



**CONGRESSO NACIONAL**  
**Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Waldemir Moka) - Declaro iniciada a segunda reunião de audiência pública da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização.

Esta reunião foi convocada com a finalidade de ouvirmos o Presidente do Tribunal de Contas da União, Ministro Ubiratan Aguiar, e o Ministro-Chefe da Controladoria Geral da União, Jorge Hage Sobrinho, os quais já chamei para compor a Mesa.

Pedi também a presença do Deputado Leonardo Monteiro, que é o coordenador do Comitê de Obras com Indícios de Irregularidades.

Os palestrantes prestarão esclarecimentos acerca do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2011, PL nº 04/2010, do Congresso Nacional, na parte referente ao capítulo das obras com indícios de irregularidades graves, em atendimento ao Requerimento nº 2, de 2010, da Comissão Mista de Orçamento, de autoria do Senador Tião Viana, Relator do PLDO de 2011, aprovado na terceira reunião ordinária, realizada no último dia 5 de maio. *(Pausa.)*

A pedido dos Srs. Ministros, convidamos para também fazer parte da Mesa o Sr. Paulo Roberto Wiechers Martins, Secretário-Geral de Controle Externo do Tribunal de Contas da União, e o Sr. Valdir Agapito, Secretário Federal de Controle Interno da Controladoria Geral da União. *(Pausa.)*

Fará parte da Mesa o ilustre Senador Tião Viana, autor do requerimento, que não está presente. Evidentemente, nós estamos aguardando S.Exa., que disse que já está a caminho.

Anuncio ainda a presença do Sr. Eduardo Nery, Secretário de Fiscalização de Obras do Tribunal de Contas da União, e do Sr. Wagner Rosa da Silva, Diretor de Auditoria do Programa da Área de Infraestrutura da Controladoria Geral da União.

Para melhor ordenamento dos trabalhos, informo que, de acordo com o estabelecido no art. 398, incisos IX e X, do Regimento Interno do Senado Federal, os palestrantes disporão de 30 minutos cada um para fazerem sua exposição, só podendo ser aparteados desde que o permitam.

Conforme estipulado no art. 398, inciso X, do Regimento Interno do Senado Federal, os Srs. Parlamentares inscritos para interpelar os expositores poderão fazê-lo estritamente sobre o assunto da exposição, pelo prazo de 5 minutos, tendo o interpelado igual tempo para responder, sendo facultadas a réplica e a tréplica pelo prazo de 2 minutos.

Informo ainda que a lista de inscrição para o debate está aberta.

Com a palavra o Presidente do Tribunal de Contas, Ministro Ubiratan Aguiar. Antes, porém, registro a presença, já compondo a Mesa, do Relator do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, Senador Tião Viana. Pergunto se o Senador quer fazer uso da palavra.

Com a palavra, então, o Presidente do Tribunal de Contas, Ministro Ubiratan Aguiar,

**O SR. MINISTRO UBIRATAN AGUIAR** - Sr. Presidente da Comissão Mista de Planos e Orçamentos do Congresso Nacional Deputado Waldemir Moka, meu caro Relator Senador Tião Viana, meus caros Parlamentares, sempre, ao voltar a esta Casa, reencontro-me com um dos momentos mais ricos da minha vida pública, nos 4 mandatos em que tive o privilégio de estar nesta Casa e participar dos debates, das discussões, do conhecimento da vida nacional.

Hoje, eu disse ao Presidente Waldemir Moka, como havia dito pela manhã ao Senador Tião Viana, é um dia extremamente difícil para mim, porque é dia de sessão plenária do Tribunal de Contas da União, mas não poderia deixar de vir aqui fazer, primeiro, o registro da presença e de algum pensamento que gostaria de esposar, ao mesmo tempo em que me faço acompanhar do Secretário-Geral de Controle Externo do Tribunal e do Secretário de Obras e Fiscalização, que já foram nominados, para poder prestar todos os esclarecimentos — após minha saída, eles ficarão — a respeito de indagações que porventura se façam necessárias.

Em segundo lugar, também já me prontifiquei, como disse ao Senador Tião Viana e repeti ao Presidente Waldemir Moka, podem escolher um dia, uma segunda ou uma terça-feira, na formalidade ou na informalidade, em qualquer local, que com o maior prazer voltarei aqui para debater e discutir.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias, dentro daquela linha, que começa do Plano Plurianual, vem a Lei de Diretrizes Orçamentárias e por fim a Lei Anual, procura estabelecer, como o nome está dizendo, aquelas diretrizes a serem seguidas pelo Orçamento. E, a partir de 1997, com aquele momentoso caso do TRT de São Paulo, com clareza e clarividência os Parlamentares entenderam que seria necessário o encaminhamento pelo Tribunal de Contas da União, até 30 de setembro de cada ano, de um parecer técnico que trouxesse as indicações de obras com — é a letra da lei — indícios de graves irregularidades.

Na verdade, para o Tribunal, são irregularidades que ele encontra, mas a lei fala indícios de graves irregularidades, e nós repetimos o texto da lei quando encaminhamos para cá o relatório indicando quais são aquelas obras cujas auditorias, por solicitação do Congresso Nacional, por qualquer uma das suas Casas, ou porque consta do plano estratégico do Tribunal, foram realizadas, e encaminhamos com o detalhamento que a lei exige. Isso nós fazemos dentro dos prazos, fazendo as indicações de forma a orientar o Poder Legislativo na apreciação da matéria.



## CONGRESSO NACIONAL Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Esses dados são relevantes, até porque essa missão, na competência constitucional que nos é dada para exercer o controle externo, ano após ano tem-se mostrado eficiente, inclusive as ações que nós tomamos de caráter preventivo.

É bom que se esclareça aqui, na presença dos Parlamentares, Deputados e Senadores, e dos que prestigiam esta audiência pública, nosso Ministro Jorge Hage, que também foi companheiro desta Casa e desempenha um trabalho muito importante à frente da Controladoria Geral da União, é bom que se diga que obra paralisada para o Tribunal é a última instância em que ele possa pensar, até porque tenta a retenção de parcelas enquanto o processo é apreciado e julgado, ou o oferecimento de garantias, nos termos do que prevê a lei de licitações, e até porque, também, a paralisação não é competência nossa; é competência do Congresso Nacional, que, ao longo desses anos, tem acolhido as manifestações técnicas, os pareceres técnicos encaminhados pelo Tribunal de Contas da União, numa demonstração clara de que vê nos nossos pronunciamentos, nos nossos pareceres, a consistência devida.

No ano passado, a Comissão de Orçamento inaugurou algo que considero muito importante. Primeiro, audiências públicas, que dão oportunidade de um segundo contraditório, porque o primeiro já aconteceu no Tribunal de Contas. Mas esse contraditório enseja que as partes possam dizer ou apresentar novos elementos que antes, no processo, não foram mencionados, quando da auditoria.

Mais ainda: colocamos, como fizemos ano passado, toda nossa área técnica à disposição da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, para prestar todo e qualquer esclarecimento, de forma que a essa ação pedagógica, essa ação de orientação, firmasse o entendimento do Tribunal de que apostamos fortemente nessa ação preventiva.

O segundo ponto que eu gostaria de realçar foi o que se assemelha ao adotado pelo Ministério Público no que diz respeito ao termo de ajuste de conduta. Aqueles órgãos que vieram à Comissão Mista e, reconhecendo as irregularidades, se propuseram a fazer o saneamento do processo. Houve como que, por parte da Comissão, o entendimento de que poderia prosseguir, desde que, no prazo que fosse fixado, esse saneamento se procedesse.

Sr. Presidente, Srs. Parlamentares, meu caro Relator, Ministro Jorge Hage, o Tribunal de Contas da União tem promovido, antes de encaminhar para cá os seus pareceres técnicos, seminários, debates com todos os órgãos gestores. Tem chamado também a iniciativa privada para participar dos debates. Mas há que se atentar para que nós, como Tribunal, nos unguimos ao que está disposto na lei. A Lei de Licitações pode trazer, e traz, realmente, algumas dificuldades para aqueles que estão na área da administração indireta, as estatais. E isso faz com que, não existindo o estatuto jurídico preconizado no art. 173, § 1º, da Constituição, só reste, realmente, a Lei de Licitações a ser seguida.

Entendemos que há uma prioridade, e encontram-se na Comissão de Justiça do Senado Federal projetos de lei dispondo sobre a matéria que resolveriam e dariam a todo o sistema financeiro, ao sistema elétrico, ao sistema PETROBRAS, aos portos e aeroportos, e a outras empresas mais, como a ECT, a flexibilidade dos limites impostos pela Lei de Licitações. Entendemos que para haver competitividade, principalmente no mercado internacional, faz-se necessária a presença dessa lei.

Há, no entanto, de convir o Congresso — e aí repousa, tenho certeza, a confiança de todos os Parlamentares no Tribunal —, sempre atuamos nos estritos limites da lei, não tão somente na literalidade, mas de modo a chegarmos a uma visão teleológica, nunca fora daquele escopo que ela realmente traz.

Eu gostaria de ressaltar o aspecto técnico. O Tribunal, hoje, pode dizer com alegria que dispõe de um quadro todo ele concursado que faz cursos de especialização e de pós-graduação. Mantemos intercâmbio com Reino Unido, Canadá, Estados Unidos, Alemanha, enfim, com vários países. Passamos a presidir o Comitê de Gestão e Desempenho da entidade que congrega os Tribunais de Contas de todo o mundo, mercê da qualidade das auditorias por nós realizadas.

Isso vem em socorro de um papel muito importante, qual seja o de dar todo o suporte técnico, todo o auxílio necessário para que o Congresso Nacional confie na qualidade do trabalho que realizamos.

Queremos expor mais uma vez essa nossa disposição, tanto é que temos nos feito presentes no Congresso Nacional em várias audiências públicas, em diversas Comissões Permanentes. Não há um convite que não tenha sido imediatamente atendido, uma explicação ou uma solicitação que não tenha sido dada. E não o fazemos como favor, mas pelo dever constitucional que temos de prestar todo esse auxílio ao Congresso Nacional.

Queremos ainda dizer que, dentro dessa visão que norteia o Tribunal de ação preventiva, o Supremo Tribunal Federal, em reiteradas decisões e de forma unânime, tem dado ao Tribunal o poder de cautela, porque, através de medidas cautelares, temos evitado realmente que haja danos ao Erário, danos tantas vezes irrecuperáveis. Por isso essa ação preventiva. Entendemos que a Lei de Diretrizes Orçamentárias há que consagrar — e esse é o nosso entendimento — essa ação tempestiva, essa ação preventiva, essa ação concomitante do Tribunal, porque a ação *a posteriori*, que se dá depois da obra executada, da obra feita, significa, no jargão popular, correr atrás do prejuízo.



## CONGRESSO NACIONAL Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Temos prestado ao Poder Legislativo esse trabalho que considero de excelência, de qualidade, atuando de forma preventiva e, concomitantemente, fazendo o acompanhamento das obras em tempo real. Há fatos que comprovam isso, e posso citar como exemplo o DNIT. Após sucessivas reuniões dos nossos técnicos com os do DNIT, com representantes da Casa Civil, com o Secretário Executivo e hoje Ministro dos Transportes, chegou-se à conclusão de que algumas medidas deveriam ser adotadas. Então, saiu a IN nº 1, de 2007, que deu um ganho excepcional ao DNIT, que sempre se apresentava como o primeiro colocado com obras irregulares. Foi declinando sua posição, e hoje está em sétimo ou oitavo lugar. Pela primeira vez, vejo a queda na classificação merecer aplauso, pela recuperação e pelos ganhos que o órgão realmente obteve, em razão da correção de vários fatos apontados.

