
**INFRAERO - SUBSÍDIO À COMISSÃO MISTA DE PLANOS,
ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO DO CONGRESSO
NACIONAL**
Relatório de Auditoria

Ministro-Relator Adhemar Paladini Ghisi

Grupo II - Classe V - Plenário

TC-007.582/2000-5

Natureza: Relatório de Auditoria

Entidade: Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária - INFRAERO

Responsável: Eduardo Bogalho Pettengill (ex-Presidente)

Ementa: Auditoria realizada com o intuito de subsidiar a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional. Obras no Aeroporto Internacional Guararapes, em Recife - PE. Inexistência de irregularidades. Determinações. Oportuna juntada às contas.

RELATÓRIO

Cuida-se de auditoria realizada nas obras de modernização do Aeroporto Internacional Guararapes, em Recife - PE, em cumprimento ao Plano Especial para Levantamentos de Auditoria em Obras Públicas, elaborado com o objetivo de subsidiar a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional no exame das peças orçamentárias da União para o próximo exercício.

2. As referidas obras originaram-se de Termo de Convênio celebrado em 17/03/2000, entre o Estado de Pernambuco e a Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária - INFRAERO, que definiu como prioridades as seguintes:

- a) construção do novo Terminal de Passageiros e obras complementares;
- b) construção do Estacionamento de Veículos
- c) infra-estrutura básica da área do novo Terminal de Passageiros; e
- d) adequação do sistema de acesso ao Aeroporto.

3. O valor das obras e serviços do Convênio foi estimado em US\$ 71.838,334.00 (setenta e um milhões, oitocentos e trinta e oito mil, trezentos e trinta e quatro dólares americanos), sendo desses US\$ 62,000,000.00 (sessenta e dois milhões de dólares americanos) provenientes do Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste do Brasil (PRODETUR/NE), US\$ 2,238,334.00 (dois milhões, duzentos e trinta e oito mil, trezentos e trinta e quatro dólares americanos) oriundos da Infraero e US\$ 7,600,000.00 (sete milhões e seiscentos mil dólares americanos) aportados pelo Estado de Pernambuco. O Instrumento estabeleceu, ainda, que os

recursos provenientes do PRODETUR correriam por conta do Estado, da Embratur e da Infraero, na proporção de 50%, 30% e 20%, respectivamente.

4. Especificamente quanto aos recursos do Prodetur, seriam alocados da seguinte forma:

a) aqueles a cargo da Embratur (US\$ 18,600,000.00), os já disponibilizados no Orçamento Geral da União do ano de 2.000 e seriam repassados ao Estado, conforme convênio a ser firmado entre aquele e a Embratur (item 2.2.2.1 do Termo de Convênio);

b) a parcela a cargo da Infraero (US\$ 12,400,000.00) correria por conta dos Recursos ATAERO. Seriam disponibilizados no exercício de 2.000 aqueles recursos destinados ao pagamento de serviços de fiscalização das obras, sendo o restante liberado apenas a partir do ano 2.001 (item 2.2.3 do Termo de Convênio);

c) a cota do Estado seria originária de Contrato de Empréstimo, “celebrado e a ser celebrado”, entre o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco do Nordeste S/A, comprometendo-se o Estado a “alocar recursos próprios ou de outras fontes caso não se concretize o financiamento do BID” (itens 2.2 e 2.2.1 do Termo de Convênio).

5. Os demais recursos a cargo da Infraero (US\$ 2,238.334.00) correriam, igualmente, à conta de verbas provenientes da ATAERO (item 2.2.3.2 do Termo de Convênio).

6. Os desembolsos à cargo da Infraero ocorreriam em conformidade com o cronograma indicado no Anexo III daquele Instrumento, sendo US\$ 2,638,334.00 neste ano de 2.000, US\$ 5,800,000.00 no ano de 2.001 e US\$ 6,200,000.00 no ano de 2.002 (item 2.2.4 do Termo de Convênio).

7. Competiria ao Estado licitar, contratar e pagar as obras e serviços de engenharia (itens 3.1.5 e 3.1.6 do Termo de Convênio), competindo-lhe, ainda, conjuntamente com a Infraero, elaborar os editais de licitação (item 3.1.3). Da mesma forma, seria o Estado o responsável pelos pagamentos dos serviços (item 2.2.5).

8. Competiria à Infraero, dentre outras providências, “apresentar o projeto básico, a especificação técnica, a planilha quantitativa e o orçamento básico das obras e serviços constantes dos subitens 1.1.1, 1.1.2 e 1.1.3 da Cláusula Primeira deste Termo de Convênio [serviços discriminados nas alíneas “a”, “b” e “c” do item 2 retro], elementos necessários para a elaboração dos Editais de Licitações” (item 4.1.2 do Termo de Convênio).

9. Em 16/05/2000 foi publicado, no Diário Oficial da União, o Edital de Pré-Qualificação, tendo por objeto:

“(...) a contratação das obras e serviços de engenharia do novo Terminal de Passageiros, de suas obras complementares, da construção do Estacionamento de Veículos e da reforma do atual Terminal de Passageiros do Aeroporto Internacional Guararapes, no Recife - PE”, com as seguintes características:

1.1.1 Construção do novo Terminal de Passageiros (TPS) com:

- 47.444m² de área construída;

- 11 passarelas de embarque de passageiros em aeronave;

- 10 elevadores;
- 9 escadas rolantes;
- sistema automatizado de transporte e manuseio de bagagens (300 metros lineares de esteiras transportadoras; 64 unidades de esteiras injetoras com balanças; 4 esteiras tipo carrossel para bagagem embarcada e 6 esteiras tipo carrossel para bagagem desembarcada);
- sistema informatizado de automação predial e de informações de operação e segurança aeroportuária;
- sistema de ar condicionado com central de água gelada, com capacidade de 2.250 TR;
- fundações profundas;
- 13.000 metros cúbicos de concreto;
- estrutura metálica em 500.000 Kg;
- instalações elétricas com potência total instalada de 8 Mva;

1.1.2 Construção da infra estrutura básica da área do novo Terminal de Passageiros (TPS);

1.1.3 Construção de edifício garagem para estacionamento de 2.080 veículos;

1.1.4 Reforma da atual estação de passageiros.”

10. A auditoria, a cargo da SECEX-PE, foi realizada no período de 26/06/2000 a 21/07/2000 e assinalou que as obras ainda não haviam sido iniciadas. A Unidade Técnica destacou que “há indícios de irregularidades graves”, sendo elas:

“I- Irregularidades no PT do Embratur:

a) imprecisão da finalidade do crédito ‘Modernização da Infra-Estrutura Aeroportuária’ (LC nº 101/2000 art. 5º, § 4º);

b) inadequação da modalidade 90 (aplicação direta) constante do detalhamento do Programa de Trabalho-0631, Lei nº 9.969/00, (Lei nº 9.811/99, art. 13);

c) inexistência de projeto básico (Lei nº 4.320/64 arts. 20,25 e 28, II e Res/Confea nº 361/91 arts. 1º a 3º, 6º e 7º).

II- Irregularidades no procedimento licitatório da Concorrência Pública Internacional nº 001/2000: solicitação e autorização indevidas para sua abertura (Ofício GS nº 0385/00 e Ato Governamental nº 1.800 (in DOU 05/05/00) por inexistir projeto básico (Lei nº 8.666/93 art. 6º, IX 7º, I, 2º, I e § 6º) e com créditos orçamentários insuficientes para assegurarem o pagamento das obrigações decorrentes durante o exercício em curso (Lei nº 8.666 art. 7º, § 2º, III e art. 38, caput).

III- Irregularidades no Edital de Pré-Qualificação, dentre outras:

a) realização da Concorrência sem projeto básico (Lei nº 8.666/93 arts. 6º, IX; 7º, I, § 2º, I, § 6º); e com insuficiência de créditos orçamentários e recursos (v. obs. abaixo c/c item 2.2.5 às fls. 12) que assegurassem o pagamento das obrigações decorrentes durante o exercício em curso (Lei nº 8.666 arts. 7º, § 2º, III, e 38 caput);

b) vinculação insubsistente das obras e serviços (constante no item 14 do Edital) ao Contrato de Empréstimo Externo nº 841/OC-BR, BNB/BID, única fonte de financiamento especificada, ante o cadastro Siafi nº 501629 a informar que: o contrato, avalizado pelo Tesouro Nacional, foi assinado em 12/12/1994 para

financiar obras em outros aeroportos no nordeste; que não houve aditamento contratual; que a data limite de seu cronograma de desembolso venceu em 12/12/99 (tranche não-cadastrada), fls. 34/35;

c) inserção da Reforma do Atual Terminal de Passageiros não abrangida pelo 'Termo de Convênio'.

d) omissão na indicação da Central de Utilidades de Trabalho-CUT declarada no Aviso do Edital;

e) submissão (item 15.2 do Edital) das licitantes, tão-somente pelo ato de apresentação da documentação de pré-qualificação, à aceitação incondicional de seus termos, determinando que esse ato representa o conhecimento do objeto em licitação com a agravante da inexistência do projeto básico, a ser disponibilizado somente quando da posterior publicação do 'Edital de Oferta de Preço' (Lei nº 8.666/93 arts. 21, § 3º, 40, § 2º, I, 41, § 1º e 2º c/c a Decisão TCU-Plenário-455/98), fls. 111.

IV-Irregularidades no compromisso celebrado, dentre outras (CC arts. 116, 130, 145, V):

a) indevida fundamentação do 'Termo de Convênio nº 001/2000' na IN/STN nº 1/97 por inexistência de requisitos para celebração de convênio exigidos pelo seu art. 2º, dentre os quais:

a.1) projeto básico;

a.2) indicação dos créditos que suportariam as despesas (Dec. nº 93.872/86 art. 33, § 2º, alínea 'd'; Dec nº 20/91 art. 6º IV; Norma Licitação da Infraero-N16.01/A item 17.1.2);

a.3) indicação do projeto existente no orçamento do Estado a cuja dotação deveriam ser consignadas as transferências da União (Dec. nº 20/91 arts 5º, 6º, VII);

a.4) cronograma de desembolso;

a.5) exigência de contrapartida;

a.6) prévia contratação de operação de crédito externo (Dec. nº 93.872/86 art. 32) etc.

b) publicação irregular do extrato do 'Termo de Convênio' (in DOU 22/03/00) por omitir elementos necessários a sua pretendida eficácia: d.1) resumo do objeto; d.2) crédito orçamentário; d.3) número, data e valor da nota de empenho; d.4) prazo de vigência (Dec. nº 20/91 art. 6º, III, IV, V, IX e Dec nº 93.872/86 art. 33, § 2º).

V-Irregularidades imputadas à Empresa projetista contratada para elaborar o projeto básico e o orçamento que estão sendo objeto de Representação, Processo nº TC-011.094/2000-5."

11. Em conclusão, a SECEX-PE propôs a realização das seguintes audiências:

a) dos Srs. Caio Luiz Cibella de Carvalho, Presidente da Embratur, Roston Luiz Nascimento, Diretor de Marketing da Embratur, Bismark Costa Lima Pinheiro Maia, Diretor de Economia e Fomento da Embratur, Edson José Fernandes Ferreira, Diretor de Administração e Finanças da Embratur e Tupy Barreto Junior, Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração, "pela irregularidade no PT [Programa de Trabalho] 23.695.5399.0001";

b) dos Srs. Jarbas de Andrade Vasconcelos, Governador do Estado de Pernambuco, Fernando Antonio Caminha Dueire, Secretário de Infra-Estrutura do Estado de Pernambuco, Carlos Eduardo Cintra da Costa Pereira, Secretário de Desenvolvimento Econômico, Turismo e Esportes do Estado de Pernambuco, Eduardo Bogalho Pettengill, ex-Presidente da Infraero e Nelson Vitali Pazzini, Diretor de Engenharia e Manutenção, Diretor de Engenharia e Manutenção da Infraero, “pela irregular celebração do compromisso instrumentalizado pelo ‘Termo de Convênio nº 001/2000’ ”;

c) do Sr. Jarbas de Andrade Vasconcelos, Governador do Estado de Pernambuco, “em face da solicitação, autorização indevida para abertura do procedimento licitatório relativo à Concorrência Pública Internacional nº 001/2000 bem como pelas irregularidades no seu Edital, com vistas a sua anulação (...)”;

12. Adicionalmente, sugeriu a conversão destes autos em “processo de acompanhamento para oportuna adoção de providências demandadas pela espécie”.
É o Relatório.

VOTO

A SECEX-PE reuniu os achados de auditoria em 04 grupos, que denominou: “Irregularidades no PT Embratur”, “Irregularidades no procedimento licitatório da Concorrência Pública Internacional nº 001/2000”, “Irregularidades no Edital de Pré-Qualificação” e “Irregularidades no compromisso celebrado”. Além desses grupos, mencionou, ainda, a existência de “Irregularidades imputadas à Empresa projetista contratada para elaborar o projeto básico e o orçamento que estão sendo objeto de Representação, Processo nº TC-011.094/2000-5”.

2. Embora reconheça a existência de impropriedades, discordo da Unidade Técnica quanto à afirmação da existência de indícios de irregularidades graves que, diga-se, estariam a obstar a destinação de novos recursos orçamentários à concretização das obras. De igual forma, entendo inadequada a audiência alvitrada, na forma proposta pela SECEX-PE. Passemos à análise individualizada de cada um dos pontos destacados pela auditoria.

3. As falhas reunidas no grupo I se referem à impropriedades de natureza orçamentária, no que concerne aos recursos que seriam de responsabilidade da Embratur. Preliminarmente, registre-se que o Termo de Convênio celebrado entre a Infraero e o Governo do Estado de Pernambuco previa, em seu item 2.2.2.1, que os recursos da Embratur seriam repassados ao Governo por meio de convênio a ser firmado entre ambos (Governo e Embratur). O Relatório da SECEX-PE não dá notícias acerca da existência desse convênio, o que, desde logo, prejudica a maior compreensão do assunto

4. Passando-se ao exame de cada uma das ocorrências, enquadradas nesse grupo I, vê-se, de plano, que a “imprecisão da finalidade do crédito ‘Modernização da Infra-Estrutura Aeroportuária’ estaria, segundo a SECEX-PE, a infringir o § 4º do art. 5º da Lei Complementar nº 101/2000, que dispôs, *in verbis*: “É vedado consignar na lei orçamentária crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada.” Ocorre que a Lei Complementar nº 101 é de 04 de maio de 2.000, sendo,

portanto, posterior à elaboração do orçamento anual vigente para este ano. Não se pode alegar que uma proposta orçamentária elaborada em 1999 tenha descumprido uma lei que passou a vigor no ano de 2.000.

5. Mais que isso, ainda, o crédito não menciona simplesmente a “Modernização da Infra-Estrutura Aeroportuária”, como assinalou a Unidade Técnica, mas a “Modernização da Infra-Estrutura Aeroportuária *em Recife*” (grifo nosso), o que lhe tira a subjetividade que entendeu existir a SECEX-PE.

6. Quanto à “inadequação da modalidade 90 (aplicação direta) constante do detalhamento do Programa de Trabalho-0631, Lei nº 9.969/00”, apontada pela Unidade Técnica como infringência ao art. 13 da Lei nº 9.811/99, assinalo, de início, que a falha não seria da Embratur, uma vez que a Lei nº 9.969/00 é a própria Lei do Orçamento vigente para o exercício de 2.000, aprovada pelo Congresso Nacional. O mencionado art. 13, supostamente infringido, reza:

“Art 13. A modalidade de aplicação, referida no artigo anterior, destina-se a indicar se os recursos serão aplicados diretamente pela unidade detentora do crédito orçamentário, ou transferidos, ainda que na forma de descentralização, a outras esferas de governo, órgãos ou entidades, de acordo com a especificação estabelecida pela Secretaria de Orçamento Federal, do Ministério do Orçamento e Gestão, observando-se, no mínimo, o seguinte detalhamento:

- I - 30 - governo estadual;*
- II - 40 - administração municipal;*
- III - 50 - entidade privada sem fins lucrativos;*
- IV - 90 - aplicação direta; ou*
- V - 99 - a ser definida.”*

7.A impropriedade seria, portanto, considerar-se como “aplicação direta” recursos que seriam repassados ao “Governo Estadual”. Não obstante, o art. 12 da mesma Lei, dispôs:

“Art 12. As fontes de recursos e as modalidades de aplicação aprovadas na lei orçamentária e em seus créditos adicionais poderão ser modificadas, justificadamente, para atender às necessidades de execução se publicadas por meio de:

I - portaria do Ministro de Orçamento e Gestão, para as fontes, exceto as de que trata o § 2º do art. 69 desta Lei;

II - portaria do dirigente máximo de cada órgão a que estiver subordinada a unidade orçamentária, para as modalidades de aplicação, desde que verificada a inviabilidade técnica, operacional ou econômica da execução do crédito na modalidade prevista na lei orçamentária..” (grifo nosso)

8. A modalidade “aplicação direta” poderia, portanto, ser modificada. A Unidade Técnica não efetuou, contudo, as diligências que seriam necessárias para esclarecer se houve a publicação da Portaria referida no inciso II do art. 12, ou não. De qualquer forma, vê-se que ainda que não tenha sido publicada tal Portaria, o fato está a caracterizar mera falha, facilmente corrigível, e não irregularidade grave. Mormente porque não pode, como já mencionei, ser imputada exclusivamente à Embratur.

9. Quanto à última das falhas reunidas no grupo I, contrariamente ao que afirma a Unidade Técnica, o projeto básico não é exigido para a inclusão do recurso no orçamento. Os artigos 20, 25 e 28, II, da Lei nº 4.320/64, mencionados pela SECEX-PE, em nenhum lugar o afirmam.

10. A falha tratada no grupo II diz respeito ao “procedimento licitatório da Concorrência Pública Internacional nº 001/2000” e se resume à “solicitação e autorização indevidas para sua abertura (...) por inexistir projeto básico (...) e com créditos orçamentários insuficientes para assegurarem o pagamento das obrigações decorrentes durante o exercício em curso”.

11. Na realidade, creio que a Unidade Técnica equivocou-se, senão vejamos: o Ato do Governador do Estado autorizou a realização da Concorrência Pública Internacional, *especificamente no que concerne aos procedimentos de pré-qualificação*, conforme expressamente constou de sua publicação. A pré-qualificação, nas palavras de Marçal Justen Filho, “consiste em dissociar a fase de habilitação do restante do procedimento da concorrência” (*in* Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 5ª ed., 1998, p. 625).

12. A pré-qualificação é prevista no art. 114 do Estatuto das Licitações, que em seu § 2º prevê que ela deverá observar as exigências da Lei relativas “à concorrência, à convocação dos interessados, ao procedimento e à análise da documentação”. Esse dispositivo e as exigências nele contidas devem ser analisados no conjunto do que vem a significar a própria pré-qualificação. Nesse aspecto, frise-se que tal procedimento é adotado quando a Administração, pela complexidade do objeto a ser licitado, entende ser necessário que os concorrentes apresentem qualificações especiais, superiores às exigidas em atividades normais. Ora, à Administração interessa, portanto, certificar-se de que as empresas que venham oportunamente a concorrer estejam aptas ao desempenho das tarefas que lhe serão cometidas. Para tanto, não precisa a Administração, nesse momento, demonstrar quais serão os recursos financeiros que serão utilizados ou especificar os detalhes dos projetos

13. Novamente, nossa percepção é corroborada pelo ensinamento de Marçal Justen Filho, que menciona:

“A pré-qualificação deverá respeitar os princípios gerais da Lei, especialmente os atinentes aos prazos e publicidade. No entanto, a pré-qualificação não pode ser limitada estritamente às regras constantes nos arts. 27 a 31. Os requisitos de qualificação técnica e econômica-financeira poderão ser adequados ao caso concreto. Será cabível exigir outros requisitos, além daqueles enumerados nos arts. 30 e 31. O controle sobre tais requisitos seguirá o princípio geral da pertinência e da necessidade. Mas a própria razão de ser da adoção da pré-qualificação conduz à admissibilidade de uma investigação aprofundada acerca da capacitação operacional real dos licitantes para executar o objeto da licitação.” (op. cit., p. 626)

14. Vê-se, portanto, que todo o foco da pré-qualificação centra-se na capacidade econômica e operacional dos candidatos, não se fazendo necessário, para tanto, desde logo, a explicitação dos detalhes do projeto a ser executado ou dos créditos a serem utilizados. Logicamente que mesmo sem a existência do projeto

detalhado, devem existir noções razoáveis do que se venha a contemplar nos projetos, como forma de compatibilizar as exigências para a habilitação, requeridas na pré-qualificação, com a realidade que se pretende executar. Nesse sentido, noto que o edital de pré-qualificação, embora não tenha sido acompanhado de um projeto básico, caracterizou com bastante propriedade o objeto, como se demonstra:

“(...) a contratação das obras e serviços de engenharia do novo Terminal de Passageiros, de suas obras complementares, da construção do Estacionamento de Veículos e da reforma do atual Terminal de Passageiros do Aeroporto Internacional Guararapes, no Recife - PE”, com as seguintes características:

1.1.1 Construção do novo Terminal de Passageiros (TPS) com:

- 47.444m² de área construída;*
- 11 passarelas de embarque de passageiros em aeronave;*
- 10 elevadores;*
- 9 escadas rolantes;*

- sistema automatizado de transporte e manuseio de bagagens (300 metros lineares de esteiras transportadoras; 64 unidades de esteiras injetoras com balanças; 4 esteiras tipo carrossel para bagagem embarcada e 6 esteiras tipo carrossel para bagagem desembarcada);

- sistema informatizado de automação predial e de informações de operação e segurança aeroportuária;

- sistema de ar condicionado com central de água gelada, com capacidade de 2.250 TR;

- fundações profundas;

- 13.000 metros cúbicos de concreto;

- estrutura metálica em 500.000 Kg;

- instalações elétricas com potência total instalada de 8 Mva;

1.1.2 Construção da infra estrutura básica da área do novo Terminal de Passageiros (TPS);

1.1.3 Construção de edifício garagem para estacionamento de 2.080 veículos;

1.1.4 Reforma da atual estação de passageiros.”

15. Ainda a respeito, registre-se que a existência de projeto básico constitui requisito essencial para que as diversas empresas possam estimar os custos e prazos de execução das obras. No entanto, na etapa de pré-qualificação não existe, ainda, essa necessidade. Os custos e prazos de execução serão parametrizados quando da análise das ofertas de preços, por ocasião da divulgação do Edital de Licitação, propriamente dito.

16. Por fim, gostaria de frisar que a pré-qualificação é um procedimento apartado, que não se confunde com a própria concorrência. Como mencionou Toshio Mukai:

“A pré-qualificação, como a sua própria denominação indica, não faz parte da concorrência. É procedimento preliminar da licitação, que seleciona um número determinado de empresas, após ampla divulgação, para participarem (e somente elas) de uma certa concorrência, onde haverá a fase de habilitação e de julgamento das propostas”. (in Estatutos Jurídicos de Licitações e Contratos Administrativos, 2^a ed., 1990, p. 146).

17. As falhas tratadas nas alíneas “a” e “b” do grupo III (item 10 do Relatório que antecede este Voto) referem-se, igualmente, de forma indevida, à exigência de projeto básico e da perfeita discriminação dos créditos orçamentários já na pré-qualificação, que já se demonstrou decorrer de inadequada interpretação da lei.

18. Já a ocorrência apontada na alínea “c” considera como indevida a “inserção [no Edital de Pré-Qualificação] da Reforma do Atual Terminal de Passageiros, não abrangida pelo Termo de Convênio”.

19. Novamente, há que se analisar a ocorrência apontada no contexto que levou a decidir-se por realizar as obras no Aeroporto Guararapes. Nesse sentido, é oportuno que se transcreva alguns dos “considerandos” lançados no início do Termo do Convênio:

“Considerando a importância social, econômica e estratégica do Aeroporto Internacional Guararapes, devido a sua posição geográfica, como portão de entrada da América do Sul para vôos procedentes da Europa e África, e, de assegurar condições para atendimento às demandas emergentes e futuras por transporte aéreo do Estado”;

...

“Considerando que na ótica de modernização dos principais terminais aeroportuários do Brasil, a implementação destes investimentos no Aeroporto Internacional Guararapes não somente dinamizará o movimento de passageiros e cargas da região, mas, principalmente, oferecerá ótimas condições de atendimento ao fluxo turístico nacional e internacional, atraídos pelo clima ameno e pelas belezas naturais abundantes na Região Nordeste, atualmente em notória ascensão:

...

“e, finalmente, considerando a necessidade e as vantagens de se unirem esforços para a consecução desses objetivos”.

20. Resta patente, portanto, que o convênio foi firmado, sobretudo, visando ao maior aproveitamento do fluxo turístico da região. Não há como se imaginar, nesse sentido, que se amplie o Aeroporto com modernas instalações, relegando-se, simultaneamente, as instalações já existentes, permitindo a coexistência de dois aeroportos em um único: o primeiro, com terminais de passageiros modernos e bem adaptados às exigências do fluxo turístico; e o segundo, com terminais obsoletos, sujeitando os passageiros que neles transitam à utilização de instalações obsoletas e inadequadas. Parece-me claro que o objeto atende aos interesses do Governo Federal, representado pela Infraero e Embratur.

21. Mais ainda, vejo que o item 1.1.1 da Cláusula Primeira do Convênio menciona como objeto a “Construção do novo Terminal de Passageiros (TPS) e obras complementares”. Pode-se admitir como razoável a interpretação de que as obras complementares estariam a incluir a adaptação do Terminal atualmente existente.

22. A alínea “d” desse denominado grupo III (item 10 do Relatório que antecede este Voto) menciona como sendo irregular a “omissão na indicação da Central de Utilidades de Trabalho-CUT declarada no Aviso do Edital”. Embora haja nítida imprecisão na descrição da irregularidade, que aparece mencionada pela Unidade

Técnica sem nenhuma complementação que, entendo, se faria necessária para melhor elucidá-la, creio que a equipe esteja a referir-se ao fato de não haver constado do Edital de Pré-Qualificação referência à Central de Utilidades de Trabalho do Aeroporto, mencionada como parte do objeto no Aviso de Licitação de Pré-Qualificação publicado no Diário Oficial da União em 16/05/2000.

23. Analisando os autos, verifico constar do Relatório Preliminar relativo à análise do Edital de Pré-Qualificação, elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, inserido pela equipe de auditoria no Vol. I, fls. 217/235, a menção de que o Edital contém 12 Anexos, sendo que a Central de Utilidades de Trabalho estaria referenciada no Anexo XII, Vol. 1, Memorial Descritivo / Plantas Gerais de Arquitetura. Vê-se, portanto, que a falha apontada pela SECEX-PE, na realidade, não existe, posto que os Volumes Anexos fazem parte integrante do Edital e foram fornecidas a todos os concorrentes. Mais ainda, aquele Tribunal de Contas Estadual destaca que “o Anteprojeto Arquitetônico é suficiente para a análise requerida neste estágio do Processo Licitatório” (fl. 233, Volume Anexo I).

24. A ocorrência registrada pela equipe de auditoria na alínea “e” do grupo III (item 10 do Relatório que antecede este Voto) menciona que seria irregular o item 15.2 do Edital de Pré-Qualificação, que dispõe:

“A licitante deverá examinar detidamente as disposições contidas neste Edital e seus anexos, pois a simples apresentação da documentação de pré-qualificação submete a licitante à aceitação incondicional de seus termos, independente de transcrição, bem como representa o conhecimento do objeto em licitação, não sendo aceita alegação de desconhecimento de qualquer pormenor.”

25. A SECEX-PE alega que foram infringidos os arts. 21, § 3º, 40, § 2º, I, 41, §§ 1º e 2º e ainda a Decisão nº 455/98 - Plenário. Ocorre que nenhum dos dispositivos mencionados trata da questão suscitada pela SECEX-PE. Tal questão também não é discutida na Decisão Plenária nº 455/98, suscitada pela Unidade Técnica

26. Quanto ao assunto, novamente não vislumbro irregularidade. Mencione-se que o item 15.2 do Edital de Pré-Qualificação não foi objeto de impugnação de nenhuma das setenta empresas que adquiriram o edital, o que demonstra, por si só, que não existe qualquer absurdo em ser exigida, desde logo, a submissão das empresas a seu conteúdo, ainda que não seja de conhecimento público o projeto básico.

27. Relembre-se, novamente, que a ausência do projeto básico não significa a falta de detalhamento do objeto, como faz crer a Unidade Técnica. Ao contrário, como já demonstramos, o objeto se encontra bastante bem definido

28. Finalmente, a equipe apontou “irregularidades no compromisso celebrado”, que compõem o grupo IV das “irregularidades”. De início, é apontada a inexistência dos seguintes requisitos, exigidos pela IN STN nº 01/97: a) projeto básico; b) indicação dos créditos que suportariam as despesas; c) indicação do projeto existente no orçamento do Estado a cuja dotação deveriam ser consignadas as transferências da União; d) cronograma de desembolso; e) exigência de contrapartida; e f) prévia contratação de operação de crédito externo.

29. Dessas ocorrências, descartam-se, de plano, por inadequadas, aquelas registradas nas alíneas “d” e “e”, por se encontrarem claramente atendidas. O cronograma de desembolso se encontra inserido no Anexo III ao Termo de Convênio

e se encontra explicitamente referenciado no item 2.2.4 do Termo de Convênio. Da mesma forma, a contrapartida está convenientemente definida, ainda que não sob esse nome (“contrapartida”), na Cláusula Segunda - Valor e Participação Financeira das Partes, em que são especificadas as despesas que correrão às expensas do Estado, que discriminei nos itens 3 e 4 do Relatório que antecede este Voto.

30. Quanto à ausência da indicação dos créditos que suportariam as despesas, embora o Termo de Convênio mencione genericamente que os recursos adviriam do PRODETUR/NE e do Ataero, assiste razão à Unidade Técnica, estando o fato a exigir as providências necessárias ao seu maior detalhamento, fazendo-se necessário, a meu ver, determinar-se à Infraero sua correção, que poderá ocorrer mediante a assinatura de Termo Aditivo. Ainda com relação ao assunto, veja-se existir a necessidade de especificação, também, da origem do crédito dos recursos estaduais, uma vez que o item 2.2.1.1. apenas atribuiu ao Estado a responsabilidade pela integralização de sua contrapartida, sem especificar a fonte (essa falha deve ser corrigida conjuntamente com a necessidade de ser observada, em relação ao Estado, a necessidade da prévia contratação de operação de crédito externo, caso venha o Estado a confirmar a utilização dessa fonte dos recursos).

31. Relativamente à necessidade de existência do projeto básico, previamente à assinatura do convênio, de fato assim o exige a IN STN nº 01/97, como mencionou a Unidade Técnica. Nesse caso específico, contudo, entendo existir particularidade na execução do objeto, que estaria a justificar seu descumprimento. Observe-se que o convênio celebrado entre a Infraero e o Governo do Estado de Pernambuco é atípico, por tratar de assunto de interesse do Estado e envolver bem de propriedade do Governo Federal (Infraero). Estamos, assim, a cogitar da execução de obras em bem federal, ao contrário do que ocorre diuturnamente, quando esta Corte analisa convênios em que a União (ou seus entes) transfere recursos federais para a execução de obras que virão a incrementar o patrimônio de terceiros (Estados ou Municípios). Naqueles convênios típicos, justifica-se a exigência de projeto básico antecipado, como uma espécie de salvaguarda de que os recursos federais serão aplicados em objeto certo e definido. No caso agora examinado, entretanto, tal salvaguarda é desnecessária, uma vez que a própria Cláusula Quarta - Obrigações e Prerrogativas da Infraero prevê, em seu item 4.1.2, que é de obrigação da Infraero a apresentação do projeto básico, bem assim das planilhas quantitativas e dos orçamentos básicos das obras, e ainda sua fiscalização

32. Rememore-se que o convênio ainda se encontra em suas etapas preliminares, não tendo ocorrido a liberação de recursos. Assim, não foi efetuada, como se poderia eventualmente imaginar, a liberação de recursos para a aplicação em obras que não teriam projeto básico.

33. Creio que assiste razão à SECEX-PE, também, quanto à ausência de indicação do projeto existente no orçamento do Estado a cuja dotação deveriam ser consignadas as transferências da União, uma vez que essa não restou demonstrada. Tal falha pode, igualmente, ser corrigida mediante determinação.

34. Finalmente, ao tempo em que reitero meu entendimento de que não constam, destes autos, irregularidades, esclareço que não tenho como me manifestar

acerca do registro constante do “grupo V”, “Irregularidades imputadas à Empresa projetista contratada para elaborar o projeto básico e o orçamento que estão sendo objeto de Representação, Processo nº TC-011.094/2000-5”, uma vez que aquele processo ainda se encontra sob análise da Unidade Técnica

35. Em tempo, esclareço que trouxe este processo à apreciação do Colegiado na Sessão de 27.09.2000, oportunidade em que o Ministério Público junto a este Tribunal, representado por seu Procurador-Geral, Dr. Lucas Rocha Furtado, solicitou vistas dos autos, nos termos do art. 50 do Regimento Interno desta Casa. Em decorrência, elaborou extenso parecer, manifestando-se, ao final, de acordo com as conclusões que havíamos apresentado, acrescentando, apenas, duas determinações: à Infraero, para que faça incluir no subitem 1.1 do Termo de Convênio nº 001/200, celebrado com o Estado de Pernambuco, a reforma do atual terminal de passageiros do Aeroporto Internacional Guararapes, para maior clareza; e à SECEX-PE, “*para que acompanhe a publicação do edital pertinente à Concorrência Pública Internacional nº 001/2000, verificando a sua fiel observância aos ditames da lei nº 8.666/93, mormente quanto ao indispensável projeto básico*”.

36. Por considerar pertinentes tais sugestões, decidi por incluí-las na proposta que hoje trago à consideração dos nobres Pares

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

DECISÃO Nº 876/2000 -TCU - PLENÁRIO¹

1. Processo TC nº 007.582/2000-5
2. Classe de Assunto: V - Relatório de Auditoria
3. Responsável: Eduardo Bogalho Pettengill (ex-Presidente)
4. Entidade: Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária - INFRAERO
5. Relator: MINISTRO ADHEMAR PALADINI GHISI.
6. Representante do Ministério Público: Dr. Lucas Rocha Furtado
7. Unidade Técnica: SECEX-PE
8. Decisão: Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, com fulcro no art. 43, I, da Lei nº 8.443/92, DECIDE:

8.1 determinar à Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária - INFRAERO, relativamente ao Termo de Convênio celebrado com o Estado de Pernambuco, tendo por objeto a realização de obras e serviços relacionados com o Aeroporto Internacional Guararapes, na cidade de Recife - PE, que faça incluir naquele instrumento, se necessário mediante a assinatura de Termo Aditivo, dos seguintes elementos:

a) precisa indicação dos créditos que suportarão as despesas, em cumprimento às disposições contidas na alínea “d” do § 2º do art. 33 do Decreto nº 93.872/86, no inciso IV do art. 6º do Decreto nº 20/91 e no inciso IV do art. 6º da IN STN nº 01/97,

¹ Publicada no DOU de 27/10/2000.

inclusive quanto à origem dos recursos estaduais, genericamente especificados no item 2.2.1.1 do Termo de Convênio, atentando para a necessidade de que eventuais créditos externos que venham a ser indicados pelo Estado como fonte dos recursos por ele aportados, estejam prévia e comprovadamente contratados, como determina o art. 32 do Decreto nº 93.872/86, bem assim o § 3º do art. 2º da IN SFN nº 01/97;

b) indicação do projeto ou atividade, no orçamento do Estado de Pernambuco, a cuja dotação serão consignadas as transferências efetuadas pelo Governo Federal, em cumprimento às disposições contidas nos arts. 5º e 6º, inciso VII, do Decreto nº 20/91 e no § 4º do art. 2º da IN STN nº 01/97;

c) reforma do atual terminal de passageiros do Aeroporto Internacional Guararapes, para maior clareza de seu objeto;

8.2 determinar à SECEX-PE que acompanhe a publicação do edital pertinente à Concorrência Pública Internacional nº 001/2000, verificando a sua fiel observância aos ditames da Lei nº 8.666/93, mormente quanto à apresentação do indispensável projeto básico;

8.3 remeter cópia desta Decisão, acompanhada do Relatório e Voto que a fundamentam, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, destacando a inexistência de irregularidades graves quanto aos procedimentos até aqui analisados por este Tribunal, relacionados às obras de modernização do Aeroporto Internacional Guararapes, em Recife-PE;

8.4 promover a oportuna juntada destes autos às contas da Infraero relativas ao exercício de 2.000, para exame em conjunto e confronto.

9. Ata nº 41/2000 – Plenário

10. Data da Sessão: 18/10/2000 – Ordinária

11. Especificação do *quorum*:

11.1 Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (na Presidência), Adhemar Paladini Ghisi (Relator), Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça, Bento José Bugarin, Valmir Campelo, Adylson Motta, Guilherme Palmeira e o Ministro-Substituto José Antonio Barreto de Macedo.

11.2 Ministro que alegou suspeição: Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça.

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
na Presidência

ADHEMAR PALADINI GHISI
Ministro-Relator