
TCU - OBRAS PÚBLICAS: LEVANTAMENTOS DE AUDITORIAS NO EXERCÍCIO DE 2002 Administrativo

Ministro-Relator Lincoln Magalhães da Rocha

Grupo I - Classe VII - Plenário

TC-001.819/2002-7.

Natureza: Administrativo.

Entidade: Tribunal de Contas da União.

Interessado: Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.

Ementa: Obras Públicas. Levantamentos de Auditorias no exercício de 2002. A função controle na Administração Pública. Competência constitucional, estratégia, negócio, missão e visão do T.C.U. O papel da prova indiciária e o juízo de recomendabilidade. Paralisação cautelar da obra como sanção. Potencialidade concreta do perigo de lesão. A doutrina do due process of law formal e substancial e da racionalidade econômica. Histórico do Fiscobras. Sistemática do Fiscobras. Restrições orçamentárias da LOA. Resultados dos levantamentos. Incidência dos indícios de Irregularidade. Informações à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, aos Presidentes do Senado Federal, Câmara dos Deputados e das Comissões de Fiscalização e Controle das duas Casas. Subsídios para aprovação e acompanhamento da Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2003. Cumprimento do disposto no artigo 87 da Lei 10.524, de 25 de julho de 2002. Determinações. Autorização à Presidência do T.C.U. e fixação de datas. Fiscobras Web 2003. Retirada da chancela de sigiloso dos autos. Arquivamento do processo após o recebimento de documentos.

RELATÓRIO

Adoto como Relatório a bem elaborada instrução da lavra do ACE Pedro Ricardo de Almeida e Castro, a qual recebeu o beneplácito tanto do Diretor da 1ª Diretoria Técnica, André Luiz Mendes, como do titular da Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União, Cláudio Sarian Altounian, transcrita a seguir:

I - INTRODUÇÃO

“Trata-se da consolidação dos Levantamentos de Auditoria em obras públicas realizados por este Tribunal, em 2002, efetuados conforme Plano Especial

de Auditoria aprovado pela Decisão nº 098/2002, TCU – Plenário, com o objetivo de prestar informações ao Congresso Nacional e subsidiar a aprovação e acompanhamento da Lei Orçamentária Anual, nos termos fixados pela Lei de Diretrizes Orçamentárias.

2.A referida Decisão, proferida em 20 de fevereiro de 2002, acolhendo as conclusões do Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA, autorizou a realização de Plano Especial de Auditoria, contemplando 434 Levantamentos de Auditoria em obras públicas constantes do Orçamento da União referente ao exercício de 2002, nos termos do subitem 8.1, in verbis:

“8.1 - autorizar a realização do Plano Especial de Auditoria, contemplando os Levantamentos de Auditoria em obras públicas, indicados no volume 1, a serem implementados pelas Secretarias de Controle Externo até o mês de julho do corrente ano, e cujos resultados devem ser consolidados pela Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União - SECOB, no mês de agosto subsequente;”

3.De plano, é importante destacar que houve a necessidade de ajuste na relação inicialmente aprovada pelo Plenário em face de questões relacionadas à identificação de Programas de Trabalho - PT na Lei Orçamentária. Tal necessidade deveu-se ao fato de que no Quadro VII da LOA/2002, que relaciona aquelas obras do exercício de 2001 nas quais foram apontados indícios de irregularidades graves não sanados até a aprovação da LOA/2002, foi identificado PT de 2001 (14.421.0661.1844.0031 - Construção, Ampliação, Reforma e Aparelhamento de Estabelecimentos Penais no Rio Grande do Norte), cujo número foi utilizado em 2002 para outro PT (14.421.0661.1844.0031 - Construção, Ampliação, Reforma e Aparelhamento de Estabelecimentos Penais em Minas Gerais). Assim, a autorização dada pelo Plenário previa a realização de 435 levantamentos de auditoria, embora o total inicialmente contabilizado alcançasse 434. Reparado o equívoco, a quantidade de levantamentos passou a 435, conforme o resultado correto da soma dos levantamentos de auditoria aprovados pelo Plenário para 2002.

4.Nessas 435 fiscalizações, inserem-se 12 Projetos Especiais, constituídos por empreendimentos de grande porte do setor de energia (Petrobrás), cujos levantamentos de auditoria foram realizados no âmbito do projeto “Levantamento dos Projetos Especiais da LOA 2001”, aprovado pela Portaria SEGECEX nº 44, de 8 de junho de 2001, coordenado pela 1ª Secex.

5.Consoante diretriz estabelecida na própria Decisão que aprovou o Plano Especial, foi constituído um processo específico para cada fiscalização realizada. O presente relatório, com seus anexos, apenas consolida as informações obtidas pelas Secretarias responsáveis pelos levantamentos e encaminhadas aos respectivos Relatores, bem como as Decisões já proferidas no âmbito de cada processo, extraídas automaticamente do sistema Radar.

6.A Lei nº 10.524, de 25 de julho de 2002, LDO/2003, estabelece, no art. 87, caput, a data máxima de 30 de setembro próximo para envio dessas informações, in verbis:

“Art. 87. O Tribunal de Contas da União enviará à Comissão Mista de que trata o art. 166, § 1o, da Constituição, até 30 (trinta) dias após o encaminhamento da proposta orçamentária pelo Poder Executivo, informações recentes sobre a execução físico-financeira das obras constantes dos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento, inclusive na forma de banco de dados.

§ 1º Das informações referidas no caput constarão, para cada obra fiscalizada, sem prejuízo de outros dados considerados relevantes pelo Tribunal:

I - a classificação institucional, funcional e programática, atualizada conforme constante da lei orçamentária para 2002;

II - sua localização e especificação, com as etapas, os subtrechos ou as parcelas e seus respectivos contratos, conforme o caso, nos quais foram identificadas irregularidades;

III - a classificação dos eventuais indícios de irregularidades identificados, de acordo com sua gravidade;

IV - as providências já adotadas pelo Tribunal quanto às irregularidades;

V - o percentual de execução físico-financeira;

VI - a estimativa do valor necessário para conclusão.

7. Como a LDO é publicada no segundo semestre do ano, o Tribunal tem antecipado a elaboração do Plano Especial de Auditoria de Obras, bem como os trabalhos de fiscalização dele decorrentes, com vistas a possibilitar o encaminhamento das informações ao Congresso Nacional de forma tempestiva, considerando tratar-se de um trabalho de significativa expressão que demanda elevado quantitativo de recursos humanos.

8. Até 2002, a LDO determinava incrementos percentuais expressivos na quantidade de obras fiscalizadas pelo Tribunal no ano imediatamente anterior. O TCU, ao longo dos últimos anos, tem excedido significativamente aqueles percentuais. Em 2002, com a realização de 435 fiscalizações, constata-se um crescimento de 36,4% em relação ao exercício de 2001, embora a LDO/2003 não tenha mencionado acréscimo em relação ao número de obras fiscalizadas em 2001, bem como um incremento de mais de 300% em relação a 1997, primeiro ano em que o trabalho foi realizado.

9. Os Levantamentos de Auditoria foram selecionados mediante aplicação dos critérios previstos na LDO (materialidade e regionalização), considerada, também, a seleção de obras do Plano Plurianual de Investimentos procedida em 2000 (Decisão nº 440/00, TCU – Plenário). Dentro desses critérios, 127 Levantamentos de Auditoria tratam de obras relacionadas no Quadro VII da Lei Orçamentária da União para este exercício - nº 10.407/2002, consoante art. 87, §2º da LDO/2003¹. Esse quadro, conforme já salientado, relaciona as obras

¹ “Art. 87 - § 2º A seleção das obras a serem fiscalizadas deve considerar, dentre outros fatores, o valor liquidado no exercício de 2001 e o fixado para 2002, a regionalização do gasto e o histórico de irregularidades pendentes obtidos a partir de fiscalizações anteriores do Tribunal, devendo dela fazer parte todas as obras contidas no Quadro VII anexo à Lei n.º 10.407, de 10 de janeiro de 2002, que não foram objeto de deliberação do Tribunal pela regularidade durante os 12 (doze) meses anteriores à data da publicação desta Lei.”

apontadas com indícios de irregularidades graves que estariam com a execução orçamentária vedada na forma do art.12 da LOA/2002², e cujo acompanhamento foi atribuído a este Tribunal.

10.Cabe ressaltar que, em referência às obras constantes do aludido quadro, suas informações estão disponíveis na página do TCU na Internet, atualizadas automaticamente à medida que evolui o andamento dos respectivos processos no Tribunal.

II. DAS DIRETRIZES ESTABELECIDAS NA REALIZAÇÃO DOS TRABALHOS

11.Os trabalhos de fiscalização de obras desenvolvidos pelo TCU vêm sendo aperfeiçoados a cada ano, mediante reavaliação dos procedimentos, da metodologia e do sistema que organiza as informações, bem como alterações acordadas com a assessoria da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional - CMO. Ao concluir os trabalhos de 2001, o Tribunal, por meio da Decisão nº 767/2001, item 8.6³, determinou à Secretaria de Tecnologia da Informação - Setec que, com o apoio da Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União - Secob, promovesse as alterações necessárias no sistema Fiscobras, disponibilizando a nova versão do sistema até janeiro de 2002.

12.Essas alterações implicaram o desenvolvimento de um sistema inteiramente novo, consistindo na evolução da antiga plataforma Oracle para a plataforma WEB (aplicação para Internet), o que resultou num sistema amigável, com sensíveis ganhos de velocidade e qualidade técnica para o usuário. Entretanto, a abrangência da alteração implicou o advento de mais de cinquenta novas telas de entrada, novos relatórios e novos procedimentos de alimentação, acabando por requerer prazo de desenvolvimento e implantação superior ao inicialmente previsto. No entanto, o esforço conjunto Setec e Secob propiciou, a tempo, o acesso das unidades técnicas ao Fiscobras-WEB, e os ajustes naturais decorrentes de sua implantação foram sendo operacionalizados na medida do necessário.

13.É de salientar que o novo desenho do sistema possibilitou sua integração com os sistemas corporativos a ele conexos: Fiscalis, Radar e Processus. Além disso, acrescentou-se maior fidedignidade ao processo, interligando-se o Fiscobras-WEB com dois bancos de dados disponíveis no Tribunal: um contendo o Cadastro

² “Art.12. Nos termos do art. 83, § 7º, da Lei de Diretrizes Orçamentárias 2002, é vedada a execução orçamentária e financeira dos contratos, convênios, parcelas ou subtrechos relacionados a obras ou serviços que apresentem indícios de irregularidades graves, apontados pelo Tribunal de Contas da União, constantes do Quadro VII, em anexo, até deliberação em contrário da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO e do Congresso Nacional.”

³ “8.6 - determinar à Setec que, com o apoio da Secob, promova as alterações necessárias no sistema Fiscobras, disponibilizando a nova versão desse sistema até janeiro do próximo ano, de modo a não comprometer o início dos trabalhos de fiscalização;”

Nacional de Pessoas Jurídicas do Ministério da Fazenda e outro com os dados do sistema Clientela, impedindo-se, destarte, o cadastramento errôneo de empresas, convenientes e concedentes.

14. Destacam-se, a seguir, outras alterações relevantes:

- *formatação nova do relatório de auditoria, resultado de trabalho conjunto Secob, Seplan, assessoria dos ministros e Setec, gerando um documento visualmente mais atraente e de leitura mais fácil;*

- *criação desse relatório em WORD, disponibilizado para os assessores dos ministros, visando a facilitar os trabalhos de elaboração de relatórios e votos nos gabinetes;*

- *previsão de espaço ilimitado para o campo “Esclarecimentos Adicionais da Equipe”, o que permite que o relatório de auditoria seja totalmente eletrônico;*

- *instituição da tela de análise de inconsistências, automatizada via sistema, a qual alerta o usuário quanto a falhas de preenchimento a serem corrigidas.*

15. Dentre os novos documentos emitidos pelo sistema Fiscobras, salienta-se o Relatório Sintético Resumido, em papel, que será enviado ao Congresso Nacional, com as principais informações sobre as obras⁴, em substituição ao relatório com a totalidade das informações colhidas pela equipe, já que este será remetido em meio digital, tendo em vista o volume excessivo de papel que seria gerado com a impressão de mais de 430 relatórios.

16. Frise-se que, embora o aspecto conceitual das informações tenha permanecido quase inalterado, a operação em 2002 difere sensivelmente do que vinha sendo praticado até 2001. Com isso, o advento do Fiscobras-WEB acarretou alterações significativas no Manual do sistema, bem como impôs a necessidade do treinamento das equipes de analistas das Unidades Técnicas envolvidas com os trabalhos, a fim de familiarizá-los com os novos procedimentos.

17. O Manual do Fiscobras, aprovado pela Portaria da Segecex nº 15, de 23 de março de 2001, foi desenvolvido com o objetivo de orientar as equipes da auditoria e melhorar a padronização das informações que são prestadas ao Congresso Nacional em função das fiscalizações em obras. No entanto, toda sua formulação voltava-se à plataforma anterior, válida até 2001, razão pela qual todos os aspectos operacionais abrangidos tiveram que ser reescritos, de modo a fornecer orientações aos usuários sobre como dar entrada nos dados e como navegar entre as telas, conforme, aliás, previa o item 8.7 da Decisão nº 97/2002 - TCU – Plenário⁵. A primeira versão da revisão foi concluída em 22/02/2002 e imediatamente disponibilizada na Internet para uso dos analistas das regionais e

⁴ Caracterização da obra, execução física, execução financeira/orçamentária, indícios de irregularidades, processos correlatos (ou de interesse), identificação das deliberações já proferidas (se existentes) e fotos.

⁵ “8.7 autorizar a Segecex, em função da conveniência e oportunidade decorrentes do andamento dos trabalhos de fiscalização, a promover atualizações ao Manual do Fiscobras, inclusive quanto à redefinição dos tipos de indícios de irregularidades graves constantes do seu anexo III;”

sede. Como se trata de um sistema em constante evolução, atualizações foram sendo feitas durante as auditorias, ora decorrentes de mudanças técnicas, ora de sugestões das unidades, sendo a versão alterada imediatamente atualizada na página da Secob. Estão previstas mudanças para o Fiscobras -WEB 2003, fazendo-se necessário, assim, adequar o Manual à versão atualizada do sistema.

18. Uma vez concluído o Manual, era imperativo viabilizar o treinamento em curto espaço de tempo. Para isso, elegeram-se 11 cidades-pólo, sedes de Secex de maior porte ou geograficamente mais bem posicionadas sob o prisma logístico: Manaus, Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Goiânia, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Florianópolis e Brasília. Participaram do treinamento os analistas do Estado correspondente à cidade-pólo, participantes dos levantamentos de auditoria de obras públicas em 2002, mais 1 ou 2 representantes de cada Estado, dependendo do porte da regional, com o compromisso de disseminar os conhecimentos adquiridos aos seus colegas. Para ministrar o treinamento, foram destacados para as cidades-pólo os três analistas da Secob com maior conhecimento e experiência no sistema, concluindo-se as atividades em 10 dias (de 22/02/2002 a 05/03/2002) e resultando treinados cerca de 190 analistas.

19. Além dos avanços na operação, o novo sistema conserva as melhorias obtidas anteriormente. Um exemplo é o campo de Processos de Interesse⁶, interligado ao Radar, no qual são registradas automaticamente todas as deliberações efetivas proferidas no processo. Neste ano, os levantamentos iniciaram-se em fins de fevereiro e esta Corte vem conferindo prioridade à apreciação dos relatórios, mediante a atuação dos relatores. Desse modo, no espaço de tempo decorrido entre a finalização do relatório pela Unidade Técnica e o envio ao Congresso Nacional podem ocorrer deliberações alterando substancialmente a linha inicialmente prevista. Pode resultar disso que um relatório inicialmente com indícios de falhas formais passe a registrar indícios de irregularidades graves (ou vice-versa), caso o entendimento do relator divirja daquele da Secex. Nesses casos, o sistema, automaticamente, incluirá a informação a respeito da mudança, justificando a transposição do relatório do volume em que estava classificado anteriormente (por exemplo, obras com indícios de falhas/impropriedades) para aquele correspondente à classificação pós-deliberação (por exemplo, obras com indícios de irregularidades graves). Essa informação será aposta no cabeçalho do relatório.

20. Além dessas inovações, a Decisão 97/2002 - Plenário, que regulamentou no âmbito do Tribunal o atendimento ao disposto no art.83, § 8º, da LDO/2002, determinou, ainda, outras modificações no sistema, in verbis:

‘8.6 determinar à Segecex que:

8.6.1 promova, com o auxílio da Setec, adaptação do Fiscobras atual de forma a permitir que todos os trabalhos de fiscalização que contemplem o objeto “obras públicas” sejam cadastrados nesse sistema;

⁶ Processo de interesse - outros processos em andamento, no Tribunal, tratando da mesma obra.

