

TC 017.201/2015-2

Tipo: Solicitação do Congresso Nacional.

Unidade jurisdicionada: Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero).

Responsável: Antônio Gustavo Matos do Vale, Presidente da Infraero.

Procurador: Lilian Macedo Novais (OAB/DF 29.511).

Solicitante: Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados.

Proposta: mérito.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional originada do Ofício 204/2015/CFFC-P, de 15/7/2015 (peça 1), por meio do qual o Exmo. Sr. Deputado Vicente Cândido da Silva, presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara de Deputados, encaminha a Proposta de Fiscalização e Controle 3, de 2015 (PFC) (peça 1, p. 2-4).
2. O documento encaminhado, de autoria do Deputado Federal Flavio Augusto da Silva, requer a realização de fiscalização na Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero) para examinar possíveis irregularidades na contratação direta da consultoria Falconi Consultores de Resultados, anteriormente denominada Instituto de Desenvolvimento Gerencial S.A. (INDG) (Termo de Contrato 120-ST/2012/0001).
3. A instrução anterior, peça 11, analisou a referida documentação e propôs, essencialmente, o conhecimento da presente Solicitação do Congresso Nacional (SCN) e a realização de inspeção na Infraero a fim de aprofundar o exame sobre possíveis irregularidades relacionadas à contratação da Consultoria Falconi.
4. Nesse sentido, o Ministro-Relator acolheu as propostas da unidade técnica, cujo relatório produzido serviu de esteio para a prolação do Acórdão 477/2016, a seguir reproduzido (peça 14):
 - 9.1. conhecer da solicitação, por atender aos requisitos legais e regimentais de admissibilidade;
 - 9.2. determinar à Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Aviação Civil e Comunicações (SeinfraTel) a realização de inspeção para apurar os indícios de irregularidades na contratação da Consultoria Falconi e as justificativas da empresa estatal para adoção ou não de suas recomendações, necessária ao atendimento da solicitação do Congresso Nacional, observado o prazo previsto do art. 15, inciso II, da Resolução-TCU 215/2008, acrescido de noventa dias, nos termos do art. 15, § 2º, da mesma resolução;
 - 9.3. encaminhar cópia desta deliberação, acompanhada do relatório e voto que a fundamentam, à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados
5. Retornando os autos a esta Secretaria para instrução, no intuito de cumprir a inspeção determinada pelo acórdão supracitado, foram expedidas as Portarias de Fiscalização 412 e 413/2016 (peças 18-19), ambas de 28/4/2016, e apresentado à Infraero o Ofício de Requisição 1-183/2016-TCU/SeinfraAeroTelecom, de 28/4/2016, solicitando as seguintes informações e documentos atinentes à contratação da mencionada consultoria (peça 24):
 - a) análises e pareceres técnicos e jurídicos, bem como as correspondentes aprovações, que fundamentaram a contratação da referida consultoria por dispensa de licitação; e



b) medidas corretivas e saneadoras propostas pela consultoria, com identificação da situação problema e indicação da medida administrativa proposta pela consultoria, explicitando-se se houve acolhimento ou não da recomendação feita, bem como os resultados das medidas adotadas sobre o desempenho dessa empresa pública.

6. Adicionalmente, a equipe de inspeção se reuniu com representantes da Infraero, em sua sede, no dia 2/5/2016, para obter maiores esclarecimentos acerca da referida contratação e dos benefícios alcançados com as recomendações proferidas pelo trabalho de consultoria.

7. Em resposta ao Ofício de Requisição acima citado, a Infraero encaminhou os expedientes acostados às peças 21-22 e 26-27.

EXAME TÉCNICO

8. A apresentação e análise das informações prestadas pela Infraero é feita em conformidade com a divisão dos itens do Ofício de Requisição 1-183/2016-TCU/SeinfraAeroTelecom, os quais se coadunam com os objetivos impostos no item 9.2 do Acórdão 477/2016-TCU-Plenário.

Da contratação por inexigibilidade de licitação

9. Conforme informações extraídas da documentação apresentada pela Infraero (peças 21-22), a contratação em questão se deu por inexigibilidade de licitação, nos moldes do art. 25, inciso II, da Lei 8.666, de 21/6/1993, abaixo reproduzido:

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

(...)

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

(...)

§ 1º Considera-se de notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

10. O citado art. 13 da Lei de Licitações, em seu inciso III, aponta as consultorias técnicas como serviços técnicos profissionais especializados.

11. O TCU tem jurisprudência pacífica acerca dos requisitos necessários à consideração de inexigibilidade de licitação, tanto que expediu duas súmulas a respeito do tema:

Súmula - TCU 39/1973 (Nova redação):

A inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços técnicos com pessoas físicas ou jurídicas de notória especialização somente é cabível quando se tratar de serviço de natureza singular, capaz de exigir, na seleção do executor de confiança, grau de subjetividade insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação, nos termos do art. 25, inciso II, da Lei nº 8.666/1993.

Súmula - TCU 252/2010:

A inviabilidade de competição para a contratação de serviços técnicos, a que alude o inciso II do art. 25 da Lei n.º 8.666/1993, decorre da presença simultânea de três requisitos: serviço técnico especializado, entre os mencionados no art. 13 da referida lei, natureza singular do serviço e notória especialização do contratado.

12. Inclusive, este Tribunal já avaliou contratação direta por inexigibilidade de licitação da mesma empresa de consultoria (TC 013.157/2012-4), quando, por meio do Acórdão 7.840/2013-TCU-1ª

Câmara, a contratação direta foi considerada regular, afastando decisão anterior em sentido contrário, pelas seguintes razões consignadas no voto do Ministro-Relator:

11. Consoante exposto na instrução da unidade técnica que fundamentou o acórdão recorrido, a contratação direta foi considerada indevida porque poderia haver outras empresas capazes de prestar o serviço:

“o INDG pode ser a principal empresa de consultoria na área de gerenciamento de projetos, mas isto não afasta a possibilidade da existência de outras empresas aptas a prestar os serviços contratados.” (peça 50, p. 15) (grifei)

12. Verifico, entretanto, que o requisito da singularidade de que trata o inciso II do art. 25 da Lei 8.666/1993 não se confunde com a ideia de unicidade. Ou seja, o fato de haver mais de uma empresa atuando em determinado segmento do mercado não é incompatível com a ideia de singularidade do objeto a ser contratado.

13. Até porque, caso o conceito de singularidade significasse um único sujeito possível de ser contratado, estar-se-ia diante de inviabilidade de competição subsumível diretamente ao *caput* do art. 25 da Lei 8.666/1993. Não teriam, pois, qualquer aplicabilidade as disposições do inciso II desse artigo, que exigem o atributo da singularidade para as contratações diretas de serviços especializados com profissionais e empresas de notória especialização.

