



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

Nota Técnica Conjunta

n.º 01/2010

SUBSÍDIOS À APRECIAÇÃO DOS VETOS PRESIDENCIAIS À LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL PARA 2010 (Lei nº 12.214, de 26.01.2010)

COFF/CD
CONORF/SF

Janeiro/2010 Endereços na Internet: <http://www.camara.gov.br/internet/orcamento/principal/> e
<http://www.senado.gov.br/sf/orcamento/> e-mail: conof@camara.gov.br

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus autores, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, nem da Comissão Mista. Foi elaborado pelos Consultores de Orçamento Romiro Ribeiro, Homero da Silva Junior, Eber Zoehler Santa Helena e Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido total ou parcialmente, citados os Autores.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

SUMÁRIO

I	INTRODUÇÃO	3
II	ANÁLISE DA MATÉRIA por dispositivo vetado	3
II.1	Autorizações específicas relativas a despesas com pessoal ..	3
	Análise das Consultorias	4
II.2	Obras e serviços com indícios de irregularidades graves	7
	Análise das Consultorias.....	9
	> PREJUÍZOS DECORRENTES DA PARALISAÇÃO	9
	> GRAU DE EXECUÇÃO MAIOR QUE 90 %	12
	> TRATATIVAS DE SOLUÇÃO	13
	> GRUPO DE TRABALHO	14

I INTRODUÇÃO

1. Esta Nota Técnica objetiva analisar os vetos que foram apresentados pelo Presidente da República, por meio da Mensagem nº 41, de 26 de janeiro de 2010, ao Projeto de Lei nº 46, de 2009 – CN, que “Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2010”.
2. Os vetos sob enfoque incidem sobre os Anexos V e VI do mencionado Projeto de Lei e tratam, respectivamente, das “Autorizações específicas de que trata o art. 169, § 1º, inciso II, da Constituição, relativas a despesas com pessoal e encargos sociais” e dos “Subtítulos relativos a obras e serviços com indícios de irregularidades graves”.
3. As considerações apresentadas nesta Nota Técnica não refletem, necessariamente, a opinião da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), tampouco a de seus parlamentares-membros. Têm, antes, o propósito de apresentar subsídios técnicos à apreciação dos vetos, mediante a expressão da posição dos órgãos técnicos das duas Casas do Congresso Nacional sobre a matéria vetada.

II ANÁLISE DA MATÉRIA POR DISPOSITIVO VETADO

II.1 AUTORIZAÇÕES ESPECÍFICAS RELATIVAS A DESPESAS COM PESSOAL

Subitens 5.35, 5.36 e 5.37 do item 5 do inciso I do Anexo V

ANEXO V – 2010 - AUTORIZAÇÕES ESPECÍFICAS DE QUE TRATA O ART. 169, § 1º, INCISO II, DA CONSTITUIÇÃO, RELATIVAS A DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS

DISCRIMINAÇÃO	CRIAÇÃO	PROVIMENTO, ADMISSÃO OU CONTRATAÇÃO		
		QTDE		
			EM 2010	ANUALIZADA
.....
5.				
5.35. PL nº 3.429, de 2008 - FCPes	2.477	2.477		
5.36. PL 5.895, de 2009 -	3.033	-		

DISCRIMINAÇÃO	CRIAÇÃO	PROVIMENTO, ADMISSÃO OU CONTRATAÇÃO		
Diversos				
5.37. PL nº 5.913, de 2009 – MD	67	67		

Razões dos vetos

“O veto aos subitens 5.35, 5.36 e 5.37 do item 5 do inciso I do Anexo V do Projeto de Lei Orçamentária de 2010 aprovado pelo Congresso Nacional, concernentes às autorizações específicas de que trata o art. 169, § 1º, inciso II, da Constituição, justifica-se por se tratar de criação de cargos e funções com compensação integral oriunda da extinção e transformação de cargos e funções já existentes, não sendo previsto aumento de despesas, tendo em vista que:

- no caso da criação de cargos e funções comissionados (PLs nº 3.429, de 2008, e nº 5.913, de 2009), por já existirem e se encontrarem ocupados os cargos de direção e assessoramento superior que serão transformados em funções comissionadas técnicas, as despesas decorrentes já se encontram devidamente incluídas nas bases de projeção da folha de pagamento do Poder Executivo, as quais subsidiaram os limites orçamentários para despesas de pessoal e encargos sociais constantes da Proposta Orçamentária para 2010, integralmente aprovados pelo Congresso Nacional; e
- no caso de cargos efetivos (PL nº 5.895, de 2009), os novos cargos criados por transformação somente produzirão impacto orçamentário quando ocorrerem os respectivos provimentos, os quais serão devidamente considerados nas autorizações específicas para efetivação.

Cabe esclarecer que, embora o subitem 5.13 do aludido Anexo, objeto do PL nº 3.944, de 2008, também contemple situação análoga à dos subitens em relação aos quais se está propondo voto, não está sendo incluído nesta proposta, uma vez que contém a criação de 95 cargos sem a concomitante extinção de outros já existentes, o que implica em aumento de despesas.”

