TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Aviso nº 1024 - GP/TCU

Brasília, 27 de outubro de 2026.

Excelentíssimo Senhor Presidente do Congresso Nacional,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão nº 2903, da relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus, proferido pelo Plenário deste Tribunal, na Sessão Ordinária de 21/10/2026, ao apreciar o TC-018.148/2025-5, que trata do Relatório de consolidação dos resultados das fiscalizações de obras e dos trabalhos de infraestrutura realizados no âmbito do Fiscobras 2026 (30ª edição), em cumprimento ao art. 152, inciso II, da Lei 15.321/2025 (LDO 2026).

Em consonância com o subitem 9.1 da citada Decisão, envio-lhe também, em mídia digital, cópia das informações constantes do Apêndice B e a relação contida no Apêndice D do referido Relatório.

Registro, por oportuno, que o Relatório e o Voto que fundamentam a aludida deliberação podem ser acessados no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

Cumpre-me alertar que, no mencionado processo, há informações classificadas como sigilosas, fato que, de acordo com o disposto no art. 25, § 2º, da Lei 12.527/2011 e nos arts. 17, § 2º, e 20 da Resolução-TCU 294/2018, cria a obrigação para aquele que as obteve de resguardar a confidencialidade.

Respeitosamente,

(*Assinado eletronicamente*)

Vital do Rêgo
Presidente

A Sua Excelência o Senhor
Senador DAVI ALCOLUMBRE
Presidente do Congresso Nacional
Brasília - DF

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81316749.

ACÓRDÃO Nº 2903/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.148/2025-5.
1.1. Apenso: 005.039/2026-6
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Administrativo.
3. Interessada: Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.
4. Unidade: não há.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidades Técnicas: SecexInfra e SecexEnergia.
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, que tratam da consolidação dos resultados das fiscalizações de obras e dos trabalhos de infraestrutura realizados no âmbito do Fiscobras 2026 (30ª edição), em cumprimento ao art. 152, inciso II, da Lei 15.321/2025 (LDO 2026),

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento no art. 152, inciso II, da Lei 15.321/2025, nos arts. 30 a 32 da Resolução-TCU 280/2016 e no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU, e diante das razões expostas pelo relator, em:

9.1. encaminhar à Presidência do Congresso Nacional e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional:

9.1.1. cópia desta deliberação e as informações constantes do Apêndice B da peça 19, em mídia digital, atualizadas até a sessão plenária de 14/10/2026;

9.1.2. a relação contida no Apêndice D da peça 19, com os valores a serem atualizados pela SecexInfra para a conclusão de cada empreendimento, com indicação da data-base e das fontes utilizadas e registro de que a relação tem caráter informativo e de que a inclusão de empreendimento na lista não representa validação prévia, certificação de regularidade ou juízo sobre a sua gestão, nos termos dos subitens 9.2, 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão 2.833/2026-TCU-Plenário.

9.2. excluir a implantação da Usina Termonuclear Angra III, localizada no estado do Rio de Janeiro, do rol de objetos fiscalizados no âmbito do Fiscobras 2026;

9.3. retificar, por inexatidão material, o subitem 9.2 do Acórdão 721/2026-TCU-Plenário, para que, onde se lê "agosto de 2025 a setembro de 2026", se leia "setembro de 2025 a agosto de 2026";

9.4. levantar o sigilo destes autos, com exceção das peças 2, 7, 8, 9, 10, 11 e 12 e do processo apensado TC 005.039/2026-6, que permanecem classificados no grau reservado pelo prazo de 5 (cinco) anos, com fundamento no art. 8º, § 3º, inciso I, e no art. 9º, inciso VIII e § 2º, inciso I, da Resolução-TCU 294/2018 c/c o art. 4º, inciso III, o art. 23, inciso VIII, e o art. 24, § 1º, inciso III, da Lei 12.527/2011;

9.5. arquivar os autos.

10. Ata nº 41/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2903-41/26-P.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81270216.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Jhonatan de Jesus (Relator), Odair Cunha e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JHONATAN DE JESUS
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81270216.

DADOS BÁSICOS



paineis.tcu.gov.br/fiscobras

UF	Programa de trabalho	Obra	Processo	Anexo VI da LOA?*	Indícios graves?**
AM	26.782.3106.1248.0013	Construção do Lote C - BR-319/AM - Edital 326/2025 - DNIT	021.117/2025-0	Não	Não
AM	26.784.3105.13LO.0211	Contratação Integrada do Porto Manaus Moderna	018.745/2025-3	Não	Não
BA	26.783.3901.124G.0029	Construção da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (Fiol) - Caetité/BA - Barreiras/BA - EF-334 - no estado da Bahia (Lote 5F)	001.733/2026-5	Não	Não
BA	26.783.3901.124G.0029	Construção da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (Fiol) - Caetité/BA - Barreiras/BA - EF-334 - no estado da Bahia (Lote 6F)	005.152/2026-7	Não	Não
BA	26.783.3901.124G.0029	Ferrovia de Integração Oeste Leste (FIOL II) - Lote 5FC	018.589/2025-1	Não	Não
BA	10.302.5118.8535.6525	Obras de construção do Hospital Regional de Jacobina/BA	006.841/2026-0	Não	Não
CE	18.544.2321.11AA.0023	Obras remanescente da Barragem de Fronteiras - CE	001.351/2026-5	Não	Não
GO	20.607.2321.00TD.0050	Ponte Lago dos Tigres, Britânia/GO	007.300/2026-3	Não	Não
MA	26.782.0531.00T1.0001	Avenida Metropolitana em São Luís/MA	010.020/2026-8	Não	Não
MG	15.182.2318.8865.0001	Obras de contenção de encostas e drenagem em Juiz de Fora/MG	010.076/2026-3	Não	Não
MT	12.363.5112.15R4.7013	CONSTRUÇÃO DE UNIDADES MODULARES - CREA/ES e IFMT	006.855/2026-1	Não	Não
PB	26.782.3106.7T98.0025	Obras na rodovia BR-230/PB, do km 2,00 ao km 13,38	011.863/2026-9	Não	Não

* - ANEXO DA LOA QUE CONTÉM A RELAÇÃO DAS FUNCIONAIS PROGRAMÁTICAS E CONTRATOS SUJEITOS A BLOQUEIO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA.
IGP: INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES COM RECOMENDAÇÃO DE PARALISAÇÃO - ART. 150, § 1º, INCISO IV DA LEI 15.321/2025 (LDO/2026).
IGR: INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES COM RECOMENDAÇÃO DE RETENÇÃO PARCIAL DE VALORES - ART. 150, § 1º, INCISO V DA LEI 15.321/2025 (LDO/2026).

UF	Programa de trabalho	Obra	Processo	Anexo VI da LOA?*	Indícios graves?**
PE	26.783.3901.161K.0026	Obras de engenharia do Lote SPS 04 - Ferrovia Transnordestina	023.021/2025-0	Não	Não
PI	15.453.2319.00T3.0001	Metrô de Teresina-PI	004.951/2026-3	Não	Não
PI	17.512.2318.00TK.0001	Sistema Integrado de Drenagem na Bacia PE-31 de Teresina	010.496/2026-2	Não	Não
RJ	26.781.3104.160A.0001	Melhoramentos no Aeroporto Santos Dumont - RJ	005.421/2026-8	Não	Não
RJ	25.752.3101.160T.3274	Modernização da Usina Nuclear Angra 1 / RJ	006.058/2026-4	Não	Não
RJ	26.846.2126.00O7.0030	Obras de construção da BR-040/RJ	023.204/2015-0	Sim	Não
RN	06.182.2318.22BO.0001	Obras de Reconstrução na Praia de Ponta Negra, em Natal/RN	018.819/2025-7	Não	Não
RS	26.782.3106.7X78.0043	Contrato de execução das obras da BR 285/RS divisa RS/SC	005.899/2026-5	Não	Não
RS	18.544.2321.00TB.0001	Obras para Conclusão da Barragem Arroio Taquarembó-RS	009.532/2026-9	Não	Não
SP	26.784.3105.162Y.3908	Dragagem e Adequação da Navegabilidade no Porto de Santos (SP)	017.428/2025-4	Não	Não
SP	19.572.2306.12P1.3606	Reator Multipropósito Brasileiro	011.624/2026-4	Não	Não
TO	26.782.3106.167Q.0017	Construção da Ponte sobre o Rio Tocantins (Juscelino Kubitschek)	021.155/2025-9	Não	Não

* - ANEXO DA LOA QUE CONTÉM A RELAÇÃO DAS FUNCIONAIS PROGRAMÁTICAS E CONTRATOS SUJEITOS A BLOQUEIO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA.
IGP: INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES COM RECOMENDAÇÃO DE PARALISAÇÃO - ART. 150, § 1º, INCISO IV DA LEI 15.321/2025 (LDO/2026).
IGR: INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES COM RECOMENDAÇÃO DE RETENÇÃO PARCIAL DE VALORES - ART. 150, § 1º, INCISO V DA LEI 15.321/2025 (LDO/2026).

ir.tcu.gov.br/fiscobras

MISSÃO

Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo.

VISÃO

Ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável.

tcu.gov.br

ACÓRDÃO Nº 2903/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.148/2025-5.
1.1. Apenso: 005.039/2026-6
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Administrativo.
3. Interessada: Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.
4. Unidade: não há.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidades Técnicas: SecexInfra e SecexEnergia.
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, que tratam da consolidação dos resultados das fiscalizações de obras e dos trabalhos de infraestrutura realizados no âmbito do Fiscobras 2026 (30ª edição), em cumprimento ao art. 152, inciso II, da Lei 15.321/2025 (LDO 2026),

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento no art. 152, inciso II, da Lei 15.321/2025, nos arts. 30 a 32 da Resolução-TCU 280/2016 e no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU, e diante das razões expostas pelo relator, em:

9.1. encaminhar à Presidência do Congresso Nacional e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional:

9.1.1. cópia desta deliberação e as informações constantes do Apêndice B da peça 19, em mídia digital, atualizadas até a sessão plenária de 14/10/2026;

9.1.2. a relação contida no Apêndice D da peça 19, com os valores a serem atualizados pela SecexInfra para a conclusão de cada empreendimento, com indicação da data-base e das fontes utilizadas e registro de que a relação tem caráter informativo e de que a inclusão de empreendimento na lista não representa validação prévia, certificação de regularidade ou juízo sobre a sua gestão, nos termos dos subitens 9.2, 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão 2.833/2026-TCU-Plenário.

9.2. excluir a implantação da Usina Termonuclear Angra III, localizada no estado do Rio de Janeiro, do rol de objetos fiscalizados no âmbito do Fiscobras 2026;

9.3. retificar, por inexatidão material, o subitem 9.2 do Acórdão 721/2026-TCU-Plenário, para que, onde se lê "agosto de 2025 a setembro de 2026", se leia "setembro de 2025 a agosto de 2026";

9.4. levantar o sigilo destes autos, com exceção das peças 2, 7, 8, 9, 10, 11 e 12 e do processo apensado TC 005.039/2026-6, que permanecem classificados no grau reservado pelo prazo de 5 (cinco) anos, com fundamento no art. 8º, § 3º, inciso I, e no art. 9º, inciso VIII e § 2º, inciso I, da Resolução-TCU 294/2018 c/c o art. 4º, inciso III, o art. 23, inciso VIII, e o art. 24, § 1º, inciso III, da Lei 12.527/2011;

9.5. arquivar os autos.

10. Ata n° 41/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2903-41/26-P.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81270216.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Jhonatan de Jesus (Relator), Odair Cunha e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JHONATAN DE JESUS
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81270216.

GRUPO tagGrupo – CLASSE VII – tagColegiado
TC 018.148/2025-5 [Apenso: TC 005.039/2026-6]
Natureza: Administrativo.
Unidade: Tribunal de Contas da União.
Interessada: Comissão Mista de Planos, Orçamento e Fiscalização do Congresso Nacional.

SUMÁRIO: ADMINISTRATIVO. FISCOBRAS 2026. CONSOLIDAÇÃO DO 30º PLANO ANUAL DE FISCALIZAÇÕES DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA FINANCIADOS COM RECURSOS FEDERAIS. APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS AO CONGRESSO NACIONAL, NOS TERMOS DO ART. 152, INCISO II, DA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS DE 2026 (LEI 15.321/2025). AUSÊNCIA DE OBRAS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES COM RECOMENDAÇÃO DE PARALISAÇÃO. RELAÇÃO INFORMATIVA DE OBRAS RELEVANTES COM RISCO DE PERSISTÊNCIA DO BAIXO RITMO DE EXECUÇÃO POR INSUFICIÊNCIA DE RECURSOS. ENVIO DE INFORMAÇÕES À PRESIDÊNCIA DO CONGRESSO NACIONAL E À COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO. EXCLUSÃO DE EMPREENDIMENTO DO ROL DE OBRAS FISCALIZADAS. RETIFICAÇÃO DE INEXATIDÃO MATERIAL. LEVANTAMENTO PARCIAL DO SIGILO. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Este processo trata da consolidação do 30º Plano Anual de Fiscalizações deste Tribunal, relativas a investimentos em obras públicas, denominado Fiscobras 2026.

2. A seguir, transcrevo, com ajustes de forma, o relatório consolidador, elaborado em conjunto pela Secretaria de Controle Externo de Infraestrutura (SecexInfra) e pela Secretaria de Controle Externo de Energia e Comunicações (SecexEnergia) e juntado à peça 19:

"INTRODUÇÃO

1. Trata-se do relatório consolidador do 30º Fiscobras, FISCOBRAS 2026, conforme previsto na Resolução-TCU 280/2016, com vistas a atender o disposto no art. 152, caput, inciso II, da Lei nº 15.321, de 2025 (LDO 2026), bem como sistematizar informações de diversos trabalhos do TCU sobre infraestrutura no respectivo período (setembro/2025 a agosto/2026):

> Art. 152. Para fins do disposto no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e no art. 9º, § 2º, desta Lei, o Tribunal de Contas da União encaminhará:
>
> (...)
>
> II - à Comissão Mista a que se refere o art. 166, § 1º, da Constituição, até cinquenta e cinco dias, contado da data de encaminhamento do Projeto de Lei Orçamentária, a relação a que se refere o inciso I atualizada, inclusive com o acréscimo das obras e dos serviços com **indícios de irregularidades graves** classificados na (sic) de acordo com o art. 150, § 1º, incisos V e VI, acompanhadas de cópias, em meio eletrônico, das decisões monocráticas e colegiadas, dos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81270214.

> relatórios e votos que as fundamentarem e dos relatórios de auditoria nos quais os indícios foram apontados, bem como a relação das obras e serviços que, embora tenham tido recomendação de paralisação da equipe de auditoria, não foram objeto de decisão no prazo previsto no art. 150, § 7º. (grifo acrescido)

2. Cabe registrar que o PLDO 2027 se encontra em tramitação no Congresso Nacional. Considerando que o capítulo do referido projeto que trata da fiscalização de obras e serviços com indícios de irregularidades graves se manteve inalterado em sua essência, o presente relatório consolidado foi elaborado com fundamento na LDO 2026.

3. O presente Relatório Consolidado do Fiscobras 2026 está estruturado em oito capítulos:

I – INTRODUÇÃO

II – VISÃO GERAL DAS OBRAS PÚBLICAS NA LOA 2026 E NO PLOA 2027

III – FISCALIZAÇÕES DE OBRAS PÚBLICAS EM CUMPRIMENTO À LDO

IV – PRIORIZAÇÃO DE OBRAS RELEVANTES PARALISADAS OU COM BAIXO RITMO DE EXECUÇÃO - METODOLOGIA PARA INDUÇÃO DA ALOCAÇÃO EFICIENTE DOS INVESTIMENTOS NAS OBRAS PÚBLICAS

V – OUTROS PROCESSOS E TEMÁTICAS RELEVANTES DE INFRAESTRUTURA

VI – CONTROLES DIGITAIS E INOVADORES

VII – CONCLUSÃO

VIII – PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

4. Para a realização do Fiscobras, o Tribunal de Contas da União (TCU) conta com a Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), cuja atual estrutura foi aprovada por meio das Resoluções-TCU 347 e 348, de 13 de dezembro de 2022.

5. No que tange à gestão do Fiscobras, a SecexInfra e a SecexEnergia são responsáveis pela seleção e consolidação das fiscalizações de obras, nos termos dos **arts. 26 e 28 da Portaria-Segecex 2/2025**. Transcreve-se, a seguir, o art. 26 da mencionada norma, aplicável à SecexInfra, e com teor similar ao art. 28, referente à SecexEnergia:

> Art. 26. Compete à SecexInfra, além das competências previstas no art. 11 desta Portaria:
>
> I - propor, anualmente, em coordenação com a SecexEnergia, a adoção de critérios de materialidade, relevância e risco para a seleção das fiscalizações de obras realizadas pelo TCU (Fiscobras);
>
> II - manter, com a colaboração da SecexEnergia, as bases de dados relacionadas ao inciso anterior;
>
> III - subsidiar comunicações ao Congresso Nacional e aos Ministros de Estado com as informações dos novos achados referentes a indícios de irregularidade grave que recomendem a paralisação total ou parcial de empreendimento fiscalizado pelas suas unidades de auditoria especializada, conforme previsto pelas leis de diretrizes orçamentárias; e
>
> IV - consolidar, em coordenação com a SecexEnergia, os dados referentes às fiscalizações de obras públicas desenvolvidas pelo TCU que serão encaminhados anualmente ao Congresso Nacional.

6. Em relação às áreas temáticas, a SecexInfra tem por finalidade o controle externo dos setores de infraestrutura aeroportuária, aquaviária, ferroviária, rodoviária, urbana e hídrica. Subordinam-se à SecexInfra:

a) Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (**AudPortoFerrovia**);

b) Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (**AudRodoviaAviação**); e

c) Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (**AudUrbana**).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81270214.

7. Por sua vez, a SecexEnergia tem por finalidade o controle externo dos setores de energia, mineração e comunicações. Subordinam-se à SecexEnergia:

a) Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (**AudElétrica**);

b) Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (**AudPetróleo**); e

c) Unidade de Auditoria Especializada em Comunicações (**AudComunicações**).

8. Das fiscalizações de obras realizadas para fins de atendimento à LDO participaram **quatro unidades de auditoria especializada**, AudElétrica, AudPortoFerrovia, AudRodoviaAviação e AudUrbana, sendo três vinculadas à SecexInfra e uma à SecexEnergia. A **AudPetróleo**, embora não tenha indicado obras para o rol da LDO, contribui para este relatório com trabalhos incorporados ao capítulo V, nos termos do art. 31, inciso VI, da Resolução-TCU 280/2016.

FISCOBRAS 30 ANOS

9. Criado em 1997 como uma resposta ao diagnóstico de milhares de empreendimentos inacabados, o Fiscobras consolidou-se como um instrumento fundamental do controle externo no Brasil. A cooperação estruturada entre o Tribunal de Contas da União e o Congresso Nacional, impulsionada a partir das sucessivas Leis de Diretrizes Orçamentárias, estabeleceu uma rotina permanente de fiscalização e suporte técnico à apreciação do Orçamento Geral da União.

10. Ao longo das últimas três décadas (1997 a 2026), foram mais de quatro mil auditorias realizadas, com o envolvimento de mais de mil auditores, e com mais de R$ 1 trilhão em dotações orçamentárias fiscalizadas, em valores corrigidos.

11. A trajetória do Fiscobras reflete uma contínua transformação tecnológica e metodológica. Os procedimentos iniciais de coleta de dados em campo, gravados em disquetes e despachados por malote no final dos anos 1990, deram lugar a auditorias de alta precisão respaldadas por geoprocessamento, ortofotos captadas por drones, inteligência artificial generativa e análise automatizada de orçamentos.

12. Paralelamente a esse salto tecnológico, a atuação da Corte de Contas amadureceu. O foco original, centrado na identificação de irregularidades e no bloqueio orçamentário pontual, evoluiu para um modelo preventivo e sistêmico, voltado à governança dos empreendimentos.

13. Em 2026, o marco de 30 anos do programa foi celebrado no Seminário Controle, Investimentos e Futuro da Infraestrutura para o Cidadão, promovido pelo TCU nos dias 15 e 16 de setembro. O encontro alcançou mais de 500 inscritos, reunindo gestores públicos, especialistas e órgãos de controle para discutir inovações operacionais, modelos modernos de concessão e o impacto de novas legislações no setor público, vertentes cujas bases foram diretamente influenciadas pela jurisprudência acumulada pelo Tribunal e positivada na Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021). As apresentações realizadas e o link das fotografias dos dois dias de seminário estão disponibilizadas na página do evento (https://sites.tcu.gov.br/seminarioinfraestrutura).

14. Ao final do seminário, o TCU lançou o livro Fiscobras 30 Anos, que registra a memória e a evolução de três décadas do programa. A publicação reúne a reconstituição histórica das origens do Fiscobras, a transformação tecnológica promovida nas auditorias, o impacto econômico e social das fiscalizações, e casos emblemáticos, como o escândalo do TRT-SP, a Petrobras, a Usina de Angra 3 e as ferrovias Fiol e Norte-Sul, além de relatos pessoais da vivência de campo dos auditores e um Quadro de Honra em homenagem a cerca de mil profissionais que atuaram no programa. A publicação encontra-se disponível para download gratuito no portal do Tribunal de Contas da União (https://portal.tcu.gov.br/publicacoes-institucionais/relatorio-de-fiscalizacao/fiscobras-30-anos).

VISÃO GERAL DAS OBRAS PÚBLICAS NA LOA 2026 E NO PLOA 2027

15. Com base em metodologia própria de marcação de ações relacionadas a obras públicas, conforme descrito no Apêndice C, no autógrafo da Lei Orçamentária Anual de 2026 foi identificada uma dotação total de R$ 213 bilhões para ações relacionadas com obras ou serviços de engenharia. Utilizando-se a mesma metodologia para os dados do Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2027, extraídos do Sistema Integrado de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81270214.

