
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL - LEVANTAMENTOS DE AUDITORIA EM OBRAS PÚBLICAS

Administrativo

Ministro-Relator Benjamin Zymler

Grupo I - Classe VII - Plenário - Reservada

TC - 001.212/2001-5

Natureza: Administrativo

Entidade: Tribunal de Contas da União

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

***Ementa:** Realização de levantamentos de auditoria em obras públicas e compilação de informações constantes de processos em tramitação neste Tribunal, com intuito de cumprir o disposto no art. 83 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2002 - Lei nº 10.266, de 24 de julho de 2001. Encaminhamento das informações em anexo 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.*

RELATÓRIO

Transcrevo, em seguida, a instrução elaborada pelo Sr. Analista Marcelo Rocha do Amaral, que mereceu a anuência do Sr. Diretor da 1ª Diretoria Técnica, André Luiz Mendes, e do Sr. Secretário da Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União, Cláudio Sarian Altourian:

“Trata-se da consolidação dos Levantamentos de Auditoria em obras públicas realizados por este Tribunal, em 2001, efetuados conforme Plano Especial de Auditoria aprovado pela Decisão nº 122/01, TCU – Plenário, objetivando a prestação de informações ao Congresso Nacional.

2. O Tribunal de Contas da União, ao deliberar na Sessão Extraordinária de caráter reservado, de 14 de março de 2001, na forma da supracitada Decisão, acolhendo as conclusões do Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator BENJAMIN ZYMLER, decidiu autorizar a realização de Plano Especial de Auditoria, contemplando Levantamentos de Auditoria em obras públicas constantes dos Orçamentos da União referentes ao exercício de 2001, nos termos do respectivo subitem 8.1, in verbis:

“8.1 - autorizar a realização do Plano Especial de Auditoria, contemplando os Levantamentos de Auditoria das obras públicas indicadas no Anexo I, 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 do Patrimônio da União - SECOB, no período de 01 a 31 de agosto subsequente;”

3. Neste exercício, o TCU programou 304 Levantamentos de Auditoria em obras (Anexo I da Decisão nº 122/01), além da verificação em outros 15 subtítulos da Lei Orçamentária Anual - LOA, referidos como “projetos especiais”, para obtenção de informações preliminares com a finalidade de inclusão em futuras fiscalizações (Anexo II da Decisão nº 122/01) (1 – NOTA DE RODAPÉ - “8.2 - determinar à SEGECEX que desenvolva os trabalhos necessários à obtenção de informações específicas sobre os objetos de obras inseridos nos projetos especiais elencados no Anexo II e proposta de fiscalização daqueles empreendimentos, acompanhada de orientação de procedimentos;”)

3.1. Para cada levantamento, foi constituído um processo específico, em cada Unidade Técnica responsável, objetivando o posterior encaminhamento aos respectivos relatores e as deliberações desta Corte. Este relatório, com seus anexos, trata apenas de consolidação das informações preliminares prestadas pelas secretarias responsáveis pelos levantamentos, fazendo referências às deliberações sobre os mesmos, nos casos em que já houver apreciação pelo Tribunal.

4. A LDO para 2002, Lei nº 10.266, de 24 de julho de 2001, dispõe, em seu artigo 83, o comando para o envio dessas informações, com prazo até 30 de setembro próximo. Como a LDO geralmente é publicada no segundo semestre do ano, há a necessidade de antecipação dos trabalhos à Lei – como já vem sendo procedido em anos anteriores – na elaboração do Plano Especial de Auditoria.

“Art. 83. O Tribunal de Contas da União enviará à Comissão Mista Permanente prevista no art. 166, § 1º da Constituição, até 30 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 em meio magnético.

§1º Das informações referidas no caput constarão, para cada obra fiscalizada:

I - a classificação institucional, funcional e programática, atualizada conforme constante da

lei orçamentária para 2001;

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; e*
- VII - outros dados considerados relevantes pelo Tribunal.”*

5. Tanto em 2000 como no corrente exercício, a Lei de Diretrizes Orçamentárias tem sinalizado para um aumento no número de fiscalizações em obras, pelo TCU, comparativamente às realizadas no exercício anterior (art. 83 da LDO para 2002, §2º) **(2 – NOTA DE RODAPÉ - “...§ 2º No cumprimento do disposto no caput, o Tribunal envidará esforços no sentido de incrementar o universo objeto de procedimentos fiscalizatórios específicos para subsidiar a apreciação da proposta orçamentária pelo Congresso Nacional, se possível, acrescentando o número de obras em vinte por cento em relação ao exercício de 2000.”)**.

Para cumprimento desse dispositivo, o TCU conta com 304 Levantamentos de Auditoria realizados, conforme os relatórios anexos (Anexo II, Tomos 1 a 6), incrementando o universo de programas de trabalho fiscalizados em relação ao exercício anterior em 54%, superior, portanto, ao dobro da meta sugerida na LDO como expansão aos trabalhos de 2000.

6. Dentre os Levantamentos de Auditoria, 57 tratam de obras relacionadas no Quadro V da Lei Orçamentária da União para este exercício – LOA 2001 (Lei nº 10.171, de 05/01/01) e contemplam o atendimento ao art. 83, § 3º da LDO/2002 **(3 – NOTA DE RODAPÉ - “§ 3º A seleção das obras a serem fiscalizadas deve considerar, dentre outros fatores, o valor liquidado no exercício de 2000 e o fixado para 2001, a regionalização do gasto e o histórico de irregularidades pendentes obtido a partir de fiscalizações anteriores do Tribunal, devendo dela fazer parte todas as obras contidas no Quadro V anexo à Lei nº 10.171, de 5 de janeiro de 2001, que não foram objeto de deliberação do Tribunal pela regularidade durante os doze meses anteriores à data da publicação desta Lei.”)**. Esse quadro discrimina obras apontadas com indícios de irregularidades graves, no Relatório do TCU em 2000, que estariam com a execução orçamentária vedada na forma do art. 14 da LOA **(4 – NOTA DE RODAPÉ - “Art. 14. É vedada a execução 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 V, em anexo, até deliberação em contrário da Comissão Mista prevista no art. 166, § 1º, da Constituição Federal, e do Congresso Nacional.”)**, e cujo acompanhamento foi atribuído a este Tribunal.

6.1. Vale ressaltar que, em referência às obras constantes do Quadro V da LOA, suas informações estão disponíveis na página do TCU na internet, com atualização mensal sobre o andamento dos respectivos processos neste Tribunal.

7. Os demais Levantamentos de Auditoria foram selecionados mediante aplicação dos mesmos critérios previstos na LDO (materialidade e regionalização) bem como, considerando a seleção de obras do Plano Plurianual de Investimentos,

procedida em 2000 (Decisão nº 440/00, TCU – Plenário), cujos detalhamentos constam do Relatório da Decisão nº 122/01.

II – DAS ALTERAÇÕES NO FISCOBRAS

8. Os trabalhos desenvolvidos pelo TCU, em obras, vêm sendo aperfeiçoados a cada ano, mediante reavaliação de procedimentos, da metodologia e do sistema que organiza as informações bem como, ajustes acertados com a assessoria da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional – CMPOF. Ao concluir os trabalhos de 2000, o Tribunal, por meio da Decisão nº 790/2000, subitens 8.5.2 e 8.5.3 (5 – **NOTA DE RODAPÉ** - “**8.5.2 - desenvolver estudos e promover nova orientação às equipes das Unidades Técnicas envolvidas nos trabalhos de informações sobre obras públicas, de modo a aprimorar a padronização e diminuir o número de dúvidas e inconsistências na geração dos trabalhos.**

8.5.3 - determinar à Coordenadoria de Tecnologia da Informação - COTEC que, em coordenação com a COFIS, realize a reformulação necessária do sistema FISCOBRAS, com vistas a melhoria do suporte aos trabalhos de fiscalização em obras públicas e do atendimento às demandas formuladas a esta Corte;”) autorizou estudos que promovessem novas evoluções. Em decorrência, neste ano, foram adotadas diversas medidas: ajustes no sistema Fiscobras, elaboração do Manual do Fiscobras e treinamento dos analistas das secretarias para preenchimento do formulário eletrônico do sistema.

8.10 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. Além da descrição e exemplificação das informações que devem estar contidas nos relatórios de Levantamentos de Auditoria, novos conceitos foram introduzidos neste ano como: tipo de obra, subtipo de irregularidade, área de ocorrência da irregularidade, acompanhados de tabelas para orientação do enquadramento de cada caso.

8.2. Juntamente com o lançamento do manual, a Secob promoveu a realização de treinamento em todas as secretarias regionais, além das situadas na sede do Tribunal, envolvidas com os trabalhos de levantamentos, para instruir o preenchimento das informações no sistema Fiscobras. O curso foi ministrado por analistas da Secob em cada unidade, mediante a apresentação da versão do Fiscobras de 2001, do novo Manual do Fiscobras e a orientação sobre os conceitos das informações a serem lançadas em cada campo do sistema e o modo de operação do mesmo.

8.3. As alterações técnicas efetuadas no sistema Fiscobras em 2001 foram realizadas pela Setec, com orientação da Secob. Entre as inovações, foram incluídos novos campos informativos (6 – **NOTA DE RODAPÉ** - **Ex.: tipo de obra, número do contrato e esclarecimentos adicionais da equipe.**), foi alterada a formatação do relatório dos levantamentos, foram modificadas as telas de informações sobre projeto básico e situação ambiental da obra, foi criado maior espaço no sistema

para os comentários das equipes no relatório e ainda, criada área para atualização da situação dos processos que tratam da obra, mediante extração de dados diretamente do sistema RADAR, informando as deliberações proferidas por este Tribunal.

8.3.1. O campo informativo sobre as deliberações se faz bastante útil já que, em virtude da antecedência com que foram realizados os relatórios dos levantamentos neste ano e da celeridade que esta Corte vem conferindo à apreciação dos mesmos, mediante a atuação dos respectivos relatores, no interstício entre a finalização dos relatórios e o envio dos mesmos ao Congresso Nacional, as deliberações podem resultar em modificações de informações ou adoção de providências e determinações já subseqüentes ao apontamento dos indícios de irregularidades.

8.3.2. Parte das alterações processadas objetivaram o atendimento ao novo dispositivo da LDO (7 – **NOTA DE RODAPÉ - (art.83, § 1, inciso II): “§1º Das informações referidas no caput constarão, para cada obra fiscalizada:..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;...”**), que determina a especificação dos contratos ou áreas de ocorrência dos indícios de irregularidades.

8.3.3. Foram organizados, também, novos relatórios emitidos pelo sistema Fiscobras destacando-se o relatório sintético, em papel, que será enviado ao Congresso Nacional, com as principais informações sobre as obras (**8 - NOTA DE RODAPÉ - Identificação da obra, execução física, execução financeira/orçamentária e indícios de irregularidades.**), em substituição ao relatório na íntegra, já que este será remetido em meio digital àquelas Casas, conforme entendimento efetuado com as suas assessorias de orçamento, tendo em vista o volume excessivo de papel que seria gerado com a edição de mais de 300 relatórios.

8.3.4. Relatórios gerenciais da Secob foram desenvolvidos para acompanhamento e verificação de consistência dos trabalhos deste ano. Apesar de os resultados das modificações nos trabalhos deste ano terem sido positivos, com maior grau de padronização das informações, melhor layout e qualidade dos relatórios, o volume de correções necessárias aos relatórios de levantamentos foi superior às expectativas. Os dados gerenciais, que mostram esse acompanhamento, podem ser observados nos relatórios específicos, criados pela Secob e Setec, às fls. 161 a 164 do Vol. 1.

8.4. Cabe destacar, ainda, que se encontra em desenvolvimento conjunto (Setec/Secob) uma nova versão do sistema para 2002. Essa versão deverá possuir interface WEB (aplicação para internet) no seu modo operacional, possibilitando ganhos de velocidade e qualidade técnica aos usuários. Conseqüentemente, será elaborada nova versão do Manual do Fiscobras e a realização de novo treinamento para os integrantes das equipes de trabalho.

8.4.1 Merece registro, a importância de que essa nova versão do sistema esteja concluída até o mês de janeiro do próximo ano, de modo a não comprometer o início do Plano Especial de Auditoria de 2002.

