa tramitação processual registra diversos envios de documentos, pela Infraero, que não se mostram adequados e suficientes à emissão de um Parecer conclusivo por esta Corte de Contas. Tais fatos motivaram, como já registrado em instrução neste processo (fls. 1544/1546, v.6) a realização de reunião, ocorrida em 25/01/2008, com a presença de representantes da Infraero, da Casa Civil, do TCU e também do Ministério da Defesa. Tratou-se, além das discrepâncias de valores informados pela Infraero, também da questão relacionada às irregularidades de **alterações de projeto**, bem como de suas implicações na análise dos preços.

11. Os representantes do TCU frisaram que as alterações de projeto, que de fato já vinham até sendo construídas e pagas irregularmente, não estavam refletidas nas documentações trazidas pela Infraero. Salientou-se que mencionadas alterações seriam suficientes para alterar substancialmente a curva ABC do empreendimento e que, dessa forma, qualquer análise com base na curva "ABC" da planilha original do contrato levaria a uma conclusão desconexa da realidade do empreendimento.

12. Com base nessas alegações, **os representantes da Casa Civil e do Ministério da Defesa concluíram pela necessidade de finalizar o projeto executivo** da obra, formalizar as modificações na planilha orçamentária por meio de aditivos contratuais, com preços devidamente lastreados em composições tecnicamente fundamentadas, **para então este Tribunal empreender a sua análise sobre a existência ou não de sobrepreço na obra**. Em face de tais circunstâncias, os presentes na reunião entenderam conveniente interromper a análise das composições de preços até então entregues pela Infraero, fato levado a termo em instrução elaborada pela SECOB (fls. 1544/1546, v.6) e da qual foi dada ciência ao Ministro da Defesa.

13. No **cronograma** ora apresentado, a Infraero faz constar a intenção de **celebrar mais 3 aditivos** para a obra, sendo que o último deles será aprovado pela estatal **em 09 de janeiro de 2009**.

14. Por mais que se utilize o formalismo moderado (que permitiria receber da estatal as planilhas ora enviadas) e da busca da verdade material, não se mostra razoável empreender uma análise neste momento e pretender que ela seja conclusiva. Até porque tal parecer, se referendado pelo Tribunal, pode mostrar-se inadequado em face das mudanças – ainda desconhecidas – que vierem a ser efetuadas na obra. Alguns elementos constantes da documentação ora apresentada embasam essas inferências:

"Detalhamento dos projetos executivos de civil" – com término previsto para 25 de setembro de 2008 (Linha 25 do cronograma apresentado)

"Encaminhamento do Termo Aditivo nº 4 (obras civis) para a Sede – data prevista 17 de outubro de 2008*;*

"Negociação para Repactuação de preços do Termo Aditivo nº 4 (obras civis) – início previsto para 21 de outubro de 2008

"Encaminhamento do Termo Aditivo nº 5 (sistemas diversos) para a Sede – data prevista 15 de dezembro de 2008*;*

"Negociação para Repactuação de preços do Termo Aditivo nº 5 (sistemas diversos) – início previsto para 17 de dezembro de 2008;

"Aprovação do Termo Aditivo nº 5 pela Infraero" –previsto para 9 de janeiro de 2009.

"Os levantamentos dos projetos executivos existentes até o momento da obra mostram que ***há sobras*** *nas quantidades de contrato. Vale ressaltar* ***que ainda não foram concluídos todos os projetos executivos*** *onde serão aplicados os serviços acima relacionados* [Fundações em estaca metálica]*, e também que* ***estes itens estão incluídos na listagem de serviços de atestação de capacidade técnica da concorrência, devendo portanto suas quantidades mínimas serem preservadas****"* (grifos nossos) (texto extraído do documento "justificativas").

15. Portanto, a notícia de que ainda haverá mudanças de quantidades, e que serão celebrados ao menos mais 3 aditivos, e que isso se dará somente no início do próximo ano, motivam a não utilização – uma vez mais – de recursos humanos de técnicos do Tribunal em documentos que não representam a realidade do empreendimento. Isso tudo em consonância com a já mencionada conclusão havida entre as instituições, de que a análise final do Tribunal somente seria possível após a conclusão do projetos da obra.

16. O exposto a seguir também trata de projetos, mas agora sob a abordagem de irregularidades já apontadas pelo Tribunal em relação à falhas de gestão e atos antieconômico. Para isto, cabe transcrever excerto das irregularidades apontadas no âmbito do Fiscobras.

"O ***Projeto Executivo está sendo desenvolvido com mudanças significativas em relação ao Projeto Básico****, sem o respaldo de qualquer estudo de viabilidade técnica e econômica por parte da INFRAERO, em desacordo com o art. 65, inciso I, alínea 'a' da Lei 8.666/93*
(...)
Nessa linha, ***destacam-se as modificações relativas à concepção estrutural do Terminal de Passageiros - TPS****. Em 09/11/2005, mediante a carta VIX/CE/346/2005, o Consórcio apresentou à INFRAERO uma proposta para desenvolvimento do projeto executivo estrutural do TPS, adotando-se peças pré-moldadas no lugar de concreto moldado in loco. Para isso, apoiou-se em argumentos como agilidade na execução, visando a recuperar o atraso no cronograma, melhoria na qualidade do produto final, além de uma redução de R$ 401.600,39 em relação à concepção original.*
Se a utilização de peças pré-moldadas apresenta as diversas vantagens apontadas, resultando em economia no contrato, questiona-se porque não foi adotada quando da elaboração do projeto básico*, e não somente agora na elaboração do projeto executivo, em concomitância com a execução da obra, o que se agrava ainda mais pelo fato de a execução do projeto executivo estar a cargo da mesma empresa responsável pela elaboração do projeto básico, contratada pelo consórcio (ver Irregularidade n.º 11).*
(...)
É preciso destacar que ***os reflexos das alterações propostas vão além do que é possível vislumbrar no momento, provocando, no mínimo, significativas alterações nos projetos de arquitetura, estrutural, e de fundações****. .... Em tese,* ***essas modificações provocariam aumentos de quantitativos de alguns itens, bem como inclusões e exclusões de outros, desfigurando totalmente aquilo que foi objeto da licitação****, além de se reverter em prejuízo para o certame, de uma forma geral, visto que foram feitas inúmeras exigências quanto à qualificação técnica e operacional relativa à estrutura do TPS. O cenário, portanto, é de indefinição e completa ausência de planejamento do empreendimento."*
(grifou-se) (Fiscobras **2006** - fls. 403/406 – vol. 1)

*"****Verificou-se na vistoria feita na área do aeroporto que já havia número superior a 400 peças moldadas e estocadas, conforme foto, caracterizando assim a execução de serviços não previstos no contrato****. Esse número, conforme situação física (%) das principais*

obras/frentes de serviços apresentada pela Infraero, corresponderia a 93,50% das lajes, 21% das vigas e 10,50% dos pilares, tudo do TPS, considerando que a Central de Utilidades (CUT), benfeitoria ainda não executada, permaneceu com seu projeto original em estrutura moldada in loco.

Cabe notar ainda que, conforme anotações feitas no diário de obras, o pátio de pré-moldados teve sua implantação iniciada em 18/01/2006, bem antes da definição da mudança da solução estrutural do TPS. A concretagem começou em 29/04/2006. Já em 06/07/2006 há referência à utilização de concreto Fck=40 MPa nas peças pré-moldadas, não havendo previsão contratual para utilização desta classe de concreto na época.

(...)