Planejamento e Orçamento (SIOP), chegou-se a uma dotação total de R$ 233,9 bilhões para ações relacionadas com obras ou serviços de engenharia, o que representa um aumento de aproximadamente 9,8% em relação à LOA 2026. Contudo, os valores apresentados no PLOA ainda não contemplam emendas parlamentares ao orçamento, diferente dos valores apresentados no autógrafo da LOA 2026.

16. Segmentando os valores das dotações relacionadas a obras por esfera orçamentária, verificou-se que, no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da LOA 2026, foram autorizadas dotações no valor total de R$ 37,9 bilhões para programas de trabalho relacionados a obras, o que representou 17,8% do valor total de dotações orçamentárias para obras.

17. Por sua vez, no PLOA de 2027, a previsão de autorização é de R$ 50,5 bilhões para programas de trabalho relacionados a obras, o que poderá representar 21,6% do valor total de dotações orçamentárias para obras no ano de 2027.

18. Na esfera do Orçamento de Investimento das Estatais, identificou-se que a dotação total relacionada a obras em 2026 foi de R$ 175,1 bilhões (82,2% do orçamento total para obras). No PLOA 2027 há previsão de aumento do Orçamento de Investimentos das Estatais para R$ 183,4 bilhões. Apesar desse aumento nominal, o peso relativo da esfera no total das autorizações diminui, passando a corresponder a 78,4% do orçamento total para obras.

19. A Tabela 1 mostra um comparativo das dotações para obras, por esfera do orçamento, entre a LOA 2026 e o PLOA 2027.

Tabela 1 - Dotações relacionadas a obras

Orçamento	Dotação Obras LOA 2026	Dotação Obras PLOA 2027	Percentual LOA 2026	Percentual PLOA 2027
Fiscal	30.432.630.966,00	40.506.090.752,00	14,29%	17,32%
Seguridade Social	7.476.204.850,00	10.012.987.233,00	3,51%	4,28%
Investimento das Estatais	175.112.289.002,00	183.395.462.544,00	82,20%	78,40%

Fonte: elaboração própria com dados do autógrafo da LOA 2026 e PLOA 2027

20. Em relação ao orçamento de investimentos de estatais, que representou mais de 80% de todo o orçamento com infraestrutura no ano de 2026, cabe registrar que se trata de autorização legislativa de investimentos a serem realizados diretamente por meio das empresas estatais federais, sendo composto, basicamente, por grandes empreendimentos nos mercados de petróleo, gás e do setor elétrico.

21. Nas leis orçamentárias federais, a infraestrutura logística e urbana tem grande peso no orçamento fiscal e da seguridade social (OFSS), sendo estas esferas orçamentárias responsáveis por destinar recursos a obras e serviços de engenharia para a maioria das obras de construção e manutenção de infraestrutura logística, urbana e hídrica. Apesar disso, esse orçamento (OFSS) contou apenas com R$ 37,9 bilhões do orçamento federal em 2026, o que correspondeu a 0,28% do PIB projetado para o ano, com base nos parâmetros macroeconômicos apresentados pela Secretaria de Política Econômica (SPE) do Ministério da Fazenda (MF) em maio de 2026. (https://www.gov.br/fazenda/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/conjuntura-economica/panorama-macroeconomico/defeso-eleitoral-2026/panmacro_spe_slides_-maio2026-18.pdf).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81270214.

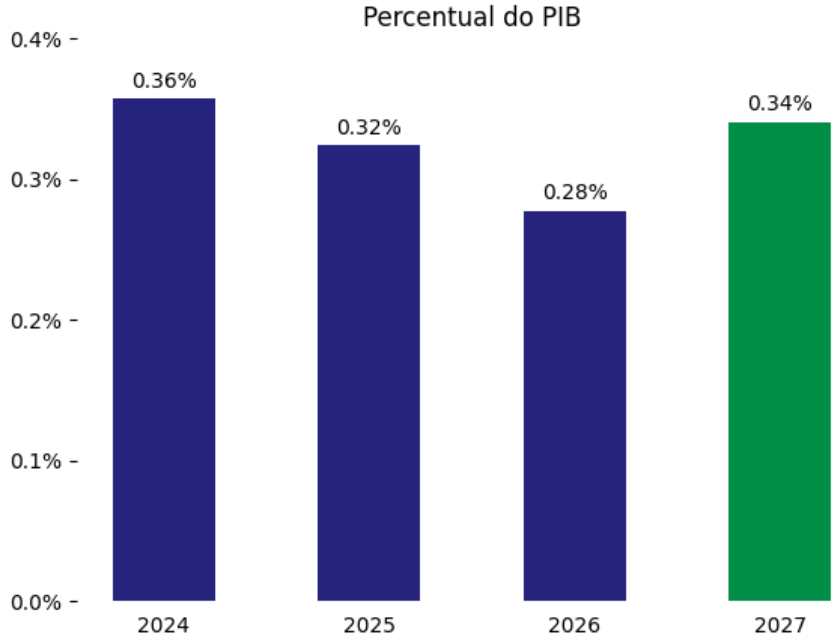
Figura 1 - Parâmetros Macroeconômicos - Produto Interno Bruto

Parâmetros Macroeconômicos					
Período	Produto Interno Bruto				
	Nominal		Real		Deflator
	Milhões de Reais	*Var. %*	*Var. %*	*Var. Per Capita %*	*Var. %*
2020	7.609.597	2,98	-3,28	-3,90	6,47
2021	9.012.142	18,43	4,76	4,30	13,05
2022	10.079.677	11,85	3,02	2,60	8,57
2023	10.943.345	8,57	3,24	2,80	5,16
2024	11.779.251	7,64	3,42	3,00	4,08
2025	12.738.566	8,14	2,29	1,66	5,73
2026	**13.649.913**	**7,15**	**2,29**	**1,69**	**4,76**
2027	**14.724.963**	**7,88**	**2,56**	**1,99**	**5,18**
2028	**15.829.687**	**7,50**	**2,56**	**2,02**	**4,82**
2029	**16.999.696**	**7,39**	**2,59**	**2,08**	**4,68**
2030	**18.268.832**	**7,47**	**2,66**	**2,18**	**4,68**

Fonte: SPE/MF. Grade de Parâmetros Macroeconômicos, de maio/2026.

22. Comparando-se a representatividade dos valores orçamentários de obras e serviços de engenharia nos orçamentos fiscal e de seguridade social para os exercícios de 2024, 2025 e 2026 em relação aos respectivos PIBs, nota-se uma pequena flutuação percentual que, em média, representou apenas 0,32% do PIB. Considerando a projeção do PIB para 2027, previsto no informativo do PLOA 2027 de setembro de 2026 e disponibilizado no sítio do Congresso Nacional (https://www.congressonacional.leg.br/web/orcamento), a relação é de 0,34%, conforme Gráfico 1 a seguir.

Gráfico 1 - Orçamento de obras e serviços de engenharia x PIB



Fonte: elaboração própria (dados das LOAs, PLOA 2027 e SPE/MF)

23. A Tabela 2 elenca as cinco maiores funções, considerando apenas as dotações destinadas a obras públicas do orçamento fiscal e da seguridade social, e compara a LOA 2026 com o PLOA 2027.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81270214.

Tabela 2 - Dotação de obras por Função - Orçamento Fiscal e de Seguridade Social

Função	Dotação de obras (R$) LOA 2026	Dotação de obras (R$) PLOA 2027
Transporte	12.861.596.542,00	14.086.750.028,00
Saúde	7.476.204.850,00	10.012.987.233,00
Educação	5.181.930.907,00	5.162.814.137,00
Urbanismo	3.631.756.580,00	2.171.107.534,00
Gestão Ambiental	1.531.724.702,00	1.872.881.825,00

Fonte: elaboração própria com dados da LOA 2026 e PLOA 2027

24. Da Tabela 2, constata-se que o setor de transportes recebeu grande parte dos recursos tanto na LOA 2026 quanto no PLOA 2027, seguido pelas funções Saúde e Educação.

25. Examinando o orçamento de 2026 e a partir da identificação dos programas finalísticos[1] e dos programas de gestão[2], definidos pela lei do Plano Plurianual (PPA)[3], desconsiderando as operações especiais, verificou-se que as dotações relacionadas a programas finalísticos representaram 97,3% do valor total de dotações relacionadas a obras no orçamento Fiscal e da Seguridade Social.

26. Realizando a mesma análise para o PLOA 2027, desconsiderando as operações especiais, verificou-se que as dotações relacionadas a programas finalísticos representaram 81,2% do valor total de dotações relacionadas a obras no orçamento Fiscal e da Seguridade Social, conforme demonstra a Tabela 3.

Tabela 3 - Dotações de obras por tipo de programa do PPA - Orçamento Fiscal e da Seguridade Social

Programas	Dotação LOA 2026 (R$)	Dotação PLOA 2027 (R$)	Percentual LOA 2026	Percentual PLOA 2027
Programas finalísticos	36.898.990.510,00	41.013.749.149,00	97,3%	81,2%
Programas de gestão	913.626.206,00	1.252.363.023,00	2,4%	2,5%

Fonte: elaboração própria com dados da LOA 2026 e PLOA 2027.

27. No âmbito dos programas finalísticos, verificou-se que os programas 'Transporte Rodoviário', 'Atenção Especializada à Saúde', 'Educação Básica Democrática, com Qualidade e Equidade', 'Mobilidade Urbana' e 'Recursos Hídricos: Água em Quantidade e Qualidade para Sempre' tiveram os maiores valores autorizados em 2026, conforme a Tabela 4.

Tabela 4 - Dotações de obras por programas finalísticos - Orçamento Fiscal e de Seguridade Social (LOA 2026)

Programas finalísticos	Valor total de dotações de obras (R$)
Transporte Rodoviário	11.307.145.066,00

[1] Programa Finalístico: conjunto coordenado de ações governamentais financiadas por recursos orçamentários e não orçamentários com vistas à concretização do objetivo;
Objetivo: mudança na realidade social que o programa visa promover ao enfrentar o problema público;
[2] Programa de Gestão: conjunto de ações governamentais relacionadas à gestão da atuação governamental ou à manutenção da capacidade produtiva das empresas estatais, financiadas por ações orçamentárias e não orçamentárias que não são passíveis de associação aos programas finalísticos;
[3] Lei do PPA - Lei nº 14.802, de 10 de janeiro de 2024

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81270214.

Atenção Especializada à Saúde	6.603.421.185,00
Educação Básica Democrática, com Qualidade e Equidade	2.812.592.150,00
Mobilidade Urbana	2.712.907.214,00
Recursos Hídricos: Água em Quantidade e Qualidade para Sempre	1.430.118.577,00

Fonte: elaboração própria com dados da LOA 2026

28. Já nos programas finalísticos do PLOA 2027, verificou-se que os programas 'Transporte Rodoviário', 'Atenção Especializada à Saúde', 'Educação Básica Democrática, com Qualidade e Equidade', 'Comunicações para Inclusão e Transformação' e 'Recursos Hídricos: Água em Quantidade e Qualidade para Sempre' foram os programas com maiores valores previstos, conforme a Tabela 5.

Tabela 5 - Dotações de obras por programas finalísticos - Orçamento Fiscal e de Seguridade Social (PLOA 2027)

Programas finalísticos	Valor total de dotações de obras (R$)
Transporte Rodoviário	12.008.242.866,00
Atenção Especializada à Saúde	8.689.264.154,00
Educação Básica Democrática, com Qualidade e Equidade	3.195.420.080,00
Comunicações para Inclusão e Transformação	3.079.390.050,00
Recursos Hídricos: Água em Quantidade e Qualidade para Sempre	1.843.340.761,00

Fonte: elaboração própria com dados do PLOA 2027

29. Por fim, além dos programas finalísticos, o orçamento destina recursos para os chamados programas de gestão: 'Programa de gestão e manutenção do Poder Executivo' e 'Programa de gestão e manutenção do Poder Judiciário', dentre outros, conforme revela a Tabela 6.

30. Os programas de gestão destinam recursos para gerir e manter a infraestrutura da máquina administrativa, principalmente edifícios públicos. Além de demais ações de gestão e manutenção, esses programas destinam também recursos para obras e serviços de engenharia com foco na manutenção predial.

Tabela 6 - Dotações relacionadas a obras por programas de gestão

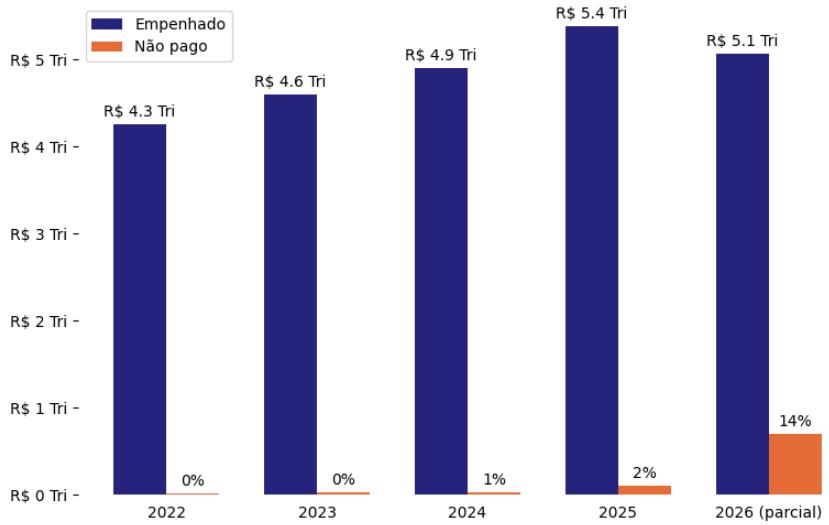
Programa PPA	Dotação Obras LOA 2026 (R$)	Dotação Obras PLOA 2027 (R$)
Programa de Gestão e Manutenção do Poder Executivo	559.873.246,00	839.086.236,00
Programa de Gestão e Manutenção do Poder Judiciário	296.956.804,00	368.841.339,00
Programa de Gestão e Manutenção do Ministério Público	35.796.156,00	20.235.448,00
Programa de Gestão e Manutenção do Poder Legislativo	21.000.000,00	24.200.000,00

Fonte: elaboração própria com dados da LOA 2026 e PLOA 2027

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81270214.

31. A partir dos dados extraídos do SIOP (Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento), foram construídos gráficos para comparar a execução das despesas gerais do orçamento fiscal e da seguridade social (OFSS), das despesas relacionadas a obras públicas ou serviços de engenharia e das despesas oriundas de emendas parlamentares.

Gráfico 2 - Execução de despesas do orçamento fiscal e da seguridade social

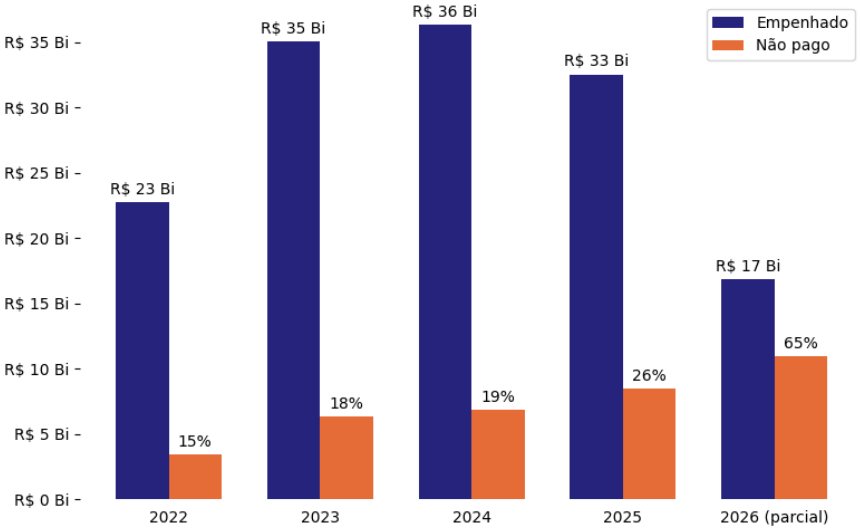


Fonte: elaboração própria com dados do SIOP. Atualizado em 11/09/2026.

32. O gráfico ilustra, por ano, quanto do montante empenhado (em azul) ainda não foi pago (em laranja), representado percentualmente. Dentro do que ainda não foi pago, podem existir empenhos já cancelados e que, portanto, não serão pagos. Pelo funcionamento do orçamento, é possível que valores empenhados em anos anteriores sejam pagos em anos seguintes, através dos restos a pagar. Como exemplo, dos 5,4 trilhões de reais empenhados em 2025, 2% ainda não haviam sido pagos até a data de atualização do gráfico.

33. Para as despesas no geral do OFSS, a parcela pendente de pagamento permaneceu em torno de 0% a 2% do montante empenhado. No exercício de 2026, como o ano ainda está em curso, é normal que o percentual ainda não pago seja maior.

Gráfico 3 - Execução de despesas com obras públicas ou serviços de engenharia



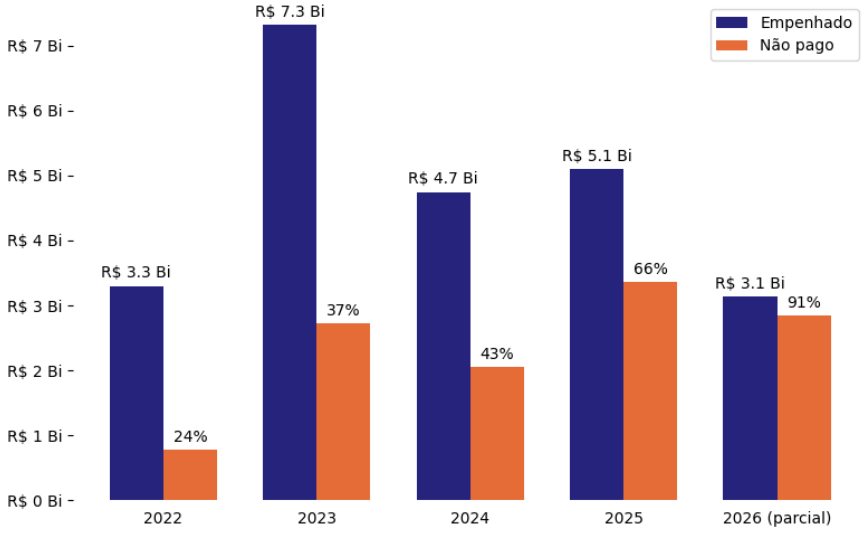
Fonte: elaboração própria com dados do SIOP. Atualizado em 11/09/2026.

34. Ao retratar as despesas com obras públicas ou serviços de engenharia, a situação se altera: o percentual de valores ainda não pagos variou de 15% em 2022 a 26% em 2025. No exercício de 2026, apesar de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81270214.

ser um ano em curso, a proporção pendente de pagamento é significativamente maior, sendo 65% para as despesas com obras públicas, contra os 14% para as despesas gerais.

Gráfico 4 - Execução de despesas com obras públicas ou serviços de engenharia oriundas de emendas parlamentares



Fonte: elaboração própria com dados do SIOP. Atualizado em 11/09/2026.

35. Para as despesas com obras públicas ou serviços de engenharia oriundas de emendas parlamentares, a proporção dos valores ainda não pagos variou de 24% em 2022 a 66% em 2025. No exercício de 2026, ano em curso, a proporção ainda não paga representa 91% do que foi empenhado.

Emendas Parlamentares para obras ou serviços de engenharia

36. A Constituição Federal previu no art. 166 que o projeto de lei relativo ao orçamento anual será apreciado pelas duas Casas do Congresso Nacional, podendo ser apresentadas e aprovadas emendas, desde que atendidas algumas condições, como compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, além da indicação dos recursos necessários (provenientes de anulação de despesa). Em 2024, foi publicada a Lei Complementar 210/2024, que dispõe sobre a proposição e a execução de emendas parlamentares na lei orçamentária anual.

37. As emendas parlamentares podem ser individuais ou coletivas (de bancadas estaduais ou de comissão permanente). Além dessas, existem também as emendas de relator-geral.

38. A obrigatoriedade de execução das emendas individuais (RP 6) foi aprovada em 2015[4] e o percentual limite foi majorado em 2022[5] de 1,2% para 2% da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto da LOA, observado que a metade desse percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde. As emendas individuais impositivas poderão alocar recursos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, através de transferência com finalidade definida e/ou de transferência especial (CF, art. 166-A).

39. As transferências com finalidade definida serão vinculadas à programação estabelecida na emenda parlamentar e aplicadas nas áreas de competência constitucional da União. Já as transferências especiais, conhecidas popularmente como ‘emendas pix’, serão repassadas diretamente ao ente federado beneficiado, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congênere, pertencerão ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira e serão aplicadas em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado.

40. Nesse sentido, vale mencionar que a marcação de obras e serviços de engenharia possui limitação na classificação de transferências especiais, tendo em vista que no orçamento federal não há informações suficientes para identificar a que se destinam. A transparência e a rastreabilidade das transferências especiais são objeto de determinações do STF, especialmente na ADPF 854 e na ADI 7688.

[4] Emenda Constitucional Nº 86, de 17 de março de 2015
[5] Emenda Constitucional Nº 126, de 21 de dezembro de 2022

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81270214.

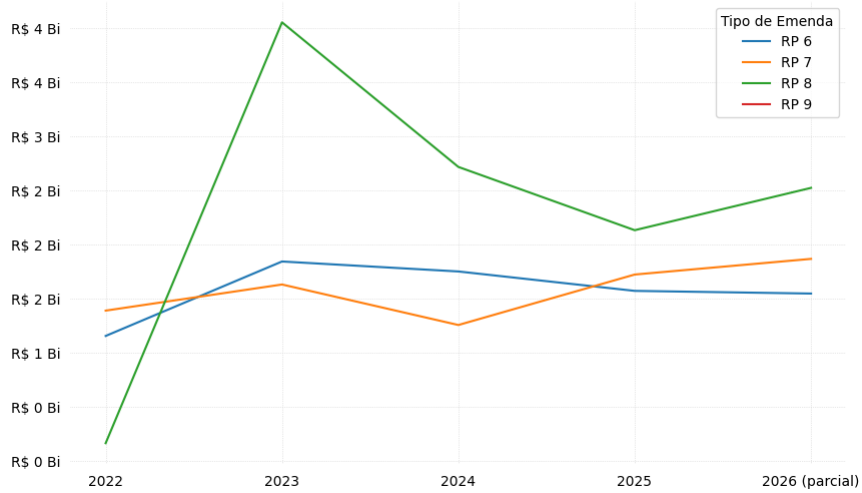
41. Em 2019[6], a garantia de execução orçamentária passou a ser aplicada também às emendas de bancada estadual (RP 7), no montante de até 1% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. As programações de investimentos já iniciados ou com duração maior do que um exercício deverão ser objeto de emenda pela mesma bancada estadual, a cada exercício, até a conclusão da obra ou do empreendimento.