III – DOS LEVANTAMENTOS DE AUDITORIA

9. Os 304 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

UNIDADE FEDERADA	nº de subtítulos	UNIDADE FEDERADA	nº de subtítulos
ACRE	5	PARAÍBA	9
ALAGOAS	14	PARANÁ	10
AMAPÁ	6	PERNAMBUCO	15
AMAZONAS	10	PIAUÍ	12
BAHIA	13	RIO DE JANEIRO	12
CEARÁ	14	RIO GRANDE DO NORTE	10
DISTRITO FEDERAL *	23	RIO GRANDE DO SUL	14
ESPÍRITO SANTO	11	RONDÔNIA	7
GOIÁS	15	RORAIMA	6
MARANHÃO	14	SANTA CATARINA	7
MATO GROSSO	9	SAO PAULO	14
MATO GROSSO DO SUL	5	SERGIPE	9
MINAS GERAIS	16	TOCANTINS	12
PARÁ	12		

* Os Levantamento de Auditoria no DF foram realizados pela 1ª, 3ª, 4ª, 5ª

e 6ª SECEX

LEVANTAMENTOS DE AUDITORIA POR SECEX

SECRETARIA	nº de subtítulos	SECRETARIA	nº de subtítulos
SECEX 1	6	SECEX MT	9
SECEX 3	12	SECEX PA	12
SECEX 4	1	SECEX PB	9
SECEX 5	1	SECEX PE	15
SECEX 6	4	SECEX PI	12
SECEX AC	5	SECEX PR	10
SECEX AL	14	SECEX RJ	12
SECEX AM	10	SECEX RN	10
SECEX AP	6	SECEX RO	7
SECEX BA	13	SECEX RR	6
SECEX CE	15	SECEX RS	14
SECEX ES	11	SECEX SC	7
SECEX GO	15	SECEX SE	9
SECEX MA	12	SECEX SP	14
SECEX MG	16	SECEX TO	12
SECEX MS	5		

Obs.: A 1ª SECEX e a SECEX-CE cresceram , em seus levantamentos, um subtítulo relativo ao Estado do Maranhão.

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

QUANTIDADE DE SUBTÍTULOS FISCALIZADOS POR FUNÇÃO ORÇAMENTÁRIA (PRINCIPAIS)

FUNÇÃO	Nº de subtítulos	% (304)	TOTAL ORÇADO EM 2001 (R\$)
TRANSPORTE	130	42,8%	2.477.534.834,00
ENERGIA	45	14,8%	1.995.917.990,00
GESTÃO AMBIENTAL	36	11,8%	459.024.573,00
AGRICULTURA	27	8,9%	249.367.180,00
DIREITOS DA CIDADANIA	22	7,2%	154.665.882,00

QUANTIDADE DE SUBTÍTULOS FISCALIZADOS POR SUBFUNÇÃO ORÇAMENTÁRIA (PRINCIPAIS)

SUBFUNÇÃO	Nº de subtítulos	% (304)	Dotação em 2001 (R\$)
TRANSPORTE RODOVIÁRIO	89	29,3%	1.516.134.885,00
ENERGIA ELÉTRICA	39	12,8%	1.759.501.093,00
RECURSOS HÍDRICOS	33	10,9%	425.913.671,00
IRRIGAÇÃO	26	8,6%	241.537.180,00
TRANSPORTE HIDROVIÁRIO	25	8,2%	382.872.500,00
CUSTÓDIA E REINTEGRAÇÃO SOCIAL	22	7,2%	154.665.882,00
TRANSPORTE FERROVIÁRIO	18	5,9%	593.548.334,00

10.1. O setor de transportes, com destaque para a área rodoviária, é o mais expressivo, tanto em quantidade de fiscalizações quanto em volume de recursos fiscalizados, alocados no Orçamento da União para este exercício. A função orçamentária “transporte” responde por quase metade das fiscalizações com 130 subtítulos orçamentários verificados nos Relatórios de Levantamentos de Auditoria e cerca de R\$ 2,5 bilhões em respectivas dotações. Somente os subtítulos relativos à subfunção orçamentária “transporte rodoviário” correspondem a 29% das fiscalizações, que representam R\$ 1,5 bilhão alocados no OGU 2001.

10.2. Em seqüência ao setor de transportes surge o de energia com, aproximadamente, R\$ 2 bilhões, em termos de dotação orçamentária em 2001, para os subtítulos fiscalizados. A área de energia elétrica responde por 88% dessas alocações, sendo 39 a quantidade de subtítulos fiscalizados pelo TCU em 2001. Em uma época em que o racionamento de energia assume grande relevância como tema de discussão nacional, vale ressaltar que essas fiscalizações cresceram em participação nos trabalhos de Levantamentos de Auditoria, em relação aos exercícios anteriores, em grande parte pela iniciativa do TCU em incorporar também o Orçamento de Investimentos das Estatais no escopo de suas fiscalizações, visto que, até o ano anterior, o Congresso Nacional apenas solicitava informações de obras contidas no Orçamento Fiscal e de Seguridade Social da União.

10.3. 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 59 Relatórios de Levantamentos de Auditoria ou quase 20% das fiscalizações realizadas.

10.4. Complementam as principais subfunções orçamentárias fiscalizadas as áreas de transporte hidroviário, custódia e reintegração social, como pode ser observado no gráfico a seguir:

GRÁFICO - DISTRIBUIÇÃO DE FISCALIZAÇÕES POR SUBFUNÇÃO ORÇAMENTÁRIA:

10.5. Merece destaque, em relação ao setor rodoviário, a criação, no âmbito da Secob, de um Projeto específico para fiscalização dessa área.

10.5.1. Esse Projeto foi criado com o objetivo geral de identificar os principais problemas que condicionam e entram o setor rodoviário federal e o desempenho do órgão responsável pela execução da política nacional para o setor no tocante à programação, contratação e execução das obras rodoviárias. Identificados os problemas, as causas serão analisadas com vistas à formulação de medidas adequadas para a sua superação.

10.5.2. Como a abordagem será sistêmica, o Projeto deverá resultar em uma fonte suplementar de informações em relação aos trabalhos individuais de fiscalização em obras rodoviárias, que são realizadas tanto no âmbito do Fiscobras, como por iniciativa do Plenário, Câmara ou Ministro-Relator, ao trazer dados de caráter geral que raramente se apresentam nos documentos individuais de cada obra.

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

DISTRIBUIÇÃO DAS FISCALIZAÇÕES, POR PROGRAMA ORÇAMENTÁRIO, E SUAS DOTAÇÕES

PROGRAMA	Nº de subtítulos	%(304)	Dotação em 2001 (R\$)
PROÁGUA INFRA-ESTRUTURA	33	10,9%	425.913.671,00
IRRIGAÇÃO E DRENAGEM	27	8,9%	249.367.180,00
CORREDOR ARAGUALA-TOCANTINS	26	8,6%	308.540.000,00
CORREDOR LESTE	23	7,6%	394.104.000,00
REESTRUTURAÇÃO DO SISTEMA PENITENCIÁRIO	22	7,2%	154.665.882,00
CORREDOR NORDESTE	18	5,9%	257.252.500,00
CORREDOR MERCOSUL	16	5,3%	294.300.000,00
TRANSPORTE FERROVIÁRIO URBANO DE PASSAGEIROS	15	4,9%	541.198.334,00

ENERGIA NOS EIXOS DO NORDESTE	10	3,3%	214.562.741,00
ENERGIA NO EIXO MADEIRA-AMAZONAS	8	2,6%	155.947.517,00
CORREDOR FRONTEIRA NORTE	8	2,6%	140.100.000,00
CORREDOR TRANSMETROPOLITANO	7	2,3%	254.550.000,00
CORREDOR OESTE-NORTE	7	2,3%	178.220.000,00
INFRA-ESTRUTURA URBANA	6	2,0%	54.850.000,00
DESENVOLVIMENTO DO ENSINO DE GRADUAÇÃO	6	2,0%	38.000.000,00
TRANSPORTE DUTOVIÁRIO DE PETRÓLEO, DERIVADOS E GÁS NATURAL	5	1,6%	211.596.897,00
CORREDOR SÃO FRANCISCO	5	1,6%	47.900.000,00
ENERGIA NA REDE SUDESTE	4	1,3%	652.868.775,00
INTEGRAÇÃO ELÉTRICA NORTE-SUL	4	1,3%	478.382.209,00
DESENVOLVIMENTO DA INFRA-ESTRUTURA AEROPORTUÁRIA	4	1,3%	69.431.600,00
LUZ NO CAMPO	4	1,3%	56.005.400,00
CORREDOR SUDOESTE	4	1,3%	47.870.000,00
PRESTAÇÃO JURISDICIONAL NA JUSTIÇA FEDERAL	4	1,3%	30.150.000,00
DEMAIS	38	12,5%	511.898.475,00

11.1 Neste caso, destacam-se os programas menos fragmentados, como o Proágua Infra-estrutura, Irrigação e Drenagem e Reestruturação do Sistema Penitenciário, visto que correspondem praticamente às próprias subfunções orçamentárias. Áreas como transportes e energia, que subdividem os seus programas por critério geográfico, aparecem mais fragmentadas no quadro, a exemplo dos corredores de transporte.

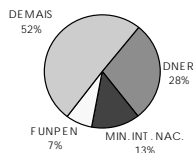
12. Para observar a distribuição de subtítulos fiscalizados por Unidade Orçamentária, o quadro a seguir relaciona as principais Unidades:

COMPOSIÇÃO DAS UOs NOS LEVANTAMENTOS DE AUDITORIA

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	Nº de Subtítulos	PARTICIPAÇÃO (304) %
DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTRADAS DE RODAGEM	86	28,29%
MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	41	13,49%
FUNDO PENITENCIÁRIO NACIONAL	22	7,24%
MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES	18	5,92%
DEPARTAMENTO NACIONAL DE OBRAS CONTRA AS SECAS	16	5,26%
COMPANHIA BRASILEIRA DE TRENS URBANOS	11	3,62%
CENTRAIS ELÉTRICAS DO NORTE DO BRASIL S.A.	9	2,96%
DEMAIS UNIDADES ORÇAMENTÁRIAS	101	33,22%
TOTAIS	304	100,00%

12. Acompanhando os setores destacados nos demonstrativos anteriores, o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem e o Ministério da Integração Nacional lideram em número de fiscalizações, alavancadas pelas obras rodoviárias e as de recursos hídricos e irrigação, respectivamente. Em seguida, aparece o Fundo Penitenciário Nacional, superando os órgãos do setor energético, já que estes estão distribuídos geograficamente. Juntas, essas três Unidades Orçamentárias respondem por cerca de metade das obras fiscalizadas.

PARTICIPAÇÃO DAS TRÊS MAIORES UOs:
(em qtde de fiscalização)



13. Completando as análises sobre o perfil das obras fiscalizadas, pode-se visualizar a distribuição de acordo com o tipo de obra, classificação possibilitada devido às alterações promovidas no sistema FISCOBRAS em 2001, demonstrada no quadro a seguir:

DISTRIBUIÇÃO DE SUBTÍTULOS FISCALIZADOS POR TIPO DE OBRA

TIPO DE OBRA	Quantidade	Percentual
Adutora	11	3,62
Aeroporto	4	1,32
Barragem/Açude	17	5,59
Canal	3	0,99
Dragagem e derrocamento	3	0,99

Edificação - Edifícios administrativos	16	5,26
Edificação – Escolas	5	1,64
Edificação – Hospitais	1	0,33
Edificação - Outros edifícios	9	2,96
Edificação – Presídios	22	7,24
Ferrovias, metropolitana e trem urbano	18	5,92
Hidrelétrica	4	1,32
Hidrovia	6	1,97
Infra-estrutura urbana	6	1,97
Irrigação	30	9,87
Linha de distribuição de energia elétrica	7	2,3
Linha de transmissão de energia elétrica	18	5,92
Obras especiais	4	1,32
Obras de arte especiais	8	2,63
Oleoduto/Gasoduto	4	1,32
Porto	16	5,26
Rodovia – conservação	1	0,33
Rodovia – construção	54	17,76
Rodovia - duplicação com restauração	24	7,89
Rodovia – restauração	3	0,99
Subestações elétricas	5	1,64
Usina termelétrica	6	1,97

IV - DOS RESULTADOS DOS LEVANTAMENTOS

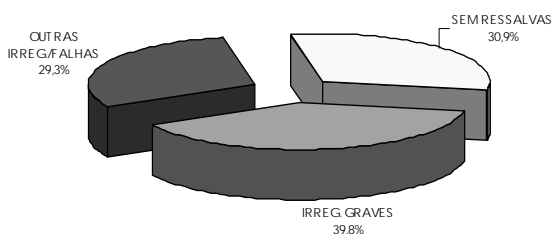
14. Realizados os trabalhos, as constatações decorrentes dos mencionados Levantamentos de Auditoria foram classificadas em “com indícios de”: “irregularidades graves”, “outras irregularidades” e “falhas e impropriedades”, além daqueles que não apresentaram indícios de irregularidades ou falhas, classificados como “sem ressalvas”. Os resultados, em termos de incidência, está demonstrado no quadro abaixo. Com “indícios de irregularidades graves” foram considerados aqueles casos em que a conclusão dos relatórios tenham ensejado proposta e/ou decisão pela audiência ou citação dos responsáveis, bem como aqueles que sejam objeto de deliberação do Tribunal pela aplicação de multa ou imputação de débito aos responsáveis. 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.

