



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

**PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 54, DE 2008**

Propõe que a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados realize ato de fiscalização sobre irregularidades em obras em aeroportos brasileiros constatadas pelo TCU.

**Autor:** Deputado DR. PINOTTI

**Relator:** Deputado ANTHONY  
GAROTINHO

**RELATÓRIO FINAL**

**I – RELATÓRIO**

Trata-se de Proposta de Fiscalização e Controle – PFC, apresentada em outubro de 2008, para que esta Comissão realize fiscalização sobre os atos e controles administrativos praticados no âmbito da Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária (Infraero), em decorrência da constatação por parte do Tribunal de Contas da União (TCU) de irregularidades em obras em pelo menos dez aeroportos brasileiros.

O relatório prévio à PFC em análise (fls. 5/10), aprovado por esta Comissão, com alterações, em 03 de junho de 2009, previa em seu Plano de Execução e Metodologia de Avaliação, a) a realização de auditoria operacional na INFRAERO pelo TCU no sentido de avaliar o desempenho daquela empresa, sobretudo nos processos relativos à construção e reforma de aeroportos; b) o encaminhamento de informações a esta Comissão, pelo TCU, de forma sintética, sobre a situação das obras relativas aos aeroportos de Macapá (AP), Vitória (ES), Goiânia (GO), Santos Dumont (RJ), Guarulhos (SP), Congonhas (SP), Brasília (DF), Porto Alegre (RS) e Curitiba (PR), destacando se existem casos já identificados de recomendações do Tribunal não cumpridas e não justificadas pela INFRAERO; c) o encaminhamento de informações, pela CGU, de cópias dos relatórios de auditorias e fiscalizações eventualmente realizadas na INFRAERO.

Por conseguinte, a Presidência desta Comissão, por intermédio dos Ofícios nº 216/2009/CFFC-P e 217/2009/CFFC-P, ambos de 10 de junho de 2009 (fls. 12/13), encaminhou respectivamente ao TCU e à CGU o relatório prévio desta PFC solicitando as devidas providências.

Em 29 de junho de 2009, a CGU esclarece, por meio do Ofício nº 20026/2009/CGU-PR (fl.15), que não compete à Controladoria-Geral da União exercer, diretamente, o controle interno no âmbito do Ministério da Defesa, conforme dispõe o art. 22, § 1º e § 2º, da Lei nº 10.180, de 06 de fevereiro de 2001, onde a atribuição é de competência da unidade setorial daquela Pasta.



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

Contudo, informa que, em decorrência de solicitação de Exmo Senhor Ministro de Estado da Defesa, por meio do Aviso nº 445/MD de 16 de agosto de 2007, a Controladoria-Geral da União realizou auditoria na INFRAERO, cujas cópias do relatório foram encaminhadas em CD, anexo na contracapa deste processo.

O respectivo CD contém 15 relatórios de auditorias realizadas pela CGU. A tabela a seguir contém o objeto de cada auditoria e o número do respectivo relatório. Detalhes sobre as irregularidades detectadas por cada auditoria e respectivas recomendações poderão ser consultadas nos documentos que compõem o respectivo CD.

| <b>OBJETO</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | <b>RELATÓRIO Nº</b>    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|
| AEROPORTO DE CONGONHAS – SÃO PAULO/SP<br>(contratação de uso de área e construção do Edifício Garagem no Aeroporto de Congonhas em São Paulo)                                                                                                                                                                              | 00190.025575/2007-20 H |
| AEROPORTO EURICO AGUIAR SALES – VITÓRIA/ES<br>(Reforma e ampliação do Aeroporto Eurico Aguiar Sales – Vitória/ES)                                                                                                                                                                                                          | 00190.025575/2007-20 B |
| AEROPORTO INTERNACIONAL LUIZ EDUARDO MAGALHÃES – SALVADOR/BA<br>(contratação de concessão de uso de área para exploração comercial da atividade de estacionamento de veículos)                                                                                                                                             | 00190.025575/2007-20 Q |
| INFRAERO – Contratação de empresa especializada para a prestação de serviços técnicos de informática, nas áreas de administração de banco de dados, desenvolvimento, implantação, operação e manutenção de sistemas, suporte técnico a redes e software básico, atendimento a usuários, consultoria e fábrica de software. | 00190.025575/2007-20 F |
| AEROPORTO SANTA GENOVEVA – GOIÂNIA/GO (Obra de Construção do Novo Aeroporto de Goiânia/GO)                                                                                                                                                                                                                                 | 00190.025575/2007-20 C |
| AEROPORTO DE MACAPÁ – AP (Reforma e ampliação do Aeroporto de Macapá/AP)                                                                                                                                                                                                                                                   | 00190.025575/2007-20 E |
| AEROPORTO INTERNACIONAL ANTÔNIO CARLOS JOBIM (Contrato de concessão de uso de área e gerenciamento do sistema de abastecimento de água e tratamento de esgoto do aeroporto)                                                                                                                                                | 00190.025575/2007-10 G |
| AEROPORTO DE CONGONHAS – SÃO PAULO/SP<br>(Intervenções na pista principal do Aeroporto de Congonhas entre os anos de 2001 a 2007)                                                                                                                                                                                          | 00190.025575/2007-20 D |