42. As emendas de comissões (RP 8) permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados e de comissões mistas permanentes do Congresso Nacional estão previstas no art. 43 da Resolução Nº 1, de 2006-CN. Elas deverão ter caráter institucional, representar interesse nacional ou regional e apresentar justificativa que permita avaliar os benefícios sociais e econômicos esperados.

43. As emendas de relator-geral (RP 9) estão previstas no art. 53, IV, da Resolução Nº 1, de 2006-CN, que permitia emendas para inclusão de programação ou o acréscimo de valores em programações constantes do projeto. No final de 2022, o STF declarou 'incompatíveis com a ordem constitucional brasileira as práticas orçamentárias viabilizadoras do chamado 'esquema do orçamento secreto', consistentes no uso indevido das emendas do Relator-Geral do orçamento para efeito de inclusão de novas despesas públicas ou programações no projeto de lei orçamentária anual da União'[7].

44. A seguir será apresentado gráfico com a evolução do uso de cada tipo de emenda parlamentar nos últimos anos, filtradas apenas aquelas que se destinam a obras ou serviços de engenharia.

Gráfico 5 - Previsão orçamentária atualizada (dotação) para obras ou serviços de engenharia, por tipo de emenda parlamentar



Fonte: elaboração própria com dados do SIOP. Atualizado em 11/09/2026.

45. Em 2025 e nos dados parciais de 2026, os valores destinados a obras e serviços de engenharia por emendas individuais (RP 6), de bancada estadual (RP 7) e de comissão permanente (RP 8) apresentaram maior proximidade entre si, em comparação com 2023, embora as emendas de comissão tenham permanecido com os maiores montantes.

46. A partir da Tabela 7, referente à LOA 2026, verifica-se que, embora o orçamento de investimento das estatais contenha a maior parte das dotações destinadas a obras e serviços de engenharia, esses recursos não são provenientes de emendas parlamentares. Os orçamentos fiscal e da seguridade social possuem contribuição mais expressiva das emendas, com percentuais de 10,19% e 5,86%, respectivamente. Por esse motivo, este subcapítulo dará enfoque no orçamento fiscal e da seguridade social.

Tabela 7 - Proporção das emendas parlamentares no orçamento, por esfera

Orçamento	Total de Despesas com Obras (em milhões de R$)	Emendas Parlamentares (em milhões de R$)	Percentual

[6] Emenda Constitucional Nº 100, de 26 de junho de 2019
[7] ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 851

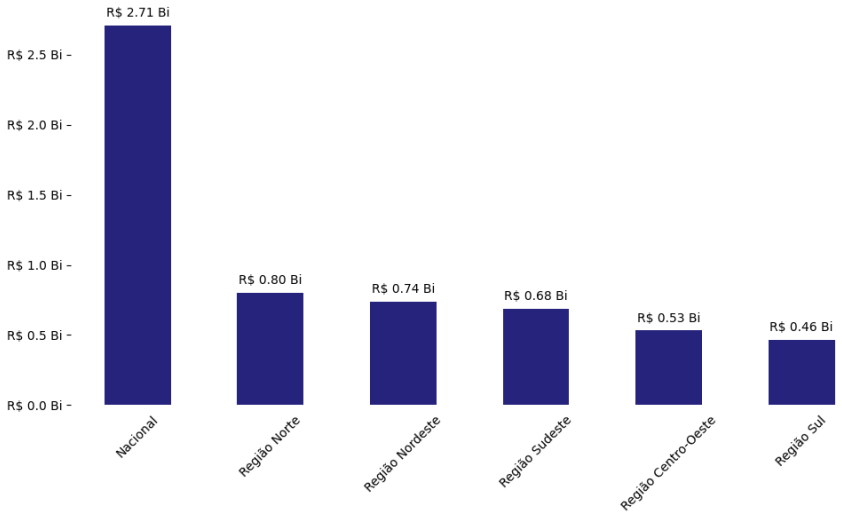
Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81270214.

Fiscal	30.432,63	3.100,34	10,19%
Seguridade Social	7.476,20	438,21	5,86%
Investimento das Estatais	175.112,29	-	-
TOTAL	213.021,12	3.538,55	1,66%

Fonte: elaboração própria com dados iniciais da LOA 2026.

47. A partir de agora, serão analisados gráficos referentes a dotações atualizadas oriundas de emendas parlamentares destinadas a obras e serviços de engenharia, para o exercício de 2026, para entender o contexto geral.

Gráfico 6 - Previsão orçamentária atualizada de emendas parlamentares por região, para obras ou serviços de engenharia, ano 2026

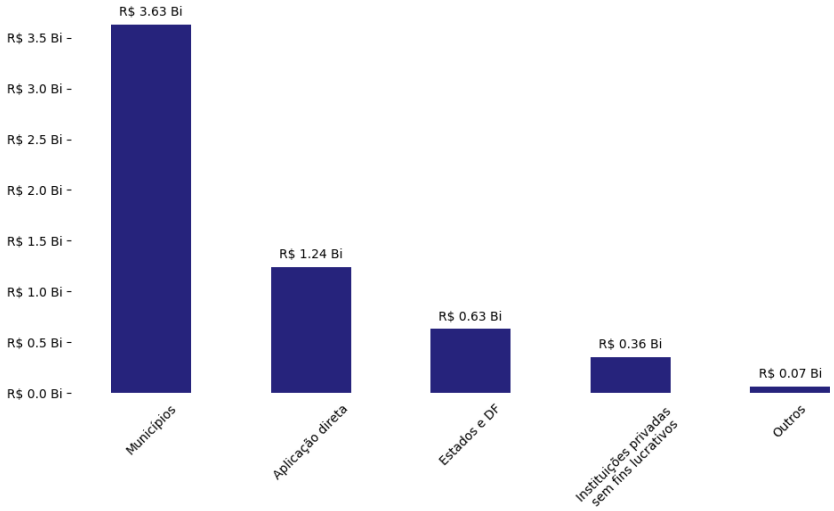


Fonte: elaboração própria com dados do SIOP. Atualizado em 11/09/2026.

48. A maior parte das emendas, para obras ou serviços de engenharia, possui abrangência nacional, representando R$ 2,71 bilhões. Em segundo lugar está a Região Norte, com R$ 0,80 bilhão, e em terceiro lugar a Região Nordeste, com R$ 0,74 bilhão.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81270214.

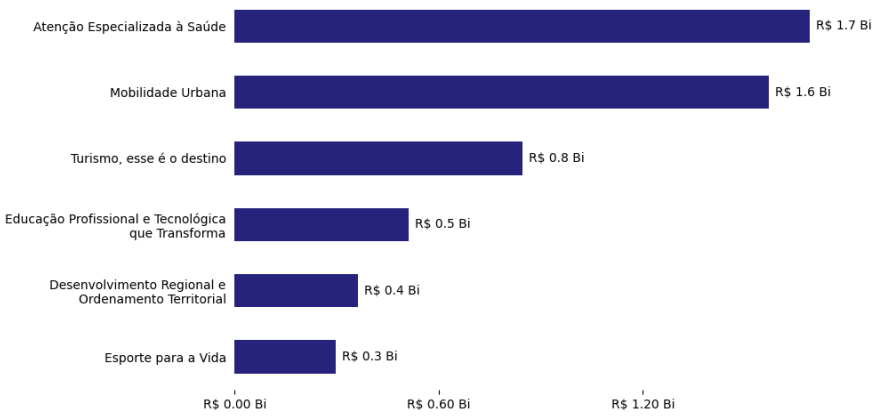
Gráfico 7 - Previsão orçamentária atualizada de emendas parlamentares para obras ou serviços de engenharia, por destino das transferências, ano 2026



Fonte: elaboração própria com dados do SIOP. Atualizado em 11/09/2026.

49. A partir da modalidade de aplicação, é possível verificar o destino das transferências. A maior parte é de transferência aos municípios, no valor de R$ 3,63 bilhões, seguida de R$ 1,24 bilhão de aplicação direta e de R$ 0,63 bilhão de transferências aos Estados e ao DF. Há, ainda, previsão de aplicação de R$ 0,36 bilhão por instituições privadas sem fins lucrativos.

Gráfico 8 - Previsão orçamentária atualizada de emendas parlamentares para obras ou serviços de engenharia, por programa, ano 2026

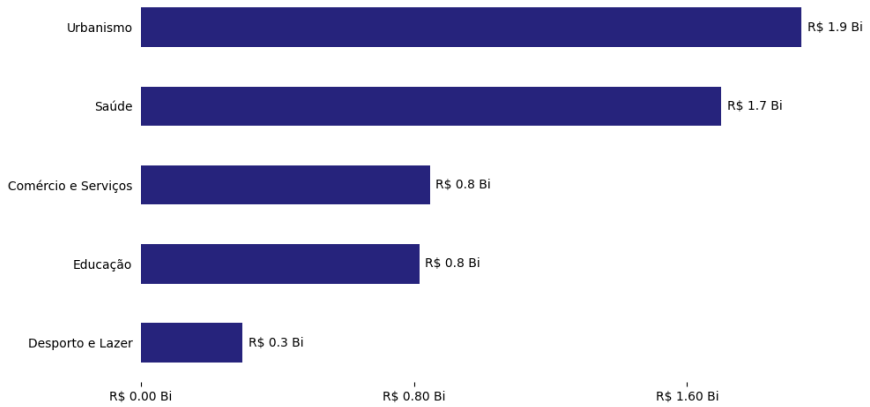


Fonte: elaboração própria com dados do SIOP. Atualizado em 11/09/2026.

50. Os três programas com valores mais expressivos a partir de emendas foram ‘Atenção Especializada à Saúde’, ‘Mobilidade Urbana’ e ‘Turismo, esse é o destino’, com, respectivamente, R$ 1,7 bilhão, R$ 1,6 bilhão e R$ 0,8 bilhão.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81270214.

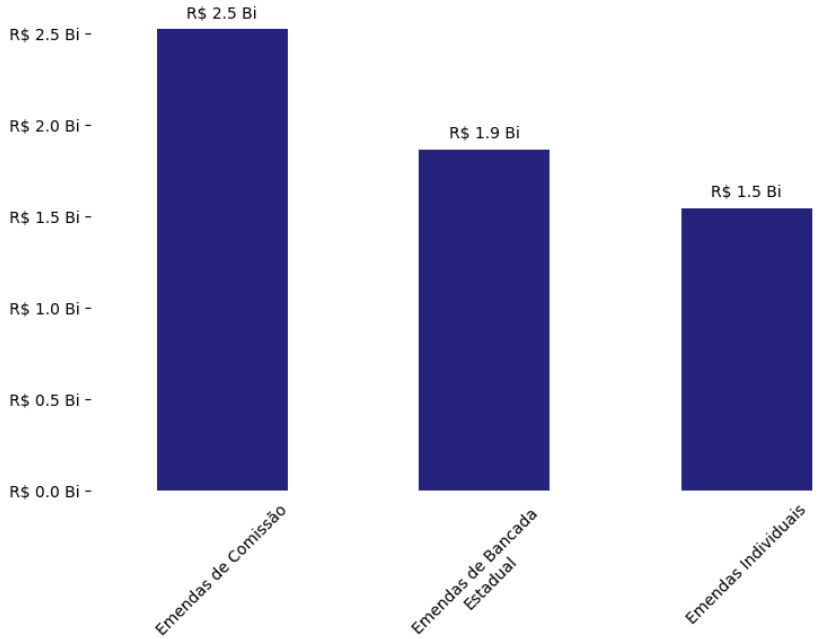
Gráfico 9 - Previsão orçamentária atualizada de emendas parlamentares para obras e serviços de engenharia, por função, ano 2026



Fonte: elaboração própria com dados do SIOP. Atualizado em 11/09/2026.

51. As três funções com valores mais expressivos a partir de emendas foram ‘Urbanismo’, ‘Saúde’ e ‘Comércio e Serviços’, com, respectivamente, R$ 1,9 bilhão, R$ 1,7 bilhão e R$ 0,8 bilhão.

Gráfico 10 - Previsão orçamentária atualizada de emendas parlamentares para obras e serviços de engenharia, por tipo de emenda, ano 2026



Fonte: elaboração própria com dados do SIOP. Atualizado em 11/09/2026.

52. Em 2026, não houve dotação para obras ou serviços de engenharia identificada como RP 9 (emendas de relator-geral).

53. As transferências especiais para obras e serviços de engenharia não são passíveis de identificação devido à insuficiência de informações no orçamento federal. Assim, houve previsão de R$ 2,5 bilhões para emendas de comissão permanente, R$ 1,9 bilhão para emendas de bancada estadual e R$ 1,5 bilhão para emendas individuais.

54. O comprometimento da transparência e rastreabilidade dos recursos foi um dos principais achados das fiscalizações das chamadas ‘emendas pix’, conforme exposto no item V.2 do presente relatório consolidado.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81270214.

FISCALIZAÇÕES DE OBRAS PÚBLICAS EM CUMPRIMENTO À LDO

55. Consoante aprovado pelo Plenário do TCU nos termos do Acórdão **2.304/2025-TCU-Plenário**, e revisado por meio do **Acórdão 721/2026-TCU-Plenário**, ambos de relatoria do atual Presidente, Ministro Vital do Rêgo, foram realizadas **24 fiscalizações** (Apêndice A) no âmbito do Fiscobras 2026, as quais tiveram a participação de quatro unidades de auditoria especializada, sendo três vinculadas à Secretaria de Controle Externo de Infraestrutura (SecexInfra) e uma à Secretaria de Controle Externo de Energia e Comunicações (SecexEnergia).

56. O **Volume de Recursos Fiscalizados (VRF)** apurado no Fiscobras 2026 registrou o valor de aproximadamente **R$ 6,1 bilhões**. Já a **dotação orçamentária abrangida**, considerada a LOA 2026, foi de aproximadamente **R$ 4,4 bilhões**, assim distribuída:

Tabela 8 - Dotação orçamentária abrangida por unidade de auditoria especializada (LOA 2026)

Unidade de Auditoria Especializada	Fiscalizações	Dotação LOA 2026 (R$)
AudElétrica	2	1.365.415.864
AudPortoFerrovia	6	308.497.703
AudRodoviaAviação	6	390.564.719
AudUrbana	10	2.301.906.770
Total	**24**	**4.366.385.056**

Fonte: SecexInfra/NDInfra (Aplicativo Seleção Fiscobras)

57. A seleção das obras fiscalizadas no âmbito do Fiscobras seguiu os critérios estabelecidos no **art. 153 da LDO 2026**, reproduzido a seguir:

> Art. 153. A seleção das obras e dos serviços a serem fiscalizados pelo Tribunal de Contas da União considerará, entre outros fatores:
>
> I - o valor autorizado e empenhado nos exercícios anterior e atual;
>
> II - a regionalização do gasto;
>
> III - o histórico de irregularidades pendentes obtido a partir de fiscalizações anteriores e a reincidência de irregularidades cometidas, tanto do órgão executor como do ente beneficiado; e
>
> IV - as obras e os serviços com indícios de irregularidades graves contidos no anexo específico à Lei Orçamentária em vigor, que não tenham sido objeto de deliberação posterior do Tribunal de Contas da União pela regularidade.

Abrangência e Quantidade de Fiscalizações

58. Os empreendimentos fiscalizados podem ser agrupados por tipo de obra, conforme a Tabela 9:

Tabela 9 - Quantidade de Fiscalizações por Tipo de Obra

Tipo de Obra	Quantidade	Percentual
Rodovias (inclusive obras de arte especiais)	6	25%
Ferroviárias	4	16,7%
Saneamento / habitação / infraestrutura urbana	4	16,7%
Energia (nuclear)	2	8,3%
Portuárias / hidroviárias / dragagem	2	8,3%
Hídricas (barragens, açudes, adutoras, canais)	2	8,3%
Edificações	2	8,3%
Metroviárias	1	4,2%
Aeroportos	1	4,2%
Total	**24**	**100,0%**

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81270214.

Fonte: TCU/SecexInfra/NDInfra.

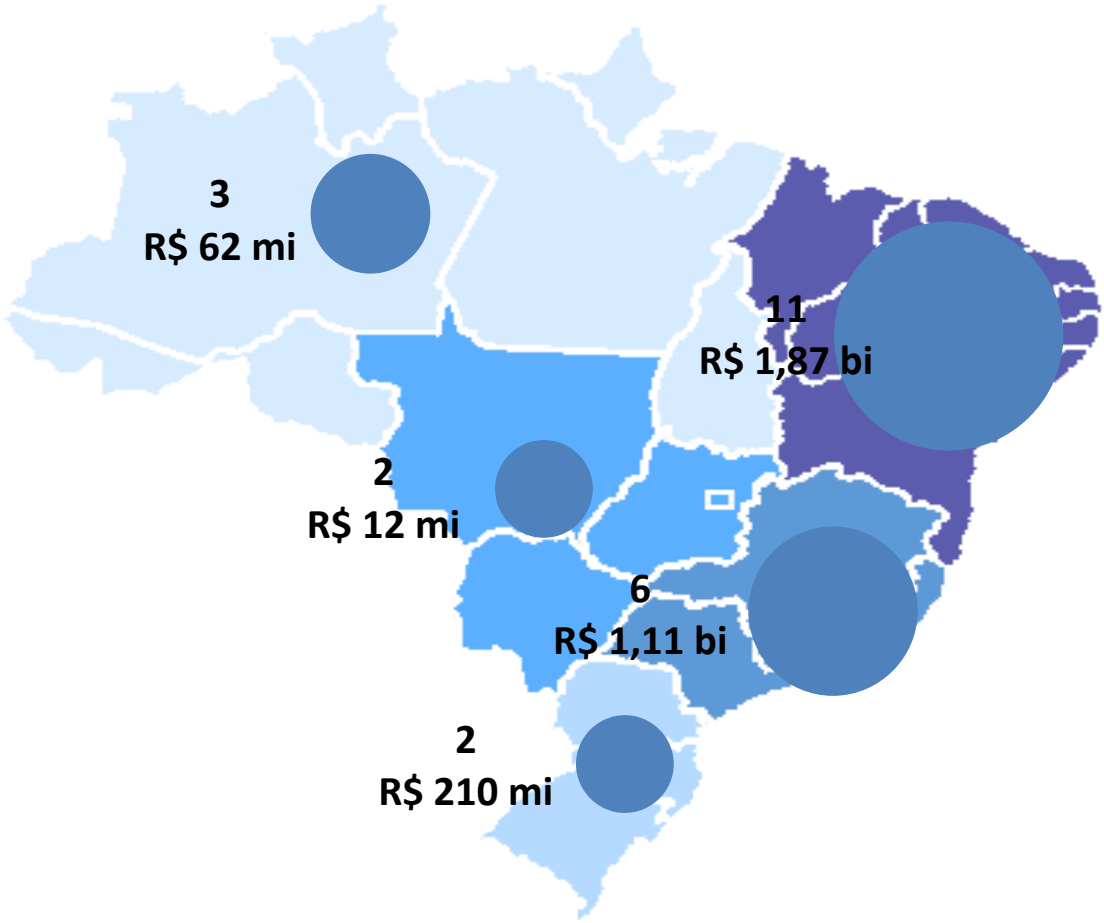
59. Em relação à abrangência dos trabalhos de auditoria, a seleção definitiva contemplou empreendimentos nas cinco regiões do país, atendendo ao critério de regionalização do gasto do art. 153, inciso II, da LDO 2026:

Tabela 10 - Quantidade de fiscalizações por região

Região	Quantidade
Nordeste	11
Sudeste	6
Norte	3
Sul	2
Centro-Oeste	2
Total	**24**

Fonte: SecexInfra/NDInfra (Aplicativo Seleção Fiscobras).

Gráfico 11 - Distribuição geográfica das fiscalizações



Fonte: TCU/SecexInfra/NDInfra.

60. Importa consignar que, das 25 fiscalizações aprovadas por meio do **Acórdão 721/2026-TCU-Plenário**, a serem realizadas no âmbito do Fiscobras 2026, a fiscalização prevista na implantação da usina Angra III não foi executada, pois não houve decisão do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) sobre a continuidade da obra. Por esse motivo, será proposta a retirada dessa obra da relação de objetos auditados no âmbito do Fiscobras 2026:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81270214.

Tabela 11 - Fiscalizações suprimidas do Fiscobras 2026

UF	Empreendimento
RJ	Implantação da Usina Termonuclear Angra III - No Estado do Rio de Janeiro

Fonte: TCU/SecexInfra/NDInfra

Classificação dos Indícios de Irregularidades

61. Os achados de auditoria foram classificados pelo TCU, em consonância com o disposto nas sucessivas Leis de Diretrizes Orçamentárias, por meio do art. 2º da Resolução-TCU 280/2016. Os conceitos guardam correspondência com o **art. 150, § 1º, incisos IV, V e VI, da LDO 2026**:

> Art. 2º Para fins do disposto nesta Resolução, entende-se por:
>
> (...)
>
> IV - **indício de irregularidade grave com recomendação de paralisação (IGP)** o ato ou fato materialmente relevante em relação ao valor total contratado que apresente potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário ou a terceiros e que:
>
> a) possa ensejar nulidade de procedimento licitatório ou de contrato; ou
>
> b) configure grave desvio dos princípios constitucionais a que está submetida a Administração Pública Federal;
>
> V **- indício de irregularidade grave com recomendação de retenção parcial de valores (IGR)** aquele que, embora atenda à conceituação de IGP contida no inciso IV, permite a continuidade da obra, desde que haja autorização do contratado para retenção de valores a serem pagos ou a apresentação de garantias suficientes para prevenir o possível dano ao erário, até a decisão de mérito sobre o indício relatado;
>
> VI - **indício de irregularidade grave que não prejudique a continuidade (IGC)** aquele que, embora gere citação ou audiência do responsável, não atende à conceituação de IGP ou IGR contida nos incisos IV e V;
>
> VII **- falhas/impropriedades (F/I)** aquelas falhas de natureza formal ou outras impropriedades que não configurem indício de débito ou que não ensejem a aplicação de multa aos responsáveis, mas tão somente determinação de medidas corretivas ou expedição de ciência;
>
> VIII - **proposta de indício de irregularidade grave com recomendação de paralisação (pIGP)** aquela que se enquadra no conceito de IGP previsto no inciso IV, mas cuja classificação encontra-se pendente de confirmação pelo Tribunal de Contas da União, por meio de decisão monocrática ou colegiada, nos termos previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente;

62. Quando a fiscalização aponta mais de uma irregularidade, o empreendimento é classificado de acordo com o achado de maior gravidade, conforme a seguinte ordem decrescente: **IGP – pIGP – IGR – IGC – F/I – SR (Sem Ressalvas)**.