14.1 Para efeito de organização dos relatórios de Levantamentos de Auditoria a serem encaminhados ao Congresso Nacional, estes foram agrupados 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. Ainda assim, ao final de cada relatório de levantamento, existe uma área para registro das deliberações que

eventualmente sejam proferidas por esta Corte, antes do envio das informações ao C.N.

<i>INDÍCIOS LEVANTADOS</i>	<i>Nº de PTs</i>	<i>%</i>
IRREGULARIDADES GRAVES	121	39,8%
OUTRAS IRREGULARIDADES/FALHAS	89	29,3%
SEM RESSALVAS	94	30,9%
TOTAL	304	100%

15. Os Levantamentos de Auditoria apontaram indícios de irregularidades graves em mais de um terço dos subtítulos examinados. O restante das constatações das fiscalizações ficou dividido entre aquelas em que não foram apresentadas indicações de irregularidades ou falhas e as fiscalizações agrupadas por apresentarem indícios de outras irregularidades e/ou indícios de falhas ou impropriedades, com aproximadamente 30% em ambos os casos:



15.1 Assim, os programas de trabalho para os quais foram apontados indícios de irregularidades graves corresponderam a 121, os que foram classificados com indícios de outras irregularidades (ou falhas/impropriedades) somaram 89 e os que não tiveram nenhuma ressalva apontada nesses Levantamentos de Auditoria totalizaram 94.

15.2 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 crescimento, mais acentuado neste ano, dessas constatações, conforme pode ser visto no quadro a seguir:

PERCENTUAL DE INDÍCIOS DE IRREG. GRAVES NOS LEVANTAMENTOS

<i>ANO</i>	<i>Nº DE OBRAS FISCALIZADAS</i>	<i>INDÍCIOS DE IRREG. GRAVES</i>	<i>%</i>
1997	96	53*	-
1998	110	35	31,8%
1999	135	44	32,6%
2000	197	66	33,5%
2001	304	121	39,8%

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

16. Especificamente em relação às Unidades Orçamentárias que tiveram programas de trabalho apontados 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 IRREG. GRAVES POR UNIDADE ORÇAMENTÁRIA

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	Nº Fiscalizações	% (com I.G.)
FURNAS CENTRAIS ELETRICAS S. A.	7	57,1 %
DEPARTAMENTO NACIONAL DE OBRAS CONTRA AS SECAS	16	56,2 %
MINISTERIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	41	51,2 %
DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTRADAS DE RODAGEM	86	46,5 %
COMPANHIA HIDRO ELETRICA DO SAO FRANCISCO	7	42,8 %
COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DO VALE DO SAO FRANCISCO	5	40,0 %
MINISTERIO DOS TRANSPORTES	18	33,3 %
CENTRAIS ELETRICAS DO NORTE DO BRASIL S. A.	9	33,3 %
COMPANHIA BRASILEIRA DE TRENS URBANOS	11	27,2 %
FUNDO PENITENCIARIO NACIONAL	22	18,1 %
SEC. ESP. DESENV. URBANO	6	0,0 %

* Foram consideradas somente as unidades com, pelo menos, 5 subtítulos fiscalizados.

16.1 As obras relativas a recursos hídricos e irrigação, rodovias e transmissão de energia apresentaram os maiores índices de constatação de indícios de irregularidades graves. Unidades Orçamentárias com menos de cinco fiscalizações procedidas não foram consideradas, por não constituírem amostra representativa.

17. Concluindo a análise sobre as ocorrências de indícios de irregularidades, o demonstrativo abaixo apresenta os apontados entre os 304 Levantamentos de Auditoria, classificados por tipo e subtipo de irregularidades, de acordo com o Manual do Fiscobras:

INCIDÊNCIA DOS INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES - POR TIPO E SUBTIPO

TIPO	SUBTIPO	INCIDÊNCIA	% (S/TOTAL)	% (S/TIPO)
IRREG. GRAVES	Celebração/administração irregular de contratos	53	7,48%	20,95%
IRREG. GRAVES	Irregularidades graves concernentes ao processo licitatório	46	6,49%	18,18%

IRREG. GRAVES	<i>Alterações indevidas de projetos e especificações</i>	24	3,39%	9,49%
IRREG. GRAVES	<i>Superfaturamento</i>	24	3,39%	9,49%
IRREG. GRAVES	<i>Sobrepçoço</i>	18	2,54%	7,11%
IRREG. GRAVES	<i>Execução irregular de convênios</i>	17	2,40%	6,72%
IRREG. GRAVES	<i>Execução orçamentária irregular</i>	14	1,97%	5,53%
IRREG. GRAVES	<i>Pagamento antecipado</i>	12	1,69%	4,74%
IRREG. GRAVES	<i>Descumprimento de deliberações do TCU</i>	10	1,41%	3,95%
IRREG. GRAVES	<i>Movimentação irregular de recursos</i>	10	1,41%	3,95%
IRREG. GRAVES	<i>Reajustamento irregular</i>	9	1,27%	3,56%
IRREG. GRAVES	<i>Desvio de objeto</i>	8	1,13%	3,16%
IRREG. GRAVES	<i>Desvio de finalidade</i>	6	0,85%	2,37%
IRREG. GRAVES	<i>Desapropriações ilegais</i>	1	0,14%	0,40%
IRREG. GRAVES	<i>Prestação de contas irregular</i>	1	0,14%	0,40%
CONTAGEM PARCIAL (INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES)		253	35,68%	100,00%
OUTRAS IRREG.	<i>Inexistência de licença ambiental</i>	37	5,22%	18,78%
OUTRAS IRREG.	<i>Processo licitatório com irregularidades relevantes</i>	31	4,37%	15,74%
OUTRAS IRREG.	<i>Execução irregular de obra</i>	28	3,95%	14,21%
OUTRAS IRREG.	<i>Projeto inadequado</i>	28	3,95%	14,21%
OUTRAS IRREG.	<i>Falta de definição precisa das condições de reajuste</i>	15	2,12%	7,61%
OUTRAS IRREG.	<i>Pendências em obras já concluídas</i>	10	1,41%	5,08%
OUTRAS IRREG.	<i>Celebração irregular de convênios</i>	8	1,13%	4,06%
OUTRAS IRREG.	<i>Problemas com desapropriações</i>	8	1,13%	4,06%
OUTRAS IRREG.	<i>Contrato vencido com obra em andamento</i>	7	0,99%	3,55%
OUTRAS IRREG.	<i>Uso inadequado de índices de reajuste</i>	7	0,99%	3,55%
OUTRAS IRREG.	<i>Pagamento de serviços executados após vigência do contrato ou convênio</i>	5	0,71%	2,54%
OUTRAS IRREG.	<i>Retardamento injustificado de desembolso</i>	4	0,56%	2,03%
OUTRAS IRREG.	<i>Prorrogação de prazo injustificada</i>	2	0,28%	1,02%
OUTRAS IRREG.	<i>Saques indevidos na conta-corrente do convênio</i>	2	0,28%	1,02%

OUTRAS IRREG.	Aceitação de relatórios de empresas de consultoria/fiscalização contendo inconsistências	1	0,14%	0,51%
OUTRAS IRREG.	Termo de recebimento/aceitação para obra não concluída	1	0,14%	0,51%
OUTRAS IRREG.	Contrato encerrado com objeto inconcluso	1	0,14%	0,51%
OUTRAS IRREG.	Início de investimento com duração superior a um exercício, mas fora do PPA	1	0,14%	0,51%
OUTRAS IRREG.	Falta de prestação de contas de convênio	1	0,14%	0,51%
CONTAGEM PARCIAL (INDÍCIOS DE OUTRAS IRREGULARIDADES)		197	27,79%	100,00%
FALHAS/ IMPR.	Impropriedades na celebração do contrato	45	6,35%	17,37%
FALHAS/ IMPR.	Impropriedades relacionadas à documentação	36	5,08%	13,90%
FALHAS/ IMPR.	Falhas na execução de contratos	31	4,37%	11,97%
FALHAS/ IMPR.	Impropriedades no processo licitatório	28	3,95%	10,81%
FALHAS/ IMPR.	Falhas na execução dos convênios	26	3,67%	10,04%
FALHAS/ IMPR.	Deficiência de projetos	23	3,24%	8,88%
FALHAS/ IMPR.	Impropriedades na celebração do convênio	21	2,96%	8,11%
FALHAS/ IMPR.	Falhas na administração do contrato	19	2,68%	7,34%
FALHAS/ IMPR.	Falhas de manutenção em obras concluídas ou paralisadas	13	1,83%	5,02%
FALHAS/ IMPR.	Falhas referentes ao meio ambiente	11	1,55%	4,25%
FALHAS/ IMPR.	Deficiência de controle patrimonial	6	0,85%	2,32%
CONTAGEM PARCIAL (INDÍCIOS DE FALHAS E/OU IMPROPRIEDADES)		259	36,53%	100,00%
TOTAL DE INDÍCIOS APONTADOS		709	100,00%	-

17. Ressalte-se que, em relação aos subtipos mais frequentes de irregularidades graves (“celebração/administração irregular de contratos” e “irregularidades graves concernentes ao processo licitatório”), os casos de “sub-rogação/subcontratação indevida”, de “inclusão de termo aditivo em valor superior ao permitido por lei” e de “contratação com dispensa indevida de licitação” foram os mais observados pelas equipes de auditoria em seus relatórios.

18. Um fato 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, em referência à LOA 2001:

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 HÍDRICA DUPLICAÇÃO DA ADUTORA DO SÃO FRANCISCO NO ESTADO DE SERGIPE
18.544.0515.1851.1324	CONSTRUÇÃO E RECUPERAÇÃO DE OBRAS DE INFRA-ESTRUTURA HÍDRICA / CONSTRUÇÃO DE ADUTORA PARA O ABASTECIMENTO DE ARACAJU – SE

18.1 Tal procedimento está em desacordo com a LDO para 2001, Lei nº 9.995, de 25 de julho de 2001, 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 atingimento 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, por conseguinte, alteração da finalidade e da denominação das metas estabelecidas.

§ 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. 7º, § 1º, inciso XIV.

.....

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

.....

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

18.2 Geralmente, esses fatos surgem em consequência da adoção de emendas ao OGU. Cumpre informar à CMPOF sobre a reincidência dessas ocorrências, visto que caberia à Comissão avaliar sobre a oportunidade de se adotar procedimentos de controle das emendas ao orçamento, de tal modo que os recursos adicionados sejam convertidos em codificações preexistentes no OGU, caso o objeto dessas emendas já possuam uma discriminação prévia cadastrada, evitando nova descrição ou codificação para um mesmo objeto de dotação orçamentária.

19. Uma das inovações no sistema Fiscobras deste ano resultou na inclusão, nos relatórios dos levantamentos, do campo “Benefícios Esperados” para que a equipe de auditoria relatasse eventual economia alcançada para o erário em função do resultado da fiscalização procedida pelo TCU na respectiva obra.