Esse é o nosso intuito. Mostramos também que é importante — e sei que esse é também o pensamento do controle interno, que deve estar deparando-se com esse problema dia após dia — a qualidade do projeto, que tem relação direta com a execução da obra. O projeto mal elaborado, ou com uma elaboração feita de forma dolosa vai concorrer decisivamente para que problemas surjam na execução da obra — aí virão os aditivos.

Há outro ponto para o qual eu gostaria de chamar a atenção dos senhores: a responsabilidade que todos temos, tanto nós que estamos no serviço público, como também os brasileiros que estão na iniciativa privada. Há que se concorrer para que os recursos públicos sejam otimizados, através do bom emprego, de modo a que possa o Governo ter disponibilidade para executar outros programas, porque não se justifica o que temos encontrado ano após ano, através do sobrepreço e do superfaturamento. Essa busca incessante do ter mais da iniciativa privada há que ter limites, e esses limites se inserem dentro de uma visão de que o Estado brasileiro se compõe de todos nós da iniciativa privada, tão importante para a economia do País, e daqueles que fazem o serviço público.

São essas as considerações gerais. Quanto aos detalhes técnicos, o Dr. Paulo Wiechers Martins estará aqui, com o Secretário de Obras também, para prestar os esclarecimentos.

Com as minhas escusas, caros Presidente, Relator, Ministro Jorge Hage e Parlamentares, eu gostaria muitíssimo também de ouvi-los, mas tenho de comparecer à sessão plena do Tribunal de Contas da União.

Srs. Parlamentares, ofereço-me a vir a esta Comissão numa manhã de segunda-feira ou de terça-feira, a fim de debater. Estarei à inteira disposição. A melhor parte não é este monólogo. Este monólogo é a parte mais chata. A melhor parte é o debate. Foi aqui que aprendi que o debate é a melhor parte da reunião. Infelizmente, hoje não vou poder fazer parte do debate, mas fica desde já o meu oferecimento para voltar em data oportuna à escolha do Presidente e do Relator.

Muito obrigado.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Waldemir Moka) - Ao agradecer a presença ao Ministro Ubiratan Aguiar, quero desde já dizer que a Presidência aceita o oferecimento. Vamos marcar uma segunda-feira ou uma terça-feira, com a presença, em especial, do coordenador do comitê de irregularidades e, evidentemente, do Relator da LDO, para que possamos fazer um debate. Vamos convocar aqueles gestores que tenham obras dentro dessa limitação para uma reunião com caráter mais administrativo, de modo que, quanto ao que for sanável, possamos adiantar e liberar. Quanto ao que não for, realmente poderemos ter certeza de que há irregularidade e, portanto, não há como liberar.

Agradeço a presença ao Ministro.

A Presidência concede agora a palavra, também pelo prazo regimental de 30 minutos, ou mais tempo, se julgar necessário, ao Ministro-Chefe da Controladoria-Geral da União, Jorge Hage Sobrinho. Antes, porém, peço que tome assento à Mesa o Sr. Paulo Roberto Wiechers Martins, Secretário-Geral de Controle Externo do TCU.

Com a palavra o Ministro Jorge Hage Sobrinho.

**O SR. MINISTRO JORGE HAGE SOBRINHO** - Muito obrigado, Sr. Presidente; Senador Tião Viana, nobre Relator desta importantíssima Comissão do Congresso; Sr. Presidente do comitê de obras irregulares; Dr. Paulo Wiechers, Secretário-Geral do TCU; Dr. Valdir Agapito, companheiro de trabalho na CGU; Srs. Deputados e Senadores que integram esta Comissão; senhoras e senhores da imprensa; minhas senhoras e meus senhores.

Foi com muita alegria e muita honra que recebi o convite do Presidente Waldemir Moka para comparecer a esta Casa com a mesma presteza e prontidão com que sempre temos atendido a todos os convites ou convocações das duas Casas do Congresso Nacional, de modo muito especial, hoje, para discussão de um tema da maior importância, que tem mobilizado tanto o debate até público, da sociedade como um todo, em torno do intrigante problema de como resolver as dificuldades com obras que apresentam indícios de irregularidades.

Prefiro, de fato, interpretar o convite como está posto no convite oficial como sendo para “discussão do capítulo das obras com indícios irregularidades graves” e não propriamente para discutir sobre paralisação de obras. E já explicarei por quê.

Como dito pelo próprio Presidente Ubiratan Aguiar, a paralisação, também no nosso entendimento deve ser o último recurso, depois de esgotadas todas as medidas possíveis, porque paralisar obra não é solução para nada, é fugir, é



## CONGRESSO NACIONAL Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

renunciar a encontrar uma solução. A solução que há de ser encontrada é para permitir a continuidade da obra. A decisão pela paralisação, na verdade, é uma capitulação diante dos problemas, é desistir de realizar aquele empreendimento, que, se estava no Orçamento, aprovado pelo Congresso Nacional, é importante e deveria ser realizado. Então, desistir dele é uma capitulação.

Por isso mesmo, também na CGU temos enorme dificuldade quando nos deparamos com obra com problemas graves, porque queremos fazer tudo antes de recomendar a suspensão do envio dos recursos ou a sua paralisação.

O Relator, em matéria publicada hoje no *Jornal do Senado*, aponta o objetivo desta reunião. Disse o Relator, Senador Tião Viana: “A reunião tem o objetivo esclarecer os critérios do TCU e dos demais órgãos de fiscalização para recomendar a paralisação de obras com suspeitas de irregularidades.”

Esta LDO está sendo feita, e continuo citando o Senador Tião, para “um governo novo”, não é nem para este Governo. Portanto, é o melhor momento para travarmos este debate, porque ninguém aqui está postulando em causa própria, ninguém sabe quem vai ser o próximo governo, ninguém sabe quem estará defendendo o Executivo ou estará na oposição, quando a LDO de 2011 estiver em vigor.

Então, este é um momento realmente privilegiado para um debate absolutamente isento e comprometido apenas com a busca do melhor interesse público. Essa é, sem dúvida nenhuma, a ideia partilhada por todos nós aqui.

Quero ainda fazer um comentário introdutório sobre como vejo a LDO. Tenho uma posição muito clara, que já manifestei inclusive nesta Casa, em outras reuniões para as quais fui convidado. Entendo que as LDOs sofreram um processo de distorção ao longo dos anos. Elas não foram concebidas na Constituição de 1988, da qual tenho a honra de ter participado, para substituir a lei de normas orçamentárias e financeiras. Essa lei há de ser uma norma permanente, porque não é possível todos nós vivermos ao sabor de mudanças anuais das regras do jogo. O que vem ocorrendo hoje é que, pela ausência de uma lei de normas orçamentárias e financeiras, prevista na Constituição e até hoje não elaborada, a LDO vem substituindo a função dessa lei.

Vivemos ainda sob a égide da Lei nº 4.320, de 1964, um pouco complementada com o Decreto-Lei nº 200, e em alguns pontos, aqui e ali, pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Mas, basicamente, a lei de normas orçamentárias ainda é a lei de 1964. Então, a LDO vem dispor sobre normas orçamentárias em base anual, o que não é possível.

A ideia, quando se discutiu aqui na Constituinte, de instituir uma lei de diretrizes orçamentárias, era mais voltada a normas de conteúdo, de direcionamento de investimentos, mas não de norma orçamentária e financeira. O que acontece hoje é que mal se toma conhecimento das normas, das regras do jogo para um determinado ano, já acabou o ano, não vale mais, já se está sob a vigência da outra. Há momentos em que temos de aplicar duas LDOs ao mesmo tempo. Realmente, não é uma situação desejável para ninguém.

Renovo aqui a preocupação na Casa que representa o povo brasileiro de que consigamos editar uma lei de normas orçamentárias e financeiras permanente, para que grande parte da LDO migre para ela.

A LDO precisa sofrer um processo de lipoaspiração, precisa emagrecer. Ela está inchada com coisas que não cabem nela. Na minha opinião, cabem em uma lei permanente de normas orçamentárias. Mas, enquanto convivemos assim, assim há de ser.

Tão rapidamente quanto possível, Sr. Presidente, vou tentar ser obediente ao tempo. Vou expor aqui a visão da Controladoria-Geral da União sobre o problema de obras com indícios de irregularidades.

Durante algum tempo, correu na imprensa o entendimento de que o Poder Executivo estava pretendendo usurpar competências do Congresso Nacional ou do TCU, trazendo para si a decisão sobre a paralisação de obras.

Diria que isso é até ofensivo. Ofensivo a qualquer brasileiro minimamente alfabetizado. Não é preciso conhecer direito constitucional para saber que seria inconcebível o Poder Executivo querer, por intermédio de proposta em lei ordinária, alterar a Constituição. A competência é do Congresso Nacional, evidentemente, auxiliado pelo Tribunal de Contas.

Que eu saiba, em momento algum passou pela cabeça de ninguém trazer a competência do Congresso Nacional, auxiliado pelo TCU, para o Poder Executivo, a fim de decidir sobre paralisação de obras. O que se pretendeu — e eu entendo que se deve continuar pretendendo — é que o Congresso, que tem autoridade para isso, explicita na lei quais os critérios que devem ser adotados por todos nós, TCU, CGU, Poder Judiciário, o próprio gestor, todos, ao decidir pela paralisação ou não de uma obra.

O que se propõe com o art. 95 é a criação de critérios claros, explícitos, sejam eles quais forem. Pode até não ser aqueles. Pode ser até que naqueles houvesse um excesso de exigências, de avaliações, talvez de impacto social, impacto ambiental. Talvez houvesse algum exagero, evidentemente. É projeto que está para ser aprimorado por esta Comissão, por esta Casa e pelo Senado. Mas que existam critérios. Esse é o nosso entendimento.



## CONGRESSO NACIONAL Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Entendemos que a paralisação deve ser a última alternativa. Sabemos que o Tribunal de Contas também pensa e age assim. Sabemos que o órgão só chega a recomendar a paralisação em último caso. Entendemos, no entanto, que não existem critérios uniformes, porque não existem critérios postos na lei, explícitos. E entendemos que devia ser assim.

Muito rapidamente, vou pedir ao meu colega que exponha algumas transparências para facilitar o nosso debate.  
(*Segue-se exibição de imagens.*)

Entendemos que a paralisação deve ser o último recurso, porque, a rigor, não resolve o problema. Ao contrário, significa renunciar a resolver o problema. Paralisar só se afigura conveniente em situações extremas. Por exemplo: inviabilidade técnica, problema de engenharia na obra; desnecessidade da obra; falta de licença ambiental; ou, então, se o prejuízo da continuação for superior ao prejuízo da renúncia pela obra ou da paralisação dela por qualquer tempo que seja. Porque haverá situações em que isso poderá ocorrer. E entendo que o Tribunal de Contas também tem procurado agir assim. Seria muito bom se isso ficasse explícito na lei.

Além disso, e talvez mais importante: a paralisação não pune o mal gestor; pune a população. Punir o mal gestor exige que se trilhe outro caminho, o da apuração de responsabilidades para aplicação das penalidades administrativas, penais, civis e políticas, quaisquer que sejam. O responsável pela irregularidade não é a população, é o mal gestor. É nele que temos de mirar. Devemos encontrar uma forma de puni-lo e não simplesmente suspender a obra, porque o punido será o povo e não o mal gestor. Para punir o mal gestor já temos lei em bom número, mas estamos inclusive procurando aprimorar ainda mais o quadro normativo, para facilitar essa punição.

Por isso mesmo, o Presidente encaminhou ao Congresso Nacional um projeto de lei que responsabiliza a pessoa jurídica, não só a pessoa física, permitindo que se alcance o patrimônio da empresa de forma mais direta do que hoje, porque hoje isso é muito difícil de fazer. Deve-se caminhar pela Lei de Improbidade Administrativa. Primeiro, deve-se que caracterizar a culpa do agente público, para, depois, por via oblíqua, chegar ao particular como terceiro interessado.