63. A distribuição das fiscalizações em função do indício de maior gravidade apontado é mostrada na Tabela 12.

Tabela 12 - Distribuição das fiscalizações em função do indício de maior gravidade

Gravidade	Quantidade	% de quantidade
Fiscalizações com Irregularidade grave	**15**	**62,5 %**
IGP	0	0 %
pIGP	1	4,2 %
IGR	0	0 %

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81270214.

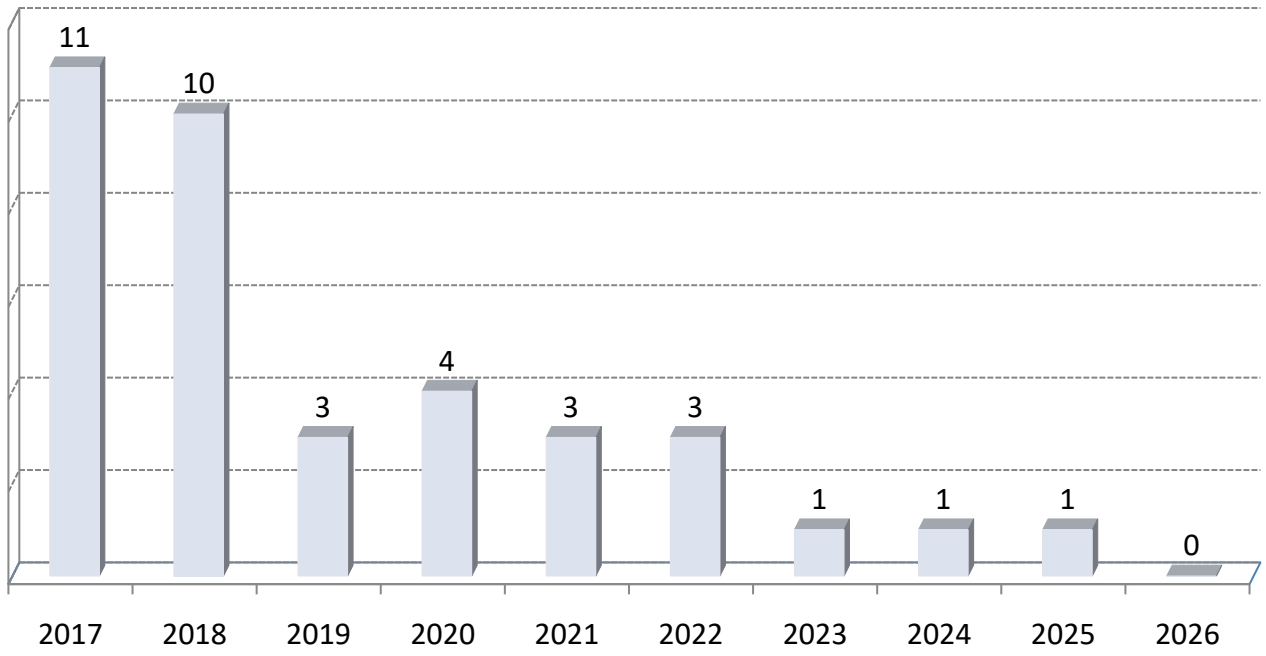
IGC	14	58,3 %
Falhas / impropriedades (FI)	**8**	**33,3 %**
Sem ressalva (SR)	**1**	**4,2 %**
Total	**24**	**100 %**

Fonte: TCU/SecexInfra/NDInfra

64. Verifica-se que foram detectados indícios de irregularidades graves em **15 obras públicas** [texto ajustado para compatibilizá-lo com a Tabela 12, após a reclassificação da obra da BR-040/RJ para SR], ou seja, 62,5% do total das fiscalizações. A única obra com pIGP (proposta de recomendação de paralisação) foi o Metrô de Teresina/PI, em razão de indícios de sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado e duplicidades no orçamento contratado, cuja classificação como IGP depende de confirmação pelo Tribunal de Contas da União, por meio de decisão monocrática ou colegiada, nos termos previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente (art. 150, § 1º, inciso IV c/c § 7º da Lei 15.321/2025 – LDO 2026).

65. A seguir, o Gráfico 12 ilustra o histórico de quantitativo de empreendimentos com indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação (IGP) ao longo dos últimos dez anos na data de cada consolidação do Fiscobras.

Gráfico 12 - Histórico de obras com IGP (Fiscobras 2017 a 2026)

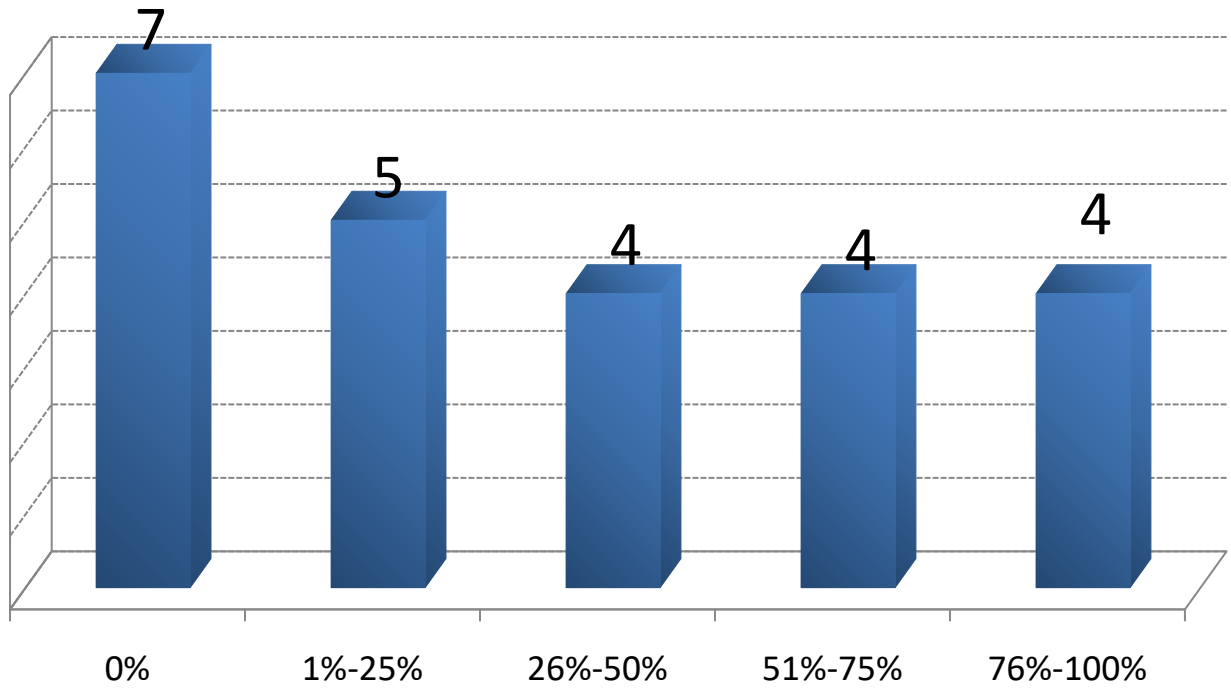


Fonte: TCU/SecexInfra/NDInfra

66. Por fim, o Gráfico 13 possibilita visualizar o percentual da execução física das obras fiscalizadas em 2026. Essa análise permite observar a distribuição de auditorias consoante a fase de implantação em que se encontram os empreendimentos (inicial, intermediária ou final).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81270214.

Gráfico 13 - Comparativo de quantidades de auditorias por percentual de execução física



Fonte: TCU/SecexInfra/NDInfra

Achados de Auditoria

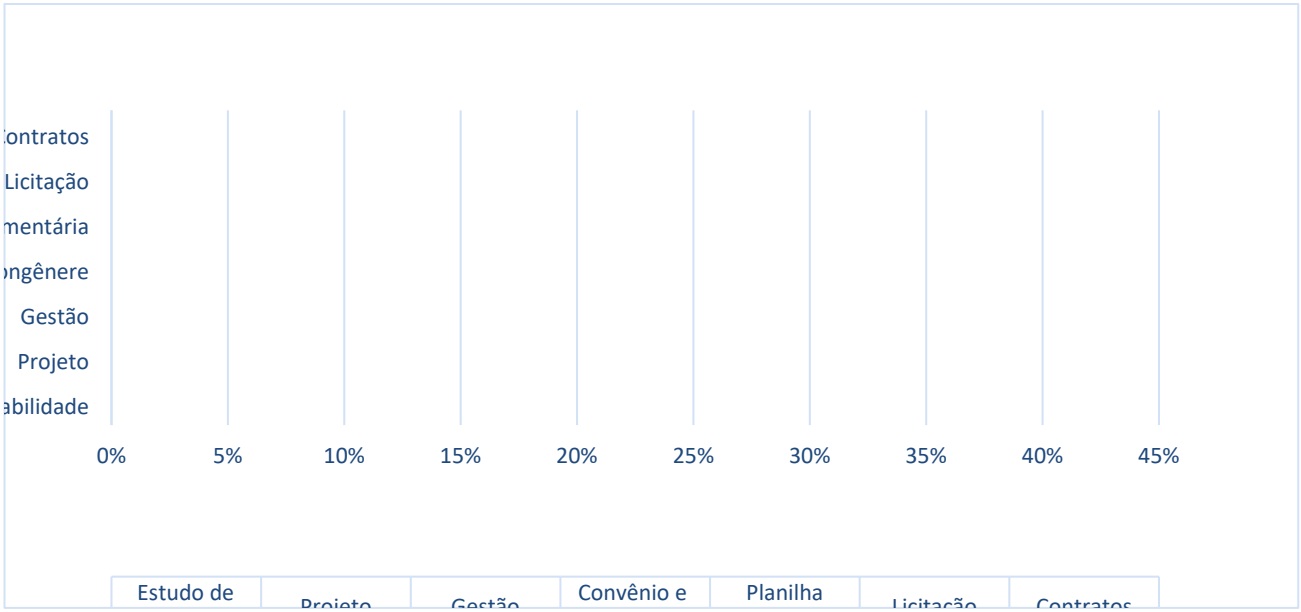
67. Os achados de auditoria são definidos como fato relevante, digno de relato pelo auditor, constituído por quatro atributos essenciais: **situação encontrada** (ou condição), **critério** (como deveria ser), **causa** (razão do desvio em relação ao critério) e **efeito** (consequência da condição). Decorrem da comparação da situação encontrada com o critério e devem ser comprovados por evidência de auditoria.

68. Os achados estão diretamente ligados ao escopo de cada auditoria realizada pela unidade técnica do Tribunal. O escopo da auditoria é a delimitação estabelecida para o trabalho e é expresso pelo objetivo, pelas questões e pelos procedimentos, no seu conjunto, sendo definido durante a fase de planejamento da fiscalização.

69. Durante as fiscalizações realizadas no Fiscobras 2026, foram detectados **98** achados. Desses, 40,82% estão ligados a contratos, 30,61% a licitações e 8,16% a planilha orçamentária.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81270214.

Gráfico 14 - Tipos de achados por objeto ou item em que foram encontrados



Fonte: TCU/SecexInfra/NDInfra

Encaminhamentos aos Relatórios do COI/CMO de 2025

70. A partir das informações prestadas pelo TCU no processo de consolidação do Fiscobras 2025 (**Acórdão 2.451/2025-TCU-Plenário**) e dos esclarecimentos apresentados pelos gestores por meio de ofícios e na **audiência pública promovida em 3/12/2025**, o **Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves (COI)** elaborou dois relatórios no ciclo:

a) **Relatório nº 1/COI/CMO, de 2025**, que apreciou o AVN 5/2025-CN (Aviso 122/2025-GP-TCU), relativo ao acompanhamento de aditivos ao contrato PG-138/95-00 da BR-040/MG-RJ, encaminhado ao Comitê pelo Ofício 126/CMO/2025, de 12/11/2025, nos termos do art. 122 da Resolução nº 1/2006-CN; e

b) **Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025**, que propôs a atualização do **Anexo VI do PLN 15/2025 - PLOA 2026** (Subtítulos Relativos a Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves).

71. No Relatório nº 1/COI/CMO de 2025, o Comitê deliberou manter o bloqueio da execução física, orçamentária e financeira das obras de construção da BR-040/RJ - Termo Aditivo 12/2014 ao Contrato de Concessão PG-138/95-00, subtítulo que já integrava o Anexo VI da LOA 2025, arquivando o AVN 5/2025. No Relatório nº 2/COI/CMO de 2025, o Comitê propôs a manutenção do bloqueio no Anexo VI da LOA 2026, com redação ampliada do objeto. Após nova atualização de informações realizadas no Fiscobras 2026, o Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues determinou o arquivamento definitivo do processo em cumprimento ao item 9.1 do Acórdão 2.439/2025-Plenário.

72. Em relação à área nuclear, o Relatório nº 2/COI/CMO de 2025 examinou minuciosamente os trabalhos recentes do TCU, apresentou os resultados de diligências realizadas pelo COI para atualizar situações apontadas pelo Tribunal e registrou os resultados da audiência pública de 3/12/2025, com participação de representantes do TCU/AudElétrica. Pelo segundo exercício seguido, o Comitê reiterou ao Presidente da República, à Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados e à Comissão de Serviços de Infraestrutura do Senado Federal o alerta sobre os riscos gravíssimos decorrentes do subfinanciamento dos investimentos no setor nuclear, envolvendo: a) o atraso na implantação do Centro Tecnológico Nuclear e Ambiental (Centena) e a precariedade dos depósitos intermediários de rejeitos da CNEN, diante da previsão de esgotamento da capacidade de armazenamento dos depósitos iniciais de Angra 1 em 2028; b) as fragilidades na estruturação da Autoridade Nacional de Segurança Nuclear (ANSN), em recursos humanos e orçamentários; c) a baixa disponibilidade de recursos para o programa de extensão de vida útil de Angra 1 (LTO); e d) a ausência de decisão definitiva sobre a continuidade da UTN Angra 3, inclusive quanto à definição da tarifa. Esse reconhecimento fundamentou a inclusão de duas fiscalizações do setor nuclear no Fiscobras 2026.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81270214.

73. O item V do voto do Relatório nº 2/COI/CMO de 2025 reconheceu 'a estratégia de implementação adotada pelo Tribunal de Contas da União para a representação formulada por meio do item IV do Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024, consistente em iniciar sua tramitação quando sejam retomadas pela Administração as medidas concretas que lhe deram origem, ou quando verificarem-se situações similares, solicitando em consequência à Corte que informe a CMO quando da autuação do correspondente processo específico de representação e quando da ocorrência de deliberações sobre o seu objeto, considerando especialmente que já estão contemplados no PLOA2026 e são objeto de providências administrativas não só a obra em questão (Contorno Ferroviário de São Francisco do Sul – SC) mas diversas outras similares em malhas ferroviárias concedidas (a exemplo da Construção de Trecho Ferroviário - Barragem de Fronteiras na EF-225/CE e o Contorno Ferroviário de Morretes – PR)'.

74. Nesse sentido, o Tribunal mantém olhar atento sobre a aplicação de recursos federais em ativos concedidos sem reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos nas diversas áreas de infraestrutura e, em 2026, autuou três processos de representação relacionados ao tema:

- TC 005.148/2026-0 - Ponte na BR-153, divisa entre GO e MG, prevista no contrato da Way-153 (projeto Rota Sertaneja);

- TC 016.497/2026-0 - Contorno de Goiânia, trecho da Rota do Pequi, objeto da Consenso; e

- TC 016.499/2026-3 - Travessia de Pimenta Bueno na BR-364/RO, trecho da Nova-364.

75. Por fim, no item VI do voto do Relatório nº 2/COI/CMO de 2025, o Comitê solicitou ao TCU o encaminhamento da deliberação, cautelar ou de mérito, sobre a fiscalização da Implementação da Adutora do Agreste Potiguar (RN) (**TC 024.271/2024-1)** e eventuais outros processos com o mesmo objeto, com pronunciamento conclusivo sobre a efetiva ocorrência fática, a gravidade jurídica e as consequências dos indícios trazidos em caráter preliminar pela fiscalização. **A deliberação foi encaminhada à Comissão Mista por meio do Aviso nº 105-GP/TCU, de 19/2/2026.**

PRIORIZAÇÃO DE OBRAS RELEVANTES PARALISADAS OU COM BAIXO RITMO DE EXECUÇÃO - METODOLOGIA PARA INDUÇÃO DA ALOCAÇÃO EFICIENTE DOS INVESTIMENTOS NAS OBRAS PÚBLICAS

Processo: TC 021.161/2025-9
Relator: Ministro Jhonatan de Jesus
Deliberação: Acórdão 2.833/2026-TCU-Plenário

76. Desde 1997, o Fiscobras informa ao Congresso Nacional a relação de obras com indícios de irregularidades graves, com o objetivo de subsidiar o Parlamento na alocação de recursos durante o processo de aprovação da Lei Orçamentária Anual. O ano de 2026 marca o início do desenvolvimento de um novo produto, que passa a destacar também uma lista de empreendimentos de grande relevância social que precisam de recursos para serem concluídos. A proposta é complementar e pretende informar onde o dinheiro precisa chegar.

77. Com esse objetivo, foi desenvolvida metodologia para identificação e priorização de obras relevantes paralisadas ou com baixo ritmo de execução cuja retomada dependa, total ou parcialmente, da disponibilização de recursos orçamentários. A iniciativa soma, à tradicional identificação de obras com indícios de irregularidades graves, uma perspectiva de apoio ao processo decisório de priorização dos investimentos públicos. A divisão de responsabilidades permanece intacta: o Tribunal fornece a informação técnica e o Parlamento toma a decisão política.

Como a metodologia foi construída

78. A metodologia foi concebida a partir de um processo participativo que reuniu especialistas de diferentes áreas da Administração Pública e do controle externo. Entre outubro de 2025 e março de 2026, oficinas colaborativas e reuniões técnicas reuniram representantes do TCU, do Congresso Nacional, da Casa Civil da Presidência da República, de Ministérios setoriais, de autarquias e de outros órgãos envolvidos no planejamento, no financiamento, na execução e na fiscalização de obras públicas. Ao todo, 166 participantes

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81270214.

contribuíram para a construção do método, permitindo que diferentes perspectivas institucionais fossem incorporadas ao trabalho.

79. A construção colaborativa permitiu identificar fatores relacionados à paralisação de empreendimentos, mapear as fontes de informação disponíveis, discutir critérios de priorização e compreender as limitações das bases de dados governamentais. Ficou consolidada, ainda, uma visão comum sobre a necessidade de criar um mecanismo transparente, objetivo e replicável, capaz de orientar a seleção de uma lista de empreendimentos prioritários, com elevada relevância social, econômica e estratégica para o país.

Seis etapas e uma matriz de decisão

80. A metodologia é composta por seis etapas complementares:

1. Pré-seleção – identificação do universo inicial de obras candidatas a partir de bases governamentais, documentos oficiais, contribuições de especialistas e, quando pertinente, manifestações da sociedade;

2. Consulta aos executores – confirmação e atualização das informações junto aos responsáveis pelos empreendimentos;

3. Validação – eliminação de inconsistências e consolidação de base de dados confiável para a tomada de decisão;

4. Seleção final – aplicação de matriz de decisão estruturada para comparar e priorizar os empreendimentos;

5. Publicação – transparência dos resultados; e

6. Monitoramento – acompanhamento da evolução das obras selecionadas.

81. O elemento central do método é a matriz de decisão, organizada em seis eixos de avaliação: impedimentos à retomada; qualidade e maturidade do empreendimento; aderência ao planejamento governamental; nível de impacto; execução físico-financeira e viabilidade de retomada; e interesse ou capacidade do responsável pela execução. Os critérios transformam informações de múltiplas fontes em instrumento estruturado de apoio à decisão, reduzindo subjetividades e aumentando a rastreabilidade do processo de priorização. A íntegra da metodologia, aprovada por meio do Acórdão 2.833/2026-TCU-Plenário, consta do Apêndice F do presente relatório consolidado.

Aplicação piloto no DNIT

82. A metodologia foi submetida à aplicação-piloto no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), conforme autorizado pelo Acórdão 1.763/2026-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus. A escolha partiu da relevância nacional da carteira de investimentos da autarquia, da disponibilidade de informações estruturadas e confiáveis, assim como do cenário de restrição orçamentária, que exige seleção rigorosa de investimentos. A diversidade e a distribuição geográfica dos empreendimentos permitiram avaliar a capacidade do método de produzir resultados consistentes em diferentes contextos regionais.

83. A aplicação-piloto testou os procedimentos previstos na metodologia, avaliou a adequação dos critérios de priorização, verificou a qualidade das bases de dados e mediu a capacidade da matriz de decisão de distinguir empreendimentos segundo o potencial de benefícios para a sociedade. Foram analisados empreendimentos rodoviários de diversas regiões do país, e os resultados passaram por validação técnica e por ajustes destinados a assegurar representatividade territorial, observando a regionalização dos investimentos e as características da carteira do setor.