Segundo esclarecimentos prestados pela Gerência de Empreendimentos do Aeroporto de Vitória EPVT, por meio da CF Nº 172/EPVT/2007, de 01/08/2007, em resposta à Requisição de Informação nº 02, de 25/07/2007, letra e, ***o serviço de concretagem de peças pré-moldadas utilizando concreto Fck=40 MPa foi medido como concreto Fck=35MPa*** *(item 03.02.103.03) e no segundo termo aditivo será proposta a inclusão do item concreto fck = 40 MPa para peças pré-moldadas na Planilha de Serviços e Preços, com o respectivo estorno no item concreto fck = 35 MPa.*

A medição e pagamento do serviço de concretagem de peças pré-moldadas utilizando concreto Fck=40 MPa como concreto Fck=35MPa ***caracteriza pagamento de serviços não previstos no contrato****."* (Fiscobras 2007 - (fls. 64/65, v.p. do TC 012.904/2007-9)

17. Como parte da documentação ora apresentada, estão os projetos executivos de partes da obra. Entre elas, verificamos que alguns projetos de peças pré-moldadas tiveram sua aprovação em **março de 2008** (exemplos foram anexados a esta instrução – para ver a relação completa, devem ser consultadas todas os desenhos).

18. Portanto, além de não estarem previstos em planilha, como fora constatado pelas fiscalizações anteriores, agora revela-se que **parte dessas peças sequer tinha projeto**, em flagrante afronta à Lei 8666/93 – Lei de Licitações e Contratos - LLC. E que não se confunda o ocorrido com o permissivo do § 1º do art. 7 desta Lei, o qual diz que o projeto executivo pode desenvolvido concomitante à obra, desde que autorizado pela Administração.

19. No presente caso, a cronologia dos fatos (implantação do pátio de pré-moldados em 18/01/**2006** e aprovação de projetos pela Infraero em **2008** - carimbo aposto pela estatal nos desenhos ora apresentados) aponta que até **a execução da obra foi feita sem projeto**. De tão grave é o fato que se faz necessária a avaliação de enquadramento da situação à ilegalidade e penalidades previstas no art. 92[4], ou outro, correlato, da LLC.

20. Na hipótese da continuidade do contrato ora vigente, a análise do TCU atinente às questões de engenharia, é bom frisar, só poderá se realizar, em consonância com o entendimento firmado entre os representantes da Casa Civil, Ministério da Defesa, Infraero e TCU (item 0 desta Instrução), após a conclusão dos projetos executivos e definidos **todos** os seus quantitativos, devendo a Infraero apresentar, na ocasião:

20.1 Planilha orçamentária completa do contrato original;

20.2 Planilha orçamentária completa do contrato após celebração dos Termos Aditivos, mostrando, item a item, acréscimos e supressões em relação às quantidades originais.

21. Cabe ressaltar, entretanto, que a continuidade acima mencionada não é a proposta mais adequada à situação, em face das irregularidades outrora apontadas e outras, agora constatadas,

[4] Art. 92. "Admitir, possibilitar ou dar causa a qualquer modificação ou vantagem, inclusive prorrogação contratual, em favor do adjudicatário, durante a execução dos contratos celebrados com o Poder Público, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação ou nos respectivos instrumentos contratuais...
Pena – detenção, de dois a quatro anos, e multa.

motivo pelo qual reforça-se a proposta anterior desta unidade técnica, constante às fls. 1627/1628 – vol. 9, acrescida daquela resultante do enquadramento proposto no item 0 desta instrução.

Relativas à Repactuação que a Infraero pretende conduzir

22. Nas planilhas de preços apresentadas para subsidiar a elaboração do 3º Termo Aditivo, a Infraero faz constar preços unitários e novas quantidades de serviços.

23. A análise da curva ABC revela que, **curiosamente**, **os principais itens da obra** – a título de exemplo tomamos os 5 primeiros itens da curva apresentada – **sofreram acréscimo de preço,** e, como também tiveram elevadas as suas quantidades, acumula-se nesses itens uma diferença, em desfavor da Administração, de cerca de R$ 8,6 milhões, se considerarmos como adequados os acréscimos de quantidades e de cerca de R$ 18,5 milhões, caso as quantidades não venham a ter suas necessidades comprovadas.

Item	Código	Descrição			Diferença I (B) - (C)		Diferença II (B) -(A)		Quantidade Atual	Preço Unitário Repactuado	Preço Total Repactuado (B)	Preço Total 2* - (C)
							Quantidade Inicial	Preço Unitário Inicial	Total Inicial (A)					
					6.602.917,48			17.231.641,00						
					263.808,38			(1.064.031,76)						
1	02.04.400.02	Transporte de Materiais de 1ª e 2ª categoria	M3K	32.805	468,000	0,91	29.852.975,88	44.419.449,89	1,06	47.084.616,88	40.421.699,40	
2	04.05.601.01	Camada de Rolamento com CBUQ Concreto Betuminoso Usinado à Quente, serviço acabado	M3	39	486,000	545,48	21.538.823,28	37.051,74	552,60	20.474.791,52	20.210.983,14	
				0,00			(26.490,40)					
3	03.03.101 07.17.101	Estrutura Metálica Aço SAC-41, fabr.armaz.transp.mont.insp.fiscal., incl.pint.primer epoxi intergart 670-1x100mc, ref.078/2185 cinza e interseal 1x100mc, ref.564/1004,bca. INTERNACIONAL ou equivalente	KG	1.287	610,000	14,58	18.773.363,80	1.285.793,10	14,58	18.746.863,40	18.746.863,40	
				477.213,29			1.733.623,34					
5	02.04.200.05	Escavação e Carga de Empréstimo, c/ fornecimento de terra	M3	2.733	789,000	5,05	13.805.634,45	2.982.583,07	5,21	15.539.257,79	15.062.044,50	
				1.264.388,05			629.009,86					
6	04.05.308	Pre-misturado a quente	M3	29.520,000		445,90	13.162.968,00	28.095,29	490,90	13.791.977,86	12.527.689,81	
				8.668.227,20			**18.503.752,04**					* (Quantidade Final x Preço Inicial)

Relativas à não regularização do BDI e sua representatividade no Contrato

24. À época da fiscalização do TCU em 2006, já haviam sido realizadas 17 medições de serviços, no valor total de R$ 73.619.656,01. Assim, para o cálculo do percentual de retenção sobre os futuros pagamentos, à época determinada pelo Ministro-Relator, calculou-se a repercussão do sobrepreço apurado na amostra sobre a parcela do contrato ainda a ser realizada, R$ 263.819.125,16. Observe-se que o valor original total do contrato era de R$ 337.438.781,17.

25. Como já mencionado, parte do sobrepreço é proveniente da incidência indevida de parcelas no BDI dos serviços referentes a "fornecimento e montagem de equipamentos/sistemas especiais" e a "serviços técnicos e profissionais". Comparando-se, para os serviços desses subgrupos, os valores contratados e os recalculados com a taxa de BDI corrigida, chegou-se a um sobrepreço que representava 7,84% do valor total pendente de medição para estes itens à época da realização da auditoria.

26. A Infraero, em nenhuma ocasião, ao longo desses quase dois anos de espera pelo TCU, apresentou justificativas para aceitação do BDI da empreiteira contendo tais irregularidades.

27. Agora, com a sinalização da Infraero em repactuar o contrato e celebrar aditivos, forçoso se faz mencionar, ainda que apenas para exemplificar, a representatividade, no novo valor do contrato, do percentual antes apurado.

28. Como a planilha ora apresentada ainda não retrata a situação final da obra, reportamo-nos aos documentos apresentados pela Infraero no último mês de fevereiro. Nela, o valor final da obra atinge o patamar de **R$ 425 milhões** (fl. 47 – Anexo 21). Aplicando-se 7,84% a esse número (dele descontado o valor já pago à época), encontraríamos mais de R$27 milhões. Evidentemente mais medições foram realizadas e serviços foram pagos, ou seja, para manter a

mesma forma de cálculo das retenções, também esses valores devem ser deduzidos do valor final do contrato. Entretanto, como o objetivo aqui é apenas exemplificar, podemos admitir que estamos tratando de uma representatividade, relativa **à irregularidade do BDI, superior a R$ 20 milhões.**

Relativas à tramitação processual

29. Pelos motivos expostos no item 0 supra, as análise das questões de engenharia não se mostram pertinentes neste momento.

30. Considerando que, ao longo do já mencionado histórico de infrutíferas documentações enviadas pela Infraero à Secob o processo permaneceu nesta unidade, continua pendente de atendimento o item 9.3.2 do Acórdão nº 1947/2007, para que a SECEX/ES proceda à análise dos argumentos apresentados para justificar os indícios de irregularidade n.º 3 a 17 do relatório da Fiscalização TCU 2006 (fls. 378-475. v.1) – relacionados aos editais de licitação Fases I e II, ao projeto básico/executivo, à fiscalização da obra, entre outros.