14. A respeito, cito as seguintes ponderações constantes do voto condutor do Acórdão 1074/2013-Plenário:

15. Primeiramente, porque o conceito de singularidade não está vinculado à ideia de unicidade. Para fins de subsunção ao art. 25, inciso II, da Lei 8.666/93, entendo não existir um serviço que possa ser prestado apenas e exclusivamente por uma única pessoa. A existência de um único sujeito em condições de ser contratado conduziria à inviabilidade de competição em relação a qualquer serviço e não apenas em relação àqueles considerados técnicos profissionais especializados, o que tornaria letra morta o dispositivo legal.

16. Em segundo lugar, porque singularidade, a meu ver, significa complexidade e especificidade. Dessa forma, a natureza singular não deve ser compreendida como ausência de pluralidade de sujeitos em condições de executar o objeto, mas sim como uma situação diferenciada e sofisticada a exigir acentuado nível de segurança e cuidado. (grifei)

15. Sob esse aspecto, entendo assistir razão ao recorrente quando afirma que a existência de outras empresas no ramo não afasta, por si só, a possibilidade de contratação direta. Nessa linha, cito, ainda, o seguinte posicionamento do Supremo Tribunal Federal em que se explicitou o requisito da “confiança” como um dos elementos justificadores da contratação direta de serviços especializados:

2. “Serviços técnicos profissionais especializados” são serviços que a Administração deve contratar sem licitação, escolhendo o contratado de acordo, em última instância, com o grau de confiança que ela própria, Administração, deposite na especialização desse contratado. Nesses casos, o requisito da confiança da Administração em quem deseje contratar é subjetivo. Daí que a realização de procedimento licitatório para a contratação de tais serviços - procedimento regido, entre outros, pelo princípio do julgamento objetivo - é incompatível com a atribuição de exercício de subjetividade que o direito positivo confere à Administração para a escolha do “trabalho essencial e indiscutivelmente mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato” (cf. o § 1º do art. 25 da Lei 8.666/93). O que a norma extraída do texto legal exige é a notória especialização, associada ao elemento subjetivo confiança. Há, no caso concreto, requisitos suficientes para o seu enquadramento em situação na qual não incide o dever de licitar, ou seja, de inexigibilidade de licitação: os profissionais contratados possuem notória especialização, comprovada nos autos, além de desfrutarem da confiança da Administração. Ação Penal que se julga improcedente.

(AP 348, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 15/12/2006, DJe-072 DIVULG 02-08-2007 PUBLIC 03-08-2007 DJ 03-08-2007 PP-00030 EMENT VOL-02283-01 PP-00058 LEXSTF v. 29, n. 344, 2007, p. 305-322) (grifei)

16. Ponderáveis, ainda, as lições de Marçal Justen Filho (*in* Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos – 14ª ed. p. 380):

A inviabilidade de competição também se verificará nos casos em que houver impossibilidade de seleção entre as diversas alternativas segundo um critério objetivo ou quando o critério da vantagem for incompatível com a natureza da necessidade a ser atendida. (grifei)

17. Assim, afastado o fundamento determinante da expedição de ciência ao órgão recorrente, cabe torná-la insubsistente.

18. Caberia, por certo, aferir se o objeto contratado preencheu os parâmetros de que tratam os entendimentos antes mencionados. Quais sejam, se o objeto contratado consistia em situação diferenciada e sofisticada a exigir acentuado nível de segurança e cuidado de forma que a melhor proposta para o interesse público poderia não advir da realização de licitação.

15. Ou, em outras palavras, caberia verificar se o serviço é “capaz de exigir, na seleção do executor de confiança, grau de subjetividade insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação.” (Enunciado da Súmula do TCU 39/2011)

16. Entretanto, por se tratar de matéria não submetida ao prévio contraditório quando da instância *a quo*, não entendo pertinente enfrentá-la nesta etapa processual, sob pena de ser extrapolado o âmbito de devolutividade do presente recurso.

17. Não se pode, contudo, deixar de observar que há nos autos elementos indicativos de que o órgão tomou os devidos cuidados para justificar o enquadramento da contratação no art. 25 da Lei 8.666/1993. Veja-se as seguintes ponderações da comissão responsável pela elaboração do projeto básico:

A implantação do modelo de Gestão de Pessoas Orientada por Competências, no TRE/MG, requer metodologia específica e cientificamente embasada, capaz de promover as mudanças necessárias com tratamento do possível impacto na cultura organizacional.

(...)

18. Nessas situações de contratação direta, cabe considerar, ainda, que há um certo grau de discricionariedade na escolha por parte do gestor da empresa a ser contratada e que melhor deverá atender o interesse público. Nesse sentido, o seguinte trecho do voto condutor da Decisão 565/1995-Plenário:

o Tribunal deve buscar essencialmente verificar se, diante dos elementos de informação que se possa coligir, a decisão adotada pelo administrador atendeu de forma razoável às exigências da lei. De posse dos dados e informações sobre o caso concreto, ao fazer essa avaliação, considero essencial, igualmente, que a Corte de Contas esteja criteriosamente atenta à margem de poder discricionário que a lei expressamente confere ao administrador, para decidir em tais situações. A não ser diante de casos em que, como adiantei acima, fique flagrante e desenganadamente caracterizada interpretação abusiva do art. 25 da Lei das Licitações, entendo que o Tribunal deve respeitar a opção adotada pelo administrador no momento de aplicá-la. (grifei)

13. Complementarmente, ainda em resposta ao subitem ‘a’ do Ofício de Requisição 1-183/2016-TCU/SeinfraAeroTelecom (peça 24), a Infraero apresentou os documentos acostados às peças 21 e 26 com os pareceres que fundamentaram a contratação direta da consultoria.

14. Da análise das informações prestadas pela Infraero, identifica-se que a contratação em apreço possui elementos similares aos enfrentados pelo supramencionado Acórdão 7.840/2013-TCU-1ª Câmara, permitindo, assim, concluir igualmente pela regularidade da contratação direta da Falconi Consultores de Resultados no presente caso, conforme demonstrado abaixo.

15. Inicialmente, a Infraero demonstra a amplitude e complexidade do objeto contratado, envolvendo três frentes de trabalho a serem executadas no prazo de dezoito meses, a seguir apresentado de forma resumida (peças 26, p. 19-25, e 27, p. 9):

Frente I - Reorganização administrativa, que visou auxiliar a empresa na revisão de sua macroestrutura organizacional e da Sede da Infraero, além de mapear, redesenhar e padronizar cerca de trinta processos priorizados pela Diretoria Executiva a fim de alinhar a atuação da Infraero ao seu novo modelo de negócio;

Frente II - Gerenciamento de projetos, para auxiliar na estruturação do *Project Management Office* – PMO Corporativo e implementar um modelo de gestão de portfólio de projetos; e

Frente III - Melhoria de resultados econômico-financeiros, a fim de implantar o gerenciamento matricial de despesas e de receitas com vistas a auxiliar a Infraero no aumento de suas receitas, considerando a base trabalhável em dependências e aeroportos que representam 80% da arrecadação, bem como gerar caixa para investir em novos empreendimentos e melhorar a qualidade na prestação de seus serviços.