84. Ao final do processo, foram selecionados dez empreendimentos considerados prioritários e sem recursos financeiros para a conclusão das obras, reproduzidos também no Apêndice D deste relatório:

Tabela 13 - Obras relevantes com risco de persistência do baixo ritmo de execução por insuficiência de recursos

UF	BR	Empreendimento	Programa de Trabalho	Instrumento	Recursos faltantes

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81270214.

BA	BR-235	Travessia de Juazeiro	26.782.3106.14LV.2143 - ADEQUAÇÃO DE TRAVESSIA URBANA EM JUAZEIRO - NAS BRS 235/407/BA	05 00155/2023	R$ 19.855.963,50
SC	BR-470	Adequação de Trecho Rodoviário - Navegantes - Rio do Sul	26.782.3106.7530.0042 - ADEQUAÇÃO DE TRECHO RODOVIARIO - NAVEGANTES - RIO DO SUL - NA BR-470/SC	16 01093/2013	R$ 13.275.204,67
CE	BR-222	Duplicação Fortaleza - Pecém - Lote Único	26.782.3106.10L3.0023 - ADEQUAÇÃO DE TRECHO RODOVIÁRIO - CAUCAIA - ENTRONCAMENTO ACESSO AO PORTO DE PECÉM - NA BR-222/CE	03 00537/2015	R$ 5.223.000,35
RS	BR-116	BR-116/RS Tronco Norte	26.782.3106.7XI6.0043 - ADEQUAÇÃO DE TRECHO RODOVIÁRIO - PORTO ALEGRE - NOVO HAMBURGO - NA BR-116/RS	10 00821/2019	R$ 43.751.296,84
MS	BR-267	Acesso à ponte internacional em Porto Murtinho	26.782.3106.7XG6.0054 - ADEQUAÇÃO DE TRECHO RODOVIÁRIO - BATAGUASSU - PORTO MURTINHO - NA BR-267/MS	19 00758/2023	R$ 279.126.640,74
ES	BR-447	Acesso ao terminal portuário de Capuaba na BR-447/ES	26.782.3106.7U06.0032 - CONSTRUÇÃO DE ACESSO RODOVIÁRIO AO TERMINAL PORTUÁRIO DE CAPUABA - NA BR-447/ES	00 01061/2014	R$ 5.563.752,09
PA	BR-230	Ponte do Xingu	26.782.3106.161U.0015 - CONSTRUÇÃO DA PONTE SOBRE O RIO XINGU E ACESSOS - NA BR-230/PA	00 00011/2021	R$ 67.901.811,13
GO	BR-070	Remanescentes da BR-070/GO	26.782.3106.7XM3.0052 - ADEQUAÇÃO DE TRECHO RODOVIÁRIO - KM 65 - KM 187 - NA BR-070/GO	12 00350/2024	R$ 24.362.684,31

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81270214.

MG	BR-367	Implantação 367/MG	26.782.3106.13XG.0031 - CONSTRUÇÃO DE TRECHO RODOVIÁRIO - DIVISA BA/MG (SALTO DA DIVISA) - ENTRONCAMENTO MG-406 (ALMENARA) - NA BR-367/MG	00000403/2022	R$ 21.804.597,45
AM	BR-319	Remanescente do Lote 1C da BR-319	26.782.3106.1248.0013 - CONSTRUÇÃO DE TRECHO RODOVIÁRIO - MANAUS - DIVISA AM/RO - NA BR-319/AM	00 00563/2024	R$ 43.934.548,69
					R$ 524.799.499,77

Fonte: Elaboração própria

85. Os empreendimentos selecionados têm relevância estratégica e potencial de geração de benefícios econômicos e sociais, além de características que indicam possibilidade concreta de avanço e conclusão das obras até o final de 2027, caso sejam superadas as restrições orçamentárias atualmente existentes.

Resultados e próximos passos

86. A experiência do piloto demonstrou que a metodologia é capaz de produzir um processo estruturado, transparente e rastreável para identificação e priorização de obras relevantes. Evidenciou também a importância da construção participativa e do diálogo com os gestores responsáveis pelos empreendimentos, que permitiu aperfeiçoar critérios e ajustar procedimentos sem comprometer os princípios de objetividade, transparência e comparabilidade que orientam o método.

87. Os próximos passos são a publicação e o monitoramento dos empreendimentos selecionados, para avaliar o processo de priorização e a efetiva entrega dos produtos à sociedade. A metodologia passará a integrar os ciclos anuais do Fiscobras, permitindo a elaboração periódica de listas de empreendimentos prioritários para informação ao Congresso Nacional. A estrutura metodológica foi planejada para adaptação a outras áreas da infraestrutura pública como saneamento, saúde, educação, recursos hídricos, mobilidade urbana e outros segmentos relevantes.

OUTROS PROCESSOS E TEMÁTICAS RELEVANTES DE INFRAESTRUTURA

88. O presente capítulo apresenta outros processos e temáticas relevantes, em cumprimento à alínea ‘e’ da proposta de encaminhamento acolhida na revisão do plano de fiscalização de obras (**Acórdão 721/2026-TCU-Plenário**), que autorizou a inclusão, no Relatório Consolidador do Fiscobras 2026, de seção específica com informações acerca de outros trabalhos estruturantes relacionados a obras públicas realizados no período de **setembro de 2025 a agosto de 2026**, nos termos do **art. 31, inciso VI, da Resolução-TCU 280/2016**:

> Art. 31. O relatório consolidado do Fiscobras para fins de cumprimento da Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente deverá ser apreciado pelo Tribunal de Contas da União e encaminhado à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional em até 70 (setenta) dias após o encaminhamento do projeto de Lei Orçamentária Anual pelo Poder Executivo, e contemplará: (...)
>
> VI - outros trabalhos relacionados ao setor de infraestrutura que já tenham sido realizados e, a critério do relator, devam ser comunicados ao Congresso Nacional.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81270214.

Obras Paralisadas

89. O TCU mantém atuação estruturada sobre o problema das obras públicas paralisadas, em três frentes complementares: o diagnóstico periódico do Painel de Obras Paralisadas, o acompanhamento do Pacto Nacional pela Retomada de Obras de Educação e Saúde e o acompanhamento preventivo de obras com risco de paralisação.

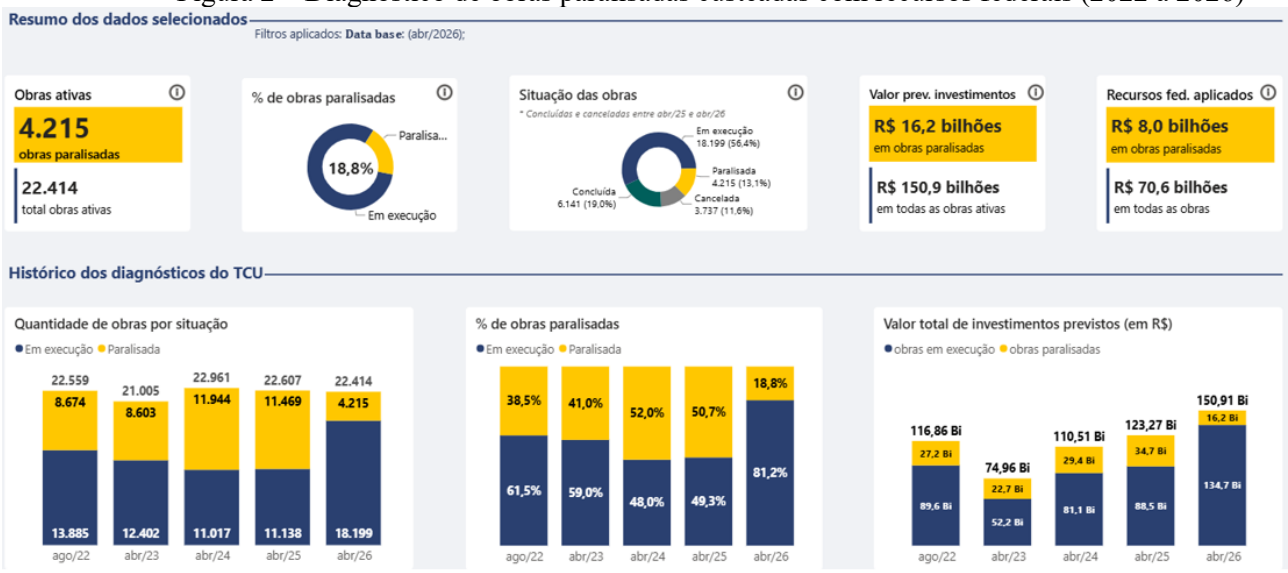
Atualização do Painel de Obras Paralisadas

Processo: TC 037.127/2023-3 (monitoramento do Acórdão 2.134/2023-TCU-Plenário, proferido no TC 009.197/2022-2)
Relator: Ministro Rodrigo Pacheco
Deliberação: Pendente de apreciação (deliberações anteriores relacionadas: Acórdãos 1.079/2019, 871/2022, 2.134/2023, 517/2024, 2.600/2024, 563/2025 e 2.747/2025, todos do Plenário)

90. O país mantém um estoque persistente de obras federais paralisadas, espalhadas por praticamente todos os municípios brasileiros. Elas se concentram em serviços essenciais: unidades básicas de saúde, UPAs, creches e escolas.

91. Em 2026, o Painel de Obras Paralisadas do TCU, que considera dados da Caixa, Codevasf, DNIT, Funasa, Sistema da Educação e do Fundo Nacional de Saúde, registrava 22.414 obras na carteira ativa, das quais 4.215 estavam paralisadas. Educação (2.102 obras) e Saúde (1.226 obras) respondem juntas por mais de 78% desse estoque.

Figura 2 – Diagnóstico de obras paralisadas custeadas com recursos federais (2022 a 2026)



Fonte: Painel de Obras Paralisadas do TCU (disponível em: https://paineis.tcu.gov.br/ObrasParalisadas, acesso em 21/9/2026).

92. O impacto financeiro acompanha a escala. A carteira soma R$ 150,9 bilhões em investimentos previstos, dos quais R$ 16,2 bilhões estão vinculados a obras paralisadas. Desse montante, R$ 8 bilhões já saíram dos cofres públicos sem que o serviço correspondente chegasse à população.

93. Além do mais, o Painel registrou outras 3.737 obras canceladas, que representam os empreendimentos inconclusos para os quais os órgãos responsáveis não preveem mais o aporte de recursos federais. Embora não estejam mais em execução, essas obras também permanecem sem entregar à sociedade os serviços para os quais foram concebidas.

94. O risco é crônico e compromete o resultado das políticas públicas. Em setores como habitação e saneamento, a duração média das paralisações ultrapassa 100 meses, o que transforma a interrupção em estado

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81270214.

quase permanente. Quanto mais longa a parada, maior a deterioração física do ativo, a obsolescência do projeto e o custo de eventual retomada.

95. Entre 2024 e 2025, o diagnóstico do TCU mostrou leve inflexão no quantitativo de obras paralisadas: o estoque caiu 1,3% em relação ao pico e a participação das paralisadas recuou de 52% para 50,7%. A participação financeira das paralisações também diminuiu. O movimento é positivo, mas o patamar segue incompatível com uma política pública madura.

96. Em 2026, houve mudança no critério de classificação das obras paralisadas, o que prejudicou a comparação com os anos anteriores. A Portaria SEGES/MGI 10.874/2025 revogou a classificação automática de obra paralisada – aquela sem boletim de medição por 90 dias – e a substituiu por rito administrativo em que apenas são consideradas paralisadas as obras assim indicadas pela Administração, após processo de notificação e vistoria. A alteração reduziu o quantitativo de obras paralisadas registradas, mas não mudou o cenário real que o cidadão encontra no seu dia a dia.

97. Independentemente da nova metodologia, os números permanecem muito relevantes, tanto em termos de desperdício de recursos federais quanto em termos de não disponibilização de importantes obras à população.

98. Na visão do TCU, a retomada dessas obras paralisadas constitui necessidade premente. As medidas estruturantes para o enfrentamento do problema foram determinadas no Acórdão 2.134/2023-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo, mas, até o momento, não há registro de seu cumprimento.

99. O prazo para o levantamento sistematizado das obras paralisadas venceu em 23/5/2025 e a elaboração de um Plano Central de Gestão para retomar e concluir obras públicas paralisadas, em 20/10/2025. O Centro de Governo pediu nova dilação de 150 dias, depois de prorrogações já concedidas, mas, ainda assim, o cadastro central não retrata a carteira nacional de obras paralisadas.

Acompanhamento do ‘Pacto Nacional pela Retomada de Obras e de Serviços de Engenharia à Educação Básica, Profissionalizante e Saúde’

Processo: TC 036.329/2023-1
Relator: Ministro Jhonatan de Jesus
Deliberações: Acórdão 2.103/2024-TCU-Plenário (1ª fase); Acórdão 1.766/2026-TCU-Plenário (1ª, 2ª e 3ª fases)
Plano de Ação: Ação 18 – PAT 2026 – Rede Integrar (Retomada das obras de Educação)

100. Diante da concentração de obras paralisadas nos setores de educação e saúde, a edição da Lei 14.719/2023 e a implementação do Pacto Nacional pela Retomada de Obras e de Serviços de Engenharia Destinados à Educação Básica e Profissionalizante e à Saúde foram as principais respostas estruturais do Estado brasileiro para enfrentar esse passivo histórico. O programa tem o objetivo de viabilizar a conclusão de empreendimentos de saúde e educacionais inacabados ou paralisados para ampliar a oferta de infraestrutura e assegurar maior efetividade aos recursos públicos já investidos.

101. O diagnóstico inicial, realizado em 2024, identificou 5.642 obras da educação básica paralisadas ou inacabadas vinculadas ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Como resultado da mobilização promovida pelo Pacto, estados e municípios apresentaram 3.784 manifestações de interesse em aderir ao programa e à repactuação dos empreendimentos.

Figura 3 – Situação das obras do Pacto (educação)



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81270214.

Fonte: Painel Pacto de Retomada de Obras – FNDE. Acesso em 21/9/2026.

102. Os resultados revelam o potencial da iniciativa para ampliar a infraestrutura educacional e recuperar investimentos já realizados. As obras aprovadas têm potencial para criar mais de 525 mil vagas escolares em regime de dois turnos, ou cerca de 262 mil vagas em tempo integral, com investimentos estimados em R$ 3,25 bilhões.

O que o TCU fez?

103. O Tribunal de Contas da União acompanhou esse processo fiscalizando de forma estruturada em múltiplas frentes. Em um primeiro momento, foram conduzidas ações de acompanhamento operacional junto ao FNDE, que resultaram no Acórdão 2.103/2024-TCU-Plenário, relatado pelo ministro Jhonatan de Jesus. Esse trabalho identificou oportunidades de melhoria relacionadas à transparência, à qualidade das informações disponíveis e à execução orçamentária e financeira do programa.

104. Posteriormente, o Acórdão 1.766/2026-TCU-Plenário, também relatado pelo ministro Jhonatan de Jesus, registrou avanços, durante 2025, ao sistematizar informações sobre aspectos orçamentários, contrapartidas, regulamentação e mecanismos de prevenção de novas paralisações. No entanto, destacou a necessidade de aperfeiçoar a confiabilidade, a consistência e a transparência dos dados utilizados para monitorar os empreendimentos.

105. Em 2026, o acompanhamento permanece voltado ao fortalecimento da transparência ativa e da governança da informação, com ênfase no aperfeiçoamento do Painel de Obras do FNDE e da Plataforma Antonieta de Barros. Para otimizar esse processo, a equipe do TCU utiliza ferramentas de inteligência artificial na análise e consolidação dos dados dessas plataformas, para melhorar o desenho, a execução e o acompanhamento das políticas públicas implementadas pelo FNDE. Houve esforço institucional para ampliar a disponibilização de dados e facilitar o acompanhamento da execução física e financeira dos empreendimentos, inclusive com a divulgação dos investimentos aprovados por obra. Apesar desses avanços, os desafios relacionados à conclusão dos empreendimentos e à qualidade das informações gerenciais ainda persistem, exigindo monitoramento contínuo e ações coordenadas para garantir a efetividade da política pública.

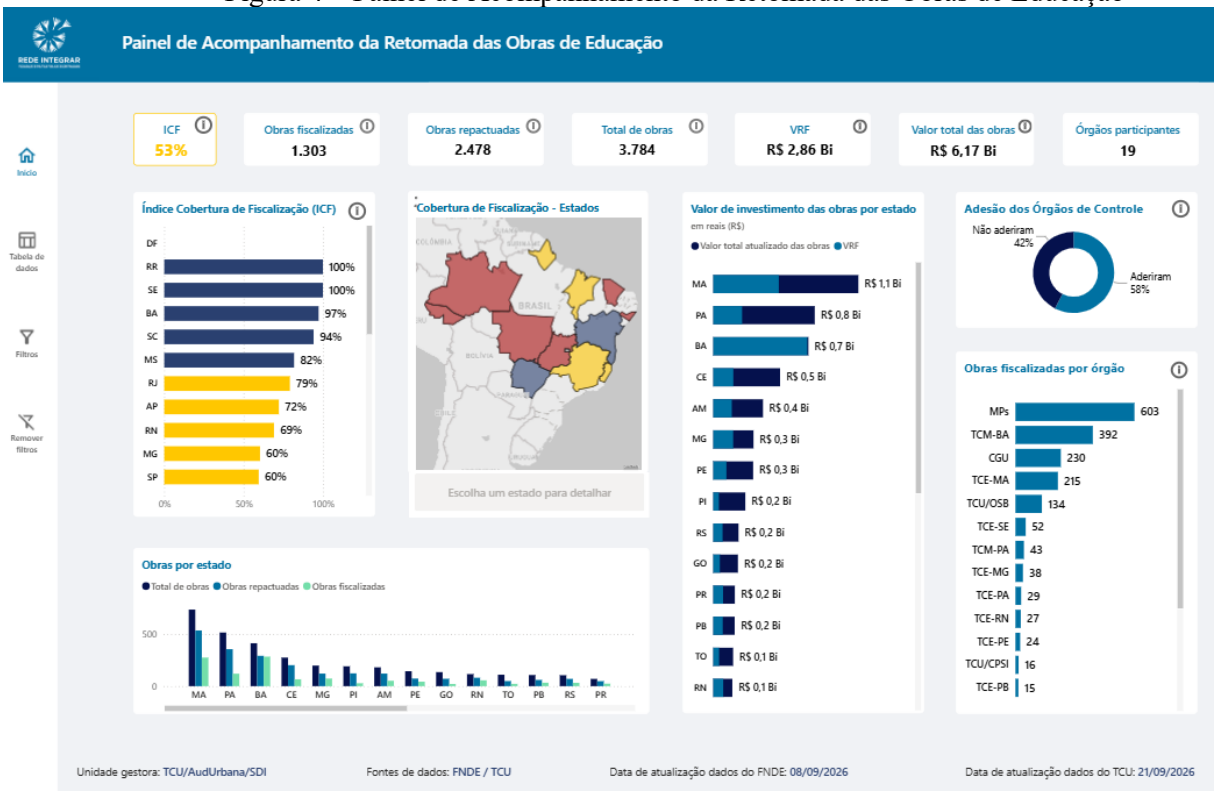
Controle social e atuação em rede

106. O TCU fortaleceu os mecanismos de controle social por meio da Força-Tarefa Cidadã Obras, desenvolvida em parceria com o Observatório Social do Brasil (OSB), que capacitou cidadãos para acompanhar a execução dos empreendimentos com o aplicativo #UniãoCidadã. Em 2026, o engajamento dos voluntários passou a ter comunicação via *WhatsApp Business*, ferramentas de inteligência artificial para geração automatizada de relatórios de acompanhamento e painéis de cruzamento de dados que integram diferentes fontes de informação.

107. Além disso, foram articuladas ações conjuntas com as instituições da Rede Integrar: Tribunais de Contas, Ministério Público Federal (MPF), Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e Controladoria-Geral da União (CGU), ampliando a cobertura fiscalizatória em todo o território nacional. Como resultado, o Índice de Cobertura de Fiscalização (ICF) evoluiu de 36%, ao final de 2025, para 53% em setembro de 2026: mais da metade das obras abrangidas pelo Pacto já conta com alguma ação de controle.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81270214.

Figura 4 – Painel de Acompanhamento da Retomada das Obras de Educação



Fonte: Painel de Acompanhamento da Retomada das Obras de Educação – TCU. Acesso em 21/9/2026.

108. Em síntese, os resultados alcançados demonstram que o Pacto Nacional pela Retomada de Obras da Educação Básica representa uma iniciativa relevante para enfrentar um dos principais passivos da infraestrutura pública brasileira. Embora ainda existam obstáculos relacionados à governança, à gestão de informações e à execução financeira, os avanços entre 2024 e 2026 indicam trajetória consistente de retomada de empreendimentos, ampliação da capacidade de atendimento da rede pública de ensino e recuperação gradual de investimentos anteriormente imobilizados em obras paralisadas. Essa evolução reforça a importância da continuidade do monitoramento, do aperfeiçoamento dos instrumentos de gestão e da atuação coordenada entre União, estados, municípios, órgãos de controle e sociedade civil para assegurar que os benefícios cheguem realmente à população.

O Pacto na saúde
Processo: TC 017.990/2025-4
Relator: Ministro Jhonatan de Jesus
Deliberação: Acórdão 2.747/2025-TCU-Plenário
Plano de Ação: Ação 19 – PAT 2026 – Rede Integrar (Retomada das obras de Saúde)

109. O TCU também acompanha a implementação do Pacto na área da saúde, em ações articuladas com os Tribunais de Contas estaduais e municipais. Como parte dessa estratégia, foi desenvolvido aplicativo destinado a consolidar e divulgar as ações de controle dos diversos órgãos participantes, como foi feito na educação.

110. No âmbito do controle externo federal, destaca-se a fiscalização realizada no Ministério da Saúde para identificar fatores de risco capazes de comprometer o início da operação das Unidades Básicas de Saúde (UBSs) reativadas no âmbito do Pacto. Essa auditoria foi motivada pelo resultado da consulta pública feita pelo TCU junto aos cidadãos, que apontou as obras paralisadas na área da saúde como uma das principais preocupações da sociedade. Essa auditoria (TC 017.990/2025-4) resultou no Acórdão 2.747/2025-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Jhonatan de Jesus.