No projeto de lei encaminhado pelo Presidente ao Congresso Nacional, a apuração visaria diretamente a empresa e alcançaria o seu patrimônio com graves sanções que vão até 30% do faturamento ou até a suspensão parcial de atividades, e não apenas a declaração de inidoneidade, única pena grave que aplicamos hoje. Estamos aplicando, porque é o que temos.

Entendemos que é preciso trilhar o caminho da legislação, a Lei dos Crimes de Responsabilidade Política, a Lei de Improbidade, a Lei nº 8.666 e as novas normas que venham para punir o gestor e não a população com a simples paralisação da obra.

Muitas vezes, a paralisação acarreta maior prejuízo aos cofres públicos do que outras soluções alternativas que podem ser — e muitas já vêm sendo aplicadas tanto por nós, no controle interno, como pelo próprio Tribunal de Contas —, por exemplo: a retenção dos valores correspondentes ao eventual sobrepreço apurado; o desconto desses valores, se já houve pagamento; a renegociação do contrato; o bloqueio imediato de bens dos agentes públicos e das empresas envolvidas; a rescisão do contrato para convocação da segunda colocada, quando isso for viável — quando não for viável, a nova licitação; o refazimento do serviço ou da obra quando se tratar de problema de má qualidade na execução; aplicação de multas. Tudo isso.

Essas soluções alternativas, evidentemente, dependem muito do momento em que se encontra o empreendimento. Então, há de ser levado em conta: a fase em que ocorre o vício, se é vício da licitação, se é problema na contratação ou já na execução da obra; o estágio, se está no início, com andamento avançado ou prestes a concluir. Entendemos que, às vezes, há problema até com empresa que declaramos inidônea, mas o gestor argumenta que está com 90% da obra pronta. E aí? Vai-se fazer nova licitação para terminar 10% da obra? Evidente que nesse caso a razoabilidade e o bom senso têm de prevalecer. É preciso colocar nos pratos da balança as vantagens e desvantagens de conclusão da obra de uma vez, ainda que com uma empresa declarada inidônea. É o Judiciário tem decidido assim, seguindo a mesma linha do nosso entendimento.

A mesma coisa se aplicaria aqui. Se o problema se dá já numa fase final da obra, talvez seja melhor consumir de uma vez; mas, se está no início, a solução é outra.

Deve-se levar em conta também o percentual de pagamento já realizado, os custos da desmobilização, os eventuais custos de deterioração da obra. Frequentemente, tem havido casos de obras suspensas até por recomendação nossa. Os Prefeitos nos procuram, mostrando que na estação chuvosa a chuva vai destruir o trabalho já feito. A cidade fica absolutamente intransitável. Vai se deteriorar e se perder todo o investimento. Já houve um caso em que estava paralisada a construção de uma ponte em um Estado do Nordeste. Tudo o que havia sido construído estava se deteriorando na água. Há que se buscar uma solução, que não pode ser a paralisação de seis meses nem de um ano.

Então, tudo isso há de ser levado em conta: os custos, os riscos até para a segurança da população, e os prejuízos que decorrem da própria demora de entrega daquele bem ao uso da população.



## CONGRESSO NACIONAL Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Por isso entendemos ser importante o Congresso regulamentar muito bem essa questão. A definição das vantagens da regulamentação, dos critérios para paralisar, cabe ao Congresso Nacional.

Entendemos que as vantagens seriam, primeiro, uniformizar a aplicação. Não dependeria mais do humor, da boa vontade ninguém, seriam critérios explícitos na lei, abrangendo todas as instâncias de controle — e controle aqui no sentido amplo: Tribunal de Contas, Poder Judiciário, Ministério Público, CGU, sistema de controle interno de modo geral. Todos estariam obrigados, pela regulamentação feita pelo Congresso Nacional, na LDO.

Vantagens de isso estar explícito ao conhecimento público: as da previsibilidade; segurança jurídica; vantagens da aplicação impessoal, respeitando-se aí também o princípio da impessoalidade.

Mencionei aqui que seria importante enfatizarmos cada vez mais a responsabilização do gestor e a busca da recuperação do patrimônio, em vez da paralisação da obra.

Quero trazer alguns exemplos do que já tem sido praticado nesse caminho. A Advocacia-Geral da União — AGU, nos últimos anos, obteve 59 liminares para bloqueio de bens para garantir o ressarcimento, em ações de improbidade, ou seja, isso não é algo utópico; isso é possível. Quatorze liminares para bloqueio de bens em ações civis públicas foram conseguidas pela AGU no Judiciário, apesar de todo o problema da lentidão do Judiciário, causado não por culpa do juiz — sou juiz aposentado —, mas pela legislação processual brasileira, que os Srs. Deputados e Senadores têm a responsabilidade de reformar o quanto antes, porque é um dos fundamentos da impunidade no Brasil.

Apesar também do excesso de recursos, de protelação dos processos, que se permite aos corruptos e aos corruptores, que são os que podem pagar os melhores advogados no Brasil e não deixar o processo terminar nunca, as coisas estão avançando.

Foram ajuizadas pela AGU 2.178 ações para cobrar 1,7 bilhão de reais; 1.469 ações para executar condenações do TCU, que são títulos executivos extrajudiciais; 340 ações de improbidade para cobrar 33 milhões de reais, e 369 ações civis públicas para cobrança de mais de 400 milhões de reais. Tudo isso está andando no Judiciário em termos de recuperação para o Erário.

Outra linha, de recuperação e responsabilização, pela via administrativa, que cabe a nós na Controladoria, além de a todos os gestores públicos: em processos administrativos, já tiramos do serviço público, nos sete anos e meio deste Governo, mais de 2.500 agentes públicos, sendo que em 65% dos casos, por improbidade, corrupção, recebimento de propina, valimento do cargo em benefício próprio.

Ou seja, os mecanismos de sanção existem e estão sendo postos para funcionar. No meu entendimento, é por aí que temos de caminhar também.

Sindicâncias patrimoniais, em que apuramos o eventual crescimento do patrimônio de um agente público de modo incompatível com seus vencimentos, já somam 99 sindicâncias instauradas.

Os processos de suspensão e inidoneidade de empresas, que mencionei, estão atualmente todas reunidas no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas, no nosso *site*. Convidamos todos os órgãos públicos a encaminharem a lista das empresas que sofreram essa punição, porque, pela Lei nº 8.666, a empresa punida por um órgão não deveria poder fornecer mais para nenhum órgão público no Brasil, e não só para aquele mesmo que aplicou a lei. Ocorre que nenhum sabia a quem o outro havia punido. Então, elas continuavam atuando livremente. Uma empresa, eventualmente punida pelo Governo do Acre, continuava vendendo ao Governo Federal, ao Governo da Bahia, ao Governo de São Paulo. Hoje em dia, isso não acontece mais, desde que todos os Governos queiram aderir a esse cadastro unificado. Cerca de 13 Estados já aderiram, e já são 1.570 empresas suspensas e 377 declaradas inidôneas.

Os dados são exibidos nessa forma, com a pena aplicada, o órgão que a aplicou e o prazo de suspensão — quando há prazo.

Esse quadro mostra as punições previstas no novo projeto de lei.

No nosso entendimento, Sr. Presidente, para concluir, o melhor caminho para evitar os impasses trazidos pelas situações de irregularidade grave é a interação, o diálogo entre gestores e órgãos de controle; melhor ainda se mediados pelo Congresso Nacional, pela Comissão Mista de Orçamento, como ouvi há pouco a manifestação desse interesse e desse empenho pelo Presidente da Comissão e pelo Presidente do Tribunal.

É importante uma atitude mais proativa de ambos os lados, tanto dos órgãos de controle como dos gestores. Sabemos, pela nossa própria experiência, que havia uma tradição nos órgãos de controle, inclusive na CGU, de não dialogar, mas de “canetar”.

*“Registrei a constatação, esse é meu trabalho, eu ganho para isso; o problema não é mais meu.”* Não é esse o entendimento, não é essa a orientação que damos atualmente. O problema é nosso, sim, é de todos. Temos o dever de ajudar a encontrar uma solução e de orientar.



## CONGRESSO NACIONAL Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

No lado do gestor também havia muita dificuldade. Vários gestores de órgãos públicos bastante conhecidos pelos senhores simplesmente não procuravam encontrar a solução quando recebiam uma recomendação, mas contestá-la, dizendo que a CGU estava errada, que o TCU estava errado: “*Não se pode usar o parâmetro do SINAPI para a minha obra, porque minha obra é diferente.*” E ponto. Não é por aí. Qual é o parâmetro que se usa? O parâmetro do SINAPI ou do SICRO, no fundo, é a busca do preço razoável, do preço justo, do preço de mercado.

Afirmar simplesmente que o parâmetro não se aplica não diz nada. E por que não se aplica? Muitas vezes se aplica, sim. Ainda agora demos um exemplo concreto: apontamos um sobrepreço na obra do Metrô do GDF. A resposta foi que essa obra era algo altamente especializado porque não se podia aplicar os parâmetros do SINAPI. Sabem qual era a obra? Uma estação do metrô — engenharia civil comum, nada de especializado. Ou seja, a tentativa de dar uma resposta fácil, de que a obra é diferente, a ela não se aplica isso. Não é assim.

Agora, quando os gestores buscam efetivamente dialogar com os órgãos de controle, as soluções são encontradas. Temos exemplos muito claros disso, tanto na CGU quanto no âmbito do TCU. Temos visto cair o número de obras paralisadas, quando órgãos como o DNIT passaram a procurar o Tribunal para realmente esclarecer os problemas, tomar as medidas, solucioná-los.

O mesmo ocorre na nossa experiência. É preciso atitude de diálogo de ambas as partes e medidas efetivas, em lugar de simplesmente contestar as constatações.

Por fim, a título meramente ilustrativo, quero dar alguns exemplos de obras em que se chegou a uma solução pelo diálogo. São somente 7 obras cuja economia foi superior a 50 milhões de reais.

São elas: obra da BR-101/NE, do DNIT, que não precisou ser paralisada, porque se encontrou uma solução para ela; obra na barragem e adutora do Marruá, no Piauí, com economia de 11 milhões de reais; obra de drenagem pluvial no Bairro Morumbi, em Uberlândia, com economia de 3 milhões de reais; obra de integração do São Francisco, Lote 1, cujo problema também foi solucionado sem paralisação; obra de esgotamento sanitário em Limoeiro do Norte, Estado do Ceará; obra da Ferrovia Norte-Sul, só um lote da VALEC; e obra da adutora do São Francisco, em Sergipe.

São alguns exemplos de soluções encontradas por esse caminho, sem precisar paralisar obra, sem punir a população.

Se houver algum caso de irregularidade cuja responsabilidade precisa ser apurada, o processo de apuração corre em paralelo, não sendo necessário que a obra seja paralisada, e a punição vai para quem merece, que é o gestor ímprobo e não a população.

Muito obrigado. Desculpe se ultrapassei o tempo.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Waldemir Moka) - Agradeço a exposição ao Ministro.

Passo a palavra de imediato ao Relator da LDO, Senador Tião Viana.

**O SR. DEPUTADO JÚLIO CESAR** - Sr. Presidente, pela ordem.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Waldemir Moka) - Pois não.

**O SR. DEPUTADO JÚLIO CESAR** - Antes de o Senador falar, eu gostaria de pedir a V.Exa. para distribuir cópia dessa palestra, muito importante para que possamos acompanhar.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Waldemir Moka) - Vou pedir à assessoria para que providencie cópias.

