



RELATÓRIO DO COMITÊ DE AVALIAÇÃO DAS INFORMAÇÕES ENVIADAS PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

1. INTRODUÇÃO

O presente Relatório atende o disposto no §3º do art. 11 da Resolução nº 1, de 2001-CN, que “*dispõe sobre a comissão mista permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição e sobre a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo*”.¹

2. EVOLUÇÃO HISTÓRICA E QUESTÕES LEGAIS E INSTITUCIONAIS

Foi por ocasião do exame do Projeto de Lei que encaminhou a proposta do Poder Executivo da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 1996 que, pela primeira vez, o Congresso Nacional incorporou no exame do projeto de LOA a questão das obras sobre cuja gestão pesasse indícios de irregularidades. Desse debate surgiu o raciocínio de que se havia obras em cuja gestão estavam sendo apontadas irregularidades, era o caso de serem obtidos os dados sobre elas existentes no Tribunal de Contas da União - TCU e submetê-las a um exame especial, sobre a conveniência de manter-se ou não suas dotações orçamentárias.

Um dos enfoques necessários sobre a questão diz respeito à distinção entre os papéis desempenhados pelo Congresso Nacional e pelo Tribunal de Contas da União. A função típica do TCU situa-se no âmbito da responsabilização e do julgamento dos respectivos atos. Ao Congresso Nacional, correspondente a decisão de alocar ou não recursos a obras com indícios de irregularidades graves.

Por isso mesmo, como legítimo representante do conjunto da sociedade, o Congresso Nacional é o único agente político, a única instituição que tem o poder/dever de decidir se os interesses do conjunto da sociedade estarão melhor protegidos com a continuidade da alocação de recursos ou com a paralisação provisória ou definitiva da obra, independentemente das providências corretivas das irregularidades identificadas.

¹ Resolução nº 1, de 2001-CN - “Art. 11. Serão constituídos até cinco comitês, sob a coordenação do Relator-Geral, com o mínimo de três e o máximo de sete integrantes cada, para apoio aos Relatores-Setoriais e ao Relator-Geral do projeto de lei orçamentária. § 1º Serão constituídos, pelo menos, os seguintes comitês: I – Comitê de Avaliação da Receita Orçamentária; II – Comitê de Avaliação das Emendas; III – Comitê de Avaliação das Informações enviadas pelo Tribunal de Contas da União. § 2º Cada comitê terá sua atribuição e número de membros fixados em ato da Comissão, sendo seus membros designados pelo Relator-Geral. § 3º As conclusões e recomendações dos comitês estarão previamente disponíveis na Comissão e subsidiarão os Relatores-Setoriais e o Relator-Geral, sendo parte integrante do relatório final.”



A partir da apreciação da LOA/2001, constatou-se que, sobretudo em obras de maior porte, como ocorre em construção de rodovias, são firmados diversos contratos ou convênios, os quais correspondem a objetos menores que o subtítulo aprovado no orçamento. As irregularidades podem, desta forma, ser localizadas especificamente nesses contratos, sem impedir a execução daqueles em que não foram verificados vícios.

Colimando evidenciar tal localização das irregularidades, estabeleceu a LDO/2001 que o TCU encaminhasse, em conjunto com os indícios de irregularidades, os contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos em que as irregularidades foram identificadas, de modo a subsidiar os trabalhos do Congresso Nacional. Aludido dispositivo foi novamente incluído na LDO/2002 e na LDO/2003, sendo cumprido pelo TCU.

A LOA/2002 trouxe, no seu Quadro VII anexo, a relação dos contratos, convênios e subtrechos em que foram identificados indícios de irregularidades graves. Ao mesmo tempo, o art. 12 daquela lei determinou a vedação da execução de tais contratos, até a apresentação de medidas saneadoras das irregularidades perante o TCU, que seriam posteriormente apreciadas pelo Congresso Nacional.

A LDO/2003² inovou a respeito da sistemática de liberação a ser utilizada no próximo exercício, determinando que o TCU se pronunciasse conclusivamente sobre a possibilidade de continuação das obras e a existência de risco de dano ao erário, em caso de continuidade. Tais medidas são submetidas a um Relator designado pelo Presidente da Comissão Mista de Orçamentos, que encarrega-se de elaborar parecer sobre a possibilidade de liberar a execução e encaminhá-lo ao Plenário daquela Comissão. Uma vez aprovada, a liberação na CMO terá caráter terminativo, cabendo apenas recurso ao Plenário do Congresso Nacional, assinado por 10% dos representantes de cada Casa na Comissão.

Mediante a apresentação de projeto de decreto legislativo ao Plenário do Congresso Nacional, a CMO tem competência para suspender a execução de obras em que forem identificados indícios de irregularidades graves ao longo do exercício. Nesse caso, o acompanhamento mais direto da obra impede o desperdício de recursos públicos que ocorreria, caso a suspensão fosse determinada apenas no exercício seguinte.