ANÁLISE DAS CONSULTORIAS

4. O Relatório Final do Relator Geral do PLOA/2010 sintetiza a razão da existência dos itens vetados nos seguintes termos:

“No tocante ao Anexo V da lei orçamentária para 2010, que contém as autorizações específicas de que trata o art. 169, § 1º, inciso II, da Constituição, relativas a aumentos de despesas com pessoal e encargos sociais, destacamos as alterações a seguir relacionadas:

- a) procedemos à atualização do Anexo V presente na proposta orçamentária, conforme art. 82, § 2º, da LDO/2010, nos termos apresentado pelo Poder Executivo, conforme Of. 490/2009/GM-MP, de 12.11.2009;
- b) reincluímos no Anexo V as proposições que tenham a criação de cargos compensados pela extinção de outros (5.13. PL nº 3.944, de 2008 - INPI , 5.35. PL nº 3.429, de 2008 5.36. PL 5.895, de 2009 e 5.37. PL nº 5.913, de 2009) em decorrência do acolhimento das emendas da Comissão de Finanças e Tributação/CD nº 50170008, 50170007 e 50170010 e da emenda nº 35820021. Reafirma-se o entendimento, só alterado pelo Poder Executivo em 12.11.2009, que

todas as alterações de despesas com pessoal e seus encargos devam estar contidas no Anexo V, nos estritos termos do art. 169, § 1º, da Constituição. No mesmo sentido, especificamos o PL nº 4.023, de 2008, que efetua ajustes na Lei nº 11.358, de 2006, relativo aos subsídios dos policiais rodoviários federais. Por proposta da Comissão de Finanças e Tributação (emenda nº 50170009) suprimimos na nota de rodapé nº 3 a interpretação mencionada;"

5. Reitere-se que a reinclusão na peça orçamentária dos itens vetados, originariamente encaminhadas pelo Executivo, foi iniciativa da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, único órgão permanente do Congresso Nacional que examina a compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das proposições em tramitação no Poder Legislativo federal, que assim se manifestou quanto à necessidade de reinserção das autorizações constantes do PLOA/2010 originariamente apresentadas pelo Poder Executivo:

"Observamos que a atualização do Anexo V pelo Poder Executivo, enviada pelo Ofício nº 490/2009/GM-MP, de 11.11.2009, não mais contempla o PL nº 3.429, de 2008, em razão do Poder Executivo entender que as proposições que ofereçam compensação com a extinção de cargos e funções não necessitam de autorização do Congresso Nacional, como expressamente consta da nota de rodapé do Anexo V atualizado, ipsi litteris: (3) PL que contempla a criação de cargos e/ou funções comissionados com compensação parcial oriunda da extinção de cargos e/ou funções. Neste caso, para fins da composição do Anexo V, considerou-se apenas o saldo (físico e financeiro) resultante da diferença entre a criação e a extinção, tendo em vista que a criação de cargos e/ou funções comissionados com extinção de outros, não implica em aumento de despesas, uma vez que os mesmos estão incluídos nas bases de projeção da folha de pagamento do Poder Executivo.

Essa nova interpretação dada pelo Poder Executivo ao comando constitucional expresso no art. 169 não constava da proposta orçamentária para 2010, PLN 46/2009, originalmente apresentada ao Congresso Nacional em 31.08.2009, não só inexistia a nota de rodapé transcrita como constava expressamente o item autorizativo do PL 3.429, DE 2008, item I.5.7, que transforma cargos comissionados (DAS) em funções comissionadas (FCPE) no âmbito do Poder Executivo, proposição sub examine.

Estranha-nos a nova interpretação constitucional dada pelo Executivo porquanto em outros inúmeros itens do Anexo V onde somente são criados os cargos, sem serem providos no exercício de 2010, ou seja, sem qualquer impacto para 2010, são informadas as proposições a serem autorizadas nos termos do art. 169 da Constituição, a exemplo dos itens: 5.9. PL nº 3.643, de 2008- CVM, 5.12. PL nº 3.943, de 2008 - MD, 5.14. PL nº 3.945, de 2008- BACEN, ou o 5.15.PL nº 3.946, de 2008 - ANCINE.

Observe-se que a atualização realizada pelo Poder Executivo introduziu novo item criando cargos também sem qualquer impacto, 5.31. PL nº 5.911, de 2009 - Diversos. O mesmo verifica-se nos demais Poderes, que solicitam autorização para suas proposições, mesmo que sem qualquer provimento de cargo em 2010, ou hoje ocupadas em cargos criados por ato administrativo impugnados na esfera jurisdicional, a exemplo dos TRT s da 2º e 15ª Regiões (itens 2.6.2. PL nº 5.238, de 2005 e 2.6.14. PL nº 5.546, de 2009).

Ou seja, é reconhecida pelo Poder Executivo a necessidade de autorização prévia para a criação de cargos, funções e empregos, ainda que sem qualquer impacto orçamentário-financeiro em 2010, mas essa já não mais se faz necessária quando tais cargos sejam compensados com outros cargos anteriores.

Discordamos de tal assertiva em razão do mandamento constitucional ínsito no art. 169 não fazer tal distinção além de não ser razoável suprimir-se processo de controle parlamentar de foro constitucional por mera interpretação administrativa.