31. Nesse sentido, entendemos que, após a adoção das providências propostas por esta unidade técnica, o processo deve ser tramitado para aquela Regional, para a continuidade dos exames a ela atinentes.

CONCLUSÕES E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

32. Considerando que:

- na documentação analisada não constam elementos comprobatórios das origens dos preços de insumos (materiais, equipamentos e mão de obra) , bem como justificativas acerca das parcelas consideradas indevidas no BDI;
- permanece sem abordagem pela Infraero a irregularidade relativa à incidência indevida de componentes do BDI, e que isso representa um montante superior a R$ 20 milhões;
- a Infraero apresentou cronograma onde faz constar a intenção de **celebrar mais 3 aditivos** para a obra, sendo que o último deles será aprovado pela estatal **em 09 de janeiro de 2009;** e
- a cronologia de alguns fatos relativos à alteração de concepção estrutural da obra aponta que parte desta foi executada **sem projeto;**

33. Conclui-se:

- que as medidas administrativas determinadas por esta Corte, na tentativa de evitar a paralisação do empreendimento, estão sendo insuficientes para resguardar o Erário, e que nem mesmo propostas de repactuação possam ser suficientes, pois não se sabe sequer, pelo andar dos acontecimentos, qual valor total a obra terá ao seu final;
- pela persistência de situação com potencialidade de ocasionar prejuízos significativos ao Erário e configurar graves desvios aos princípios que está submetida a Administração Pública, determinantes a que esta Unidade Técnica reafirme as propostas constantes às fls. 1627/1628 - vol. 9, abaixo repetidas e acrescidas de outras, no seguinte teor:

a) determinar à Infraero:

a.1) com fulcro no art. 45 da Lei 8443/92, a adoção de medidas saneadoras das irregularidades apontadas nos processos 013.389/2006-0 e 012.904/2007-9, que infringem Princípio e Dispositivos da Lei nº 8666/93, dentre eles os arts. 7º, § 1º, 43,

inc. IV, art. 6, inc. IX, alíneas “a” a “f”, art. 66, e o art. 63, § 2º, inc. I, da Lei nº 4320/64;

a.2) com fulcro no art. 276, do RITCU, a suspensão cautelar das execuções, orçamentária e financeira do Contrato 067-EG/2004/0023, firmado entre a Infraero e o Consórcio Camargo Corrêa/Mendes Júnior/Estacon, até que o Tribunal decida sobre o mérito das questões suscitadas, nos termos do art. 45, da Lei 8443; e

a.3) informe ao TCU, no prazo de 15 dias, o nome completo, cargo/função, endereços profissional e residencial atualizados, dos técnicos orçamentistas que participaram da elaboração e da aferição, tanto das planilhas orçamentárias contratuais (inclusive aditivos), quanto das peças técnicas enviadas ao TCU, indicando, para cada um deles, as respectivas tarefas desempenhadas.

b) realização de audiência, com fulcro no art. 43, inciso II, da Lei n.º 8.443/92 c/c art. 250, inciso IV, do RI/TCU, dos Sr. Severino Pereira Rezende Filho, Diretor de Engenharia, e Mário Jorge Moreira, Gerente de Coordenação de Empreendimentos, e, posteriormente, aos técnicos mencionados no item I.c acima para apresentarem as suas razões de justificativa pelo descumprimento do item 9.4.4 do Acórdão 644/2007;

c) Comunicar ao Presidente da Comissão Mista de que trata o artigo 166, § 1º da Constituição Federal que as irregularidades inicialmente apontadas não foram elididas, e que a continuidade do empreendimento implica risco de dano ao Erário, enviando-lhes cópias da presente Instrução e daquela às fls. 1593/1655 – vol. 9 e do Acórdão que vier a ser proferido, juntamente com o Relatório e Voto que o fundamentarem, como subsídio à análise da conveniência e oportunidade de bloqueio das execuções física, orçamentária e financeira do Contrato 067-EG/2004/0023, firmado entre a Infraero e o Consórcio Camargo Corrêa/Mendes Júnior/Estacon para a execução das obras do Aeroporto de Vitória;

d) encaminhar de cópias da presente Instrução e daquela às fls. 1593/1655 – vol. 9, do Acórdão que vier a ser proferido, juntamente com o Relatório e Voto que o fundamentarem:

d.1) ao Ministério Público Federal para ajuizamento das ações que julgar cabíveis, em especial aquelas apontadas nos itens 0 a 0 desta Instrução;
d.2) aos interessados, assim como à Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária – INFRAERO, para as devidas providências; e
d.3) à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Defesa e ao Presidente do Congresso Nacional, alertando-os da persistência de situação com potencialidade de ocasionar prejuízos significativos ao Erário e configurar graves desvios aos princípios que está submetida a Administração Pública.

e) devolver à Infraero os anexos da documentação protocolada no Tribunal sob o nº 0000429139657;

f) encaminhar os autos à Secex/ES, para que proceda à análise dos argumentos apresentados para justificar os indícios de irregularidade n.º 3 a 17 do relatório da Fiscalização TCU 2006 (fls. 378-475. v.1) – relacionados aos editais de licitação Fases I e II, ao projeto básico/executivo, à fiscalização da obra, entre outros – ainda pendentes de verificação”

4. Em 4/7/2008, a Secob produziu mais uma instrução de fls. 1732/33, Anexo 22, tendo em vista o encaminhamento de nova documentação produzida pela Infraero e entregue pessoalmente a este Relator, pelo Exmo. Sr. Ministro de Estado da Defesa.

5. A Unidade Técnica assim se manifestou, **in verbis:**

> "Trata-se de análise da documentação produzida pela Infraero e entregue em mãos ao Ministro Relator, relativa ao Orçamento do Contrato 067-EG/2004/0023 – Obras do Aeroporto de Vitória, firmado entre a estatal e o Consórcio Camargo Corrêa/Mendes Júnior/Estacon, que a empresa pública apresenta como "Evolução do Contrato/Aditivos – Aeroporto de Vitória".
>
> 2. Tal documentação foi recebida em 03/07/2008 e é constituída por uma planilha de itens de serviços e seus respectivos preços e quantidades, sendo que esses elementos, nas colunas relativas aos terceiro, quarto e quinto aditamentos, referem-se a previsões da Infraero.
>
> 3. No histórico das fiscalizações e pareceres relacionados a essa obra, nota-se, em resumo, que os preços contratados estão 20% acima do mercado e os projetos enviados ao TCU não representam a obra que está sendo efetivamente executada, o que significa que há relevantes diferenças entre o objeto licitado e o que vem sendo construído. Apesar de o TCU ter solicitado à Infraero, há quase dois anos, o envio de projeto e orçamento atualizados, até a data atual a empresa não o fez.
>
> 4. A Infraero informou que os projetos de engenharia serão concluídos somente em janeiro de 2009. Isso demonstra que uma obra de grande vulto está sendo executada – e paga – sem ter seu projeto concluído.
>
> 5. O valor inicial do contrato foi de R$ 337 milhões, é há previsão de que supere R$ 420 milhões ao final.
>
> 6. Analisando a documentação, verifica-se, na página inicial, que a elaboração dos Projetos Executivos não está concluída e que, do novo Terminal de Passageiros, somente 60% foi elaborado.
>
> 7. Infere-se dessa informação que as quantidades relatadas para cada serviço listado na planilha não refletem a totalidade da obra, uma vez que apenas parte do projeto executivo foi concluído e que o projeto básico não representa a obra que efetivamente é executada.
>
> 8. Nesse contexto, não se entende como a Infraero pode assegurar confiança ao orçamento apresentado, considerando que 40% dos projetos executivos do TPS não foram elaborados ou concluídos, situação agravada pela menção de acréscimos intitulados "fatores supervenientes", os quais a estatal relaciona com documento que trata de *extrapolação de limites legais de aditamentos.* Noutras palavras, a previsão de valor da obra já vem acompanhada de uma sinalização de que os percentuais que a Lei 8.666/93 permite aos aditivos poderão ser superados, numa clara imprecisão do levantamento ora encaminhado.
>
> 9. Outra constatação permitida pelo documento é a de que a Infraero, no sentido oposto ao que já lhe fora determinado pelo Tribunal (Acórdão 1.947/2007-Plenário), qual seja, a repactuação de contrato para **redução de valores (RS 43,9 milhões),** não apenas deixa de tratar do assunto como ainda apresenta, em alguns itens, **preços superiores** até mesmo aos já apontados como superavaliados nas fiscalizações desta Corte.
>
> 10. Não se pode deixar de mencionar também algumas outras irregularidades para as quais a Infraero continua sem apresentar justificativas, a exemplo de incidência indevida de parcelas no BDI e da alteração de concepção estrutural parcialmente executada, medida e paga sem projeto.