8.6.2 promova, com o auxílio da Setec, adaptação do Fiscobras atual de forma a permitir que todos os “Relatórios Sintéticos de Levantamento de Auditoria”, que contemplem indícios de irregularidades graves, sejam disponibilizados à Comissão Mista Permanente prevista no art. 166, § 1º, da Constituição Federal, por intermédio do Fiscobras, pela Presidência do Tribunal, no prazo máximo definido no item 8.4 supra, a contar da data em que o mencionado relatório sintético seja disponibilizado pela Equipe de Auditoria;

8.6.3 promova estudos, com o auxílio da Setec com a finalidade de criar campo específico no sistema Fiscobras, se possível ainda nos levantamentos de auditoria a serem realizados no exercício de 2002, para que a Equipe de auditoria indique, de forma fundamentada e expressa, sobre a conveniência ou não da paralisação da obra, esclarecendo, dentre outros pontos, os questionamentos abaixo exemplificados:

(...)

8.6.4 promova, com o auxílio da Setec, adaptação do Fiscobras atual de forma a permitir a inclusão das seguintes informações:

- a) Despacho do Relator acolhendo ou não as conclusões do relatório;
- b) Decisão definitiva ou preliminar com a informação de que as irregularidades apontadas foram ou não saneadas;
- c) Informação expressa de que o Relator ou o Tribunal ainda não se pronunciou sobre a matéria;

8.7 autorizar a Segecex, em função da conveniência e oportunidade decorrentes do andamento dos trabalhos de fiscalização, a promover atualizações ao Manual do Fiscobras, inclusive quanto à redefinição dos tipos de indícios de irregularidades graves constantes do seu anexo III;

8.8 determinar à Setec que implemente adaptações no Fiscobras para o exercício de 2002, possibilitando, quando do cadastro do despacho de Ministro-Relator ou do Titular da Unidade Técnica no Sistema Radar, a disponibilização das informações dos respectivos processos;

8.9 fixar orientação no sentido de que as instruções e os pareceres da Unidade Técnica, bem como as deliberações desta Corte devem deixar expresso se as irregularidades apontadas inicialmente como graves, que motivaram, inclusive, a paralisação da obra foram ou não saneadas, devendo consignar, ainda, quando for o caso, que a obra questionada poderá ser reiniciada sem risco de prejuízos ao erário;’

21. Comentam-se, a seguir, as ações realizadas para o atendimento aos itens citados:

21.10 item 8.6.1 da Decisão 97/02 determina à Segecex que promova, com o auxílio da Setec, adaptação do Fiscobras atual de forma a permitir que todos os trabalhos de fiscalização, que contemplem o objeto “obras públicas”, sejam cadastrados no sistema. Isso implicaria cadastrar auditorias fora do Plano Especial, inspeções e acompanhamentos. Ocorre que o sistema foi originariamente desenhado para abrigar apenas auditorias, sendo necessário desenvolver o módulo Inspeções e Acompanhamentos, que deverá ser programado para estar disponível na nova versão do sistema.

21.2 Encontra-se já em funcionamento o módulo Extra-Plano Especial do Fiscobras, que permite o cadastramento de auditorias que não constem do Plano Especial de Obras, possibilitando que sejam adotadas as medidas necessárias no caso de auditorias decorrentes de representações, denúncias e solicitações esporádicas do Congresso Nacional.

21.3 Já para que o sistema receba o cadastramento de inspeções e acompanhamentos, é preciso implementar alterações relevantes e que demandam considerável prazo. Não obstante, essas e outras alterações decorrentes de sugestões de Secexs e da necessidade de evolução técnica, eventualmente detectadas, deverão estar testadas e disponíveis para os usuários até 1º de fevereiro de 2003.

21.4 Os Relatórios Sintéticos de Auditoria referentes às obras em que foram constatados indícios de irregularidades graves, bem como a atualização das Decisões, encontram-se disponibilizados para consulta, via sistema, da Comissão Mista Permanente prevista no art. 166, § 1º, fato comunicado por meio do Aviso nº 509/2002 - GP/TCU. Esses relatórios têm sido encaminhados também aos ministros supervisores do Poder Executivo, bem como aos presidentes dos órgãos dos demais Poderes, como prevê o item 8.5⁷ da citada Decisão.

21.5 Em relação à implementação de campos específicos que possibilitem às equipes de auditoria indicarem, de forma fundamentada e expressa sobre a conveniência ou não da paralisação da obra, tal medida será efetivada apenas no Fiscobras 2003, ante a inviabilidade dessa alteração a curto prazo, visto que as equipes iniciaram seus trabalhos em fins de fevereiro/2002 e a mencionada Decisão data de 20 do mesmo mês.

21.6 A inclusão do despacho do Relator acolhendo ou não as razões de justificativa, bem como a Decisão definitiva ou preliminar com a informação de que as irregularidades foram ou não saneadas foi inserida a partir da integração do Fiscobras com o Radar. Caso o Relator ainda não se tenha manifestado sobre a matéria, essa informação constará no topo do relatório.

21.7 As atualizações no Manual do Fiscobras vêm sendo feitas quando necessárias, conforme informado no item 17 deste Relatório.

21.8 A Setec desenvolveu aplicativo que permite a migração do despacho do Ministro-Relator ou do Titular da Unidade Técnica, via ligação Fiscobras - Radar; por meio do processo de interesse, disponibilizando-se essas informações nos relatórios do Fiscobras.

21.9 Para inserir no sistema as informações a respeito do saneamento ou não dos indícios inicialmente apontados como graves e indicar se a obra poderá ou não prosseguir sem riscos de prejuízos ao erário, foram criados dois novos campos específicos no Radar, nos quais é possível informar, após a audiência dos responsáveis, se os indícios de irregularidades graves, a princípio apontados,

⁷ “8.5 autorizar a Presidência do Tribunal a encaminhar as mesmas informações às seguintes autoridades:

8.5.1 ao ministro supervisor da respectiva pasta do Poder Executivo; e

8.5.2 aos Presidentes dos órgãos dos demais Poderes;”

foram saneados (sim, não, parcialmente) e se a obra pode ou não continuar sem risco de dano ao erário (sim, não, parcialmente). Essa graduação se justifica, na medida em que podem ocorrer vários indícios na mesma obra e esses indícios podem ser relacionados a vários contratos ou convênios. Nesse aspecto, o Tribunal antecipou-se à LDO/2003, que ordena, no § 5º do art. 87º, que o Tribunal emita parecer conclusivo a respeito do saneamento dos indícios de irregularidades graves apontados nos relatórios para subsidiar a Comissão Mista de Orçamento.

22. Já o item 8.5.2 da Decisão nº 98/2002 - TCU - Plenário determinava a viabilização do acesso das unidades técnicas envolvidas nos levantamentos de auditoria às informações do banco de dados do Fiscobras relativas a trabalhos de outras unidades cadastrados em anos anteriores. A Setec proporcionou o acesso de todas as Secexs aos relatórios do exercício anterior; o que veio ao encontro de demanda dos analistas envolvidos nos trabalhos, manifestada quando dos treinamentos nas regionais.

23. É importante frisar, ainda, que o Congresso Nacional aprovou no corrente exercício quase 50 Projetos de Decretos Legislativos, visando a suspender o bloqueio orçamentário das obras com indícios de irregularidades graves identificadas em 2001, formulando determinação a este Tribunal para proceder ao acompanhamento físico-financeiro da execução dos contratos, convênios e obras abrangidos pelos mencionados decretos. O cumprimento a esse comando foi estabelecido pela Decisão nº 1020/2002-TCU-Plenário.

24. A operacionalização dos procedimentos foi definida no Memorando-Circular SEGECEX nº 63/2002. Esses procedimentos implicam levantar informações por meio de inspeção nas obras identificadas nos meses anteriores à data fixada nos Decretos Legislativos para o encaminhamento ao Congresso dos respectivos relatórios atualizados (setembro, outubro, novembro ou dezembro de 2002). Como já relatado no item 21.1, o sistema Fiscobras permite, em sua versão atual, apenas o cadastramento de auditorias. No entanto, em se tratando de demanda inadiável do Congresso Nacional, a Setec desenvolveu uma solução específica, já concluída, permitindo o cadastramento de inspeções para o caso de obras que já tenham sido auditadas em 2002.

25. Apesar da evidente evolução do sistema, da atualização do Manual e dos treinamentos, resultando em maior grau de padronização das informações, melhor layout e qualidade dos relatórios, o volume de correções necessárias nos relatórios dos levantamentos ainda se mostrou elevado. Cerca de 95% dos documentos necessitaram de pelo menos um ajuste. Evidentemente, a implantação do sistema inteiramente novo contribuiu para isso, ainda que tenham sido criados diversos dispositivos intra-sistema visando a auxiliar a operação.

⁸ “Art. 86 § 5º As exclusões ou inclusões dos subtítulos, contratos, convênios, parcelas ou subtrechos no rol em anexo à lei orçamentária, observarão decreto legislativo, elaborado com base nas informações prestadas pelo Tribunal de Contas da União, que nelas emitirá parecer conclusivo a respeito do saneamento dos indícios de irregularidades graves apontados de forma a subsidiar a decisão da Comissão Mista de que trata o caput e do Congresso Nacional.”

III - DOS LEVANTAMENTOS DE AUDITORIA

26. Os 435 Levantamentos de Auditoria foram realizados pelas Unidades Técnicas da sede do Tribunal e nos Estados, conforme distribuição por Unidades Federadas e por Secretaria, como se observa nos quadros a seguir:

LEVANTAMENTOS DE AUDITORIA POR UF

<i>Unidade Federada</i>	<i>Nº de subtítulos</i>	<i>Unidade federada</i>	<i>Nº de subtítulos</i>
ACRE	8	PARAÍBA	11
ALAGOAS	15	PARANÁ	15
AMAPÁ	10	PERNAMBUCO	24
AMAZONAS	21	PIAUI	16
BAHIA	25	RIO DE JANEIRO	30
CEARÁ	15	RIO GRANDE DO NORTE	16
DISTRITO FEDERAL *	21	RIO GRANDE DO SUL	23
ESPIRITO SANTO	11	RONDÔNIA	9
GOLIAS	25	RORAIMA	9
MARANHÃO	16	SANTA CATARINA	16
MATO GROSSO	9	SAO PAULO	20
MATO GROSSO DO SUL	10	SERGIPE	13
MINAS GERAIS	21	TOCANTINS	11
PARÁ	15		
TOTAL			435

* Os Levantamentos de Auditoria no DF foram realizados pela 1ª, 3ª, 4ª, 5ª e 6ª SECEX

LEVANTAMENTOS DE AUDITORIA POR SECEX

<i>Secretaria</i>	<i>Nº de subtítulos</i>	<i>Secretaria</i>	<i>Nº de subtítulos</i>
SECEX 1	18	SECEX MT	9
SECEX 3	13	SECEX PA	15
SECEX 4	4	SECEX PB	11
SECEX 5	1	SECEX PE	26
SECEX 6	3	SECEX PI	16
SECEX AC	8	SECEX PR	14
SECEX AL	13	SECEX RJ	25
SECEX AM	20	SECEX RN	15
SECEX AP	10	SECEX RO	9
SECEX BA	23	SECEX RR	8
SECEX CE	15	SECEX RS	22
SECEX ES	11	SECEX SC	16
SECEX GO	24	SECEX SE	13
SECEX MA	15	SECEX SP	17
SECEX MG	20	SECEX TO	11
SECEX MS	10		
TOTAL			435

27. É oportuno lembrar que a soma das auditorias realizadas pelas Secexs 1ª a 6ª alcança 39. No entanto, no DF foram feitos 21 levantamentos de auditoria. Isso ocorreu porque as Secexs citadas fiscalizaram também obras situadas fora do Distrito Federal, como é o caso, por exemplo, dos projetos da Petrobras (12), todos auditados pela 1ª Secex.

28. Esses subtítulos orçamentários abrangem diversas áreas da atuação governamental, contempladas com os recursos destinados a investimentos pelo Orçamento Geral da União - OGU, conforme se pode observar nos quadros a seguir:

QUANTIDADE DE SUBTÍTULOS FISCALIZADOS POR FUNÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Função	Nº de subtítulos	% (sobre 435)	Dotação 2002 (R\$)
Transporte	187	43,0%	3.378.665.447,00
Energia	80	18,4%	6.341.237.443,68
Gestão Ambiental	52	12,0%	542.987.909,00
Agricultura	31	7,1%	267.786.555,00
Educação	13	3,0%	68.272.161,00
Demais	72	16,6%	3.703.061.170,32
Total	435	100,0%	14.302.010.686,00

Obs.: 1) Identificadas apenas funções com mais de 12 subtítulos; 2) "Demais" - 72 obras em 17 funções orçamentárias, ex.: Judiciária, Direitos da Cidadania, Comércio e Serviços, Cultura.

QUANTIDADE DE SUBTÍTULOS FISCALIZADOS POR SUBFUNÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Subfunção	Nº de subtítulos	% (sobre 435)	Dotação 2002 (R\$)
Transporte Rodoviário	143	32,9%	2.485.360.961,00
Energia Elétrica	66	15,2%	3.274.542.989,00
Recursos Hídricos	39	9,0%	435.847.162,00
Irrigação	29	6,7%	266.746.555,00
Transporte Hidroviário	27	6,2%	365.378.880,00
Demais	131	30,1%	7.474.134.139,00
Total	435	100,0%	14.302.010.686,00

Obs.: 1) Identificadas apenas as subfunções com mais de 25 subtítulos; 2) "Demais" - 131 obras distribuídas em cerca de 35 subfunções, ex.: Transporte Ferroviário, Ensino Superior, Ação Judiciária, Custódia e Reintegração Social.

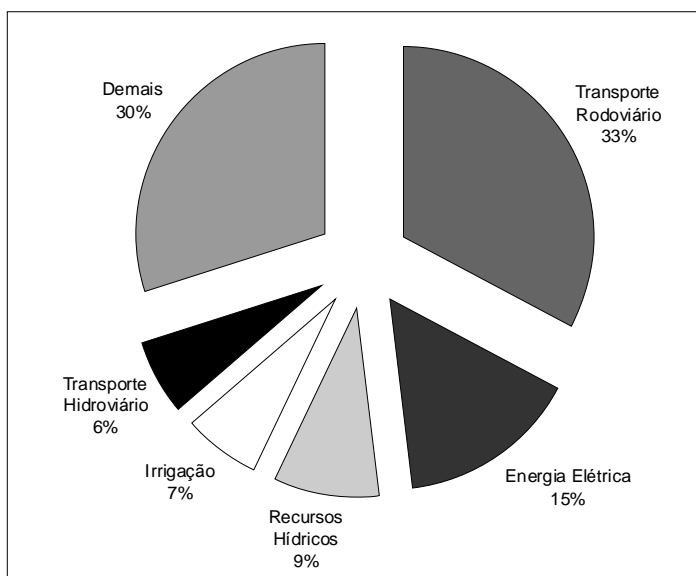
29. O setor de transportes, com destaque para a área rodoviária, é o mais expressivo em quantidade de fiscalizações. A função orçamentária "Transporte" é representada por 187 subtítulos orçamentários e cerca de R\$ 3,4 bilhões em dotações. Somente os subtítulos relativos à subfunção orçamentária "Transporte Rodoviário" correspondem a 33% das fiscalizações, respondendo por R\$ 2,5 bilhões alocados no OGU 2002.

30. Em seqüência ao setor de transportes, em quantidade de fiscalizações, surge o de energia com 80 subtítulos. No entanto, esse setor apresenta o maior volume de recursos em dotações orçamentárias em 2002, R\$ 6,3 bilhões, resultado da inclusão, neste ano, dos 12 projetos especiais da Petrobras. A subfunção “Energia Elétrica” responde por R\$ 3,3 bilhões para 66 subtítulos fiscalizados pelo TCU em 2002.

31. Outras áreas de relevância na fiscalização são as de recursos hídricos e de irrigação. Desde 1997 elas acompanham a área de transportes como temas de maior expressão dentre as fiscalizações de obras. Neste ano, recursos hídricos e irrigação respondem por 68 Relatórios de Levantamentos de Auditoria ou quase 17% das fiscalizações realizadas.