19.1 Esse campo foi adicionado ao sistema como um “piloto”, para testar e avaliar uma forma de sistematizar e armazenar informações que possibilitem a mensuração dos efeitos da fiscalização em obras realizada pelo Tribunal. Desse modo, essas informações não sofreram verificação de consistência, tendo sido reservadas para análises posteriores, e estão destinadas para uso interno do Tribunal (Secob), não fazendo parte do conjunto de informações que serão prestadas para o Congresso Nacional, assim como o conteúdo do campo “esclarecimentos adicionais da equipe”.

19.2 As informações prestadas nesse campo foram diversificadas. De forma geral, trataram de diferenças financeiras geradas por reajustamentos indevidos e indícios de sobrepreço, ocorrendo também referências a correções de projetos, desvios orçamentários e questões ambientais.

19.3 Deve-se destacar a ocorrência de casos em que, mesmo em fase inicial de fiscalização, quando ainda não houve julgamento ou determinações por parte do Tribunal, foram percebidos benefícios, gerados em função de avaliação preliminar das equipes de auditorias, da qual os gestores tomaram conhecimento. Nessa situação, sobressaem os trabalhos da SECEX-SE, nos Levantamentos realizados neste exercício: falhas identificadas pelas equipes de auditoria e previamente discutidas com os gestores os levaram à iniciativa de promover ajustes em projetos ou contratos, que resultaram em redução de custos, antes mesmo do pronunciamento do TCU. Tais procedimentos, relata a Unidade Técnica (cópia de memorando à fl. 165 – Vol. 1), resultaram em economia da ordem de R\$ 20 milhões ao erário.

V – DOS PROJETOS ESPECIAIS

20. Os chamados “Projetos Especiais” (Anexo II da Decisão nº 122/01), tratam de quinze subtítulos da Lei Orçamentária Anual – LOA para 2001, selecionados para obtenção de informações relativas a obras com a finalidade de inclusão em futuras fiscalizações.

21. Em continuidade às iniciativas do TCU de ampliar a abrangência da fiscalização das obras contempladas no OGU, particularmente quanto à introdução do Orçamento de Investimentos das Estatais nos trabalhos de seleção de obras para os Levantamentos de Auditoria, neste ano foram selecionados subtítulos orçamentários que contemplam projetos cuja descrição difere daquelas observadas

nos tipos de obra fiscalizados até então pelo TCU. Essas descrições distintas sinalizam para uma complexidade também diferenciada em relação àquelas obras. Tais projetos podem ser observados no quadro a seguir:

PROJETOS ESPECIAIS: TÍTULO – LOCALIDADE – DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

TÍTULO	UF	Dotação em 2001 (RS)
DESENVOLVIMENTO DA PRODUÇÃO DE ÓLEO E GÁS NATURAL NO CAMPO PETROLÍFERO DE MARLIM SUL (RJ) (ACRÉSCIMO DE 108.000 BOE/DIA) / NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	RJ	510.882.220,00
DESENVOLVIMENTO DA PRODUÇÃO DE ÓLEO E GÁS NATURAL NO CAMPO PETROLÍFERO DE MARLIM (RJ) (ACRÉSCIMO DE 128.000 BOE/DIA) / NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	RJ	403.860.000,00
DESENVOLVIMENTO DA PRODUÇÃO DE ÓLEO E GÁS NATURAL NO CAMPO PETROLÍFERO DE RONCADOR (RJ) (ACRÉSCIMO DE 126.000 BOE/DIA) / NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	RJ	358.953.700,00
IMPLANTAÇÃO DE UNIDADE DE HIDROTRATAMENTO DE DIESEL NA REFINARIA DUQUE DE CAXIAS (RJ) COM CAPACIDADE DE 4.500 M³/DIA / NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	RJ	88.039.000,00
IMPLANTAÇÃO DA USINA TERMONUCLEAR DE ANGRA II - RJ DE 1.309 MW / NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	RJ	85.782.509,00
IMPLANTAÇÃO DA USINA TERMONUCLEAR DE ANGRA III (RJ) DE 1.309 MW / NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	RJ	60.422.833,00
IMPLANTAÇÃO DE UNIDADE DE HIDROTRATAMENTO DE CORRENTES INSTÁVEIS NA REFINARIA PRESIDENTE GETÚLIO VARGAS (PR) COM CAPACIDADE DE 5.000 M³/DIA / NO ESTADO DO PARANÁ	PR	55.000.000,00
IMPLANTAÇÃO DE UNIDADE DE CRAQUEAMENTO CATALÍTICO NA REFINARIA LANDULPHO ALVES (BA) COM CAPACIDADE DE 10.000 M³/DIA / NO ESTADO DA BAHIA	BA	50.000.000,00
IMPLANTAÇÃO DE UNIDADE DE HIDROTRATAMENTO DE CORRENTES INSTÁVEIS NA REFINARIA GABRIEL PASSOS (MG) COM CAPACIDADE DE 3.500 M³/DIA / NO ESTADO DE MINAS GERAIS	MG	40.000.000,00
MODERNIZAÇÃO DAS UNIDADES 1, 2 E 4 DE DESTILAÇÃO ATMOSFÉRICA NA REFINARIA LANDULPHO ALVES (BA) / NO ESTADO DA BAHIA	BA	40.000.000,00
AMPLIAÇÃO DA CAPACIDADE DAS UNIDADES DE CRAQUEAMENTO CATALÍTICO NA REFINARIA GABRIEL PASSOS (MG) EM 1.000 M³/DIA / NO ESTADO DE MINAS GERAIS	MG	20.000.000,00
IMPLANTAÇÃO DE UNIDADE DE HIDROCRaqueamento CATALÍTICO NA REFINARIA DUQUE DE CAXIAS (RJ) COM CAPACIDADE DE 5.000 M³/DIA / NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	RJ	16.697.000,00
IMPLANTAÇÃO DE COMPLEXO DE ÁCIDO ACRÍLICO DE 160.000 T/ANO NA REFINARIA HENRIQUE LAGE (SP) / NO ESTADO DE SÃO PAULO	SP	12.000.000,00
IMPLANTAÇÃO DE UNIDADE DE COQUEAMENTO RETARDADO NA REFINARIA DUQUE DE CAXIAS (RJ) COM CAPACIDADE DE 5.000 M³/DIA / NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	RJ	5.264.000,00
IMPLANTAÇÃO DE PÓLO GÁS-QUÍMICO NO RIO DE JANEIRO COM CAPACIDADE DE PRODUÇÃO DE 500.000 T/ANO DE ETENO / NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	RJ	4.211.200,00

22.1A complexidade implícita desses projetos dificulta suas inclusões, a priori, nos Levantamentos de Auditoria de Obras sem o detalhamento de informações que possibilitem uma avaliação prévia sobre a existência de condições necessárias à obtenção de dados sobre suas evoluções físico-financeiras, no padrão atual dos relatórios de obras. Mesmo assim, a materialidade desses projetos (somente em 2001, acumulam dotações que chegam a R\$ 1,7 bilhões) e a expansão dos trabalhos na área do Orçamento de Investimentos apontaram a conveniência de incluí-los entre os objetivos da fiscalização em obras, realizando-se, para isso, um levantamento preliminar.

23.Para cumprimento do disposto na Decisão nº 122/2201, a SEGECEX atribuiu o trabalho à 1ª Secex, já que as unidades orçamentárias pertinentes compõem a clientela dessa Secretaria, que, por sua vez, apresentou a Proposta de Projeto “Levantamento dos ‘Projetos Especiais’ da LOA 2001”, constante do TC 012.068/2001-8 . A realização do Projeto foi aprovada mediante a Portaria SEGECEX nº 44, de 08 de junho de 2001.

23.1 Sinteticamente, o Projeto apresenta os seguintes produtos, previstos em seu planejamento:

Produto	Cliente	Prazo
Relatório Preliminar das Atividades do Projeto	SECOB, Relator e Congresso Nacional	27/08/2001
Levantamento das informações dos projetos especiais (mapeamento)	Unidades da SEGECEX, TCU e Congresso Nacional	10/12/2001
Proposta de metodologia	Unidades da SEGECEX	
Proposta de fiscalização	Relator e Plenário	

23.2As fiscalizações dessas obras poderão ocorrer em 2002, caso as propostas de metodologia e de fiscalização assim recomendem e sejam aprovadas pelo Plenário do Tribunal.

23.3Independentemente da realização de relatório de levantamento de auditoria em obras, o TCU, de acordo com o cronograma apresentado pelo Projeto, poderá encaminhar informações gerais (mapeamento) sobre as obras desses “projetos especiais” ao Congresso Nacional, ainda neste ano.

23.4Como definido na apresentação do Projeto à SEGECEX, foi elaborado um relatório preliminar, prestando as primeiras informações sobre os quinze projetos especiais e o andamento geral dos trabalhos, antecedendo a conclusão do relatório geral sobre os Levantamentos de Auditorias em obras de 2001.

24.O Relatório Preliminar dos Projetos Especiais (tratado no TC 012.068/2001-8) traz informações gerais sobre a condução dos trabalhos abordando, inclusive, a situação de algumas obras. Uma cópia do mesmo encontra-se anexada a este Relatório (fls. 166 a 182 – Vol.1).

24.1Esse documento confirma a expectativa de maior complexidade das obras vinculadas aos subtítulos orçamentários em exame (projetos especiais). Cita que é “devida, em parte, ao porte das obras envolvidas e à multiplicidade das disciplinas que os compõem. Cada um desses projetos envolve o desenvolvimento de grandes

plantas industriais (que abrangem projetos de engenharias civil, mecânica, elétrica, química, hidráulica e nuclear), com esquemas de financiamentos modernos e complexos, dezenas de licitações e contratos internacionais, com contabilização diferenciada da usual, sistemas securitários de custos elevados, e fortes implicações ambientais.”

24.2 Classifica os projetos especiais em três grandes grupos: três projetos de desenvolvimento de campos petrolíferos na Bacia de Campos - RJ, duas usinas termoeletricas em Angra dos Reis - RJ e nove unidades em refinarias de petróleo (três no Rio de Janeiro, duas na Bahia, uma no Paraná, duas em Minas Gerais e uma em São Paulo).

24.3 O texto destaca aspectos financeiros e orçamentários, citando casos na Petrobras, onde projetos têm sido retirados do Orçamento Geral da União. No entanto, ressalva que a empresa os tem executado por meio de uma estrutura financeira especial, denominada “Projetos Estruturados”, informando, também, que a última relação desses projetos somava mais de US\$ 6 bilhões (seis bilhões de dólares).

24.4 O Relatório aborda o fato de, nas empresas responsáveis pelas obras, a contabilização ser diferenciada e que elas praticam, rotineiramente, atos e contratos jurídicos pouco comuns no âmbito da Administração Direta, tais como: contratos de seguro, licitações e contratos internacionais, captação de recursos por meio de financiamentos denominados project finance.

24.5 Outro destaque aponta para a questão dos impactos ambientais, que são, usualmente, mais relevantes no caso dos projetos especiais, por se tratar de grandes empreendimentos industriais com significativos riscos de danos ao meio ambiente, tanto pela dimensão e sensibilidade das áreas que ocupam, como pelos recursos naturais que manipulam.

24.6 Importante registrar que, já nesse Relatório Preliminar, foram vislumbrados problemas em relação à execução orçamentária: “...impende ressaltar que, durante as inspeções deste levantamento, foram detectados indícios de graves descumprimentos de limites orçamentários por parte da Petrobras, fato que deve ser objeto de representação para ser tratado em processo específico.”.

24.7 Assim, o Relatório Preliminar aponta a situação geral das quinze obras e cria expectativa de importantes informações a serem obtidas por ocasião dos trabalhos de fiscalização, com previsão de serem realizados em 2002, quando serão remetidos os seus resultados à CMPOF.

VI - DOS LEVANTAMENTOS DE PROCESSOS

*25. Com vistas ao cumprimento do § 4º do art. 83 da LDO 2002 (9 – **NOTA DE RODAPÉ** - “§ 4º 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.”), 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.

25.1. Para cadastramento dessas informações, somente foram consideradas obras com valor superior a R\$ 2 milhões e que estejam em andamento, cujos processos estejam abertos ou não encerrados antes de agosto de 2000.