Pelas razões expostas e, principalmente, pela não conclusão dos projetos executivos, com as correspondentes alterações do projeto básico, permanecem não saneadas as pendências apontadas nas fiscalizações e instruções anteriores, motivos pelos quais RATIFICAM-SE todos os itens da Proposta de Encaminhamento da Instrução constante às folhas 1666/1675 do volume principal, de 25 de abril de 2008."

6. Por fim, são trazidas informações atualizadas acerca das Obras do Aeroporto de Vitória, tendo em vista a presença de Analistas de Controle Externo desta Corte em fiscalização relativa ao Fiscobras 2008.

7. A equipe de fiscalização verificou que, desde a retomada da obra em Novembro/2007, apresentaram evolução física significativa os seguintes serviços: fundação em estaca hélice contínua do Terminal de Passageiros - TPS (100% concluída), pavimentação do Pátio de Aeronaves (em fase de imprimação) e remoção parcial da sobrecarga no Sistema de Pistas.

8. Constatou, ainda, que a execução da estrutura de concreto pré-moldado do TPS, serviço não previsto no contrato, evoluiu na proporção de 21% para 41% em relação as vigas e de 10,5% para 78 % em relação aos pilares desde o Levantamento de Auditoria realizado em 2007. Os referidos serviços continuam sendo medidos em outros itens da Planilha Contratual.

9. No que se refere aos Projetos Executivos das obras, a INFRAERO, mediante a CF n.º 2597/DE/2008, de 01/02/2008, determinou o cancelamento da autorização concedida ao Consórcio para a subcontratação da empresa Figueiredo Ferraz Consultoria e Engenharia de Projeto Ltda., responsável pela elaboração daqueles projetos.

10. Em que pese a determinação ter sido dirigida ao Consórcio em 12/02/2008 (CF n.º 22/EPVT/2008), não houve a interrupção da prestação dos serviços uma vez que na Medição n.º 39, referente ao mês de Março/2008, há registro de elaboração de Projetos Executivos (itens 01.03.500.01, 01.03.500.02 e 01.03.500.03).

11. Ainda a respeito da elaboração dos Projetos Executivos das obras do Aeroporto de Vitória, foi registrado que este serviço não foi concluído e mesmo parte dos projetos já apresentados será objeto de alteração devido a novas soluções de engenharia em estudo, denominadas "reengenharia", tais como: a concepção e o dimensionamento da macrodrenagem do empreendimento, a composição do pavimento do Sistema de Pistas (sub-base ou base de solo-brita), o tipo da fundação da Central de Utilidades – CUT (substituição de estacas trilho TR por estacas hélice contínua), entre outros.

12. Quanto à administração do contrato principal, foi constatada a existência de SERVIÇOS EXECUTADOS E NÃO MEDIDOS da 26ª Medição (Fevereiro/2007) à 41ª Medição (Maio/2008), que representam, a preços iniciais, o valor de R$ 5.671.695,27. Tal situação se deve ao fato de a totalidade dos quantitativos desses serviços constantes da planilha contratual já ter sido executada e medida. Somado a isso, foram executados serviços relativos à drenagem que não estão previstos na planilha contratual (sem quantidades e preços unitários definidos).

13. Outro fato de relevo refere-se ao 3º Termo Aditivo ora em andamento, já que a alteração dos quantitativos não contempla integralmente os serviços já executados e não medidos. Da mesma forma, os quantitativos previstos para os 4º e 5º Termos Aditivos, constantes do orçamento apresentado ao Tribunal pela Infraero, em 02/07/2008, não são suficientes para permitir a medição da totalidade dos serviços já executados.

É o Relatório.

VOTO

Aprecia-se, nesta oportunidade, processo de Levantamento de Auditoria, no âmbito do Fiscobras 2006, de responsabilidade da Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária, Infraero, que trata das Obras de Ampliação e Melhoramento do Complexo Aeroportuário de Vitória/ES.

2. De plano, reitero os termos inseridos em meu Voto, quando da apreciação deste mesmo processo na Sessão Plenária de 19/9/2007, portanto há quase um ano, que não houve no presente caso, em nenhuma de suas fases, proposta de paralisação das obras ora fiscalizadas, apesar de terem sido configuradas diversas irregularidades conforme disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2005, Lei nº 11.178/2005, em seu art. 102, § 1º, inciso IV, que trata de Irregularidade Grave com Paralisação (IGP).

3. Esta Corte de Contas tem sido extremamente transigente com os processos originários da Infraero, que apresentam, na sua maioria, os mesmos tipos de irregularidades que estão a proporcionar paralisações, atrasos e toda sorte de problemas que resultam em efeitos nefastos nas economias estaduais e, de conseguinte, na economia nacional.

4. Importa lembrar que as empresas construtoras, organizadas em Consórcios, têm sido as responsáveis pelas paralisações unilaterais dos empreendimentos, não só no caso em apreço, no Aeroporto de Vitória/ES, como também aconteceu no Aeroporto de Goiânia/GO, processo no qual também sou o Relator. Nestas fiscalizações, tanto as empresas, quanto a Infraero, não lograram êxito em esclarecer os questionamentos desta Corte nas diversas etapas processuais que se arrastam há quase dois anos.

5. Nunca é demais repetir que, quando do deferimento da Medida Cautelar, em 02/10/2006, o Exmo. Sr. Ministro Valmir Campelo, com zelo e espírito público, determinou a continuidade das obras, não obstante as diversas irregularidades apontadas pela Equipe do TCU, durante a fiscalização, a fim de evitar que os serviços, extremamente importantes para o Espírito Santo, como também para o Brasil, sofressem algum tipo de interrupção.

6. Naquela oportunidade, o então Ministro-Relator asseverou que "os indícios de irregularidades apurados seriam suficientes para propor a paralisação da obra, mas considerando a importância socioeconômica do empreendimento, propõe a equipe, alternativamente à paralisação, a emissão de medida cautelar no sentido de ser determinada à Infraero a retenção de parte dos próximos pagamentos, a perdurar até que a entidade e o consórcio executor apresentem as demonstrações da compatibilidade das composições de custos unitários dos itens que compõem 80% da Curva ABC e que o Tribunal se manifeste definitivamente sobre a adequabilidade dos preços praticados no Contrato 067-EG/2004/0023."

7. Infelizmente, constato que foi em vão o esforço de Sua Excelência, bem como o esforço desta Corte de Contas em tentar manter em andamento a obra com tantas irregularidades que só se avolumaram ao longo do tempo, conforme comentarei adiante.

8. Ao longo de praticamente dois anos, não se obteve êxito em esclarecer pelo menos parte dos questionamentos feitos pelas equipes técnicas do TCU, uma vez se constatou a constante tentativa de apenas desviar o foco dos pontos levantados pelas áreas técnicas desta Corte.

9. No Relatório que apresento acima, o qual adoto na sua totalidade como minhas razões de decidir, estão bem claras as diversas etapas que constituíram o presente processo de construção da obras do Aeroporto de Vitória, tendo sido constatadas uma série de irregularidades que macularam o empreendimento desde seu início.