Ademais, não verificamos diferença significativa entre criar cargo com ou sem compensação da extinção de outro anterior, evento passível de ocorrer inclusive por meio estritamente administrativo, por decreto presidencial, nos termos do art. 84, VI, “b”, da Constituição.

A determinação constitucional de prévia autorização do ciclo orçamentário funda-se na criação do cargo, emprego ou função em si, aí exigida a vênia congressual por seu impacto efetivo ou eventual de geração de despesas obrigatórias de caráter continuado de extrema rigidez e perpetuidade.

Assim, propomos a recomposição da autorização constante do PLOA/2010 por meio desta emenda de texto ao PLN 46/2009, Proposta Orçamentária para 2010, mantendo a prévia autorização anteriormente concedida, constante originariamente do Anexo V, para o PL 3.429, de 2008.”

6. Interessante o fato da justificação para o veto mencionar expressamente a motivação da exclusão do Anexo a inexistência de impacto orçamentário, nos seguintes termos: “...*justifica-se por se tratar de criação de cargos e funções com compensação integral oriunda da extinção e transformação de cargos e funções já existentes, não sendo previsto aumento de despesas...*”. Ao mesmo tempo em que reconhece a manutenção do “subitem 5.13 do aludido Anexo, objeto do PL nº 3.944, de 2008, também contemple situação análoga à dos subitens em relação aos quais se está propondo veto, justificando que “*não está sendo incluído nesta proposta, uma vez que contém a criação de 95 cargos sem a concomitante extinção de outros já existentes, o que implica em aumento de despesas.*” Assim, confunde-se criação de cargos com sua extinção, atos diametralmente opostos e com consequências distintas, por óbvio, tal dissonância entre eles é ressaltado nas emendas apresentadas pelo CFT acima transcritas.
7. Observe-se que o Poder Executivo possuía em 2008 um estoque de 257.256 cargos vagos, ou seja, há possibilidade da criação de 257.256 cargos no âmbito daquele Poder sem qualquer participação do Congresso Nacional, mesmo que tenham profundo impacto nas finanças públicas federais de longo prazo como a seguir demonstrado.
8. As proposições legislativas que foram excluídas do Anexo V, em qualquer momento, demonstram que os cargos encontram-se providos de servidores e que

as despesas a serem criadas pelos novos cargos correspondem aos mesmos valores dos pagos aos servidores ocupantes, em tese, dos cargos extintos.

9. Ressalte-se que no PL 5.895/2009 os cargos extintos são das Carreiras da Previdência, da Saúde e do Trabalho e da Carreira da Seguridade Social e do Trabalho, e transformados, por criação, em cargos do Plano de Carreiras da Ciência e Tecnologia, de que trata a Lei nº 8.691/93, do Plano de Carreira e Cargos do INPI, previstos na Lei nº 11.355/06, e do Plano Especial de Cargos da Cultura, previsto na Lei nº 11.233/05. Portanto, os servidores dos cargos extintos, e só podem haver tais servidores, porquanto senão haveria aumento de gastos com pessoal, devem ser remanejados para os novos cargos.
10. O que se estranha é a inusual amplitude de formação profissional de tais servidores, que sairiam das áreas de Previdência, Saúde e Trabalho e passariam a desempenhar tarefas na Ciência e Tecnologia, INPI e Cultura. Se do contrário for, então, haverá aumento na despesa com pessoal, pois os servidores em exercício ficarão em disponibilidade e os ocupantes do novos cargos receberão suas novas remunerações.
11. Assim, fica patente a deliberada pretensão à ausência de transparência nas políticas públicas na área de pessoal por parte do Poder Executivo, Poder este que levou três anos para observar as disposições legais constantes das LDOs, que exigiam a discriminação das autorizações no Anexo V em nível de proposições legislativas e não por agregados sem qualquer conceituação técnica, a exemplo do item 4.1.5, presente no Anexo V da LOA/2008 nos seguintes termos: “4.1.5. Cultura, Meio Ambiente e Ciência e Tecnologia, até 1.527 vagas”.
12. Descumprem-se os termos constitucionais ínsitos no art. 169, subtraindo-se do controle parlamentar, e da sociedade por extensão, mecanismos de identificação das políticas públicas de pessoal na área federal.

II.2 OBRAS E SERVIÇOS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES

13. Em síntese, os vetos ao Anexo VI incidiram sobre os contratos de quatro empreendimentos sob responsabilidade da Petrobras e subsidiárias, a saber:
 - a) 25.753.0288.1P65.0026/2009 - IMPLANTAÇÃO DA REFINARIA ABREU E LIMA, EM RECIFE (PE), NO ESTADO DE PERNAMBUCO (PAC);

- b) 25.785.0290.111S.0032/2009 - IMPLANTAÇÃO DE TERMINAL, EM BARRA DO RIACHO (ES), PARA AMPLIAÇÃO DA CAPACIDADE DE ESCOAMENTO DE GLP E C5+, DE 1,3 MM M3/DIA PARA 18,0 MM M3/DIA NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. Construção de terminal de granéis líquidos no porto de Barra do Riacho/ES;
- c) 25.753.0288.3161.0041/2009 - MODERNIZAÇÃO E ADEQUAÇÃO DO SISTEMA DE PRODUÇÃO DA REFINARIA PRESIDENTE GETÚLIO VARGAS - REPAR, EM ARAUCÁRIA (PR), NO ESTADO DO PARANÁ (PAC). Modernização e Adequação da Produção - Refinaria Pres. Getúlio Vargas (REPAR)/PR; e
- d) 25.753.XXXX.XXXX.0001 - Obras de construção do COMPERJ – RJ
Obras de construção do COMPERJ - RJ¹