É importante ressaltar que a paralisação preventiva das obras tem por fim evitar que as eventuais irregularidades graves que as maculam causem danos ao erário, devendo sempre ser sopesado, sob o ângulo da proporcionalidade/razoabilidade, a necessidade de continuação da obra ou a sua paralisação. Assim, não é justo imputar ao TCU ou ao Congresso Nacional a paralisação das obras, pois as irregularidades decorreram da má-gestão das mesmas, como declarou o eminente Ministro Ubiratan Aguiar em recente

² LDO/2003, Art. 86 ... “§ 5º As exclusões ou inclusões dos subtítulos, contratos, convênios, parcelas ou subtrechos no rol em anexo à lei orçamentária, observarão decreto legislativo, elaborado com base nas informações prestadas pelo Tribunal de Contas da União, que nelas emitirá parecer conclusivo a respeito do saneamento dos indícios de irregularidades graves apontados de forma a subsidiar a decisão da Comissão Mista de que trata o *caput* e do Congresso Nacional.

§ 6º A decisão da Comissão Mista de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição, com base em pronunciamento conclusivo do Tribunal de Contas da União, que reconheça o saneamento dos indícios de irregularidades apontados, terá caráter terminativo, salvo recurso ao Plenário do Congresso Nacional, assinado por 0,1 (um décimo) dos representantes de cada Casa.”



Voto proferido na Corte de Contas:

“... É bom que se frise que a responsabilidade pela paralisação de tais obras não é deste Tribunal, mas de todos aqueles que, ao arrepio da lei, por má-fé ou pura ignorância, iniciam e dão prosseguimento a procedimentos eivados de vícios. A responsabilidade pela paralisação das obras é daqueles que ignoram a lei, ou, de outra forma, daqueles que simulando não ignorá-la lhe emprestam interpretação casuística, contrária à finalidade perseguida pela norma.”³

3. ABRANGÊNCIA E CRITÉRIO DE SELEÇÃO UTILIZADOS PELO TCU EM 2003

Para atender ao comando legal, o TCU encaminhou, em setembro do corrente ano, informações resultantes de auditorias em obras públicas e processos em tramitação naquela Corte de Contas ao Congresso Nacional. Conforme ocorreu em leis orçamentárias anteriores, apenas os indícios de irregularidades graves constatados acarretam a sustação da execução de acordos, contratos ou convênios, bem como de todo o subtítulo, quando tais indícios se referirem ao empreendimento como um todo, até o saneamento ou a evidenciação de improcedência dos indícios constatados.⁴

As auditorias do TCU foram realizadas no primeiro semestre do corrente ano, abrangendo 435 obras. Considerando-se a ordem de gravidade, pode-se verificar a distribuição dos indícios no quadro a seguir:

Indícios	Quantidade de obras
Irregularidades Graves	167
Outras irregularidades	50
Falhas e Improriedades	56
Sem ressalvas	162

Vale frisar que a inclusão da obra em um dos grupos indica que a mesma não possui indícios mais graves do que os daquele grupo, porém não impede que haja indícios menos graves. Os critérios para a seleção das obras a serem fiscalizadas constam da LDO/2003, em seu art. 87, §§ 2º e 3º.⁵ Cabe ressaltar que, dentre as obras fiscalizadas

³ Decisão nº 574/2002, proferida na Sessão Ordinária de 29/05/2002.

⁴ LDO/2003, caput do: “Art. 87. O Tribunal de Contas da União enviará à Comissão Mista de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição, até 30 (trinta) dias após o encaminhamento da proposta orçamentária pelo Poder Executivo, informações recentes sobre a execução físico-financeira das obras constantes dos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento, inclusive na forma de banco de dados”

⁵ LDO/2003, art. 87: “§ 2º A seleção das obras a serem fiscalizadas deve considerar, dentre outros fatores, o valor liquidado no exercício de 2001 e o fixado para 2002, a regionalização do gasto e o histórico de irregularidades pendentes obtidos a partir de fiscalizações anteriores do Tribunal, devendo dela fazer parte todas as obras



pelo TCU, algumas não receberam dotação orçamentária em 2002. No entanto, foram objeto de fiscalização, tendo em vista a possibilidade de receberem recursos na LOA/2003.

4. ATUALIZAÇÃO DAS INFORMAÇÕES PELO TCU

O conjunto de obras com indícios de irregularidades graves representa a posição de tais indícios em um determinado momento, correspondente aos meses em que foram encerradas as auditorias procedidas *in loco* pelas equipes do TCU (1º semestre/2002). Em algumas obras, não houve apreciação do Plenário do TCU até aquele momento, ou aguardava-se a apresentação de justificativas pelos responsáveis, estabelecendo-se o contraditório. Isso significa que o processo de apuração não se interrompe, demandando atualização contínua do rol de obras cuja execução deve ser suspensa até o saneamento dos pontos inquinados. Tal atualização ocorreu inclusive por decisões da Corte de Contas proferidas antes da entrega do relatório em setembro ao Congresso Nacional. Algumas decisões afastaram indícios de irregularidades graves apontados em auditoria, porém não houve tempo hábil para que o TCU excluísse as aludidas obras da lista originalmente apresentada.

Nesse sentido, a LDO/2003⁶ determinou a entrega de novo relatório atualizado, pelo TCU, até o final de novembro. Esse relatório, entregue ao Congresso Nacional em 21 de novembro, diminuiu para setenta o número de obras cujos indícios de irregularidades graves apontam para a suspensão da execução, incluindo aquelas que não foram objeto de deliberação do Tribunal pela regularidade, nos doze meses anteriores à publicação da LDO/2003.

5. OS NOVOS CRITÉRIOS DE CLASSIFICAÇÃO DE IRREGULARIDADES GRAVES

A LDO/2003 trouxe novos critérios a serem considerados na definição dos

contidas no Quadro VII anexo à Lei no 10.407, de 10 de janeiro de 2002, que não foram objeto de deliberação do Tribunal pela regularidade durante os 12 (doze) meses anteriores à data da publicação desta Lei.

§ 3º O Tribunal deverá, adicionalmente, no mesmo prazo previsto no caput, enviar informações sobre outras obras nas quais tenham sido constatados indícios de irregularidades graves em outros procedimentos fiscalizatórios realizados nos últimos 12 (doze) meses contados da publicação desta Lei, com o mesmo grau de detalhamento definido no § 1º deste artigo.”

⁶ LDO 2003, art. 87: “§ 4º O Tribunal encaminhará à Comissão referida no caput, sempre que necessário, relatórios de atualização das informações fornecidas, sem prejuízo da atualização das informações relativas às deliberações proferidas para as obras ou serviços cuja execução apresente indícios de irregularidades graves, em 30 de novembro de 2002, disponibilizando, nesta oportunidade, o relatório atualizado na sua página na **internet**, até a aprovação da Lei Orçamentária.”



indícios de irregularidades graves. Tais critérios decorreram da necessidade identificada pelo Congresso Nacional de suspender apenas aquelas obras em que a sua continuidade implica risco de dano ao erário ou a terceiros, ou em que possa ser declarada a nulidade de contrato ou procedimento licitatório, de acordo com o princípio da proporcionalidade, nos seguintes termos:

“Art. 87...

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

I - ocasionar prejuízos significativos ao erário ou a terceiros;

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

No entanto, tendo em vista que a LDO/2003 foi publicada apenas em julho do corrente ano, o TCU não teve tempo hábil para se pronunciar sobre os aludidos critérios antes do encaminhamento do seu relatório ao Congresso Nacional em setembro, em relação a todas as obras. Em tais obras, embora possam perdurar os indícios de irregularidades graves, os mesmos não ensejam sua paralisação cautelar.

Cabe frisar, por último, que conforme entendimentos entre a CMO e o TCU, a relação atualizada, disponibilizada pelo TCU, em 21 de novembro de 2002, contempla a análise de todas as obras segundo o critério estabelecido no §2º do art. 87 da LDO/2003.

6. A SISTEMÁTICA ADOTADA NA PLOA/2003 E REFLEXOS NAS RELATORIAS SETORIAIS

A proposta orçamentária encaminhada pelo Poder Executivo constituiu, nas unidades orçamentárias pertinentes, reservas de recursos que correspondem às dotações das obras e serviços inquinados por indícios de irregularidades graves, conforme relação previamente encaminhada pelo TCU ao Poder Executivo.

No intuito de especializar tais dotações, o Poder Executivo utilizou como categoria de programação o código de operação especial *0195 – recursos para a retomada de execução de obras e serviços*. Nesse sentido, as obras com indícios de irregularidades graves já se encontram perfeitamente identificadas, uma vez que possuem uma operação especial a elas vinculadas. Tal sistemática, contudo, trará algumas implicações a serem observadas pelas Relatorias Setoriais e pela Relatoria Geral.

A primeira delas diz respeito à necessidade de que as Relatorias Setoriais, ao alocarem ou manterem recursos em obras com indícios de irregularidades graves, o façam revertendo os recursos constantes da operação especial *0195* para projetos



adequados a cada obra, independentemente do seu saneamento.

Quando a Relatoria Setorial acolher emendas relativas a obras com indícios de irregularidades graves, a sua votação deverá ser efetuada em separado.

Outra implicação diz respeito à necessidade de mencionar expressamente, em anexo a cada relatório setorial, a relação de obras com indícios de irregularidades graves do setor.

7. TRATAMENTO EM FACE DA RESOLUÇÃO Nº 1, DE 2001-CN E ATRIBUIÇÕES DA RELATORIA-GERAL

O art. 13 da Resolução nº 1, de 2001-CN, que regula o funcionamento da Comissão Mista de Orçamentos, assim dispõe:

“Art. 13. Os Relatores do projeto de lei orçamentária anual e dos créditos adicionais deverão indicar em seus relatórios, para votação em separado, cada subtítulo que contenha contrato, convênio, parcela ou subtrecho em que foram identificados indícios de irregularidades graves informados pelo Tribunal de Contas da União.”

Cumprir frisar que as obras com indícios de irregularidades graves deverão constar de quadro anexo à lei orçamentária, à semelhança de anos anteriores. As restrições à execução deverão incidir sobre os contratos, convênios ou subtrechos em que foram identificados os indícios de irregularidades. Tais restrições somente incidirão sobre toda a obra quando os indícios não puderem ser isolados em contratos, convênio, parcela ou subtrecho, ou quando tais indícios incidirem sobre todo o empreendimento, o projeto básico ou a gestão orçamentária/financeira, consoante informado pelo TCU.

Os subtítulos relacionados às obras com indícios de irregularidades graves serão individualizados em relação apartada e submetidos a votação com parecer único, pela suspensão da execução das mesmas, consoante determina o **caput** do art. 86 da LDO/2003.

Todas as obras em que foram apontados indícios de irregularidades graves deverão constar de quadro anexo à LOA/2003, independentemente de alocação explícita de recursos às mesmas, identificável pela descrição do subtítulo. O quadro apontará os contratos, os convênios ou as parcelas cuja execução será suspensa até deliberação em contrário da Comissão Mista, em vista das medidas saneadoras, atendendo o que dispõe o art. 86 da LDO/2003 e art. 2º, III, b, da Resolução nº 1, de 2001-CN. Tal quadro é necessário, tendo em vista que a suspensão da execução dar-se-á sobre os contratos/convênios/subtrechos irregulares, impedindo-se a execução dos mesmos com recursos oriundos de qualquer programação constante da Lei Orçamentária, a exemplo de subtítulos genéricos, créditos adicionais ou restos a pagar.



Além disso, este Comitê entende conveniente autorizar o Relator-Geral a excluir, em seu relatório, do rol de obras com indícios de irregularidades graves, desde que ouvido o Plenário da CMO, aquelas em que o TCU, considere, até a votação do relatório final da PLOA/2003, sanados os indícios de irregularidades graves ou que os mesmos não ensejem a paralisação das obras. Tal procedimento visa a maior agilidade na aprovação do Relatório Final do PLOA/2003.

8. CONCLUSÃO

Dessa forma, o Comitê, após avaliar as informações encaminhadas ao Congresso Nacional pelo TCU, conclui o relatório com as seguintes recomendações:

- Acatar os critérios do TCU que definem indícios de irregularidades como graves;
- Autorizar as Relatorias Setoriais a, por meio de emenda de Relator, remanejar os recursos consignados na operação especial 0195 para projetos individuais adequados a cada obra, observada a recomendação seguinte;
- Indicar às Relatorias Setoriais que identifiquem, em seus relatórios, as obras e os respectivos contratos, convênios, subtrechos e parcelas com indícios de irregularidades graves, **proibida a alocação incondicionada de recursos para tais obras**, admitindo-se o provisionamento, de forma condicionada, que possibilite a continuidade da obra mediante nova decisão do Congresso Nacional, ouvido o TCU, sobre as medidas saneadoras;
- Efetuar em separado a votação de emendas acolhidas pelas Relatorias Setoriais, relativas a obras com indícios de irregularidades graves.
- Autorizar o Relator-Geral, com a aprovação do Plenário da Comissão, a excluir, em seu relatório, do rol de obras com indícios de irregularidades graves, aquelas em que o TCU, considere, até a votação do relatório final da PLOA/2003, sanados os indícios de irregularidades graves ou que os mesmos não ensejem a paralisação das obras.
- Incluir quadro anexo à lei orçamentária, contendo a relação de obras com indícios de irregularidades graves, bem como os contratos, convênios, subtrechos e parcelas em que foram identificadas as irregularidades, fazendo constar restrição, no texto da lei orçamentária, à execução dos mesmos até o saneamento das irregularidades, independentemente da alocação explícita de recursos a tais obras;

Brasília, de novembro de 2002.



Senador Sérgio Machado – Relator-Geral da PLOA/2003

Deputado Alberto Goldman

Deputado Carlito Merss

Deputado Iberê Ferreira

Senador Jonas Pinheiro