



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE
PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 6, DE 2007
RELATÓRIO FINAL

PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 6, DE 2007

Propõe que a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle realize ato de fiscalização e controle na Empresa Brasileira de Infra-estrutura Aeroportuária – INFRAERO, no que concerne às obras realizadas no Aeroporto de Congonhas, em São Paulo-SP, no período de 2000 até a presente data (20/03/2007).

Autor: Deputado Duarte Nogueira

Relator: Deputado Luiz Sérgio

RELATÓRIO FINAL

I – Solicitação da PFC

A Proposta de Fiscalização e Controle (PFC) em exame foi solicitada pelo Deputado Duarte Nogueira para que esta Comissão realizasse “...ato de fiscalização e controle na Empresa Brasileira de Infra-estrutura Aeroportuária – INFRAERO, no que concerne às obras realizadas no Aeroporto de Congonhas, em São Paulo-SP, no período de 2000 até a presente data [20/03/2007], inclusive àquelas em andamento referentes a obras e serviços nas pistas do referido aeroporto”.

2. A fim de melhor compreender os motivos que levaram o autor a propor a PFC, necessário se faz reproduzir a justificativa da proposição:

“Os constantes problemas no Aeroporto de Congonhas, noticiados pela mídia, levaram esta Comissão a convidar o Presidente da INFRAERO, para que prestasse esclarecimentos sobre as interdições e reformas do aeroporto de maior movimento da América Latina.

Para subsidiar a oitiva e a par da existência do processo n.º 007.138/2006-4, esta Comissão solicitou ao TCU as informações levantadas por força da auditoria, mesmo que em sua versão não conclusiva.

O trabalho entregue apresentou um rol de 12 indícios de irregularidades, a respeito das quais o Presidente da INFRAERO informou que sua auditoria interna foi acionada para investigar as razões das ocorrências indicadas. Informou que não foi constatado nenhum fato que negasse aqueles apontados pelo TCU, apesar da divergência no que concerne aos parâmetros utilizados para a avaliação de alguns deles, a exemplo do critério adotado por aquela Corte para análise dos custos de alguns itens das obras. As irregularidades levantadas pelo Tribunal referem-se às obras de melhoramento, ora em andamento, exclusive a obra da pista auxiliar recém iniciada.

Ressalta-se que as pistas do aeroporto não estão incluídas nas obras que estão sendo objeto de auditoria por parte do TCU. Porém, a mídia noticiou queixas de companhias aéreas em relação à pista principal, segundo as quais, após obra realizada



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE
PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 6, DE 2007
RELATÓRIO FINAL

na pista principal, houve um afundamento em sua parte central, implicando em acúmulo de água. Uma das reportagens diz que não foram feitos os “groovings”. Outra, diz que a pista nunca possuiu a declividade correta para o escoamento das águas. Sem dúvida, os três fatos aliados (afundamento da pista, inexistência dos “groovings” e declividade incorreta) só podem implicar em encharcamento e riscos para pousos das aeronaves. Esta obra, de acordo com a imprensa, teria sido realizada em 2005, data contestada pelo Presidente da INFRAERO, que informou ter sido em 2001.

Independente do ano da execução da obra, indaga-se: por quê a executora desse serviço na pista principal foi eximida da sua responsabilidade civil de correção da obra? Essa questão não foi esclarecida pelo Presidente da INFRAERO.

Outra dúvida não esclarecida é quanto à questão da pista possuir declividade incorreta. Se for fato que a insuficiência de drenagem é consequência de não se ter construído a terceira pista, conforme reportagem da mídia, por quê a correção da(s) pista(s) não foi (foram) priorizada(s)? Pode ser compreensível quando o fluxo no aeroporto era pequeno, mas que explicações existem para essa falta de prioridade após Congonhas ter se transformado no que é hoje?

Pelo exposto, considero que a audiência do Presidente da INFRAERO deixou lacunas a serem preenchidas. Lacunas essas com fortes indícios de irregularidades na aplicação dos recursos públicos e que sequer foram minimizadas por aquela autoridade, ao se reportar à auditoria do TCU.”

3. Em 9 de maio de 2007, esta Comissão decidiu pela implementação da PFC, aprovando o Relatório Prévio de lavra do nobre Deputado Celso Russomanno, cujo Plano de Execução e Metodologia de Avaliação foi proposto nos seguintes termos:

“A investigação solicitada terá melhor efetividade se executada com o auxílio do Tribunal de Contas da União para examinar a regularidade das obras realizadas no Aeroporto de Congonhas, em São Paulo, bem como dos contratos de publicidade celebrados pela INFRAERO, nos termos indicados no item “I – SOLICITAÇÃO DA PFC”, constante deste parecer prévio. Nesse sentido, deve-se indicar à Corte de Contas que a fiscalização solicitada, além de certificar-se quanto à regularidade das despesas, deverá responder às seguintes questões:

- 1) Por que a executora dos serviços da pista principal foi eximida da responsabilidade civil de correção da obra, no que se refere ao afundamento da pista mencionado no item anterior?*
- 2) Por que a correção da pista não foi priorizada, tendo em conta a drenagem insuficiente decorrente da falta de construção de uma terceira pista e da declividade incorreta da existente, bem como a crescente demanda verificada no setor nos últimos anos?”*

4. O Ofício nº 059/2007/CFFC-P, de 11 de maio de 2007, foi encaminhado ao Presidente do Tribunal de Contas da União, com cópia da PFC e do Relatório Prévio, para as devidas providências.

5. Em 14 de maio de 2007, o Aviso nº 665-GP/TCU informou o recebimento do Ofício nº 059/2007/CFFC-P e a autuação desta PFC no TCU como **processo nº TC-012.569/2007-1**.

6. Para complementar a instrução da PFC, a Presidência da Comissão expediu os ofícios abaixo relacionados, solicitando a diversas autoridades, resumidamente: cópias de editais de licitação, de contratos, informações específicas sobre pagamentos efetuados pela Infraero, sobre fundamentação legal para realização de licitação emergencial, sobre critérios de conservação da pista de



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE
PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 6, DE 2007
RELATÓRIO FINAL

pouso, as razões da não realização dos “groovings”, além de pedido de proteção policial a denunciante de irregularidades em contratos da Infraero, entre outros.

NÚMERO DO OFÍCIO	DESTINATÁRIO	CARGO/ÓRGÃO
Ofício nº 084/2007/CFFC-P, de 17/5/2007	WILLER LARRY FURTADO	Superintendente da INFRAERO – Aeroporto de Congonhas
Ofício nº 085/2007/CFFC-P, de 17/5/2007	TENENTE BRIGADEIRO DA RESERVA JOSÉ CARLOS PEREIRA	Presidente da INFRAERO
Ofício nº 086/2007/CFFC-P, de 17/5/2007	EDGARD BRANDÃO JUNIOR	Superintendente Regional do Sudeste da INFRAERO
Ofício nº 087/2007/CFFC-P, de 17/5/2007	WALTON ALENCAR RODRIGUES	Presidente do Tribunal de Contas da União
Ofício nº 151/2007/CFFC-P, de 12/7/2007	TARSO GENRO	Ministro de Estado da Justiça

7. Tanto o Tribunal de Contas da União como a Infraero acusaram o recebimento de tais expedientes. O Aviso nº 726-GP/TCU informou que o Ofício nº 087/2007/CFFC-P foi protocolizado como documento nº 426964832 naquela Corte e a Superintendência da Infraero no Aeroporto de Congonhas comunicou que o Ofício nº 84/07/CFFC-P foi recebido e encaminhado à Superintendência Regional em Guarulhos.

8. Em 28 de junho de 2007, por meio dos Ofícios nºs 130, 131 e 132/07/CFFC-P, dirigidos aos Srs. Willer Larry Furtado (Superintendente da INFRAERO no Aeroporto de Congonhas), Edgard Brandão Junior (Superintendente Regional do Sudeste - INFRAERO) e Tenente-Brigadeiro José Carlos Pereira (Presidente da INFRAERO), foram reiteradas as solicitações da Comissão feitas por intermédio dos ofícios expedidos em 17 de maio de 2007.