- **Razões do veto**

14. O veto a todos os contratos e programas de trabalho teve fundamentação única, atribuída pela Mensagem ao Ministério de Minas e Energia, conforme transcrita nos tópicos abaixo. Apenas para efeito deste trabalho, com o objetivo de facilitar o entendimento da matéria, destacamos os principais argumentos utilizados pelo Chefe do Poder Executivo.

> PREJUÍZOS DECORRENTES DA PARALISAÇÃO

“A inclusão dessas obras no Anexo VI do Projeto de Lei Orçamentária de 2010 implica a paralisação delas, com prejuízo imediato de aproximadamente vinte e cinco mil empregos e custos mensais da ordem de R\$ 268 milhões, além de outros decorrentes da desmobilização e da degradação de trabalhos já realizados. Tais fatos foram salientados, inclusive, por Governadores de Estados nos quais se encontram alguns dos empreendimentos afetados.

> GRAU DE EXECUÇÃO MAIOR QUE 90 %

Convém destacar também que parte dos contratos incluídos no referido Anexo já apresentam 90% de execução física e sua interrupção gera atraso no início da operação das unidades em construção, com perda de receita mensal estimada em R\$ 577 milhões, e dificuldade no atendimento dos compromissos de abastecimento do País com óleo diesel de baixo teor de enxofre.

> TRATATIVAS DE SOLUÇÃO

Deve-se ressaltar ainda que, em reunião realizada com membros do Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, com a participação de representantes do Tribunal de Contas da União, do Ministério de Minas e Energia, da Casa Civil da Presidência da República e da Petrobras, houve consenso sobre a viabilidade da regularização das

¹ Os mesmos contratos relacionados nesta obra também estão vinculados, no Anexo VI, às seguintes Unidades Orçamentárias: 32336 Comperj Petroquímicos Básicos S.A. – CPRJBAS, 32337 - Comperj Estírenicos S.A. – CPRJEST, 32338 Comperj Meg S.A, 32340 Comperj Pet S.A. – CPRJPE, 32341 Comperj Poliolefinas S.A. - CPRJPOL

pendências identificadas pelo TCU e, bem assim, foi acordada a criação de Grupo de Trabalho para avaliar e sanar as referidas questões, garantindo-se que as medidas que se fizerem necessárias para assegurar a regularidade das obras serão devidamente adotadas.

Portanto, considerando-se o anteriormente exposto em relação ao estágio de execução dessas obras, o prejuízo financeiro e social causado pela eventual desmobilização e o potencial atraso no fornecimento de óleo diesel de baixo teor de enxofre, associado aos princípios da razoabilidade, economicidade e eficiência, impõe-se o voto aos mencionados dispositivos.”

ANÁLISE DAS CONSULTORIAS

15. A inclusão das obras no Anexo VI, pelo Congresso Nacional, deveu-se a um conjunto de indícios irregularidades graves, comuns à maioria delas, conforme ressaltado no Relatório nº 2/2009, p. 5, elaborado pelo Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras com Indícios de Irregularidades Graves (COI), da CMO:

Quatro tipos de ocorrências destacaram-se como comuns a todas as obras da empresa examinada:

- sobrepreço verificado em itens de custo unitário das obras, quando comparados com os padrões obrigatórios previstos na LDO;
- pagamento às empresas contratadas do ressarcimento dos custos dos equipamentos imobilizados pelos mesmos valores pagos pelos equipamentos em operação;
- ausência ou recusa de fornecimento de planilhas de custos unitários de insumos e serviços dos contratos, levando a que empresa não comprove saber quanto está pagando pelas obras que adquire;
- obstrução à fiscalização do TCU.

16. Não consta das razões do voto nenhuma menção esses indícios, nada obstante terem sido eles classificados como de natureza grave pelo TCU e assim reconhecidos pelo Congresso Nacional, na medida em que foram incluídos no Anexo VI do Projeto encaminhado à sanção. Pelo contrário, o Poder Executivo refere-se a tais indícios, minuciosamente descritos nos relatórios de auditoria, simplesmente como “pendências identificadas pelo TCU”.

17. As razões específicas que motivaram os vetos merecem ser analisadas com cautela, pelas razões a seguir expostas:

> PREJUÍZOS DECORRENTES DA PARALISAÇÃO

18. É legítima a preocupação do Chefe do Poder Executivo em buscar alternativas que evitem prejuízos decorrentes de eventual paralisação das obras sob enfoque,

cuja estimativa, segundo consta da Mensagem, alcançaria a importância de R\$ 268 milhões mensais, além da perda de aproximadamente 25.000 empregos. Tal preocupação já havia sido manifestada pelos integrantes do Parlamento conforme se observa do seguinte trecho extraído do Relatório nº 2/2009, p. 25, elaborado pelo COI e aprovado pela CMO:

53. O Comitê, ciente da importância econômico-social que cada obra incluída na lei orçamentária tem para a população e a região onde será realizada, e, ainda, que a paralisação do empreendimento tem potencial para provocar prejuízos ao erário e a terceiros, iniciou seus trabalhos com o firme propósito de analisar profundamente cada obra, contrato, convênio ou instrumento similar com indício de irregularidade grave, segundo as informações prestadas pelo TCU a esta Comissão.