32. Complementam as principais subfunções orçamentárias fiscalizadas as áreas de transporte hidroviário, transporte ferroviário e ensino superior, como pode ser observado no gráfico abaixo:

GRÁFICO - DISTRIBUIÇÃO DE FISCALIZAÇÕES POR SUBFUNÇÃO ORÇAMENTÁRIA



33. Ainda analisando a distribuição das fiscalizações, agora sob a ótica de gerenciamento dos programas orçamentários, pode-se verificar a seguinte distribuição, de acordo com os programas do orçamento:

**DISTRIBUIÇÃO DAS FISCALIZAÇÕES, POR PROGRAMA
ORÇAMENTÁRIO, E SUAS DOTAÇÕES**

PROGRAMA	Nº de subtítulos	% (435)	Dotação em 2002 (R\$)
<i>Proágua Infra-Estrutura</i>	41	9,4%	624.732.699,00
<i>Corredor Mercosul</i>	28	6,4%	492.263.919,00
<i>Corredor Araguaia-Tocantins</i>	26	6,0%	411.333.317,00
<i>Manutenção da Malha Rodoviária Federal</i>	23	5,3%	474.848.654,00
<i>Irrigação e Drenagem</i>	23	5,3%	201.525.772,00
<i>Corredor Leste</i>	21	4,8%	384.314.000,00
<i>Energia na Rede Sudeste</i>	16	3,7%	1.865.928.597,00
<i>Energia nos Eixos do Nordeste</i>	15	3,4%	944.734.662,00
<i>Corredor Nordeste</i>	14	3,2%	297.285.998,00
<i>Energia no Eixo Madeira-Amazonas</i>	13	3,0%	398.278.459,00
<i>Desenvolvimento do Ensino de Graduação</i>	13	3,0%	100.801.297,00
<i>Transporte Ferroviário Urbano de Passageiros</i>	12	2,8%	469.145.606,00
<i>Corredor Fronteira Norte</i>	11	2,5%	219.450.000,00
<i>Corredor Oeste-Norte</i>	8	1,8%	221.492.000,00
<i>Reestruturação do Sistema Penitenciário</i>	8	1,8%	136.134.936,00
<i>Manutenção de Rodovias em Regime de Gestão Terceirizada</i>	8	1,8%	119.051.935,00
<i>Corredor Transmetropolitano</i>	6	1,4%	149.412.000,00
<i>Infra-estrutura Urbana</i>	6	1,4%	67.944.000,00
<i>Refino de Petróleo</i>	5	1,1%	1.517.135.550,00
<i>Corredor São Francisco</i>	5	1,1%	76.400.000,00
<i>Corredor Sudoeste</i>	5	1,1%	64.662.000,00
<i>Municipalização do Turismo</i>	5	1,1%	48.342.316,00
<i>Prestação Jurisdicional na Justiça Federal</i>	5	1,1%	36.640.000,00
<i>Demais</i>	65	14,9%	4.980.152.969,00
<i>PTs sem dotação em 2002</i>	53	12,2%	0,00
TOTAL	435	100,0%	14.302.010.686,00

*Obs.: 1) Identificados apenas os programas com mais de 4 subtítulos;
2) "Demais" - 65 obras distribuídas em 39 programas, ex.: Oferta de Petróleo e Gás Natural, Transporte Dutoviário de Petróleo, Derivados e Gás Natural, Integração Elétrica Norte-Sul, Desenvolvimento da Infra-Estrutura Aeroportuária.*

34.Destacam-se: Proágua Infra-estrutura, Corredor Mercosul, Corredor Araguaia-Tocantins, Manutenção da Malha Rodoviária Federal e Irrigação e Drenagem.

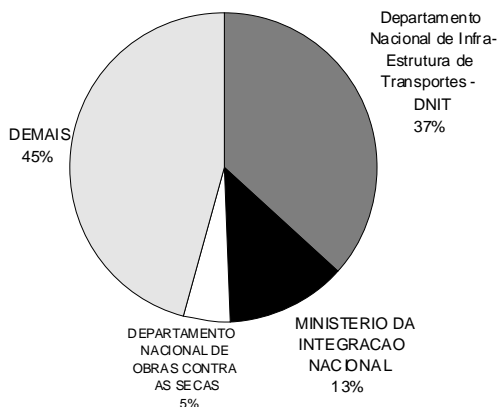
35.O quadro a seguir demonstra a representatividade das Unidades Orçamentárias entre os subtítulos fiscalizados.

COMPOSIÇÃO DAS UOs NOS LEVANTAMENTOS DE AUDITORIA

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	Nº de subtítulos	Participação (sobre as 435) %
<i>Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes</i>	159	36,6%
<i>Ministério da Integração Nacional</i>	55	12,6%
<i>Departamento Nacional de Obras Contra as Secas</i>	22	5,1%
<i>Furnas Centrais Elétricas S. A.</i>	18	4,1%
<i>Companhia Hidro-Elétrica do São Francisco</i>	12	2,8%
<i>Petróleo Brasileiro S. A.</i>	11	2,5%
<i>Fundo Penitenciário Nacional</i>	10	2,3%
<i>Centrais Elétricas do Norte do Brasil S. A.</i>	10	2,3%
<i>Companhia Brasileira de Trens Urbanos</i>	10	2,3%
<i>Demais Unidades Orçamentárias</i>	128	29,4%
Totais	435	100,0%

Obs.: 1) Identificadas apenas as UOs com mais de 9 subtítulos; 2) “Demais” - 128 PTs em 66 Unidades Orçamentárias, ex.: Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano, Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco, Fundo Nacional de Saúde, Manaus Energia S.A., Embratur.

36. Acompanhando os setores destacados nos demonstrativos anteriores, o Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes (sucessor do DNER, em extinção), o Ministério da Integração Nacional e o DNOCS lideram em número de fiscalizações, alavancados pelas obras rodoviárias e as de recursos hídricos e irrigação. Em seguida, aparecem Furnas, CHESF e Petrobras, evidenciando a importância do setor de energia nos levantamentos de auditoria de 2002. Juntas, as três primeiras Unidades Orçamentárias representam mais da metade das obras fiscalizadas. Esse cenário assemelha-se bastante ao registrado no último exercício.



37. Completando a análise sobre o perfil das obras fiscalizadas, pode-se visualizar a distribuição de acordo com o tipo de obra no quadro a seguir:

**DISTRIBUIÇÃO DE SUBTÍTULOS FISCALIZADOS
POR TIPO DE OBRA**

Tipo de Obra	Quantidade	Percentual
Rodovia – construção	60	13,8%
Rodovia – duplicação com restauração	44	10,1%
Irrigação	33	7,6%
Edificação – Edifícios administrativos	28	6,4%
Linha de transmissão de energia elétrica	28	6,4%
Porto	19	4,4%
Rodovia – restauração	19	4,4%
Barragem/Açude	18	4,1%
Ferrovias, metropolitano e trem urbano	18	4,1%
Adutora	17	3,9%
Obras Especiais	16	3,7%
Infra-estrutura urbana	13	3,0%
Rodovia – conservação	13	3,0%
Usina termelétrica	13	3,0%
Edificação – Hospitais	12	2,8%
Obras de arte especiais	11	2,5%
Edificação – Escolas	10	2,3%
Edificação – Presídios	10	2,3%
Hidrelétrica	10	2,3%
Edificação – Outros edifícios	9	2,1%
Linha de distribuição de energia elétrica	8	1,8%
Canal	7	1,6%
Aeroporto	5	1,1%
Subestações Elétricas	5	1,1%
Hidrovia	4	0,9%
Dragagem e derrocamento	3	0,7%
Estação de tratamento de água	1	0,2%
Oleoduto/Gasoduto	1	0,2%
Total	435	100,0%

38. Conforme se depreende do quadro acima, as obras rodoviárias (31,3%) predominam, a exemplo dos anos anteriores, seguidas das obras hídricas (22,5% - irrigação, barragens, adutoras, portos, hidrovias e canais), edificações (15,9%) e obras elétricas (14,7% - hidrelétricas, linhas de transmissão, subestações, usinas termelétricas).

IV - DOS RESULTADOS DOS LEVANTAMENTOS

39. Realizados os trabalhos, as constatações decorrentes dos mencionados Levantamentos de Auditoria foram classificadas em “com indícios de”: “irregularidades graves”, “outras irregularidades” e “falhas e impropriedades”, além daqueles que não apresentaram indícios de irregularidades ou falhas,

classificados como “sem ressalvas”. De acordo com a Decisão nº 97/2002 - TCU – Plenário⁹, “indícios de irregularidades graves” são aqueles que ensejam proposta de audiência ou citação do responsável, tendo como indicativo os tipos de indícios relacionados no Anexo III do Manual do Fiscobras, aprovado pela Portaria SEGECEX nº 15, de 23/03/2001. Foram classificadas como “indícios de outras irregularidades” as constatações que, não sendo suficientemente graves para serem enquadradas na situação anterior, demandem a determinação de medidas corretivas imediatas. Os “indícios de falhas e impropriedades” compreendem as outras constatações, consideradas de natureza formal. Os resultados, em termos de incidência, estão demonstrados no quadro abaixo.

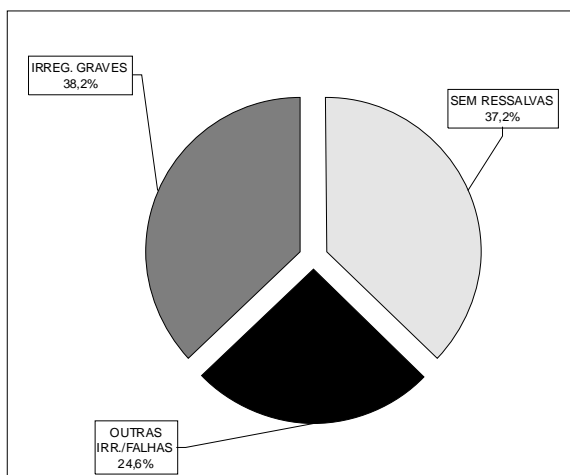
Indícios Levantados	Nº de PTs	%
<i>Irregularidades Graves</i>	166	38,2%
<i>Outras Irregularidades/Falhas, Improprried.</i>	107	24,6%
<i>Sem Ressalvas</i>	162	37,2%
TOTAL	435	100,0%

40. Como se pode observar, foram apontados indícios de irregularidades graves em 166 programas de trabalho; 107 foram classificados com indícios de outras irregularidades (e falhas/impropriedades) e os que não tiveram nenhuma ressalva apontada nesses Levantamentos de Auditoria totalizaram 162.

41. É oportuno lembrar que os resultados apresentados referem-se àqueles obtidos antes da audiência dos gestores e que este Tribunal, até a data de 30/08/2002, já havia se manifestado em 50 processos, tendo opinado pela possibilidade de continuação de ...obras, ante as justificativas e medidas corretivas apresentadas. Em face da dinâmica que caracteriza os procedimentos do Tribunal em relação à apreciação das matérias relacionadas com Levantamentos de Auditoria e Levantamentos de Processos, apreciando diversos feitos por sessão, necessário se torna atualizar, até a sessão que aprovar a remessa da documentação ao Congresso Nacional, a posição dos respectivos processos.

42. Os Levantamentos de Auditoria apontaram indícios de irregularidades graves em quase quarenta por cento dos subtítulos examinados, constatando-se o mesmo patamar verificado no exercício anterior (2001: 39,8%). Verificou-se acréscimo no percentual de fiscalizações sem indícios de irregularidades (30,9% em 2001 para 37,2% em 2002), ao passo que o percentual referente a indícios de outras irregularidades e falhas e impropriedades experimentou leve declínio (29,3% em 2001 para 24,6% em 2002).

⁹ “8.1 considerar como indícios de irregularidades graves em processos de obras públicas, para atendimento aos ditames do § 8º do art. 83 da Lei nº 10.266/2001 (LDO 2002), aqueles que ensejarem proposta, por parte dos Relatores, de audiência ou citação dos responsáveis, tendo por indicativo os tipos de indícios relacionados no Anexo III do Manual do Fiscobras, aprovado pela Portaria nº 15, de 23/03/2001;”



43. Comparando-se os percentuais de obras fiscalizadas que apresentaram indícios de irregularidade grave nos Levantamentos de Auditoria realizados desde 1997, observa-se haver um discreto decréscimo dessas constatações em 2002, conforme pode ser visto no quadro a seguir:

PERCENTUAL DE INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES NOS LEVANTAMENTOS

Ano	Nº de Obras Fiscalizadas	Indícios de Irregularidades Graves	%
1997	96	53*	-
1998	110	35	31,8%
1999	135	44	32,6%
2000	197	66	33,5%
2001	304	121	39,8%
2002	435	166	38,2%

*Esse total engloba todas obras com indícios de irregularidades (não havia classificação das irregularidades em 1997)

44. Os relatórios de Levantamentos de Auditoria a serem encaminhados ao Congresso Nacional foram agrupados em volumes (Anexo II), de acordo com a classificação dos indícios de irregularidades assinalados e a respectiva proposta efetuada pelas Unidades Técnicas em cada Levantamento, observado o maior grau de irregularidade entre os indícios apontados. Existe, também, ao final de cada relatório de levantamento, uma área para registro das deliberações que eventualmente sejam proferidas por esta Corte, antes do envio das informações ao CN. Além disso, conforme citado no item 21.6, reservou-se um espaço no topo da primeira página do relatório para a inserção de eventuais alterações na classificação do tipo de irregularidade inicialmente apontado pela equipe técnica, decorrente de Decisão posterior do colegiado ou despacho do Relator.

45. Especificamente em relação às Unidades Orçamentárias que tiveram programas de trabalho com indícios de irregularidades graves, a relação entre o de nº de subtítulos fiscalizados e os que apresentaram tais indícios pode ser observada na tabela a seguir:

**PERCENTUAL DE FISCALIZAÇÕES EM QUE FORAM CONSTATADOS
INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES POR UNIDADE
ORÇAMENTÁRIA**

Unidade Orçamentária	Qt. PT	% com IG	Decisão do Tribunal*			
			(1) Ñ pross.	(2) Ñ san.	(3) Pross.	(4) San.
Fundo Penitenciário Nacional	10	80,0%	1	1	2	2
Furnas Centrais Elétricas S. A.	18	61,1%	0	0	1	1
Ministério da Integração Nacional	55	52,7%	6	7	2	2
Departamento Nacional de Obras Contra As Secas	22	50,0%	7	7	2	2
Fundo Nacional de Saúde	6	50,0%	2	2	0	0
Companhia Brasileira de Trens Urbanos	10	40,0%	0	0	0	0
Sec. Esp. Desenv. Urbano	8	37,5%	1	1	0	0
Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT	159	35,8%	9	12	10	6
Petróleo Brasileiro S. A.	11	27,3%	0	0	0	0
Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco	8	25,0%	0	0	0	0
Embratur – Instituto Brasileiro de Turismo	5	20,0%	0	0	0	0
Centrais Elétricas do Norte do Brasil S. A.	10	10,0%	0	0	0	0
Demais	118	20,8%	5	6	2	1
TOTAL	435	-	31	36	19	14

* As colunas mostram o número de processos já objeto de deliberações do TCU determinando: 1) O não prosseguimento da obra; 2) Considerar não saneadas as irregularidades apontadas; 3) O prosseguimento da obra; 4) O saneamento da irregularidade grave.

Obs.: Foram nomeadas as UOs com mais de 5 obras fiscalizadas.

46. Observe-se que as obras relativas a penitenciárias, energia, recursos hídricos e irrigação apresentaram os maiores índices de constatação de indícios de irregularidades graves. Comparando-se essa situação com o ocorrido em 2001, verifica-se que duas UOs praticamente mantiveram suas posições (Furnas e Ministério da Integração Nacional, respectivamente, primeira e terceira colocadas em 2001), embora a quantidade de levantamentos de auditoria em 2001 tenham sido, respectivamente, 7 e 41. As demais UOs tiveram suas colocações bastante alteradas, registrando-se que o DNIT (sucessor do DNER) saiu do quarto posto em 2001(46,5%) para o oitavo em 2002 (35,8%), tendo sido auditados, em 2001, 86 PTs, contra 159 em 2002.