**O SR. SENADOR TIÃO VIANA** - Admirável Sr. Presidente Deputado Waldemir Moka, Deputado Leonardo Monteiro, admirável e respeitável Ministro Jorge Hage, Dr. Paulo Wiechers, que substitui aqui o Presidente do TCU, Ministro Ubiratan Aguiar.

Os Ministros foram muitos claros e amplos quando abordaram a responsabilidade que têm nas suas funções e, ao mesmo tempo, externaram a vontade de ajudar este País a encontrar as melhores respostas em termos de governança.

O Ministro Jorge Hage deixou muito claro o compromisso que tem em punir as irregularidades, em não admitir os desvios. Disse S.Exa. que a CGU tem sofrido pressão de todos os cantos do Brasil para ordenar responsabilidade e ética na conduta dos gestores públicos, mas, ao mesmo tempo, alertou para o fato de que a norma jurídica, do jeito que está estabelecida, tende a inviabilizar a execução orçamentária, que é a razão de ser do Parlamento e dos Governos.

O assunto foi tratado com muita responsabilidade e amplitude.

O Ministro Ubiratan fez a defesa da sua instituição, deixando clara a sua qualidade e toda a responsabilidade que tem havido no trato dessas questões. A relação de interface permanente com o Congresso Nacional é exatamente a razão de ser do Tribunal de Contas da União naquilo que é sua função.

Entendo que não há nenhuma divergência com as suas ponderações; pelo contrário. Talvez apenas exista um olhar diferente em relação a alguns itens. O senhor fala que talvez o caminho deva ser, sim, o de transferir para o Executivo a responsabilidade, para assegurar a execução da obra e, ao mesmo tempo, permitir ao Executivo a denúncia



## CONGRESSO NACIONAL Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

sobre o infrator. Essa é uma medida de correção justa e correta, pelo que entendi, porque mostra confiança nas instituições e entende que a responsabilidade delas é exatamente essa quando o assunto é o espectro do controle interno.

No entanto, nós, do Congresso, temos nossas responsabilidades constitucionais. Há dívida para com aquilo que é a definição clara, estável e longitudinal de uma lei de financiamento que assegure as normas para o Orçamento Geral da União, como o senhor muito bem cobrou, mas temos o art. 71, § 1º, que deixa claro o papel fiscalizador e a responsabilidade do Legislativo quando há constatação de irregularidade.

O nosso problema talvez seja como tratar o conceito “irregularidade”. O Tribunal de Contas da União — e o Ministro Ubiratan abordou esse tema — disse que o indício já é relevante e impõe obrigações. Se o Congresso, constitucionalmente, tem obrigações de, constatada a irregularidade, agir impedindo a execução da obra, já começa a haver um impasse em relação a sua intenção e a sua tese. É o que me parece. Não estou aqui a contestar, estou aqui querendo só dizer que a nossa obrigação...

*(Intervenção fora do microfone. Inaudível.)*

**O SR. SENADOR TIÃO VIANA** - Não. O que entendi da fala do Ministro foi que o art. 95 da Lei de Diretrizes Orçamentárias, da forma que está, é insuficiente, porque termina sendo ele uma trava ao andamento da execução orçamentária.

Então, mecanismos corretos e objetivos que permitam ao gestor interferir para que a obra não sofra lesões, ou seja, não tenha atos de corrupção, não tenha erros, têm que ser dados ao Executivo, para que ele possa ajudar na execução orçamentária. O que entendi do senhor foi isso. Portanto, quando veio a proposta de modificação do art. 95 da LDO, foi com esse bom propósito. Pode até ter vindo com imperfeições, precisando de aperfeiçoamento, mas a intenção era correta.

Nós, do Legislativo, o que entendemos? Entendemos que, da forma que veio, o art. 95 criava mais uma trava ambiental, social, de defesa civil e outros, gerando um impasse maior do que o que está havendo. Não estou divergindo de V.Exa. Estou apenas tentando alargar o que é a visão do Legislativo, num primeiro momento, antes de aprovado pelos Srs. Parlamentares.

Quando dissemos aquilo, de como veio do Executivo — o Ministro Paulo Bernardo concordou, e o Presidente Moka alertou também para essa preocupação —, estávamos criando mais dificuldades para o Executivo se libertar dos indícios de obras irregulares, porque o TCU continuava apontando os indícios, o Congresso continuava obrigado, porque não havia nenhuma proposta de modificação do art. 98, que dizia que, em audiência pública, os envolvidos nos indícios de irregularidades teriam que adotar decisão sobre a matéria. Então, nós iríamos passar a depender de parecer da área ambiental, do Ministério do Meio Ambiente, da Defesa Civil, enfim, toda uma cadeia, conforme estava no art. 95. O próprio Ministro reconheceu que haveria mais dificuldades, pela intenção correta que estava posta, que foi o que V.Exa. colocou, ao que me parece.

Portanto, Ministro, existe o impasse. Temos por norma constitucional o dever de, na função fiscalizadora do Legislativo, tomar decisões quando se tratar de irregularidade em obras. Foi uma decisão do Constituinte de 1988. Então, temos de agir. Já o Ministro Ubiratan disse que o TCU é obrigado a agir diante dos indícios. E o Executivo tem pouco tempo para trabalhar, e não é culpado se um ato criminoso ocorrer por parte de uma empresa. Constatada a irregularidade, procura-se punir os responsáveis e eventualmente os agentes públicos envolvidos.

Como superamos esse problema? Parece que a problemática maior é a forma como está sendo tratada a Lei nº 8.666. O aperfeiçoamento dessa lei ainda não foi votado. Está na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado. De forma que o problema está na origem do projeto.

Um exemplo claro. Em 2003, o DNIT tinha 20 milhões para custear projetos de recuperação das rodovias federais. Isso era dinheiro suficiente para atender 5 mil de quilômetros de rodovias. Só que o Brasil tem 60 mil quilômetros de rodovias, e não 5 mil quilômetros. Já começa aí. Não havia dinheiro para executar projeto — estou me reportando a 2003. O Ministro Ubiratan Aguiar disse: “Não, o DNIT melhorou muito e caiu seu índice de erros, em que ele era o primeiro. Esse índice está bem reduzido. A instituição melhorou, aperfeiçoou-se”. Ótimo. Mas o problema está lá.

Ministro, quando se olha a realidade — o senhor sabe disso mais do que todo mundo — percebe-se que são de 6 meses a 2, 3 anos para fazer um projeto. O Governo só tem 4 anos — Federal, Estadual e Municipal. Quando surge indício de irregularidade, por qualquer razão, a obra para.

Então, onde nos tornamos vulneráveis? Eu acho, sinceramente — V.Exa. não abordou isso, e eu gostaria de ouvi-lo —, que o problema está na contratação da obra: o contrato é por unidade, ou é por preço global? É preço unitário ou é global?

Vejam o exemplo do Governador José Serra, que fez o anel viário de São Paulo, com todo o esforço. Ninguém há de contestar a função social e o valor de infraestrutura daquela obra. Uma obra de muitos Governos. Mas vá alguém



## CONGRESSO NACIONAL Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

observar o contrato por unidade de preço. São 1.500 itens a tratar. E a pessoa vai encontrar 10. E como já disse, encontrada a irregularidade, para-se a obra. Então, é isso que queremos para os próximos governos? Parece-me que V.Exa. disse que isso não é bom para o Brasil.

Então eu acho que o problema maior está no contrato de obras por preço unitário e não por preço global, porque o que interessa ao gestor e ao órgão fiscalizador e controlador, quanto ao bom uso do dinheiro público, é que a obra saia nos termos da meta proposta, e não da maneira que está colocada. Então eu, como contribuição, diria que o avanço está na correção do texto do art. 95, e acho que V.Exa. se reportou a ele, mas não do jeito que estava, porque era muito ruim.

O Ministro Paulo Bernardo propõe um entendimento com a Comissão — e nesse sentido tratou com o Presidente Waldemir Moka, comigo e com os Parlamentares — para que haja a votação imediata da reforma da Lei nº 8.666, na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado, e a mudança do regime de contratação. Essa mudança para qualquer Governo é importante. Não há Governo que ande com essa lei nos moldes em que está. Que o Ministério Público Federal, a CGU, o Tribunal de Contas façam o que é preciso para punir os corruptos, mas não se impeça qualquer Governo de governar o País, seja Governo Municipal, seja Estadual, seja Federal.

Entendo que esse debate está mais voltado para a maneira como estamos apontando os índices de evolução da aplicação orçamentária do que para a função fiscalizadora em si, seja da CGU, seja do Tribunal de Contas.

Se não entendi a maneira como V.Exa. se reportou à minha explicação, peço desculpas, mas minha interpretação é de que V.Exa. tratava dessa maneira, e não apresentei uma divergência, mas uma ampliação das preocupações.

**O SR. MINISTRO JORGE HAGE SOBRINHO** - Apenas um esclarecimento ao Senador Tião. Toda a minha colocação foi exatamente no sentido de que a proposta, com aquele art. 95, nunca foi, em nenhum momento, pelo menos até onde eu conheço, de trazer para o gestor a decisão de paralisação. Não. Veja: *“Observado o disposto no art. 94, a paralisação de obras deverá ser adotada somente depois de esgotadas as medidas administrativas cabíveis, considerados os seguintes aspectos...”* Aí vem: impacto social, risco à segurança, prejuízo da depreciação, obsolescência etc. e tal.

**O SR. SENADOR TIÃO VIANA** - Permita-me, Sr. Ministro, é isso o que quero entender. A intenção é a melhor possível, do Ministro Paulo Bernardo e de quem mais veio, mas o art. 98 diz que *“cabe à Comissão à Mista de Orçamento em audiência pública decidir sobre esse processo”*. Aí qualquer Deputado vai perguntar: *“Cadê o parecer do Ministério do Meio Ambiente?”* E Aí se vão 3 meses para chegar o parecer do Ministério do Meio Ambiente. *“Cadê o parecer da Defesa Civil?”*. E aí começa...

**O SR. MINISTRO JORGE HAGE SOBRINHO** - Entendi. A forma de aplicação...

**O SR. SENADOR TIÃO VIANA** - É isso que queremos dizer. A forma que veio.

**O SR. MINISTRO JORGE HAGE SOBRINHO** - A forma de aplicação disso resultaria...

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Waldemir Moka - Ministro, e mais: o texto quando veio dizia que o bloqueio seria feito pelo Executivo.

**O SR. MINISTRO JORGE HAGE SOBRINHO** - Essa parte do bloqueio eu não conheço.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Waldemir Moka) - O texto veio assim, e foi isso que gerou a incompreensão. Então, quando V.Exa. afirmou causou certa estranheza, porque o texto original, invoco o testemunho do Relator, era muito claro ao dizer que o bloqueio...

**O SR. MINISTRO JORGE HAGE SOBRINHO** - Caberia ao Executivo.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Waldemir Moka) - E então o Congresso estaria ferindo suas prerrogativas e a Constituição. Mas acho que isso está superado. O Ministro Paulo Bernardo esteve aqui, V.Exa. também concorda, e esse é um assunto já superado.

**O SR. MINISTRO JORGE HAGE SOBRINHO** - Apenas para esclarecer outro ponto da pergunta do ilustre Relator. Quanto à questão de controle por preço unitário *versus* preço global, entendo que o ideal evidentemente é não ter que apurar o custo unitário de cada item de uma obra, pois são milhares de itens. Todavia, tendo em vista exatamente a outra colocação feita pelo Senador sobre a má qualidade dos projetos atualmente, entendemos que seria temerário partir para o controle apenas por custo global tendo projetos de tão má qualidade. As coisas têm que caminhar juntas. Depois de se criarem as condições para que haja projetos de boa qualidade, não tenho dúvida nenhuma de que concordaremos com o controle só pelo preço global, mas não no atual momento.