54. Nessa linha, os membros do Comitê entenderam que seria benéfico para o processo se os gestores da obras e serviços inquinados de irregularidades pudessem participar, juntamente com técnicos do TCU e das Consultorias de ambas as Casas, de reunião de trabalho deste Comitê para apresentar informações objetivas por eles julgadas pertinentes para esclarecimento dos fatos.

19. Durante a tramitação do projeto de lei orçamentária os dirigentes da Petrobras foram instados a abordar de forma objetiva os problemas encontrados com vistas a encontrar solução que evitasse a paralisação dos empreendimentos, conforme excerto a seguir transcrito e extraído do Relatório nº 2/2009, p. 52:

39. Nas reuniões de trabalho promovidas pelo COI, e também nas audiências públicas, membros do COI e demais integrantes da Comissão enfatizaram a necessidade de os dirigentes da Petrobras informarem ao Comitê, ainda que por meio de ofício, as providências efetivamente adotadas para solucionar as diversas pendências discutidas, bem como as medidas efetivas adotadas para liberar ao TCU as informações requeridas pelos trabalhos de auditoria, com o detalhamento e formato necessários. Até o fechamento deste Relatório não havia sido formalizado perante este Comitê ou na Secretaria da Comissão nenhum documento tendente a esclarecer estes pontos.

20. A adoção da medida extrema de paralisação, adotada após frustrados os esforços para esclarecer ou regularizar as pendências, decorre de constatação inescapável de que, se é verdade que a paralisação pode provocar prejuízos ao erário e à sociedade, também é certo que prosseguir na execução de empreendimentos nos quais foram identificados indícios de irregularidades graves pode ter como consequência a consolidação de danos iguais ou superiores àqueles que se pretendia evitar, de maneira irreversível.
21. Raciocínios simplistas que ponderem apenas uma parte desta equação, ou seja, apenas o prejuízo causado pela paralisação e não o dano decorrente da continuidade de empreendimentos nos quais foram identificados, reiteradamente,

indícios de irregularidades graves incompatíveis, se confirmados, com o sistema legal vigente, por certo não têm sustentação.

22. No presente caso, os indícios de irregularidades encontrados devem ser examinados com cautela redobrada não só pela própria dimensão e complexidade dos empreendimentos conduzidos pela Petrobras e subsidiárias, cujos contratos envolvem centenas de milhões de reais, mas também pela natureza dos indícios de irregularidades relatados pelo TCU.
23. Neste particular, observe-se que estes apontam para possíveis procedimentos inadequados ou não amparados pela legislação vigente, como é o caso da aquisição de bens e serviços por preços superiores a parâmetros legalmente estabelecidos, sem justificativa (sobrepreço), ou, então, a grave denúncia de obstrução à fiscalização, inadmissível no âmbito da administração pública, direta ou indireta, segundo a Carta vigente (art. 70)², razão pela qual não pode ficar sem os devidos esclarecimentos. Destaque-se, fundamentalmente, que as práticas apontadas nas obras incluídas no Anexo tendem a ameaçar, por sua natureza sistêmica, todo o vasto programa de investimentos da Petrobras, sendo a medida de paralisação uma forma de corrigir problemas e prevenir riscos ainda maiores para a empresa.
24. No que tange aos potenciais prejuízos da paralisação, e penas para exemplificar a situação, consta do Relatório do TCU que o empreendimento do COMPERJ/RJ traz em seus contratos valor impugnado de resarcimentos por custos improdutivos de R\$ 130 milhões³, e o empreendimento da Refinaria Abreu e Lima, que teve apenas 12 % dos preços analisados, sobrepreço de R\$ 121,6 milhões⁴.
25. Portanto, a ordem de grandeza dos valores financeiros relacionados às irregularidades já apontadas pode ser equivalente ou superior à dos alegados custos de paralisação. Além disto, a ausência de medidas imediatas e efetivas

² Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

³ Acórdão TCU 2218/2009 – Plenário, item 12 do Voto

⁴ Tribunal de Contas da União. Relatório de Fiscalização – Sintético - TC nº 009.758/2009-3; Fiscalização nº 105/2009 - Objeto da fiscalização: Obras de construção da Refinaria Abreu e Lima em Recife; Nº do PT: 25.753.0288.1P65.0026. Brasília, 2009. (fls. 45-46)

para afastar ou confirmar as irregularidades relatadas pelo órgão de fiscalização pode contribuir para perpetuar essa situação, de todo incompatível com o porte, estrutura, expertise e conceito de que goza a Petrobras e suas subsidiárias e também com os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência a que está submetida a Administração Pública (art. 37/CF).