10. Já na concessão da Medida Cautelar, (fls. 484/488, Vol.2), foram apontadas as seguintes irregularidades:

a) sobrepreço;
b) superfaturamento;
c) inadequação do Projeto Básico, com significativas alterações;
d) exigências de qualificação técnica indevidas;
e) falta de disponibilização do Projeto Básico aos licitantes que participaram da fase de habilitação;
f) ausência de divulgação, previamente à fase de habilitação, dos critérios de avaliação das propostas técnicas;
g) adoção de modalidade de licitação não prevista na Lei nº 8.666/1993;
h) adoção de critérios de aceitabilidade de preços unitários e global sem a devida justificação técnica e com desrespeito à Lei nº 8.666/1993;
i) ausência de critérios objetivos e mensuráveis para a avaliação das propostas técnicas;
j) adoção de critério para a fixação da nota de preços que, na prática, estabeleceu preço mínimo, frustrando o caráter competitivo da licitação;
k) ausência de fixação de limites para subcontratação;
l) permissão para pagamentos diretos a subcontratados;
m) pagamentos a empresa com certidão de regularidade junto ao INSS vencida;

n) subcontratação da empresa autora do Projeto Básico para a execução do Projeto Executivo;

11. Como já mencionei, esta Corte, desde o início deste Levantamento de Auditoria, procurou contribuir para o regular andamento das obras, apesar da existência das mencionadas irregularidades, como restou comprovado nas várias oportunidades de atuação deste Relator, como também do Exmo. Sr. Ministro Valmir Campelo, quando proferiu a aludida Medida Cautelar, na qual foi determinado à Infraero que promovesse a retenção de valores correspondentes a 13,12% sobre o valor de cada medição das obras e a 7,84% relativos a serviços de "Equipamentos Especiais" e "Serviços Técnicos e Profissionais".

12. Após o referendum por este Plenário das retenção cautelar de valores, em função da existência de sobrepreço/superfaturamento e incidência indevidada de parcelas do BDI para os serviços referentes a "fornecimento e montagem de equipamentos/sistemas especiais" e a "serviços técnicos e profissionais", inúmeras foram as oportunidades oferecidas à Infraero para que a empresa pudesse justificar os preços praticados.

13. Resumidamente, a cronologia desses fatos demonstram a transigência deste Relator, como também do Tribunal, para com a Infraero e Consórcio, senão vejamos:

- em 02/10/2006, concedida a Medida Cautelar, sem proposta de paralisação do empreendimento, não obstante a existência de determinação legal (LDO 2005) para paralisar obras quando da ocorrência de tais irregularidades;
- em 04/10/2006 foi homologação pelo Plenário a Medida Cautelar concedida e iniciadas as realizações de oitiva e audiências;
- em 10/10/2006 foi interposto agravo pelo Consórcio, cujo provimento foi negado em 08/11/2006;
- em 22/02/2007 foi realizada diligência à Infraero para esclarecimento das irregularidades levantadas no processo;
- em 05/03/2007, cinco meses após a adoção da Medida Cautelar, a Infraero respondeu à diligência, assinada pela então Diretora de Engenharia da empresa, fato que está a apontar para uma falta de informação acerca dos orçamentos e projetos das obras;
- em 04/04/2007 foi apresentada instrução da Secob (fls. 708/760, vol. 3) que concluiu pela não-elisão, tanto pela Infraero quanto pelo Consórcio, das irregularidades apontadas no Relatório de Auditoria; e que ambas tentaram, com suas argumentações, desviar o foco das irregularidades;
- em 10/04/2007 foram entregues as razões de justificativa da então Diretora de Engenharia da Infraero, bastante similar às justificativas apresentadas pela mesma diretora, cerca de 40 dias antes, em noma da Infraero;
- em 20/04/2007 houve a paralisação unilateral das obras pelo Consórcio;
- em 21/05/2007 foi proferido Despacho deste Relator dando nova oportunidade à Infraero para sanear em definitivo os autos, trazendo justificativas para os custos de 29 serviços listados naquela oportunidade ou procedesse os ajustes na Planilha de Orçamento como inicialmente solicitado por esta Corte;
- em 25/5/2007 foi solicitado por um dos Advogados do Consórcio que fosse facultada ao Consórcio a apresentação de razões de justificativa e de Estudo Técnico, no prazo de não mais que cinco dias, para justificar os preços praticados;
- em 27/06/2007 foram protocolizadas no TCU as referidas razões de justificativa, acompanhadas de Estudo Técnico (Vol. 4), somente 33 dias após o encontro de 25/5/2007;
- em 25/7/2007, foi apresentada nova instrução da lavra da Secob, (fls.1197/1259, Vol. 5), na qual se concluiu pela necessidade da promoção

de repactuação dos preços visando à redução de R$ 43,9 milhões e à exclusão das rubricas indevidamente computadas nas taxas de BDI;

- em 19/09/2007, foi prolatado o Acórdão nº 1947/2007-TCU-Plenário, que manteve a Medida Cautelar; facultou à Infraero utilizar-se de garantias suficientes oferecidas pelo Consórcio visando à realização de pagamentos retidos, até que fosse o presente processo apreciado em seu mérito;
- em 17/10/2007 foram apreciados Embargos de Declaração contra o Acórdão nº 1947/2007-TCU-Plenário, dando-se provimento parcial ao recurso, atribuindo-se nova redação e nova numeração ao Acórdão recorrido. Na oportunidade foi prolatado o Acórdão nº 2174/2007-TCU-Plenário;
- em 05/12/2007 foram apreciados Embargos de Declaração contra Embargos de Declaração, onde se constatou o caráter eminentemente procrastinatório do recorrente, o Consórcio Camargo Corrêa /Mendes Júnior/Estacon. O Acórdão nº 2167/2007-TCU-Plenário ratificou o aresto anterior proferido por esta Corte;
- em 12/12/2007 há nova análise da Secob, a respeito de documentação enviada pela Infraero acerca de preços das obras, na qual houve conclusão, novamente, pela inconsistência dos números apresentados;
- em 17/01/2008 por Despacho, determinei à Secob que produzisse nova análise e parecer conclusivo, visando à apreciação destes autos pelo Plenário, haja vista o encaminhamento, pela Infraero, de novas metodologias utilizadas para composição de preços unitários da obra;
- em 25/01/2008 foi realizada reunião entre representantes da Infraero, Ministério da Defesa, TCU e Casa Civil da Presidência da República, na qual foi confirmada por integrantes da Auditoria Interna da Infraero, ratificada por Assessor da Presidência daquela empresa pública, a execução de obra diversa daquela que havia sido licitada, em função da inexistência de projeto executivo para o Terminal de Passageiros (TPS), caracterizando-se eventual fraude. Ademais confirmou-se a prática de "quimica" quando do faturamento dos serviços que vinham sendo realizados no Terminal de Passageiros, isto é, pagamento de faturas de serviços realizados sem cobertura contratual, mas utilizando-se serviços previstos no oraçamento licitado, sem que estes últimos tenham sido realizados, para futura compensação;
- em 28/01/2008, produzida instrução na Secob dando conta que seriam suspensas as análises técnicas de preços, uma vez que não se pode analisar preços de uma obra sem projeto definido claramente;
- em 28/02/2008, em novo despacho que proferi nos autos, determinando à Secob que promovesse a análise de documentos enviados pela Infraero (fl. 1581, Vol. 6), visando à sua apreciação pelo Plenário desta Corte;
- em 18/03/2008 foi realizada outra reunião em meu Gabinete, que contou com a presença de representantes da Infraero, da Casa Civil da Presidência da República, do Ministério da Defesa, da Secob e de minha assessoria, nova oportunidade foi dada à estatal para, no menor prazo possível, encaminhar ao TCU os elementos dos projetos, os orçamentos e detalhamento das planilhas de custos;
- em 27/03/2008, nova e didática instrução da Secob (fls. 1593/1656), ratifica a existência de diversas irregularidades e conclui pela existência de situação com potencialidade de ocasionar significativos danos ao Erário, uma vez que foram descumpridos princípios fundamentais que regem a Administração Pública, conforme art. 37 da Constituição Federal;

- em 22/04/2008 a Infraero trouxe ao TCU, mais um conjunto de documentos, mas já visando ao aditamento do contrato em análise, sem justificar o que se questionava há um ano e meio;
- em 25/04/2008, em nova instrução, transcrito no Relatório acima, a Secob demonstra ser impossível uma análise razoável do empreendimento, o qual não tem ainda os projetos concluídos, e que, existe intenção de serem celebrados mais 3 aditivos contratuais, sendo que o último deverá ser aprovado pela Infraero em 9/1/2009. Ficou demonstrado que há execução de obra sem projeto, conforme fls. 1677/1681, vol. 9;

14. De se destacar o tempo decorrido entre o conhecimento pela Infraero da audiência determinada no âmbito da Medida Cautelar e a resposta da empresa, o que está a apontar para a inexistência de informações por parte daquela empresa pública sobre os orçamentos das obras em análise, e a ratificar a declaração da então Diretora de Engenharia da Infraero, segundo a qual a Infraero não detinha conhecimento acerca do orçamento das obras do Aeroporto de Vitória, adiante transcrito.