111. Os trabalhos identificaram inconsistências e oportunidades de melhorar os mecanismos de acompanhamento dos empreendimentos, levando o Tribunal a determinar ao Ministério da Saúde a adoção de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81270214.

medidas corretivas e o fortalecimento dos controles existentes. Além disso, foram expedidas recomendações para o aperfeiçoamento do Sistema de Monitoramento de Obras (Sismob) e o incentivo à participação da sociedade no acompanhamento da execução das obras, reconhecendo o controle social como instrumento relevante para reduzir riscos e ampliar a efetividade da política pública.

Acompanhamento para Prevenção de Paralisação de Obras Públicas
Processo: TC 015.520/2025-0
Relator: Ministro Benjamin Zymler
Deliberação: Pendente de apreciação

O que o TCU fiscalizou?

112. O TCU deu início a um acompanhamento contínuo, inédito no seu modelo, voltado a identificar precocemente obras públicas com risco de paralisação e agir antes que os problemas se consolidem. O foco recaiu sobre empreendimentos financiados com recursos do Orçamento Geral da União e executados por estados e municípios mediante transferências voluntárias, modalidade que concentra parcela expressiva dos investimentos federais em infraestrutura urbana, nas áreas sob responsabilidade dos Ministérios das Cidades, da Integração e do Desenvolvimento Regional e da Agricultura e Pecuária.

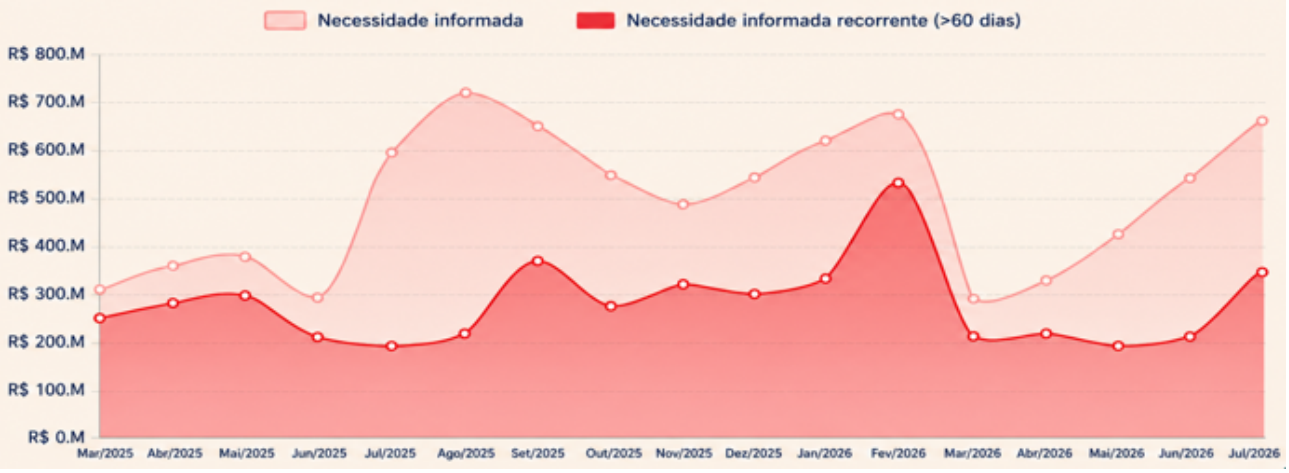
113. O trabalho nasce de um problema recorrente: entre 2021 e 2025, o Painel de Obras Paralisadas do TCU já havia identificado mais de 11 mil contratos interrompidos, e somente entre abril de 2024 e abril de 2025 foram detectadas 2.332 novas obras com indícios de paralisação. Diante disso, o Tribunal decidiu não apenas tratar obras já paradas, mas antecipar-se ao problema, investigando as causas que levam empreendimentos ainda em execução a perder ritmo e correr risco de interrupção.

114. Para isso, a equipe desenvolveu uma metodologia própria, estruturada em ciclos sucessivos de aperfeiçoamento (à semelhança do método PDCA). Foi criado um painel analítico que cruza dados da plataforma Transferegov.br para identificar obras em risco (sem medição ou pagamento há mais de 60 dias, execução financeira entre 20% e 80% e valor igual ou superior a R$ 1 milhão), resultando em 1.956 empreendimentos prioritários. Desse universo, foi selecionada uma amostra de 84 obras para um primeiro ciclo avaliativo, que foram divididas entre um grupo acompanhado ativamente e um grupo de controle, submetidas a formulários eletrônicos respondidos pelos principais atores envolvidos (Ministérios, Caixa Econômica Federal, prefeituras/estados e empresas contratadas). Nos casos mais representativos, foram realizadas reuniões com esses atores, chamadas de ‘Diálogos Construtivos’, voltadas a esclarecer divergências e construir soluções antes da paralisação efetiva.

O que o TCU encontrou?

115. Das 112 respostas obtidas na amostra, o atraso na liberação de recursos federais apareceu como a causa mais citada para a redução do ritmo das obras, mencionada em 44 manifestações. Diante da recorrência do problema, a equipe aprofundou a investigação por meio de inspeção específica, concentrando-se na gestão federal dos repasses de contratos financiados pelo Ministério das Cidades.

Figura 5 – Parcela da necessidade informada com atrasos maiores que 60 dias



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81270214.

Fonte: elaboração própria

Atrasos sistêmicos na transferência de recursos federais.

116. A fiscalização constatou que, ao longo de 2025 e 2026, o repasse de recursos para pagar medições já executadas e aprovadas em contratos de repasse ocorreu com atraso recorrente – não como episódios isolados, mas como padrão sistêmico capaz de comprometer a continuidade de milhares de obras.

Benefícios esperados

117. Espera-se que as medidas propostas corrijam, em prazo definido, o descompasso entre os compromissos assumidos pelo Ministério das Cidades e sua real capacidade de pagamento. Hoje, esse descompasso é suportado por municípios e empresas contratadas, que antecipam recursos próprios para não interromper as obras. Ao condicionar a autorização de novos empreendimentos à disponibilidade financeira efetiva, o ministério fortalece a gestão financeira de sua carteira de investimentos, evita a formação de novos passivos e reduz o risco de suspensões contratuais e de paralisação das obras em andamento nos próximos meses.

118. Do ponto de vista financeiro, o saneamento tempestivo do estoque de recursos pendentes tende a evitar o crescimento de custos adicionais com juros e correção monetária, hoje estimados em dezenas de milhões de reais, que podem onerar indiretamente o erário e os cofres municipais. A maior transparência sobre a situação financeira de cada contrato, aliada a mecanismos permanentes de controle na emissão de autorizações de obra, deve fortalecer a governança orçamentária do setor, em linha com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

119. Por fim, o caráter preventivo e colaborativo da metodologia, testada com sucesso por meio dos Diálogos Construtivos, cria as bases para que o TCU continue atuando de forma antecipada em ciclos futuros, ampliando sua capacidade de evitar, e não apenas remediar, a paralisação de obras públicas que afetam diretamente a vida de milhões de cidadãos em todo o país.

Transferências Especiais (Emendas Pix) Destinadas a Obras

Processo: TC 023.001/2025-9 (processo consolidador)
Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues
Deliberação: Acórdão 158/2026-TCU-Plenário (Plano Especial de Auditoria de Transferências Especiais); deliberações individuais indicadas nos casos ilustrativos constantes do Apêndice E do presente relatório.

120. As transferências especiais são emendas individuais impositivas previstas no art. 166-A, inciso I, da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional 105/2019. Apresentadas ao projeto de Lei Orçamentária Anual, alocam recursos diretamente a estados, ao Distrito Federal e a municípios, a partir da indicação dos parlamentares, independentemente da celebração de convênio ou instrumento congênere. O objetivo foi flexibilizar a aplicação de recursos federais, permitindo que os entes beneficiários definam prioridades locais, sem vinculação a programas específicos do Governo Federal.

121. Esses recursos devem, no entanto, ser aplicados em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiário, sendo que ao menos 70% devem ser destinados a despesas de capital de natureza não financeira e o restante pode ser utilizado em despesas de custeio. Veda-se a utilização desses valores para pagamento de despesas com pessoal (ativo ou inativo) ou encargos referentes ao serviço da dívida.

122. Desde a sua criação, todavia, as transferências especiais, também conhecidas como ‘emendas pix’, dada a agilidade na liberação dos recursos, foram objeto de críticas, principalmente pela falta de transparência ativa e rastreabilidade na execução desses repasses, dificultando o controle social e a fiscalização pelos órgãos de controle e aumentando o risco de ocorrência de irregularidades.

123. O Acórdão 518/2023-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo, definiu a competência do TCU para fiscalização sobre o cumprimento, pelo ente beneficiário da transferência especial, das condicionantes que a legitimam, previstas no art. 166-A, § 1º, incisos I e II, § 2º, inciso III, e § 5º. As informações e documentos devem ser inseridos no Transferegov.br, na forma e nos prazos disciplinados em instrução normativa do TCU.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81270214.

124. Em fiscalização realizada pelo TCU em conjunto com outros tribunais de contas, no âmbito da Rede Integrar, identificaram-se diversas irregularidades na aplicação de recursos de transferências especiais, sintetizadas no voto condutor do Acórdão 1.122/2026-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues: a) 59% dos tipos de situações identificadas nas fiscalizações são irregularidades na aplicação dos recursos; b) a amostra de 57 portais de transparência apontou para o Indicador de Transparência Ativa das Transferências Especiais/TA médio de apenas 26,7 pontos, considerado 'baixo', dentro do máximo de 100 pontos; c) no quadro geral de fiscalização, foram identificados achados de auditoria em 60 dos 67 entes nos quais houve fiscalização (89,6%); d) nas transferências especiais, foram identificados achados de auditoria em 115 transferências de um conjunto amostral de 125 (92,0%); e e) na Região Norte, foram identificados achados em 27 das 29 transferências especiais fiscalizadas (93,1%); na Região Nordeste, em 47 das 49 da amostra (95,9%); na Região Centro-Oeste, em 19 das 20 da amostra (95,0%); na Região Sudeste, em 10 das 10 da amostra (100%); e, na Região Sul, em 12 da amostra de 17 transferências especiais fiscalizadas (70,6%).

125. O primeiro regramento com vistas a garantir a transparência na aplicação dos recursos foi a Instrução Normativa-TCU 93, de 17 de janeiro de 2024, que definiu a obrigatoriedade de apresentação de plano de trabalho, a necessidade de realizar prestação de contas, mediante elaboração de relatório de gestão, a ser inserido na plataforma Transferegov.br; a fixação de prazo para execução dos recursos e a exigência de conta corrente específica para movimentação dos recursos.

126. Em decisão monocrática de 2/12/2024, proferida no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 854/DF e referendada pelo Plenário do STF, o Ministro Flávio Dino reiterou a exigência de apresentação e aprovação prévias do plano de trabalho, inserido no Transferegov.br, como condição para liberação de novas transferências especiais, fixando prazo de sessenta dias para regularização dos planos relativos a exercícios anteriores, sob pena de suspensão e apuração de responsabilidades. Foi estabelecido, ainda, que o ciclo completo de fiscalização e aprovação das contas das transferências especiais compete ao TCU, sem prejuízo da atuação colaborativa dos tribunais de contas locais, cabendo à CGU a fiscalização e à Polícia Federal a investigação. Também foi fixado prazo para que o TCU verificasse o registro dos planos de trabalho na plataforma, conforme a IN-TCU 93, de 2024.

O que o TCU fez?

127. Para cumprir a decisão do STF e o Acórdão 518/2023-TCU-Plenário, o Tribunal aprovou, por meio do Acórdão 158/2026-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, o Plano Especial de Auditoria de Transferências Especiais de 2020 a 2024, com os objetivos de sistematizar um conjunto de propostas de fiscalização destinadas a atender ao disposto pelo STF e de garantir a transparência e a correta aplicação dos recursos públicos, assegurando que as transferências especiais cumpram seus objetivos e beneficiem efetivamente a população.

128. Constituiu-se, assim, uma amostra de 84 objetos, divididos em 24 processos, cujos planos de ação tivessem por aplicação as seguintes categorias: I – Compras de materiais e suprimentos médico-hospitalares; II – Outras aquisições de bens; III – Contratações e Locações; IV – Eventos culturais e esportivos; e V – Obras Públicas. O valor total que viria a ser fiscalizado foi de R$ 198.109.222,97.

129. Quanto às obras públicas, foram autuados 12 processos sob responsabilidade da SecexInfra e da SecexEnergia. No atual momento, 11 deles foram objeto de avaliação pelo Plenário do TCU, somando o valor fiscalizado em R$ 97.531.863,09, cerca da metade dos recursos analisados. Os entes beneficiários foram os seguintes: Rio Branco/AC, Porto Grande/AP, Afonso Cunha e Arari/MA, Várzea Grande/MT, Cajazeiras/PB, Guapimirim/RJ, Porto Velho/RO, São José/SC e Osasco e Praia Grande/SP.

130. As fiscalizações buscaram responder a cinco questões de auditoria: (i) aplicação local dos recursos de transferência especial se processou com rastreabilidade?; (ii) execução orçamentária e financeira das transferências especiais observou as onze condicionantes constitucionais?; (iii) a execução orçamentária e financeira das transferências especiais observou o plano de aplicação e as exigências normativas aplicáveis?; (iv) licitação ou contratação direta foi promovida em conformidade com as normas legais?; e (v) a execução física do objeto ocorreu de acordo com as condições contratadas, com economicidade e pleno alcance dos resultados pretendidos?

O que o TCU encontrou?

131. À exceção da fiscalização de Osasco/SP, em que não se verificou irregularidade, o TCU identificou 43 achados relevantes nos 11 processos de fiscalizações de obras já apreciados:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81270214.

Tabela 14 – Achados nas fiscalizações de obras custeadas com transferências especiais

Tipo de achado	Achado	Quantidade	Percentual
Comprometimento da transparência e rastreabilidade dos recursos	Movimentação de recursos em conta corrente não específica	10	23,26%
	Ausência de relatório de gestão parcial ou final no Transferegov.br	12	27,91%
	Ausência de plano de aplicação do saldo remanescente	4	9,30%
	Ausência de plano de aplicação das transferências especiais	2	4,65%
Irregularidades na execução financeira	Pagamentos de despesas sem cobertura contratual	2	4,65%
	Pagamento de despesas sem comprovação jurídica/fiscal idônea	1	2,33%
	Pagamento de despesas estranhas à finalidade da transferência especial	3	6,98%
	Pagamentos de despesas sem comprovação da quantidade ou do objeto realizado	1	2,33%
Irregularidades e/ou impropriedades no procedimento licitatório	Contratação direta irregular	1	2,33%
	Licitação/contratação direta com publicidade inadequada	1	2,33%
	Sobrepreço contratual	1	2,33%
Irregularidades na execução física e contratual	Inexecução total ou parcial do objeto	3	6,98%
	Superfaturamento qualitativo	2	4,65%
Total		43	100%

132. Cerca de 65% dos achados se concentraram no comprometimento da transparência e da rastreabilidade dos recursos, com destaque para a ausência de inserção de relatórios de gestão no Transferegov.br, observada em 52% das transferências fiscalizadas, e a movimentação de recursos em conta não específica. Nesse caso, estão incluídas tanto as situações em que a conta específica para o recebimento dos recursos serviu como 'conta de passagem' quanto a utilização de uma mesma conta corrente para o recebimento de valores oriundos de várias transferências especiais.

133. Além disso, complementa a lista de achados a ausência do lançamento de informações sobre as transferências especiais no sistema Transferegov.br sob duas perspectivas: a) a ausência de plano de aplicação do saldo remanescente, que diz respeito ao saldo positivo remanescente dos recursos, após sua execução, decorrente de aplicações financeiras; e, de maior gravidade, b) a ausência de plano de aplicação da transferência especial, indicando que não houve a inserção do plano de trabalho no Transferegov.br, em ofensa ao disposto no art. 3º, §§ 1º e 2º, da IN TCU 93/2024, assim como à decisão proferida no âmbito da ADPF 854.

134. Evidenciam-se, assim, falhas graves na prestação de contas e na transparência e controle social dos recursos repassados aos entes beneficiários, o que contraria os normativos que regulam a execução de transferências especiais (IN TCU 93, de 2024, e Portaria Conjunta MF/MGI 15, de 2025), além de dificultar a atuação dos órgãos de controle.

135. As irregularidades na execução financeira, que correspondem a aproximadamente 16% dos achados, envolvem: a) pagamento de despesas sem comprovação jurídica/fiscal idônea; b) pagamentos de despesas sem comprovação da quantidade ou do objeto realizado; c) pagamento de despesas estranhas à finalidade da transferência especial; e d) pagamentos sem cobertura contratual.

136. Cerca de 7% dos achados referem-se a irregularidades e/ou impropriedades no processo licitatório, envolvendo contratação direta irregular, licitação/contratação direta com publicidade inadequada e sobrepreço contratual. Tais ocorrências revestem-se de especial gravidade, pois evidenciam fragilidades sérias nos sistemas de gestão administrativa e de controle interno dos entes beneficiários.

137. Por fim, quanto às irregularidades nas execuções física e contratual, verificaram-se casos de inexecução total ou parcial do objeto e de superfaturamento qualitativo.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81270214.

138. Diante dessas situações verificadas, atuou o TCU no sentido de promoção de oitivas, audiências e, em alguns casos, de conversão dos autos em tomadas de contas especiais. Além disso, em decorrência de apontamentos relacionados ao sistema Transferegov.br, foram propostas ações ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) a fim de que sejam saneadas fragilidades verificadas.

Boas práticas

139. Identificou-se boa prática de transparência e controle social na fiscalização realizada no município de Rio Branco/AC. Trata-se do 'De Olho na Obra', que consiste em portal de vídeo de monitoramento contínuo, em que se disponibilizam informações em tempo real acerca das principais obras de infraestrutura e urbanização executadas pelo ente, incentivando o controle por parte do cidadão. Tal prática foi informada ao MGI para avaliação de possível disseminação no âmbito de transferências especiais e outras políticas públicas que envolvam a execução de obras.

Benefícios esperados

- Correção das irregularidades apontadas;
- Transparência na aplicação de recursos de emendas parlamentares;
- Aprimoramento do sistema Transferegov.br, a partir das ações propostas ao MGI para sanear as fragilidades verificadas;
- Disseminação, pelo MGI, da boa prática de transparência e controle social 'De Olho na Obra' (Rio Branco/AC) a outras transferências especiais e políticas públicas que envolvam obras.

Acompanhamento da Implementação do Marco Legal do Saneamento Básico

Processo: TC 018.305/2025-3
Relator: Ministro Jorge Oliveira
Deliberação: Pendente de apreciação

140. O saneamento básico no Brasil enfrenta um déficit estrutural histórico, e superar esse cenário representa um dos maiores desafios de infraestrutura do país. Segundo o Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (Sinisa), ano-base 2024, quase 33 milhões de pessoas (15,9% da população) não têm acesso à água tratada e quase 90 milhões (43,3%) não contam com coleta de esgoto.

141. Para enfrentar essa realidade, a Lei 14.026/2020, conhecida como Novo Marco Legal do Saneamento Básico, trouxe diretrizes para o incentivo à concorrência, à uniformidade regulatória e ao estímulo à prestação regionalizada, com metas de universalização até 2033: 99% da população com acesso à água potável e 90% com coleta e tratamento de esgoto.

O que o TCU fez?

142. Diante das novas regras, o Tribunal de Contas da União passou a acompanhar periodicamente a atuação dos órgãos federais, e fez, até o momento, três rodadas de fiscalização.

143. Na primeira rodada, o Tribunal apontou, no Acórdão 2.392/2022-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Jorge Oliveira, os riscos decorrentes da inoperância do Comitê Interministerial de Saneamento Básico (CISB) e das limitações de pessoal da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) para elaborar as Normas de Referência da regulação (NRs).

144. Já na segunda, o apontamento mais relevante foi a ausência de metodologia para avaliar o cumprimento dos requisitos do art. 50 da Lei 11.445/2007, que fixa condicionantes para o acesso a recursos federais, o que levou o Tribunal, por meio do Acórdão 1.940/2024-TCU-Plenário, relatado pelo ministro Jorge Oliveira, a determinar que o Ministério das Cidades, presidente do CISB, estabeleça essa metodologia.

145. A terceira rodada, em 2026, foi estruturada em três eixos de análise:

(i) a atuação do Ministério das Cidades e do CISB quanto à metodologia de acesso aos recursos federais;

(ii) os procedimentos adotados pela ANA no primeiro ciclo de comprovação de aderência das entidades reguladoras infranacionais às suas Normas de Referência; e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81270214.

(iii) o grau de implementação dos instrumentos estruturantes do Marco Legal, concebidos para viabilizar as metas de universalização estabelecidas pela legislação federal.

O que o TCU encontrou?

146. No primeiro eixo, a unidade técnica constatou, em análise que ainda não foi apreciada pelo Plenário, o enfraquecimento do caráter indutor do art. 50 da Lei 11.445/2007, em razão das prorrogações de prazo concedidas para implementar a regionalização e da fragilidade da metodologia instituída na Resolução CISB 8/2025 para verificar o cumprimento das condicionantes.

147. No segundo eixo, a atuação da ANA, embora não tenha sido uniforme para todas as normas analisadas, mostrou-se compatível com suas atribuições e suficiente para orientar o setor, não exigindo medidas corretivas no momento.

148. No terceiro eixo, de forma inovadora, o grau de implementação dos instrumentos do Marco Legal foi medido por meio da criação do Indicador de Maturidade Institucional sobre Saneamento (IMIS), que atribui nota de 0 a 10 a cada município brasileiro. Essa nota é dada separadamente para os serviços de água e de esgoto, a partir de quatro dimensões: Regularidade da Prestação, Regionalização, Regulação e Investimentos.

- Regularidade da Prestação: aproximadamente 38% dos municípios não têm plano de saneamento básico e cerca de 71% necessitam de ao menos um mecanismo essencial de controle social, como ouvidoria ou conselho municipal. Além disso, nos casos de prestação direta, 39,2% dos municípios avaliados para o serviço de abastecimento de água e 53,2% dos municípios avaliados em relação aos serviços de esgotamento sanitário operam de forma deficitária, por não possuírem estudo de viabilidade técnico-financeira nem suficiência de caixa. Já nas prestações delegadas, 49% dos contratos apresentam problemas de capacidade de investimento e 17% contêm outros vícios, como indícios de prorrogação indevida em centenas de contratos de programa mantidos com companhias estaduais sem licitação, mesmo após a Lei 14.026/2020. Identificaram-se, ainda, arranjos fora dos padrões legais, como a chamada prestação direta regionalizada, utilizada para manter companhias estaduais na operação sem processo licitatório, em afronta às diretrizes competitivas do marco.
- Regionalização: embora 99% dos municípios estejam inseridos em algum agrupamento instituído por lei estadual, a prestação de serviços regionalizada é insuficiente: não ocorre em cerca de 84% das localidades para água e em 90% para esgoto. A análise verificou, também, que o Sinisa 2025 (ano-base 2024) deixou de coletar informações específicas sobre a implementação da regionalização, comprometendo dados importantes para avaliar esse pilar do Marco Legal;
- Regulação: mais de mil municípios ainda não possuem entidade reguladora formalmente designada e centenas estão vinculados a agências sem adesão comprovada às normas de referência elaboradas pela ANA;
- Investimentos: 43,8% dos municípios aplicaram menos da metade dos valores anuais estimados por habitante para alcançar a universalização em prestação de serviços de água, e 75,7% em esgoto, sendo que os investimentos médios nacionais por habitante/ano em água e esgoto atingiram, respectivamente, apenas 72% e 58% do necessário.

149. A criação desse indicador permitirá que o TCU monitore continuamente as ações institucionais dos municípios para alcançar as metas de universalização, além de subsidiar futuras ações de controle no acompanhamento.

150. Apesar disso, já foi identificada a necessidade de que o Ministério das Cidades priorize a oferta de apoio técnico aos municípios que apresentam maiores fragilidades institucionais, podendo utilizar os diagnósticos produzidos a partir do IMIS para orientar e direcionar sua atuação.

Compromisso Cidadão

151. Paralelamente a esse diagnóstico, a auditoria constatou a existência de obras de saneamento apoiadas com recursos da União paralisadas ou com dificuldades de evolução, justamente em municípios que apresentam baixa maturidade institucional ou com poucos investimentos recentes.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81270214.

152. Diante desse cenário, e em alinhamento com a diretriz do Tribunal de atuar com foco no cidadão, a unidade técnica identificou a oportunidade de o TCU firmar um Compromisso Cidadão com o Ministério das Cidades. O objetivo é estabelecer uma comunicação próxima com os municípios beneficiários e, de forma articulada, identificar e enfrentar as dificuldades que têm impedido a conclusão desses empreendimentos, contribuindo para a entrega efetiva dos serviços de saneamento à população.

Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) – Levantamento no âmbito do RePP 2026

Processo: TC 001.085/2026-3
Relator: Ministro Augusto Nardes
Deliberação: Acórdão 1.781/2026-TCU-Plenário

O que o TCU fiscalizou?

153. A fiscalização avaliou a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), no âmbito do Relatório de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo (RePP) 2026. O trabalho examinou a qualidade da implementação da política, o grau de alcance de seus objetivos e metas, e as causas estruturais que limitam a capacidade de atuação dos municípios na ponta, onde, na prática, a política é executada. A PNPDEC mobiliza recursos expressivos: apenas em 2025, a Lei Orçamentária Anual destinou R$ 2,4 bilhões ao Programa 2318 – Gestão de Riscos e de Desastres.

O que o TCU encontrou?

154. O TCU constatou que os processos, a estrutura de governança e a alocação de recursos da PNPDEC ainda não estão organizados de forma a assegurar uma implementação de excelência da política. A governança federal caracteriza-se por institucionalização parcial e coordenação incipiente entre os entes envolvidos. O gerenciamento de riscos também se mostrou insuficiente, o que compromete a previsão de cenários associados às mudanças climáticas, a resposta a eventos extremos e a priorização de investimentos preventivos. Além disso, as estruturas de monitoramento e avaliação não operam de forma integrada, e falta retroalimentação consistente dos resultados para orientar ajustes na política.

155. Quanto aos recursos, identificou-se déficit estrutural crônico, com destaque para: o Fundo Nacional de Proteção e Defesa Civil (Funcap) ainda não operacionalizado; o quadro de pessoal da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec/MIDR) inferior a um terço da necessidade estimada pelo próprio órgão; lacunas de recursos físicos e tecnológicos, incluindo estrutura insuficiente para missões de campo; e limitações relevantes no Sistema Integrado de Informações sobre Desastres (S2iD), sistema central da política.

156. Na gestão orçamentária e financeira, a rastreabilidade dos recursos ao longo da execução é complexa, e a transparência ativa é baixa. O Programa 2318 opera sob lógica prioritária de créditos extraordinários voltados à gestão de desastres, isto é, à resposta e à recuperação, enquanto as ações de gestão de riscos, que envolvem prevenção, mitigação e preparação, recebem dotações iniciais sistematicamente limitadas.

157. No eixo de resultados, prevalecem indicadores de eficácia operacional, sem medir eficiência alocativa ou efetividade da política. Embora parte das metas do planejamento atual tenha sido alcançada em 2025, a ausência de indicadores de produtividade e impacto impede demonstrar o nexo causal entre os investimentos realizados e o alcance dos objetivos da política, em especial a efetiva redução dos riscos de desastres.

158. Por fim, a análise das capacidades municipais apontou quatro causas-raiz para as fragilidades sistêmicas identificadas: fragilidade no processo de identificação, avaliação, tratamento e divulgação dos riscos; ausência de fonte de financiamento vinculada ao Funcap; inexistência de regulamentação para a profissionalização dos agentes de Defesa Civil; e fragilização do órgão central do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sinpdec), com reflexo semelhante nas demais esferas federativas.

159. Diante do exposto, o levantamento confirma que a PNPDEC, a despeito dos avanços normativos e institucionais recentes, notadamente a publicação do Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil (PN-PDC) 2025-2035 e a reestruturação da Sedec/MIDR, ainda enfrenta obstáculos estruturais relevantes, que comprometem a transição de um modelo predominantemente reativo para uma gestão preventiva e sustentável de riscos.

O que o TCU decidiu?

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81270214.

160. Como encaminhamento, o Acórdão 1.781/2026-TCU-Plenário expediu alerta ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional e à Casa Civil da Presidência da República de que a inoperância do Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (Conpdec) representa grave fragilidade de governança que eleva o risco de descoordenação estrutural em ações essenciais de prevenção e enfrentamento de desastres naturais, como mapeamento de riscos e integração de políticas urbanas e que a persistência dessa fragilidade poderá ensejar responsabilização dos gestores, caso se verifique que a ausência de funcionamento do colegiado contribuiu para omissões, falhas de planejamento ou prejuízos à efetividade das políticas públicas.

Próximos passos

161. Nos próximos ciclos de fiscalização, o TCU dará continuidade ao monitoramento da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, com base nos Acórdãos 351/2020, 1.914/2025, 2.744/2025 e 2.876/2025, voltados a corrigir as fragilidades já identificadas em trabalhos anteriores e consolidadas neste relatório. Além disso, o Tribunal avaliará a conveniência e a oportunidade de realizar novas fiscalizações a partir dos diagnósticos produzidos. Por fim, os resultados deste levantamento foram consolidados no RePP 2026, que reúne também a avaliação de outras políticas públicas estratégicas conduzidas pelo TCU.

Aspectos macrofiscais, orçamentários e de gestão da ENBPar e da Eletronuclear

Processo: TC 023.368/2025-0
Relator: Ministro Benjamin Zymler
Deliberação: Pendente de apreciação

162. Com a privatização da Eletrobras, por meio da Lei 14.182/2021, foi criada a *holding* Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional S.A. (ENBPar) para que a União mantivesse, sob seu controle, a exploração dos serviços e instalações nucleares. A empresa reúne, como subsidiárias, a Eletrobras Termonuclear S.A. (Eletronuclear) e as Indústrias Nucleares do Brasil (INB), além da participação em Itaipu Binacional, na qual a União detém 50% da usina em acordo internacional com o Paraguai.

O que o TCU fiscalizou?

163. O Tribunal acompanhou aspectos macrofiscais, orçamentários e de gestão da ENBPar e de sua subsidiária Eletronuclear.

164. O trabalho foi dividido em duas etapas. A primeira fez parte da análise das Contas do Presidente da República relativas a 2025, apreciadas pelo Plenário em 10/6/2026. A segunda, descrita a seguir, detalha os aspectos propagadores de efeitos econômico-financeiros no grupo econômico que possui a ENBPar como *holding*.

O que o TCU encontrou?

Indefinição sobre Angra 3 e impactos sobre a União

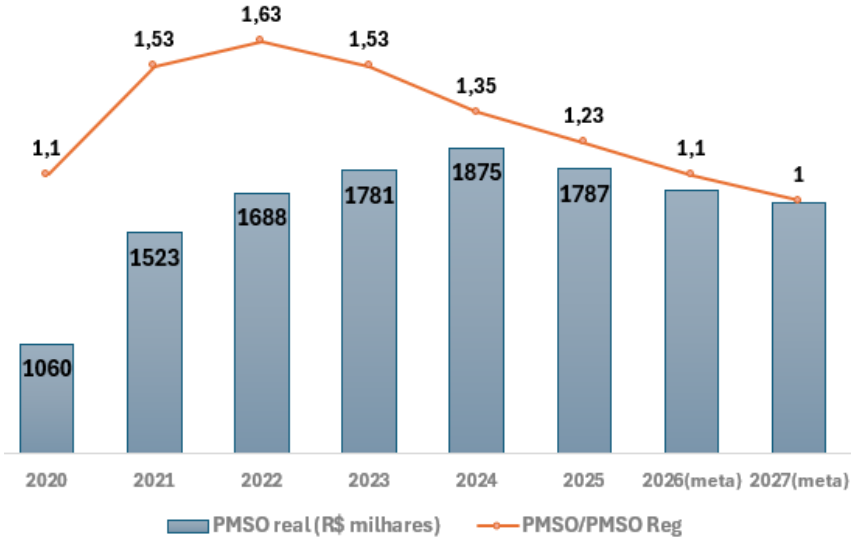
165. O TCU identificou fragilidade econômico-financeira na Eletronuclear, decorrente, principalmente, da paralisação das obras de Angra 3 e da falta de decisão do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) sobre a tarifa e a autorização da outorga de exploração da usina, conforme o art. 10 da Lei 14.120/2021.

166. Embora os estudos atualizados sobre o empreendimento tenham sido concluídos em 2024, não houve decisão por parte do Conselho. A ausência de decisão gera custos relevantes de preservação da obra, manutenção de estruturas e serviço da dívida, com impactos sobre a União, seja por meio de suas estatais, seja pelo risco de repercussão sobre o Tesouro Nacional.

167. Entre 2024 e meados de 2026, a indefinição sobre Angra 3 consumiu cerca de R$ 2,5 bilhões dos cofres da Eletronuclear. Gastos com pessoal, material, serviços e outras despesas (PMSO) sem cobertura tarifária somaram mais de R$ 2 bilhões de 2022 a 2025, situação que a estatal enfrenta com trajetória de redução ao PMSO regulatório definido pela Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81270214.

Figura 6 - Custos com PMSO da Eletronuclear



Fonte: adaptado de dados fornecidos pela Eletronuclear.

168. No balanço de 2025, os principais indicadores financeiros pioraram. A companhia registrou prejuízo líquido de R$ 142 milhões, dívida líquida ajustada superior a R$ 7,25 bilhões e índice de liquidez corrente de 0,76, evidenciando dificuldades para honrar compromissos de curto prazo e preservar a capacidade de investimento.

169. Os efeitos ultrapassam a Eletronuclear. A INB, fornecedora exclusiva do combustível nuclear para Angra 1 e 2, enfrentou atrasos da ordem de R$ 400 milhões nos pagamentos da Eletronuclear relativos a 2025, que começaram a ser quitados somente em maio de 2026. Assim, a INB registrou prejuízo de R$ 156 milhões no exercício de 2025, com riscos para a cadeia de suprimento de combustível e para o descomissionamento das instalações destinadas à produção de urânio.

170. Os efeitos deste cenário alcançaram a controladora ENBPar, cujo resultado líquido caiu de R$ 414 milhões (2023) para R$ 308 milhões (2024) e R$ 186 milhões (2025), correspondente a 45% do valor de 2023. A participação da ENBPar em Itaipu Binacional, por sua vez, contribui para absorver as oscilações de desempenho financeiro do grupo econômico, fazendo com que o resultado se mantenha positivo no conjunto das empresas. No entanto, mantida a trajetória desses resultados, em breve a ENBPar passará a registrar prejuízos, com eventual necessidade de aporte da União, sua única acionista. Um eventual prejuízo terá reflexos fiscais no Tesouro Nacional.

Ocupação irregular de cargos na ENBPar

171. A estrutura de pessoal da ENBPar está em desacordo com o art. 37, incisos II e V, da Constituição Federal. As razões são: contratação acima do quantitativo autorizado, ausência de concurso público e desvirtuamento das funções de confiança (FC) e dos cargos em comissão (CC), com riscos à retenção de conhecimento institucional, à continuidade administrativa e à gestão de programas setoriais da área de energia elétrica.

172. Mais de cinco anos depois de ser criada, a ENBPar ainda não realizou concurso público para formação de seu quadro próprio permanente, conforme previsto no art. 9º, parágrafo único, do Decreto 10.791/2021. Como as FC se destinam a profissionais com vínculo efetivo, o seu provimento pela ENBPar depende da cessão de outros órgãos, já que a estatal não dispõe de empregados permanentes que possam ser designados para essas funções. Esse mecanismo é previsto pelo ordenamento jurídico, mas não afasta a necessidade de observância dos quantitativos e das formas de provimento definidos para Cargos em Comissão e Funções de Confiança, nem autoriza a utilização de um instituto em substituição ao outro.

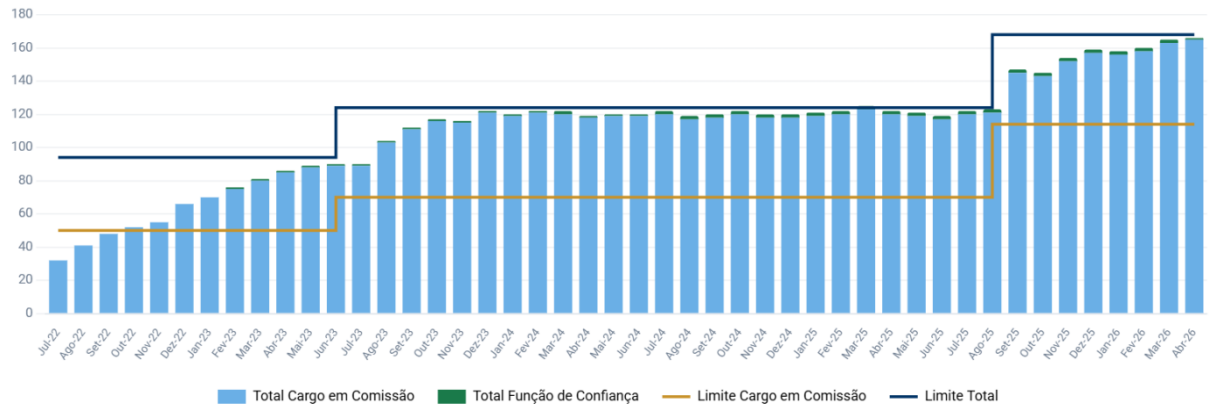
173. Análise feita pelo Tribunal mostrou que a ENBPar respeita o limite geral fixado pela Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest) para CC e FC, mas extrapola o limite individual de CC desde outubro de 2022, prática reiterada em sucessivas gestões.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81270214.

174. O TCU verificou que o quadro funcional da ENBPar tem sido preenchido quase que exclusivamente por CC, inclusive para ocupar posições que, à luz da segregação prevista no Plano de Funções, deveriam ser exercidas por ocupantes de FC, com os dois limites sendo tratados como um total único, sem distinção entre eles.

175. Foram identificadas, ainda, deficiências na transparência das informações de pessoal no *site* da empresa e oportunidades de melhorar a comunicação de não conformidades pela Sest à Controladoria-Geral da União (CGU), como contratação acima do limite autorizado.

Figura 7 – Evolução mensal de empregados em cargos em comissão e funções de confiança na ENBPar e limites autorizados



Fonte: elaboração própria a partir de dados fornecidos pela Sest.

Encaminhamentos propostos

176. A unidade técnica propôs os seguintes encaminhamentos ao Tribunal:

- Sobre o vazio decisório, determinação ao Ministério de Minas e Energia que atualize e disponibilize documentação necessária ao Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) para que decida sobre a continuidade ou o abandono programado das obras de Angra 3;

- À Eletronuclear, recomendações para aperfeiçoar a transparência do cálculo dos custos com Pessoal, Material, Serviços e Outras despesas (PMSO), além de evoluções no contrato para fornecimento de combustível nuclear;

- À INB, recomendações para formalizar instrumento de gestão do risco de desabastecimento de combustível nuclear e aperfeiçoar os mecanismos contratuais com a Eletronuclear;

- À ENBPar, recomendações para elaborar plano de ação com realização de concurso público e adequação da estrutura de pessoal à Constituição Federal de 1988. Também recomenda inserir, no demonstrativo de pessoal disponibilizado no sítio eletrônico, informação sobre o vínculo de cada empregado;

- À Sest, recomendações para aprimorar a validação do Perfil de Pessoal das Estatais (PPE), identificando incompatibilidades entre o previsto pela Secretaria e o informado pela ENBPar no tempo adequado.

Benefícios esperados

177. Espera-se que as medidas resultem em:

- Transparência das despesas com PMSO na Eletronuclear;

- Previsibilidade do planejamento financeiro entre Eletronuclear e INB;

- Subsídio à decisão do CNPE sobre a continuidade, ou não, das obras de Angra 3, reduzindo o desperdício de recursos decorrente da demora na decisão;

- Fortalecimento da governança e da capacidade operacional da ENBPar, com o cumprimento das disposições constitucionais e legais sobre cargos em comissão e funções de confiança; e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81270214.

- Aprimoramento dos mecanismos de supervisão da Sest sobre as contratações de pessoal da ENBPar.

Implantação do Reator Multipropósito Brasileiro (RMB)

Processo: TC 011.624/2026-4
Relator: Ministro Benjamin Zymler
Deliberação: Acórdão 2.760/2026-TCU-Plenário

178. O Reator Multipropósito Brasileiro (RMB) é um dos principais projetos do Programa Nuclear Brasileiro (PNB) e será construído em Iperó (SP), com o objetivo de garantir autonomia nacional na produção de radioisótopos, utilizados em diversas áreas, principalmente na medicina, para diagnósticos e tratamentos.

179. O empreendimento também possibilitará aplicações voltadas para indústria, agricultura, meio ambiente, qualificação de combustíveis e materiais nucleares, além de contar com um laboratório de pesquisas utilizando feixe de nêutrons.

180. Durante sua implantação, o RMB consumirá mais de R$ 3 bilhões, conforme prevê o Plano Plurianual 2024-2027 (Lei 14.802/2024).

O que o TCU fiscalizou?

181. No período de 25 de maio a 21 de agosto de 2026, o TCU realizou auditoria nas obras de implantação do RMB, de responsabilidade da Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN), vinculada ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI). As obras são executadas por meio de convênio com a Fundação Parque de Alta Tecnologia da Região de Iperó e Adjacências (Fundação PATRIA).

182. O objeto principal foi o Contrato 057/FP-2024/00, celebrado entre a Fundação PATRIA e a empresa Schunck Terraplanagem e Transportes Ltda., destinado às obras de infraestrutura de acesso do RMB.

O que o TCU encontrou?

- Riscos relevantes provocados por insuficiência e falta de previsibilidade dos recursos financeiros e orçamentários disponíveis para sua conclusão, situação agravada pela redução de dotações orçamentárias, com potencial de provocar atrasos, descontinuidade na execução das obras, aumento de custos e atraso dos benefícios estratégicos esperados para o país;

- Adoção de metodologia de precificação de serviços acrescidos por aditivos contratuais que não preserva as condições econômicas originalmente estabelecidas na contratação, conduzindo a um sobrepreço/superfaturamento de R$ 677.749,43 (data-base: out./2024);

- Fragilidades na aceitabilidade de preços unitários, nos procedimentos de medição e pagamento dos serviços e na gestão da execução contratual, reduzindo a capacidade de controle sobre os custos, o avanço físico das obras, a detecção de distorções contratuais e a atribuição adequada de responsabilidades por atrasos; e

- Insuficiência de transparência ativa na divulgação de informações relacionadas às contratações executadas no âmbito do empreendimento, especialmente quanto ao Contrato 057/FP-2024/00, dificultando o acompanhamento da aplicação dos recursos públicos e o exercício do controle institucional e social sobre a execução do projeto.

O que o TCU decidiu?

183. Em relação à falta de recursos para o projeto, recomendou ao Conselho Diretor do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) que melhore a previsibilidade do financiamento do Reator Multipropósito Brasileiro e informe os órgãos responsáveis sobre os riscos provocados por insuficiência de recursos na conclusão do empreendimento. Contempla, ainda, que a decisão seja comunicada a instâncias governamentais relevantes.

184. Quanto ao sobrepreço/superfaturamento, fixou prazo à Fundação PATRIA e à CNEN para encaminharem ao TCU a adoção de medidas destinadas a corrigir sobrepreço/superfaturamento nos aditivos contratuais.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81270214.