> GRAU DE EXECUÇÃO MAIOR QUE 90 %

26. A alegação de que “parte dos contratos” apresenta grau de execução elevado é revelador da natureza do problema que se está a discutir e demonstra as dificuldades de acesso, processamento ou análise das informações requeridas pelas auditorias, o que possivelmente levou a Corte de Contas a classificar a irregularidade como “obstrução à fiscalização do TCU”.
27. Desde que o mecanismo preventivo de controle de obras e serviços com indícios de irregularidades graves foi instituído a informação do grau de execução dos empreendimentos é fator relevante na decisão de paralisar ou não a obra ou serviço. Se este é elevado, em princípio, não é recomendável a paralisação mas sim diligências junto ao contratado com vistas a obter a redução de valores financeiros, se for o caso, ou implementar outros ajustes devidos, independentemente de instauração de tomada de contas especial para apurar o dano e identificar os responsáveis, conforme cada caso.
28. Desta forma, se os dirigentes da Petrobras tivessem prestado, tempestivamente, aos membros da CMO a informação de que parte dos contratos apresentavam execução superior a 90%, possivelmente a decisão de paralisação dos contratos nessa situação, regularmente identificados, tivesse sido alterada. Como ressaltou o COI em seu Relatório, a ausência de informações ou a obstrução à fiscalização pesam contra o auditado (Relatório nº 2/2009, p. 52)

40. É regra básica de auditoria que a sonegação de informações ou a obstrução à fiscalização pesam contra o auditado. É possível, por exemplo, que indícios de irregularidades graves apontados pelo TCU como sobrepreço e ausência de orçamentos detalhados não subsistissem caso ele tivesse tido acesso ao sistema de custos e projetos daquela empresa, o que lhe foi negado, conforme consignado Relatório sintético relativo ao TC nº 010.546/2009-4, p. 66, já abordados nos itens 3 e 4 deste Anexo 3.

29. Ainda assim, a alegação não tem suporte fático. Os empreendimentos COMPERJ/RJ e Refinaria Abreu e Lima/PE encontram-se, no geral, em fase

inicial, com destaque para a terraplenagem que está com a execução avançada. De fato, segundo alegações da própria Petrobras (Ofício PRES- 131/2009, de 22.12.2009), apenas onze contratos teriam, em dezembro de 2009, mais de 90 % de execução física. Ora, o dispositivo vetado faz menção a vinte e oito contratos e oito editais nos diferentes empreendimentos⁵, ou meros trinta por cento dos objetos impugnados pela paralisação. Desta forma, o argumento do grau de execução pretende liberar cem por cento dos contratos e editais em função de uma condição que atinge no máximo trinta por cento dos mesmos. Não é sustentável, portanto, o argumento.

> TRATATIVAS DE SOLUÇÃO

30. Menciona-se, nas razões dos vetos, reunião realizada com membros do COI, com participação de representantes do TCU, do Ministério de Minas e Energia, da Casa Civil da Presidência da República e da Petrobras. Segundo está ali registrado, teria havido consenso sobre a “viabilidade da regularização das pendências identificadas pelo TCU e, bem assim, foi acordada a criação de Grupo de Trabalho para avaliar e sanar as referidas questões, garantindo-se que as medidas que se fizerem necessárias para assegurar a regularidade das obras serão devidamente adotadas.”
31. Este argumento, quanto promissor ao sugerir ao menos a intenção de adotar medidas de solução das pendências, parece-nos extremamente frágil do ponto de vista formal e material para fundamentar a decisão de voto.
32. Com efeito, ninguém duvida da “viabilidade” da regularização das pendências identificadas pelo TCU, o que pode vir a ocorrer pela confirmação ou não dos indícios de irregularidades graves relatados ou pela adoção das medidas corretivas pertinentes. Entretanto, para que isto ocorra, é necessário que a Corte de Contas tenha acesso a todas as informações requeridas pelos trabalhos de fiscalização, no formato e com o detalhamento necessário para a correta análise dos fatos, o que ainda não ocorreu, pois dependem de ações objetivas por parte da Petrobras.
33. De outro lado, reuniões de trabalho sobre a matéria têm caráter meramente subsidiário, com a finalidade de esclarecer pontos ou discutir alternativas, e nunca

⁵ Um contrato na obra de Barra do Riacho/ES, 19 contratos na obra da REPAR/PR, 3 contratos e 4 editais na obra do COMPERJ/RJ, e 5 contratos e 4 editais na Refinaria Abreu e Lima/PE.

caráter deliberativo como quer transparecer as razões de voto sob análise. Propostas apresentadas na reunião mencionada ou em qualquer outra devem ser formalmente submetidas às instâncias competentes para análise e deliberação, o que também ainda não ocorreu, até mesmo porque o Congresso Nacional encontra-se em recesso. No presente caso, tais instâncias são representadas pelo Plenário do TCU ou o seu Presidente, nos termos regimentais daquela Corte de Contas, e, no caso do Congresso Nacional, o Plenário da CMO, a quem cabe a deliberação sobre relatórios apresentados por seus comitês permanentes, nos termos do art. 20 da Resolução nº 1/2006-CN.⁶

34. Portanto, depreende-se do exposto nas razões do voto que este está calcado em idéias e propostas lançadas pelos dirigentes da Petrobras na citada reunião mas ainda não apreciadas pelas instâncias competentes nem no que diz respeito ao mérito nem na viabilidade de sua implementação, nem muito menos postas em prática. Esta situação deixa clara a precariedade da razão que levou o Poder Executivo a vetar e, portanto, tornar inócuo, procedimento adotado pelo Congresso Nacional com o objetivo de apurar indícios de irregularidades graves apontados em empreendimentos sob a responsabilidade da Petrobras e subsidiárias.