**O SR. SENADOR TIÃO VIANA** - Ministro, apenas para ajudar. No texto que estou apresentando, pelo entendimento que estou buscando com toda a área técnica, há exatamente esse caminho do preço global, da qualidade da obra vinculada ao preço unitário. Então não há uma dissociação, pode-se fazer pelo preço global, mas os órgãos de controle e de fiscalização podem exigir pelo preço unitário. O que deve haver é a faculdade de o gestor cumprir suas metas baseado no preço global, responsabilizando todo o seu trabalho ao preço unitário. Não há uma separação, o que quer dizer que existem os 2 caminhos, claro, até que se possa transferir para o preço global.



**CONGRESSO NACIONAL**  
**Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

**O SR. MINISTRO JORGE HAGE SOBRINHO** - A outra providência que me parece a maior importância, além da reforma da Lei nº 8.666 e das outras que o Senador Tião Viana mencionou, é a aprovação do Estatuto da Empresa, a regulamentação do § 1º do art. 71 da Constituição, porque então vamos resolver, como muito bem lembrou o Ministro Ubiratan, grande parte dos problemas, tirando da camisa de força da Lei nº 8.666 as empresas que precisam ter uma flexibilidade maior, mas que também não podem ficar sem nenhuma regra, não podem ficar sujeitas apenas à regra de decreto. É urgente a aprovação do estatuto da empresa. Segundo notícia, está na Comissão de Justiça do Senado.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Waldemir Moka) - Quero passar a palavra ao Coordenador do Comitê de Obras Irregulares e em seguida vou proceder à inscrição dos Srs. Parlamentares.

Tem a palavra o Deputado Leonardo Monteiro.

**O SR. DEPUTADO LEONARDO MONTEIRO** - Quero cumprimentar o Presidente da Comissão, Deputado Waldemir Moka, saudar também o Senador Tião Viana e cumprimentá-lo pela iniciativa do requerimento que proporcionou esta audiência pública. Quero cumprimentar todos os componentes do Tribunal de Contas e da Controladoria-Geral da União.

Observando o pronunciamento do Ministro Jorge Hage, quero concordar com S.Exa. quanto à necessidade de termos uma legislação permanente do ponto de vista da fiscalização orçamentária, até porque a LDO é anual. Temos uma legislação frágil, enquanto poderíamos ter uma legislação mais duradoura, permanente.

Anotei 2 observações em relação ao pronunciamento do Presidente do TCU, Ministro Ubiratan. Uma diz respeito aos mecanismos de fiscalização e os benefícios em relação à fiscalização do TCU. Quem sabe, talvez o Secretário-Geral possa responder se é possível quantificar esses benefícios. A outra questão é o seguinte, às vezes percebemos críticas ao Tribunal de Contas quando há a paralisação de uma obra. O Tribunal poderia dizer quais são os critérios usados para as possíveis paralisações de uma determinada obra?

Muito obrigado, Sr. Presidente.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Waldemir Moka) - Vou fazer o seguinte: com a aquiescência do Plenário, vamos ouvir mais 2 Parlamentares e, dependendo dos questionamentos, responderão o Ministro Jorge Hage ou o Secretário. Na verdade, são 4 Parlamentares inscritos, e vou proceder à inquirição em bloco.

Tem a palavra o Deputado Luiz Carreira.

**O SR. DEPUTADO LUIZ CARREIRA** - Sr. Presidente, inicialmente quero cumprimentar o Ministro-Chefe da Controladoria, Jorge Hage, pela excelente exposição, esclarecedora e completa. Apenas quero discordar do início da sua abordagem quanto ao não entendimento por parte dos Parlamentares do conteúdo do art. 95.

A ideia de trazer novos critérios para a definição de paralisação de obras é positiva, talvez infeliz tenha sido sua transposição no texto, porque não atingiu o objetivo desejado. Comparo essa questão com a das competências definidas no art. 23 da Constituição relativas à área ambiental. Ou seja, não fica definido quem vai fazer o quê. Na verdade, entendemos — assim como muita gente entendeu, e não por falta de inteligência — que efetivamente ficaria a critério do próprio gestor fazer toda essa análise prévia para, posteriormente, suscitar uma paralisação de obra.

Foi isso o que gerou, talvez, esse desentendimento. Mas acho que V.Exa., após a discussão com o Senador Tião Viana, já corrigiu plenamente a leitura distorcida que alguns fizeram desse parágrafo. Acho até que esse parágrafo não deveria constar da LDO. Já que não é bom, não deve constar. Se o texto estivesse completo e definisse a quem cabe o que, dentro desses critérios, talvez pudéssemos avançar mais um passo.

E isso tem a ver diretamente com uma questão que V.Exa. colocou no início, ou seja, a falta de definição de uma legislação própria acaba transformando a LDO em uma colcha de retalhos. Então, todos querem regular tudo através da LDO. E acho que a LDO deve ser um instrumento enxuto mesmo, contendo apenas diretrizes e metas, além de critérios de definição para a elaboração do Orçamento. Agora, começa-se a definir normas de pessoal, de licitação, e acaba-se transformando a LDO em um instrumento que a cada ano sofre modificações e não se sabe direito como agir, porque uma se sobrepõe à outra em determinado exercício, resultando em mais confusão do que esclarecimento.

Acho que é hora de fazer avançar realmente essa questão da legislação. O Congresso já constituiu vários Grupos de Trabalho, mas não se avança nessa direção, infelizmente.

Essa é uma competência nossa, da qual já deveríamos ter nos desincumbido. Quando ingressei nesta Comissão, em 2003, participei de um Grupo de Trabalho, mas depois ninguém demonstrou interesse em participar, poucos Deputados se interessavam. Então, é hora de se levar adiante essa iniciativa.

Um dos pontos principais, na minha opinião, que acaba resultando em toda essa confusão é a questão dos projetos, como já citado aqui. Vamos pegar o exemplo do PAC 2. O projeto já foi lançado, mas as ações mencionadas sequer têm projeto básico, licença ambiental ou qualquer outra coisa. Na verdade, o Executivo não prepara sua retaguarda para fornecer esses instrumentos. Porque muitas das dificuldades hoje existentes acabam rebatendo na ponta, na área



## CONGRESSO NACIONAL Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

ambiental. O meio ambiente passa a ser o culpado de tudo, de não deixar as obras andarem etc. e tal. Quando se faz uma análise mais detida vê-se que a qualidade do projeto é muito ruim, foi inventado e inserido em um pacote de programação sem o necessário cuidado de se fazer pelo menos o projeto básico. Cito o exemplo do Trem de Alta Velocidade — TAV. Está aí a discussão entre o Governo e o Tribunal de Contas, exatamente porque aquela Corte de Contas acha que deve haver projeto básico, mas o Governo defende a posição de que o projeto pode ser executado sem projeto básico. Ao final, vamos enfrentar as mesmas dificuldades.

E faço essa pergunta ao representante do Tribunal de Contas: em que medida a alegação de demora na licitação avalizaria um certo afrouxamento técnico da licitação?

Precisamos observar isso com mais rigor, porque esse é um dos grandes entraves, talvez, da administração. Participamos da administração, quando fomos secretário de estado, e temos algum conhecimento dessas dificuldades. Há certas imposições de áreas técnicas que acham que fizeram o melhor trabalho do mundo. Mas, ao verificarmos mais detidamente o projeto, observamos que não foram feitas a sondagem e as previsões necessárias.

E quando vamos tocar a obra, falta isso, falta aquilo, vem a paralisação e todas as complicações. E todos acham que fizeram o melhor projeto e que têm a melhor obra.

Mas o que foi colocado aqui foi muito positivo. Acho que o Ministro-Chefe da Controladoria realmente sinalizou com uma atitude proativa, no sentido de que a busca do entendimento é sempre o melhor caminho.

E acho que o Congresso, junto à Controladoria, aos órgãos de controle dos Ministérios e ao TCU, deve buscar realmente uma forma de regulamentar essa questão, no sentido de que não sejam retiradas as competências do Congresso. E tal intenção, aliás, ficou muito expressa nessa LDO, não apenas por esse aspecto, mas por outros também, pois enviaram-nos o projeto sem nele constar os objetivos e metas, os quais foram inseridos no texto somente depois, em acordo com o Senador Tião Viana.

Mas o fato é que a LDO veio para o Congresso sem o essencial; veio como um PAC global. E ainda se pede uma ampliação de 25% para 30% para se remanejar dentro do PAC.

Quer dizer, essa LDO foi bem atípica. Ela retira as competências do Congresso em relação às obras com irregularidade. Ou pelo menos as limita. Retira também a competência do Congresso para analisar quais inclusões devem ser efetivamente feitas dentro do PAC, as quais já deveriam estar contempladas no texto; e o texto não consignou o principal instrumento orçamentário, ou seja, as diretrizes e metas. Então bastava isso: as diretrizes e metas. O resto acaba sendo mais um complicador.

E há também muita invenção tecnocrática no texto da LDO. Começa-se a inserir na LDO tudo o que se imagina para resolver questões de outra natureza, que podem ser resolvidas por meio de outra lei, decreto ou instrução. Enfim, há outras formas de se proceder.

Por isso, realmente, acho que devemos simplificar a LDO, inclusive no relatório final. Também acho que dificilmente haverá tempo suficiente para trabalharmos uma solução melhor — inclusive em razão do recesso —, até porque o texto veio pouco compreensível e deixa margem para entendimentos diversos, a exemplo da controvérsia sobre o papel do gestor. É o mesmo que colocar raposa para tomar conta de galinheiro. Quer dizer, se sou gestor, vou analisar se há impacto social, impacto ambiental, e só depois disso tudo haverá uma conclusão.

O texto não deixou claro quais são os entes responsáveis por essa ou aquela competência definida nesses critérios. Os critérios são interessantes; impacto social e ambiental são critérios de difícil avaliação. Imaginem a dificuldade em se definir isso em cada obra com indícios de irregularidade.

De qualquer maneira, acho que “colocar o bode na sala” já foi um bom caminho, pelo menos para abrir essa discussão.

E acho que a Comissão Mista de Orçamento — e é uma sugestão que dou ao Presidente Waldemir Moka — deve eleger esse tema como objeto de uma audiência pública específica e, a partir daí, constituir um Grupo de Trabalho, a fim de que possamos avançar efetivamente nessa questão e evitar que venham junto com a LDO instrumentos que não lhe são próprios, temas que podem ser tratados em leis específicas.

São essas as minhas considerações.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Waldemir Moka) - Em seguida, pela ordem de inscrição, passo a palavra ao Deputado Rogério Marinho.

**O SR. DEPUTADO ROGÉRIO MARINHO** - Sr. Presidente, Waldemir Moka; Sr. Relator, Senado Tião Viana; Deputado Leonardo Monteiro; Dr. Paulo Roberto, representante do Tribunal de Contas da União nesta reunião; Ministro Jorge Hage Sobrinho, demais companheiros da Mesa, Sras. Deputados, Srs. Deputados; Srs. Senadores e Sras. Senadoras, primeiramente gostaria de elogiar o trabalho da Comissão e do nosso Relator da LDO, o qual, inclusive pelas suas afirmações, mostra o interesse que é de todos nós de preservar as atribuições constitucionais deste Parlamento.



## CONGRESSO NACIONAL Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Quero parabenizar, inclusive, o Relator pela sua posição.

E ao Ministro Jorge Hage — infelizmente não escutei a intervenção do representante do Tribunal de Contas da União — quero dizer da alegria dos brasileiros ao verificarem a proficiência da atividade da Controladoria em todo o território nacional, como órgão que é de controle interno e de acompanhamento da atividade de planejamento e execução orçamentária do Governo Federal.