15. De fato, não só desconhecia o orçamento do empreendimento, fator imprescindível para se iniciar uma licitação de obra pública, (art. 7º, § 2º, incisos I e II da Lei de Licitações), mormente quando se trata de obra do porte da que ora se analisa, como também desconhecia-se qual o projeto que seria executado, consoante se constatou neste processo, ao longo de praticamente dois anos de envios, reenvios, pedidos de prorrogações de prazos, informações inconsistentes, estudos técnicos incongruentes e orçamentos não-reais.

16. Como consignado no Relatório precedente, foram realizadas, naquela oportunidade, a oitiva do Consórcio contratado, bem como as audiências dos responsáveis junto à Infraero, estas com grande atraso no atendimento por conta de sucessivos pedidos de prorrogação de prazos, sempre acatados por esta Corte, a fim de proporcionar aos gestores o mais amplo direito à defesa e ao contraditório. Neste particular, deve-se destacar a entrega das razões de justificativa da ex-Diretoria de Engenharia da Infraero, somente em 10/04/2007, mais de cinco meses após a notificação acerca da concessão da Medida Cautelar.

17. Causou-nos espécie, ainda, as declarações da então Diretora de Engenharia da Infraero, Sra. Eleuza Terezinha Manzoni dos Santos Lores, quando da apresentação de suas razões de justificativa, quando asseverou, no que concerne a preços, que este Tribunal já tinha sido respondido pelo Consórcio, pois estes seriam os custos que deveriam ser aceitos como fidedignos. Transcrevo, conforme fls.663/4, Vol.3, **ipsis litteris**:

> "Mediante consulta aos autos do TC 013.389/2006-0, constata-se que a defesa dos preços praticados no bojo do Contrato n.º TC 067-EG/2004/2003, com vistas a demonstrar a sua compatibilidade aos do mercado concorrencial já foram submetidas ao Tribunal de Contas da União. No site daquele órgão de controle apura-se que em 03 de janeiro de 2007, sob o cadastro número 0425931705, protocolou-se as alegações de defesa concernentes aos preços praticados pelo Consórcio Camargo Corrêa / Mendes Júnior / Estacon (...) Observa-se que o conhecimento nato do preço formulado, o material comprobatório das cotações de insumos, da mão-de-obra especializada a ser utilizada, das condicionantes de execução previstas no planejamento das obras e, em especial da expertise sobre as produtividades e alocação dos equipamentos disponíveis, somente pode ser indicadas com precisão pelo autor daquele orçamento, ou seja, a formulada pela então licitante. Assim, a fidedignidade dos preços unitários contratados pode ser acolhida como a apresentada pelo Consórcio Camargo Corrêa / Mendes Júnior / Estacon. (...) Salienta-se contudo que o universo submetido ao Tribunal pelo Consórcio não atinge a curva ´abc´ dos 80% dos itens mais representativos em valor, mas tão somente

> aqueles refletidos pela Secob, ou seja pouco mais de 40%. Para se permitir o julgamento integral, determinou a Infraero ao Consórcio que apresentasse as composições e comprovações remanescentes. Assim, dada a impossibilidade da análise conjunta e concomitante de toda a curva requerida, e para não comprometer ainda mais a emissão do parecer conclusivo da Corte, espera-se o acolhimento de parte da diligência. Ainda neste mês, serão submetidas as novas composições de preço contratadas." (grifei)

18. Tais assertivas já seriam graves o suficiente para determinar a paralisação do empreendimento, pela prática de Irregularidade Grave, conforme determina a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO.

19. Já em 04/04/2007, a Unidade Técnica responsável pela análise do orçamento que apresentava sobrepreço/superfaturamento constatou que os elementos apresentados pela Infraero e pelo Consórcio não tinham sido suficientes para sustar a medida cautelar nem modificar o percentual dos valores retidos cautelarmente.

20. Ainda assim, em maio de 2007, a fim de evitar qualquer prejuízo ao andamento das obras, proporcionei a oportunidade de a Infraero se manifestar novamente sobre a matéria, por meio de Despacho (fls. 909/912, V. 3), para que pudesse justificar ou ajustar os preços praticados nas obras do Aeroporto de Vitória, sempre tendo em vista a necessidade de se obter um orçamento para as obras e serviços a preços compatíveis para o empreendimento, e observados parâmetros básicos determinados por esta Corte, a saber:

> "As composições apresentadas deverão possuir nível de detalhamento adequado e suficiente para análise, indicando minuciosamente os equipamentos, materiais e mão de obra empregados para cada serviço. Os custos horários de equipamentos e mão de obra, bem como os preços de insumos que estiverem acima dos constantes do Sinapi e/ou Sicro, deverão ser devidamente justificados. A utilização de coeficientes, unidades e fatores de produção diversos dos utilizados nas composições de custo unitário do Sinapi, Sicro e TCPO Tabelas de Composições de Preços de Obras -também devem ser objeto de justificativas, bem como a utilização de materiais, mão de obra e equipamentos que não constam dos citados sistemas de referência de preços.
>
> Todos os materiais e equipamentos instalados no aeroporto cujos preços não constem do Sinapi ou Sicro deverão vir acompanhados de orçamento do seu fornecedor, bem como de declaração, por escrito, do Deptº de Engenharia da INFRAERO, de que efetuou a devida aferição dos preços ali constantes, e que assume a responsabilidade pelas informações ali prestadas." (grifei)

21. No entanto, confirmou-se, a partir dessa data, a inexistência de um orçamento preparado pela Infraero, à época da Licitação, que pudesse detalhar o custo do empreendimento, ou seja, constatou-se que era real a assertiva da então Diretora de Engenharia da estatal, segundo a qual somente o Consórcio contratado tinha condição de apresentar os preços da obra, uma vez que ele detinha o orçamento do empreendimento (fl. 1610, Vol.9). Em outras palavras, houve licitação sem obediência aos princípios básicos determinados pela Lei.

22. O que se constatou ao longo deste processo de fiscalização foi uma constante tentativa de serem justificados sobrepreços e superfaturamentos ocorridos por inexistência de planejamento e pela execução das obras sem os indispensáveis Projetos Básico e Executivo, como será comentado adiante, e conforme claramente exposto pela Secob e transcrito no Relatório precedente.

23. Cumpre esclarecer, também, que o próprio Consórcio, a despeito da afirmação da ex-Diretora da Infraero de que este seria o único detentor do orçamento e formador dos preços do empreendimento, não logrou êxito em esclarecer os questionamentos feitos por esta Corte de Contas, não obstante a oportunidade que lhe foi dada em 25/5/2007, quando foi solicitado a este Relator vista dos autos e pedido de nova manifestação, a qual, no entanto, demonstrou ser trabalho desprovido da necessária qualidade técnica para justificar os custos das obras.

24. De se lembrar que, em que pese o esforço deste Tribunal para se evitar a descontinuidade das obras, já naquela data, (25/5/2007), quando formulado o pedido de vista pelo Consórcio, as obras já haviam sido paralisadas unilateralmente pelo Consórcio, em 20/04/2007, sob a alegação de que a retenção cautelar de valores teria provocado o desequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

25. Em 19/09/2007, o Plenário desta Corte prolatou o Acórdão nº 1.947/2007, que, dentre outras medidas, manteve a Medida Cautelar adotada em 02/10/2006, determinou a repactuação dos preços entre a Infraero e o Consórcio, com vistas à redução de R$ 43,9 milhões de sobrepreço e a realização de ajustes no BDI do empreedimento, além de ter proporcionado à Infraero a realização de estudos visando à substituição das retenções financeiras por eventuais garantias a serem oferecidas pelo Consórcio, sempre com o intuito de evitar qualquer paralisação do empreendimento.

26. O Acórdão mencionado no item anterior, foi ajustado pelo Acórdão nº 2.174/2007-TCU-Plenário, que, em 17/10/2007, deu provimento parcial a Embargos de Declaração opostos pela Infraero e pelo Consórcio, quando, novamente, em uma demonstração clara de boa-vontade e com o intuito de contribuir com o regular andamento das obras – ainda que eivadas de irregularidades – proporcionou à Infraero que adotasse providências visando à regularização dos preços, orçamentos, ao tempo em que, poderia substituir a retenção cautelar por garantias a serem oferecidas pela Contratada, desde que suficientemente abrangentes e idôneas, as quais pudessem assegurar o ressarcimento do débito até o valor de R$ 43,9 milhões.

27. No entanto, notou-se que todo o esforço da Corte para evitar a paralisação do empreendimento era em vão, sem embargo de a própria Lei de Diretrizes Orçamentárias – Lei nº 11.178/2005 (art.102, § 1º, inciso IV) prever a paralisação de empreendimento no qual se constate a prática de irregularidades graves.

II

28. Passando à atual fase de análise processual, foram ratificadas as irregularidades e dúvidas levantadas desde a concessão da Medida Cautelar, constatando-se que as obras e serviços em tela estão sendo realizados sem os requisitos mínimos para seu início, uma vez que foram verificadas irregularidades graves na confecção dos projetos, conforme apontado pela Unidade Técnica, porquanto, como já mencionei, em 25/01/2008, em reunião havida entre técnicos do TCU, da Casa Civil da Presidência da República, do Ministério da Defesa e da Infraero, confirmou-se a realização de obras que não refletiam a realidade dos projetos levados à licitação pela Infraero. Há, então, uma obra licitada e outra obra real, em andamento.

29. A obra real baseada em um projeto diferente do licitado, inacabado e sem se ter, ainda, a noção exata de seus custos, estava sendo paga de forma irregular, com faturamento de serviços da obra licitada, como constatado pela Unidade Técnica do TCU. Tal prática, conhecida no jargão da engenharia como "química" consiste em realizarem-se pagamentos de serviços novos, sem cobertura contratual, fora do projeto originalmente licitado, utilizando-se para faturamento outros serviços, estes sim, constantes da planilha de preços original, sem a respectiva execução destes últimos, para futura compensação. Trata-se, evidentemente, de irregularidade gravíssima.

30. Ainda assim, após a aludida reunião de 25/01/2008, ficou acertado que a Infraero deveria concluir o Projeto Executivo da obra real para posterior envio ao TCU, em 08/01/2008, com os respectivos orçamentos ajustados.

31. Ocorre que, consoante apurado pela Unidade Técnica, a nova documentação trazida aos autos em 26/02/2008, novamente, não logrou esclarecer os questionamentos feitos por este Tribunal ao longo de quase dois anos de discussões deste processo, como transcrito no item 31/56 do Relatório acima, em que pese ter sido afirmado, na correspondência protocolizada junto a este Tribunal pela Infraero, que as composições de preços e planilha contratual refletiriam a realidade do empreendimento de Vitória, muito embora tenham sido calcadas em informações de projetos que ainda se encontram em fase de elaboração.

32. Com efeito, não se pode garantir que as obras terão o andamento e o custo esperados para um empreendimento do porte e da importância do ora discutido, sem que os projetos estejam totalmente concluídos, pois é sabido que esses projetos, certamente, alterarão o empreendimento.

III

33. No que tange aos custos analisados mais recentemente pela Secob, quando da apresentação dos últimos documentos pela Infraero, na realidade, constata-se que houve aumento de R$ 69 milhões, além dos R$ 43,9 milhões questionados na medida cautelar, quando se compara as amostras das partes "A" da Curva ABC original, a qual relacionava 95 serviços totalizando R$ 270,8 milhões e a nova Curva ABC que teve relacionados 121 serviços na mesma parte "A" e totaliza R$ 339,8 milhões.

34. Novamente foram trazidas mais dúvidas ao presente processo. Até porque, como se levantou nas diversas fiscalizações realizadas junto ao empreendimento, o potencial Projeto Executivo estaria alterando de forma substancial o Projeto Básico licitado, uma vez que foram feitas modificações profundas no que estava previsto originalmente, sem os adequados estudos de viabilidade técnica e econômica, as quais já demonstram um aumento de cerca de R$ 90 milhões para o empreendimento, antes mesmo da conclusão desse projeto.

35. Tais fatos, aliados às análises produzidas no âmbito do Fiscobras de 2007, objeto do TC 012.904/2007-9, apenso a este processo, nos levam à conclusão de que as irregularidades apontadas nos itens 19, 20 e 21 daquela instrução (fls. 53/68, Vol. Principal) agravaram ainda mais a situação das obras do Aeroporto de Vitória, uma vez que houve celebração de Termo Aditivo (TA nº 114-EG/2006-0023, de 14/3/2007), que incluiu serviços em substituição a outros constantes da planilha original, sem a supressão desses últimos, configurando-se em irregularidade grave a ser objeto de argüição.

36. Ademais, ratificaram-se as falhas de projeto, execução de serviços sem cobertura contratual, falta de formalização contratual para substituição da solução construtiva do Terminal de Passageiros, dentre outras.

IV

37. Como já mencionei em outra oportunidade nestes mesmos autos, quando relatei Embargos de Declaração opostos pelo Consórcio contra Embargos de Declaração, muito embora não haja custo pecuniário aos seus jurisdicionados, os processos em andamento nesta Corte têm um custo pela utilização de seu corpo técnico, como também por toda uma estrutura que se coloca à disposição para analisar processos, inclusive o tempo dos Ministros do Tribunal que avaliam e julgam diversos processos de grande importância para a Nação.

38. Nessa linha, a situação se agrava, como mencionou a Unidade Técnica, quando esta Corte está há cerca de dois anos se pronunciando, somente nestes autos, orientando a empresa jurisdicionada e questionando temas que deveriam ser esclarecidos de pronto por parte da Infraero, além de já deverem estar absorvidos pelo corpo técnico daquela empresa pública.

39. O descumprimento de decisões deste Tribunal fica patente, quando a Infraero insiste em tentar demonstrar que não se aplicam os referenciais do Sicro e do Sinapi em orçamentos de aeroportos, ao mesmo tempo em que não justificam a elaboração de orçamentos de serviços e equipamentos típicos de aeroportos, quando estes não estão contidos nos dois sistemas referenciais mencionados. Nesse sentido, o item 9.4.4 do Acórdão nº 644/2007-TCU-Plenário, de 18/04/2007, assim dispôs:

> "9.4.4. na elaboração de orçamentos de serviços e equipamentos típicos de aeroportos, para os quais não exista referência de preços nos sistemas usualmente adotados (SICRO e SINAPI), ou para os quais não seja possível ajustar as composições de preços dos sistemas usualmente adotados às peculiaridades das obras aeroportuárias, que sejam guardados registros das cotações de preços de insumos efetuadas e justificadas as composições adotadas, com elementos suficientes que permitam o controle da motivação dos atos que fundamentaram os preços unitários dos insumos e dos serviços que integram o orçamento, devendo, ainda, o orçamento identificar os responsáveis por sua elaboração e aprovação;" (grifou-se)

40. Destarte, há que se chamar em audiência, todos quantos deram margem a descumprimentos de decisões desta Corte, já que não há fundamentação técnica para os preços que deverão integrar os aditivos contratuais, como também não foram identificados os responsáveis pela realização dos

orçamentos, em que pese a multicitada declaração da ex-Diretora de Engenharia de que o orçamento seria de conhecimento exclusivo do Consórcio.

V

41. Antes de concluir, entendo oportuno levantar uma questão que está há muito tempo sendo debatida nesta Corte, sem que as entidades que respondem pelo planejamento e execução da grande maioria das obras públicas do Brasil, tragam soluções minimamente aceitáveis para a boa e regular gestão dos recursos públicos do nosso País, qual seja: pode-se iniciar um empreendimento do porte do que está em andamento em Vitória sem projetos concluídos, ou mesmo, minimamente aceitáveis e definidos?

42. Pergunta-se, ainda, se é razoável que se mude a concepção de empreendimentos, ao longo do andamento das obras, sem um estudo de viabilidade técnica, sem a regular aprovação, sem regularização de projetos, sem licitação e a posterior homologação do vencedor das obras?

43. Foi o que se verificou no presente caso, com a constatação de falta de zelo para com a gestão da coisa pública, o que proporciona, inexoravelmente, atrasos e aumento de custos no empreendimento, em descumprimento a um artigo fundamental de nossa Constituição Federal, qual seja:

> "Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
> ..."

44. As obras do Aeroporto de Vitória conseguiram, a uma só vez, desrespeitar os cinco princípios fundamentais que estão descritos no art. 37 da Carta de 1988. Desconheço se nesta Corte já houve análise de situação semelhante. Tal fato remete-me a Voto do eminente Ministro Marcos Vilaça, quando relatou processo que tratava de obras sob a responsabilidade do então DNER. Disse então Sua Excelência: "dê-se ordem ao caos".

45. A primeira irregularidade grave verificada neste empreendimento foi a falta de projetos para a sua realização. Posteriormente constatou-se a inexistência de orçamento que pudesse nortear a realização das obras, conforme fls.1610, Vol.9. A inexistência de orçamento foi motivo de diversas diligências e aberturas de prazos por este Relator para que a Infraero pudesse justificar seus atos, atitudes que se mostraram ineficazes.

46. Ocorre que, exatamente por total falta de um histórico de preços unitários e mesmo de um orçamento que pudesse refletir o empreendimento, a Infraero não conseguiu, ao longo de quase dois anos, justificar os preços praticados na obra. Houve casos em que foram apresentados diversos custos para o mesmo serviço!

47. Importa tecer um breve comentário sobre algumas contradições encontradas ao longo das análises da Secob, como é o caso do serviço "Operação e Manutenção do Canteiro" que estava na 26ª posição na parte "A" da Curva ABC, no valor de R$ 2,7 milhões, passou para R$ 4,8 milhões, ou seja para a 16ª posição, com acréscimo de 75,8%, justificado pelo aumento do quantitativo do serviço de 36 para 60 meses, ou seja, o prazo da obra foi aumentado para 5 anos. Ao mesmo tempo, a justificativa dada para a mudança de solução estrutural do Terminal de Passageiros, originalmente prevista, seria para dar maior celeridade às obras.

48. No item "Movimentação de Terra", só para trazer ao Voto outro exemplo, houve aumento de seis vezes se comparados os preços antigos com os preços novos apresentados pela Infraero, tendo saltado de R$ 891 mil para R$ 5,4 milhões, mesmo que os serviços relacionados a transporte tenham sido apropriados em outras partes do orçamento e representem mais de R$ 49 milhões. Há que se ter maiores explicações sobre tais fatos, embora não se veja, depois de tanto tempo, como lograr êxito nessa tarefa.

49. Disso tudo decorrem, inexoravelmente, o sobrepreço e superfaturamento apurados nas auditorias levadas à cabo por equipes técnicas desta Corte.

VI

50. Só os fatos concernentes à falta de projetos e à falta de orçamento, como já mencionados à exaustão nestes autos, seriam suficientes para a determinação da paralisação das obras, conforme dispõe a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO 2005) uma vez que atentam gravemente contra os princípios fundamentais que regem a licitação de obras públicas.

51. Mencione-se, ainda, que nos últimos dias notícias falaciosas têm sido plantadas na mídia, procurando passar à sociedade a imagem de que este Tribunal estaria com a intenção de promover a paralisação de diversas obras de grandes aeroportos administrados pela Infraero, fato que poderia inviabilizar o crescimento do Brasil, conforme publicado, inclusive no que concerne à realização da Copa do Mundo de Futebol em 2014.

52. Foi dito que o corpo técnico do TCU, segundo fonte da Infraero, não teria conhecimentos acerca de obras aeroportuárias e que os sistemas Sicro e Sinapi não podem ser usados em aeroportos, já que tais obras teriam características especiais. Deixou-se de mencionar, no entanto, que grandes obras de aeroportos estão sendo realizadas ao arrepio da Lei, descumprindo-se princípios primários que regem a Administração Pública, máxime no que tange à realização de licitações. Além disso, não se mencionou nas aludidas reportagens, que as obras estão em andamento sem que os respectivos projetos estejam concluídos, ou pelo menos, minimamente estudados para evitarem-se surpresas de toda sorte, e que, certamente, tais irregularidades acabam por desembocar em sobrepreços, superfaturamentos e outros desvios, como o caso de utilização indevida de BDI. Deixou-se de mencionar, também, que no empreendimento de Vitória estão construindo sem cobertura contratual.

53. Com efeito, não é o Tribunal que está propondo tais paralisações.

54. Embora não seja parte do escopo do presente processo, trago à colação exemplo de inércia na realização de obra pública: todos hão de convir que a licitação do Terminal de Passageiros 3 (TPS 3) de Guarulhos, que se arrasta há cerca de quatro anos, está a merecer comentários, porquanto ao longo desse período o processo licitatório não caminha por falta de um planejamento adequado. Naquele processo, que tive oportunidade de relatar, foi constatada numa assentada, a prática de superfaturamento da ordem de R$ 100 milhões de reais somente em custos relativos a pavimentações, sem contar na baixísssima participação de empresas no primeiro certame licitatório para uma obra originalmente orçada em mais de R$ 1 bilhão.

55. Parece-me que, diferentemente do que foi noticiado, na verdade, a Infraero carece de um corpo técnico para enfrentar os desafios que lhe são impostos.

56. Houvesse uma ação mais consentânea com a boa gestão da coisa pública e, certamente, todos os questionamentos feitos pelo TCU, seja por meio da Secob ou por meio da Secex/ES, ou ainda, diretamente por este Relator, já deveriam ter sido respondidos de forma tempestiva, dentro da mais alta técnica e seguindo os princípios ínsitos no art. 37 da Constituição Federal.

57. A fim de ratificar a intenção e o dever desta Casa em não transigir com os princípios do art. 37 da Carta Magna, destaco, para exemplificar a baixa qualidade das justificativas apresentadas no decorrer deste processo, tanto por parte da Infraero quanto pelo Consórcio, a tabela apresentada à fl. 1254 do Vol. 5 destes autos, que trata de composição de preços de Pontes de Embarque, que trazem no seu bojo rasuras, trechos com adendos e emendas manuscritas e sem papel timbrado da origem dos preços. Além disso, na mesma linha, foram apresentadas composições de custos unitários de serviços básicos de obras civis, como emboço de paredes, que estavam em branco, sem detalhamento, apenas com o valor final de seus custos. Tais práticas, naturalmente, devem ser condenadas com veemência por este Tribunal.

58. Consigno, finalmente, que, apesar de todo o exposto neste Voto e nas análises das Unidades Técnicas, pode-se dar prazo, ainda, para a entrega do Projeto Executivo final, previsto para novembro de 2008.

Ante o exposto, cumprimentando os servidores das Secex/ES, Secob e de meu Gabinete pelo trabalho produzido, Voto por que este Tribunal adote o Acórdão que trago à elevada apreciação deste Plenário.

Sala das Sessões, em 13 de agosto de 2008.

RAIMUNDO CARREIRO
Ministro-Relator