> GRUPO DE TRABALHO

35. A proposta de criação de grupo de trabalho “para avaliar e sanar as referidas questões, garantindo-se que as medidas que se fizerem necessárias para assegurar a regularidade das obras serão devidamente adotadas” parece-nos que deve ser recebida como sinal positivo pois aponta para mudança de atitude dos dirigentes da Petrobras na abordagem do problema, na medida em que os esforços antes direcionados para apresentação de embargos processuais no TCU, cujo efeito é a protelação da deliberação final sobre cada indício relatado, agora são canalizados para a busca de soluções que efetivamente possam resolver os problemas identificados.
36. Há que se reconhecer, todavia, que se trata de proposta vaga, até o momento, sem nenhum efeito concreto que pudesse respaldar o voto. Em outras palavras, cuida-se de procedimentos e ações a se desenvolverem no futuro, e não medidas

⁶ Art. 20. Os relatórios elaborados pelos comitês permanentes serão aprovados pela maioria absoluta dos seus membros, cabendo aos coordenadores o voto de desempate.

efetivas já adotadas tendentes a confirmar ou afastar os indícios de irregularidades apontados.

37. Este parece ser aspecto de crucial importância até mesmo porque a viabilidade de instalação de tal grupo de trabalho ainda não foi apreciada pelas instâncias competentes. No caso do Congresso Nacional este exame somente poderá ocorrer após 2 de fevereiro próximo, no retorno das atividades legislativas após o recesso parlamentar.
38. Somente após esta data é que poderão ser apreciadas questões fundamentais para a realização dos trabalhos, tais como escopo e delimitação dos trabalhos do grupo, prazo para apresentação de resultados, definição de integrantes e forma de atuação. Neste particular, ou seja, a forma de atuação, há que se ter extrema cautela para que não se confundam os papéis singulares e específicos das instituições, ou seja, as competências e prerrogativas do auditor e do auditado.
39. Registre-se, a propósito, que o TCU, em nota oficial, nega expressamente o conhecimento formal de proposta de qualquer natureza que tenha por objeto a discussão das fiscalizações:

(21/01/2010 13:03) TCU nega participação em grupo de trabalho

O Tribunal de Contas da União (TCU) informa que não recebeu nenhum comunicado ou solicitação oficial para participar de grupo de trabalho que discutirá fiscalizações em projetos da Petrobras. Esclarece ainda que, tão logo receba convite por parte da estatal ou do Congresso Nacional, analisará a proposta sobre acompanhamento dos trabalhos.⁷

40. Em conclusão:
 - a) os argumentos expendidos pelo Chefe do Poder Executivo para justificar o Veto não demonstram que este ocorreu por inconstitucionalidade da parte vetada ou necessidade de atender ao interesse público, nos termos exigidos pelo art. 66 da Constituição Federal;
 - b) As razões do veto não abordam objetivamente os indícios de irregularidades graves apontados pelo TCU e reconhecidos pelo Congresso Nacional. Tais indícios recomendavam, nos termos do art. 94 da Lei nº 12.017, de 12/8/2009

Parágrafo único. Os relatórios mencionados no caput serão encaminhados para conhecimento e deliberação da CMO.

⁷ Nota oficial do Tribunal de Contas da União, disponível em <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/detalhes_noticias?noticia=2069179>, Acesso em 26/01/2010

(LDO 2010)⁸ a paralisação cautelar da execução física, financeira e orçamentária de empreendimentos sob a responsabilidade da Petrobras e subsidiárias, mediante a inclusão dos respectivos contratos no Anexo VI do Projeto de Lei orçamentária encaminhado à sanção;

- c) A adoção da medida extrema de paralisação, adotada após frustrados os esforços para esclarecer ou regularizar as pendências, decorre de constatação inescapável de que, se é verdade que a paralisação pode provocar prejuízos ao erário e à sociedade, também é certo que prosseguir na execução de empreendimentos nos quais foram identificados indícios de irregularidades graves pode ter como consequência a consolidação de danos iguais ou superiores àqueles que se pretendia evitar, de maneira irreversível;
- d) Devem ser evitados raciocínios simplistas que ponderem apenas uma parte desta equação, ou seja, apenas o prejuízo causado pela paralisação e não o dano decorrente da continuidade de empreendimentos nos quais foram identificados, reiteradamente, indícios de irregularidades graves incompatíveis, se confirmados, com o sistema legal vigente;
- e) A proposta de criação de grupo de trabalho e a anunciada viabilidade de soluções dos problemas, que teria sido reconhecida em reunião havida com membros do COI e representantes do TCU, Ministério das Minas e Energia, Casa Civil da Presidência da República, mostram-se extremamente frágeis para fundamentar o voto, sobretudo porque tais propostas ainda não foram examinadas pelas instâncias competentes do TCU e do Congresso Nacional,

⁸ Art. 94. A programação constante do Projeto de Lei Orçamentária de 2010 e da respectiva Lei poderá contemplar subtítulos relativos a obras e serviços com indícios de irregularidades graves, permanecendo a execução física, orçamentária e financeira dos contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos em que foram identificados os indícios condicionada à adoção de medidas saneadoras pelo órgão ou entidade responsável, sujeitas à prévia deliberação da Comissão Mista de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição.