Em relação ao que foi dito, verificamos — até pela explanação feita pelo Ministro — que há uma grande atividade por parte da Controladoria, inclusive com aplicação de penalidades aos maus gestores em todo o território nacional. Isso é feito, evidentemente, com a utilização do arcabouço legal existente. Apesar das limitações, do excesso de artifícios concedidos ao mau gestor ou a quem está infringindo a lei, temos normas em quantidade suficiente no Brasil. Acredito que nosso problema, talvez, seja a aplicação correta, racional e no tempo exato dessas leis.

Em algum lugar ouvi que Justiça tardia não é Justiça, ou seja, devemos ser mais expeditos na aplicação da lei. Mas leis existem em quantidade suficiente. E a explanação que V.Exa. fez mostrou-nos isso, inclusive com muita proficiência da parte da Controladoria-Geral.

A nossa preocupação nesta Comissão, representando o PSDB, partido que faz oposição nesta Casa, que já foi Governo e, pelas contingências e circunstâncias de uma democracia, poderá voltar a ser Governo novamente, é preservar o equilíbrio existente entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. Ao escutar o Ministro-Chefe da Controladoria, uma preocupação grande me afligiu quando S.Exa. utilizou o exemplo de que o preço praticado nas obras, em geral, é o preço do SINAPI, e as exceções evidentemente existem, desde que sejam justificadas.

Mas nós tivemos aqui, neste Parlamento, recentemente, um problema de dimensões nacionais, em que o Tribunal de Contas da União apontou mais de 180 irregularidades em 4 obras da PETROBRAS e nenhuma delas estava utilizando critérios e preços do SINAPI. Tais irregularidades foram encontradas inclusive em obras de terraplanagem. V.Exa. abordou aqui a questão do Metrô de Brasília, e acho que terraplanagem não é nenhuma obra especializada. Nesse caso, entretanto, o preço era mais de 10 vezes superior ao praticado pelo mercado.

Mas esses projetos efetivamente receberam da Comissão indicação de paralisação das obras e, apesar das recomendações do Tribunal de Contas e dos índices flagrantes de irregularidades, o Presidente da República, utilizando seu poder discricionário, vetou essas indicações. E o Plenário do Congresso, de maneira soberana, de acordo com a Constituição, confirmou o veto do Presidente.

Então, as leis existem. Os mecanismos de controle são muito bons; estão exercendo a sua função. Dentro da função republicana que todos nós preconizamos, eu acho que a República está funcionando, mas existem alguns excessos, e é esta a nossa preocupação: que o nosso Poder não seja emasculado. Por mais bem-intencionado que seja o art. 95 — e afirmo que ele é bem-intencionado — e por maior que seja a preocupação do gestor de que as obras não sofram paralisação, para que se evitem prejuízos às vezes irreparáveis às obras, à comunidade, à população, da forma como esse artigo está redigido, na verdade, ele transfere o ônus da paralisação a quem está fazendo a glosa. Então, inverte-se a situação, porque o nível de exigência que se faz para paralisar uma obra com índice de irregularidade ou de improbidade é muito maior do que o existente para começar a obra, ou seja, a paralisação não vai acontecer nunca.

E mais: a LDO, como V.Exa. disse e também afirmaram os companheiros, é uma lei feita para vigência de um Orçamento; ela é renovada no ano subsequente. É uma lei, teoricamente, temporária — eu poderia até afirmar isso. E o que nós estamos precisando — e aí uma culpa vem para o Congresso, mas também vem a vontade política de quem tem maioria no Congresso — é de atualizar as leis existentes. A Lei de Finanças Públicas, por exemplo, a Lei nº 4.320, é de 1964. Então, são 46 anos de vigência, se não estou enganado. É evidente que o mundo mudou nesse período e que as coisas precisam de atualização.

Então, temos a responsabilidade de dar atenção a esta lei específica, e também à Lei nº 8.666, de modo que ambas possam ser modificadas, para serem modernizadas, e os critérios, o arcabouço legal, passe a estar de acordo com a realidade vigente. Essa é uma responsabilidade nossa, do Congresso, mas depende também do foco político e da prioridade do Governo que aí está. O Governo vai mudar, e o próximo Governo, evidentemente, também terá que priorizar a questão, para que os mecanismos de controle estejam equipados com o arcabouço legal e realizem bem o seu papel.

Essa é uma preocupação que nós temos e foi por isso que, quando chegou aqui a LDO, a Oposição e boa parte dos Deputados da Situação também se sentiram um pouco tungados nos seus direitos pelo art. 95.

Uma questão que também me chamou a atenção — e aí eu acho que estou sendo tão repetitivo nesse aspecto, Sr. Presidente, que, ao final da minha exposição, os senhores ficarão com a sensação de que já ouviram antes esse discurso — refere-se à maneira como é aplicado o nosso Orçamento, que é autorizativo.

Por ser ele autorizativo, há um vício — eu diria que é o uso do cachimbo que faz a boca torta. O Poder Executivo, em geral, sabe que tem instrumentos para fazer ajustes na medida em que o Orçamento é executado, e essa flacidez, ou



## CONGRESSO NACIONAL Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

essa frouxidão da execução orçamentária faz com que os organismos de controle internos, como é o caso da CGU — e não os externos —, que acompanham a execução e o planejamento, tenham uma sobrecarga de trabalho, pela má aplicação e pelo mau planejamento do Governo. Nós estamos falando, por exemplo, do Projeto Lei nº 3, que propõe, no começo da Administração, o remanejamento, de forma discricionária, de 30% do PAC: de 30 bilhões... 9 bilhões. E nós estamos começando o ano.

Essa situação, evidentemente, é uma distorção na formulação dos Orçamentos. Eu não estou falando deste Governo. É um artifício que o Governo tem. Já que o Orçamento é autorizativo, ele pode chegar aqui e a Comissão Mista de Orçamento pode mudá-lo como quiser, por meio das suplementações, das modificações, das transferências. Isso é ruim para a própria democracia, porque não se tem clareza do que é a peça orçamentária, que deveria ser autoaplicável, e não regulamentada ao sabor das circunstâncias e conveniências, salvo as exceções de praxe, como calamidades públicas, modificações de projetos etc.

Quero dizer, ainda, que o trabalho da CGU, como eu afirmei no início, é admirável, elogiável, mas o excesso de trabalho que vocês têm é muito mais em função da falta de planejamento na aplicação dos recursos pelo próprio Governo.

Em 2010, quando da discussão da LDO, o PSDB fez uma emenda, naquela oportunidade, em que nós pedíamos que o acesso ao SICONV, ao SIGPLAN e ao SIEST, ou seja, o acompanhamento da execução orçamentária e financeira do Governo Federal fosse irrestrito e *on line*, quer dizer, *pari passu*. Naquela oportunidade, o Governo concordou. A LDO vigente, que embasou a elaboração do Orçamento do ano anterior, estabeleceu como prazo para que essas informações estivessem no sistema tanto nas estatais — principalmente no caso da PETROBRAS, onde não sabemos muito bem o que acontece —, quanto nos órgãos da administração direta, no Planejamento, 22 de dezembro de 2009.

A pergunta que eu faço ao Tribunal de Contas da União e também à Controladoria é esta: o atual projeto de lei, que está sob análise do nosso ilustre Relator, joga esse prazo para dezembro de 2010. Pede, portanto, mais 1 ano para que haja transparência no acompanhamento da execução orçamentária e financeira por parte do Governo Federal. Considerando esse fato, indago se esses dados são disponibilizados *on line* para os Tribunais e para o controle interno do Governo. Se a resposta for afirmativa, pergunto se eles são importantes para os senhores poderem fazer as suas avaliações. Os senhores concordam com a posição do Governo de manter esse acompanhamento orçamentário e financeiro nebuloso do jeito que se encontra, sem acesso a essas informações?

Eram essas as considerações e perguntas que eu queria fazer.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Waldemir Moka) - O último inscrito é o Deputado José Guimarães.

**O SR. DEPUTADO JOSÉ GUIMARÃES** - Sr. Presidente, Deputado Waldemir Moka; Sr. Relator, Senador Tião Viana; Sr. Presidente da Comissão de Obras com Indícios de Irregularidades, eu espero que as minhas considerações sejam compreendidas pelo Sr. Ministro da CGU e pelo representante aqui do nosso cearense Ubiratan Aguiar.

Primeiro, eu entendo que o Tribunal de Contas da União é órgão auxiliar do Congresso. E ao dizer isso eu não estou pretendendo tirar poder do TCU e dos Tribunais de Contas.

Certa feita, no meu Estado, quando eu era Deputado Estadual, sugeri, por meio de um projeto de lei, que se acabasse com os Tribunais de Contas dos Municípios — TCMs, porque eu queria fortalecer a Comissão de Fiscalização e Controle do Tribunal de Contas do Estado — TCE. Quase fui peitado por isso.

Considero importante que o TCU de fato busque o entendimento com o Congresso para nós evitarmos as sistemáticas paralisações de obras.

Deputado Leonardo, há 2 anos eu integrei o Comitê de Obras com Indícios de Irregularidade. Quando chegou a lista do TCU, ao anunciar o listão, ninguém no Comitê topou tirar qualquer obra da lista, porque havia o receio de o Congresso se demitir da sua função — ele, a quem cabe a decisão institucional — e, ao mesmo tempo, o Tribunal de Contas, exagerando, dar indicações de que a obra deveria ou não ser paralisada.

Portanto, nós precisamos, Senador Tião Viana, ao discutir a LDO e ao observamos, no Comitê de Obras Irregulares, as obras que estão pautadas com indício de irregularidades, termos que ter uma posição muito clara e transparente, porque o indício de irregularidade não pode significar automaticamente a paralisação de uma obra.

Vou dar o exemplo da obra do METROFOR, do meu Estado, que foi paralisada por 6 meses. O Tribunal de Contas da União identificou indício de irregularidade e subpreço em torno de 75 milhões, na época. A bancada foi ao Governador, o Ministro Relator fez a indicação, as empresas suspenderam a obra, a SECEX do mesmo jeito, e o que aconteceu? Foi para o Pleno e foi liberada depois de 6 meses. E sabe em quanto ficou o indício de irregularidade? Em torno de 6 milhões, dos 75 milhões.

Então, há que se ter um entendimento, há que se ter uma nova visão e fazer um *mix* da opinião do TCU e do Congresso para se estabelecer novos critérios. Ainda que não possamos mudar toda a legislação, que é antiga, mas na



## CONGRESSO NACIONAL Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

LDO podemos, sim, fazer indicações importantes para enfrentar esse problema, até porque, do contrário, o País não suporta as paralisações sistemáticas das obras.

O ano passado vi o próprio Ministro Ubiratan dizer que, das obras do PAC, apenas treze e alguma coisa estavam com indício de irregularidade — porque o PAC tinha uma execução nessa matéria bastante positiva, na análise do TCU e da própria CGU.

Então, queria sugerir ao Relator da LDO que ajude na compreensão do papel do TCU, para buscarmos o entendimento pela não paralisação dessas obras, com exceção daquelas que, de fato, estão configuradas como tendo indício de alto grau de periculosidade. Do contrário, as obras não deveriam ser paralisadas, sobretudo as do PAC.

Segunda questão sobre a qual eu queria que tanto o TCU quanto a CGU pudessem falar. Existe a tabela do SINAPI, observada na execução das obras. E há um problema, Ministro: tanto para fazer uma pista de aeroporto quanto uma estrada, a mesma tabela é observada. Evidentemente, não é razoável considerar o mesmo preço para fazer 2 obras com características absolutamente diferentes. Então, não seria o caso de mudar essa regra? O que fazer sobre isso? Porque essa é uma das razões bastante presentes nas paralisações de várias obras, sobretudo as obras que envolvem o DNIT e aeroportos. Não seria possível alterar essa compreensão, porque qualquer obra que for feita num aeroporto ou numa estrada evidentemente que tem diferença de preço, por conta da tabela observada.

A terceira e última questão é que o próprio Comitê, Deputado Leonardo Monteiro, deveria fazer não uma audiência, mas um seminário sobre isso, nesta Comissão, para buscar o entendimento. Isso é bom para o País, que está em crescimento. A nossa infraestrutura logística não suporta a capacidade instalada. Já não suporta crescimento de 5,5%, imagine de 7% a 8%. Não tem como. Então, temos que buscar o entendimento dos órgãos de controle e a compreensão do nosso papel no Congresso de realmente tomarmos decisões que acharmos convenientes.

Acho que o Comitê de Obras com Indícios de Irregularidades poderia dar uma contribuição importante. Mesmo a LDO sendo a lei que define diretrizes para a elaboração do Orçamento, acho que deveríamos avançar nisso. As obras do PAC estão tendo uma velocidade muito grande. Em que pesem as críticas da Oposição, devem ter observado que o volume de recursos investidos, se comparados com os dos últimos 3 trimestres, está aumentando.

Então, o Brasil não pode esperar. Essa excessiva burocratização do processo não pode acontecer. O Brasil está vivendo um outro momento, independente de qual é o Governo. Não se trata disso. O PAC hoje é uma conquista da sociedade, independente de quem estiver no Governo. As obras estão sendo feitas na área de infraestrutura logística e energética do País. Deveríamos pensar grande nesta Comissão para contribuirmos com o País. Não se trata apenas de contribuir com o atual Governo. Aí nós resolvemos na democracia; é outro problema. Trata-se de estabelecer um bom entendimento entre CGU, TCU e a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, no nosso papel.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Waldemir Moka) - Vou passar a palavra ao representante do Tribunal de Contas da União. Antes, porém, há 2 coisas que quero chamar à responsabilidade da Presidência. O Ministro Ubiratan e o Ministro Jorge se colocaram à disposição.

A minha sugestão ao Coordenador do Comitê de Obras Irregulares é que possamos fazer isto dentro mesmo da própria Comissão: chamarmos os gestores, com a parceria da Corregedoria-Geral da União, do Tribunal de Contas da União, e aquilo que for sanável, administrativamente nós vamos fazer.

Objetivamente acho que a Presidência tem que chamar para si essa responsabilidade — é o que estou fazendo —, mas em nome da Comissão, evidentemente, contando com seus membros, em especial com os membros do Comitê de Obras Irregulares.

Passo a palavra ao Senador Tião Viana.

**O SR. SENADOR TIÃO VIANA** - Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, estou, na modesta função de Relator da LDO, trazendo uma contribuição que já vem atender talvez muito das preocupações do Ministro do TCU e de todos nós.

Hoje funciona como? Vem um relatório do TCU, é anexado pelo nosso Coordenador do Comitê de Obras Irregulares e ali fica. Para sair é essa dificuldade toda. O que o meu relatório vai propor e vai ser julgado pelos colegas? Vem o relatório do TCU para a Comissão, para a Subcomissão e o Comitê, mas vem também um relatório do Executivo expondo as razões para a continuidade da obra. Então, isso já pode ser um facilitador para o melhor julgamento por parte da Comissão de Orçamento, pela sua Comissão específica.

Então, já é uma contribuição que estamos promovendo, ouvindo técnicos de todas as áreas, do TCU, da CGU, do Ministério do Planejamento e até os técnicos do Orçamento.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Waldemir Moka) - Com a palavra o Secretário-Geral do Tribunal de Contas da União.

**O SR. PAULO ROBERTO WIECHERS MARTINS** - Sr. Presidente, Sr. Relator, demais autoridades da Mesa, Srs. Parlamentares, de início, respondendo diretamente à pergunta do Deputado Leonardo Monteiro a respeito dos critérios da



## CONGRESSO NACIONAL Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

paralisação das obras, na verdade, esses critérios já existem, encontram-se definidos nas próprias leis de Diretrizes Orçamentárias de cada ano; fazem parte do art. 94 da LDO, que diz que o TCU encaminhará à CMO a relação das obras com indícios de irregularidades graves, e a própria lei define o que seriam essas irregularidades graves.

Essa é uma mudança importante que está sendo colocada no projeto da LDO encaminhado este ano, sobre a qual até é preciso fazer uma reflexão, porque, em relação às versões históricas das LDOs, vinham com indícios de irregularidades graves atos e fatos que tivessem materialidade e a potencialidade de ocasionar prejuízos ao Erário, a terceiros e ainda se enquadrassem em uma das seguintes condições: configurassem graves desvios relativamente aos princípios a que está submetida a administração pública.

A LDO, a partir deste ano, tira todos os princípios a que está submetida a administração pública e passa a preponderar exclusivamente o princípio da economicidade. Esse é apenas um alerta, não um posicionamento. Na verdade, o atual texto da LDO contempla um princípio constitucional e praticamente abandona os demais princípios nessa versão inicial a que veio submetida.

Mas, então, Deputado, respondendo objetivamente a V.Exa., esses critérios adotados pelo TCU são exatamente os estabelecidos na LDO. Quer dizer, uma obra é considerada passível de paralisação se tiver irregularidade grave, ou seja, que possa ensejar dano, constituir ofensa a algum dos princípios constitucionais ou ainda ensejar nulidade da licitação ou do contrato dela decorrente.

A segunda pergunta feita por V.Exa. dizia respeito aos benefícios dessas atividades. Apenas em relação às medidas cautelares adotadas pelo Tribunal de Contas da União, no ano passado, tivemos economia de 1,2 bilhão de reais. O benefício total das ações do TCU foi de 23,8 bilhões de reais. Somente no campo de obras, que diz respeito, mais especificamente, a esta audiência pública, foi de 1,2 bilhão de reais.

A exemplo do que demonstrou o Ministro Jorge Hage, também tivemos oportunidade no TCU de angariar alguns benefícios antes mesmo da prolação de acórdãos ou da remessa dos dados a esta Comissão. Apenas exemplificando, em relação ao valor das obras de transposição do Rio São Francisco, houve uma redução da ordem de 300 milhões de reais, sem que fosse prolatado por parte do Tribunal qualquer acórdão condenatório, mas apenas decorrente de conversas, exames de editais e reuniões com os diversos órgãos envolvidos.

Quanto à pergunta trazida pelo Deputado Luiz Carreira, até gostaria de aproveitar essa oportunidade, que é bastante interessante para o Tribunal, para esclarecer as questões relativas ao TAV. De fato, temos lido bastante, na mídia, que o TCU estaria a exigir projeto básico em relação ao TAV e que isso estaria atrasando a aprovação. Essa informação não é exatamente correta. O que aconteceu em relação ao TAV — e é bom que se deixe bastante explícito — é que, em primeiro lugar, a documentação oficial somente chegou ao Tribunal no final de fevereiro.

Antes, eram remetidas ao TCU apenas minutas de editais, o que se planejava fazer. A legislação diz que o Tribunal não se pronuncia sobre minutas, inclusive para não ingerir e até ser mal interpretado pelos diversos gestores. Nós nos pronunciamos sobre dados oficiais.

Os documentos oficiais do TAV nos chegaram no final de fevereiro, e, ainda assim, incompletos. Ocorre que, além da incompletude, os documentos apresentavam uma série de inconsistências. De forma bastante sintética, que inconsistências eram essas? O modelo comercial adotado para o TAV contemplava um julgamento de proposta não previsto na lei. A lei que regula as concessões públicas não admite, como critério de julgamento, o modelo misto, em que se estabelece adjudicação em função da menor tarifa e também do menor valor a ser financiado. É o que foi estabelecido pelo Governo Federal como critério de julgamento de propostas: menor tarifa e menor valor financiado. Isso não existe.

Assim, alertamos os setores do Governo diretamente envolvidos e eles tiveram, então, que ajustar o modelo ao critério da lei, que é somente a menor tarifa pública. Com isso, houve toda uma remodelagem do modelo econômico-financeiro adotado, que é bastante trabalhosa.

Para os senhores terem ideia, enquanto estamos nesta audiência pública, no Tribunal de Contas da União está ocorrendo reunião entre os nossos técnicos e os do Governo que estão levando os dados dessa nova remodelagem ao TCU.

Ainda em relação às obras, o Tribunal não exigiu um projeto básico, mas nessa modelagem financeira, em se tratando de concessão de serviços públicos, exige-se basicamente a avaliação do risco do empreendimento. Nessa avaliação, em linhas bem gerais, colocam-se receitas e despesas para verificar se o empreendimento é viável. É evidente que, na relação apresentada, tem de constar a previsão, ainda que superficial, dos investimentos a serem efetuados na obra. Essa previsão não estava minimamente documentada. Na verdade, não conseguiram nos entregar sequer a memória de cálculo das planilhas de investimento.

Então, Deputado, esta é a questão que envolve o TAV. O TCU, em nenhum momento, exige projeto básico ou está fazendo esse tipo de exigência. Mas, ainda assim e apesar de tudo, o processo foi pautado pelo Tribunal na sessão do



## CONGRESSO NACIONAL Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

dia 22 de abril último. Ele somente não foi levado a julgamento por solicitação da ANTT, que nos pediu que, mais uma vez, o processo voltasse para análise na unidade técnica por conta de novos documentos, que foram juntados tentando eliminar algumas das inconsistências que haviam sido apontadas.

Em relação às ponderações e preocupações do Deputado Rogério Marinho sobre acesso a sistemas, o Tribunal tem acesso, sim, ao SICONV. Agora, a CGU poderá falar, imagino eu, com muito mais propriedade acerca desse sistema, que enfrentou, e ainda enfrenta, uma série de dificuldades e não está completamente disponibilizado na área do Governo Federal.

Quanto aos dados da PETROBRAS, de fato, continuamos tendo dificuldade de acesso. Já iniciamos conversas com a empresa sobre essa disponibilização, inclusive porque há determinação do Congresso Nacional, feita no final do ano, para que o TCU faça uma verificação do sistema de custos de suas obras. Por conta disso, já iniciamos uma série de conversas com a PETROBRAS para que seu sistema de custos seja integralmente aberto e possamos ter acesso a essas informações.

Sobre as questões suscitadas pelo Deputado José Guimarães, iniciarei pelo SINAPI. Na verdade, Deputado, nenhuma das leis de diretrizes orçamentárias, quer a vigente, quer as que a antecederam, estabeleceu que os sistemas de custos SIPRO e SINAPI seriam exclusivos ou utilizados de forma absoluta. Todas as LDOs antecessoras, mencionam, a exemplo do SIPRO e do SINAPI, outros sistemas adotados pelos diversos órgãos e entidades da Administração Pública Federal. Dizem ainda que exceções ao SIPRO e SINAPI poderão ser aceitas, desde que devidamente justificadas.

O senhor traz a ponderação, com bastante pertinência, de que existem serviços diferenciados que têm de ser ponderados também de forma diferenciada. Na verdade, eles são levados em conta. Muito se diz e divulga que o Tribunal de Contas da União compara o quilômetro de pista de aeroporto ao quilômetro de rodovia/SICRO. Esse dado não é verdadeiro, pois o que se faz é abrir as composições de custo da rodovia e de uma pista aeroportuária. Ocorre que, tanto na construção de um quanto de outro, existem insumos para a composição de custos cujos valores são os mesmos. Os insumos que contribuem para a formação do valor final são distintos, mas o preço deles é o mesmo. Um caminhão de brita custa o que deve custar, independentemente de a brita estar sendo utilizada numa rodovia ou numa pista aeroportuária.