25.2. O quadro a seguir mostra a relação da descrição orçamentária para essas obras cadastradas no Relatório de Levantamento de Processos:

UF	DESCRIÇÃO
AL	Macro e Micro Drenagem do Tabuleiro dos Martins em Maceió
AM	Adução de água nos Municípios do Interior do Amazonas
CE	Barragem Paula Pessoa
CE	Fundação Amadeu Filomeno – Construção do Hospital de Itapipoca/CE
CE	Construção do Hospital da Associação Cearense de Combate ao Câncer
GO	Contorno Sudoeste de Goiânia – Região Metropolitana
GO	Reurbanização e canalização dos Córregos Botafogo e Capim Puba
GO	Restauração, ampliação e duplicação da Av. Contorno Norte de Goiânia
MA	Conclusão de ponte rodoviária em Timon/MA
MS	Construção e Equipamento de Unidade Mista de Saúde no Estado de Mato Grosso do Sul
MS	Expansão e Melhoria do Ensino Técnico
MT	Hospital Central do Estado de Mato Grosso
PB	Canalização do Canal de Bodocongó em Campina Grande – PB
PI	Construção da Barragem Salinas, no Município de Nazaré do Piauí a cerca de 300 Km da capital de Teresina.
PR	Construção Do Hospital Metropolitano De Maringá
RN	Barragem Oiticica
RN	Construção e equipagem do Hospital Terciário de Natal
RS	Abastecimento de água em Bagé
RS	Abastecimento de água em Bagé-Canalização dos córregos Bagé, Tábua e Perez, em Bagé
RS	Construção e aquisição de equipamentos do Hospital Psiquiátrico de Bento Gonçalves
RS	Construção da barragem do Arroio Quebracho em Bagé
RS	Construção da Barragem do Arroio Quebracho em Bagé e adutora

VII - FUTURAS FISCALIZAÇÕES

A - As limitações aos trabalhos

26. É notória a atenção crescente que o Congresso Nacional, notadamente a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, vem prestando à área de obras financiadas com recursos federais. Em consequência, os textos das Leis de Diretrizes Orçamentárias e Leis Orçamentárias Anuais atribuem, cada vez mais, novos encargos a esta Casa.

27. Apesar disso, o TCU vem superando as metas traçadas na LDO (incremento de 20% em relação ao ano anterior), consoante já demonstrado neste relatório. E os esforços do Tribunal não se restringem apenas ao incremento numérico

das auditorias. Têm sido estudadas novas formas de atuação para fiscalização em obras e melhorias nos procedimentos auditoriais.

28. Nesse sentido, trabalhos foram desenvolvidos pelas unidades responsáveis, como as extintas Secretaria de Auditorias e Inspeções – SAUDI, Coordenadoria de Fiscalização e Controle – COFIS, possibilitando a concepção de metodologias e do sistema informatizado Fiscobras, cuja seqüência de desenvolvimento é cuidada, atualmente, pela Secretaria de Obras e Patrimônio da União – SECOB, com o apoio da Secretaria de Tecnologia da Informação - SETEC. Destaque-se que a criação de uma unidade específica para tratar da área de obras é mais uma evidência desses esforços e que o TCU acompanha o Congresso Nacional na atenção dada ao tema.

29. Porém, apesar de todo empenho, sabe-se que a atual sistemática de fiscalização de obras tem alcance limitado. A capacidade de fiscalização das unidades do TCU está diretamente relacionada com as suas disponibilidades de recursos humanos, o que restringe o número de fiscalizações ao porte de cada unidade.

30. Outra restrição decorre do fato de somente serem selecionadas obras para fiscalização que estejam univocamente identificadas nos subtítulos da LOA, deixando de ser analisados aqueles que tratam de obras de forma genérica, sem especificação, os chamados “programas guarda-chuva”. Somente em 2000 começou a ser abordado o Orçamento de Investimentos das Estatais, mesmo assim, considerando-se apenas as obras de caráter mais comum.

31. Dessa forma, para continuidade do aprimoramento dos trabalhos de fiscalização de obras públicas, algumas condições devem ser verificadas: o aprimoramento da identificação dos recursos direcionados à execução das obras públicas no orçamento da União; o desenvolvimento de mecanismos que possibilitem o acesso a informações (de outros órgãos) tempestivas, relativas ao andamento das obras públicas; a adoção de medidas que promovam o aumento do nível de qualidade dos Levantamentos de Auditoria; a definição da dimensão dos trabalhos a serem desenvolvidos em congruência com a estrutura do Tribunal e, particularmente, da Secob.

B - Identificação das obras no OGU

32. O problema de identificação das obras nos orçamentos da União é percebido desde a origem desses trabalhos, em 1997, sendo do conhecimento da própria CMPOF. Uma tentativa de contornar esse problema já está contemplada na Lei de Diretrizes Orçamentárias. A LDO do presente exercício definiu em seu art. 8º, § 6º (10 – NOTA DE RODAPÉ - “§ 6º Os órgãos setoriais do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal encaminharão à Comissão de que trata o f 1º do art. 166 da Constituição, no mesmo prazo fixado no f 3º deste artigo, demonstrativo contendo a relação das obras que constaram da proposta orçamentária e cujo valor ultrapasse R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais), contendo:

I – especificação do objeto ou etapa da obra, identificando o respectivo subtítulo orçamentário;

II – estágio em que se encontra;

III – cronograma físico-financeiro para sua conclusão;

IV – etapas a serem executadas com as dotações consignadas no projeto de lei orçamentária, incluindo a estimativa para os exercícios de 2002 a 2003; e

V – demonstração do cumprimento do art. 66.

§ 7º A falta de encaminhamento das informações previstas no f 6º excluirá a obra do rol de ações do Anexo de Metas e Prioridades, sem prejuízo da aplicação das medidas previstas no f 7º do art. 83”), a necessidade do encaminhamento de informações relativas às obras com valores acima de R\$ 2 milhões à CMPOF por parte dos órgãos setoriais do sistema de Planejamento e Orçamento Federal, determinando, em seu § 7º, a exclusão do rol de ações do Anexo de Metas e Prioridades daquelas obras cujos dados não forem enviados.

32.1As referidas informações podem ser úteis também ao Tribunal, na medida em que possam substituir as pesquisas que normalmente são feitas nos orçamentos, visando à identificação dos subtítulos relativos a obras, e contribuir na definição das obras que serão auditadas no próximo exercício. Desse modo, seria conveniente haver determinação, aos órgãos setoriais do sistema de Planejamento e Orçamento Federal, para que encaminhem esses dados ao TCU.

33.Cabe acrescentar que, quanto às áreas orçamentárias que ainda não estão sendo atingidas pela fiscalização de obras do TCU, a Secob realizou um levantamento preliminar sobre o volume de recursos de diversas fontes que podem ser aplicados na realização de obras públicas, como no caso dos contratos de repasse operados pela Caixa Econômica Federal (fl.160 – Vol. 1).

33.1Tratam-se de recursos, principalmente, de fundos, como o FGTS e FAT, que se destinam a aplicações nas áreas de habitação, saneamento e infra-estrutura, além de financiamentos promovidos pelo BNDES. São valores que montam dezenas de bilhões de reais, o que eleva o interesse de incluir as obras custeadas por estes recursos no rol das fiscalizadas pelo TCU.

C - Acesso às informações externas:

34.Procurando contornar os limites que levam à restrição operacional, estão sendo realizadas tentativas de expandir a base de informações sobre obras, sem emprego de fiscalização direta do TCU, mediante a obtenção de informações junto aos gestores. Com isso, o Tribunal busca a criação de banco de dados sobre obras com base em informações prestadas diretamente pelos gestores, como testado com o “piloto” do sistema SIOB em 1998 e, em 2000, com a solicitação dos cronogramas físico-financeiros de obras com valores acima de R\$ 2 milhões aos órgãos responsáveis.

34.1Esse tipo de procedimento apresenta algumas dificuldades peculiares, como um alto grau de inconsistência nas informações (observadas, tanto na utilização do SIOB, quanto na captação recente dos cronogramas, pois as informações prestadas pelos gestores não apresentam ainda um nível satisfatório de qualidade), já que elas são geradas sem o controle do TCU, como é feito no caso das fiscalizações diretas. As experiências realizadas indicam a necessidade de ajustes

na forma de captação de dados junto aos gestores por parte deste Tribunal. Alguns conceitos básicos para essa captação são: definição de periodicidade; integração com os sistemas já existentes da administração pública, como o SIASG; informatização da coleta de dados; padronização das informações que serão solicitados.

34.2As dificuldades, porém, não demovem o interesse por essas informações, que podem ser bastante úteis. Neste ano, por exemplo, as informações sobre os cronogramas físico-financeiros das obras foram enviados a todas as respectivas Secex, conforme a localização da obra, com a finalidade de oferecer possíveis subsídios aos levantamentos de auditorias realizados.

35.Outro ponto que está sendo analisado trata da verificação da existência de informações sobre obras públicas geradas independentemente da provocação desta Corte, como no caso dos sistemas que estão sendo desenvolvidos pelo Poder Executivo para cadastramento de obras (OBRASNET/SIASG) e do resultado de fiscalizações produzidas pelo Controle Interno.

35.1.Para os sistemas que estão sendo desenvolvidos, não há, ainda, data precisa para sua entrada em funcionamento.

35.2.Quanto à obtenção de informações do Controle Interno, o Tribunal determinou à Secretaria Federal de Controle – SFC, na forma do item 8.5 da Decisão nº 122/2001 (11 – NOTA DE RODAPE - “8.5 - determinar à Secretaria Federal de Controle - SFC, do Ministério da Fazenda, que encaminhe ao Tribunal, em 15 dias, a listagem das obras públicas a serem auditadas pela SFC em 2001, contendo número do PT, descrição e dotação de 2001, bem como as datas previstas para a realização das auditorias;”), a prestação de informações sobre auditorias obras públicas a serem efetuadas pela SFC.

35.3Realizadas, pela Secob, diligências e reuniões com aquele órgão, verificou-se que o Controle Interno não realiza trabalho direcionado à área de obras públicas. O surgimento de informações relativas a esse tema fica sujeito a eventuais dados obtidos de fiscalizações não necessariamente direcionadas a obras, ou seja: atualmente, a SFC não incorpora em seu planejamento ações voltadas para fiscalizações específicas em obra.

35.4Uma alternativa para obtenção de eventuais informações geradas pelo Controle Interno, neste caso, seria a formulação de determinação à Secretaria Federal de Controle para que preste, ao TCU, informações sobre indícios de irregularidades em obras identificados por aquele órgão, imediatamente após a sua constatação. Esse expediente viria auxiliar o TCU no cumprimento dos dispositivos da LDO, além de estar em consonância com o art. 74 da Constituição Federal (12 – NOTA DE RODAPÉ - “Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:...

IV- apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional....

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.”)

D - Aprimoramento da qualidade dos trabalhos:

36. Um dos objetivos de melhoria nos trabalhos de fiscalização em obras pelo TCU é o aumento do padrão 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, os maiores ganhos obtidos nesses trabalhos têm sido evidenciados em termos de quantidade de relatórios produzidos – aumento do número de obras fiscalizadas.

36.1 Em sintonia com a atual diretriz, emanada pela Presidência, de aprimorar a qualidade dos trabalhos realizados pelo TCU, a criação da Secob traz a oportunidade de se desenvolverem ações, até então somente cogitadas, para criação de instrumentos e procedimentos que possam contribuir para elevar a qualidade dos trabalhos de fiscalização em obras. Fazem parte destes instrumentos: roteiros específicos para as fiscalizações por tipo de obras; manuais específicos de procedimentos afins; indicadores técnicos, como custos por tipo de obras.

36.2 Uma questão que necessariamente deve ser abordada dentro de um estudo para aumento da qualidade dos trabalhos é a do tempo necessário ao desenvolvimento dos levantamentos e elaboração dos relatórios. Esse fator deve ser confrontado com o limite possível de fiscalizações, sem perda da necessária qualidade. Nesse sentido, devem ser analisadas alternativas quanto aos dispositivos inseridos nas duas últimas LDOs, que sugerem incrementos de fiscalização.

E - Dimensionamento dos trabalhos:

37. Como comentado, novas atribuições vêm sendo conferidas ao TCU pelo Congresso Nacional, no que tange ao trabalho de fiscalização e prestação de informações sobre obras, notadamente em dispositivos inseridos na LOA e na LDO.

37.1. Um desses dispositivos confere a este Tribunal a obrigação de manter em site próprio, na rede internet, informações atualizadas mensalmente sobre a situação verificada nas obras relacionadas no Quadro V da LOA 2001 (com indícios de irregularidades graves) (13 – **NOTA DE RODAPÉ - Lei 10.171/2001 (LOA), Art.14:**

“.....§ 5º O Tribunal de Contas da União disponibilizará na sua página na Internet, até o 10º dia de cada mês, relatório consolidado de atualização das informações referentes às obras constantes do Quadro V, sem prejuízo da informação remetida ao Congresso Nacional de acordo com o disposto no art.86, § 6º, da Lei nº 9.995, de 2000.”) e o andamento dos respectivos processos no TCU, bem como suas deliberações.

37.2. Outro, mais recente, o § 8º do art. 83 da LDO para 2002 (14 – **NOTA DE RODAPÉ - “§ 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 identificados em procedimentos fiscalizatórios**

em contratos, convênios, parcelas ou subtrechos referentes a obras constantes do Orçamento de 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.”), fixa prazo, ao TCU, de quinze dias para o encaminhamento de informações sobre indícios de irregularidades graves verificados em fiscalizações a partir de suas constatações. Oportuno lembrar que, consoante determinação da Presidência, a questão está sendo estudada para elaborar orientação sobre o novo procedimento.

37.3.No art. 86 da LDO para 2002 (15 – NOTA DE RODAPÉ - Art. 86. O Poder Executivo constituirá, no prazo de sessenta dias, grupo de estudos destinado a estabelecer procedimentos para o ingresso de todos os órgãos e entidades que participem dos orçamentos fiscal, da seguridade social ou de investimento das estatais, no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG, incluindo um representante de cada um dos seguintes órgãos:

.....II - do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Tribunal de Contas da União, no âmbito do Poder Legislativo;.....), está prevista a participação do TCU em um grupo de estudo entre órgãos dos Três Poderes para tratar do ingresso desses órgãos no sistema SIASG, objetivando o registro das contratações relativas às obras públicas.

38.Com todas essas tarefas, adicionas às tradicionais e às relativas ao aperfeiçoamento dos trabalhos, verifica-se que, apesar da criação da Secretaria de Obras, esta unidade especializada ainda não possui uma estrutura adequadamente dimensionada para as várias frentes que se apresentam no trabalho de fiscalização de obras públicas. A própria dinâmica das demandas que se sobrepõem e o fato de a Unidade estar há poucos meses implantada dificultam esse dimensionamento inicial. É necessário que, para a continuidade do aprimoramento que o TCU vem apresentando nos trabalhos de fiscalização de obras para o Congresso Nacional, seja readequado o planejamento de suas ações, incorporando o atendimento aos novos dispositivos legais e compatibilizando as metas das fiscalizações à capacidade técnica e à manutenção ou acréscimo da qualidade dos trabalhos.

38.1Esta Secretaria estuda atualmente a melhor forma para o encaminhamento da questão. O desenvolvimento dessa sistemática não se dá de forma acelerada, em função dos inúmeros encargos atribuídos à Secob em relação ao efetivo de analistas disponível, problema comum a outras Unidades Técnicas do Tribunal. A questão relativa ao número insuficiente de analistas para o trato da matéria obras públicas já é de conhecimento do Plenário desta Casa, havendo, inclusive, projeto de lei, tramitando no Congresso Nacional, para expansão do quantitativo de cargos de analistas de finanças e controle externo.

38.2Diante da situação, seria conveniente informar àquela Casa, juntamente com os resultados destes trabalhos, a importância desse projeto de lei no sentido de dotar o TCU de melhores condições para o exercício do Controle Externo, permitindo desenvolver, mais adequadamente, a expansão dos trabalhos de fiscalização que a legislação lhe tem conferido.

F . Planejamento:

39. A solução, a curto prazo, sem prejuízo da evolução dos trabalhos de fiscalização em obras, está sendo avaliada no âmbito da Segecex. Estuda-se, inclusive, a composição de grupo de trabalho, reforçado por analistas de outras unidades, tendo em perspectiva a forma de atuação e os trabalhos que deverão realizados em 2002. Visando ao planejamento para o próximo exercício, devem ser compostas as seguintes propostas:

A - quanto às fiscalizações a serem realizadas em 2002;

B - de reavaliação de procedimentos relativos à identificação das obras constantes do OGU, para efeito de fiscalização pelo TCU;

C - de implementação de procedimentos relativos à obtenção de dados sobre as obras, junto aos órgãos executores;

VIII - CONCLUSÃO

40. Novamente, o TCU se encontra em condição de cumprir o prazo estipulado na LDO, superando, inclusive, as metas sugeridas. Apesar do significativo aumento no número de fiscalizações neste ano, a tempestividade foi propiciada pela antecipação dos trabalhos em dois meses em relação a 2000.

41. Contribuiu também para viabilidade de execução de mais de trezentos Levantamentos de Auditoria em obras, a criação da Secob, ampliando a estrutura de coordenação e acompanhamento desses trabalhos, e as decorrentes modificações de procedimentos efetuadas, com o auxílio da Setec, bem como, o apoio direto, mediante participação nos levantamentos efetuados por Unidades Técnicas da Sede.

42. Ressalte-se, ainda, o esforço das Secretarias do Tribunal nos Estados, muitas premidas pelo baixo efetivo de pessoal frente às metas de fiscalização traçadas para este exercício, e das Unidades Técnicas da sede envolvidas com o trabalho.

43. Com isso, os indicadores apontam, de novo, um incremento proporcionado com os trabalhos, 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:

QUANTIDADE DE OBRAS FISCALIZADAS E VOLUME DE RECURSOS ENVOLVIDOS (POR ANO)

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

*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%

(...)

43.1 Os 304 subtítulos fiscalizados, adicionados aos outros quinze (projetos especiais), que estão em fase de levantamento preliminar, respondem por, aproximadamente R\$ 7,5 bilhões em dotação na LOA 2001 e cerca de R\$ 34 bilhões em relação ao Plano Plurianual de Investimentos – PPA para 2000-2003.

43.2 Com referência ao PPA, a Secob está procedendo ao acompanhamento das alterações promovidas pelo Congresso Nacional e à análise da cobertura efetuada pelas fiscalizações, em relação à lista de ações do PPA, selecionadas em 2000.

44. Assim sendo, considerando os trabalhos efetuados em cumprimento à Decisão nº 122/2001 – TCU – Plenário e o disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias, LDO/2002, encontram-se anexas a este Relatório as informações relativas à fiscalização de obras em 2001.

44.1 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;

- Anexo II – Contendo os relatórios sintéticos de cada Levantamento de Auditoria, estando dividido em seis 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 último, sobre os levantamentos nos quais não foram registradas ressalvas.

- Anexo III - Contendo informações sobre o levantamento de processos no TCU que tratam ou trataram de indícios de irregularidades graves em obras.

45. Ante todo o exposto, submetemos os presentes autos à consideração superior, propondo que 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 de Levantamentos de Auditoria, em meio digital, assim como da decisão que vier a ser proferida no presente caso, acompanhada do

relatório e voto que a fundamentarem, em cumprimento ao art.83 da Lei nº 10.266, de 24 de julho de 2001, Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2002;

II – autorizada a inclusão das deliberações desta Corte, que porventura tiverem sido proferidas até a presente sessão, nos relatórios de Levantamentos de Auditoria constantes do Anexo II;

III – encaminhada cópia dos mencionados documentos aos Presidentes do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, da Comissão de Fiscalização e Controle do Senado Federal, da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, e da Comissão Parlamentar de Inquérito - Obras Inacabadas;

IV - 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 2001 - LOA 2001, da existência de dotações orçamentárias em codificações distintas para subtítulos cuja descrição aponta para o mesmo objeto, fato que pode dificultar o controle de seus resultados de execução e as ações de fiscalização a cargo deste Tribunal;

V - informada à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, bem como às autoridades elencadas no item III, a importância de se aprovar, com brevidade, o Projeto de Lei nº 2.770/97, em trâmite no Congresso Nacional, que trata da expansão do número de cargos de analistas de finanças e controle externo do Tribunal de Contas da União, essencial para dotar o TCU de melhores condições para o exercício do Controle Externo, e permitir a necessária expansão dos trabalhos de fiscalização que a legislação recente lhe tem conferido;

VI - determinado à Secretaria Federal de Controle - SFC, do Ministério da Fazenda, com fulcro no art. 74 da Constituição Federal, e em consonância com o §8º do art. 83 da LDO para 2002, que encaminhe ao TCU informações sobre indícios de irregularidades em obras identificados por aquele órgão, no prazo de até 15 dias após a sua constatação;

V – determinado aos órgãos setoriais do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal o encaminhamento ao TCU de cópia do demonstrativo previsto no § 6º do art. 8º da Lei nº 9.995, de 25 de julho de 2001, LDO/2002, no prazo de quinze dias;

VI – determinado à Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União que inicie os estudos sobre a Proposta Orçamentária da União para o exercício de 2002, contida no Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA 2002, dando seqüência aos trabalhos de planejamento e organização dos acompanhamentos e fiscalizações de obras com vistas à programação da fiscalização de 2002;

VII – arquivado o presente processo. “

É o Relatório.

VOTO

Gostaria de ressaltar o empenho e competência com que os servidores das Unidades Técnicas deste Tribunal contribuíram para realização do presente trabalho. Destaco, em especial, o Secretário da Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União – SECOB, Sr. Cláudio Sarian Altourian, o Diretor da 1ª Diretoria Técnica, Sr. André Luiz Mendes, os Srs. Analista Marcelo Rocha do Amaral e Pedro Ricardo de Almeida e Castro e os demais membros dessa Diretoria Técnica.

2.A Constituição Federal estabelece as normas fundamentais sobre a organização do sistema de controle da União. Nos exatos termos do caput do art. 70 da Constituição Federal: “*A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.*” No desempenho dessa função, conta o Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União, consoante estabelece o art. 71 da Constituição.

3.Os órgãos responsáveis pelo controle do gasto público têm buscado aprimorar seus procedimentos e rotinas, com o objetivo de melhorar a qualidade do gasto público. Há tempos e a despeito do limitado número de servidores e das crescentes atribuições conferidas ao TCU, como as estipuladas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, os Presidentes do Tribunal, seus Ministros, dirigentes e servidores têm-se empenhado em repensar processos e rotinas, a fim de conferir maior efetividade à ação controladora. Nesse contexto, adquire importância incomum o desempenho de ações estatais, cada vez mais contundentes, que não só imponham sanções a gestores negligentes ou mal intencionados por atos cometidos no passado, mas também – e principalmente – previnam a utilização incorreta dos recursos públicos.

II - LEI ORÇAMENTÁRIA: IMPORTANTE INSTRUMENTO DE CONTROLE

4.Um dos mecanismos preventivos da ocorrência de dano ao erário é a restrição orçamentária, que impede a realização da despesa pública. As Leis de Diretrizes Orçamentárias recentes contêm dispositivos que impõem ao Tribunal de Contas da União a remessa à Comissão Mista Permanente de Senadores e Deputados, prevista no § 1º do art. 166 da Constituição, de informações gerenciais sobre a execução físico-financeira dos subprojetos mais relevantes constantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social. Tais informações, nos termos dos dispositivos inseridos nas LDOs recentes, têm sido remetidas àquela Comissão até o dia 30 de setembro de cada exercício.

5.Com a finalidade de atender a esses preceitos legais, o Tribunal passou a selecionar e a auditar obras de significativa materialidade que constaram das Leis Orçamentárias Anuais da União. Durante os exercícios de 1997, 1998, 1999 e 2000, o Tribunal de Contas da União selecionou obras e nelas realizou levantamentos de

auditoria. Remeteu, em seguida, relatórios gerenciais à referida Comissão, os quais continham informações de cada uma das obras auditadas. Tais informações têm-se revelado úteis ao Poder Legislativo, a quem compete a titularidade do Controle Externo. Anoto, a propósito, que as Leis Orçamentárias têm vedado a utilização de recursos públicos nas obras em que se tenham verificado indícios de irregularidades graves.

6. Tais levantamentos de auditoria servem, portanto, como referencial para alocação de recursos orçamentários para o exercício seguinte e para o processamento da despesa pública. A despeito, porém, dos resultados alcançados nesses últimos exercícios, o Tribunal tem realizado estudos visando à criação de nova metodologia para seleção de obras a serem auditadas. No exercício passado, por meio da Decisão nº 440/2000 – Plenário – TCU, de 24.05.00, o TCU elegeu o Plano Plurianual como referência principal para a escolha de obras a serem auditadas com esse fim específico.

7. Essa sistemática de escolha das obras passou a permitir a avaliação da compatibilidade entre as ações desenvolvidas em cada exercício e as prioridades contempladas no Plano Plurianual. Tal metodologia já havia sido utilizada nos levantamentos de auditoria efetuados no ano passado, mas somente neste exercício os ganhos dela decorrentes passaram a ser percebidos com maior nitidez. Esse novo modelo, vale destacar, permitiu a antecipação dos trabalhos das Unidades Técnicas deste Tribunal. Enquanto nos exercícios passados se dispunha de prazo exíguo para efetuar esses levantamentos de auditoria, neste exercício, em 14.03.01, o Tribunal, por meio da Decisão nº 121/2001 – TCU – Plenário, já havia autorizado a realização dos trabalhos de que trata este processo.

III - LEVANTAMENTO DE AUDITORIA PARA SUBSIDIAR O CONGRESSO NA APRECIÇÃO DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA DO EXERCÍCIO DE 2002

8. A Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2002 (Lei nº 10.266, de 24.07.01), reafirmou a incumbência imposta ao TCU de auxiliar o Congresso Nacional na atividade de alocação de recursos orçamentários em obras realizadas com recursos federais. Estipulou, em seu art. 83, que cabe ao Tribunal de Contas da União remeter à Comissão Mista Permanente de Senadores e Deputados de que trata o § 1º do art. 166 da Constituição, até o final deste mês de setembro, “*informações recentes sobre a execução físico-financeira das obras constantes dos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento, inclusive em meio magnético*”. O parágrafo 1º desse comando legal estipulou que as mencionadas informações deveriam conter as seguintes especificações:

I - a classificação institucional, funcional e programática, atualizada conforme constante da lei orçamentária para 2001;

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; e
VII - outros dados considerados relevantes pelo Tribunal.”

9.A LDO para 2002 impôs também ao Tribunal, por meio do parágrafo 2º do já citado art. 83, a obrigação de envidar esforços com vistas a incrementar o universo de obras objeto de procedimentos fiscalizatórios, com a finalidade específica de subsidiar a apreciação da proposta orçamentária pelo Congresso Nacional. Segundo esse mesmo comando normativo, o número de obras fiscalizadas deveria ser acrescido de 20% (vinte por cento), “*se possível*”, em relação ao número de obras fiscalizadas no exercício anterior pelo TCU, com essa mesma finalidade.

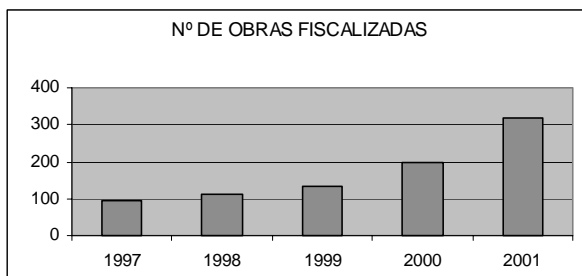
10.Com vistas a atender à esperada demanda que viria a ser imposta pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, somente promulgada em 24.07.01, o TCU, em 14.03.01, por meio da citada Decisão nº 122/01 – TCU - Plenário selecionou 304 ações, com materialidade superior a R\$ 2.000.000,00, para serem fiscalizadas no presente exercício. Entre os 304 levantamentos de auditoria, 57 cuidam de obras inseridas no Quadro V da Lei Orçamentária da União para este exercício – LOA 2001, Lei nº 10.171, de 05/01/01. Tal quadro relaciona obras que apresentaram indícios de irregularidades graves nos levantamentos de auditoria realizados no exercício passado por este Tribunal, que tiveram a execução orçamentária vedada, na forma do art. 14 da Lei Orçamentária para este exercício.

11.O conjunto de obras fiscalizadas corresponde a cerca 30% dos valores destinados ao grupo geral de investimentos do Orçamento da União em 2001 e a cerca de 96% das obras constantes da Lei Orçamentaria de 2001 com dotação superior a R\$ 2.000.000,00. A relação final dos subtítulos orçamentários relativos à execução dessas obras somam dotações no valor de R\$ 7.518.787.643,00, na Lei Orçamentária de 2001, e de R\$ 34.307.694.491,50, no Plano Plurianual para os exercícios de 2000 a 2003.

12.Além das 304 obras que foram objeto de fiscalização, o Tribunal realizou levantamentos preliminares em outras 15 obras. Estas últimas estão relacionados a projetos de elevada materialidade e que possuem características especiais, como os seguintes: “*Desenvolvimento da Produção de Óleo e Gás Natural no Campo Petrolífero de Marlim Sul (RJ) ...*” e “*Implantação de Unidade de Hidrocraqueamento Catalítico na Refinaria de Duque de Caxias (RJ) com capacidade de 5.000m³/dia ...*” Em relação a projetos dessa natureza, foram efetuados levantamentos específicos com intuito de identificar suas peculiaridades e viabilizar a realização de fiscalizações futuras a serem realizadas por este Tribunal.

13.Deve-se observar, portanto, que o Tribunal de Contas tem buscado, de forma intensa, aperfeiçoar o volume e a qualidade das informações que são ordinariamente submetidas ao Congresso Nacional. Além de reformular a sistemática de seleção de obras, conforme registrado acima, o número de levantamentos efetuados tem crescido substancialmente. Enquanto em 1997 haviam sido fiscalizadas 96 obras, em 1998, 110, em 1999, 132, em 2000, 197, no presente exercício foram fiscalizadas

304 obras, conforme demonstrado no quadro seguinte. Ressalto, a propósito, que houve acréscimo de 54% no número de obras fiscalizadas neste exercício, em relação ao exercício passado, o que supera os 20% de aumento sugeridos pela LDO/2002, consoante se pode observar no gráfico seguinte extraído da instrução acima transcrita.



IV - RELAÇÃO DE OBRAS OBJETO DOS LEVANTAMENTOS DE AUDITORIA

14. Os levantamentos de auditoria apresentaram a seguinte distribuição, por Unidade da Federação, explicitada pela Coordenadoria de Fiscalização deste Tribunal, que considero conveniente reproduzir:

LEVANTAMENTOS DE AUDITORIA POR UF

UNIDADE FEDERADA	nº de subtítulos	UNIDADE FEDERADA	nº de subtítulos
ACRE	5	PARAÍBA	9
ALAGOAS	14	PARANÁ	10
AMAPÁ	6	PERNAMBUCO	15
AMAZONAS	10	PIAUI	12
BAHIA	13	RIO DE JANEIRO	12
CEARÁ	14	RIO GRANDE DO NORTE	10
DISTRITO FEDERAL *	23	RIO GRANDE DO SUL	14
ESPÍRITO SANTO	11	RONDÔNIA	7
GOIÁS	15	RORAIMA	6
MARANHÃO	14	SANTA CATARINA	7
MATO GROSSO	9	SAO PAULO	14
MATO GROSSO DO SUL	5	SERGIPE	9
MINAS GERAIS	16	TOCANTINS	12
PARÁ	12		

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

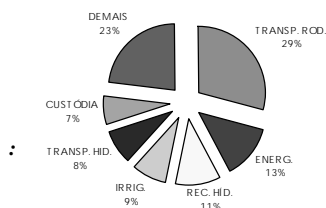
15. A repartição de programas de trabalho por unidade orçamentária pode ser observada conforme o quadro a seguir:

COMPOSIÇÃO DAS UOs NOS LEVANTAMENTOS DE AUDITORIA

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	Nº de Subtítulos	PARTICIPAÇÃO (304) %
DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTRADAS DE RODAGEM	86	28,29%
MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	41	13,49%
FUNDO PENITENCIÁRIO NACIONAL	22	7,24%
MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES	18	5,92%
DEPARTAMENTO NACIONAL DE OBRAS CONTRA AS SECAS	16	5,26%
COMPANHIA BRASILEIRA DE TRENS URBANOS	11	3,62%
CENTRAIS ELÉTRICAS DO NORTE DO BRASIL S.A.	9	2,96%
DEMAIS UNIDADES ORÇAMENTÁRIAS	101	33,22%
TOTAIS	304	100,00%

16. Conforme anotado na instrução da SECOB e revelado pelo gráfico reproduzido em seguida, o setor de transportes é o mais expressivo em quantidade de fiscalizações e em volume de recursos fiscalizados, alocados no Orçamento da União para este exercício. A função orçamentária transporte congrega quase metade das fiscalizações com 130 subtítulos orçamentários e R\$ 2,5 bilhões das respectivas dotações. Os subtítulos relativos à subfunção orçamentária transporte rodoviário representam 29% das fiscalizações e correspondem a R\$ 1,5 bilhão alocados no Orçamento Geral da União para 2001. O setor energia aparece em seguida, com cerca de R\$ 2 bilhões em termos de dotação orçamentária em 2001 para os subtítulos fiscalizados. A área de energia elétrica representa 88% dessas alocações, sendo 39 a quantidade de subtítulos fiscalizados pelo TCU em 2001.

GRÁFICO - DISTRIBUIÇÃO DE FISCALIZAÇÕES POR SUBFUNÇÃO ORÇAMENTÁRIA



V - CLASSIFICAÇÃO DAS OCORRÊNCIAS IDENTIFICADAS NOS LEVANTAMENTOS DE AUDITORIA E MODIFICAÇÕES NOS RELATÓRIOS DO FISCOBRAS

17. Anoto, ainda, que os achados obtidos por meio dos mencionados Levantamentos de Auditoria são classificados em “com indícios de”: “irregularidades graves”, “outras irregularidades” e “falhas e impropriedades”. Indícios de graves irregularidades são as ocorrências que ensejariam condenação ao pagamento de débito ou imputação de multa ao agente responsável, conforme prescreve a Lei nº 8.443/92. Foram classificadas como indícios de outras irregularidades as ocorrências de

menor gravidade, mas que demandam a determinação de medidas corretivas imediatas. Os indícios de falhas e impropriedades compreendem as outras verificações de natureza formal.

18. Devo ressaltar, também, que, além de identificar a ocorrência de irregularidades, passou-se, neste exercício, a realizar a classificação da irregularidade por tipo. Além disso, acrescentou-se campo que especifica o tipo de obra que foi fiscalizada. Foram inseridos, também, no Relatório do Fiscobras novos campos informativos que explicitam o número do contrato fiscalizado e permitem o fornecimento de informações adicionais pela equipe de fiscalização. Foram efetuadas, também, reformulações no “lay out” dos relatórios gerados e criados novos relatórios, entre os quais destaco o relatório sintético, que será enviado ao Congresso Nacional, com as principais informações sobre as obras. Merece destaque também o trabalho de treinamento efetuado pela SECOB que contribuiu para a melhoria da qualidade das informações apresentadas pelas Unidades Técnicas.

VI - RESULTADOS DOS LEVANTAMENTOS DE AUDITORIA

19. No presente exercício, 121 programas de trabalho acusaram indícios de irregularidades graves. Com indícios de outras irregularidades (excetuando as graves), foram identificados 89 programas de trabalho. Outros 94 programas não apresentaram falhas ou impropriedades de qualquer espécie pelas equipes que realizaram os levantamentos de auditoria. Tais conclusões foram extraídas dos levantamentos de auditoria contidos no Anexo II, que integra a subsequente Decisão. O Anexo I apresenta informações sintéticas sobre os levantamentos de auditoria de que trata o referido Anexo II.

INDÍCIOS LEVANTADOS	Nº de PTs	%
IRREGULARIDADES GRAVES	121	39,8%
OUTRAS IRREGULARIDADES/FALHAS	89	29,3%
SEM RESSALVAS	94	30,9%
TOTAL	304	100%

20. Anoto que os tipos mais freqüentes de irregularidades graves foram “celebração/administração irregular de contratos” e “irregularidades graves concernentes ao processo licitatório”. Os casos de “sub-rogação/subcontratação indevida”, de “inclusão de termo aditivo em valor superior ao permitido por lei” e de “contratação com dispensa indevida de licitação” foram os mais observados pelas equipes de auditoria em seus relatórios, entre aqueles tipos de irregularidade. Em seguida, apresento também quadro que revela incidência de irregularidades graves por Unidade Orçamentária.

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	Nº Fiscalizações	% (com I.G.)
FURNAS CENTRAIS ELETRICAS S. A.	7	57,1 %
DEPARTAMENTO NACIONAL DE OBRAS CONTRA AS SECAS	16	56,2 %
MINISTERIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	41	51,2 %
DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTRADAS DE RODAGEM	86	46,5 %
COMPANHIA HIDRO ELETRICA DO SAO FRANCISCO	7	42,8 %
COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DO VALE DO SAO FRANCISCO	5	40,0 %
MINISTERIO DOS TRANSPORTES	18	33,3 %
CENTRAIS ELETRICAS DO NORTE DO BRASIL S. A.	9	33,3 %
COMPANHIA BRASILEIRA DE TRENS URBANOS	11	27,2 %
FUNDO PENITENCIARIO NACIONAL	22	18,1 %
SEC. ESP. DESENV. URBANO	6	0,0 %

* Foram consideradas somente as unidades com, pelo menos, 5 subtitulos fiscalizados.

VII - OUTROS PROCESSOS DE FISCALIZAÇÃO REALIZADOS POR ESTE TRIBUNAL.

21.A LDO para 2002, por meio do § 4º do citado art. 83, incumbiu o Tribunal de enviar, também até o dia 30.09.00, “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”. Impôs, ainda, que tais informações fossem fornecidas com o mesmo nível de detalhamento de que trata o § 1º do mencionado art. 83 da LDO – 2002. Tais informações estão contidas no Anexo III, que fornece informações sobre as 22 obras relacionadas no subitem 25.2 da instrução acima transcrita.

VIII - ALOCAÇÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS: DECISÃO POLÍTICA

22.Conforme enunciei anteriormente, a não alocação de recursos orçamentários para obras em que tenham sido observadas graves irregularidades é uma das formas de controle preventivo mais eficazes. Cumpre ressaltar, porém, que o controle concomitante possui limitações a ele inerentes. Isso porque, em relação aos indícios de irregularidades detectados, não há tempo para que se estabeleça o contraditório com o gestor responsável. É possível, portanto, que tais indícios não se confirmem, após serem examinados os argumentos e ponderações apresentadas pelos gestores.

23.Ressalto que grande parte das informações coletadas por este Tribunal não foi objeto de deliberação por seus Colegiados. A despeito disso, em virtude da adoção de medidas para a antecipação do Plano de Obras neste exercício, foi possível a manifestação, na maioria dos casos, dos Relatores de cada um dos processos de auditoria. Relembro, a propósito, que o § 5º do art. 83 da LDO para 2002 estabelece que o TCU deverá remeter à Comissão de Orçamentos do Congresso Nacional dados que atualizem as informações enviadas. Dessa forma, deverá esta Corte municiar o Congresso Nacional com informações mais precisas concernentes ao desenrolar desses processos, à medida que forem evoluindo.

24. Deve-se levar em conta, também, o fato de que, a despeito da ocorrência de certa irregularidade grave, pode, ainda assim, ser conveniente, a critério do Congresso Nacional, a alocação de recursos orçamentários para um dado investimento. Imagine-se, por hipótese, que haja obra em que tenha ocorrido utilização de parte dos recursos a ela destinados em finalidade indevida. Nessa situação fictícia, o custo de desmobilização, resultante do estancamento do fluxo de recursos para a obra, pode ser de tal ordem que justifique a continuidade da alocação de recursos.

25. Considero, pois, que o processo decisório sobre a alocação ou não de recursos orçamentários deverá levar em consideração as especificidades de cada uma das obras em que foram encontrados indícios de irregularidades. Tal deliberação não compete ao TCU, mas ao próprio Congresso Nacional. A LDO para 2002, ao tratar dessa matéria, no § 7º de seu art. 83, admite sejam contemplados subtítulos relativos a obras com indícios de irregularidades graves informados pelo Tribunal, permanecendo a execução dos contratos, convênios, parcelas ou subtrechos em que foram identificados os indícios condicionada à adoção de medidas saneadoras pelo órgão responsável, sujeitas à prévia deliberação do Congresso Nacional e da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.

26. Vê-se, pois, que as informações colecionadas por este TCU possuem natureza informativa. São prognósticos de decisões que poderão vir a ser adotadas por esta Corte, tomados a partir de indícios de irregularidade coletados pelas Unidades Técnicas. Nesse sentido, também podem os enquadramentos propostos pelas Secretarias de Controle Externo para os achados de auditoria não coincidir com o juízo de valor que o Congresso Nacional delas venha extrair. É possível, por exemplo, que o Congresso Nacional considere que uma dada obra, cujos achados de auditoria foram catalogados como “*indícios de outras irregularidades*” – e não como “*indícios de irregularidades graves*” – autoriza restrição orçamentária.

27. Acrescento, por oportuno, que já se trava, no âmbito dessa Corte, discussão sobre a viabilidade de se passar fornecer informação adicional que auxilie o Congresso Nacional a decidir sobre a alocação de recursos orçamentários para uma determinada obra, quando se verificar a ocorrência de indício de irregularidade grave. Cogitou-se de inserir questão a ser respondida pelas equipes que realizam os levantamentos de auditoria, em que se posicionariam sobre a conveniência de que dada obra continuasse a receber recursos orçamentários a despeito de terem sido colhidos elementos que indicam a ocorrência de prováveis irregularidades de natureza grave. Considero, a esse respeito, que as interações dos servidores deste Tribunal com os técnicos da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional forneceram subsídios para que este Tribunal decida sobre a pertinência de se acrescentar informações dessa natureza, já a partir o exercício seguinte.

28. Certo é, porém, que a fiscalização das obras nos moldes que vem sendo efetuada por este Tribunal tem viabilizado um efetivo exercício do controle externo. Tal sistemática tem municiado o Congresso Nacional de informações relevantes para a votação do Orçamento da União e tem contribuído para evitar o desperdício dos escassos recursos públicos. Além disso, a metodologia utilizada na fiscalização das

obras acarreta benefícios indiretos, como a adoção de medidas corretivas pelos gestores e pelos agentes privados que executam as obras, de forma rápida, com vistas a evitar a paralisação das obras, diferentemente do processo convencional de fiscalização, em que se procurava postergar ao máximo as referidas medidas por meio de dilações de prazo e seguidas apresentações de recursos.

IX – AJUSTES FINAIS

29. Anoto, ainda, que a relação de obras de que trata o presente Voto, com as classificações em indícios de “*irregularidades graves*”, de “*outras irregularidades*” e de “*falhas formais*” pode ser modificada. Isso porque os processos que tratam desses programas de trabalho tramitam no Tribunal e podem vir a sofrer deliberação de seus colegiados que altere a posição preliminar apresentada pelas Unidades Técnicas. Dessa forma, em consonância com o que prescreve o § 5º do art. 83 da LDO para 2001, tão logo o Tribunal delibere sobre esses processos será o Congresso Nacional imediatamente comunicado. Registro, ainda, que as modificações resultantes de deliberações do TCU proferidas ainda nesta Sessão serão consideradas nos Anexos a esta Decisão. Entendo seja conveniente, também, que a Secob remeta a cada um dos Relatores posição atualizada e resumida dos processos referentes às fiscalizações de obras neste exercício de 2001.

X - CONTROLE INTERNO E ÓRGÃOS SETORIAIS DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

30. Ressalto, ainda, que o § 8º do art. 83 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2002 estipula que “*O Tribunal de Contas da União remeterá ao Congresso Nacional, em até quinze dias após sua constatação, informações referentes aos indícios de irregularidades graves identificados em procedimentos fiscalizatórios em contratos, convênios, parcelas ou subtrechos referentes a obras constantes do Orçamento de 2002 ...*”. Assim sendo e tendo em vista que, nos termos do inciso IV do art. 74 da Constituição Federal, compete ao Controle Interno apoiar o exercício do Controle Externo, considero pertinente a proposta da SECOB de que seja determinado à Secretaria Federal de Controle - SFC, do Ministério da Fazenda que encaminhe ao TCU informações sobre indícios de irregularidades em obras identificados por aquele órgão, no prazo de até 15 dias após a sua constatação.

31. Devo destacar, também, que conforme estipulado pelo § 6º do art. 8º da LDO para 2002, os órgãos Setoriais do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal estão obrigados a encaminhar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional informações sobre obras constantes da proposta orçamentária, com valor superior a R\$ 2.000.000,00. Revela-se, por isso, adequada a realização de determinação aos órgãos setoriais do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal o encaminhamento ao TCU de cópia desses demonstrativos, com intuito de manter atualizada o banco de dados deste Tribunal sobre obras públicas.

Ante o exposto, proponho que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao Plenário.

DECISÃO Nº 767/2001-TCU- PLENÁRIO¹

1. Processos nº TC 001.212/2001-5
2. Classe de Assunto: Administrativo
3. Interessado: Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional
4. Entidade: Tribunal de Contas da União
5. Relator: Auditor Benjamin Zymler
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: SECOB
8. DECISÃO: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

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 de Levantamentos de Auditoria, em meio digital, assim como da decisão que vier a ser proferida no presente caso, acompanhada do relatório e voto que a fundamentarem, em cumprimento ao art.83 da Lei nº 10.266, de 24 de julho de 2001, Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2002;

8.2 - encaminhar cópia dos mencionados documentos aos Presidentes do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, da Comissão de Fiscalização e Controle do Senado Federal, da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, e da Comissão Parlamentar de Inquérito - Obras Inacabadas;

8.3 - dar 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 2001 - LOA 2001, da existência de dotações orçamentárias em codificações distintas para subtítulos cuja descrição aponta para o mesmo objeto, fato que pode dificultar o controle de seus resultados de execução e as ações de fiscalização a cargo deste Tribunal;

8.4 - determinar à Secretaria Federal de Controle - SFC, do Ministério da Fazenda, com fulcro no art. 74 da Constituição Federal, e em consonância com o §8º do art. 83 da LDO para 2002, que encaminhe ao TCU informações sobre indícios de irregularidades em obras identificados por aquele órgão, no prazo de até 15 dias após a sua constatação;

8.5 – determinar aos órgãos setoriais do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal o encaminhamento ao TCU de cópia do demonstrativo previsto no § 6º do art. 8º da Lei nº 9.995, de 25 de julho de 2001, LDO/2002, no prazo de quinze dias;

8.6 - determinar à Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União que inicie os estudos sobre a Proposta Orçamentária da União para o exercício de 2002, contida no Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA 2002, dando seqüência aos trabalhos de planejamento e organização dos acompanhamentos e fiscalizações de obras com vistas à programação da fiscalização de 2002;

¹ Publicada no DOU de 28/09/2001.

8.7 - determinar à Setec que, com a 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 de 2002;

8.8 - determinar à Secretaria Geral das Sessões que priorize a alimentação, no sistema Radar, das informações concernentes aos processos de fiscalização de obras públicas;

8.9 – determinar à SEGECEX que encaminhe aos Relatores posição atualizada e resumida dos processos referentes às fiscalizações de obras públicas deste exercício de 2001, assim como aqueles processos “*de interesse*” relativo a cada obra;

8.10 - retirar a chancela de sigilo que recai sobre o presente feito, mantendo-se, no entanto, preservado o conteúdo das informações contidas nos Anexos a esta Decisão; e

8.11 - arquivar o presente processo.

9. Ata nº 35/2001 – Plenário

10. Data da Sessão: 19/09/2001 – Extraordinária de caráter reservado.

11. Especificação do *quorum*:

11.1 Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (Presidente), Marcos Vinícios Vilaça, Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler (Relator).

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
Presidente

BENJAMIN ZYMLER
Ministro-Relator