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

- I – execução física, a realização da obra, fornecimento do bem ou prestação do serviço;
- II – execução orçamentária, o empenho e a liquidação da despesa, inclusive sua inscrição em restos a pagar;
- III – execução financeira, o pagamento da despesa, inclusive dos restos a pagar; e
- IV – indícios de irregularidades graves, os atos e fatos que, sendo materialmente relevantes em relação ao valor total contratado, tendo potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário ou a terceiros e enquadrando-se em pelo menos uma das condições seguintes, recomendem o bloqueio preventivo das execuções física, orçamentária e financeira do contrato, convênio ou instrumento congênero, ou de etapa, parcela, trecho ou subtrecho da obra ou serviço:
 - a) possam ensejar nulidade de procedimento licitatório ou de contrato; ou
 - b) configurem graves desvios relativamente aos princípios a que está submetida a Administração Pública.

que se encontra em recesso parlamentar, nem quanto ao mérito nem quanto à viabilidade de implementação;

- f) Somente após 2 de fevereiro, após o recesso parlamentar, é que questões cruciais como o escopo e delimitação dos trabalhos do grupo, prazo para apresentação de resultados, definição de integrantes e forma de atuação poderão ser examinados. Neste particular, ou seja, a forma de atuação, há que se ter extrema cautela para que não se confundam os papéis singulares e específicos das instituições, ou seja, as competências e prerrogativas do auditor e do auditado;
- g) Isso não obstante, a proposta apresentada pela Petrobras, e utilizada para fundamentação do voto, pode ser percebida, em princípio, como sinal positivo pois aponta para mudança de atitude dos dirigentes daquela empresa na abordagem do problema, na medida em que os esforços antes direcionados para apresentação de embargos processuais no TCU, cujo efeito é a protelação da deliberação final sobre cada indício relatado, agora são canalizados para a busca de soluções que efetivamente possam resolver os problemas identificados.
- h) O mecanismo instituído pelo Congresso Nacional para fiscalizar e acompanhar a execução de obras públicas não excepciona nenhum órgão, entidade ou instituição, pois trata-se de prerrogativa natural do exercício do controle externo, do qual é o titular, nos termos da Carta magna;
- i) Em consequência, a Petrobras e subsidiárias devem adotar providências com vistas a disponibilizar aos órgãos de controle todas as informações necessárias à execução dos trabalhos de auditoria, entre os quais se incluem projetos e orçamentos detalhados relativos aos custos dos insumos e dos serviços contratados, cuidando para que tais informações estejam, sempre que possível, disponíveis em sistemas informatizados transparentes e auditáveis;
- j) No presente caso, observe-se que o item 69, “f”, do Relatório nº 2/2009/COI, aprovado pelo Congresso Nacional, já recomenda ao TCU que promova auditoria no sistema de custos daquela empresa, o que se constitui no

primeiro passo para a solução dos indícios de irregularidades ora sob enfoque.⁹

- k) Por fim, diante do voto parcial ao Anexo VI, nada impede o Congresso Nacional de propor a inclusão dos citados contratos naquele Anexo, por meio de Decreto Legislativo, nos termos estabelecidos pelo art. 97, § 4º, da Lei nº 12.017, de 2009 (LDO 2010),¹⁰ independentemente da apreciação dos vetos prevista no art. 66, § 4º da Constituição Federal, caso entenda que as medidas anunciadas para a solução do problema não serão implementadas com a urgência que o caso requer.

Brasília, 29 de janeiro de 2010

Wagner Primo Figueiredo Junior¹¹

Diretor da Consultoria de Orçamento e
Fiscalização Financeira - COFF/CD

Fábio Gondim Pereira da Costa¹²

Consultor-Geral de Orçamento e Fiscalização
e Controle - CONORF/SF

⁹ 69. Aplicada a metodologia de trabalho constante do Capítulo 7 deste Relatório este Comitê propõe que:
.....

f) seja solicitado ao TCU, com base no inciso IV do art. 71 da Constituição Federal, que promova auditoria nos sistemas de custos da Petrobras, encaminhando o resultado destes trabalhos a esta Comissão.

¹⁰ Art. 97

§ 4º Após a publicação da lei orçamentária de 2010, as alterações do Anexo de obras e serviços com indícios de irregularidades graves dar-se-ão mediante Decreto Legislativo com base na deliberação da Comissão Mista a que se refere o art. 166, § 1º, da Constituição, cabendo à mesma divulgar, pela **internet**, a relação atualizada das obras e serviços de que trata o **caput** deste artigo.

¹¹ **Consultores designados:** Romiro Ribeiro, Homero da Silva Júnior e Eber Zoehler Santa Helena

¹² **Consultor designado:** Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt