
**TCU - LEVANTAMENTOS DE AUDITORIA EM OBRAS PÚBLICAS
CONSTANTES DO ORÇAMENTO DA UNIÃO**
Administrativo

Ministro-Relator Benjamim Zymler

Grupo I - Classe VII - Plenário - Reservada

TC - 005.088/2000-2

Natureza: Administrativo

Entidade: Tribunal de Contas da União

Interessado: Coordenadoria de Fiscalização e Controle - COFIS

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. 86 da Lei de Diretrizes Orçamentárias - Lei nº 9.995, de 25 de julho de 2000. 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 4ª Diretoria Técnica, André Luiz Mendes, e do Sr. Secretário da Coordenadoria de Fiscalização e Controle, José Moacir Cardoso da Costa:

“Em seqüência aos trabalhos que vem realizando anualmente, desde 1997, mediante levantamentos de auditoria em obras públicas constantes dos Orçamentos Anuais da União, o Tribunal de Contas da União, neste exercício, ao deliberar na Sessão Extraordinária de caráter reservado de 24 de maio de 2000, na forma da Decisão nº 440/2000 - TCU - Plenário, 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 2000, nos termos do respectivo subitem 8.2, *in verbis*:

“8.2 - *aprovar o Plano Especial de Auditoria para o exercício de 2000, que contempla Levantamentos de Auditoria em obras públicas indicadas nos 189 Programas de Trabalho relacionadas no Anexo VI, constante dos autos e que passa a integrar a presente Decisão, a ser implementado pelas Secretarias de Controle Externo até o mês de julho do corrente exercício e cujos resultados deverão ser consolidados pela Coordenadoria de Fiscalização e Controle - COFIS, no período de 01 a 31 de agosto subsequente;*”

Na mesma assentada, o Plenário aprovou nova metodologia de seleção de obras públicas para fiscalização (já aplicada para este exercício), conforme seu item 8.1, “*in verbis*”:

“8.1 - aprovar nova metodologia de seleção de obras públicas a serem fiscalizadas por este Tribunal em atenção a demanda do Congresso Nacional, explicitada no item 8 da Proposta de Decisão que fundamenta a presente Decisão;”

A nova metodologia pode ser visualizada de acordo com o seguinte roteiro sintético das operações para seleção:

“ATIVIDADES NECESSÁRIAS À SELEÇÃO:

1 - Identificação, no projeto de lei dos orçamentos da União, dos projetos, a título de investimentos, com dotação igual ou superior ao limite definido na respectiva LDO para que a Secretaria de Orçamento Federal - SOF informe quais as obras constantes do orçamento da União;

2 - Exame visual dos títulos obtidos, de modo a eliminar os projetos que não tenham por objeto principal a execução de obras;

3 - Cruzamento dos projetos selecionados com o projeto de lei do Plano Plurianual de Investimentos, com vistas à identificação dos programas de trabalho a serem fiscalizados no período de vigência do PPA;

4 - Exame visual dos programas, com o objetivo de eliminar os programas que não se mostrem operacionalmente viáveis para a fiscalização, por não conterem ações relativas a obras públicas, ou porque a materialidade das ações inscritas não justificam a fiscalização;

5 - Cruzamento dos dados contidos no PPA com os projetos selecionados na LOA, de modo a identificar ações que não estivessem previstas no projeto de lei do exercício inicial da vigência do PPA;

6 - Verificação dos casos de exceção que demandam inclusão de projetos no rol de obras a serem fiscalizadas;

7 - Separação dos programas por tipo, com vistas a identificar os programas temáticos e as unidades responsáveis pela respectiva clientela;

8 - Indicação do rol de obras a serem fiscalizadas no primeiro exercício de execução do PPA e encaminhamento à apreciação do Plenário do TCU;

9 - Estabelecimento do cronograma de trabalho de elaboração de planos plurianuais de auditoria em obras públicas a serem propostos ao Plenário do Tribunal;

10 - Elaboração dos planos plurianuais de auditoria em obras públicas;

11 - Apresentação dos planos plurianuais de auditoria em obras públicas para apreciação do Plenário do TCU;

12 - Ajuste anual no plano plurianual de auditoria em obras públicas com vistas a inclusão, exclusão e reprogramação das auditorias programadas, em razão da ocorrência de eventos que demandem a realização de tais medidas.”

Portanto, a nova metodologia adotada utilizou, em síntese, dados relacionados na proposta do Plano Plurianual 2000-2003, confrontados, para realização das fiscalizações em 2000, com os dados do Projeto da Lei Orçamentária Anual da União

para o exercício de 2000 - PLOA 2000, repercutindo nos 189 programas selecionados. Os trabalhos de seleção realizados com base em informações de, ainda, projetos de lei, se deram pela necessária antecipação de programação com vistas a disponibilizar tempo suficiente à exequibilidade das fiscalizações. A antecipação dos trabalhos ocorre desde 1999, iniciando-se inclusive os trabalhos de campo antes mesmo da publicação da respectiva Lei de Diretrizes Orçamentárias. A LOA 2000, Lei nº 9.969, só veio a ser publicada em 11 de maio de 2000 e a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2001 - LDO 2001, Lei nº 9.995, em 25 de julho de 2000, enquanto que o Plano Plurianual - PPA 2000-2003, aprovado pela Lei nº 9.989, em 21 de julho de 2000. Essa antecipação gerou necessidade de posteriores ajustes nos trabalhos para adequar os resultados ao teor definitivo das normas em questão.

2. Por conta desses ajustes e, considerando ainda que houve duplicidade de registros de objetos de programas de trabalho na LOA 2000, os programas selecionados resultaram em 197 (cento e noventa e sete) códigos funcionais programáticos levados a efeitos para os Levantamentos de Auditoria em obras neste exercício.

3. Anualmente, desde 1997, as Leis de Diretrizes Orçamentárias determinam quais as informações sobre obras o TCU deve encaminhar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional - CMPOF para fins de apreciação das respectivas propostas orçamentárias da União. Neste ano, a LDO 2001, Lei nº 9.995, de 25 de julho de 2000, assim dispôs em seu artigo 86:

“Art. 86. 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 e da seguridade social, inclusive em meio magnético.

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

I - a classificação institucional, funcional e programática, atualizada conforme o constante na proposta 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;

VII - outros dados considerados relevantes pelo Tribunal.

§ 2º Quando não houver dotação consignada na proposta de lei orçamentária para a obra, o Tribunal poderá apresentar a classificação funcional e programática utilizada em exercícios anteriores, fazendo menção expressa ao fato.

§ 3º 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, acrescendo o número de obras em vinte por cento em relação ao exercício de 2000.

§ 4º A seleção das obras a serem fiscalizadas deve considerar, dentre outros fatores, o valor liquidado no exercício de 1999 e o fixado para 2000, 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 III anexo da Lei nº 9.969, de 2000, que não foram objeto de deliberação do Tribunal pela regularidade durante os doze meses anteriores à data da publicação desta Lei.

§ 5º 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.

§ 6º O Tribunal encaminhará à Comissão referida no caput , sempre que necessário, relatórios de atualização das informações fornecidas.

§ 7º A lei orçamentária anual poderá contemplar subtítulos relativos a obras com indícios de irregularidades graves informados pelo Tribunal, cujas execuções orçamentárias ficarão condicionadas à adoção de medidas saneadoras pelo órgão responsável, sujeitas à prévia deliberação do Congresso Nacional e da Comissão referida no caput .”

4. Para cumprimento do art. 86 da LDO 2001, §1º ao §4º, o TCU realizou 197 Levantamentos de Auditoria, conforme os relatórios anexos (Anexo II, Tomos I a VII), incrementando o universo de programas de trabalho fiscalizados em relação ao exercício anterior em 46%, superior portanto, ao dobro da meta sugerida no §3º do retrocitado artigo como expansão aos trabalhos de 1999.

Especificamente quanto ao §4º do artigo 86 da LDO, os Levantamentos de Auditoria contemplaram a totalidade das obras elencadas no Quadro III da LOA 2000, Lei n.º 9.969, de 11 de maio de 2000, comandado pelo seu artigo 5º, conforme transcrição “*in verbis*” e observadas no quadro a seguir:

“Art. 5º A despesa fixada à conta dos recursos previstos no presente Título, observada a programação constante do Detalhamento das Ações, em anexo, apresenta, por órgão, o desdobramento de que trata o Quadro II, em anexo a esta Lei.

§ 1º É vedada a execução orçamentária das dotações consignadas nos subtítulos constantes do Quadro III, em anexo, que integra esta Lei, relativos a obras e serviços cuja gestão apresenta indícios de irregularidades apontadas pelo Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 92, incisos I e II, da Lei nº 9.811, de 1999, até deliberação em contrário da Comissão Mista prevista no art. 166, § 1º, da Constituição Federal e do Congresso Nacional.”

Programas de Trabalho selecionados com base no Anexo III da LOA 2000

COD_FUNCIONAL	PROGRAMA DE TRABALHO	UO
02.061.0569.3732.0001	CONSTRUÇÃO DO EDIFÍCIO-ANEXO AO TRF DA 2A REGIÃO, NO RIO DE JANEIRO - RJ NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO	TRF - 2A. REGIAO
02.122.0571.3750.0001	CONSTRUÇÃO DO FÓRUM TRABALHISTA DA PRIMEIRA INSTÂNCIA DA CIDADE DE SÃO PAULO - SP NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO	TRT - 2A. REGIAO
14.421.0661.1844.0041	CONSTRUÇÃO, AMPLIAÇÃO, REFORMA E REAPARELHAMENTO DE ESTABELECIMENTOS PENAIS NO ESTADO DE SÃO PAULO	FUNPEN
18.544.0515.1851.0103	CONSTRUÇÃO E RECUPERAÇÃO DE OBRAS DE INFRA-ESTRUTURA HÍDRICA AÇUDE JENIPAPO NO ESTADO DO PIAUÍ	DNOCs
18.544.0515.1851.0115	CONSTRUÇÃO E RECUPERAÇÃO DE OBRAS DE INFRA-ESTRUTURA HÍDRICA BARRAGEM DO CASTANHAO NO ESTADO DO CEARÁ	DNOCs
18.544.0515.1851.0117	CONSTRUÇÃO E RECUPERAÇÃO DE OBRAS DE INFRA-ESTRUTURA HÍDRICA BARRAGEM SANTA CRUZ DO APODI NO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE	DNOCs
18.544.0515.1851.0123	CONSTRUÇÃO E RECUPERAÇÃO DE OBRAS DE INFRA-ESTRUTURA HÍDRICA ADUTORA DO OESTE NO ESTADO DE PERNAMBUCO	DNOCs
20.607.0379.1836.0009	CONSTRUÇÃO DE OBRAS DE INFRA-ESTRUTURA DE IRRIGAÇÃO DE USO COMUM NO ESTADO DE SERGIPE	CODEVASF
20.607.0379.1836.0025	CONSTRUÇÃO DE OBRAS DE INFRA-ESTRUTURA DE IRRIGAÇÃO DE USO COMUM PERÍMETRO DE IRRIGAÇÃO TABULEIRO DE SÃO BERNARDO NO ESTADO DO MARANHÃO	DNOCs
20.607.0379.1836.0029	CONSTRUÇÃO DE OBRAS DE INFRA-ESTRUTURA DE IRRIGAÇÃO DE USO COMUM PERÍMETRO DE IRRIGAÇÃO TABULEIROS LITORÂNEOS NO ESTADO DO PIAUÍ	DNOCs
20.607.0379.1836.0031	CONSTRUÇÃO DE OBRAS DE INFRA-ESTRUTURA DE IRRIGAÇÃO DE USO COMUM PERÍMETRO DE IRRIGAÇÃO PLATÔS DE GUADALUPE NO ESTADO DO PIAUÍ	DNOCs
20.607.0379.1836.0037	CONSTRUÇÃO DE OBRAS DE INFRA-ESTRUTURA DE IRRIGAÇÃO DE USO COMUM PERÍMETRO DE IRRIGAÇÃO TABULEIRO DE RUSSAS NO ESTADO DO CEARÁ	DNOCs
20.607.0379.1836.0039	CONSTRUÇÃO DE OBRAS DE INFRA-ESTRUTURA DE IRRIGAÇÃO DE USO COMUM PERÍMETRO DE IRRIGAÇÃO ARARAS NORTE NO ESTADO DO CEARÁ	DNOCs
20.607.0379.1836.0043	CONSTRUÇÃO DE OBRAS DE INFRA-ESTRUTURA DE IRRIGAÇÃO DE USO COMUM IRRIGAÇÃO EM SERRA TALHADA NO ESTADO DE PERNAMBUCO	DNOCs
20.607.0379.1836.0053	CONSTRUÇÃO DE OBRAS DE INFRA-ESTRUTURA DE IRRIGAÇÃO DE USO COMUM PROJETO SALANGÓ NO ESTADO DO MARANHÃO	M. INTEG. NAC.
20.607.0379.1836.0059	CONSTRUÇÃO DE OBRAS DE INFRA-ESTRUTURA DE IRRIGAÇÃO DE USO COMUM PROJETO JACARECICA NO ESTADO DE SERGIPE	M. INTEG. NAC.
20.607.0379.1856.0005	ESTUDOS PARA O APROVEITAMENTO HIDROAGRÍCOLA EM ÁREAS IRRIGÁVEIS NO ESTADO DA BAHIA	CODEVASF
26.782.0229.5703.0001	CONSTRUÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NO CORREDOR SÃO FRANCISCO BR-116/BA - EUCLIDES DA CUNHA - IBÓ	DNER
26.782.0229.5703.0005	CONSTRUÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NO CORREDOR SÃO FRANCISCO BR-135/MG - DIVISA ITACARAMBI - MANGA - MONTALVÂNIA	DNER
26.782.0230.5704.0009	CONSTRUÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NO CORREDOR LESTE BR-482/MG - CONSELHEIRO LAFAIETE - VIÇOSA - FERVEDOURO	DNER
26.782.0230.5704.0011	CONSTRUÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NO CORREDOR LESTE BR-484/ES - ITARANA - AFONSO CLAUDIO	DNER
26.782.0230.5725.0001	ADEQUAÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NO CORREDOR LESTE BR-040/MG - SANTOS DUMONT - RESSAQUINHA - BELO HORIZONTE - SETE LAGOAS	DNER
26.782.0230.5731.0003	ADEQUAÇÃO DE ANEL RODOVIÁRIO NO CORREDOR LESTE BR-393/116/RJ - EM VOLTA REDONDA	DNER
26.782.0230.5734.0001	ADEQUAÇÃO DE ACESSOS RODOVIÁRIOS NO CORREDOR LESTE BR-262/ES - EM VITÓRIA (SUL)	DNER
26.782.0230.5742.0001	DUPLICAÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NO CORREDOR LESTE BR-381/MG - DIVISA SP/MG - BELO HORIZONTE	DNER
26.782.0232.5706.0001	CONSTRUÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NO CORREDOR SUDOESTE BR-070/MT - CÁCERES - FRONTEIRA COM A BOLÍVIA	DNER
26.782.0235.5728.0001	ADEQUAÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NO CORREDOR NORDESTE BR-101/PE - PRAZERES - CABO	DNER
26.782.0236.5709.0001	CONSTRUÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NO CORREDOR OESTE-NORTE BR-163/PA - DIVISA MT/PA - SANTARÉM	DNER
26.782.0236.5709.0002	CONSTRUÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NO CORREDOR OESTE-NORTE BR-163/MT - SANTA HELENA - DIVISA MT/PA	DNER
26.782.0236.5709.0003	CONSTRUÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NO CORREDOR OESTE-NORTE BR-174/AM - DIVISA MT/AM - DIVISA AM/RR	DNER

Continuação...

COD_FUNCIONAL	PROGRAMA DE TRABALHO	UO
26.782.0236.5709.0011	CONSTRUÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NO CORREDOR OESTE-NORTE BR-421/RO - ARIQUEMES - GUAJARÁ-MIRIM - NOVA MAMORÉ	DNER
26.782.0236.5709.0013	CONSTRUÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NO CORREDOR OESTE-NORTE BR-429/RO - PRESIDENTE MEDICI - SÃO MIGUEL DO GUAPORÉ	DNER
26.782.0237.5710.0001	CONSTRUÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NO CORREDOR ARAGUAIA-TOCANTINS BR-070/GO - COCALZINHO - ITABERAÍ	DNER
26.782.0237.5710.0005	CONSTRUÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NO CORREDOR ARAGUAIA-TOCANTINS BR-158/PA - ENTRONCAMENTO BR-230 (ALTAMIRA) - DIVISA PA/MT	DNER
26.782.0237.5710.0006	CONSTRUÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NO CORREDOR ARAGUAIA-TOCANTINS BR-135/MA - TRECHO COLINAS - OROZIMBO	DNER
26.782.0237.5710.0008	CONSTRUÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NO CORREDOR ARAGUAIA-TOCANTINS BR-222/PA - CONSTRUÇÃO DO TRECHO D. ELISEU - ENTR. BR-158/PA	DNER
26.782.0237.5710.0013	CONSTRUÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NO CORREDOR ARAGUAIA-TOCANTINS BR-235/TO - DIVISA TO/MA - DIVISA TO/PA	DNER
26.782.0237.5730.0001	ADEQUAÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NO CORREDOR ARAGUAIA-TOCANTINS BR-060/GO/DF - ENTRONC. DF-290 - ENTRONC. BR-153/GO	DNER
26.782.0237.5772.0001	CONSTRUÇÃO DE CONTORNOS RODOVIÁRIOS NO CORREDOR ARAGUAIA-TOCANTINS BR-060/GO - EM GOLÂNIA (NOROESTE)	DNER
26.782.0238.5711.0005	CONSTRUÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NO CORREDOR FRONTEIRA-NORTE BR-317/AC - BRASILÉIA - ASSIS BRASIL	DNER
26.782.0238.5711.0007	CONSTRUÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NO CORREDOR FRONTEIRA-NORTE BR-364/AC - RIO BRANCO - CRUZEIRO DO SUL	DNER
26.782.0238.5715.0001	CONSTRUÇÃO DE ANEL RODOVIÁRIO NO CORREDOR FRONTEIRA-NORTE BR-364/AC - EM RIO BRANCO	DNER
26.783.0222.5754.0001	IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA DE TRENS URBANOS DE RECIFE DO METRO - TRECHO RECIFE - CAJUEIRO SECO COM MELHORAMENTOS NA LINHA SUL	CBTU
26.783.0222.5754.0003	IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA DE TRENS URBANOS DE RECIFE TRECHO TIP - TIMBI	CBTU
26.784.0230.0514.0001	DRAGAGEM NO PORTO DE VITÓRIA - ES NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO	MINISTERIO DOS TRANSPORTES
26.784.0230.0520.0001	CONSTRUÇÃO DO TERMINAL DE MINÉRIO, GUSA E PRODUTOS SIDERÚRGICOS - PORTO DE SEPETIBA (RJ) NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	MINISTERIO DOS TRANSPORTES
26.784.0231.0524.0001	CONSTRUÇÃO DE TERMINAL DE CONTEINERES - TECON 2 - NO PORTO DE SANTOS (SP) NO ESTADO DE SÃO PAULO	MINISTERIO DOS TRANSPORTES
26.784.0235.0496.0001	RECUPERAÇÃO E MELHORAMENTO DA INFRA-ESTRUTURA PORTUÁRIA - TERMINAL SALINEIRO DE AREIA BRANCA - RN NO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE	MINISTERIO DOS TRANSPORTES

5. Os 197 Levantamentos de Auditoria foram realizados pelas Secretarias de Controle Externo 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 PTs	UNIDADE FEDERADA	Nº PTs
ACRE	4	PARAÍBA	5
ALAGOAS	7	PARANÁ	5
AMAPÁ	3	PERNAMBUCO	10
AMAZONAS	6	PIAUI	8
BAHIA	15	RIO DE JANEIRO	10
CEARÁ	12	RIO GRANDE DO NORTE	6
DISTRITO FEDERAL*	11	RIO GRANDE DO SUL	5
ESPÍRITO SANTO	4	RONDÔNIA	7
GOLÁS	8	RORAIMA	4
MARANHÃO	8	SANTA CATARINA	6
MATO GROSSO	7	SAO PAULO	9
MATO GROSSO DO SUL	3	SERGIPE	7
MINAS GERAIS	16	TOCANTINS	5
PARÁ	6		

TOTAL: 197 PTs

* Os Levantamento de Auditoria no DF foram realizados pela 1ª, 3ª, 5ª e 7ª SECEX

Levantamentos de Auditoria por SECEX

SECRETARIA	Nº PTs	SECRETARIA	Nº PTs
SECEX 1	4	SECEX MT	7
SECEX 3	2	SECEX PA	6
SECEX 5	4	SECEX PB	5
SECEX 7	1	SECEX PE	10
SECEX AC	4	SECEX PI	8
SECEX AL	7	SECEX PR	5
SECEX AM	6	SECEX RJ	10
SECEX AP	3	SECEX RN	6
SECEX BA	15	SECEX RO	7
SECEX CE	12	SECEX RR	4
SECEX ES	4	SECEX RS	5
SECEX GO	8	SECEX SC	6
SECEX MA	8	SECEX SE	7
SECEX MG	16	SECEX SP	9
SECEX MS	3	SECEX TO	5

TOTAL: 197 PTs

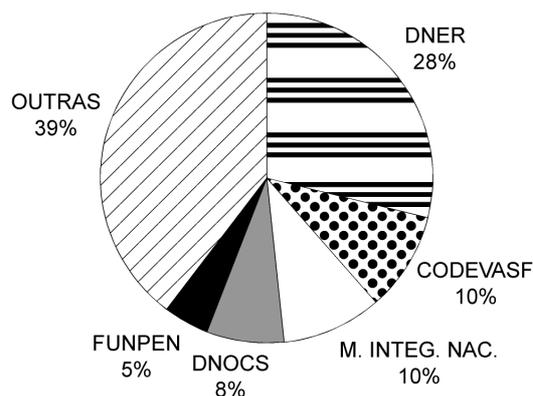
6. O perfil das obras fiscalizadas neste ano ficou diferenciado dos exercícios anteriores. Basicamente, contribuíram para esta mudança o aumento da participação das obras relativas a programas hídricos (açudes, barragens, adutoras e projetos de irrigação), que alcançou a quantidade de 53 programas de trabalho (26,9% do total), incrementados por força do aproveitamento das auditorias em projetos de irrigação deflagradas pelo comando da Decisão nº 703/2000 - TCU - Plenário, bem como a inclusão dos programas relativos ao Orçamento de Investimentos (36 programas de trabalho ou 18% do total). Porém, o DNER aparece novamente como principal Unidade Orçamentária em quantidade de obras fiscalizadas com os trechos rodoviários totalizando 57 programas de trabalho (28,9% do total). Apesar dessas concentrações, ao se separarem as cinco maiores Unidades Orçamentárias em número de PTs fiscalizados, observa-se que as UOs restantes respondem por 39% das fiscalizações, o que garante diversidade aos trabalhos efetuados.

A distribuição de programas de trabalho por Unidade Orçamentária pode ser observada conforme o quadro e o gráfico a seguir:

Composição das UOs nos Levantamentos de Auditoria

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	Nº de PT	PARTICIPAÇÃO (197)
DNER	57	28,93%
CODEVASF	19	9,64%
M. INTEG. NAC.	19	9,64%
DNOCS	15	7,61%
FUNPEN	9	4,57%
OUTRAS	78	39,59%

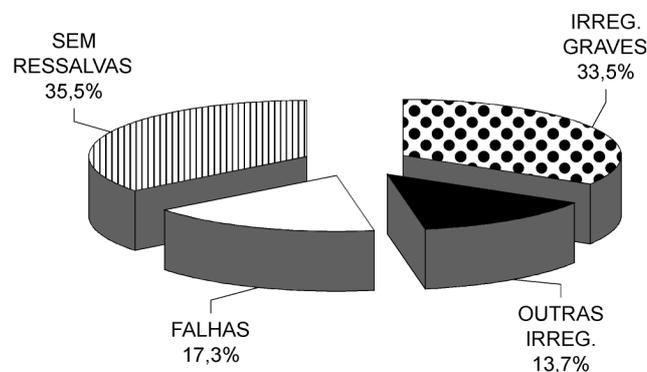
Composição das Unidades Orçamentárias nos Levantamentos de Auditoria



7. 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 proposta e/ou 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.

8. Os Levantamentos de Auditoria apontaram indícios de irregularidades graves em cerca de um terço dos PTs examinados. Quase a mesma quantidade de programas de trabalho não apresentou indicação de irregularidades ou falhas nesses trabalhos, enquanto que o terço restante das fiscalizações estão distribuídos entre PTs com indícios de outras irregularidades e com indícios de falhas ou impropriedades:

INDÍCIOS LEVANTADOS	Nº de PTs	%
IRREGULARIDADES GRAVES	66	33,5%
OUTRAS IRREGULARIDADES	27	13,7%
FALHAS/IMPROPRIEDADES	33	16,8%
SEM RESSALVAS	71	36,0%
TOTAL	197	100%



Assim, os programas de trabalho para os quais foram apontados indícios de irregularidades graves corresponderam a 66, os que foram classificados com indícios de outras irregularidades (excetuando as graves) somaram 27, os que tiveram apontamento apenas relativos a falhas ou impropriedades somaram 34 e os que não tiveram nenhuma ressalva apontada nesses Levantamentos de Auditoria totalizaram 70.

Comparando-se os percentuais de obras fiscalizadas que apresentaram indícios de irregularidades graves desde 1997, observa-se que nos últimos três exercícios essas quantidades têm se situado em torno de um terço das fiscalizações, conforme pode ser visto no quadro a seguir:

ANO	Nº DE OBRAS FISCALIZADAS	INDÍCIOS DE IRREG. GRAVES	%
1997	96	53*	*
1998	110	35	31,8%
1999	135	44	32,6%
2000	197	66	33,5%

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

Especificamente em relação às Unidades Orçamentárias que tiveram programas de trabalho apontados com indícios de irregularidades graves, a distribuição de nº de PTs fiscalizados e os que apresentaram tais indícios pode ser observada no quadro a seguir, destacando-se o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem com os maiores quantitativos para ambas distribuições.

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	Nº PT FISCALIZADOS	Nº PT C/ INDÍCIOS IRREG. GRAVE
CEPISA	3	3
CODESA	1	1
CODESP	2	1
CODEVASF	19	2
DNER	57	23
DNOCS	15	8
ELETRONORTE	8	2
EMBRATUR	2	2
FUNAPOL	4	1
FUNPEN	9	2
FURNAS	7	2
M. INTEG. NAC.	19	9
MINISTERIO DOS TRANSPORTES	8	3
MINISTERIO PUBLICO FEDERAL	1	1
TJDF	1	1
TRANSF. GDF - MIN. FAZENDA	1	1
TRF - 2A. REGIAO	1	1
TRT - 2A. REGIAO	1	1
VALEC	1	1
TOTAL	160	66

9. Deve se destacar que foram observadas, durante esses trabalhos, ocorrências de dotações orçamentárias em códigos funcionais distintos para o mesmo objeto indicado nos respectivos subtítulos da LOA 2000. A exemplo, o quadro a seguir mostra idênticos trechos rodoviários cujas dotações foram consignadas em códigos diferentes no mesmo orçamento, o que pode significar duplicidade de dotações para o mesmo objeto se não houver diferenciação física entre os objetos indicados pelos respectivos subtítulos (subtrechos rodoviários distintos, por exemplo).

CÓDIGO FUNCIONAL	DESCRIÇÃO (SUBTÍTULO)
26.782.0230.5704.0006	CONSTRUÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NO CORREDOR LESTE BR-265/MG - DIVISA RJ/MG - ILICÍNEA - DIVISA MG/SP
26.782.0230.5704.0013	CONSTRUÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NO CORREDOR LESTE BR-265/MG - ILICÍNEA - DIVISA MG/SP
26.782.0230.5704.0009	CONSTRUÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NO CORREDOR LESTE BR-482/MG - CONSELHEIRO LAFAIETE - VIÇOSA - FERVEDOURO
26.782.0230.5704.0024	CONSTRUÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NO CORREDOR LESTE BR-482/MG - CONSELHEIRO LAFAIETE (BR-040) - PIRANGA - FERVEDOURO
26.782.0233.5707.0008	CONSTRUÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NO CORREDOR MERCOSUL BR-282/SC - CONSTRUÇÃO DO TRECHO FLORIANÓPOLIS - DIVISA COM ARGENTINA
26.782.0233.5707.0015	CONSTRUÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NO CORREDOR MERCOSUL BR-282/SC - FLORIANÓPOLIS - DIVISA COM ARGENTINA

Tal procedimento está em desacordo com a LDO 2000, Lei nº 9.811 de 28 de julho de 1999, 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:

“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.