Já tivemos oportunidade de conversar e a INFRAERO já admitiu que pelo menos 70% dos itens de construção de aeroportos são constantes do Sistema SICRO. Há o exemplo bem presente da ampliação do Terminal 3 do Aeroporto de Guarulhos. Ali se está falando da construção de um terminal de passageiros aeroportuário, não de uma pista, o qual tem granito em sua composição. Quando nos dirigimos à loja de material de construção para adquirir granito, ninguém vai perguntar se é para residência ou terminal aeroportuário.

As diferenças, como mencionei, são levadas em conta; o Tribunal tem uma atenção bastante especial com isso. Quando verificamos inconsistência, sempre temos a cautela de indagar ao gestor se existe algo que permita a diferenciação daquele custo colocado de forma divergente.

Quanto à aproximação necessária, também abordada por V.Exa., entre o TCU e o Congresso Nacional, para o Tribunal será um prazer, uma satisfação muito grande. Na verdade, essa aproximação começou a se dar de forma mais efetiva desde o ano passado, com a realização das audiências públicas que foram implementadas no âmbito da CMO e que antecedem à votação do Orçamento.

Agora, apenas para pautar, todos os relatórios do TCU referentes a auditorias de obras são encaminhados a esta Comissão no prazo de 15 dias do encerramento dos trabalhos e não apenas no final de ano, quando se dá o momento das votações. É que as dificuldades claras das agendas dos senhores impedem esse contato mais amigável conosco do Tribunal, mas os nossos dados são disponibilizados 15 dias tão logo se encerrem as fiscalizações. Já temos fiscalizações encerradas este ano, cujos relatórios já estão aqui no Congresso, e outros tantos que estão por vir nesse meio de caminho.

Teremos todo o prazer, toda a satisfação, de participar dessas discussões com os senhores desde logo para que essas obras não venham trazer problemas apenas num momento futuro.

Permitindo-me apenas tentar trazer alguma luz sobre as palavras do Ministro Ubiratan Aguiar a respeito dos indícios que podem ter sido mal interpretados. Creio eu que ele, na verdade, quis se referir a indícios apenas para dizer que eles não devem ser vistos como meras suspeitas ou suposições. A lei, ao remeter à palavra "indício", tem a conotação jurídica de uma constatação decorrente de uma verificação *in loco* e não a de "indício" utilizado no jargão comum, de uma suspeita, de uma suposição; é um indício fundamentado.

Por fim, apenas em decorrência da questão levantada pelo Senador sobre os preços globais, já tivemos oportunidade de discutir isso em diversos fóruns e temos discutido. Eu me alinho à posição do Ministro Jorge Hage no sentido de que se torna absolutamente fundamental para que as obras tenham preços globais que existam projetos bastante robustos. Caso seja intenção do Congresso Nacional que o preço global seja desde logo adotado e estimulado — adotado ele já pode ser, porque a Lei de Licitações o prevê, mas que ele seja estimulado —, talvez fosse razoável sugerir



## CONGRESSO NACIONAL Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

que fosse pensado algum mecanismo para que as empresas passassem a ser a, no momento em que se candidatam, solidárias ou pelo menos assumissem o projeto como sendo seu, para que não venham, em decorrência dessas deficiências de projeto, poder no futuro trazer ligações que acabem possibilitando uma série de desvios de rumos da obra e dos preços consequentes.

Obrigado. Eram essas as ponderações.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Waldemir Moka) - Vou passar a palavra ao Relator, que quer fazer alguma observação ao Secretário.

**O SR. SENADOR TIÃO VIANA** - O Dr. Paulo Wiechers, Secretário-Geral do TCU, já foi muito claro nas suas ponderações; o Ministro Ubiratan o fez da melhor forma. Inclusive do Dr. Paulo Wiechers tem contribuído com a Relatoria no sentido de trazer as preocupações, as cautelas e observações construtivas ao relatório. Junto com a equipe do Congresso, ele tem trabalhado e também com outras equipes técnicas, até da CGU, com a quais ocasionalmente temos tido contato.

Ele se reportou ao art. 95 como se não houvesse nenhuma preocupação além da econômica. Penso que ele se reportava ao art. 94, porque o art. 95 é claro. No meu texto, por exemplo, como está colocado, todos os princípios sociais, econômicos e ambientais decorrentes de atraso, riscos à segurança, risco de depreciação, obsolescência, todos eles estão contemplados. No art. 94, de fato, existe esse vácuo no inciso IV, que diz:

*“IV - indícios de irregularidades graves, os atos e fatos que, cumulativamente, sendo materialmente relevantes em relação ao valor total contratado, tendo potencialidade de ocasionar prejuízos ao Erário ou a terceiros...”*

Então, de fato está restringindo.

Portanto, temos a obrigação de acolher essa preocupação dele e colocar os princípios gerais e não apenas o econômico, modificando, portanto, o texto como veio do Executivo, mas o art. 95 já está devidamente incorporado.

Acho que o senhor aponta, Dr. Paulo Wiechers, um caminho que deveria ser tratado do ponto de vista legislativo, ou seja, como vamos exigir projetos de qualidade para começar o assunto obras públicas neste País, senão não vamos ter saída, porque o preço unitário inviabiliza a gestão. Ele é instrumento essencial para a Controladoria e para o Tribunal de Contas, mas os gestores têm que governar. Então, precisamos achar um ponto de equação. Por isso tratei dos 2 caminhos, o unitário e o global, como caminhos que possam permitir ao gestor a responsabilidade mais a execução orçamentária.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Waldemir Moka) - Indago aos Srs. Parlamentares se há algum questionamento ao Secretário, pois em seguida vou passar a palavra ao Ministro. *(Pausa.)*

Com a palavra o Ministro Jorge Hage Sobrinho.

**O SR. MINISTRO JORGE HAGE SOBRINHO** - Muito obrigado, Sr. Presidente.

Respondendo a algumas das colocações feitas, não necessariamente a todas, porque muitas já foram respondidas pelo Dr. Paulo Wiechers e outras se esclareceram no próprio decorrer dos debates, uma palavra a respeito da colocação do Deputado José Guimarães no sentido de que o SINAP não é o único sistema, tampouco o SINAP/SICRO. O SINAP é da Caixa, o SICRO do DNIT, para obras rodoviárias. Além disso, é perfeitamente possível, e previsto na LDO, que se saia desses referenciais, desde que justificadamente.

A nossa experiência, e a da CGU vai na mesma direção da do TCU, tem nos mostrado que muitas vezes o gestor quer se prevalecer de uma generalização, e como ele trabalha com aeroporto, por exemplo, ou metrô, como no caso do GDF, aproveita que falar em metrô dá para o público em geral a impressão de que é algo altamente específico, só que ele está falando da estação de passageiros. A mesma coisa quando, no aeroporto, se está falando do terminal; terminal é uma construção civil igual às outras. Especificidades existem na pista, não há dúvida, mas não no conjunto da obra do aeroporto. Portanto esse é um ponto com o qual temos muito cuidado.

Em relação às colocações do Dr. Paulo Wiechers, quero dar nosso depoimento quanto ao cuidado do TCU no sentido de abrir-se para o diálogo, receber os gestores, discutir exaustivamente. O TCU realmente tem se envolvido muito nessa direção nos últimos anos.

De outro lado, quero dizer ao meu amigo Paulo que discordo num ponto, quando ele insiste na suficiência dos critérios postos no art. 94 da LDO vigente. A meu ver, eles não são suficientes; é preciso haver critérios mais claros para guiar a recomendação de paralisação ou de suspensão de obras, não só para o TCU, repito, mas para todos nós: para a CGU, para o Poder Judiciário, para todo mundo.

Dizer que configurar grave desvio relativamente aos princípios constitucionais da administração pública, data vênua, não é dizer nada; isso já está na Constituição. Já estão na Constituição os princípios da publicidade, da impessoalidade, da moralidade etc.; não é preciso a LDO dizê-lo. É evidente que nenhum ato é válido se ofender a um desses princípios, mas repetir a mera referência aos princípios não acrescenta.



## CONGRESSO NACIONAL Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

A meu ver, a LDO, para estabelecer critérios, tem que ser muito mais concreta. Tem que estabelecer critérios que não sejam o exagero de exigir a avaliação dos impactos sociais — concordo com o Deputado Luiz Carreira e o próprio Relator que não é possível se condicionar a uma apuração do impacto social porque isso nem é possível mensurar na verdade, a não ser com uma enorme dificuldade. Também não pode ser o outro extremo, uma coisa tão vaga, um conceito jurídico indeterminado, como são os princípios jurídicos. É muito pouco. A meu ver, tem que haver um pouco mais de concretude nos critérios, e eu insistiria, apoiando-me na declaração do próprio Relator, Senador Tião Viana, por quem tenho o maior respeito, a sua frase: a reunião tem o objetivo de esclarecer os critérios do TCU e dos demais órgãos de controle. Também acho que é preciso esclarecermos melhor, e explicitá-los também.

Deixaria como a nossa contribuição essa apresentação que fiz, colocando-me à disposição do Relator, do Presidente e de toda a Comissão para continuarmos esse debate nos próximos dias.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Waldemir Moka) - Eu só quero fazer uma observação, Ministro. Acho que essa questão dos indícios de obras irregulares só vai ser sanada na hora em que tivermos critérios mesmo, muito bem colocados, até porque, depois, ninguém aqui vai ter dificuldade para excluir ou para incluir alguma obra com irregularidade, porque se vai estar dentro de critérios muito claros e muito específicos. Era essa a minha contribuição.

Deputado Luiz Carreira.

**O SR. DEPUTADO LUIZ CARREIRA** - Só quero acrescentar, já que foi feita essa colocação, que acho que não só os critérios precisam estar bem definidos como também quem são os agentes responsáveis pela apreciação daquele critério. Senão, fica sempre: quem faz o quê?

Referi-me aqui ao art. 23 da Constituição por que existe um conflito na área ambiental muito grave: o que faz o Estado? O que faz a União? O que faz o Município? Aqui tem que ficar muito claro quem vai analisar o quê de certos impactos: quem será do Executivo, se a Controladoria; se será, digamos, em um fase posterior, o Tribunal; enfim, que isso fique mais bem esclarecido.

Pois não, Ministro.

**O SR. MINISTRO JORGE HAGE SOBRINHO** - Só para ganharmos tempo, de forma menos formal: no meu entendimento, os critérios, uma vez postos na lei pelo Congresso Nacional, seriam obrigatoriamente utilizados por qualquer instituição. Se o TCU decidir paralisar, ele se fundamentará nesse critério; se for a CGU, ela fundamentará; se for o juiz, ele fundamentará.

**O SR. DEPUTADO LUIZ CARREIRA** - *(Início fora do microfone. Inaudível.)* ... com relação a essa questão pelo seguinte: os critérios estão sendo colocados aqui, mas, por exemplo, o Congresso Nacional não teria condições de aferir alguns deles; só o Executivo detém essas informações, algumas delas. Então, teríamos que solicitá-las. Aí vem o art. 98, que está lá na frente, o que tornaria esse processo insolúvel, porque não se vai conseguir nunca chegar a essa informação.

Na verdade, a dúvida foi colocada porque remete a uma outra providência, que já é dolorosa, normalmente, de se conseguir em coisas muito mais simples; imaginem quando se trata da paralisação de uma obra!

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Waldemir Moka) - Eu quero agradecer pela presença ao Ministro Jorge Hage Sobrinho e também ao Secretário Geral do Tribunal de Contas da União, Paulo Wiechers.

Quero dizer que vou encerrar esta audiência pública lembrando que já temos convocada uma reunião para que possamos apreciar e votar o parecer preliminar do Senador Tião Viana na LDO.

Agradecendo a todos a presença, declaro encerrada esta audiência pública.

Muito obrigado.