16. Destacando melhor a complexidade do objeto contratado e a consequente necessidade de contratar consultoria especializada, a Diretoria Administrativa da Infraero, à época, mediante a CF 21911/DA/2012, de 31/7/2012, salientou (peça 21, p. 456-457):

Além disso, a contratação de serviços para a reorganização estratégica da Infraero e promoção da reestruturação dos principais processos de trabalho vai além dos investimentos dessa etapa, pois o escopo do serviço contempla a fase de implantação das medidas de ajustes propostas pelo prestador dos serviços.

A análise e possível alteração dos principais processos de trabalho da Infraero implicará a alocação de razoável número de pessoas, possível aquisição de novas tecnologias, mudanças de insumos, de rotinas, dentre outros, além de tempo de treinamento e de maturação.

Considerando os prováveis custos da efetivação das propostas da Consultoria, sua realização de forma inadequada geraria prejuízos para a Infraero, incompatíveis com o interesse público e contrários ao princípio administrativo da eficiência.

Ainda, é natural que os serviços de revisão dos processos de trabalhos criem algum tipo de resistência por parte do corpo funcional, ao serem propostas novas formas de realizar as tarefas, inclusive com potencial de eliminação de fases julgadas desnecessárias senão na Empresa como um todo, certamente em uma ou outra área (aeroporto, superintendência regional ou Sede). Por essa razão, é preciso ter como executor dessa tarefa organização que tenha vivência no trato dessas questões, com resultados práticos e eficazes, como a entrega e implementação de produtos, incluindo planos de comunicação e orientação aos empregados.

17. A Diretoria Administrativa da Infraero, à época, apresentou, mediante a CF 21911/DA/2012, de 31/7/2012, as dificuldades enfrentadas para estabelecer critérios objetivos de seleção naquele processo licitatório, dada a complexidade do objeto a ser contratado, levando-a a decidir pela contratação da Falconi Consultores de Resultados (peça 21, p. 455-456):

Também, é sabido que os atestados de qualificação técnica, apesar de serem elementos de formação da convicção da experiência, não conseguem exprimir de forma inequívoca a capacidade do potencial contratado de executar os serviços com a qualidade e tempo requeridos, o que pode frustrar a administração pública, ao não se conseguir os resultados esperados, inclusive no quesito tempo disponível para a realização dos trabalhos, situação afastada com a contratação direta proposta, porquanto somente o INDG possui o grau de confiança desejado pela Infraero.

Com efeito, a exigência objetiva de qualificação não se mostra suficiente para garantir o sucesso desta contratação, pois, como visto, as características deste pleito exigiram uma escolha por critérios subjetivos.

Por oportuno, relembra-se que mesmo nos casos em que há viabilidade de seleção da melhor proposta por julgamento objetivo, resta a expectativa de que um certame com regras tão complexas, poderá frustrar os resultados aguardados pela sociedade, especialmente no que se refere à realização tempestiva dos serviços, como é exemplo a pretendida contratação de consultoria para a área de Recursos Humanos, intentada em abril de 2010 (Concorrência 003/DALC/Sede/2010) a qual, em

razão de obstáculos judiciais ao certame, não produziu sequer o início dos trabalhos, até a presente data.

No presente caso, uma contratação precedida de licitação, com mais razão, frustrará os resultados pretendidos, uma vez que não será possível atender o princípio da isonomia pela própria impossibilidade de se eleger critérios objetivos para escolha, de modo que culminaria em entraves judiciais.

18. A Consultoria Jurídica da Infraero elaborou o Parecer 773/DJCN/2012, de 2/8/2012, aprovado pelo Despacho 501/DJ/2012, de 2/8/2012, sobre os argumentos apresentados pela Diretoria de Administração constantes da CF 21911DA/2012, concluindo pela possibilidade da contratação direta pretendida com fundamento no art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993, tendo em vista que a área requerente promoveu a caracterização de objeto técnico especializado e de natureza singular, bem como de contratada, pessoa física ou jurídica, com notória especialização. Destacou ainda a necessidade de providências quanto à justificativa de preço e apresentação de orçamento detalhado da contratação (peça 21, p. 493-497).

19. Adotadas as providências pela Diretoria de Administração da Infraero, o processo retornou à Consultoria Jurídica da Infraero que emitiu o Parecer 985/DJCN/2012, de 28/9/2012 (peça 26, p. 1-15), concluindo que o procedimento de inexigibilidade de licitação cumpriu as formalidades e os requisitos legais, e poderia ser submetido à aprovação e ratificação das autoridades competentes. Esse Parecer foi aprovado pelo Despacho 615/DJ/2012, de 1º/10/2012 (peça 26, p. 16).

20. Quanto à notória especialização, a Infraero apresenta as qualificações da Consultoria (peça 21, p. 52-342) e este Tribunal, por meio do Acórdão 7840/2013-TCU-1ª Câmara, reconheceu a Falconi Consultores de Resultados como possuidora de notória especialização no objeto contratado.

21. Na data de 10/10/2012, o presidente da Infraero, à época, ratificou a inexigibilidade de licitação (peça 26, p. 30), tendo sido publicado o extrato no Diário Oficial da União 198, de 11/10/2012, Seção 3, p. 3 (peça 26, p. 38).

22. Seguindo a análise da regularidade da contratação em questão, verifica-se que a Infraero adotou medidas no sentido de demonstrar a razoabilidade dos valores contratados, apesar da inexigibilidade de licitação. A Diretoria de Administração da Infraero relata que o valor contratual acordado de R\$ 16.131.973,15 foi fixado tomando como base metodologia de cálculo de preços de serviços exposta no Projeto Básico de contratação da mesma Consultoria pelo Ministério do Planejamento (peça 21, p. 154-155 e 497) para prestação de serviço de similar complexidade. Por meio do citado Parecer 985/DJCN/2012, a Consultoria Jurídica da Infraero considerou que os preços ajustados estavam em conformidade com o art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993 (peça 26, p. 4).

23. Ainda, a Consultoria Jurídica da Infraero enfatizou que a medição e o pagamento dos serviços prestados deveriam ocorrer em conformidade com as atividades realizadas e resultados entregues em cada período, de acordo com o cronograma físico-financeiro, o que vai ao encontro dos precedentes deste TCU sobre o assunto, especialmente os termos dos Acórdãos 1.163/2008-TCU-Plenário e 1.609/2012-TCU-Plenário (peça 26, p. 5-7).

24. Conclui-se, portanto, com base nas informações e nos documentos acostados nos autos que a Infraero adotou as medidas necessárias e pertinentes para contratação da empresa Falconi Consultores de Resultados, por meio do Contrato 120-ST/2012/0001, estando em consonância com o disposto no art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993, e com a jurisprudência desta E. Corte de Contas sobre a matéria.

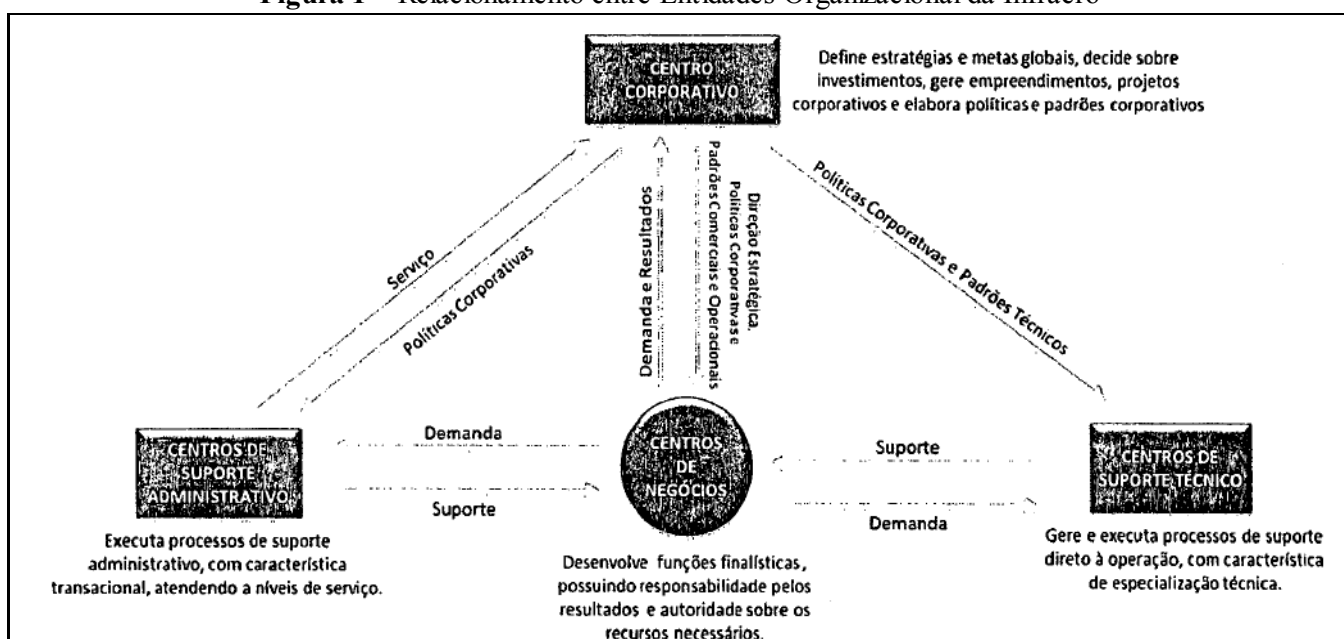
Da adoção ou não das recomendações da consultoria

25. Conforme depreende-se das informações prestadas pela Infraero, e abaixo apresentadas em sua essência, as recomendações da consultoria foram acatadas e continuam sendo aplicadas no dia a dia da empresa, gerando como resultado o aumento de receitas, a redução de despesas e a melhoria de processos de gestão

Recomendações e resultados da Frente I: Reorganização administrativa

26. Conforme apontado pela Infraero, a fim de garantir níveis adequados de serviço, expansão célere da infraestrutura e capacidade de geração de receitas com vistas a financiar os empreendimentos e custear as ações de melhoria da qualidade dos serviços prestados, implantou-se novo modelo organizacional (peça 27, p. 12).
27. Definiu-se a Sede como Centro Corporativo, estratégico e dotada de níveis hierárquicos restritos à Diretoria, Superintendência e Gerência; e a segregação das atividades estratégicas e transacionais, transferindo estas últimas ao Centro de Suporte Administrativo (peça 27, p. 15).
28. Assim, segundo a Infraero, e de acordo com as recomendações da Consultoria, o novo modelo organizacional da empresa passaria a apresentar os vínculos relacionais representados na Figura 1.

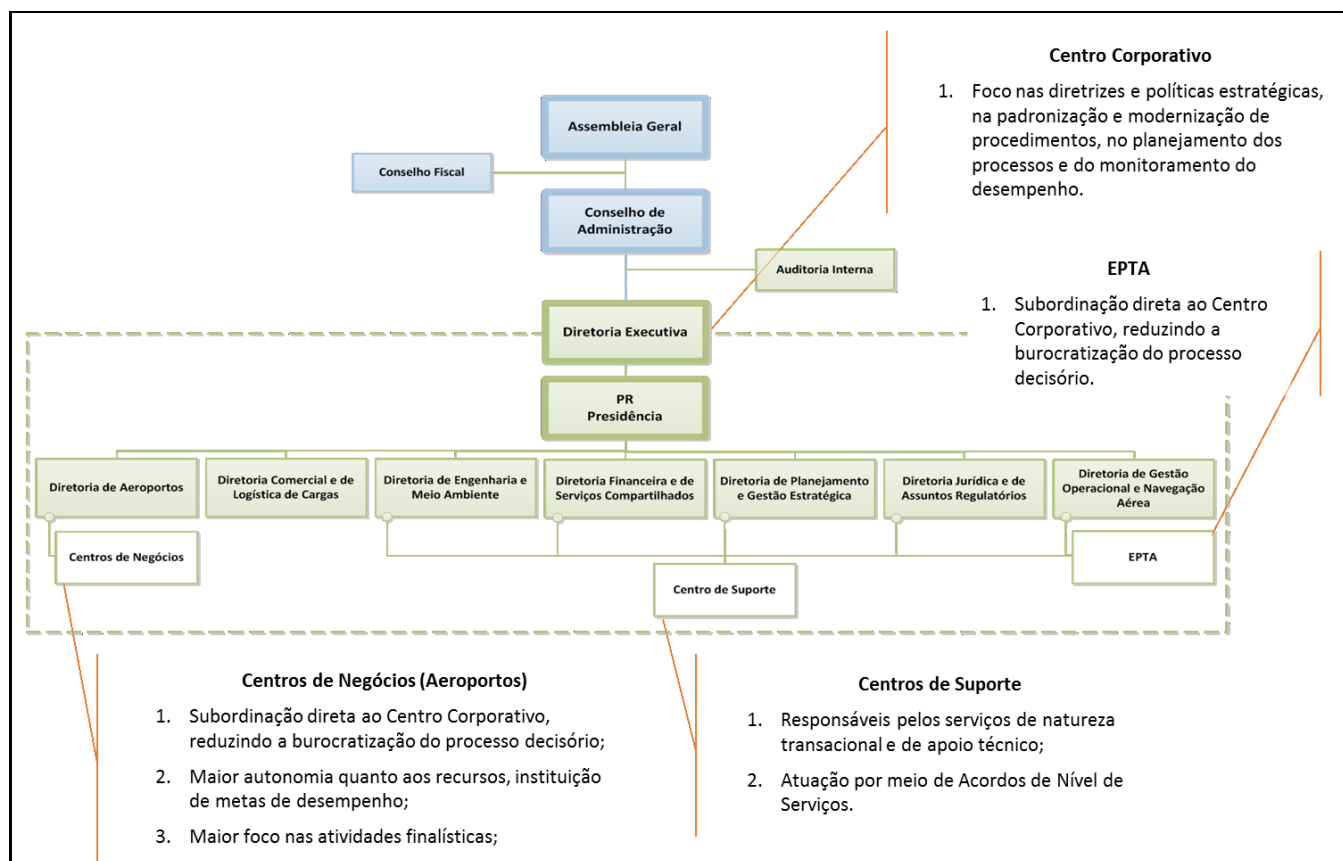
Figura 1 – Relacionamento entre Entidades Organizacional da Infraero



Fonte: Infraero (peça 27, p. 15).

29. Os Centros de Suporte Técnico-Administrativos, segundo a Infraero, “centralizam os processos administrativos e prestam suporte técnico aos aeroportos”. A relação entre os aeroportos, Centros de Negócios, e os Centros de Suporte é pautada por acordos de nível de serviço, os quais firmam negociação entre a área prestadora do serviço, Centros de Suporte, e seu cliente, Aeroporto ou Centro Corporativo. Nele, há a descrição dos serviços a serem realizados, suas metas e seus requisitos de qualidade, tempo de entrega, bem como papéis e responsabilidades das partes envolvidas (peça 27, p. 15).
30. O novo modelo sugerido pela Consultoria, em substituição ao vigente em 2013, prevê, ainda, a subordinação direta dos aeroportos à Diretoria, mais alto nível hierárquico do Centro Corporativo, que passou a contar com estruturas fortalecidas com vistas a possibilitar sua atuação como um verdadeiro centro de negócios, especialmente nos segmentos comercial, de carga aérea e operacional. O modelo aplicado, sob recomendação da consultoria, portanto, visou atender os direcionadores estratégicos e corrigir as desconexões identificadas, passando a apresentar a configuração empresarial representada na Figura 2 (peça 27, p. 16-17):

Figura 2 - Modelo Organizacional Proposto pela Consultoria

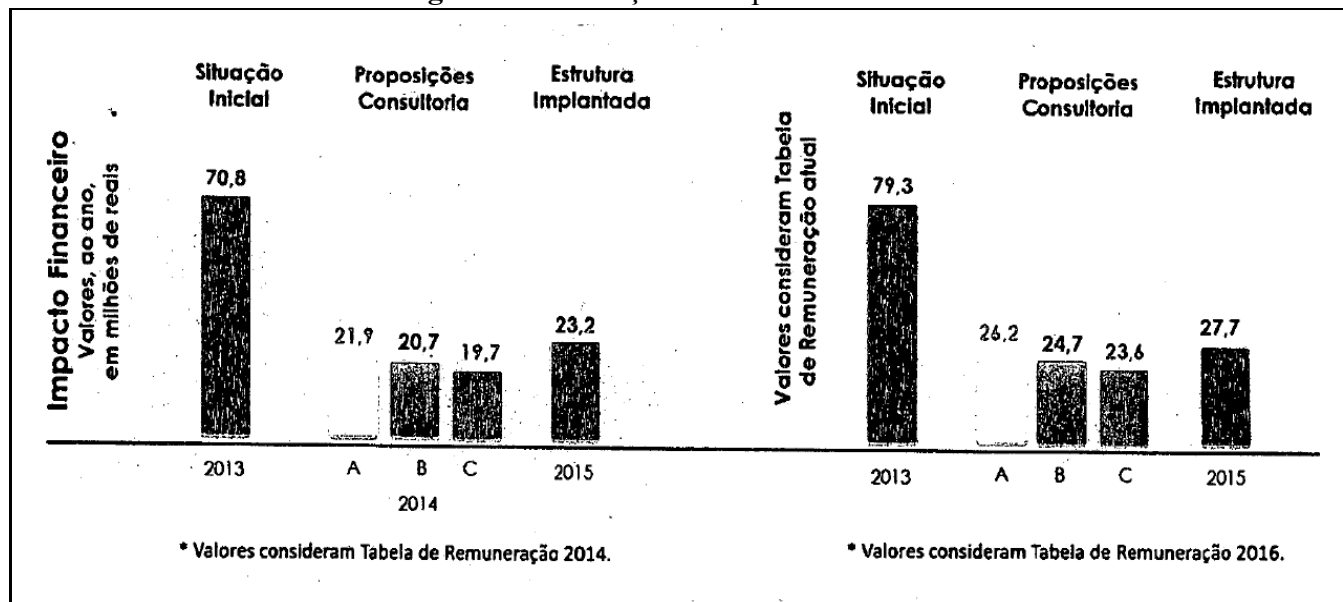


Fonte: Infraero (peça 27, p. 17).

31. Informa a Infraero que, no Relatório de Diagnóstico de Estrutura da Sede (peça 27, p. 18):
- A Consultoria apresentou as principais características e as desconexões mais evidentes da estrutura orgânica da Sede da Infraero, por meio do entendimento de como é realizada a divisão e a coordenação do trabalho em suas unidades organizacionais, bem como avaliando a agregação de valor de seus produtos, sua produtividade e identificando oportunidades de melhoria em seu desempenho.
- O diagnóstico obtido foi elaborado considerando aspectos econômico-financeiros, avaliação do posicionamento dos produtos das unidades organizacionais presentes na Sede, agregação de valor dos produtos gerados, produtividade e amplitude de controle das unidades organizacionais.
32. Assim, em vista da identificação pela Consultoria de “lacunas na organização quanto a atividades importantes para atuação em um mercado concorrencial e em um cenário de concessões”, foi proposta pela Consultoria a implementação de “um novo modelo de governança e gestão, visando à elevação dos padrões atuais da Infraero, incluindo maior transparência e responsabilização por resultados, maior confiança do investidor no processo decisório e maior eficiência gerencial”. Segundo a Infraero, essas atividades se mostraram desejáveis frente ao cenário de competitividade, de participação acionária em outros negócios e de aumento de exigências regulatórias (peça 27, p. 19).
33. Nesse contexto, a Consultoria apresentou alternativas para definição da estrutura organizacional da Sede da Infraero para apreciação e deliberação da alta direção, a qual selecionou a denominada Proposta C (peça 27, p. 22).
34. Conforme ressalta a Infraero, a implantação da estrutura organizacional escolhida e implantada pela Infraero em 2015 custa R\$ 27,7 milhões, ao ano, considerando os valores aplicados à Tabela de Remuneração vigente em 2016, já considerados os encargos (Figura 3). Entretanto, comparando-se a estrutura implantada em 2015 com a de 2013, verifica-se uma redução de R\$ 51,6 milhões, ao ano, em termos de custos da Sede, na medida em que passaram de R\$ 79,3 milhões em 2013

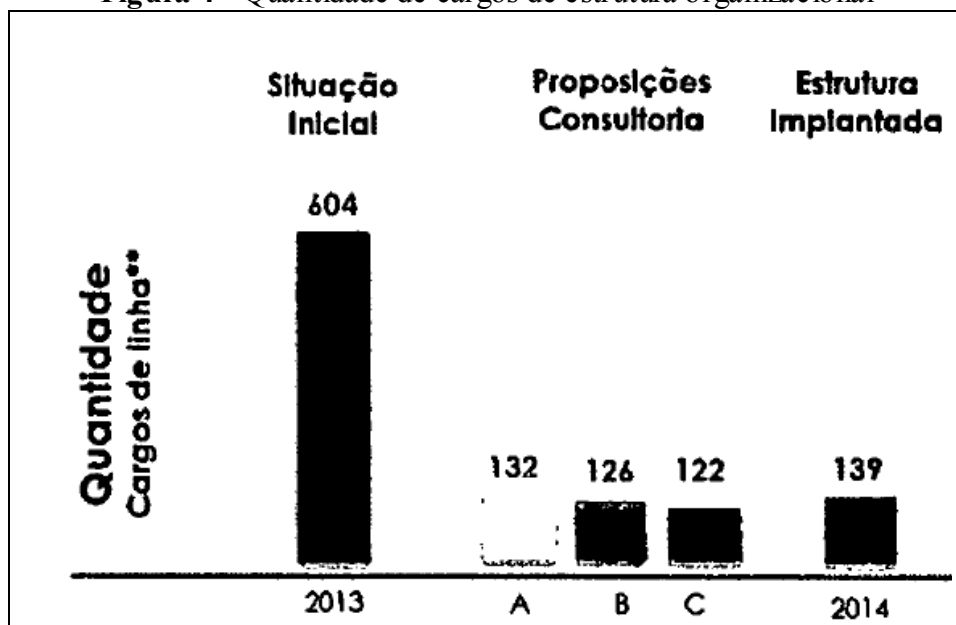
para R\$ 27,7 milhões em 2015, correspondendo a uma redução de 65%, conforme representado na Figura 2. Ainda, de acordo com a Figura 4, constata-se uma redução de quase 77% na quantidade de cargos voltados à gestão de unidades organizacionais, haja vista que passaram de 604 cargos existentes em 2013 para 139, em 2014.

Figura 3 - Avaliação de impacto financeiro



Fonte: Infraero (peça 27, p. 24).

Figura 4 - Quantidade de cargos de estrutura organizacional



Fonte: Infraero (peça 27, p. 23).

35. Quanto à avaliação, priorização e reprojeto de processos, é relatado que, de acordo com os direcionadores estratégicos e o diagnóstico da gestão elaborado pela consultoria contratada, foram identificados os macroprocessos da organização, a partir dos quais foi possível elaborar a Cadeia de Valor da Infraero, cuja descrição permite representar os fluxos de trabalhos que fornecem mais valor aos clientes, sejam internos ou externos. Dessa forma, contemplando desde as fontes de matérias primas básicas, passando por fornecedores de componentes, até o produto final entregue nas mãos dos clientes. Essa informação subsidiou a concepção do novo modelo organizacional e orientou a Diretoria Executiva

da Infraero quanto à identificação e priorização de processos a serem mapeados e reprojetados, tendo sido abrangidos 32 processos priorizados (peça 27, p. 24-25).

36. A implantação dos processos entregues pela consultoria possibilitou a instituição da metodologia de gestão por processos no âmbito da Infraero e culminou a implantação de seu Escritório de Processos. Após a conclusão dos trabalhos da consultoria e com a equipe capacitada nesse novo formato de gestão, foram mapeados e redesenhados pela equipe do Escritório de Processos cerca de setenta processos junto às áreas fim e meio da Infraero (peça 27, p. 30).

Recomendações e resultados da Frente II: Gerenciamento de Projetos

37. Os processos de gerenciamento de portfólio definidos pela consultoria, segundo a Infraero, “têm sido utilizados regularmente durante as revisões programadas da carteira de projetos bem como na fase de acompanhamento do que foi selecionado”. Destaca ainda que “essa utilização tem permitido aperfeiçoamentos no modelo à medida que a organização passa a compreender a motivação para utilização dos processos e a participar da sua aplicação”. E arremata que “como resultado, em 2016, a Infraero já realizou a 3ª rodada de revisão do portfólio, por meio da metodologia e dos modelos de suporte definidos” (peça 27, p. 33).

38. Segundo a Infraero, “todos os processos estabelecidos na Metodologia de Gerenciamento de Projetos Estratégicos (MGPE) permanecem aderentes às necessidades da organização” e assevera que “esses processos têm sido executados plenamente, com destaque para os de execução e controle, visto que favorecem a geração de informações de desempenho da carteira” (peça 27, p. 37).

39. Em complemento, afirma que (peça 27, p. 38):

A realização de treinamentos em gerenciamento de projetos na Infraero garantiu a obtenção de dois importantes resultados. O primeiro refere-se à amplitude do público alcançado pelos treinamentos, onde mais de 120 colaboradores envolvidos com os projetos tiveram acesso ao conjunto de metodologias e às orientações para utilização dos modelos de suporte vinculados. O segundo importante resultado foi a absorção, por parte do PMO Corporativo, do formato de realização de treinamentos para a disseminação da metodologia de gerenciamento de projetos. Após o término do contrato com a Consultoria Falconi, outros três treinamentos já foram realizados também com o mesmo objetivo de disseminar as boas práticas na organização.

40. Quanto à criação de multiplicadores da metodologia, informa a Infraero que “o PMO Corporativo continua a adotar o modelo OJT, ou seja, tem aplicado os conceitos e gerenciado os projetos em parceria com os seus líderes e com as áreas envolvidas”. Ressalta que “a modalidade OJT significa ‘aprender fazendo’, o que tem sido bastante útil na internalização de conceitos”, e conclui no sentido de que “a disseminação de conceitos para as lideranças continua a ser um elemento essencial para o sucesso dos projetos, pois é por meio dela que as áreas compreendem porque é necessário contribuir com a geração dos resultados previstos pelos projetos da organização” (peça 27, p. 38).

41. Outra recomendação implantada, consoante a Infraero, foi a construção dos planos de projeto, a fim de que “os conceitos formulados com a definição das metodologias e modelos de suporte fossem consolidados entre todos os envolvidos com o gerenciamento de projetos”. Nesse escopo, ressalta a Infraero que (peça 27, p. 39):

Essa documentação é composta por um *template* denominado SISGEP, que contém um conjunto sistemático de informações que demonstram o escopo do projeto, os benefícios a serem gerados, a matriz de partes interessadas, o orçamento estimado e os riscos detectados. Associado ao cronograma, que relaciona todas as atividades necessárias à produção das entregas, o SISGEP compõe o plano do projeto que é utilizado por seu gerente, pelo PMO Corporativo e pelas áreas envolvidas para o acompanhamento da gestão.

42. A Consultoria recomendou também a implantação do modelo de avaliação do andamento dos projetos que “instituiu na Infraero a disciplina do gerenciamento necessário a produção dos resultados aos quais os projetos se destinam”. Com esse modelo (peça 27, p. 40-41):

cada projeto estratégico é acompanhado regularmente, por meio dos processos e modelos de suporte estabelecidos que são utilizados durante uma reunião que conta com a participação do gerente do projeto, de um consultor do PMO Corporativo e eventualmente de uma área interessada envolvida com a produção de alguma entrega.

43. A avaliação de maturidade, segundo a Infraero, foi mais uma importante ferramenta internalizada para o aperfeiçoamento das práticas de gerenciamento de projetos, assim justificada:

De acordo com o modelo MMGP-Prado, adotado para a realização da avaliação, um questionário é aplicado junto ao público envolvido com a gestão de projetos da organização para que sejam detectadas as práticas utilizadas em relação às dimensões de Competência em Gerenciamento de Projetos, Metodologia, Informatização, Estrutura Organizacional, Competência Comportamental e Alinhamento Estratégico. De acordo com as respostas atribuídas às perguntas do questionário obtém-se o nível de maturidade e é definido o plano de evolução que orientará a organização na implementação de melhorias na gestão de projetos. (peça 27, p. 43)

(...)

Visando dar continuidade à implementação de melhorias, o índice de maturidade em gerenciamento de projetos tornou-se o indicador estratégico e passou a ser monitorado pela alta administração da Infraero. A intenção com isso é garantir que as ferramentas e práticas de gerenciamento de projetos na Infraero sejam constantemente melhoradas. (peça 27, p. 44)

44. Em suma, os trabalhos da Frente 2 resultaram na (peça 27, p. 45):

implantação do PMO Corporativo, implementação de metodologia e ferramentas de gestão de projetos e portfólio, capacitação de mais de 120 empregados em seis treinamentos formais e dois *workshops*, planejamento de 47 projetos com suas linhas de base salvas, realização de treze ciclos de acompanhamento e duas avaliações de maturidade. Quanto ao planejamento e acompanhamento de projetos, foram realizadas mais de 438 reuniões de planejamento e 160 reuniões de acompanhamento de projetos com a participação dos monitores do PMO Corporativo, dos líderes de projetos e dos consultores da Falconi de forma integral, o que consolida a transferência do conhecimento no formato OJT (*on the job training*).

Recomendações e resultados da Frente III: Melhoria de resultados econômico-financeiros

45. A melhoria de resultados econômico-financeiros ocorreu, consoante a Infraero, por meio da aplicação do Gerenciamento Matricial de Receitas (GMR) e do Gerenciamento Matricial de Despesas (GMD) com vistas a auxiliar a empresa no aumento de suas receitas, e otimização dos custos, sem perda de qualidade na prestação de seus serviços, conforme recomendado pela Consultoria (peça 27, p. 54).

46. No Gerenciamento Matricial, a alta direção da Infraero define os objetivos que espera alcançar e em quais frentes se concentrará o esforço para a redução e/ou otimização das despesas e receitas.

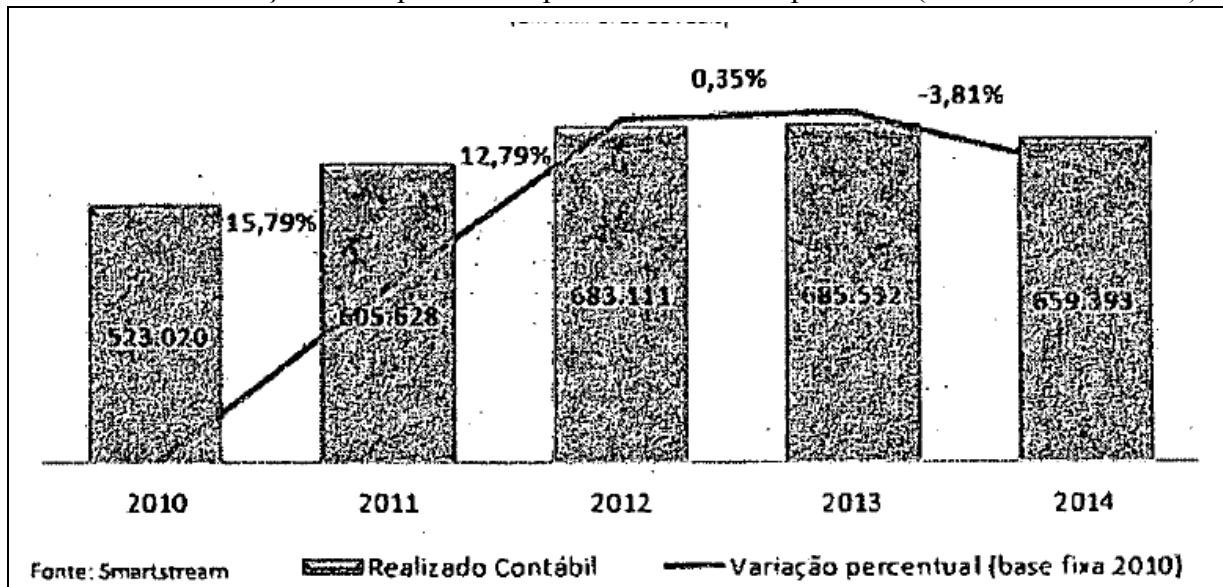
47. O escopo do projeto englobava a Sede da Infraero, as nove superintendências regionais e os 21 maiores aeroportos da rede, responsáveis por 80% do resultado.

48. No que tange às receitas, conforme informações da Infraero, ao final do ciclo contratado, e em maio de 2014, a empresa obteve um incremento na receita de R\$ 46,7 milhões, ao se comparar a meta fixada de incremento para o período de R\$ 153,55 milhões com o valor alcançado de R\$ 200,25 milhões (peça 27, p. 65), perfazendo um total de receitas auferidas de R\$ 1,889 bilhão.

49. Com relação às despesas, verificou-se um total de R\$ 659,3 milhões, em 2014, indicando redução de R\$ 23,7 milhões frente a realizada em 2012 (R\$ 683,1 milhões) (peça 27, p. 66).

50. A Infraero destaca que desde 2010 era observada tendência de aumento das despesas operacionais. Já em 2013, aplicando-se a gestão matricial nestas despesas, conseguiu-se uma retração no crescimento, e, em 2014, obteve-se uma redução de R\$ 26,1 milhões correspondente a 3,81%, conforme representado pelo Gráfico 1

Gráfico 1 – Evolução da despesa das dependências do escopo GMD (em milhares de reais)



Fonte: Infraero (peça 27, p. 66).

CONCLUSÃO

51. De acordo com o exposto, propõe-se ao Tribunal informar ao Exmo. Sr. Deputado Federal Vicente Cândido da Silva, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, que enviou a presente solicitação ao Tribunal (peça 1, p. 1), e ao Exmo. Sr. Deputado Federal Flavio Augusto da Silva, autor da Proposta de Fiscalização e Controle 3, de 2015 (peça 1, p. 2-4), que:

1) da análise das informações prestadas pela Infraero acerca da contratação em questão, identificou-se que o objeto contratado é serviço técnico especializado, conforme art. 13, inciso III, da Lei de Licitações, e de natureza singular pela sua complexidade, impedindo, assim, o julgamento de eventual processo licitatório por critérios objetivos; além disso, a contratada possui notória especialização no objeto da contratação. A Infraero demonstrou a razoabilidade do valor contratado. Portanto, as informações e os documentos acostados aos autos indicam que a Infraero adotou as medidas necessárias e pertinentes para contratação da empresa Falconi Consultores de Resultados, por meio do Contrato 120-ST/2012/0001, estando em consonância com o disposto no art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993, bem como com a jurisprudência desta E. Corte de Contas sobre a matéria; e

2) quanto às recomendações da Consultoria, produto do contrato em tela, identificou-se que foram acatadas pela Infraero e estão sendo aplicadas no dia a dia da empresa, gerando redução de cargos comissionados na Sede da Infraero, referente a uma economia anual de R\$ 51,6 milhões, haja vista passarem de 604 cargos existentes em 2013 para 139, em 2014. Quanto às receitas, conforme informações da Infraero, ao final do ciclo contratado, em maio de 2014, a empresa obteve um incremento na receita de R\$ 46,7 milhões além da meta fixada de incremento para o período de R\$ 153,55 milhões, com o valor alcançando R\$ 200,25 milhões.

3) os benefícios financeiros gerados em termos de redução de custos e incremento de receitas apontados acima como auferidos pela Infraero se apresentam bastante superiores ao custo de contratação da Consultoria (R\$ 16.131.973,15), não se podendo afastar, ainda, as melhorias implantadas

na gestão da empresa de difícil mensuração objetiva como o novo modelo de governança e gestão adotado, o aprimoramento de processos de trabalho reavaliados e redesenhados, assim como o intenso treinamento disponibilizado aos seus funcionários, que acompanharam a metodologia de trabalho dos consultores e fizeram atividades com estes, incorporando e disseminando, desse modo, as novas práticas expostas pelos consultores.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

52. Diante do exposto, submete-se a presente solicitação do Congresso Nacional, formulada por intermédio do Ofício 204/2015/CFFC-P, de 15/7/2015, propondo:

a) informar ao Exmo Sr. Deputado Federal Vicente Cândido da Silva, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, que enviou a presente solicitação ao Tribunal, e ao Exmo. Sr. Deputado Federal Flavio Augusto da Silva, autor da Proposta de Fiscalização e Controle 3, de 2015, que:

i) da análise das informações prestadas pela Infraero acerca da contratação em questão, identificou-se que o objeto contratado é serviço técnico especializado, conforme art. 13, inciso III, da Lei de Licitações, e de natureza singular pela sua complexidade, impedindo, assim, o julgamento de eventual processo licitatório por critérios objetivos; além disso, a contratada possui notória especialização no ramo objeto da contratação. Portanto, as informações e os documentos acostados aos autos indicam que a Infraero adotou as medidas necessárias e pertinentes para contratação da empresa Falconi Consultores de Resultados, por meio do Contrato 120-ST/2012/0001, estando em consonância com o disposto no art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993, bem como com a jurisprudência desta E. Corte de Contas sobre a matéria;

ii) quanto às recomendações da Consultoria, produto do contrato em tela, identificou-se que foram acatadas pela Infraero e estão sendo aplicadas no dia a dia da empresa, gerando redução de cargos comissionados na Sede da Infraero, referente a uma economia anual de R\$ 51,6 milhões, haja vista passarem de 604 cargos existentes em 2013 para 139, em 2014. Quanto às receitas, conforme informações da Infraero, ao final do ciclo contratado, em maio de 2014, a empresa obteve um incremento na receita de R\$ 46,7 milhões além da meta fixada de incremento para o período de R\$ 153,55 milhões, com o valor alcançando R\$ 200,25 milhões; e

iii) os benefícios financeiros gerados em termos de redução de custos e incremento de receitas apontados acima como auferidos pela Infraero se apresentam bastante superiores ao custo de contratação da Consultoria (R\$ 16.131.973,15), não se podendo afastar, ainda, as melhorias implantadas na gestão da empresa de difícil mensuração objetiva como o novo modelo de governança e gestão adotado, o aprimoramento de processos de trabalho reavaliados e redesenhados, assim como o intenso treinamento disponibilizado aos seus funcionários, que acompanharam a metodologia de trabalho dos consultores e fizeram atividades com estes, incorporando e disseminando, desse modo, as novas práticas expostas pelos consultores.

b) encaminhar ao solicitante, em complemento às informações acima descritas, os esclarecimentos prestados pela Infraero (peças 21, 26 e 27);

c) dar ciência da decisão que vier a ser adotada à Infraero; e

d) considerar a solicitação integralmente atendida e arquivar o presente processo, nos termos dos arts. 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU, e 17, inciso II, da Resolução-TCU 215/2008.



À consideração superior.

Seinfra Aero Telecom, 3ª Diretoria, em 23/5/2016.

Alberto Scherer Soares
Auditor Federal de Controle Externo
Matrícula 7657-0