9. O Ofício nº 156/2007/CFFC-P, de 17 de julho de 2007, foi encaminhado ao Presidente da INFRAERO, solicitando informações complementares àquelas solicitadas nos Ofícios 85 e 132/2007/CFFC-P. Em atenção ao item nº 1 do Ofício 156 da CFFC, a Infraero encaminhou cópia dos contratos de permissão e uso dos espaços cedidos às empresas privadas no Aeroporto de Congonhas e as referidas licitações, conforme Ofício nº 503/PR/2007-R, de 30 de julho de 2007. As cópias de tais documentos constituem os volumes II a X desta PFC, fls. 330 a 4856.

II - Providências da Comissão em relação ao acidente com avião da TAM em 17 de julho de 2007 no Aeroporto de Congonhas

10. Pouco mais de dois meses após a aprovação do Relatório Prévio desta PFC, em 17 de julho de 2007 ocorreu grave acidente aéreo com avião da empresa TAM Linhas Aéreas S/A, cujas causas, segundo foi amplamente divulgado pela imprensa, poderiam estar relacionadas a irregularidades nas obras de reforma da pista do Aeroporto de Congonhas, no Estado de São Paulo, objeto de apuração desta PFC.

11. O acidente envolveu a aeronave Airbus, prefixo PT-MBK, Vôo JJ 3054, que decolou do Aeroporto Internacional Salgado Filho, em Porto Alegre, com destino ao Aeroporto de Congonhas, em São Paulo. Após tocar a pista principal, perto das 18h45min, a aeronave não conseguiu frear até o final da pista, atravessou a



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE
PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 6, DE 2007
RELATÓRIO FINAL

Avenida Washington Luís e chocou-se com um prédio da própria TAM, ceifando a vida de 199 pessoas entre tripulantes, passageiros e pessoas que se encontravam no local do acidente.

12. Imediatamente após a ocorrência do acidente, a Relatoria da PFC à época adotou diversas providências com o objetivo de esclarecer os fatos sob a esfera de competência desta Comissão.

13. Assim, foram emitidos os seguintes ofícios às autoridades abaixo:

NÚMERO DO OFÍCIO	DESTINATÁRIO/CARGO	ASSUNTO
Ofício nº 159/2007/CFFC-P, de 18/7/2007	ANTÔNIO DECARO JÚNIOR, Delegado de Polícia Federal – Aeroporto de Congonhas	Solicitação de abertura de Inquérito Policial para apurar as causas do acidente
Ofício nº 160/2007/CFFC-P, de 18/7/2007	TENENTE-BRIGADEIRO DO AR JUNITI SAITO, Comandante da Aeronáutica	Solicitação de investigação do acidente aéreo
Ofício nº 161/2007/CFFC-P, de 18/7/2007	ANTÔNIO DECARO JÚNIOR, Delegado de Polícia Federal – Aeroporto de Congonhas	Para informar que a CFFC acompanharia <i>in loco</i> o andamento do inquérito policial e as perícias necessárias para apuração do acidente
Ofício nº 162/2007/CFFC-P, de 18/7/2007	TENENTE-BRIGADEIRO DO AR JUNITI SAITO, Comandante da Aeronáutica	Para informar que a CFFC acompanharia <i>in loco</i> o andamento da investigação do acidente aéreo e as diligências e perícias necessárias para apuração do acidente
Ofício nº 164/2007/CFFC-P, de 25/7/2007	MARCOS SAMPAIO FERREIRA, Presidente da Pantanal Linhas Aéreas	Para solicitar a oitiva do piloto e do co-piloto do jato da Pantanal Linhas Aéreas que se envolveu em acidente na pista do Aeroporto de Congonhas na véspera do acidente com o avião da TAM
Ofício nº 165/2007/CFFC-P, de 25/7/2007	Brigadeiro do Ar JORGE KERSUL FILHO, Chefe do Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos – CENIPA	Para solicitar que cópias dos arquivos de áudio das gravações dos diálogos entre controladores de voo e pilotos, no Aeroporto de Congonhas, desde a data da abertura da pista principal
Ofício nº 166/2007/CFFC-P, de 26/7/2007	Coronel Aviador CARLOS MINELLI DE SÁ, Chefe do Serviço Regional de Proteção ao Voo – SP	Para solicitar a oitiva dos controladores de voo que estavam em serviço no dia 16 de julho, data do acidente com o jato da Pantanal Linhas Aéreas na pista principal do aeroporto de Congonhas
Ofício nº 167/2007/CFFC-P, de 26/7/2007	DPF JABER MAKUL NANNA SAADI, Superintendente Regional de São Paulo da Polícia Federal	Para solicitar a participação da equipe da Polícia Federal no Aeroporto de Congonhas para acompanhamento de oitivas
Ofício nº 168/2007/CFFC-P, de 26/7/2007	WILLER LARRY FURTADO, Superintendente da INFRAERO – Aeroporto de Congonhas	Para solicitar a oitiva do funcionário da Infraero responsável pela aferição da lâmina d'água na pista do Aeroporto de Congonhas no dia 16 de julho, data em que ocorreu o acidente com o jato da Pantanal Linhas Aéreas

14. Além desses expedientes, a CFFC também dirigiu os Ofícios nºs 262/2007/CFFC-P e 264/2007/CFFC-P, ambos de 21/09/2007, ao Sr. Marco Antonio



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE
PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 6, DE 2007
RELATÓRIO FINAL

Bologna, Presidente da TAM Linhas aéreas convidando-o a prestar esclarecimentos acerca das denúncias de irregularidades nas obras das pistas do Aeroporto de Congonhas.

15. No desenvolvimento dos trabalhos, foram realizadas treze oitivas cujos nomes e respectivos cargos ou funções dos depoentes estão abaixo listados. As informações e subsídios colhidos, reduzidos a termo, encontram-se nos autos desta PFC:

NOME	CARGO
ENILDO CAMILO GOMES	Encarregado de atividades de pátio e pista no Aeroporto de Congonhas - SP
ANDRÉ LUIZ PEREIRA MARTINS	3º Sargento, controlador de voo - TWR SP
AROLD SOARES DA COSTA FILHO	Sub-Oficial da Reserva Remunerada, controlador de voo, TWR SP
LÍVIA HENRIQUE CORTES DOS SANTOS	3º Sargento, controlador de voo, TWR SP
RODRIGO FERNANDES DE FIGUEIREDO CARVALHO	3º Sargento, controlador de voo, TWR SP
REINALDO SOUTO	Controlador de tráfego aéreo, TWR SP, função de supervisor
MÁRIO TINEN	Gerente de Manutenção - Aeroporto de Congonhas - SP
ERNESTO ESCOSSIA ARAÚJO CAMARÇO	Engenheiro Civil, Gerente de Empreendimentos no Aeroporto de Guarulhos - SP
ALEXANDRE SANCHES SAMPAIO	Co-piloto na empresa Pantanal Linhas Aéreas S/A
WLADIANY DACEWICZ	Comissária na empresa Pantanal Linhas Aéreas S/A
ELIANA AKEMI KOGIMA	Gerente de Operações, Aeroporto de Congonhas - SP
WILLER LARRY FURTADO	Superintendente da INFRAERO
CARLOS ALBERTO CORDEIRO DAMIÃO	Representante da GOL Transportes Aéreos S/A

III - Acórdão 2.705/2008-TCU-Plenário

16. Por intermédio do Aviso nº 1816-Seses-TCU-Plenário, o Tribunal de Contas da União encaminhou cópia do Acórdão nº 2.705/2008-TCU-Plenário, em atendimento a esta PFC.

17. Importante reproduzir as seguintes partes do Relatório que instrui o referido acórdão, uma vez que fazem referência à solicitação de informações complementares encaminhadas ao TCU pela CFFC por meio do Ofício 087/2007/CFFC-P com as respectivas respostas da Infraero aos questionamentos que também lhe foram formulados pelo Ofício nº 085/2007/CFFC-P:

“3. Em complemento ao relatório prévio, a Comissão encaminhou ao Tribunal o Ofício 087/2007/CFFC-P (fls. 19/30, v. principal), com algumas questões adicionais, que também serão comentadas na presente instrução. Também por meio do Ofício 009/2008/CFFC-P (fl. 124, v. principal), a Comissão reiterou o questionamento feito inicialmente por meios dos Ofícios 059 e 087/2007/CFFC-P ao TCU.

4. Na instrução inicial dos autos (fls. 34/38, v. principal), elaborada por esta Secex/SP, foi proposta diligência à Infraero (Ofício 1970/2007-TCU/Secex-SP, fl. 39, v. principal) para que disponibilizasse ao TCU toda a documentação encaminhada à Comissão da Câmara dos Deputados, em virtude de reunião conjunta de membros daquela Comissão, do TCU e da Infraero para discussão dos questionamentos apontados na PFC 06/2007. Feita uma análise expedita da documentação encaminhada pela Infraero, por meio do Ofício CF 18667/PR(PRAI)/2007 (fls. 41/116, v. principal), foi promovida nova diligência junto à estatal (Ofício 2380/2007-TCU/Secex-SP, fl. 121, v. principal), de modo a complementar a documentação juntada inicialmente aos autos. Em resposta a este questionamento, a Infraero encaminhou ao TCU o Ofício CF 23657/PR(PRAI)/2007 (fl. 123, v. principal, e anexos 1/4).



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE
PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 6, DE 2007
RELATÓRIO FINAL

5. A presente instrução tem por objetivo analisar toda a documentação encaminhada pela Infraero ao Tribunal e apresentar um parecer conclusivo sobre a matéria, no sentido de atender à solicitação do Congresso Nacional, conforme explicitado nos itens 2/3 precedentes.

6. Vale registrar o apensamento provisório aos presentes autos do TC 021.922/2007-6 – por força de despacho do Exmo. Sr. Ministro Benjamin Zymler, relator do processo (fl. 1036, volume 5, TC 021.922/2007-6) –, que trata de possíveis irregularidades praticadas pela Infraero na condução da concorrência 001/CNSP-SBSP/2001, que teve por objeto a seleção de empresa para execução das obras de ampliação e recuperação do pátio de estacionamento de aeronaves e recuperação da pista de pouso principal do Aeroporto Internacional de Congonhas/SP, adjudicado à empresa Talude Comercial e Construtora Ltda., com valor inicial de R\$6.631.657,54. As informações do referido processo apenas serão utilizadas, no que couber, na análise em tela.

I. DA RESPOSTA DA INFRAERO AO OFÍCIO 087/2007/CFFC-P

7. Neste tópico, serão descritos os esclarecimentos da empresa aeroportuária em relação aos questionamentos do Ofício 087/2007/CFFC-P, da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados

I.1. Das obras de recuperação da pista principal de Congonhas

8. Inicialmente, serão apresentadas as informações prestadas pela Infraero, relacionadas – ainda que de forma indireta – às obras de recuperação da pista principal do Aeroporto de Congonhas/SP, a saber:

(A). Qual o fundamento legal para a realização da licitação emergencial, uma vez que o Presidente da Infraero, Tenente-Brigadeiro da Reserva José Carlos Pereira, declarou ao Jornal Folha de São Paulo, em 15 de maio de 2007, que a estatal “sabia há pelo menos quatro anos da necessidade de reformar a pista principal de Congonhas”?

9. Segundo a Infraero (Ofício CF 0454/DE/2007-R), o fundamento legal utilizado para a contratação emergencial do TC-041-EG/2007/0024, conforme consta das justificativas para instauração do processo, foi o artigo 24, inciso IV, da Lei 8.666/93, que dispõe sobre a dispensa de licitação em casos de emergência ou calamidade pública.

10. O contrato TC-041-EG/2007/0024 e as justificativas para contratação direta foram encaminhados pela Infraero por meio eletrônico (fl. 120, v. principal).

11. Para contratação direta, com dispensa de licitação, nos termos do artigo 24, inciso IV, da Lei 8.666/93, foram apresentadas as seguintes justificativas:

a) como forma de assegurar a segurança dos passageiros e a preservação do patrimônio público e de particulares, a Procuradoria da República no Estado de São Paulo passou a promover ações de restrição de pousos e decolagens em períodos de chuva, contingenciamento de determinados tipos de aeronave e até mesmo interdição da pista principal de Congonhas. Tais ações ameaçaram interromper o funcionamento do mais importante aeroporto do país;

b) em face de manifestações do órgão regulador (ANAC) e da Infraero, foi firmado em 13/04/2007, de comum acordo entre Ministério Público Federal, ANAC e Infraero, um Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta, nos seguintes termos: “a pista principal do aeroporto de Congonhas deverá ser reformada pela Infraero no prazo máximo de quarenta e cinco dias excetuados casos de força maior, a contar do término da reforma da pista auxiliar”;

c) a meta ajustada foi condizente com as intenções pretéritas da Infraero, seja quando da instauração da concorrência 019/ADGR-4/SBSP/2006 – que teve sua anulação determinada pelo TCU, por meio do Acórdão 1332/2006 – TCU – Plenário –, ou da contratação, em 2004, de laudo técnico da Escola Politécnica da USP para diagnosticar os motivos de recorrentes desemborachamentos e redução dos níveis de atrito da pista



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE
PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 6, DE 2007
RELATÓRIO FINAL

principal de Congonhas (meio eletrônico, fl. 120, v. principal);

d) em virtude do exíguo prazo avençado com o Ministério Público Federal e da impossibilidade de aditamento ao contrato TC-057-EG/2004/0024 – então em vigor para execução de obras na pista auxiliar do aeroporto – por ofensa ao disposto no artigo 65, §1º, da Lei 8.666/93, a única forma de viabilizar a reforma da pista principal foi ampará-la no artigo 24, inciso IV, da mesma Lei, classificando-a como contratação emergencial;

e) a seleção da empresa para execução dos serviços, na Dispensa de Licitação 021/DAAG/SEDE/2007, tomou por base as empresas qualificadas na concorrência 001/DAAG/SBSP/2004, que deu origem ao contrato TC-057-EG/2004/0024, para execução das obras na pista auxiliar do Aeroporto de Congonhas. Dentre as propostas apresentadas, selecionou-se a de menor preço. A obra foi contratada, em 11/05/2007, com o Consórcio OAS/Galvão, pelo prazo de 135 dias e valor total de R\$19.960.821,12;

f) por fim, salienta-se que a própria Procuradoria Jurídica da Infraero alertou, por meio da Informação 056/PRPJ/2007 (meio eletrônico, fl. 120, v. principal), sobre a necessidade de motivação do ato de dispensa de licitação, em situação de emergência, não devendo esta ser decorrente da falta de planejamento dos administradores.

(B). Por que a contratação emergencial somente ocorreu com a interposição da Ação Civil Pública demandada pelo Ministério Público Federal, se já havia conhecimento das necessidades das obras?

12. Por meio do Ofício CF 0454/DE/2007-R, a estatal argumentou que as obras na pista principal do Aeroporto de Congonhas eram objeto da concorrência 019/ADGR-4/SBSP/2006, procedimento este que foi anulado, por determinação do TCU, conforme subitem 9.3 do Acórdão 1332/2006 – TCU – Plenário. Em face do risco que a falta de atrito na pista gerava à operação das aeronaves e do tempo que seria necessário para concluir um novo procedimento licitatório, optou-se pela contratação emergencial, somente para reparação da pista principal, obra esta que deveria ser obrigatoriamente realizada no período de seca.

(C). Como é efetuada a conservação da pista dos aeroportos e com que frequência essa conservação é realizada?

13. Também por meio do Ofício CF 0454/DE/2007-R, a Infraero esclareceu que:

a) o estado de conservação da pista e a possível existência de objetos que possam ser sugados pelas turbinas são avaliados por meio de inspeções diárias nas pistas de pouso. Em caso de necessidade de intervenção, aciona-se a área de manutenção para execução dos reparos;

b) para validação do nível de atrito das pistas, observam-se as regras da Norma IAC 4302 “Requisitos de resistência à derrapagem para pistas de pouso e decolagem”, que estabelece a frequência de medições do nível de atrito, conforme o número de pousos e decolagens efetuados. Caso o nível de atrito medido esteja abaixo do exigido na referida norma, são executadas as intervenções necessárias para sua correção.

(D). De quem é a responsabilidade pela conservação das pistas dos aeroportos?

14. Segundo a estatal (Ofício CF 0454/DE/2007-R), a responsabilidade pela conservação das pistas é da própria Infraero, a quem cabe a administração dos aeroportos.

(E). Qual era o objeto do contrato efetuado com a construtora Talude em 08/06/2001? Esse contrato previa alguma reforma na pista principal do Aeroporto de Congonhas?

15. A Infraero esclareceu, por meio do Ofício CF 0454/DE/2007-R, que o contrato TC-032/CNSP/AD(SBSP)/2001, celebrado com a empresa Talude Comercial e Construtora Ltda., teve por objeto a “execução de obras de ampliação e recuperação do pátio de estacionamento de aeronaves e recuperação da pista de pouso principal do Aeroporto



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE
PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 6, DE 2007
RELATÓRIO FINAL

de Congonhas/SP”, confirmando que havia previsão de reforma na pista principal do aeroporto no referido contrato.

16. Conforme Ofício CF 10731/SRGR(CLGR)/2007 (anexos 2/4), o contrato foi celebrado em 08/06/2001, com valor global de R\$6.631.657,54. O Termo de Recebimento Definitivo das obras (fls. 1/3, anexo 3), datado de 1º/03/2004, indica que os serviços foram executados pelo valor total de R\$8.412.197,10, com início em 01/07/2001 e término em 18/11/2003, sendo que o recebimento dos serviços deu-se somente quanto aos aspectos operacional e funcional. Isso porque, segundo Ofício CF 2934/SB(SPMA)/2003 (fl. 4, anexo 3), em face da celebração de diversos aditivos contratuais, com a atuação de diversas comissões de fiscalização no acompanhamento da execução dos serviços, o recebimento das obras não deveria envolver os aspectos executivo, quantitativo e de aditivos contratuais.

(F). Por que não foram feitos os groovings na obra realizada em 2001?

17. A Infraero argumentou que o grooving foi sim executado, no período de janeiro a março/2002, conforme subitem 5.7 da planilha contratual da empresa Talude (Ofício CF 0454/DE/2007-R). Da análise dessa planilha (fls. 225/243, anexo 2), tem-se que, no grupo 5 – Recuperação da pista principal e acostamento, havia previsão de execução de grooving através de serragem (subitem 5.7), numa área total de 60.000 m². O diário de obras, para o período de 01/01/2002 a 31/03/2002 (anexo 4), por sua vez, confirma a execução de grooving na pista principal, sem menção a nenhuma desconformidade na execução desse serviço.

(G). Por que não foi acionada a empresa Talude para proceder aos reparos necessários decorrentes da execução, uma vez que a legislação pátria prevê a responsabilidade pelas obras por um período de cinco anos?

18. Segundo a Infraero (Ofício CF 0454/DE/2007-R), os serviços objeto do contrato 032/CNSP/AD(SBSP)/2001 foram realizados de acordo com os projetos executivos aprovados e as especificações técnicas, sem nenhuma não conformidade apontada pela fiscalização. No entendimento da empresa aeroportuária, não cabia o acionamento da empresa Talude, sob a forma de garantia, por não haver correlação entre o objeto do referido contrato e os problemas que vieram a ocorrer posteriormente na pista do aeroporto.

1.2. Demais esclarecimentos prestados pela estatal

19. Nesse ponto, serão reproduzidos os demais esclarecimentos da Infraero, em resposta aos questionamentos do Ofício 087/2007/CFFC-P, que não guardam relação direta com o objetivo inicial da solicitação do Congresso Nacional, relativo à contratação, em caráter emergencial, para execução de obras de recuperação da pista principal do Aeroporto de Congonhas/SP. São eles:

(A). Qual o contrato celebrado com a empresa Talude relacionado com obras no Aeroporto de Viracopos? Quais as irregularidades constatadas e as medidas adotadas para ressarcir o erário?

20. A Infraero relacionou os contratos celebrados com a empresa Talude no Aeroporto de Viracopos (Ofício CF 0454/DE/2007-R, fls. 60/65, v. principal), a saber:

- a) TC-0020-EG/2000/0026, celebrado com a empresa Talude, para execução de obras de infra-estrutura do sistema viário, da área de carga aérea e da área de apoio;
- b) TC-0045-EG/2001/0026, celebrado com a empresa Talude, para execução de obras de ampliação do armazém do terminal de cargas (TECA);
- c) TC-0076-EG/2001/0026, celebrado com o Consórcio Talude/PEM Engenharia, para execução de obras de construção de edifícios administrativos, anexos de serviços (blocos 1, 2 e 3) e passarela do terminal de carga aérea;



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE
PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 6, DE 2007
RELATÓRIO FINAL

d) TC-0001-EG/2002/0026, celebrado com o Consórcio Talude/PEM Engenharia, para execução de obras de reforma, adaptação, modernização e ampliação do terminal de passageiros;

e) TC-0002-EG/2005/0057, celebrado com a empresa Talude, para execução de obras de recuperação dos pátios 1 e 2, implantação do prolongamento da pista PR-D, implantação de pátio para run-up, pavimentação de via de serviço, prolongamento do canal 3, implantação de caixa separadora de água e óleo, e recuperação do pavimento flexível das pistas A, B e F.

21. Quanto às irregularidades encontradas no TC-0002-EG/2005/0057, a Infraero citou a lentidão na execução das obras, o não cumprimento de obrigações, e a existência de débitos e pendências financeiras junto aos fornecedores, problemas estes decorrentes de atraso na obtenção do licenciamento ambiental. Para ressarcir as perdas da Infraero, foi aberto um processo, em andamento à época dos presentes esclarecimentos, com vistas a rescisão contratual, execução da garantia e retenção dos créditos até o limite do prejuízo apurado.

(B). O Tribunal de Contas da União tem conhecimento das irregularidades verificadas no Aeroporto de Viracopos?

22. Sobre a atuação do TCU, em relação às licitações e obras executadas no Aeroporto de Viracopos, a Infraero mencionou, por meio do Ofício CF 0454/DE/2007-R, o TC 000.815/2004-0, referente a possíveis irregularidades nas obras então em andamento em Viracopos, no âmbito do qual foi proferido o Acórdão 1220/2007 – TCU – Plenário, acolhendo as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis.

(C). Qual a receita gerada pelos contratos de publicidade celebrados pela Infraero no Aeroporto de Congonhas?

23. Foi apresentado um quadro de receitas comerciais de publicidade no Aeroporto de Congonhas (Ofício CF 335/DC/2007-R, fls. 45/58, v. principal), desde o ano de 2000, conforme segue:

Exercício

Receita (R\$ mil) Exercício

Receita (R\$ mil)

2000	2.122.415	2004	4.144.820
2001	3.180.215	2005	3.124.562
2002	4.703.926	2006	4.013.581
2003	5.131.045	2007 (até abril)	1.960.847

(D). Qual a justificativa da Infraero para ceder os espaços destinados à Polícia Federal para fixação de publicidade? Quais os termos do contrato efetuado com a empresa HP, que fixava propagandas nas áreas destinadas à Polícia Federal?

24. Sobre este assunto, a Infraero esclareceu, por meio do Ofício CF 335/DC/2007-R, que:

a) foi firmado um contrato com a Markplan/Multihab, para concessão de uso de área para publicidade, no período de 01/04/2006 a 31/03/2007, com a geração de receita no valor de R\$63.000,00;

b) o primeiro anúncio publicitário, com a campanha Sundown, foi instalado somente em 04/12/2006, sendo que, até esta data, a empresa esteve em negociação com potenciais clientes;

c) em 09/03/2007, houve substituição da campanha pelo anunciante HP, que permaneceria até o final do contrato em 31/03/2007. Em face do prazo exíguo para



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE
PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 6, DE 2007
RELATÓRIO FINAL

encerramento do contrato e de algumas adaptações de layout solicitadas pela HP, a Infraero informou à Markplan/Multihab que o contrato de concessão não seria renovado. Tal decisão, comunicada ao concessionário em 05/04/2007, foi coerente com o parecer desfavorável ao uso de propaganda em equipamentos de segurança instalados nos canais de inspeção dos aeroportos, expedido pela Diretoria de Operações em 17/04/2007.

(E). Quais foram os investimentos efetuados em infra-estrutura nos aeroportos, uma vez que, segundo reportagem do Jornal Folha de São Paulo, a Infraero “elevou em 184% seus gastos com publicidade no primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva”, em razão do crescimento do movimento de passageiros e cargas nos aeroportos brasileiros?

25. Conforme consta do Ofício CF 15157/PRMC/2007 (fls. 93/100, v. principal), a Infraero confirmou o incremento de investimentos publicitários da empresa desde 2001, em patamares até superiores aos 184% divulgados pela imprensa. Segundo a estatal, todas as organizações, principalmente as que atuam em setores estratégicos, têm o dever de se comunicar e prestar contas de sua atuação ao público em geral. A partir de 2001, a empresa sofreu uma reestruturação organizacional, passando a atuar fortemente no setor de logística de cargas e tendo um papel fundamental no incremento do turismo nacional, pontos estes que impõem maiores investimentos em comunicação social. Foi ressaltado também que o gasto com publicidade da Infraero, em 2006, representou 0,5% do faturamento bruto, valor este aceitável – e até mesmo insuficiente – se comparado aos investimentos de outras empresas, públicas ou privadas, com fins lucrativos ou não, que oscilam entre 0,5% e 5% do faturamento bruto total.

26. Quanto aos investimentos em infra-estrutura, a Infraero apresentou dados, de 2001 a 2006, sobre os investimentos consolidados da empresa e a parcela aplicada em publicidade, inferior a 3% do total, conforme mostra a tabela a seguir:

Exercício	Investimento total (R\$)	Investimento em publicidade (R\$)	% total
2001	249.075.312,81	169.955,00	0,1%
2002	411.489.449,30	1.532.876,08	0,4%
2003	496.711.931,58	2.218.531,87	0,4%
2004	507.467.051,71	10.919.566,14	2,2%
2005	666.794.958,65	9.496.655,73	1,4%
2006	570.278.400,42	10.708.147,81	1,9%

18. O voto condutor do Acórdão nº 2.705/2008-TCU-Plenário foi assim consignado:

“VOTO

Cuidam os autos de solicitação do Congresso Nacional, encaminhada ao Tribunal por meio do Ofício 059/2007/CFFC-P, da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, nos termos do artigo 62 da Resolução TCU 191/2006, em face da Proposta de Fiscalização e Controle – PFC 06/2007, de autoria do Deputado Duarte Nogueira e relatoria do Deputado Celso Russomanno, na Empresa Brasileira de Infra-estrutura Aeroportuária – Infraero, com objetivo de avaliar a regularidade das obras realizadas no Aeroporto de Congonhas/São Paulo, desde o exercício de 2000, e dos contratos de publicidade celebrados pela Infraero.

2. Registro inicialmente que acolho a instrução da unidade técnica e adoto os fundamentos ali expendidos como razões de decidir, sem prejuízo das seguintes



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE
PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 6, DE 2007
RELATÓRIO FINAL

considerações.

3. As principais questões abordadas nestes autos referem-se (i) à eventual demora dos gestores na realização do procedimento licitatório para contratação das obras de recuperação da pista principal do Aeroporto Internacional de Congonhas/SP, (ii) à contratação da citada obra, em caráter emergencial, mediante dispensa de licitação, e (iii) à ausência de responsabilização da empresa Talude Comercial e Construtora Ltda, executora das obras na pista principal do aeroporto no período de julho/2001 a novembro /2003.

4. Quanto ao primeiro aspecto, faz-se necessário analisar sucintamente o histórico dos fatos a fim de se visualizar a tardia realização de procedimento licitatório, bem como da contratação mediante dispensa de licitação, quando comparadas à data da ciência dos responsáveis da situação de baixo nível de atrito da pista principal e de drenagem insuficiente para garantir a segurança da operação das aeronaves.

5. Em outubro de 2004, a Escola Politécnica da Universidade de São Paulo apresentou à Infraero laudo técnico com as seguintes conclusões:

a) a textura do CBUQ original – classificada como fina e fechada, pela elevada concentração de agregados miúdos – acarretava baixa aderência em caso de pista molhada;

b) a presença de borracha na pista dificultava o escoamento das águas de chuva;

c) a limpeza efetuada para remoção do excesso de borracha da pista ocasionava o polimento dos agregados e acentuava a desagregação superficial da massa asfáltica;

d) a pista apresentava elevada irregularidade longitudinal, com pontos de depressão e elevação do pavimento, facilitando o acúmulo de água em dias de chuva;

e) a elevada irregularidade longitudinal prejudicou, inclusive, a execução do grooving, com geração de sulcos com profundidade variável sendo que, em alguns pontos de depressão, o pavimento sequer foi atingido pelo equipamento de grooving;

f) ainda assim, o grooving realizado em 2002 contribuiu de forma significativa para o aumento dos coeficientes de atrito;

g) embora o levantamento do nível de atrito realizado em 2001, com a subdivisão da pista em segmentos homogêneos de 100 metros de extensão, tenha apresentado bons resultados, com a nova subdivisão da pista em segmentos homogêneos de 30 a 50 metros, os coeficientes de atrito medidos à época do laudo técnico apresentaram valores baixos, evidenciando a inadequação dos valores apontados em 2001.

6. Em razão do diagnóstico apresentado, o laudo da Escola Politécnica propunha as seguintes soluções:

a) emergencial paliativa: remoção do excesso de borracha na pista, por meio de fresagem, e recomposição do grooving. Esta solução não iria corrigir a irregularidade longitudinal tampouco modificar a natureza/graduação da massa asfáltica utilizada originalmente (fina e fechada);

b) longo prazo: reconformação e recapeamento da pista, por meio da aplicação de massa asfáltica com maior consumo de agregados graúdos, que não sofram polimento acelerado, com posterior execução de grooving.

7. Decorridos dezoito meses da apresentação do mencionado laudo, em abril/2006, foi lançada a concorrência 019/ADGR-4/SBSP/2006 para execução de obras e serviços no Aeroporto de Congonhas/SP, incluída a recuperação da pista principal.

8. Não obstante, o instrumento convocatório continha excessivas exigências relacionadas à qualificação técnico-profissional e às condições de capacitação técnico-operacional, frustrando o caráter competitivo do certame. Destarte, em agosto de 2006, o TCU, por meio do Acórdão TCU nº 1.332/2006 – Plenário, fixou prazo para a anulação do certame e determinou a correção das falhas para as futuras licitações:

“9.3. com base no inciso IX do art. 71 da Constituição Federal e no art. 45, caput, da Lei 8.443/92 c/c o art. 251 do Regimento Interno/TCU, fixar o prazo de quinze dias para que a Empresa Brasileira de Infra-estrutura Aeroportuária (Infraero) adote as



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE
PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 6, DE 2007
RELATÓRIO FINAL

providências necessárias ao exato cumprimento da lei, consistentes na anulação do edital de pré-qualificação da Concorrência n.º 19/ADGR-4-SBSP/2006, informando a este Tribunal as medidas implementadas;

9.4. determinar à Empresa Brasileira de Infra-estrutura Aeroportuária (Infraero) que, na elaboração de futuros editais referentes à pré-qualificação de concorrentes, observe as seguintes medidas:

9.4.1. restrinja as exigências de comprovação de capacitação técnico-profissional às parcelas que sejam, cumulativamente, de maior relevância e valor significativo, conforme impõe o inciso I do § 1º do art. 30 da Lei 8.666/93, e indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações, conforme disposto no inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal, devendo tais requisitos ser tecnicamente demonstrados no processo administrativo da licitação ou no próprio edital;

9.4.2. restrinja as exigências de comprovação de capacitação técnico-operacional às parcelas de maior relevância, demonstrando-se tal situação no processo administrativo da licitação ou no próprio edital;

9.4.3. abstenha-se de exigir dos profissionais relacionados para o atendimento das exigências de capacidade técnico-profissional declaração de que participarão, permanentemente, a serviço da licitante, das obras e/ou serviços licitados, uma vez que essa exigência extrapola o disposto nos §§ 6º e 10º do art. 30 da Lei 8.666/93;

9.4.4. adote redação mais clara e objetiva dos termos dos editais de futuras licitações, de forma a evitar erros e/ou contradições que dificultem o seu entendimento ou levem a interpretações equivocadas, com menoscabo ao princípio da isonomia, em especial quanto às exigências de qualificação econômico-financeira;

9.4.5. obedeça ao princípio da isonomia entre os licitantes, mantendo os mesmos critérios de exigências tanto para os cadastrados quanto para os não cadastrados no Sicaf;”.

9. Transcorridos mais oito meses, em abril/2007, foi instaurado o procedimento de Dispensa de Licitação 021/DAAG/SEDE/2007, para execução, em caráter emergencial, de obras de recuperação da pista principal do aeroporto.

10. A análise desses fatos demonstra, em princípio, que, embora a Infraero tenha adotado medidas visando à recuperação da pista principal do Aeroporto Internacional de Congonhas, suas ações não ocorreram com a tempestividade necessária à solução do problema. Não se verifica nos autos justificativa para o decurso de dezoito meses entre o laudo técnico dos profissionais da Escola Politécnica da USP e a concorrência 019/ADGR-4/SBSP/2006.

11. Não se encontra justificado, ainda, o lapso temporal de oito meses entre a prolação do Acórdão TCU nº 1.332/2006 – Plenário, que assinou prazo para anulação do certame, e a contratação emergencial da empresa Talude Comercial e Construtora Ltda, mediante dispensa de licitação. Provavelmente o decurso de oito meses seria suficiente para se concluir nova licitação ou, ao menos, para pô-la em vias de conclusão. Realço, como já o fez a unidade técnica, que a Procuradoria Jurídica da Infraero constatou não haver justificativa para a não realização de novo certame para a execução das obras na pista principal do Aeroporto Internacional de Congonhas, in verbis:

“É de conhecimento público que, em 02/08/2006, foi proferido pelo Plenário do Tribunal de Contas da União – TCU o Acórdão n.º 1332/2006, sobre Representação formulada pela empresa Delta Construções S/A, contra a Concorrência n.º 019/ADGR-4-SBSP/2006 (fls. 22/55), promovida pela Empresa Brasileira de Infra-estrutura Aeroportuária (Infraero), destinada à contratação de obras e serviços complementares de recuperação de pistas e pátios de aeronaves no Aeroporto Internacional de Congonhas/SP.

Ou seja, a Infraero já formulou licitação anterior cujo objeto incluía a pista principal do Aeroporto Internacional de Congonhas, não havendo justificativa para, tão logo publicado o Acórdão do TCU, saneando o edital formulado pela Infraero, não tenha se realizado nova licitação, ante o conhecimento da situação daquela pista”.

12. Do exposto, é razoável concluir que a Infraero poderia ter adotado, desde



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE
PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 6, DE 2007
RELATÓRIO FINAL

outubro/2004 e por meio do devido procedimento licitatório, as medidas necessárias para correção da declividade e do sistema de drenagem da pista, e não o fez, razão pela qual concluiu pela realização de audiência dos Srs. Carlos Wilson Rocha de Queiroz Campos e do Sr. José Carlos Pereira, presidentes da Infraero no período de outubro/2004 a maio/2007.

13. Quanto à contratação da citada obra, em caráter emergencial, mediante dispensa de licitação, releva recordar que a pista principal de Congonhas detinha baixo nível de atrito e drenagem insuficiente para garantir a segurança da operação das aeronaves. Dessa forma caracterizou-se um contexto de dano potencial e irreparável, mormente ante o elevado volume de tráfego aéreo naquele aeroporto.

14. Diante desse cenário, haja vista o risco de acidentes com aeronaves, entendendo caracterizada a “urgência de atendimento de situação que possa (...) comprometer a segurança de pessoas”, nos termos do artigo 24, inciso IV, da Lei 8.666/93, justificando a contratação de empresa para as obras de recuperação da pista principal do aeroporto mediante dispensa de licitação.

15. O entendimento de que, uma vez constatada a situação emergencial, a licitação deve ser dispensada, não afasta a apuração da responsabilidade dos administradores que incorreram em desídia ou má gestão, contribuindo para que o quadro se tornasse crítico. Nesse sentido, não há contradição entre a conclusão da escorreita realização de contratação por meio de dispensa de licitação, que ora apresento, e a realização de audiência dos responsáveis pela incúria, caracterizada pela demora na realização do procedimento licitatório, a que me referi anteriormente.

16. No que tange à eventual responsabilidade da empresa Talude Comercial e Construtora Ltda., responsável pela execução de obras na pista principal de Congonhas, no período de 01/07/2001 a 18/11/2003, por meio do contrato TC-032/CNSP/AD(SBSP)/2001, concordo com o exposto pela unidade técnica no sentido de que não se pode afirmar que a execução dos serviços seja a causa da deterioração do pavimento.

17. Destaco, nesse sentido, que, segundo o laudo técnico da Escola Politécnica da USP, encontra-se dentre as causas do cenário de deterioração da pista principal de Congonhas a textura inadequada da mistura betuminosa original, fator este bastante anterior à execução dos serviços pela empresa Talude. Ademais, o laudo aponta o incremento do tráfego nos últimos anos, que também não guarda relação com a qualidade dos serviços da empresa Talude, como fato determinante para o excesso de borracha na pista, cuja remoção gerou o polimento dos agregados e a conseqüente desagregação da massa asfáltica.

18. Concluo, portanto, no sentido de que seja informado à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados que, em face da diversidade de fatores causadores do estágio de deterioração do pavimento da pista de pouso principal do Aeroporto de Congonhas – a textura inadequada da massa asfáltica original; o aumento significativo do tráfego de aeronaves nos últimos anos, com excesso de borracha na pista; a irregularidade longitudinal do pavimento, com reflexo na execução de grooving – não se pode atribuir responsabilidade civil pela correção dos defeitos, à empresa Talude Comercial e Construtora Ltda., a quem coube execução de serviços na pista principal do aeroporto no período de julho/2001 a novembro/ 2003.

19. No que tange ao TC 021.922/2007-6, divirjo da proposta de apensamento definitivo aos presentes autos, haja vista os elementos nele contidos não contribuírem para a prestação das informações solicitadas pelo Congresso Nacional.

20. Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao Colegiado.”

19. Com base nessas argumentações, o relator da matéria, ministro Benjamin Zymler, propôs e o Plenário daquela Corte de Contas aprovou as seguintes respostas aos questionamentos constantes do Plano de Execução e Metodologia de Avaliação desta PFC:



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE
PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 6, DE 2007
RELATÓRIO FINAL

“9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional.

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

9.1. conhecer da presente solicitação, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no artigo 38, inciso I, da Lei 8.443/92 c/c o artigo 232, inciso III, do Regimento Interno/TCU;

9.2. informar à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, em atenção ao Ofício 059/2007/CFFC-P, que:

9.2.1. com relação à responsabilidade civil da empresa executora de serviços na pista principal, em face da diversidade de fatores causadores do estágio de deterioração do pavimento da pista de pouso principal do Aeroporto de Congonhas – a textura inadequada da massa asfáltica original; o aumento significativo do tráfego de aeronaves nos últimos anos, com excesso de borracha na pista; a irregularidade longitudinal do pavimento, com reflexo na execução de grooving –, não se pode atribuir eventual responsabilidade civil para correção dos defeitos, única e exclusivamente, à empresa Talude Comercial e Construtora Ltda., executora de serviços na pista principal do aeroporto no período de julho/2001 a novembro/2003;

9.2.2. com relação à falta de priorização por parte da Infraero em corrigir os defeitos da pista principal, o exame da matéria ainda não foi concluído pelo Tribunal e, tão logo haja seu julgamento de mérito, ser-lhe-á comunicado;

9.3. encaminhar cópia integral desta decisão à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, destacando que as questões constantes do ofício nº 087/2007/CFFC-P foram abordadas no relatório deste Acórdão;

9.4. promover, nos termos do artigo 43, inciso II, da Lei 8.443/92 c/c o artigo 250, inciso IV, do Regimento Interno/TCU, a audiência do Sr. Carlos Wilson Rocha de Queiroz Campos (CPF 073.008.591-00) e do Sr. José Carlos Pereira (CPF 022.657.027-49), ex-presidentes da Infraero, para que apresentem, no prazo de quinze dias, razões de justificativa acerca da demora na adoção das medidas necessárias à recuperação da pista principal do Aeroporto Internacional de Congonhas/SP, o que culminou, em abril/2007, com a dispensa de licitação 021/DAAG/SEDE/2007, para execução das supracitadas obras, em caráter emergencial, nos termos do artigo 24, inciso IV, da Lei 8.666/93, apesar de o laudo técnico da USP, datado de outubro/2004, já sinalizar sobre a necessidade de intervenções na pista principal do aeroporto;

9.5. encaminhar aos responsáveis mencionados no item precedente cópia da presente decisão a fim de subsidiar a apresentação de suas razões de justificativa;

9.6. promover o desapensamento do TC 021.922/2007-6 dos presentes autos;

9.7. juntar cópia integral desta decisão ao TC 021.922/2007-6 a fim de subsidiar o julgamento daquela Representação.”

IV - Acórdão nº 785/2009-TCU-Plenário

20. O Aviso nº 498-Seses-TCU-Plenário encaminhou cópia do Acórdão 785/2009-TCU-Plenário, proferido nos autos do processo TC 012569/2007-1. Por meio desse acórdão, foram analisadas as justificativas dos Presidentes da Infraero no período de outubro/2004 a maio/2007 em relação à demora em adotar medidas necessárias à recuperação da pista principal do Aeroporto Internacional de Congonhas/SP, uma vez que, em abril/2007, as obras foram executadas em caráter



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE
PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 6, DE 2007
RELATÓRIO FINAL

emergencial, com dispensa de licitação. Isso, apesar de laudo técnico da USP, datado de outubro/2004, já sinalizar a necessidade de intervenções na pista principal do Aeroporto.

21. Abaixo reproduzimos o voto e o *decisum* referentes ao Acórdão:

“VOTO

Cuidam os autos de solicitação do Congresso Nacional, encaminhada ao Tribunal por meio do Ofício 059/2007/CFFC-P, da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, contendo a Proposta de Fiscalização e Controle - PFC 06/2007 com o objetivo de avaliar a regularidade das obras realizadas no Aeroporto de Congonhas/São Paulo, desde o exercício de 2000, e dos contratos de publicidade celebrados pela Infraero.

2. *Destaco que as informações solicitadas já foram devidamente encaminhadas à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados. Resta, nestes autos, analisar as alegações de defesa dos Srs. Carlos Wilson Rocha de Queiroz Campos e José Carlos Pereira, ex-presidentes da Infraero, em razão da demora na adoção das medidas necessárias à recuperação da pista principal do Aeroporto Internacional de Congonhas/SP.*

3. *Entendo, em consonância com a unidade técnica, que o contexto a que estava submetido o Sr. José Carlos Pereira justifica o atraso na execução da obra. Ademais, as ações por ele adotadas no sentido de dar cumprimento ao Termo de Ajustamento de Conduta-TAC, firmado com o Ministério Público, que fixou prazo para a recuperação da pista principal do Aeroporto Internacional de Congonhas, demonstram que o atraso na recuperação da pista não decorreu de desídia do gestor, mas, sim, de circunstâncias alheias à sua vontade.*

4. *No que concerne ao outro responsável, registro que, conforme inúmeras notícias veiculadas na mídia, o Sr. Carlos Wilson Rocha de Queiroz Campos faleceu em 11/4/2009. Destarte, mesmo o gestor não tendo apresentado suas razões, não há se falar em aplicação de multa, cujo caráter é personalíssimo. Nesse sentido, cito o inciso XLV do art. 5º da Constituição Federal, o qual institui que: "nenhuma pena passará da pessoa do condenado, podendo a obrigação de reparar o dano e a decretação do perdimento de bens ser, nos termos da lei, estendida aos sucessores e contra eles executadas, até o limite do valor do patrimônio transferido".*

5. *Ante o exposto, anuo à proposta da unidade técnica e VOTO no sentido de que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.*

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional; ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator em:

9.1. acatar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. José Carlos Pereira;

9.2. encaminhar cópia integral da deliberação que vier a ser adotada, bem como do Relatório e Voto que a fundamentaram à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados e ao Sr. José Carlos Pereira;

9.3. arquivar os presentes autos.”

22. É o relatório



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE
PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 6, DE 2007
RELATÓRIO FINAL

V – VOTO

23. Preliminarmente, é importante salientar que a CFFC delimitou de forma precisa o Plano de Execução e a Metodologia de Avaliação desta PFC ao aprovar o respectivo Relatório Prévio em 9 de maio de 2007, razão pela qual consideramos que as respostas do Tribunal de Contas da União constituem o principal norte à conclusão da proposta de fiscalização em apreço.

24. Assim, as solicitações de informações expedidas pela CFFC após a aprovação do Relatório Prévio serviram como fonte de auxílio na análise das respostas do TCU aos questionamentos que lhe foram apresentados.

25. Não foi propósito desta PFC apontar ou apurar as causas do acidente ocorrido com a aeronave da TAM no Aeroporto de Congonhas em 17 de julho de 2007.

26. Para tanto, a Comissão encaminhou expedientes ao Delegado de Polícia Federal do Aeroporto de Congonhas, solicitando abertura de Inquérito Policial para apurar as causas do acidente, e ao Comandante da Aeronáutica, com solicitação de investigação do acidente.

Investigações dos órgãos competentes e o respectivo resultado

27. As causas do acidente foram investigadas pela Polícia Civil de São Paulo, pela Polícia Federal (PF) e pelo Cenipa.

28. No dia 27 de outubro de 2009, o Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (Cenipa) apresentou o relatório final (Relatório Final A – nº 67/CENIPA/2009)¹ a respeito das investigações sobre o acidente.

29. Conforme amplamente divulgado pela mídia², ao fim das investigações, o Ministério Público Federal decidiu denunciar três pessoas por atentado contra a segurança de transporte aéreo: Marco Aurélio dos Santos de Miranda e Castro, à época diretor de Segurança de Voo da TAM; Alberto Fajerman, que era vice-presidente de Operações da TAM; e Denise Maria Ayres Abreu, então diretora da Anac. De acordo com a Justiça Federal de São Paulo, a denúncia do Ministério Público foi aceita e os réus citados e intimados a apresentar suas defesas prévias, por escrito (Processo 0008823-78.2007.4.03.6181 – tramitando na 8ª Vara Criminal Federal em São Paulo). As duas primeiras audiências foram realizadas nos dias 7 e 8 de agosto de 2013 na 8ª Vara Criminal Federal em São Paulo. As testemunhas de defesa terão seus depoimentos colhidos em cinco datas: 11 e 12 de novembro e 3, 9 e 10 de dezembro. Os réus serão ouvidos depois disso – e a sentença só deve sair em 2014.

30. De acordo com as reportagens³, A ex-diretora da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) Denise Abreu é apontada pelo Ministério Público Federal (MPF)

¹ <http://www.cenipa.aer.mil.br/cenipa/paginas/relatorios/pdf/RF3054.pdf>

² <http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2013/08/seis-anos-apos-acidente-da-tam-reus-comecam-ser-julgados-em-sp.html>

³ <http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2013-07-17/justica-adia-parte-dos-depoimentos-em-julgamento-de-reus-de-acidente-da-tam>



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE
PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 6, DE 2007
RELATÓRIO FINAL

como corresponsável pelo acidente por ter liberado a pista do aeroporto de Congonhas sem o serviço de grooving (ranhuras que facilitam a frenagem das aeronaves) ter sido executado. O então diretor de Segurança de Voo da TAM, Marco Aurélio dos Santos de Miranda e Castro, e o vice-presidente de Operações da TAM Linhas, Alberto Fajerman, deixaram, segundo o MPF, de seguir o manual de segurança de operações da companhia aérea. De acordo com o órgão, eles “não providenciaram o redirecionamento necessário das aeronaves para outro aeroporto, mesmo após inúmeros avisos de que a pista principal do Aeroporto de Congonhas estaria escorregadia, especialmente em dias de chuva”. Além disso, os dois executivos são acusados de não ter alertado os pilotos sobre a mudança de procedimentos quando o reversor estivesse desativado. Foram essas imprudências que levaram, na análise do MPF, o avião a atravessar toda a pista do aeroporto sem conseguir parar até bater em um prédio no lado de fora do terminal.

Respostas do TCU às questões formuladas no Relatório Prévio desta PFC

31. Como salientado na justificativa da proposição, as questões apresentadas ao Tribunal de Contas da União pela PFC apoiaram-se nos seguintes fatos em relação à pista reformada do Aeroporto Internacional de Congonhas: **(1) afundamento da pista**, **(2) inexistência dos “groovings”** (sulcos ou ranhuras com a finalidade de facilitar o escoamento de água) e **(3) declividade incorreta**, dos quais resultaria encharcamento e risco para pousos das aeronaves.

32. Após examinar as respostas da Infraero sobre as obras realizadas no Aeroporto de Congonhas, o TCU respondeu as questões que lhe foram postas pela PFC.

33. Em relação ao questionamento “*Por que a executora dos serviços da pista principal foi eximida da responsabilidade civil de correção da obra, no que se refere ao afundamento da pista mencionado no item anterior?*”, o item 9.2.1 do **Acórdão 2.705/2008-TCU-Plenário** foi taxativo no sentido de que não se pode atribuir eventual responsabilidade civil para correção dos defeitos, única e exclusivamente, à empresa Talude Comercial e Construtora Ltda., executora de serviços na pista principal do aeroporto no período de julho/2001 a novembro/2003, em face da diversidade de fatores causadores do estágio de deterioração do pavimento da pista de pouso principal do Aeroporto de Congonhas (a textura inadequada da massa asfáltica original; o aumento significativo do tráfego de aeronaves nos últimos anos, com excesso de borracha na pista; a irregularidade longitudinal do pavimento, com reflexo na execução de grooving).

34. Quanto à questão “*Por que a correção das pista não foi priorizada, tendo em conta a drenagem insuficiente decorrente da falta de construção de uma terceira pista e da declividade incorreta da existente, bem como a crescente demanda verificada no setor nos últimos anos?*”, o item 9.4 do **Acórdão 2.705/2008-TCU-Plenário** contém decisão do TCU no sentido de promover a audiência do Sr. Carlos Wilson Rocha de Queiroz Campos e do Sr. José Carlos Pereira, presidentes da Infraero no período de outubro/2004 a maio/2007, para que apresentassem razões de justificativa acerca da demora na adoção das medidas necessárias à recuperação da pista principal do Aeroporto Internacional de Congonhas/SP, o que culminou, em abril/2007, com a dispensa de



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE
PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 6, DE 2007
RELATÓRIO FINAL

licitação 021/DAAG/SEDE/2007, para execução das supracitadas obras, em caráter emergencial, nos termos do artigo 24, inciso IV, da Lei 8.666/93, apesar de o laudo técnico da USP, datado de outubro/2004, já sinalizar sobre a necessidade de intervenções na pista principal do aeroporto.

35. Conforme consta do Relatório que instrui o **Acórdão nº 785/2009-TCU-Plenário**, o Sr. Carlos Wilson Rocha de Queiroz Campos permaneceu silente e o Sr. José Carlos Pereira apresentou razões de justificativa, que foram assim sintetizadas:

- executar uma obra de engenharia de porte razoável, em caráter emergencial, imediatamente após o TCU ter anulado o edital de concorrência, de forma açodada, seria temerário por parte do gestor e poderia soar como afronta ou desrespeito às ações da Corte de Contas;

- não poderia também, por outro lado, determinar que a área técnica responsável adotasse procedimentos adequados para que todas as falhas e impropriedades levantadas pelo TCU no edital de licitação fossem saneadas e uma nova licitação ser realizada, sob pena de atrasar em demasia a recuperação da pista;

- intervenções sucessivas da Agência Nacional de Aviação Civil-ANAC, bem como várias interferências judiciais sobre a operação do aeroporto, além de uma ação civil movida pelo Ministério Público, dificultaram sobremaneira a tomada de decisão quanto à execução da obra;

- buscou apoio junto ao TCU, discutindo a matéria e expondo sobre procedimentos que pretendia adotar para a solução do problema; e

- adotou, na ocasião, todos os procedimentos internos para dar cumprimento ao Termo de Ajustamento de Conduta-TAC, elaborado com a coordenação da ANAC e firmado com o Ministério Público, que fixou o prazo de 45 (quarenta e cinco) dias para a recuperação da pista principal do Aeroporto Internacional de Congonhas, após o término dos trabalhos da pista auxiliar daquele mesmo aeródromo.

5. Ao concluir as suas razões de justificativa, o senhor José Carlos Pereira declara que adotou todos os procedimentos internos no âmbito da Infraero para o fiel cumprimento do TAC; elaborou o processo de dispensa de licitação, dentro dos aspectos legais inerentes; e a pista foi entregue em 28/6/2007, sendo utilizada normalmente para grande volume de operações de pouso e decolagem de aeronaves. Sendo assim, o responsável assevera que a recuperação da pista principal do aeroporto Internacional de Congonhas foi executada no menor prazo possível, dentro do cenário descrito.

36. Com base nesses argumentos, a Secex-SP propôs o acolhimento das razões de justificativa dos responsáveis, ponderando que o quadro apresentado dificultou o processo decisório do gestor, justificando o atraso na recuperação da pista do aeroporto.

37. A unidade técnica do TCU entendeu, também, que as razões de justificativa apresentadas pelo senhor José Carlos Pereira poderiam ser aproveitadas em relação ao Sr. Carlos Wilson Rocha de Queiroz Campos.

38. Assim, o item 9.1 do **Acórdão nº 785/2009-TCU-Plenário** acatou as razões de justificativa apresentadas, levando em conta “que o contexto a que estava submetido o Sr. José Carlos Pereira justifica o atraso na execução da obra. Ademais, as ações por ele adotadas no sentido de dar cumprimento ao Termo de Ajustamento de Conduta-TAC, firmado



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE
PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 6, DE 2007
RELATÓRIO FINAL

com o Ministério Público, que fixou prazo para a recuperação da pista principal do Aeroporto Internacional de Congonhas, demonstram que o atraso na recuperação da pista não decorreu de desídia do gestor, mas, sim, de circunstâncias alheias à sua vontade.”.

39. Em relação ao outro responsável, o voto condutor do Acórdão registrou que o Sr. Carlos Wilson Rocha de Queiroz Campos não apresentou suas razões, mas faleceu em 11/4/2009, razão pela qual não há se falar em aplicação de multa, cujo caráter é personalíssimo, tendo em vista que o inciso XLV do art. 5º da Constituição Federal prevê que *"nenhuma pena passará da pessoa do condenado, podendo a obrigação de reparar o dano e a decretação do perdimento de bens ser, nos termos da lei, estendida aos sucessores e contra eles executadas, até o limite do valor do patrimônio transferido"*.

Conclusão

40. Como podemos constatar, as questões postas no Plano de Execução e Metodologia de Avaliação, aprovado pela CFFC em 9 de maio de 2007, foram respondidas pelo Tribunal de Contas da União.

41. Logo após o acidente ocorrido em 17 de julho de 2007 com o avião da TAM, a Comissão adotou providências com vistas a instar os órgãos competentes a proceder às devidas investigações.

42. As investigações culminaram com a denúncia pelo Ministério Público Federal de três pessoas apontadas como responsáveis pelo acidente (Marco Aurélio dos Santos de Miranda e Castro, à época diretor de Segurança de Voo da TAM; Alberto Fajerman, que era vice-presidente de Operações da TAM; e Denise Maria Ayres Abreu, então diretora da Anac), cujo processo judicial tramita na 8ª Vara Criminal Federal em São Paulo (Processo 0008823-78.2007.4.03.6181).

43. Assim, **(i)** as oitivas realizadas pela CFFC, **(ii)** os subsídios constantes do Relatório Final da CPI sobre a *“Crise do Sistema de Tráfego Aéreo”* e **(iii)** o resultado das investigações conduzidas pelos órgãos competentes imprimem-nos a convicção de que eventual conexão das condições de operação técnica da pista do Aeroporto de Congonhas e o acidente ocorrido refoge do escopo definido pela Comissão para a PFC em apreço.

44. Em face do exposto, **VOTO** no sentido de que esta Comissão archive a presente Proposta de Fiscalização e Controle, tendo em vista que o Tribunal de Contas da União respondeu as questões formuladas no Plano de Execução e Metodologia de Avaliação constante do Relatório Prévio desta PFC.

Sala da Comissão, de de 2013.

Deputado Luiz Sérgio
Relator