47. Concluindo a análise sobre as ocorrências de indícios de irregularidades, o demonstrativo abaixo apresenta aqueles apontados entre os 435 Levantamentos de Auditoria, agrupados por classificação (grave, outras e falhas) e tipo de irregularidades, de acordo com o que prescreve o Manual do Fiscobras (Anexos I, II e III):

**INCIDÊNCIA DOS INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES -
CLASSIFICAÇÃO E TIPO DE INDÍCIO**

CLASSIFICAÇÃO	TIPO	INCIDÊNCIA	% (S/TOTAL)	% (S/CLASS.)
GRAVES	Celebração/Administração irregular de contratos	164	10,6%	25,3%
	Irregularidades graves concernentes ao processo licitatório	123	7,9%	19,0%
	Superfaturamento	93	6,0%	14,3%
	Sobrepço	79	5,1%	12,2%
	Celebração/Execução irregular de convênios	40	2,6%	6,2%
	Alterações indevidas de projetos e especificações	39	2,5%	6,0%
	Desvio de finalidade	21	1,4%	3,2%
	Pagamento antecipado	20	1,3%	3,1%
	Reajustamento irregular	16	1,0%	2,5%
	Descumprimento de deliberações do TCU	14	0,9%	2,2%
	Execução orçamentária irregular	13	0,8%	2,0%
	Movimentação irregular de recursos	11	0,7%	1,7%
	Desvio de objeto	7	0,5%	1,1%
	Prestação de contas irregular	6	0,4%	0,9%
	Desapropriações ilegais	2	0,1%	0,3%
	Impropriedades relacionadas à documentação*	1	0,1%	0,2%

SUBTOTAL- IRREGULARIDADES GRAVES	INDÍCIOS DE	649	41,9%	100,0%
OUTRAS IRREG.	<i>Processo licitatório com irregularidades relevantes</i>	70	4,5%	20,6%
	<i>Execução irregular de obra</i>	54	3,5%	15,9%
	<i>Inexistência de licença ambiental</i>	43	2,8%	12,7%
	<i>Projeto inadequado</i>	42	2,7%	12,4%
	<i>Falta de definição precisa das condições de reajuste</i>	27	1,7%	8,0%
	<i>Contrato vencido com obra em andamento</i>	17	1,1%	5,0%
	<i>Pendências em obras já concluídas</i>	17	1,1%	5,0%
	<i>Pagamento de serviços executados após vigência do contrato ou convênio</i>	13	0,8%	3,8%
	<i>Celebração irregular de convênios</i>	11	0,7%	3,2%
	<i>Aceitação de relatórios de empresas de consultoria/fiscalização contendo inconsistências</i>	10	0,6%	2,9%
	<i>Problemas com desapropriações</i>	7	0,5%	2,1%
	<i>Contrato encerrado com objeto inconcluso</i>	6	0,4%	1,8%
	<i>Uso inadequado de índices de reajuste</i>	6	0,4%	1,8%
	<i>Falta de prestação de contas de convênio</i>	5	0,3%	1,5%
	<i>Existência de pendências jurídicas relevantes</i>	4	0,3%	1,2%
	<i>Contratação ilegal de mão-de-obra por meio de empresa interposta</i>	2	0,1%	0,6%
	<i>Prorrogação de prazo injustificada</i>	2	0,1%	0,6%
	<i>Retardamento injustificado de desembolso</i>	2	0,1%	0,6%
	<i>Início de investimento com duração superior a um exercício, mas fora do PPA</i>	1	0,1%	0,3%
	SUBTOTAL IRREGULARIDADES	INDÍCIOS DE OUTRAS	339	21,9%
FALHAS/IMPR.	<i>Impropriedades no processo licitatório</i>	148	9,6%	26,4%
	<i>Impropriedades na celebração do contrato</i>	103	6,7%	18,4%
	<i>Impropriedades relacionadas à documentação</i>	59	3,8%	10,5%

FALHAS/IMPR (cont.)	Falhas na execução de contratos	58	3,7%	10,4%
	Deficiência de projetos	41	2,6%	7,3%
	Falhas na administração do contrato	38	2,5%	6,8%
	Falhas na execução dos convênios	33	2,1%	5,9%
	Impropriedades na celebração do convênio	29	1,9%	5,2%
	Falhas de manutenção em obras concluídas ou paralisadas	21	1,4%	3,8%
	Falhas referentes ao meio ambiente	19	1,2%	3,4%
	Deficiência de controle patrimonial	11	0,7%	2,0%
	SUBTOTAL INDÍCIOS DE FALHAS / IMPROPRIEDADES	560	36,2%	100,0%
TOTAL DE INDÍCIOS APONTADOS	1.548	100,0%	-	

* O enquadramento original do indicio (Falhas/Impropriedades) foi alterado pelo Ministro-Relator para Irregularidades Graves.

48. Merece registro o fato de que, em 2002, a quantidade de indícios apontados (1.548) mais que duplicou em relação a 2001 (709). Especificamente, no caso de indícios de irregularidades graves, o total detectado em 2002 (649) representa mais que duas vezes e meia o total de 2001 (253). Claramente, o fato de o número de levantamentos em 2002 suplantar o de 2001 em 36% não parece explicar a situação. No entanto, as 127 auditorias referentes ao Quadro VII da LOA 2002 (a princípio com indícios de irregularidades graves) contra as 67 de 2001, bem como os diversos PTs genéricos de 2002¹⁰, subdivididos em várias obras, podem contribuir para explicar pelo menos em parte esse substantivo crescimento.

49. Um evento recorrente nos Levantamentos de Auditoria em obras é a constatação de ocorrências de dotações orçamentárias em códigos funcionais distintos para o mesmo objeto indicado nos respectivos subtítulos da LOA. O quadro a seguir mostra alguns exemplos, dentre os PTs auditados em 2002:

Código Funcional	Descrição (Subtítulo)
26.784.0230.1051.0002	Melhoramentos e Ampliação da Infra-Estrutura Portuária / No Estado do Rio de Janeiro
26.784.0230.1079.0002	Melhoramentos e Ampliação da Infra-Estrutura Portuária / No Estado do Rio de Janeiro
18.544.0515.1851.0860	Construção e Recuperação de Obras de Infra-Estrutura Hidrica Duplicação da Adutora do São Francisco no Estado de Sergipe
18.544.0515.1851.1324	Construção e Recuperação de Obras de Infra-Estrutura Hidrica / Construção de Adutora para o Abastecimento de Aracaju - SE
25.752.0296.5501.0001	Implantação de Usina Termelétrica na Área do Rio de Janeiro/Espírito Santo (200 Mw de Capacidade) / No Estado do Rio de Janeiro
25.752.0296.5501.0033	Implantação de Usina Termelétrica em Macaé (RJ) com 500 Mw de Capacidade - No Estado do Rio de Janeiro

¹⁰ Para efeito dos levantamentos de auditoria, consideram-se PTs genéricos aqueles que abrigam, sob o mesmo número e mesma descrição, diversas obras. São também conhecidos como PTs “guarda-chuva”.

50. Tal procedimento está em desacordo com a LDO para 2002, Lei nº10.266, de 24 de julho de 2001 (ver transcrição de parte dos arts. 3º, 5º e 8º, abaixo), no que se refere aos dispositivos que regulamentam a estrutura e organização dos orçamentos, já que desvirtua a identificação unívoca dos seus subtítulos, dificultando o controle de sua execução, aferição de seus resultados e do alcance das metas físicas e, por consequência, a avaliação exigida pela Lei de Responsabilidade Fiscal:

“Art.3º.....

§ 1º Cada programa identificará as ações necessárias para atingir os seus objetivos, sob a forma de atividades, projetos e operações especiais, especificando os respectivos valores e metas, bem como as unidades orçamentárias responsáveis pela realização da ação.

§ 2º As atividades, projetos e operações especiais serão desdobrados em subtítulos especialmente para especificar a localização física integral ou parcial das respectivas atividades, projetos e operações especiais, não podendo haver alteração das respectivas finalidades.

§ 3º Cada atividade, projeto e operação especial identificará a função e a subfunção às quais se vinculam.

§ 4º As categorias de programação de que trata esta Lei serão identificadas no projeto de lei orçamentária por programas, atividades, projetos ou operações especiais, e respectivos subtítulos com indicação de suas metas físicas.

.....
Art5º As metas físicas serão indicadas em nível de subtítulo e agregadas segundo os respectivos projetos e atividades e constarão do demonstrativo a que se refere o art.8º, § 1º, inciso XIV, desta Lei.

.....
Art.8º O projeto de lei orçamentária que o Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional e a respectiva lei serão constituídos de:

.....
XIV - despesas dos orçamentos fiscal e da seguridade social segundo os programas de governo, com os seus objetivos e indicadores para aferir os resultados esperados, detalhados por atividades, projetos e operações especiais, com a identificação das metas, se for o caso, e unidades orçamentárias executoras;
e.....”

51. Cumpre informar à CMO sobre a reincidência dessas ocorrências, pois caberia à Comissão avaliar sobre a oportunidade de se adotarem procedimentos de controle, notadamente com relação às emendas ao OGU, de tal modo que os recursos adicionados fossem convertidos em codificações preexistentes no Orçamento, caso o objeto dessas emendas já tivessem discriminação prévia cadastrada, evitando nova descrição ou codificação para um mesmo objeto.

V. DA ABRANGÊNCIA

52. Em continuidade às iniciativas do TCU de ampliar a abrangência da fiscalização das obras contempladas no OGU, neste ano foram selecionados dois

grupos de projetos cujas auditorias não se constituíam regra nos exercícios anteriores: grandes empreendimentos na área de energia, cuja fiscalização havia sido iniciada no exercício anterior; e os chamados projetos genéricos, que abrigam diversas obras num só Plano de Trabalho.

53. O primeiro grupo, denominado *Projetos Especiais*, é constituído de obras de maior complexidade, envolvendo elevadas dotações orçamentárias e executadas por empresas estatais.

54. Para realizar as correspondentes auditorias, cumprindo o disposto na Decisão nº 122/2001 - TCU/Plenário, a SEGECEX atribuiu o trabalho à 1ª Secex, já que as unidades orçamentárias respectivas compõem a clientela dessa Secretaria. Esta, por sua vez, apresentou a Proposta de Projeto “Levantamento dos ‘Projetos Especiais’ da LOA 2001”, constante do TC 012.068/2001-8, aprovada mediante a Portaria SEGECEX nº 44, de 08 de junho de 2001. Em 2002 foram efetuados 12 levantamentos de auditoria no âmbito do citado projeto, todas com o apoio dos analistas lotados nas respectivas Secexs nos Estados:

Descrição dos Planos de Trabalho - Projetos Especiais	UF	Dotação em 2002 (R\$)
<i>Desenvolvimento da Produção de Óleo e Gás Natural no Campo Petrolífero de Marlim Sul (RJ) (Produção de 180 mil BPD em 2003) / No Estado do Rio de Janeiro</i>	RJ	585.950.000,00
<i>Desenvolvimento da Produção de Óleo e Gás Natural no Campo Petrolífero de Marlim (RR) (Produção de 570 mil BPD em 2003) / No Estado do Rio de Janeiro</i>	RJ	123.400.000,00
<i>Desenvolvimento da Produção de Óleo e Gás Natural no Campo Petrolífero de Roncador (RJ) (Produção de 80 mil BPD em 2003) / No Estado do Rio de Janeiro</i>	RJ	885.220.000,00
<i>Modernização e Adequação do Sistema de Produção da Refinaria Duque de Caxias (RJ) / No Estado do Rio de Janeiro</i>	RJ	371.095.650,00
<i>Ampliação da Capacidade da Malha de Gasodutos da Região Nordeste - Na Região Nordeste</i>	NE	258.477.611,00
<i>Modernização e Adequação do Sistema de Produção da Refinaria de Paulínia (SP) - No Estado de São Paulo</i>	SP	336.178.400,00
<i>Implantação do Gasoduto São Carlos (SP) – Congonhas (MG) de 480 Km - Na Região Sudeste</i>	SD	310.964.131,00
<i>Implantação do Gasoduto Campinas – Cubatão (SP) de 145 Km - No Estado de São Paulo</i>	SP	82.342.067,00
<i>Modernização e Adequação do Sistema de Produção da Refinaria Presidente Getúlio Vargas (Pr) - No Estado do Paraná</i>	PR	168.456.850,00
<i>Modernização e Adequação do Sistema de Produção da Refinaria Gabriel Passos (MG) - No Estado de Minas Gerais</i>	MG	148.149.650,00
<i>Desenvolvimento da Produção de Óleo e Gás Natural nos Campos Petrolíferos de Barracuda e Caratinga (RJ) (Produção de 70 mil BPD em 2003) - No Estado do Rio de Janeiro</i>	RJ	31.290.000,00
<i>Modernização e Adequação dos Sistemas de Produção da Refinaria Alberto Pasqualini (RS) no Estado do Rio Grande do Sul</i>	RS	493.255.000,00
TOTAL		3.794.781.361,00

55. Com respeito aos projetos genéricos, em 2002 o Tribunal selecionou cerca de 45 Planos de Trabalho, contemplando subtítulos com elevadas dotações orçamentárias. O quadro a seguir mostra alguns desses PTs auditados em 2002:

<i>Descrição dos Planos de Trabalho</i>	<i>UF</i>	<i>Dotação 2003</i>
<i>Instalação dos Escritórios Regionais da Anatel</i>	<i>NA</i>	<i>38.800.000,00</i>
<i>Reforma e Ampliação de Aeroportos e Aeródromos de Interesse Nacional</i>	<i>NA</i>	<i>81.181.059,00</i>
<i>Implantação de Unidades Militares na Região da Calha Norte - Na Região Norte</i>	<i>NO</i>	<i>27.340.984,00</i>
<i>Restauração de Rodovias Federais no Estado do Amazonas</i>	<i>AM</i>	<i>19.920.000,00</i>

Obs.: NA = abrangência nacional; NO - abrangência região Norte.

VI. DOS LEVANTAMENTOS DE PROCESSOS

56. Com vistas ao cumprimento do § 3º do art. 87 da LDO 2003¹¹, foi elaborado o Anexo III, que traz informações sobre indícios de irregularidades graves em obras públicas constantes de processos autuados no TCU, com o detalhamento de informações sobre a execução das respectivas obras.

57. Para cadastramento dessas informações, somente foram consideradas obras em andamento com valor superior a R\$ 2 milhões, apresentando indícios de irregularidades graves e cujos processos estejam abertos e que não façam parte do Plano Especial de Auditoria de Obras.

58. O quadro a seguir mostra a relação das obras cadastradas no Relatório de Levantamento de Processos (Anexo III):

UF	Descrição
AP	Praia da Fazendinha – investimentos de infra estrutura turística na orla marítima de Macapá
CE	Barragem Paula Pessoa
ES	Ampliação e Recuperação das Instalações do Porto de Vitória
GO	Administração das Hidrovias – Hidrovia do Tocantins – Araguaia
GO	Unidades de Saúde – Sistema Único de Saúde – Santo Antônio do Descoberto/GO
MA	Ampliação do Edifício-Sede do Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão
MS	Construção e Equipamento de Unidade Mista de Saúde no Estado de Mato Grosso do Sul
MT	Construção, Ampliação, Reforma e Aparelhamento de Estabelecimentos Penais
PE	Pronto-Socorro Cardiológico de Pernambuco
PE	Centro Regional de Ciências Nucleares
RN	Porto de Recife / PE, Natal / RN, Maceió / AL
RN	Cais para Contêineres no Porto de Maceió / AL
RO	Hospital Municipal de Cacoal – RO
RO	Reestruturação do Sistema Penitenciário em Rondônia

¹¹ “§ 3º O Tribunal deverá, adicionalmente, no mesmo prazo previsto no caput, enviar informações sobre outras obras nas quais tenham sido constatados indícios de irregularidades graves em outros procedimentos fiscalizatórios realizados nos últimos doze meses contados da publicação desta Lei, com o mesmo grau de detalhamento definido no § 1º deste artigo.”

VII. NOVAS DIRETRIZES ESTABELECIDAS NA LDO PARA O EXERCÍCIO DE 2003

59. A Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2003 - nº 10.524/2002 - publicada em fins de julho último, trouxe diversas inovações relativas à atuação do Tribunal de Contas da União na área de obras públicas.

60. A principal delas, e de extrema importância no resultado da presente consolidação, foi a nova conceituação de indício de irregularidade grave definida no art. 86, §2º¹², da aludida Lei: “são aqueles que tornem recomendável a paralisação cautelar da obra ou serviço, e que, sendo materialmente relevantes, tenham a potencialidade de, entre outros efeitos: ocasionar prejuízos significativos ao erário ou a terceiros; ou ensejar nulidade do procedimento licitatório ou de contrato”.

61. Tal importância deve-se ao fato de que, no âmbito deste Tribunal, a definição desses indícios foi enunciada pela Decisão nº 97, na Sessão Plenária de 20/02/2002, conforme já mencionado nesta instrução, como aqueles que ensejarem proposta de audiência ou citação dos responsáveis, tendo por indicativo os tipos de indícios relacionados no Anexo III do Manual do Fiscobras.

62. Vale ressaltar que, conforme também já salientado nesta instrução, com vistas ao cumprimento das diretrizes estabelecidas na LDO, o Tribunal tem antecipado o início de seus trabalhos em obras à data de publicação dessa lei. A Decisão nº 98/2002 – Plenário, relativa à aprovação do Plano Especial de Auditoria em Obras para este ano, fixou o mês de julho (no qual foi publicada a LDO/2003) para a conclusão dos trabalhos pelas Secretarias de Controle Externo.

63. Tal fato ensejou comunicação do Exmº. Sr. Presidente deste Tribunal ao Plenário, em 28/08/2002, informando que, considerando a divergência entre a conceituação adotada por este Tribunal e pela Lei de Diretrizes Orçamentárias,

¹² “Art. 86. O projeto e a lei orçamentária anual poderão contemplar subtítulos relativos a obras e serviços com indícios de irregularidades graves informados pelo Tribunal de Contas da União, permanecendo a execução orçamentária, física e financeira dos contratos, convênios, parcelas ou subtrechos em que foram identificados os indícios, condicionada à adoção de medidas saneadoras pelo órgão ou entidade responsável, sujeitas à prévia deliberação da Comissão Mista de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição, nos termos do § 6º deste artigo.

§ 1º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

I - execução física: a autorização para que o contratado realize a obra, forneça o bem ou preste o serviço;

II - execução orçamentária: o empenho, a liquidação da despesa, inclusive a inscrição em Restos a Pagar;

III - execução financeira: o pagamento, inclusive dos Restos a Pagar já inscritos.

§ 2º Os indícios de irregularidades graves, para os fins deste artigo, são aqueles que tornem recomendável a paralisação cautelar da obra ou serviço, e que, sendo materialmente relevantes, tenham a potencialidade de, entre outros efeitos:

I - ocasionar prejuízos significativos ao erário ou a terceiros;

II - ensejar nulidade do procedimento licitatório ou de contrato.”

bem como a possibilidade de necessidade de ajustes na classificação dos contratos com indícios de irregularidades graves, havia determinado à Segecex que adotasse as providências necessárias, inclusive por meio de contato com a equipe técnica da Comissão Mista de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição, a fim de que fosse possível o encaminhamento de informações ao Congresso Nacional de forma a não haver qualquer prejuízo no processo de elaboração e votação da lei orçamentária para o exercício de 2003.

64. Em razão disso, realizou-se reunião, da qual participaram representantes da Comissão Mista de Orçamento e da SEGECEX, ficando acordado que o Tribunal encaminhará à Comissão, até 30 de setembro próximo, os relatórios elaborados de acordo com os conceitos até então utilizados e que, até 30 de novembro vindouro, será enviada a lista das obras com indícios de irregularidades graves enquadradas nos conceitos do § 2º do art. 86 da LDO/2002.

65. Para a operacionalização e definição das rotinas internas, é importante lembrar que o conceito adotado pelo Tribunal é mais amplo do que o definido pela LDO, visto que todos os casos que se submetem ao mencionado artigo necessariamente inserem-se no conceito de audiência ou citação.

66. Dessa forma, ficou estabelecido que a Setec desenvolverá ajustes no sistema Fiscobras a fim de que seja inserido o seguinte questionamento para cada contrato em que foi identificado indício de irregularidade grave: “o indício apontado insere-se no conceito insculpido no art. 86, § 2º, da LDO/2002?”, com a resposta “SIM” ou “NÃO”. O padrão a ser utilizado pelo sistema é a resposta “SIM”. Nos casos em que a Secretaria alterar para “NÃO”, deverá apresentar a devida justificativa.

67. O cronograma dos trabalhos ficou assim definido:

. Até 30/9 – ajuste do sistema pela Setec (data proposta pela própria Setec para conclusão dos serviços);

. Até 10/10 - alimentação do sistema pelas Secexs;

. Até 30/10 – revisão dos Gabinetes dos ajustes propostos pelas Secexs;

. Novembro – encaminhamento pela Presidência de relação dos contratos com indícios de irregularidades encaminhados pelo TCU em setembro que não se inserem no conceito definido pelo art. 86, § 2º, da LDO/2002.

VIII. FUTURAS FISCALIZAÇÕES

68. Nos últimos anos, o setor de obras públicas vem ocupando posição de destaque dentre as preocupações do Congresso Nacional, em razão não só do elevado volume de recursos a ele destinado pelo OGU, mas também do relevante reflexo dessas obras no bem-estar da população. Dessarte, os textos das Leis de Diretrizes Orçamentárias e Leis Orçamentárias Anuais atribuem, cada vez mais, novos encargos a esta Casa, evidenciando a importância do papel do Controle Externo do setor.

69.É de acrescentar que esses novos encargos implicam significativas mudanças nos procedimentos do Tribunal, visando a contemplar o prescrito nas leis, dentro dos prazos definidos e com nível de qualidade compatível com as demandas do Congresso.

70.Não obstante, o TCU realizou 435 fiscalizações de obras no prazo de cinco meses, o que representa cerca de 36% acima do total auditado no ano anterior. Esse resultado só foi possível devido ao comprometimento e esforço de todo o Tribunal, já que a força de trabalho permaneceu a mesma e o prazo foi acrescido em apenas um mês. Mas pretende-se agregar ainda mais qualidade às auditorias, propondo-se novas formas de atuação para fiscalização em obras e melhorias nos procedimentos auditoriais, como informado a seguir.

A - Acesso às informações externas:

71.Com o objetivo de “desenvolver metodologia para seleção de obras de modo a diversificar as obras fiscalizadas pelo TCU e sistematizar formas de acompanhamento de dados sobre execução de obras no âmbito da administração direta, indireta e de convênios, para identificação de riscos de incidência de irregularidades”, foi aprovado pela Portaria SEGECEX nº 16, de 27 de junho de 2002, o projeto Reformulação da Metodologia de Acompanhamento e Seleção de Obras para Fiscalização - REFORME, ora em desenvolvimento no âmbito da Secob.

72.Com esse projeto em operação, pretende-se implementar ações que aprimorem a qualidade do planejamento e da execução das fiscalizações. Busca-se, para tanto, propiciar o acompanhamento de quantidade de obras superior à anualmente fiscalizada e identificar com mais precisão aquelas com elevada potencialidade de apresentarem indícios de irregularidades. A estratégia consiste no desenvolvimento de meios de obtenção de informações sobre um número maior de obras, para viabilizar a realização do acompanhamento remoto de sua execução pelo Tribunal. Almeja-se, desse modo, direcionar os trabalhos àquelas obras com maior potencial de risco de ocorrência de irregularidades e criar rotina de acompanhamento, de modo a reduzir a necessidade de fiscalizações in loco. Além disso, espera-se atingir um quantitativo maior de PTs do OGU, avaliando-se mais obras em funções orçamentárias pouco trabalhadas com a metodologia atual, porém, com menor esforço das equipes de auditoria.

73.Conseqüentemente, o projeto, cuja conclusão está prevista para o final deste ano, deverá produzir nova rotina para o processo de seleção para fiscalização de obras efetuado pelo TCU para encaminhamento de informações ao Congresso Nacional.

74.Alerta-se para o fato de que todas as mudanças que implicarem alterações no sistema deverão estar concluídas a curto prazo, visando a não prejudicar o desenvolvimento da nova versão do Fiscobras-WEB 2003, que deverá estar disponível aos usuários em 1º de fevereiro de 2003.

B - Aprimoramento da qualidade dos trabalhos:

75. Um dos objetivos de melhoria nos trabalhos de fiscalização em obras pelo TCU é a elevação do nível de qualidade dos relatórios de levantamentos de auditoria. Embora tenham sido feitas modificações no sistema FISCOBRAS e orientações ao usuário de modo a melhorar a operacionalidade da geração de relatórios, em princípio, os maiores ganhos obtidos nesses trabalhos têm sido evidenciados em termos de quantidade de relatórios produzidos – aumento do número de obras fiscalizadas.

76. A evolução do Fiscobras implica a criação de novos subsistemas, ora gerados por demandas externas, ora por necessidade de aperfeiçoamento dos procedimentos ou de tecnologia. Dentre as alterações efetivadas no corrente ano, podem-se destacar:

- . Cadastramento de divergência - já mencionado no item 19, possibilita informar a alteração da proposta inicial da Unidade Técnica, caso haja decisão do Plenário ou despacho do relator divergindo daquela posição;

- . Inspeções para os programas de trabalho de 2002 constantes do Quadro VII da LOA/2002, em virtude do disposto nos respectivos Decretos Legislativos (ver item 24);

- . Cadastramento de todos os tipos de trabalhos de fiscalizações em obras públicas, decorrente de determinação contida na Decisão 97/2002 (a ser desenvolvido até 1º de fevereiro de 2003);

- . Inclusão no Radar de informação sobre paralisação ou não da obra e se a continuidade da obra pode ou não gerar dano ao erário, também resultado de disposição da Decisão 97/2002;

- . Inclusão de auditorias Extra-Plano Especial no sistema Fiscobras;

- . Alterações dos relatórios de auditoria;

- . Inclusão no relatório do acolhimento ou não, pelo Relator, das razões de justificativa do responsável.

77. Essas e outras alterações indicam a necessidade de treinar os analistas em 2003, visando a atualizá-los em relação às mudanças já em operação e a outras que ainda estão em desenvolvimento e deverão estar disponíveis no início do próximo exercício. Para que os trabalhos de 2003 decorram com a devida qualidade e celeridade, é necessário que a SEGECEX defina proposta de treinamento para o início de próximo ano.

C - Dimensionamento dos trabalhos e Planejamento Futuro:

78. As alterações do sistema Fiscobras, resultado de comandos da LOA/2002, LDO/2002 e 2003, Decisões 97/2002 e 98/2002, já citadas ao longo deste relatório, ou de imposição tecnológica, foram facilitadas pela existência de uma Unidade

Técnica especializada - Secob, que, com o decisivo apoio da Setec, tem conseguido viabilizar dentro dos exíguos prazos legais e do padrão de qualidade desejado todas as mudanças necessárias.

79. Tão logo esteja disponível o Projeto de Lei Orçamentária de 2003 - PLOA 2003, a Secob iniciará os procedimentos de seleção das obras a serem auditadas no próximo ano, já incorporando as recomendações que venham a ser aprovadas pelo TCU em decorrência do projeto REFORME.

80. Para subsidiar os futuros trabalhos é importante que este Tribunal requisite dos órgãos setoriais do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal o encaminhamento de cópia do demonstrativo previsto no art. 17¹³, caput da Lei nº 10.524, de 25 de julho de 2002, LDO/2003.

81. Também se mostra relevante determinar à Secretaria Federal de Controle que encaminhe ao TCU informações sobre indícios de irregularidades em obras, identificados por aquele órgão, em seus procedimentos de auditoria, no prazo de até 15 dias após sua constatação.

IX. CONCLUSÃO

82. Novamente, o TCU se encontra em condição de cumprir o prazo estipulado na LDO. Apesar do significativo aumento no número de fiscalizações neste ano, a tempestividade foi propiciada pela antecipação dos trabalhos em um mês em relação a 2001, bem como pelo esforço despendido por aqueles direta ou indiretamente envolvidos.

83. Ressalte-se, inicialmente, o trabalho das Secretarias de Controle Externo do Tribunal nos Estados e na Sede, muitas premidas pelo baixo efetivo de pessoal frente às metas de fiscalização traçadas para este exercício.

84. É justo registrar a decisiva participação da Secretaria de Tecnologia da Informação, agindo com presteza, qualidade e compromisso durante todo o desenrolar do processo e contribuindo decisivamente para que os trabalhos fossem concluídos a contento. Destaque-se, especialmente, o ACE José Luiz Torres Ferreira Costa, sobre cujos ombros recai grande parcela de responsabilidade pelos resultados positivos alcançados.

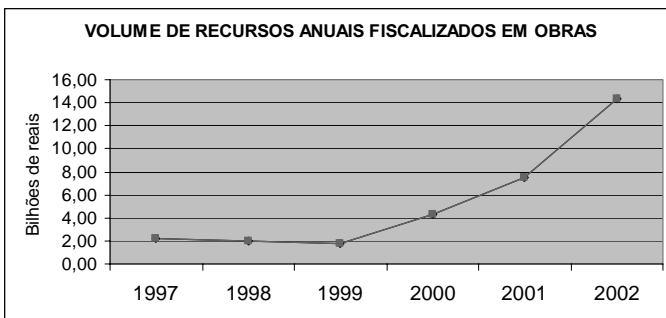
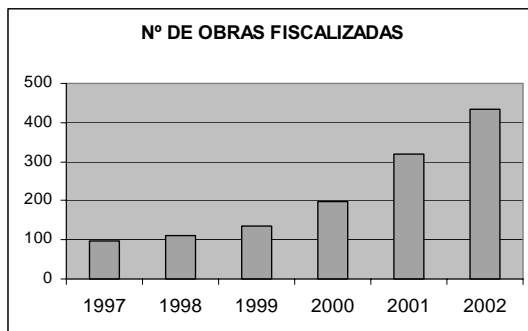
85. No que tange ao resultado dos trabalhos, observa-se que os indicadores apontam, novamente, um incremento proporcionado com os levantamentos, tanto no que se refere ao número de fiscalizações realizadas quanto ao volume de recursos abrangidos, conforme se observa nos quadros e gráficos a seguir:

¹³ “Art. 17. Os órgãos setoriais do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal encaminharão à Comissão de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição, no mesmo prazo fixado no § 3º do art. 10, demonstrativo com a relação das obras que constaram da proposta orçamentária e cuja dotação ultrapasse R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais), contendo:”

QUANTIDADE DE OBRAS FISCALIZADAS E VOLUME DE RECURSOS ENVOLVIDOS

ANO	Nº DE OBRAS FISCALIZADAS	RECURSOS ANUAIS EM DOTAÇÕES (em R\$ bilhões)
1997	96	2,2
1998	110	1,97
1999	135	1,75
2000	197	4,29
2001	319*	7,51
2002	435	14,3

*304 Levantamentos de Auditoria e 15 levantamentos preliminares de informações sobre obras.



INCREMENTO DO Nº DE FISCALIZAÇÕES

ANO	CRESCIMENTO ANUAL DAS FISCALIZAÇÕES EM OBRAS REALIZADAS PELO TCU
1998	15%
1999	23%
2000	46%
2001	54%
2002	36%

86. Os 435 subtítulos fiscalizados respondem por, aproximadamente, R\$ 14,3 bilhões em dotação na LOA 2002 .

87. Desse modo, foram concluídos os trabalhos efetuados em cumprimento à Decisão nº 98/2002 – TCU – Plenário e o disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias, LDO/2003 e encontram-se anexas a este Relatório as informações detalhadas relativas à fiscalização de obras em 2002.

88. Para efeito de apresentação ao Congresso Nacional, os trabalhos realizados foram divididos em três anexos com os seguintes conteúdos:

. Anexo I - Contendo os dados básicos sobre os Levantamentos de Auditoria de que trata o Anexo II, contemplando o número, descrição e situação de cada programa de trabalho fiscalizado, a unidade orçamentária responsável, os valores orçados e liquidados no presente exercício, a possibilidade de aproveitamento das etapas já concluídas, os valores que restam para completar a obra e a presença ou não de indícios de irregularidades graves, de outras irregularidades e de falhas e impropriedades; apreciado - sim / não; continuidade da obra - sim / não / parcialmente.

. Anexo II – Contendo os relatórios sintéticos resumidos de todos os Levantamentos de Auditoria, acompanhado de CD com informações detalhadas, composto por sete tomos: os três primeiros sobre os levantamentos que apresentaram indícios de irregularidades graves; o quarto, sobre os levantamentos que apresentaram indícios de outras irregularidades; o quinto, sobre os levantamentos que apresentaram indícios de falhas e impropriedades; o sexto e o sétimo sobre os levantamentos nos quais não foram registradas ressalvas.

. Anexo III - Contendo informações sobre o levantamento de outros processos no TCU que tratam de indícios de irregularidades graves em obras (conforme consta do subtítulo VI).

X. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante todo o exposto, submetemos os presentes autos à consideração superior, propondo seja:

I – autorizada a remessa à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional das informações constantes dos Anexos I, II e III, e a íntegra dos relatórios sintéticos de Levantamentos de Auditoria, em meio digital, bem como da decisão que vier a ser proferida no presente caso, acompanhada do relatório e voto que a fundamentarem, em cumprimento ao art. 87 da Lei nº 10.524, de 25 de julho de 2002, Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2003;

II – autorizada a inclusão das deliberações desta Corte, pertinentes ao objeto da presente Decisão, que porventura tiverem sido proferidas até a sessão que aprovar a remessa referida no item supra, nos relatórios de Levantamentos de Auditoria constantes dos Anexos;

III – informado à aludida Comissão que este Tribunal encaminhará no mês de novembro do corrente exercício a relação dos contratos e convênios com indícios de irregularidades graves assinaladas com base na conceituação definida pela Decisão nº 97/2002 – Plenário, de 20/02/2002, e que não se enquadram na nova definição apresentada no art. 86, § 2º, da Lei nº 10.524, de 25/07/2002;

IV – encaminhada cópia dos mencionados documentos aos Presidentes do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, da Comissão de Fiscalização e Controle do Senado Federal, e da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados;

V - dado conhecimento à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional quanto à constatação, na Lei Orçamentária Anual da União para o exercício de 2002 - LOA 2002, da existência de dotações orçamentárias em codificações distintas para subtítulos que contemplam o mesmo objeto;

VI – determinado aos órgãos setoriais do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal o encaminhamento ao TCU de cópia do demonstrativo previsto no art.17, caput, da Lei nº 10.524, de 25 de julho de 2002, LDO/2003, no prazo de quinze dias;

VII – autorizado à Presidência deste Tribunal encaminhar a relação de que trata o item III da presente proposta, fixando as seguintes datas limites para viabilização do envio até a data marcada:

.30/09/2002 – elaboração dos ajustes necessários no sistema Fiscobras pela Setec;

.10/10/2002 – alimentação do sistema pelas Secexs das informações relativas aos contratos e convênios com indícios de irregularidades graves que não se enquadram na conceituação definida no art. 86, § 2º, da LDO/2003, bem como juntada dessas justificativas aos respectivos autos;

.30/10/2002 – revisão pelos Gabinetes das informações inseridas no sistema

VIII - determinado à SEGECEX que implemente ações relativas ao treinamento do Fiscobras -WEB 2003 no âmbito deste Tribunal no início do próximo ano;

IX – determinado à Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União - Secob que:

a) inicie os estudos sobre a Proposta Orçamentária da União para o exercício de 2003, contida no Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA 2003, dando seqüência aos trabalhos de planejamento e organização dos acompanhamentos e fiscalizações de obras com vistas à programação das fiscalizações de 2003, e incorporando as inovações decorrentes do sistema REFORME; e

b) atualize o Manual do Fiscobras, contemplando todas as alterações procedidas no sistema, disponibilizando-o na sua página na Intranet, no início das fiscalizações em obras relativas ao próximo exercício.

X - determinado à Secretaria de Tecnologia da Informação - Setec que, com o apoio técnico da Secob, inicie imediatamente as necessárias atualizações do Sistema Fiscobras, colocando a nova versão do sistema em condições plenas de operação até 1º de fevereiro de 2003;

XI - determinado à Secretaria Federal de Controle Interno, da Presidência da República que, com fulcro no art. 74 da Constituição Federal, encaminhe a este Tribunal informações sobre indícios de irregularidades graves em obras, identificados por aquele órgão, no prazo de até 15 dias de sua constatação; e

XII- arquivado o presente processo, após o recebimento dos documentos constante do item VI.”

VOTO

O Plenário desta Corte de Contas, acatando proposta por mim formulada em 20.02.02 (Decisão 098/2002), autorizou a realização do Plano de Auditoria em obras públicas, relativo ao exercício de 2002.

2.A implementação do referido Plano pelas unidades envolvidas foi coroado de pleno êxito, merecendo destacar a colaboração do corpo técnico das Secretarias que participaram dessa empreitada, bem como, em especial, a efetiva coordenação dos trabalhos por parte da Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União – SECOB e a preciosa contribuição da Secretaria de Tecnologia da Informação – SETEC, notadamente a figura de seu servidor José Luiz Torres Ferreira Costa, fazendo com que o resultado final fosse alcançado a contento.

3. Para adentrarmos no assunto propriamente dito, entendo necessário, em primeiro lugar, abordarmos alguns aspectos inerentes à questão “fiscalização em obras públicas”, ora em pauta, a seguir capitulados.

I – A Função Controle na Administração Pública

4.A presença do instituto do controle dentro do Direito Administrativo é uma decorrência dos estudos da Ciência da Administração ao elaborar as várias teorias sobre a técnica de administrar.

5.O Controle constitui o 5º elemento ou fase da atividade administrativa que seria composta pelo Planejamento, Organização, Comando, Coordenação e Controle.

6.O Direito Administrativo assimilou essa técnica e a introduziu nos ordenamentos jurídicos dos povos civilizados de tal forma que hoje ela é parte integrante das ordens jurídicas dos países que contam com um sistema jurídico adiantado nesse setor regionalizado da enciclopédia jurídica.

7.O nosso famoso Decreto Lei 200 de 1967, sem dúvida uma obra prima normativa que representou um grande momento de uma Reforma Administrativa vivida pela experiência brasileira, estabeleceu normativamente que são 5 os princípios fundamentais que se impõem ao gestor público para a atividade administrativa: Planejamento, Coordenação, Descentralização, Delegação de Competência e Controle.

8. Interessante é notar que o Decreto Lei 200 surgiu gêmeo do Decreto Lei 199 que por objeto tinha, exatamente, estruturar e organizar o Tribunal de Contas da União, um dos pilares da função controle.

9. O que é o Controle? Quais as suas espécies? Quais as suas características?

10. Marque de Oliveira, com a autoridade de poliglota emérito em seu livro “*O CONTROLE, ESSE DESCONHECIDO*” nos mostra que a palavra controle surgiu etimologicamente do francês *Contrôle* (registro, fiscalização) assimilação do prefixo *contre* (contra, encostado) + o substantivo *rôle* (lista, rol; papel) e significa o ato de conferir mediante a apresentação do rol ou lista que vinha anexo à mercadoria.

11. Mas cronologicamente vamos situar a presença do controle na doutrina constitucional e administrativa brasileira já na metade do século 19 nos escritos do publicista Pimenta Bueno.

12. Normativamente o princípio jurídico do controle tem os seguintes balizamentos:

“*O controle das atividades da Administração Federal deverá exercer-se em todos os níveis e em todos os órgãos, compreendendo, particularmente:*

a) controle, pela chefia competente, da execução dos programas e da observância das normas que governam a atividade específica do órgão controlado;

b) controle, pelos órgãos de cada sistema, da observância das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares;

c) controle da aplicação dos dinheiros públicos e da guarda dos bens da União pelo órgãos próprios do sistema de contabilidade e auditoria.”

13. A importância do controle externo hoje é atestada pela prática internacional dos países democráticos como uma instituição que, embora secular, traz em si a marca da atualidade e da modernidade.

14. Exemplo disso é o que acaba de acontecer na Europa, com o estabelecimento da União Européia e do Mercado Comum Europeu. Formou-se uma comunidade de nações e se criaram os instrumentos de controle: uma corte de justiça, uma corte de contas e um parlamento.

15. Trata-se de um tribunal colegiado de 15 membros que representam cada país membro do Mercado Comum, não judiciário, que decide por maioria, em sessão plenária.

16. O controle é exercido “*a posteriori*” e consiste no exame da legalidade e da regularidade das receitas e despesas da União Européia.

17. A técnica usada é a de auditoria dos 3EE: *Economicidade, Eficácia e Eficiência*.

18. O tratado de Paris de 1975, que criou a Corte de Contas Européia, exige que o citado tribunal de contas faça contrato de cooperação com todas as 15 cortes de contas dos países membros que se reúnem através de seus 16 Presidentes.

19. O método institucional que se propôs perante a experiência administrativa foi a do controle, tanto no âmbito interno do órgãos quanto no externo.

20. Sabe-se consoante os estudos da ciência da administração que o controle deve constituir uma das fases da atividade administrativa.

21. O mecanismo institucional alvitado pelo Estado brasileiro, como organização política, foi o do controle interno integrado por agentes escolhidos pelo critério de confiança, a CISET e o do controle externo exercido por um Tribunal de Contas, com as garantias da magistratura federal.

22. O controle das contas públicas sempre constituiu uma preocupação dos governos democráticos.

No Brasil, ainda nos tempos da Monarquia, o grande jurista José Antônio Pimenta Bueno já se preocupava com a lei do orçamento para que a despesa pública “ pesasse o menos possível sobre os contribuintes”.

23. Escreve ele:

“Esta lei joga com todos os serviços, ou despesas públicas, dá pois lugar e obriga o poder legislativo a examinar não só como esses serviços são feitos, mas a investigar e reconhecer a necessidade ou utilidade de cada uma das despesas e do seu respectivo montante; força os ministros a esclarecer e justificar cada verba dela e a corrigir o pouco zelo ou infidelidade do desempenho dos deveres dos administradores.

Fixando ou regulando anualmente as despesas públicas, os representantes da nação têm o direito e o dever de diminuir todas aquelas que não derem à sociedade um proveito correspondente.

24. E, de maneira lapidar, bem antes de Rui Barbosa, Pimenta Bueno já advogava a necessidade da criação de um Tribunal de Contas, como peça indispensável para controlar a execução da lei .

25. E ele:

“É de mister que os legisladores e o país saibam se os serviços públicos foram desempenhados e as despesas efetuadas ou não na conformidade do respectivo orçamento, ou se os ministros passaram créditos de umas para outras rubricas, ou criaram rubricas novas e não contempladas. Se as rendas foram bem arrecadadas pelo modo e termos legais, e como empregadas; qual o seu produto, assim como o montante da despesa e últimos resultados de saldo ou débito.

Sem esse contraste, sem essa prova real, sem contas devidamente processadas e tomadas, os orçamentos são meras e insuficientes formalidades. Os ministros preterirão, ou farão as despesas que quiserem; empregarão, anteciparão rendas, criarão créditos, e em suma disporão dos recursos do Estado a seu contento. O corpo legislativo ignorará grande parte de seus desperdícios e despesas ocultas, só saberá de algumas tardiamente, e porventura sem prova; a responsabilidade legal, sempre difícil, não será ao menos suprimida pela responsabilidade moral.

Tendo em vista estas e outras considerações, ordenou o artigo 172 da Constituição que o ministro da fazenda apresentasse anualmente, logo depois da reunião das câmaras, um balanço geral da receita e despesa do tesouro nacional do ano antecedente; a lei de 15 de dezembro de 1830, arts. 32 e 39, determinou a

maneira por que os balanços, tanto da despesa como da receita, deviam ser organizados. Hoje eles formulam-se, não por ano, sim por exercício, segundo a disposição da lei de 20 de fevereiro de 1840.

Não obstante, porém, estas cautelas, e o direito que as câmaras têm de nomear comissões para quaisquer exames sobre o tesouro, direito já outrora consignado no art. 38 da dita lei de 15 de dezembro, é fácil perceber o quanto elas são incompletas. É de suma necessidade a criação de um tribunal de contas, devidamente organizado, que examine e compare a fidelidade das despesas com os créditos votados, as receitas com as leis do imposto, que prescrite e siga pelo testemunho de documentos autênticos em todos os seus movimentos a aplicação e emprego dos valores do Estado, e que enfim possa assegurar a realidade e legalidade das contas. Sem esse poderoso auxiliar nada conseguirão as câmaras.” (in Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império, Editora Universidade de Brasília, Senado Federal 1971.).

26. Mas foi com a 1ª Constituição da República em 1891 que o Tribunal de Contas da União passou a ter existência constitucional, graças ao trabalho de Rui Barbosa e de Serzedello Correa, Ministro da Fazenda.

27. Sobreviveu a todas as crises políticas e se fortaleceu com a Constituição de 1988, onde lhe foram determinadas várias outras competências, especialmente a de proceder à auditoria operacional e de resultados.

28. A princípio, cabia-lhe apenas proceder ao controle de legalidade, o que restringia muito a sua atuação, já que ficava preso mais aos aspectos formais dos atos administrativos.

29. Segundo a doutrina tradicional do Direito Administrativo, o escopo do controle é assegurar a correspondência entre determinadas atividades e certas normas ou princípios.

30. Partindo desse raciocínio, o jurista italiano Massimo Giannini, citado por Luiz Zaidman, definiu a ontologia do controle como sendo um juízo de conformidade seguido de uma providência para a recomposição de eventuais conflitos entre a atuação do órgão e os interesses administrativos.

31. Na mesma linha Sepe e Paolo Pandolfo arremataram:

“o controle é constituído de um juízo, seguido, em caso negativo, de eventual medida, com forma impeditiva (ineficácia do ato), extintiva (anulação) ou reparativa (sanção aos responsáveis).

32. Analisando essas assertivas, Zaidman assevera que, embora empiricamente verdadeira a doutrina tradicional sobre o controle, conceitualmente *“a função do controle é garantir a integridade da esfera de valores sob a tutela do controlador, mediante apreciação de valores e determinada atuação, para efeito de consenti-la ou obstruí-la.”*

33. Na primeira fase insere-se a *inspeção* que constitui a tomada de conhecimento da situação. É o *“jus inspectionis”*.

34. A segunda fase do controle consiste na *providência*.

35. Veja-se o que assevera Zaidman:

“A medida de controle pode não ser, entretanto, plenamente obstativa. Há de conter, todavia, algum obstáculo, ainda que indireto ao ato impugnado. Basta, para caracterizar um controle, que a providência se destine a dificultar, a tornar mais laboriosa e incerta a atividade considerada defeituosa. Assim ocorre com a recusa de registro pela Corte de Contas, quando esse veto não tem caráter absoluto.

Tanto se enquadram entre as medidas de controle, em razão da finalidade, os pronunciamentos declarativos, de que derive ex lege a consequência cominada, e os que desfaçam atos ou relações, como a revogação, a suspensão e a dissolução, quanto o simples comportamento omissivo do controlante, se a eficácia de um procedimento depender de sua manifestação.

36. A propósito do controle e da apuração de responsabilidade, escreveu o mesmo autor:

*“A justiça penal, as ações cíveis para reparação de dano e o exercício do poder disciplinar da administração **importam em mecanismos para imposição de sanções, que não se confundem, por isso, com os de controle.***

A distinção decorre nitidamente do conceito de controle jurídico, reformulado em consideração a seus fins. Enquanto este se desenvolve com o fito de salvaguarda da normalidade ameaçada ou atingida por uma atuação lesiva, a apuração de responsabilidade tem por objetivo individualizar quem deve arcar com obrigação de indenizar, ou receber sanção por ato ilícito.

Ainda que se trate de controle sobre pessoas a diferença permanece acentuada; a correspondente providência se destina a pôr termo a uma situação irregular e não a punir o responsável. Ao promover-se a exoneração do diretor de um órgão, pretende-se ajustar o serviço a determinados padrões, ao passo que, mediante a demissão desse funcionário, se aplicaria pena por falta disciplinar.

Aos tipos de providências de controle não se acrescentam, obviamente, as de aplicação quer de punições, quer de sanções de reparação. O exercício da função de controle pode fazer aparecerem responsabilidades. Mas, se o obrigado resistir, só a atividade jurisdicional irá concretizá-las.”

37. Os autores costumam apontar vários tipos de controle. Assim fala-se em: Controle Hierárquico; Controle Finalístico; Controle Interno; Controle Externo; Controle Externo Popular; Controle Prévio ou Preventivo; Controle Concomitante ou Sucessivo; Controle Posterior ou Corretivo; Controle de Legalidade (ou de Legitimidade); Controle de Mérito; Controle de Resultado e Controle Operacional.

38. A Administração Pública, em todas as suas manifestações, deve atuar com legitimidade, ou seja, segundo as normas pertinentes a cada ato e de acordo com a finalidade e o interesse coletivo na sua realização. Até mesmo nos atos discricionários a conduta de quem os pratica há de ser legítima, isto é, conforme as opções permitidas em lei e as exigências do bem-comum. Infringindo as normas legais, ou relegando os princípios básicos da Administração, ou ultrapassando a competência, ou se

desviando da finalidade institucional, o agente público vicia o ato de ilegitimidade e o expõe à anulação pela própria Administração ou pelo Judiciário em ação adequada.

39. Em outros casos, o interesse público impõe a verificação da eficiência do serviço ou a utilidade do ato administrativo, exigindo a sua modificação ou supressão, ainda que legítimo, mas ineficiente, inútil, inoportuno ou inconveniente à coletividade, o que é feito pela Administração – e somente por ela – através da revogação.

II - Competência Constitucional e o negócio, missão e visão do Tribunal de Contas da União

40. A Carta Magna vigente, em seu artigo 70, atribui ao Congresso Nacional a competência de realizar, mediante Controle Externo, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da Administração Direta e Indireta no tocante à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncias de receitas.

41. Por força de dispositivo constitucional cabe ao TCU exercer o controle externo a cargo do Congresso Nacional, mediante competência específica estabelecida no artigo 71 da Constituição Federal.

42. Relativamente à atividade controlada, a fiscalização envolve a totalidade das atividades administrativas desenvolvidas pelo poder público, permitindo a verificação da contabilidade das receitas e das despesas, da execução orçamentárias, dos resultados operacionais e das variações patrimoniais.

43. Procurando cumprir às duas vertentes que constituem as linhas básicas de sua atuação, o TCU procura julgar as contas dos administradores responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos e todos aqueles que, direta ou indiretamente, derem causa a perda, desfalque ou desvio de bens e recursos, bem como proceder à realização de inspeções e auditorias nos diversos entes jurisdicionados.

44. O julgamento das contas constitui o controle posterior, ao passo que as auditorias e inspeções correspondem ao controle concomitante, e até por que não dizer, o controle prévio. Mais ainda, a realização de inspeções e auditorias propicia a existência de uma expectativa de controle que, embora não possa ser traduzida em números, é sabidamente um dos grandes benefícios advindos da existência das entidades fiscalizadoras.

45. O TCU, em plano estratégico, estabeleceu como seu negócio o Controle Externo da administração pública e da gestão dos recursos públicos federais. Como sua missão, objetiva assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos, em benefício da sociedade. Em termos de missão, procura ser instituição de excelência no controle, contribuindo, assim, para o aperfeiçoamento da administração pública.

III - Leis de Diretrizes Orçamentárias referentes aos exercícios de 2002 e 2003

46. Vale lembrar que a finalidade da Lei de Diretrizes Orçamentárias está definida no § 2º do artigo 165 da Constituição Federal de 1988 a qual compreende estabelecer

as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientar a elaboração da lei orçamentária na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

47. A LDO para o exercício de 2002, Lei 10.266, de 24 de julho de 2001, inovou, estabelecendo no § 8º do artigo 83 o seguinte:

“§ 8º O Tribunal de Contas da União remeterá ao Congresso Nacional, em até quinze dias após sua constatação, informações referentes aos indícios de irregularidades graves identificadas em procedimentos fiscalizatórios em contratos, convênios, parcelas ou subtrechos referentes a obras constantes do Orçamento 2002, inclusive em meio magnético, cabendo à Comissão Mista referida no caput e ao Congresso Nacional condicionarem ou não a execução orçamentária do contrato, convênio, parcela ou subtrecho irregular”.

48. Objetivando dar cumprimento à essa inovação, o Tribunal, por intermédio da Decisão 97/2002-Plenário, resolveu:

“8.6. determinar à Segecex que:

(...)

8.6.2. promova com o auxílio da Setec, adaptação do Fiscobras atual de forma a permitir que todos os ‘Relatórios Sintéticos de Levantamento de Auditoria’, que contemplem indícios de irregularidades graves, sejam disponibilizados à Comissão Mista Permanente prevista no artigo 166, § 1º, da Constituição Federal por intermédio do Fiscobras, pela Presidência do Tribunal, no prazo máximo definido no item 8.4 supra, a contar da data em que o mencionado relatório sintético seja disponibilizado pela Equipe de Auditoria”.

49. Isto feito, os aludidos relatórios sintéticos, referentes às obras em que foram constatados indícios de irregularidades graves, bem como a atualização das Decisões, encontram-se disponibilizados à Comissão Mista Permanente para consulta.

50. Assim procedendo, o TCU está exercendo de forma sistemática, o controle concomitante ou sucessivo, definido como todo aquele, por exemplo, que acompanha a realização de auditoria durante a execução do orçamento ou fiscaliza um contrato em andamento.

51. No que tange à Lei de Diretrizes Orçamentárias para o orçamento de 2003, novidades importantes surgiram, entre elas, a relativa à conceituação de irregularidade grave, restringindo a já estabelecida pela Decisão/TCU 97/2002, cujos fundamentos estão intimamente relacionados aos parâmetros definidos pela Lei 8.443/92.

52. O § 2º do artigo 86 da LDO para o exercício de 2003 define como indício de irregularidade aqueles que tornem recomendável a paralisação cautelar da obra ou serviço, e que, sendo materialmente relevantes, tenham a potencialidade de, entre outros efeitos, ocasionar prejuízos significativos ao erário ou a terceiros, ou ensejar nulidade do procedimento licitatório ou de contrato.

53. Objetivando solucionar esse impasse, a Presidência desse Pretório promoveu reunião entre representantes da Segecex e da Comissão Mista de

Orçamento, quando ficou acertado que até 30 de setembro próximo, o TCU encaminhará à Comissão os relatórios elaborados de acordo com os conceitos anteriormente utilizados e que até 30 de novembro vindouro, será enviada lista das obras com indícios de irregularidades graves enquadradas nos conceitos do referido artigo. Em decorrência disso, consignarei na deliberação a seguir, proposta no sentido de que o Plenário, desde logo, autorize a Presidência dessa Corte de Contas a encaminhar tais relatórios.

IV – Exegese do artigo 86 da LDO/2002: a prova indiciária e o fato essencial.

54. Como já enfatizado, a LDO para o exercício de 2003, a Lei 10.524/2002 trouxe nova conceituação de **indício de irregularidade**, tal como definida no artigo 86, § 2º: *“são aqueles que tornem recomendável a paralisação cautelar da obra ou serviço, e que, sendo materialmente relevantes, tenham a potencialidade de, entre outros efeitos: ocasionar prejuízos significativos ao erário ou a terceiros; ou ensejar nulidade do procedimento licitatório ou do contrato”*.

55. Como já salientado no Relatório, esta nova conceituação trazida pela aludida lei é menos ampla do que a do T.C.U., na Decisão 97/2002-Plenário, a qual adotou o conceito a partir de fatos que ensejassem citação e/ou audiência.

56. A exegese dos dispositivos legais nos leva a enfrentar o tema da **prova indiciária** em relação ao **juízo de recomendabilidade** de uma sanção consistente na paralisação cautelar da obra ou do serviço.

57. A prova indiciária aponta um **fato indiciário** que consiste na ocorrência de uma **irregularidade grave**.

58. Tal irregularidade funciona como indício de um **fato essencial** (também chamado fato probando) que vem a ser a potencialidade de ocorrência de um dano ao erário ou a terceiro bem como a nulidade de um contrato ou licitação.

59. Essa potencialidade de dano ou de anulação funciona como fato essencial probando, para um processo de raciocínio lógico que é a presunção, por meio de um juízo lógico, de recomendação de paralisação da obra.

60. O indício, ontologicamente, é apenas um fato ou sinal que serve para chegar-se a uma presunção.

61. Gabriel de Rezende Filho, em seu excitante compêndio de Processo Civil (volume 2, página 307) adverte:

“Importa não confundir presunção ou indício, sinal, adminículo e ficção. Indício é um fato ou sinal que serve para, por meio dela, chegar-se, por dedução, à presunção. É o alicerce da causa da presunção.”

62. As presunções legais subdividem-se em **praesumptio juris** ou legais e **praesumptio hominis** ou comum.

63. As presunções legais podem ser absolutas – **juris et de jure**, condicionais ou mistas. As presunções condicionais são as presunções **juris tantum**. A lei não impõe, mas admite que o fato possa ser verdadeiro, se não houver prova em contrário.

64.As presunções legais mistas são aquelas que só podem ser contestadas por fatos previstos na lei, como no caso da ilegitimidade de filho concebido na constância do matrimônio, do artigo 340 do C. C.

65.Já a outra categoria, a das presunções **hominis**, é aquela que fica ao prudente arbítrio do juiz analisar.

66.Assim, o **dolo**, a fraude, a simulação e a má fé podem ser provados por indícios e circunstâncias.

67.Como muito bem apontou Luís Guilherme Marinoni, “o que é preciso é verificar se o indício, a prova indiciária e a presunção permitem ou não um juízo de procedência (in Simulação e Prova, www. Mundojuridico.adv.br),

68.No caso dos indícios de irregularidade grave, trazidas pela lei, o fato essencial é aquele que permite um juízo de recomendabilidade da paralisação da obra ou serviço.

69.Tal juízo exige que o juiz analise as circunstâncias de cada obra ou serviço e verifique se os fatos indiciários têm a potencialidade de causar efetiva e concretamente o dano que se quer evitar.

70.Esse juízo de potencialidade do prejuízo deve obedecer também a parâmetros do devido processo legal, do ponto de vista processual formal e material.

71.Do prisma processual formal, o **due process of law** exige o uso do contraditório, isto é, que aos contratantes seja concedido o direito de se defender.

72.Quanto ao **due process** material, o perigo de dano deve ser plenamente comprovado como **evidente e atual**. O que corresponde à tríplice razão dos praxistas: gravidade, precisão e concludência.

73.Cabe aqui assimilar a lição dos analistas do Tribunal Federal de Contas da Alemanha, Friederido Hausman e Rudi Erbrecht, em suas palestras no Seminário Internacional de Obras Públicas realizado em Lima, que é o conceito de racionalidade econômica, método que vem sendo sistematicamente utilizado nos trabalhos da corte germânica, o qual envolve a valoração de todos os benefícios e custos decorrentes da obra.

74.Outros aspectos importantes também deverão ser levados em consideração, como o aspecto político, para os quais chamou a atenção o relator do Fiscobras 2001, Ministro Benjamin Zymler, bem como os aspectos de racionalidade administrativa que atentem para uma conclusão, fundada na razoabilidade, da obra em face dos gastos já efetivados.

75.A seguir, passo a tratar da questão focal dos presentes autos, historiando, inclusive, esse fundamental instrumento de trabalho denominado Fiscobras.

V - Breve Histórico Sobre o Fiscobras

76.Ao fundamentar a importante Decisão 261/1999 – Plenário, o nobre Ministro Homero Santos descreveu, em seu relatório, as providências implementadas pelo TCU decorrentes do requerimento formulado pela Comissão de Fiscalização Financeira

e Controle da Câmara dos Deputados, em 1995, no sentido de obter informações a respeito de obras públicas paralisadas na Região Nordeste.

77. Para dar atendimento a essa solicitação, à época, o Tribunal determinou, por intermédio da Decisão 205/95 – TCU – Plenário, que as Secex diretamente envolvidas com a matéria fizessem um levantamento dos processos existentes relacionados a obras paralisadas e inacabadas na Região Nordeste, complementando os trabalhos com a execução de inspeções, as quais deveriam trazer informações gerenciais a respeito de cada empreendimento, bem como acerca da existência de indícios de irregularidade.

78. Após a conclusão daqueles trabalhos, o Tribunal, por meio da Decisão 397/95 – TCU – Plenário, determinou a instauração, pelas autoridades administrativas competentes, de tomadas de contas especiais visando à apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação dos danos relativos a 503 (quinhentas e três) obras. Esses empreendimentos ainda viriam a sofrer acompanhamento do Tribunal, em processos apartados, por intermédio das Unidades Técnicas localizadas na Sede e na Região Nordeste.

79. Ainda em 1995, este Tribunal viria a examinar o Relatório Final da Comissão Temporária instituída no Senado Federal com o objetivo de ‘investigar as obras não concluídas, custeadas pela União’. Na ocasião, o TCU proferiu a Decisão 674/95 – Plenário, determinando à então SAUDI que elaborasse programa especial de auditoria em obras consideradas prioritárias que ainda não haviam sido objeto de fiscalização, a partir da segunda quinzena do mês de janeiro de 1996. Deste trabalho originou-se um programa de fiscalização em 113 obras distribuídas pelo o território nacional, cujo resultado final foi encaminhado ao Congresso Nacional.

80. A partir de 1997 a atual sistemática dos trabalhos começou a se delinear com as solicitações da Comissão Mista de Planos, Orçamento Público e Fiscalização do Congresso Nacional, constantes dos TC’s 14.715/96-1 e 3.139/96-4. Esta Casa resolveu, por intermédio da Decisão 817/96 – Plenário, encaminhar ao Presidente daquela Comissão os resultados de fiscalizações efetuadas em subprojetos e subatividades constantes do projeto de Lei Orçamentária Anual para o exercício de 1997.

81. Naquele mesmo ano, com o advento da Lei 9.473/97 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 1998), o relacionamento entre esta Corte de Contas e o Congresso Nacional acerca do tema “obras públicas” iniciaria um processo de estreitamento jamais interrompido. A partir de então, as LDO’s haviam incorporado à sua estrutura usual um dispositivo que determinava a este Tribunal o envio de informações a respeito das obras custeadas pela União, incluindo dados relacionados a indícios de irregularidades apontados em fiscalizações, bem como à situação físico-financeira de cada um desses empreendimentos.

82. As obrigações decorrentes dessa inovação da lei foram imediatamente absorvidas pela estrutura do Tribunal de Contas da União, que passou a dispensar um tratamento diferenciado aos trabalhos de fiscalização de obras. O maior avanço

nesse sentido foi a criação do sistema informatizado Fiscobras, destinado ao preenchimento eletrônico, por parte das secretarias de controle externo, de informações padronizadas a respeito dos empreendimentos fiscalizados, abrangendo aspectos atinentes à execução físico-financeira, orçamentária, aos convênios e contratos celebrados, a indícios de irregularidade e outras informações relevantes.

83.A concepção do Fiscobras compreendia, desde seu início, em cada exercício, uma fase de planejamento dos empreendimentos a serem fiscalizados, segundo critérios previamente estabelecidos pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, dando origem ao Plano Especial de Auditoria de Obras, cuja elaboração estava sob a responsabilidade da SAUDI.

84.Assim, ao final do prazo previsto na LDO – usualmente trinta dias após o envio da proposta de Lei Orçamentária Anual pelo Poder Executivo –, o TCU encaminhava o resultado consolidado dos trabalhos de fiscalização ao Congresso Nacional, o qual subsidiaria a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional na elaboração do Orçamento Geral da União.

85.Cumprе ressaltar que a atenção dispensada à fiscalização de obras públicas por esta Casa ao longo dos últimos sete anos pode ser comprovada pela dinâmica observada na atuação do Tribunal diante da matéria. Prova disso, que o Tribunal acolheu proposta do grupo *Tendências do Controle* implementado pelo Exmº Sr. Ministro-Presidente Humberto Souto, ao materializar a brilhante sugestão do Exmo Sr. Ministro Adylson Motta, de criar uma Secretaria especializada em Obras Públicas destinada a elaborar o Plano Especial de Auditoria de Obras outrora a cargo da SAUDI, bem como oferecer apoio técnico aos trabalhos de auditoria realizados pelas secretarias de controle externo, subsidiando-as quando solicitada e a consolidar as informações atinentes a essas fiscalizações.

86.Os aperfeiçoamentos e modificações na metodologia aplicada aos trabalhos, decorrentes das constantes e naturais inovações trazidas pela LDO a cada novo exercício, são fruto de um contínuo e desmedido esforço desta Corte de Contas no sentido de atender à legítima e crescente demanda da sociedade e do Congresso Nacional por uma maior transparência na gestão de recursos públicos.

87.Sendo assim, para alcançar resultados cada vez mais expressivos, o TCU tem promovido, anualmente, uma mobilização quase absoluta de seu corpo técnico, sem, com isso, trazer qualquer prejuízo às demais atribuições e deveres conferidos pela Constituição Federal a este Tribunal.

VI - Sistemática Atual do Fiscobras

88.Desde 1998, primeiro ano em que foi elaborado o Plano Especial de Auditoria de Obras, a Lei de Diretrizes Orçamentárias tem trazido novas exigências a este Tribunal. Sendo assim, faz-se necessário registrar a evolução a que está sendo submetido o sistema Fiscobras com as modificações trazidas pela LDO para o exercício de 2003.

89. Nesse sentido, chamo atenção para o relatório da Unidade Técnica, relativamente à inovação trazida pelo art. 86, § 2º da mencionada lei, ao estabelecer um novo conceito para os indícios de irregularidades graves, diverso daquele que vem sendo adotado pelo Tribunal. De acordo com o aludido dispositivo, esses indícios *“são aqueles que tornem recomendável a paralisação cautelar da obra ou serviço, e que, sendo materialmente relevantes, tenham a potencialidade de, entre outros efeitos: ocasionar prejuízos significativos ao erário ou a terceiros; ou ensejar nulidade do procedimento licitatório ou de contrato”*.

90. Assim, como a Decisão 97/2002 – Plenário estabeleceu que indícios de irregularidades graves são aqueles que ensejam proposta de audiência ou citação dos responsáveis, esta Casa se viu obrigada a promover uma alteração no sistema Fiscobras ainda no exercício de 2002.

91. Além das alterações conceituais mencionadas, vale lembrar a migração do sistema Fiscobras para a plataforma Web, a qual permitiu às equipes o acesso aos seus relatórios pela Internet, melhorando sensivelmente a eficiência dos trabalhos. No entanto, em decorrência da implementação da nova plataforma e das inovações conceituais trazidas pela LDO para o exercício de 2003, é importante destacar a necessidade de treinamento do corpo técnico desta Casa visando à execução das fiscalizações no próximo ano. Assim, entendo pertinente incluir na Decisão que vier a ser aprovada pelo Plenário determinação à Segecex no sentido de implementar ações relativas ao treinamento do Fiscobras - Web 2003.

92. Outra importante inovação do sistema ocorreu com as determinações do art. 87, § 5º da LDO para 2003. De acordo com esse dispositivo, o Tribunal é obrigado a encaminhar, em até quinze dias após sua constatação, informações referentes aos indícios de irregularidades graves, identificados em procedimentos fiscalizatórios, ou saneamento de indícios anteriormente apontados, referentes a obras e serviços constantes da lei orçamentária, acompanhadas de subsídios que permitam a análise da conveniência e oportunidade de continuação ou paralisação da obra ou serviço.

93. Em verdade, excepcionando-se a questão dos subsídios atinentes à conveniência da continuação da obra, esse dispositivo já constava da LDO para o exercício de 2002. No entanto, considerando que à época do início da vigência dessa lei quase todas as 304 fiscalizações de 2001 já se encontravam concluídas, essa prática somente foi adotada a partir deste ano.

VII – Restrições Orçamentárias Previstas na LOA

94. Entendo ser de extrema relevância a divulgação do significado do Quadro de restrições orçamentárias a obras costumeiramente inserido na Lei Orçamentária Anual. Trata-se de um dispositivo de controle imprescindível à Comissão Mista de que trata o art. 166, § 1º da Constituição e ao Tribunal de Contas da União, encontrando-se incorporado ao texto da LOA desde 1998.

95. De posse das informações registradas no relatório final do Fiscobras, encaminhado pelo Tribunal ao Congresso Nacional, a Comissão Mista de Planos,

Orçamentos Públicos e Fiscalização daquela Casa Legislativa dispõe dos elementos necessários e exigidos pela LDO para elaborar a relação de obras ou contratos que deverão ter suspensa sua execução orçamentária.

96. Nesse sentido, considerando os objetivos pretendidos pelo legislador quando da inclusão do mencionado quadro no corpo da LOA, pode-se afirmar que a ação fiscalizatória do TCU em obras públicas, além de caracterizar visivelmente a prática do controle concomitante, tem proporcionado a obtenção de resultados imediatos, uma vez que a identificação de uma obra com indícios de irregularidades graves traz, via de regra, conseqüências diretas ao empreendimento dentro do seu prazo de execução.

97. Adicionalmente, o Congresso Nacional dispõe, a partir deste ano, de relatórios sintéticos específicos de obras em que se verificaram indícios de irregularidade grave, quinze dias após sua constatação, conforme determina o art. 87, § 5º da LDO para o exercício de 2003.

98. Sendo assim, o Poder Legislativo tem em seu poder informações suficientes para providenciar o bloqueio de recursos orçamentários no mesmo ano em que tais irregularidades forem constatadas, fato que reforça ainda mais o caráter tempestivo da atuação deste Tribunal neste tema e confere grande importância à prática cada vez mais usual do controle concomitante por parte do TCU.

99. Com tudo isso, fica evidente que, embora as informações prestadas pelo Tribunal exerçam influência direta na elaboração da Lei Orçamentária, a decisão última de suspender a execução de um determinado empreendimento ou contrato cabe exclusivamente ao Congresso Nacional. Assim, mesmo que o TCU tenha apontado indícios de irregularidades graves para uma obra específica, sua execução poderá ser liberada, desde que aquela Casa Legislativa entenda, pela natureza de tais indícios, ou por circunstâncias que tornariam ainda mais onerosa a paralisação dessa obra, seja conveniente permitir sua continuidade.

100. Nesse sentido, vale lembrar que, a partir do próximo ano, em atendimento ao § 5º do art. 87 da LDO, o Tribunal deverá acrescentar aos relatórios de fiscalização informação que possibilite à Comissão Mista de que trata o art. 166, § 1º da Constituição Federal análise a respeito da conveniência de continuidade ou paralisação das obras em que forem apontados indícios de irregularidades graves.

101. Ressalto, ainda, que grande parte dos processos que compõem a relação de obras fiscalizadas não foi apreciada pelos Colegiados deste Tribunal. Contudo, esta Corte de Contas não se exime de atualizar as informações de tais processos junto ao Congresso Nacional, conforme determina o § 4º do art. 87 da LDO para o exercício de 2003, à medida que as deliberações pertinentes forem proferidas.

102. Esse procedimento não poderia ter deixado de ser previsto pela LDO, haja vista o próprio TCU poder adotar posicionamento diferente do parecer da Unidade Técnica acerca de determinada obra. Sendo assim, um certo indício que foi classificado como grave pela Secex poderá ser interpretado como “outras irregularidades” ou mesmo “falhas/impropriedades” pelo Colegiado que o apreciar, ou, até mesmo, considerar grave um indício de irregularidade inicialmente classificado como leve.

103. Essa aliás, é uma das conseqüências do exercício do controle de caráter concomitante que vem sendo praticado por este Tribunal. As informações inicialmente prestadas pelo TCU poderão sofrer sensíveis alterações caso tratem de processos ainda não apreciados conclusivamente. Contudo, no âmbito desta Corte de Contas, esse não é um fato que possa exercer qualquer influência no julgamento do mérito desses processos.

104. A destinação dada pelo Congresso Nacional às informações contidas no relatório consolidado do Fiscobras conferem a esse trabalho, adicionalmente, uma finalidade gerencial. Nesse sentido, podemos afirmar que os benefícios por ele proporcionados no momento da elaboração do orçamento da União são imprescindíveis no contexto de uma administração pública moderna.

105. Analisando o Quadro VII da Lei Orçamentária de 2002, podemos exemplificar claramente a lógica ora apresentada. Esse quadro relacionou 127 empreendimentos com irregularidades graves que, por essa condição, tiveram suspensão sua execução orçamentária – em parte ou em seu todo. A partir das atualizações de informação a que se obriga o TCU, conforme o § 4º do art. 87 da LDO para 2003, ou de outras circunstâncias que julgou relevantes, o Congresso Nacional suspendeu o bloqueio orçamentário, por decreto legislativo, de cerca de 50 empreendimentos constantes do Quadro VII.

106. Por tudo isso, corrobora-se a tese de que o tratamento dado às informações prestadas pelo Tribunal ao Congresso tem se pautado por uma ótica gerencial. Sob ela, o processo de elaboração do orçamento da União foi bastante enriquecido em sua fase de planejamento e ganhou, mesmo após o início da vigência da LOA, agilidade e flexibilidade em sua execução.

VIII - Resultados dos Levantamentos

107. Apesar de já constarem da instrução inicial da Unidade Técnica, entendendo que, por sua relevância, as informações a seguir merecem ser destacadas, visando a uma melhor compreensão, no âmbito do Controle Externo, da abrangência e importância da execução do Plano Especial de Auditoria de Obras.

108. Inicialmente, cumpre ressaltar a evolução no número de auditorias realizadas pelo Tribunal, bem como no volume de recursos abrangidos desde o início do Fiscobras, conforme demonstrado no quadro a seguir:

ANO	Nº DE OBRAS FISCALIZADAS	RECURSOS ANUAIS EM DOTAÇÕES (em R\$ bilhões)
1997	96	2,20
1998	110	1,97
1999	135	1,75
2000	197	4,29
2001	319*	7,51
2002	435	14,30

*304 Levantamentos de Auditoria e 15 levantamentos preliminares de informações sobre obras.

109. De acordo com o quadro reproduzido, observa-se que o atual número de auditorias de obras é mais de quatro vezes superior àquele de 1997, superando em 36,4% o número de auditorias realizadas em 2001, muito embora a LDO para 2003, diferentemente de sua predecessora, não tenha trazido qualquer determinação exigindo incremento nesses números.

110. Mais interessante ainda é observar o aumento no volume de recursos fiscalizados. Atualmente, o total desses recursos chega a ser mais de seis vezes superior ao observado em 1997 e quase o dobro do montante fiscalizado em 2001, o que afirma, mais uma vez, o grande esforço despendido por este Tribunal na execução do trabalho em questão.

IX - Incidência de Índícios de Irregularidades nos Empreendimentos Fiscalizados

111. A incidência de indícios de irregularidade, por classificação, seguiu a distribuição demonstrada no quadro abaixo:

Índícios apontados	Nº de PT's	%
Irregularidades Graves	166	38,2
Outras irregularidades / Falhas, Impropriedades	107	24,6
Sem Ressalvas	162	37,2
Total	435	100,0

112. Como bem ressaltou o relatório da Unidade Técnica, os resultados verificados no presente exercício assemelham-se aos obtidos em 2001. À exceção dos empreendimentos sem ressalvas, que tiveram um acréscimo significativo, passando de 30,9% para 37,2%. Tal variação seria justificável, parcialmente, pelo estágio incipiente em que se encontram diversas obras que foram objeto de fiscalização. As demais classificações de indícios de irregularidades, no entanto, não experimentaram grandes variações.

113. Por seu turno, a quantidade de indícios de irregularidades no presente exercício sofreu um acréscimo significativo, atingindo mais que o dobro das ocorrências verificadas no exercício de 2001, conforme demonstrado a seguir:

	2001	2002	Varição (%)
Índícios de "irregularidades graves"	253	649	157,0
Índícios de "outras irregularidades" e "falhas/impropriedades"	456	899	97,0
Total de Índícios de Irregularidade	709	1.548	118,0

114. Explica-se a grande variação nos números apresentados, em parte, pelo aumento no número de obras fiscalizadas – em torno de 36% –, pelas 127 obras constantes do Quadro VII da LOA de 2002, as quais já continham indícios de irregularidade, e pela existência de diversos PT's genéricos, abrangendo diversas obras simultaneamente.

115. Dentre os indícios de irregularidades graves mais recorrentes, perfazendo 83% do total observado para essa classificação, destacam-se os relacionados a:

- .celebração/administração irregular de contratos;
- .irregularidades graves concernentes ao processo licitatório;
- .superfaturamento;
- .sobrepço;
- .celebração/execução irregular de convênios; e
- .alterações indevidas de projetos e especificações.

X – Considerações Finais

116. Importante ressaltar, ainda, a mobilização do corpo funcional do TCU durante a execução dos trabalhos. Uma análise perfunctória dos números do Fiscobras permite fazer uma estimativa dos recursos consumidos pelo Tribunal no cumprimento das metas estabelecidas.

117. Desse modo, considerando que as 435 fiscalizações relacionadas no Plano Especial de Auditorias de Obras dispuseram, em média, de um prazo 21 dias e de uma equipe composta por dois analistas, conclui-se que foram necessários cerca de 600 analistas/mês para a obtenção do resultado final do Fiscobras. O prazo necessário para a realização das auditorias foi de 1º de março a 31 de julho deste ano.

118. Esses números, porém, abrangem apenas as fiscalizações realizadas em campo pelas equipes de auditoria. Desse modo, para melhor caracterizar todo o esforço necessário à obtenção do relatório final do Fiscobras, deve-se considerar, adicionalmente, a mobilização das demais unidades deste Tribunal no decorrer dos trabalhos, tal como ocorreu, apenas exemplificando, com a Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União, com a Secretaria de Tecnologia da Informação e com os gabinetes de todos os Ministros desta Corte de Contas.

119. Em face da constante evolução por que tem passado o sistema Fiscobras e considerando a relevância atribuída à matéria por esta Egrégia Corte de Contas e pelo Congresso Nacional, a Segecex, por intermédio da Portaria 16, de 27 de junho de 2002, aprovou o projeto Reformulação da Metodologia de Acompanhamento e Seleção de Obras Públicas para Fiscalização – REFORME, em desenvolvimento pela Secob.

120. A filosofia que dá embasamento a esse projeto é bastante ambiciosa. Seu principal objetivo consiste em estabelecer uma moderna metodologia de seleção dos empreendimentos a serem fiscalizados, levando em consideração, principalmente, o grau de risco associado a uma determinada obra e a materialidade do objeto das auditorias.

121. Com isso, o Tribunal espera que a abrangência do Fiscobras venha a alcançar um universo ainda maior de Programas de Trabalho do Orçamento da União. Para isso será necessário separar os empreendimentos de menor risco e materialidade, para os quais criar-se-á uma rotina de acompanhamento, dispensando-se a necessidade de fiscalização *in loco*. As obras de maior relevância, por seu turno, não

deixarão de ter um tratamento mais detalhado, como tem sido feito usualmente nos trabalhos relacionados ao Fiscobras.

122. Este Pretório, sensibilizado com o aperfeiçoamento técnico de seus servidores, verificou que a complexidade dos procedimentos envolvidos em auditorias de obras, associada a multiplicidade e diversidade de quesitos a serem observados, requereria funcionários preparados para desempenhar com sucesso uma auditoria em obras.

123. Assim, o Tribunal de Contas da União, em parceria com a Universidade de Brasília, está promovendo o 1º Curso de Especialização em Auditoria de Obras Públicas. Iniciado em outubro de 2001 com término previsto para setembro de 2002, perfaz um total aproximado de 415 h/aula.

124. Ressalto, também, que o Tribunal de Contas da União, objetivando estar sempre atualizado sobre o questão “Obras Públicas”, vai sediar, nos próximos dias 25 a 29 de novembro, o VII Simpósio Nacional de Auditoria de Obras Públicas (VII Sinaop). Com o tema “O controle de obras públicas a serviço da sociedade”, a 7ª edição do simpósio será aberta no auditório Nereu Ramos da Câmara dos Deputados. O presidente do TCU, ministro Humberto Souto, manifestou-se acerca do assunto no programa “Voz do Brasil” do dia 6 de março, sobre a realização do evento em Brasília, registrando que: “esse simpósio a cada ano que passa torna-se um fórum de excelência para a discussão, em todos os aspectos, da fiscalização dos gastos da administração pública”.

125. Vale destacar, ainda, que essa Corte de Contas foi escolhida como sede da realização do evento em função do trabalho que vem desenvolvendo no que tange à fiscalização de obras públicas, auxiliando a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.

Dessarte, acompanhando as propostas formuladas pela Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União – SECOB, voto por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto a esse Egrégio Plenário.

DECISÃO Nº 239/2002 – TCU – PLENÁRIO¹

1. Processo TC-001.819/2002-7.
2. Classe: VII – Administrativo.
3. Interessada: Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.
4. Entidade: Tribunal de Contas da União.
5. Relator: Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secob.
8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

¹ Publicada no DOU de 27/09/2002.

8.1. autorizar a remessa à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional das informações constantes dos Anexos I, II e III, e a íntegra dos relatórios sintéticos de Levantamento de Auditoria, em meio digital, bem como da presente Decisão, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentaram, em cumprimento ao artigo 87 da Lei 10.524, de 25 de julho de 2002, Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2003;

8.2. autorizar a Secretaria Geral de Controle Externo – Segecex que inclua as deliberações desta Corte, pertinente ao objeto da presente Decisão, que tiverem sido proferidas até a data desta Sessão, nos relatórios de Levantamentos de Auditoria constantes dos anexos acima citados;

8.3. dar conhecimento à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que este Tribunal encaminhará no mês de novembro do corrente exercício a relação dos contratos e convênios com indícios de irregularidades graves assinaladas com base na conceituação definida pela Decisão 97/2002-Plenário, de 20/02/2002, e que não se enquadram na nova definição apresentada no artigo 86, § 2º, da Lei 10.524, de 25/07/2002;

8.4. encaminhar cópia dos documentos mencionados no item 8.1 precedente aos Presidentes do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, da Comissão de Fiscalização e Controle do Senado Federal, e da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados;

8.5. informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional quanto à constatação, na Lei Orçamentária Anual da União, para o exercício de 2002 – LOA 2002, da existência de dotações orçamentárias em codificações distintas para subtítulos que contemplam o mesmo objeto, fato que pode dificultar o controle de seus resultados de execução e as ações de fiscalização a cargo deste Tribunal;

8.6. determinar aos órgãos setoriais do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal o encaminhamento ao TCU de cópia do demonstrativo previsto no artigo 17, **caput**, da Lei 10.524, de 25 de julho de 2002, LDO/2003, no prazo de quinze dias;

8.7. autorizar à Presidência deste Tribunal encaminhar a relação de que trata o item 8.3 da presente Decisão, fixando as seguintes datas limites para viabilização do envio até a data marcada;

8.7.1. 30/09/2002 – elaboração dos ajustes necessários no sistema Fiscobras pela Secretaria de Tecnologia da Informação – SETEC;

8.7.2. 10/10/2002 – alimentação do sistema pelas Secexs das informações relativas aos contratos e convênios com indícios de irregularidades graves que não se enquadram na conceituação definida no artigo 86, § 2º, da LDO para o exercício de 2003, bem como juntada dessas justificativas aos respectivos autos;

8.7.3. 30/10/2002 – revisão pelos gabinetes das informações inseridas no sistema;

8.8. determinar à Segecex que implemente ações relativas ao treinamento do Fiscobras – Web 2003 no âmbito deste Tribunal no início do próximo ano;

8.9. determinar à Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União – Secob que:

8.9.1. inicie os estudos sobre a Proposta Orçamentária da União para o exercício de 2003, contida no Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA 2003, dando seqüência aos trabalhos de planejamento e organização dos acompanhamentos e fiscalizações de obras com vistas à programação das fiscalizações de 2003, e incorporada às inovações decorrentes do sistema REFORME;

8.9.2. atualize o Manual do Fiscobras, contemplando todas as alterações procedidas no sistema, disponibilizando-o na sua página na Intranet, no início das fiscalizações em obras relativas ao próximo exercício;

8.10. determinar à Secretaria de Tecnologia da Informação – Setec que, com o apoio técnico da Secob, inicie imediatamente as necessárias atualizações do Sistema de Fiscobras, colocando a nova versão do sistema em condições plenas de operação até 1º de fevereiro de 2003;

8.11. determinar à Secretaria Federal de Controle Interno, da Corregedoria-Geral da União da Presidência da República que, com fulcro no artigo 74, § 1º da Constituição Federal, encaminhe a este Tribunal informações sobre indícios de irregularidades graves identificados em obras por aquele órgão, no prazo de até 15 dias de sua constatação;

8.12. retirar a chancela de sigilo aposta aos autos; e

8.13. arquivar o presente processo, após o recebimento dos documentos constantes do item 8.6 precedente.

09. Ata nº 33/2002 – Plenário (Extraordinária de Caráter Reservado)

Ata nº 34/2002 – Plenário (Ordinária)

10.Data da Sessão: 18/09/2002 – Extraordinária de Caráter Reservado

11.Especificação de **quorum**:

11.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (na Presidência), Marcos Vinícios Vilaça, Iram Saraiva, Walton Alencar Rodrigues, Ubiratan Aguiar e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha (Relator), Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

VALMIR CAMPELO
na Presidência

LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA
Ministro-Relator