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

|                                                                                                                                                                     |                        |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|
| INFRAERO(Sistema Advantage V.2 – empresa FS3 Sistemas de Comunicação Ltda)                                                                                          | 00190.020910/2006-12   |
| AEROPORTO INTERNACIONAL LUIZ EDUARDO MAGALHÃES – SALVADOR/BA (concessão de uso de área para concessionária de veículos)                                             | 00190.025575/2007-20 P |
| AEROPORTO INTERNACIONAL JUSCELINO KUBITSCHEK – BRASÍLIA/DF (Concessão de uso de área para estacionamento)                                                           | 00190.025575/2007-20 M |
| AEROPORTO INTERNACIONAL JUSCELINO KUBITSCHEK – BRASÍLIA/DF (concessão de uso de área para concessionária de veículos)                                               | 00190.025575/2007-20 N |
| AEROPORTO INTERNACIONAL JUSCELINO KUBITSCHEK – BRASÍLIA/DF (Contrato de concessão de uso de duas áreas destinadas à exploração da atividade de locação de veículos) | 00190.025575/2007-20 O |
| AEROPORTO INTERNACIONAL JUSCELINO KUBITSCHEK – BRASÍLIA/DF (Concessão de uso de área para estacionamento de táxis)                                                  | 00190.025575/2007-20 L |
| AEROPORTO SANTOS DUMONT – RIO DE JANEIRO/RJ (Reforma e ampliação do Aeroporto Santos Dumont/RJ)                                                                     | 00190.025575/2007-20 A |

Da mesma forma, o TCU, mediante Aviso nº 984-Seses-TCU-Plenário, de 22 de julho de 2009 (fl.19), encaminha a esta Comissão cópia do Acórdão nº 1.613/2009-TCU-Plenário, proferido nos autos do Processo nº TC-013.523/2009-3. O Acórdão determina o encaminhamento das informações sobre as rescisões contratuais em curso ou previstas, relativas a obras de aeroportos no País fornecidas pela INFRAERO ao TCU, bem como informa ao Presidente desta Comissão que o prazo da auditoria solicitada por esta PFC foi fixado em 180 dias.

As informações encaminhadas pelo TCU (fls. 24/44) constam de planilhas com as seguintes colunas: nº do Processo no TCU; Deliberações em Processos relacionados; Contrato Principal; Empresa ou Consórcio contratado; Principais Irregularidades e no final de cada planilha informações sobre as decisões do TCU relacionadas às obras de cada aeroporto e situação atual sobre o cumprimento ou não das determinações da Corte de Contas. São informações sobre as obras nos aeroportos de Macapá/AP (fls. 25/27), Vitória/ES (fls. 28/30), Goiânia/GO (fl.31), Santos Dumont/RJ (fls.32/33), Guarulhos/SP(fl.34,37 e 38), Congonhas/SP (fl. 36), Brasília/DF (fl.35), Porto Alegre/RS (fl.39), Curitiba/PR (fl.40) e Florianópolis (fls.41/44).

Já o Acórdão nº 2888/2009-TCU-Plenário (fls. 48/49) que tratou da auditoria operacional na INFRAERO solicitada por esta Comissão no sentido de avaliar o desempenho daquela empresa, sobretudo nos processos relativos à construção e reforma de aeroportos foi encaminhada a esta Comissão em 7



## **CÂMARA DOS DEPUTADOS**

### **COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE**

de dezembro de 2009, mediante Aviso nº 1837-Seses-TCU-Plenário (fl.47). As cópias do Relatório e do Voto que o fundamentam constam às fls.50/70.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(...)

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

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



## **CÂMARA DOS DEPUTADOS**

### **COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



## **CÂMARA DOS DEPUTADOS**

### **COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE**

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

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

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

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

9.6. arquivar os presentes autos.”

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

Finalmente, cumpre informar também que foi encaminhado a esta Comissão e juntado ao presente processo documento do Sindicato Nacional das Empresas Aeroviárias – SNEA em CD, contendo estudo a respeito da infraestrutura aeroportuária do Brasil, elaborado pelo Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia – Coppe/UFRJ em parceria com o SNEA.

É o relatório.

## **II – VOTO**

As informações encaminhadas pela Controladoria-Geral da União e pelo Tribunal de Contas da União alcançaram os objetivos pretendidos por esta proposta de fiscalização e controle.

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

No que se refere às informações solicitadas por esta Comissão, o TCU encaminhou planilhas que foram acostadas às fls. 24/44, informando as obras que foram fiscalizadas em cada aeroporto, respectivo nº do Processo no TCU, deliberações em processos relacionados, contrato principal, empresa ou



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

consórcio contratado, principais irregularidades, informações sobre as decisões do TCU relacionadas a essas obras e situação sobre o cumprimento ou não das determinações da Corte de Contas. Da mesma forma, a Controladoria-Geral da União encaminhou os relatórios das 15 auditorias realizadas junto à INFRAERO, gravadas em CD e disponíveis para eventual consulta.

Diante do exposto, VOTO no sentido de que esta Comissão autorize o arquivamento da presente PFC, por ter alcançado seus objetivos.

Sala da Comissão, 27 de junho de 2012.

Deputado **ANTHONY GAROTINHO**  
Relator