.....
Art. 5º 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. 7º 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.....”

10. Com vistas ao cumprimento do § 5º do art. 86 da LDO 2001, foi elaborado o Anexo III - Parte 1 que traz informações sobre indícios de irregularidades em obras públicas constantes de processos autuados no TCU, com o detalhamento de informações sobre a execução das respectivas obras. O nível de detalhamento de informações para o relatório de levantamento de processos é uma inovação da LDO - 2001, já que os dispositivos das leis de diretrizes orçamentárias anteriores não o exigiam. Tal tarefa exigiu um esforço adicional das Unidades Técnicas em complementar informações em tempo extra ao cronograma estipulado aos trabalhos. Cabe destacar que a seleção dos processos a serem informados observou o mesmo critério de materialidade utilizado para os Levantamentos de Auditoria.

De forma adicional, para os levantamentos de processos de obras com irregularidades graves, além daquelas selecionadas conforme descrito no parágrafo anterior, foi elaborada a Parte 2 para compor o Anexo III, apresentando informações de outras obras que, apesar de não possuírem a mesma materialidade que as classificariam como integrantes da Parte 1, puderam ser destacadas como outras obras de relevância.

Finalmente, completando o rol de informações sobre levantamentos de processos, a Parte 3 Anexo III apresenta as informações de obras consideradas relevantes que

possuíam indícios de irregularidades graves e cujos processos foram apreciados por esta Corte nos últimos doze meses.

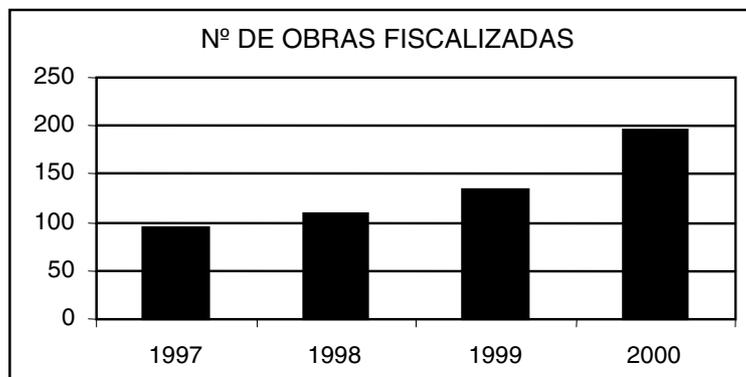
11. Desta forma, o Anexo III, mais do que dar atendimento ao §5º do art. 86 da LDO 2001, eleva o número de informações já processadas por este Tribunal a serem colocadas à disposição da Comissão Mista de Planos Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.

12. Em termos gerais, o trabalho atingiu os seus objetivos. Novamente foi utilizado o Sistema FISCOBRAS para o registro eletrônico das informações, tanto para os Levantamentos de Auditoria quanto para os levantamentos de processos. Como inovação neste ano, o FISCOBRAS apresentou a incorporação dos relatórios fotográficos ao permitir a inserção no sistema das fotografias digitalizadas das obras fiscalizadas.

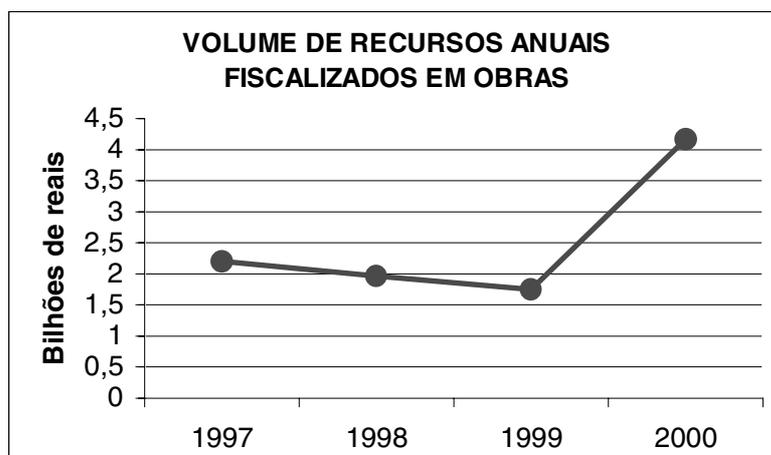
13. Apesar do alcance dos objetivos esperados, superando até mesmo as metas traçadas na LDO, vários problemas operacionais tiveram que ser superados para tanto. Com os trabalhos já em fase de finalização, a mudança do dispositivo da LDO relacionado ao levantamento de processos gerou necessidade de novas prospecções a fim de complementar as informações desse relatório, informações extras que tiveram que ser abrigadas na formatação original do relatório no sistema FISCOBRAS, pois não seria possível modificar o sistema sem comprometer o prazo final de entrega dos trabalhos, conforme se evidencia às fls. 120/123 destes autos. O armazenamento de fotos digitalizadas pelo sistema diminuiu sua performance, além de outros problemas técnicos que tiveram que ser contornados e chegaram a interromper sua utilização pelas Secretarias nos estados e o processo de impressão dos relatórios finais consolidados (um exemplo desses problemas pode ser verificado pelo documento inserido à fl. 132). Houve também a concorrência de demandas extraordinárias de informações sobre obras ocasionadas pela conjuntura atual que o tema “obras públicas” tem provocado no Congresso Nacional. Por fim, ficou evidenciada também a necessidade de reforçar o preparo das Unidades Técnicas para os trabalhos relacionados ao levantamento de informações e alimentação do sistema, haja vista a quantidade de dúvidas e inconsistências surgidas durante os trabalhos, considerando ser este o terceiro ano de utilização do FISCOBRAS.

14. A seqüência de trabalhos realizados nesse segmento nos exercícios de 1997, 1998 e 1999 permitem verificar o incremento proporcionado com os trabalhos deste ano, 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:

ANO	Nº DE OBRAS FISCALIZADAS	RECURSOS ANUAIS FISCALIZADOS (em R\$ bilhões)
1997	96	2,2
1998	110	1,97
1999	135	1,75
2000	197	4,29

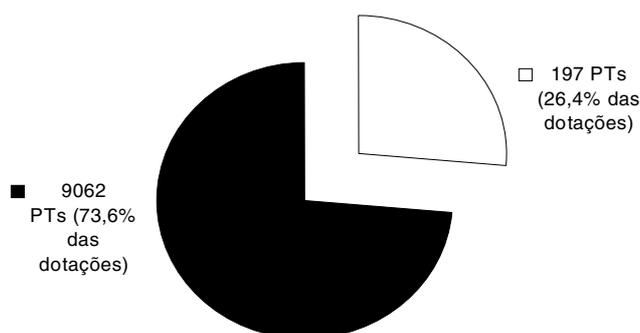


ANO	CRESCIMENTO ANUAL DAS FISCALIZAÇÕES EM OBRAS REALIZADAS PELO TCU
1998	15%
1999	23%
2000	46%



15. Os 197 programas de trabalho examinados em 2000 possuem, juntos, dotação aproximada de quatro bilhões de reais no Orçamento da União deste ano, o que corresponde, em termos de valor, a 26%, ou mais de um quarto da dotação total dos subtítulos da LOA 2000 constantes do “Grupo de Natureza de Despesa 4” - Investimento (mais de nove mil subtítulos, classificados como “projetos”, de onde são identificadas as obras, e cujas dotações somam em torno de 16,2 bilhões de reais). Tal indicador revela elevada significância material das obras fiscalizadas pelo TCU em 2000 em relação ao Orçamento do exercício.

LOA 2000 - DOTAÇÕES PARA



16. Este desempenho apresentado em 2000 é resultante da nova metodologia aplicada à seleção de programas de trabalho para fiscalização que, no entanto, está somente no início de sua implementação. A nova metodologia está incorporada em um planejamento plurianual das fiscalizações e no acompanhamento sistemático das obras fiscalizadas, possibilitando, a partir de agora, a organização dos trabalhos que serão apresentados em 2001 e, portanto, deve ter sua seqüência procedida logo a seguir à finalização dos relatórios de 2000.

17. Pela experiência verificada nestes trabalhos e pelas necessidades detectadas, a próxima etapa de implementação da nova metodologia enseja que se iniciem os estudos da nova Proposta Orçamentária da União para o exercício de 2001 (já disponível no Projeto de Lei Orçamentária Anual, encaminhando recentemente pelo Poder Executivo, a PLOA 2001), com vistas ao atendimento ao item 8.5 da Decisão nº 440/2000 - TCU - Plenário; que se reformule o sistema informatizado de dados FISCOBRAS para aperfeiçoamento e adequação à nova metodologia e; que se façam estudos para melhoria da padronização e orientação aos trabalhos de fiscalização em obras públicas.

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

- Anexo I - Contendo informações sintéticas 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 cópia dos relatórios eletrônicos produzidos pelas equipes de levantamentos de auditoria, efetuado em cumprimento ao art. 86 da Lei nº 9.995/00 - LDO/2001, e ao subitem 8.2 da Decisão nº 440/2000, estando dividido em sete Tomos, sendo os três primeiros sobre os levantamentos que apresentaram indícios de irregularidades graves, os dois seguintes sobre os levantamentos que apresentaram indícios de outras irregularidades e falhas e impropriedades e os dois últimos sobre os levantamentos que 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, estando dividido em três Tomos, sendo o primeiro referente aos processos selecionados para atendimento ao parágrafo 5º do art. 86 da Lei nº 9.995/2000 - LDO/2001, o segundo contendo informações sobre outros processos relevantes em tramitação no TCU, e o terceiro sobre os processos já apreciados pelo Tribunal.

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

I - seja autorizada a remessa à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional das informações constantes dos Anexos I, II e III, inclusive em meio magnético, assim como da decisão que vier a ser proferida no presente caso, acompanhada do relatório e voto que a fundamentarem, em cumprimento ao art. 86 da Lei nº 9.995, de 25 de julho de 2000, Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2001;

II - encaminhar cópia dos mencionados documentos aos Presidentes do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, da Comissão de Fiscalização e Controle do Senado Federal e da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados;

III - seja 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 2000 - LOA 2000, 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;

IV - quanto ao item anterior, também seja dado conhecimento à Secretaria de Orçamento Federal - SOF recomendando que, quando da apresentação das propostas orçamentária, atente para que não haja destinação de dotações em mais de uma codificação funcional programática para subtítulos que correspondam ao mesmo objeto e oriente os órgãos para que os subtítulos especifiquem a localização física integral ou parcial dos respectivos projetos ou atividades, em especial os relativos a trechos rodoviários, apontando os marcos em km indicativos do início e fim do trecho ou subtrecho tratado pelo respectivo código funcional programático;

V - seja autorizado à Coordenadoria de Fiscalização e Controle - COFIS:

a) iniciar os estudos sobre a Proposta Orçamentária da União para o exercício de 2001, contida no Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA 2001, dando seqüência aos trabalhos de planejamento e organização dos acompanhamentos e

fiscalizações de obras na forma prevista nos subitens 8.1 e 8.3 da Decisão 440/2000 - TCU - Plenário;

b) 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.

VI - seja determinado 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;

VII - seja arquivado o presente processo.”

É o Relatório.

PROPOSTA DE DECISÃO

I - CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Gostaria, em princípio, 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 Coordenadoria de Fiscalização e Controle- COFIS, Sr. José Moacir Cardoso da Costa, o Diretor da 1ª Diretoria Técnica, Sr. André Luiz Mendes, o Sr. Analista Marcelo Rocha do Amaral e o Assessor de Secretário, Sr. Carlos Sávio Rosa.

2. A sociedade brasileira tem exigido, de forma mais contundente, a melhoria da qualidade do gasto público. Acontecimentos recentes que foram amplamente abordados pelos meios de comunicação aguçaram a percepção do homem comum para questões relacionadas com o emprego dos recursos arrecadados pelo Estado. Tal sentimento revela amadurecimento da população, que passa a exigir aumento na efetividade das instituições responsáveis pelo controle da utilização desses recursos.

3. 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.

4. Compete a essas instituições incumbidas do exercício da atividade controladora buscar de forma incansável a excelência, a fim de oferecer resposta satisfatória ao legítimo anseio da população brasileira. O Tribunal de Contas da União é peça chave do Sistema de Controle. Como tal a despeito de limitações materiais, tem-se desincumbido de sua missão constitucional. Ressalto, a propósito, que possui cerca de 2.046 servidores, sendo 1.025 alocados na área fim, e, com esse reduzido quadro, aprecia contas de todos os responsáveis pela gestão de recursos públicos federais; realiza auditorias ditas de legalidade e operacionais; examina denúncias e representações; aprecia atos de admissão e de concessão, na área de pesso-

al, além de inúmeras outras atribuições que vêm sendo criadas pela legislação infraconstitucional. Vale registrar que no exercício de 1999, foram julgados 9.779 processos, distribuídos nas seguintes categorias:

Processos Julgados ou Apreciados em 1999

CLASSE DE ASSUNTO

Levantamentos, inspeções e auditorias	459
Tomadas e prestações de contas anuais	1.830
Tomadas de contas especiais	2.028
Admissões de pessoal	1.759
Aposentadorias	1.373
Pensões civis	588
Pensões militares	280
Reformas	19
Consultas	22
Denúncias	116
Recursos	499
Representações	418
Administrativos	178
Solicitações do Congresso Nacional	38
Outros assuntos	172
TOTAL	9.779

5. Há tempos, 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. Certo é, porém, que há muito o que ser feito para reduzir a patamares mínimos o desperdício de recursos públicos. 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

6. Um dos mecanismos preventivos da ocorrência de dano ao erário - provavelmente o mais eficaz de todos - é a restrição orçamentária, que impede o processamento das diversas fases 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.

7. 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 e 1999, 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.

8. 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 realizou estudos visando à criação de nova metodologia para seleção de obras a serem auditadas, que foi destacada no Relatório que antecede a presente Proposta de Decisão. 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. Exatamente porque essa nova sistemática de escolha das obras a serem auditadas permite avaliação da compatibilidade entre as ações desenvolvidas em cada exercício e as prioridades contempladas no Plano Plurianual.

9. O Tribunal, nessa busca pela melhoria da qualidade de seu trabalho, pretende fornecer, já nesta oportunidade, informações ao Congresso Nacional ainda mais abrangentes e detalhadas.

10. A nova metodologia aprovada pelo Tribunal apresenta os seguintes traços característicos:

- favorece a implementação de auditorias de caráter temático, pois permitirá a visualização da ocorrência de ações de mesma natureza, com concentração de auditorias em determinados tipos de projetos em certo exercício. A escolha de determinado padrão de obra viabilizará a confecção de procedimentos de auditoria específicos e autorizará a realização de comparações entre os empreendimentos selecionados;

- privilegia o acompanhamento das obras mais relevantes para o governo federal, visto que tais empreendimentos são ordinariamente inscritos nos planos plurianuais;

- permite verificar a compatibilidade entre as ações contidas no plano plurianual e os projetos inseridos nas leis orçamentárias anuais;

- alarga o espectro de obras auditadas pelo Tribunal, na medida em que passa a inserir obras constantes do Orçamento de Investimento das Empresas Estatais;

- introduz maior racionalidade na utilização dos recursos humanos das Unidades Técnicas do TCU, uma vez que não haverá obrigatoriedade de que os respec-

tivos levantamentos de auditoria se iniciem e sejam concluídos em período exíguo. As Secretarias do Tribunal têm realizado os levantamentos de auditoria nos meses de junho e julho de cada exercício;

- permite ao Tribunal atuar de maneira mais eficaz, em relação à sistemática até então vigente, na identificação de indícios de irregularidade em obras realizadas com recursos federais. Isso porque competia às Secretarias de Controle Externo a execução dos trabalhos externos de auditoria no mês de junho de cada exercício. Ocorre, porém, que cada obra possui período mais propício para ser auditada, que não coincidia, em regra, com o período que compreende os meses citados. A sistemática proposta confere maior margem de manobra às Unidades Técnicas, que se programarão para atuar nos momentos mais adequados.

III -LEVANTAMENTO DE AUDITORIA PARA SUBSIDIAR O CONGRESSO NA APRECIÇÃO DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA DO EXERCÍCIO DE 2001

11. Com vistas a atender à esperada demanda que viria a ser imposta pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, somente promulgada em 25/07/00, o TCU, em 24/05/00, por meio da citada Decisão nº 440/00 - TCU -Plenário selecionou, inicialmente, 189 ações, com materialidade superior a R\$ 2.000.000,00, para serem fiscalizadas no presente exercício, que consumirão recursos da ordem de R\$ 8.672.438.996,58, ao longo dos exercícios de vigência do PPA. Importa ressaltar que, entre as 189 ações selecionadas para execução no presente exercício, incluem-se 34 auditorias em projetos de irrigação já inseridas no plano semestral de auditorias do 1º semestre deste exercício, em atenção ao que estipulou deste Tribunal, por meio da Decisão nº 703/99 - TCU - Plenário. Além disso, foram incluídas, também 49 obras que integram o Quadro III da LOA/2000. Tal Quadro relaciona as obras que estão com a execução orçamentária paralisada, até deliberação em contrário da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.

IV - A LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS PARA O EXERCÍCIO DE 2001 - LEI Nº 9.995, DE 25 DE JULHO DE 2000

IV.1 ADAPTAÇÕES DOS LEVANTAMENTOS DE AUDITORIAS PARA SUBSIDIAR A AVALIAÇÃO PELO CONGRESSO NACIONAL DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2001

12. A Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2001 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. 86, 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 e da seguridade social, 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 o constante na proposta 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;

VII - outros dados considerados relevantes pelo Tribunal.”

13. A LDO impôs também ao Tribunal, por meio do parágrafo 3º do mesmo artigo, 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.

14. Em relação às obras selecionadas para serem submetidas a procedimento fiscalizatório específico, exigiu-se fossem levados em conta critérios de materialidade (parágrafo 4º do art. 86). Estipulou-se, também, fossem considerados “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 III anexo da Lei nº 9.969, de 2000, que não foram objeto de deliberação do Tribunal pela regularidade durante os doze meses anteriores à data da publicação desta Lei.”

IV.2 - RELAÇÃO DE OBRAS OBJETO DOS LEVANTAMENTOS DE AUDITORIA

15. Em razão de haver o TCU se antecipado à entrada em vigor da LDO para 2001, houve necessidade de que se promovesse pequeno ajuste na programação original - conforme mencionei acima, haviam sido selecionados 189 programas de trabalho a serem fiscalizados. Tal reformulação resultou em número final de 197 programas. Anoto, a propósito, que, no exercício passado, haviam sido objeto de levantamentos de auditoria para a finalidade de que ora se trata 135 obras. Houve, portanto, aumento neste exercício de 46% nos trabalhos de fiscalização, em comparação com o ano passado. Com isso, ficou superada a meta sugerida pelo referido § 3º do art. 86 da LDO para 2001.

16. 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 PTs	UNIDADE FEDERADA	Nº PTs
ACRE	4	PARAÍBA	5
ALAGOAS	7	PARANÁ	5
AMAPÁ	3	PERNAMBUCO	10
AMAZONAS	6	PIAUÍ	8
BAHIA	15	RIO DE JANEIRO	10
CEARÁ	12	RIO GRANDE DO NORTE	6
DISTRITO FEDERAL *	11	RIO GRANDE DO SUL	5
ESPÍRITO SANTO	4	RONDÔNIA	7
GOIÁS	8	RORAIMA	4
MARANHÃO	8	SANTA CATARINA	6
MATO GROSSO	7	SAO PAULO	9
MATO GROSSO DO SUL	3	SERGIPE	7
MINAS GERAIS	16	TOCANTINS	5
PARÁ	6		

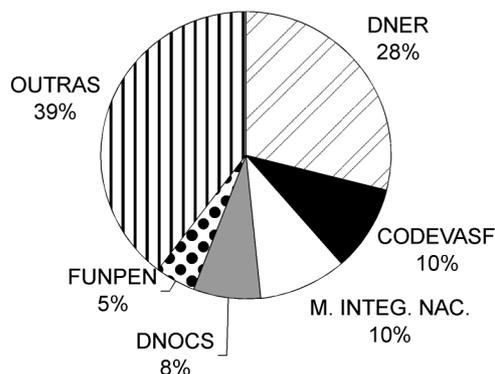
17. Convém ressaltar, também, que houve aumento da participação das obras hídricas (açudes, barragens, adutoras e projetos de irrigação), que totalizaram 53 programas de trabalho (26,9% do total). Foram incluídos, também, 36 programas constantes do Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais (18% do total). O Departamento Nacional de Estradas de Rodagem - DNER aparece novamente como principal Unidade Orçamentária em quantidade de obras fiscalizadas, com total de 57 trechos rodoviários fiscalizados (28,9% do total). Os restantes programas de trabalho fiscalizados distribuem-se entre as demais unidades orçamentárias da União.

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

Composição das UOs nos Levantamentos de Auditoria

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	Nº de PT	PARTICIPAÇÃO (197)
DNER	57	28,93%
CODEVASF	19	9,64%
M. INTEG. NAC.	19	9,64%
DNOCS	15	7,61%
FUNPEN	9	4,57%
OUTRAS	78	39,59%

Composição das Unidades Orçamentárias nos Levantamentos de Auditoria



19. 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.

INDÍCIOS LEVANTADOS	Nº de PTs	%
IRREGULARIDADES GRAVES	66	33,5%
OUTRAS IRREGULARIDADES	27	13,7%
FALHAS/IMPROPRIEDADES	33	16,8%
SEM RESSALVAS	71	36,0%
TOTAL	197	100%

20. Dessa forma, 66 programas de trabalho acusaram indícios de irregularidades graves. Com indícios de outras irregularidades (excetuando as graves), foram identificados 27 programas de trabalho. Outros 34 programas apresentaram apenas falhas ou impropriedades e 70 não foram objeto de ressalva 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.

IV.3 -OUTROS PROCESSOS DE FISCALIZAÇÃO REALIZADOS POR ESTE TRIBUNAL.

21. A LDO para 2001, por meio do § 5º do citado art. 86, 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, de forma inovadora, que tais informações fossem fornecidas com o mesmo nível de detalhamento de que trata o § 1º do mencionado art. 86 da LDO - 2001. As LDOs exigiam apenas fossem indicadas as obras com seus respectivos códigos funcionais programáticos para as quais houvesse processos autuados com indícios de irregularidades graves.

22. Com intuito de atender a essa nova exigência da LDO -2001, as diversas Unidades Técnicas do TCU realizaram inspeções e diligências, em curto período de tempo. Como Resultado, foi elaborado o Anexo III - Parte 1, que contém informações sobre indícios de irregularidades em 64 obras constantes de processos que tramitam no TCU, com o nível de detalhamento exigido pela LDO . Ressalto, por oportuno, que a seleção de processos a serem informados observou o mesmo critério de materialidade utilizado para os Levantamentos de Auditoria. Observo, a respeito desse conjunto de obras, que 30 delas sofreram levantamentos de auditoria específicos. Nesses casos, foram feitas remissões aos números dos processos - TC's - de levantamentos de auditoria, que integram o Anexo II a subsequente Decisão, onde podem ser encontradas as informações de que trata o § 1º do art. 86 da LDO para 2001.

23. Adicionalmente, foi elaborada a Parte 2 do Anexo III, que contém informações sobre obras que, a despeito de não atenderem ao critério de materialidade anteriormente mencionado, foram consideradas relevantes. Considerou-se, por diversas razões, que as ocorrências verificadas nesses processos poderiam ser consideradas úteis ao Congresso. Em relação a tais obras estão sendo fornecidas apenas informações básicas. Ao final, a título de completção sobre levantamentos de processos em tramitação no Tribunal, foi elaborada a Parte 3 do Anexo III, que apresenta as informações de 40 obras consideradas importantes, em que foram detectados indícios de irregularidades graves e cujos processos foram apreciados por esta Corte nos últimos doze meses, sendo que 10 delas sofreram levantamentos de auditoria específicos. Em síntese: o Anexo III contém informações que superam a exigência estabelecida no §5º do art. 86 da LDO 2001, visto que a parte I desse Anexo atende a esse comando legal.

24. Ressalto que os 197 programas de trabalho que foram objeto de levantamentos de auditoria apresentam dotação de cerca de quatro bilhões de reais no Orçamento da União deste ano, o que representa 26,4% da dotação total dos subtítulos Investimento, que é de 16,2 bilhões de reais. Na verdade o montante de recursos auditados é maior ainda, pois além desses levantamentos de auditoria, estão sendo fornecidas informações sobre outros processos que tramitam neste Tribunal e que integram o mencionado Anexo III. Veja-se, pois, que os programas de trabalho fiscalizados apresentam elevada materialidade, em relação ao Orçamento de 2000.

IV.4 - ALOCAÇÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS : DECISÃO POLÍTICA

25. 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.

26. Relembro, a propósito, que a maior parte das informações coletadas por este Tribunal não foi objeto de deliberação por seus Colegiados, nem mesmo se submeteram ao crivo inicial dos Ministros Relatores de cada um dos respectivos processos. É de ressaltar, nesse sentido, que o § 6º do art. 86 da LDO para 2001 estabelece que o TCU devesse 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.

27. Há de ser considerado 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.

28. 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 ao tratar dessa matéria, no § 7º de seu art. 86, admite sejam “contemplados subtítulos relativos a obras com indícios de irregularidades graves informados pelo Tribunal, cujas execuções orçamentárias ficarão condicionadas à adoção de medidas saneadoras pelo órgão responsável, sujeitas à prévia deliberação do Congresso Nacional e da Comissão referida no *caput*”.

29. Verifica-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.

V - AJUSTES FINAIS

30. 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 § 6º do art. 86 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.

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

DECISÃO Nº 790/2000 - TCU - PLENÁRIO¹

1. Processo: TC- 005.088/2000-2
2. Classe de Assunto: Administrativo
3. Interessado: Coordenadoria de Fiscalização e Controle - COFIS
4. Entidade: Tribunal de Contas da União
5. Relator: Auditor Benjamin Zymler
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: COFIS
8. DECISÃO: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator,

DECIDE:

8.1. remeter à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional as informações constantes dos Anexos I, II e III, inclusive em meio magnético, assim como esta Decisão, acompanhada do Relatório e Proposta de Decisão que a fundamentaram, em cumprimento ao art. 86 da Lei nº 9.995, de 25 de julho de 2000, Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2001;

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

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 2000 - LOA 2000, da existência de dotações orçamentárias em codificações distintas para subtítulos cujas descrições apontam para o mesmo objeto, fato que pode dificultar o controle de resultados de execução e as ações de fiscalização a cargo deste Tribunal;

8.4. recomendar à Secretaria de Orçamento Federal - SOF que, quando da apresentação das proposta orçamentária, atente para que não haja destinação de dotações em mais de uma codificação funcional programática para subtítulos que correspondam ao

¹ Publicada no DOU de 19/10/2000.

mesmo objeto e oriente os órgãos para que subtítulos especifiquem a localização física integral ou parcial dos respectivos projetos ou atividades, em especial os relativos a trechos rodoviários, apontando os marcos em km indicativos do início e fim do trecho ou subtrecho tratado pelo respectivo código funcional programático;

8.5. seja autorizado à Coordenadoria de Fiscalização e Controle - COFIS:

8.5.1. iniciar os estudos sobre a Proposta Orçamentária da União para o exercício de 2001, contida no Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA 2001, dando seqüência aos trabalhos de planejamento e organização dos acompanhamentos e fiscalizações de obras na forma prevista nos subitens 8.1 e 8.3 da Decisão 440/2000 - TCU - Plenário;

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;

8.6. determinar à SEGECEX que oriente as Unidades Técnicas a acompanhar os julgamentos de processos que afetem as posições iniciais informadas ao Congresso Nacional (Anexos I, II e III);

8.7. determinar a publicação desta Decisão, do Relatório e da Proposta de Decisão que a fundamentaram, e do Anexo I do TC-005.088/2000-2, na Ata da Sessão Ordinária hoje realizada;

8.8. arquivar o presente processo.

9. Ata nº 38/2000 - Plenário

10. Data da Sessão: 27/09/2000 - Extraordinária de caráter reservado.

11. Especificação do *quorum*:

11.1. Ministros Presentes: Iram Saraiva (Presidente), Adhemar Paladini Ghisi, Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça, Humberto Guimarães Souto, Bento José Bugarin, Valmir Campelo, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues e o Ministro-Substituto José Antonio Barreto de Macedo.

IRAM SARAIVA
Presidente

BENJAMIN ZYMLER
Ministro-Relator