185. Quanto aos demais apontamentos, deu ciência aos gestores sobre fragilidades relacionadas à formação de preços, medição e pagamento de serviços, gestão da execução contratual e subcontratações; deu ciência aos órgãos envolvidos sobre a falta de transparência ativa das informações referentes às contratações e à aplicação dos recursos públicos destinados ao RMB para o aprimoramento dos mecanismos de governança, controle e prestação de contas do empreendimento.

186. Por fim, determinou ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação que, em conjunto com o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, elabore plano de ação para desenvolver plataforma eletrônica específica, indicando medidas a serem tomadas, identificação dos responsáveis e os prazos de início e de conclusão, conforme art. 38, § 5º, do Decreto 9.283/2018.

Benefícios

187. O benefício financeiro potencial quantificável é de R$ 677.749,43 (out./2024), para correção do sobrepreço/superfaturamento, decorrente da falta de aplicação do desconto de 25% obtido na Cotação de Preços 05/2024 aos serviços novos incluídos nos Aditivos 1 a 4 do Contrato 057/FP-2024/00.

188. A fiscalização também identificou impropriedades relacionadas ao planejamento orçamentário, à conformidade das contratações com a Lei 14.133/2021 e à transparência da execução contratual, contribuindo para o fortalecimento da governança, da gestão de riscos, dos processos de contratação e do controle social do empreendimento.

Conclusão e revitalização das unidades de refino da Refinaria Abreu e Lima (RNEST)

Processo: TC 033.801/2023-1
Relator: Ministro Jhonatan de Jesus
Deliberação: Acórdão 976/2026-TCU-Plenário (2ª etapa); Acórdão 2.617/2024-TCU-Plenário (representação conexa)

189. A Petrobras está implementando a revitalização do Trem 1 e a conclusão do Trem 2 da Refinaria Abreu e Lima (RNEST), com investimento de R$ 17,16 bilhões (US$ 3,225 bilhões, à cotação de R$ 5,32/US$ em 13/3/2026).

190. O objetivo principal da refinaria é produzir diesel e atender à demanda de derivados das regiões Norte e Nordeste, reduzindo importações. A RNEST foi projetada para produzir diesel com baixo teor de enxofre, o diesel S10 (concentração de enxofre de dez partes por milhão), de acordo com as exigências e padrões internacionais.

O que o TCU fiscalizou?

191. Em duas etapas, o TCU acompanhou processos e atividades de tomada de decisão, licitação, contratação e execução relacionados aos projetos de conclusão e revitalização das unidades de refino (Trens 1 e 2) da RNEST, motivado tanto pela relevância socioeconômica do projeto RNEST para o país como pela sua elevada materialidade, além do histórico de irregularidades identificadas em trabalhos anteriores.

192. O objetivo da fiscalização foi avaliar a governança do processo decisório que aprovou a retomada dos investimentos na RNEST, a conformidade do processo de planejamento, realização e conclusão da licitação das obras para sua finalização, e a execução dos contratos firmados, verificando se estão de acordo com os dispositivos da Lei 13.303/2016, com os normativos internos da Petrobras e com os princípios constitucionais da Administração Pública, como eficiência e economicidade, e também com a jurisprudência consolidada do TCU.

O que o TCU encontrou?

Primeira etapa

193. Na primeira etapa do acompanhamento, a equipe focou em avaliar a governança, incluindo o processo de aprovação do projeto, a avaliação econômica e as boas práticas adotadas pela Petrobras. Também foram analisadas as licitações já realizadas e os contratos firmados, com informações sobre os vencedores e os valores contratuais.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81270214.

194. A equipe constatou divergência entre os valores das propostas oferecidas e os valores previstos nos orçamentos referenciais da estatal, que variaram de 43% a 118% acima do valor referencial, além de indicar a ocorrência de ofertas elevadas ou de deficiência das peças estimativas como parâmetro para conduzir o processo licitatório. Na fase de negociações, a equipe verificou ajustes importantes nos orçamentos referenciais que indicam baixa maturidade do orçamento da licitação.

195. Diante desse cenário, a equipe de fiscalização autuou processo de representação (TC 017.981/2024-7) a fim de aprofundar o exame desses ajustes. No entanto, a Petrobras comunicou a revogação da licitação em análise, o que resultou no encerramento do processo por perda de objeto, conforme o Acórdão 2.617/2024-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Jhonatan de Jesus.

196. Em relação à primeira etapa do acompanhamento, a equipe concluiu, em termos gerais, que a aprovação da retomada veio com a adoção de medidas positivas para o projeto, determinadas pelo Conselho de Administração (CA), como a necessidade de atualização das análises econômicas do Trem 2 depois de obter os preços firmes da licitação, caso o Capex previsto seja extrapolado, com informação posterior ao CA dos resultados; e a determinação do acompanhamento semestral do projeto pelo Comitê de Investimentos (COINV) da Petrobras.

Segunda etapa

197. A segunda etapa do acompanhamento continuou a avaliar a governança do processo decisório que aprovou a retomada dos investimentos na RNEST, a conformidade do processo de planejamento, o encerramento do processo de licitação das obras e a execução dos contratos firmados. Nessa etapa, a equipe de auditoria iniciou processo de representação sobre o processo licitatório (TC 021.120/2025-0), para aprofundar a avaliação.

O que o TCU decidiu?

198. A segunda etapa do acompanhamento foi apreciada pelo Plenário na sessão de 22/4/2026, por meio do Acórdão 976/2026-TCU-Plenário, relatado pelo ministro Jhonatan de Jesus. O Tribunal registrou que os esclarecimentos apresentados afastaram os indícios de irregularidade iniciais. Apesar disso, reconheceu que a execução contratual continua a ter riscos relevantes, especialmente quanto ao fornecimento de bens críticos, à alocação de riscos e à utilização de instrumentos negociais em ambiente de baixa competição.

199. Por essa razão, a referida decisão autorizou a autuação de novo processo de acompanhamento da implantação do Trem 2 da RNEST, com foco:

> (i) na aderência aos parâmetros de prazo, custo, escopo e qualidade estabelecidos nos instrumentos firmados;
> (ii) na efetividade dos mecanismos de governança e controle interno relacionados à utilização de ferramentas contratuais excepcionais, a exemplo da Equipe de Tratamento de Falhas (ETF) e do *On Demand*;
> (iii) na alocação e gestão de riscos contratuais, inclusive quanto ao fornecimento de bens críticos sob responsabilidade da estatal; e
> (iv) na evolução dos indicadores econômico-financeiros do empreendimento, com vistas à identificação tempestiva de potenciais riscos de desequilíbrio econômico-financeiro ou de comprometimento da viabilidade do investimento.

Construção de plataformas FPSO para os campos de Atapu (P-84) e Sépia (P-85)

Processo: TC 006.116/2025-6
Relator: Ministro Antonio Anastasia
Deliberação: Acórdão 1.382/2026-TCU-Plenário

200. Os projetos Atapu 2 e Sépia 2 têm por objetivo ampliar a produção de óleo e gás e gerar valor para a Petrobras e para os respectivos consórcios, agregando ao volume recuperável cerca de 1 bilhão de barris de óleo equivalente (boe) no campo de Atapu e 1,1 bilhão de boe no campo de Sépia. Para viabilizar os projetos, mostrou-se necessária a aquisição de novas unidades estacionárias de produção do tipo FPSO (*Floating,*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81270214.

Production, Storage and Offloading). Após as análises pertinentes, a Petrobras definiu, para ambos os empreendimentos, a utilização de unidades próprias, denominadas P-84 (Atapu) e P-85 (Sépia).

201. Os campos de Atapu e Sépia estão sujeitos a exigências específicas de conteúdo local estabelecidas pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), com percentual global de 30%. As metas aplicáveis ao fornecimento das FPSO foram definidas considerando as características específicas de cada campo, incluindo o estágio de desenvolvimento, os demais componentes dos projetos e os resultados obtidos em etapas anteriores. Nesse contexto, foram estabelecidos percentuais de conteúdo local de 20% para a FPSO de Atapu e de 25% para a de Sépia.

O que o TCU fiscalizou?

202. O TCU realizou auditoria de conformidade na Petrobras S.A. com o objetivo de avaliar a regularidade da contratação das unidades de produção do tipo FPSO destinadas ao desenvolvimento da produção dos campos de Atapu e Sépia, denominadas P-84 e P-85, respectivamente.

203. A fiscalização do TCU examinou, em especial, a seleção das alternativas adotadas e o procedimento licitatório conduzido pela companhia, abrangendo a estratégia de contratação e a etapa inicial de execução contratual.

O que o TCU decidiu?

204. O Relatório de Auditoria de Conformidade foi apreciado pelo Plenário do TCU na sessão de 27/5/2026, resultando no Acórdão 1.382/2026-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Antonio Anastasia.

205. Na oportunidade, o Tribunal recomendou à Petróleo Brasileiro S.A. que, em futuros processos licitatórios ou procedimentos de contratação, a modelagem das multas contratuais relacionadas ao cumprimento das obrigações de conteúdo local seja precedida de estudos técnicos que considerem as especificidades de cada projeto ou campo, incluindo o histórico de cumprimento das metas, as projeções de desempenho, os riscos regulatórios e os respectivos impactos sobre a competitividade do certame, em observância aos princípios da competitividade e da eficiência previstos no art. 37, caput, da Constituição Federal.

Execução dos contratos de afretamento e de operação do FPSO Almirante Tamandaré (Campo de Búzios)

Processo: TC 020.348/2025-8
Relator: Ministro Jhonatan de Jesus
Deliberação: Pendente de apreciação

206. O FPSO Almirante Tamandaré é o maior navio-plataforma em operação da Petrobras. Seu afretamento integra o Projeto de Desenvolvimento da Produção do Módulo 7 do Campo de Búzios, que tem por objetivo desenvolver a produção da jazida com sistemas de produção adicionais. A Petrobras atua no Campo de Búzios como operadora de consórcio formado com a CNOOC e a CNODC, no qual a estatal brasileira detém 88,98% de participação, a CNOOC, 7,34%, e a CNODC, 3,67%.

207. Originalmente, o FPSO foi contratado com capacidade de produção de 225 mil barris de óleo por dia (kbpd) e de processamento de gás de 12 milhões de m^3/dia. Após a entrada em operação, contudo, as características do reservatório mostraram ser possível aumentar a quantidade de óleo processada, em razão de 'folgas' no projeto da unidade, cuja capacidade de processamento pode chegar a 270 kbpd.

O que o TCU fiscalizou?

208. O TCU realizou auditoria de conformidade na Petrobras S.A. com o objetivo de avaliar aspectos de conformidade, eficiência e economicidade da execução do contrato de afretamento e do contrato de prestação de serviço de operação da Unidade Estacionária de Produção (UEP) do tipo FPSO (*Floating, Production, Storage and Offloading*) Almirante Tamandaré, em operação no Módulo 7 do Campo de Búzios.

209. A fiscalização examinou, em especial, as atividades de medição e pagamento, o acompanhamento do desempenho e a fiscalização da execução contratual, bem como a elaboração, a aprovação e a celebração de aditivos contratuais, à luz dos normativos internos da Petrobras, dos princípios da Administração Pública e da legislação aplicável.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81270214.

O que o TCU encontrou?

210. A auditoria identificou um achado relevante: a ausência de matriz de riscos nos contratos de afretamento e de prestação de serviços de operação. Essa lacuna pode ocasionar controvérsias entre a Petrobras e a contratada, com risco de interrupção dos serviços prestados, comprometendo a gestão de riscos da companhia e a eficiência na execução dos contratos.

Benefícios esperados

211. Os benefícios esperados incluem a promoção de maior economia, eficiência e eficácia na Petrobras, o aprimoramento da gestão de riscos e dos controles internos e o estabelecimento de novos parâmetros para a execução de contratos futuros da companhia.

Política Pública de Desenvolvimento do Setor Hidroviário

Processo: TC 011.152/2025-7
Relator: Ministro Bruno Dantas
Deliberação: Acórdão 1.497/2026-TCU-Plenário

212. O Brasil possui uma das maiores redes hidrográficas do mundo, com cerca de 63 mil quilômetros de rios potencialmente navegáveis, dos quais apenas 20 mil são utilizados de forma comercial. Apesar desse potencial, o modal hidroviário respondeu por apenas 5,58% da matriz de transporte de cargas do país em 2017, medida em Tonelada-Quilômetro Útil (TKU). Esse índice evidencia uma subutilização crônica que penaliza a competitividade nacional e contribui para o chamado Custo Brasil.

O que o TCU fiscalizou?

213. A auditoria buscou avaliar a contribuição do modal hidroviário para reduzir o Custo Brasil a partir de quatro questões centrais, com dupla abordagem. De um lado, avaliou a contribuição do modal para a redução do Custo Brasil, examinando o desenho institucional da política, a efetividade dos investimentos e a integração intermodal. De outro lado, avaliou a centralidade do cidadão na política pública, com foco no transporte hidroviário de passageiros e na segurança das populações ribeirinhas, especialmente na Bacia Amazônica, e na eficiência do processo de licenciamento ambiental.

214. O trabalho incluiu o período de 2015 a 2025 e envolveu o Ministério de Portos e Aeroportos (MPor), a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), a Infra S.A. (sucessora da Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.), o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e a Marinha do Brasil.

215. A auditoria operacional foi realizada em cumprimento ao Acórdão 2.604/2024-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Vital do Rêgo, motivada por levantamento anterior (TC 047.274/2020-4), que já havia identificado fragilidades estruturais na governança do setor.

O que o TCU encontrou?

216. A auditoria identificou cinco achados inter-relacionados, abrangendo a política hidroviária federal, a execução de investimentos em infraestrutura, o transporte de passageiros, a produção de informações e o licenciamento socioambiental. As principais constatações foram:

Baixo Grau de Maturidade da Política Hidroviária

217. A política hidroviária precisa de formalização em ato normativo próprio, de modelo lógico estruturado e de indicadores de resultado e impacto. Instâncias de coordenação interinstitucional existentes, como o Comitê Nacional de Gestão Hidroviária (CONAGH) e os Grupos de Desenvolvimento Regional Hidroviários (GDRHs), foram extintas sem sucessor, e a proposta de criação da Comissão Nacional de Autoridades Hidroviárias (CONAHIDRO) tramita na Casa Civil desde dezembro de 2024, sem decisão. Essa fragilidade institucional resulta em ações governamentais fragmentadas, sujeitas a descontinuidade, e em insegurança jurídica, o que afasta investimentos privados do setor.

Baixa Execução de Investimentos e Fragilidade da Integração Intermodal

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81270214.

218. Dos mais de 50 empreendimentos hidroviários previstos nos planos setoriais da última década, apenas três foram concluídos até 2020. A ausência de planejamento intermodal integrado gera situações críticas, como as filas de caminhões em Miritituba, no Pará, e agrava crises logísticas em períodos de seca extrema, como as registradas em 2023 e 2024 na Amazônia. Essa insuficiência de infraestrutura eleva os custos logísticos nacionais e compromete a competitividade das cadeias produtivas que dependem desse meio.

Marginalização do Transporte Hidroviário de Passageiros e das IP4 no Planejamento Estratégico

219. O transporte hidroviário de passageiros não integra os instrumentos estratégicos federais, e o próprio Ministério de Portos e Aeroportos reconheceu não possuir diagnóstico atualizado sobre o tema. Inspeções identificaram patologias estruturais de risco crítico em diversas Instalações Portuárias Públicas de Pequeno Porte (IP4) na Bacia Amazônica, com ribeirinhos utilizando barrancos e estruturas improvisadas para embarque e desembarque, em situações de risco para idosos, crianças e pessoas com deficiência. Esse vazio revela que a visão do setor não privilegia a função social do modal.

Deficiência na Produção e Sistematização de Dados sobre o Transporte de Passageiros

220. Não há base de dados nacional unificada sobre oferta, demanda, perfil do usuário ou qualidade do serviço de transporte hidroviário de passageiros e a última pesquisa de satisfação publicada pela Antaq é de 2015. Além disso, a metodologia usada pelo Plano Nacional de Logística (PNL) 2035, baseada em dados de telefonia móvel, não consegue captar adequadamente as viagens fluviais em algumas regiões da Bacia Amazônica, onde a cobertura de sinal de telefonia é precária. Com informações desatualizadas ou incompletas, é mais difícil planejar o transporte aquaviário, definir tarifas adequadas e direcionar os recursos públicos para onde são mais necessários.

Morosidade e Imprevisibilidade do Licenciamento Ambiental

221. As variáveis socioambientais são incorporadas às intervenções hidroviárias predominantemente na fase de licenciamento, quando as alternativas de projeto já estão definidas. A falta de coordenação entre os órgãos responsáveis pela política hidroviária e os órgãos ambientais, somada à falta de clareza de procedimentos sobre a Consulta Prévia, Livre e Informada prevista na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), tem contribuído para judicializações e paralisações prolongadas de projetos.

O que o TCU decidiu?

222. As recomendações do Acórdão 1.497/2026-TCU-Plenário, relatado pelo ministro Bruno Dantas, atuam sobre as causas estruturais dos problemas identificados, promovendo institucionalização normativa, fortalecimento da governança interinstitucional, qualificação da base informacional, centralidade do cidadão e antecipação de riscos socioambientais.

223. O Tribunal decidiu:

- Recomendar ao Ministério de Portos e Aeroportos que avalie propor à Casa Civil a instituição de instância colegiada permanente de coordenação do setor hidroviário, bem como a institucionalização da política pública hidroviária mediante instrumento normativo próprio, com integração formal da dimensão do transporte de passageiros e fortalecimento da coordenação com estados e municípios da Bacia Amazônica.

- Recomendar ao Ministério de Portos e Aeroportos que proponha à Casa Civil a regulamentação da Convenção 169 da OIT no que se refere a projetos hidroviários, estabelecendo parâmetros claros para a Consulta Prévia, Livre e Informada.

- Recomendar ao Ministério de Portos e Aeroportos e ao DNIT que ampliem a utilização de dados hidrológicos e operacionais para subsidiar intervenções nas hidrovias, e que instituam metodologia técnica de priorização de investimentos em IP4, análoga à do Plano Aeroviário Nacional.

- Recomendar ao Ministério de Portos e Aeroportos e ao Comitê Gestor do Planejamento Integrado de Transportes (CGPIT) que aprimorem os diagnósticos socioambientais nos instrumentos de planejamento do Planejamento Integrado de Transportes (PIT), especialmente no Plano Nacional de Logística (PNL) e no Plano Setorial Hidroviário (PSH).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81270214.

- Recomendar ao Ministério de Portos e Aeroportos, em articulação com a Antaq, que desenvolva mecanismos de compartilhamento e padronização de dados sobre o transporte hidroviário de passageiros com estados e municípios.
- Recomendar ao Ministério de Portos e Aeroportos e ao MMA que utilizem as instâncias do Conama para submeter propostas de normas técnicas específicas para o licenciamento ambiental do setor hidroviário.
- Recomendar à Antaq que estabeleça periodicidade fixa para pesquisas de satisfação e perfil dos usuários da navegação de passageiros.
- Recomendar ao DNIT, em articulação com a Antaq, que inclua rotina padronizada de coleta de dados operacionais nos contratos de operação e manutenção de IP4.

Benefícios esperados

224. As medidas propostas devem resultar em:

- Fortalecimento da Governança: institucionalizar a política hidroviária em instrumento normativo próprio e criar instância colegiada permanente de coordenação do setor;
- Redução do Custo Brasil: ampliar a regularidade e a previsibilidade da navegação interior, reduzindo gargalos logísticos e estimulando a integração entre hidrovias, ferrovias e rodovias;
- Equidade Territorial e Social: direcionar investimentos em IP4 e no transporte de passageiros para as regiões mais vulneráveis, com prioridade para a Bacia Amazônica, onde o modal é frequentemente o único meio de acesso a serviços essenciais;
- Qualificação da Base Informacional: estruturar mecanismos de compartilhamento e padronização de dados do setor, permitindo decisões públicas baseadas em evidências;
- Segurança Jurídica e Previsibilidade Ambiental: reduzir judicializações e paralisações de projetos aprimorando diagnósticos socioambientais, regulamentando os instrumentos e fortalecendo a coordenação entre órgãos setoriais e ambientais.

Conclusão

225. A auditoria concluiu que a subutilização crônica do modal hidroviário não decorre da ausência de potencial físico, mas de fragilidades institucionais, lacunas de planejamento, deficiências informacionais, entraves socioambientais e da falta de inclusão do cidadão na formulação e execução da política. Tais fatores, todos eles relacionados, comprometem a eficiência, a eficácia e a efetividade da atuação estatal no setor.

226. As recomendações do Tribunal apontam um caminho para o enfrentamento estruturado dessas fragilidades, podendo transformar o modal hidroviário em instrumento concreto de eficiência logística, equidade territorial e promoção da cidadania para as populações da Bacia Amazônica.

Programa Transporte Rodoviário: aderência ao PPA 2024-2027 e à regra fiscal do art. 45 da LRF

Processo: TC 021.565/2025-2
Relator: Ministro Benjamin Zymler
Deliberação: Acórdão 1.198/2026-TCU-Plenário

227. O Plano Plurianual (PPA) 2024-2027, instituído pela Lei 14.802/2024, organiza a política federal de transporte rodoviário no Programa 3106 – Transporte Rodoviário, cujo Objetivo Geral é ‘ofertar um sistema de transporte rodoviário sustentável, integrado, de qualidade, fluido, eficiente, moderno, seguro e acessível, com vistas ao aperfeiçoamento da mobilidade de pessoas e bens, à redução dos custos logísticos e ao aumento da competitividade’.

228. O Programa se desdobra em cinco objetivos específicos: manter a malha com condições de trafegabilidade e segurança; adequar e ampliar a malha pavimentada com recursos públicos; conceder rodovias; ampliar a malha concedida com recursos privados; e desburocratizar o transporte rodoviário de carga.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81270214.

229. A execução da política é apoiada em três níveis de responsabilidade, definidos pela Lei 10.233/2001: o Ministério dos Transportes (MT) coordena a política setorial; o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) administra diretamente a malha sob gestão pública; e a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) regula e fiscaliza os trechos concedidos.

230. A relevância do tema é comprovada pela materialidade envolvida e pelo papel da malha rodoviária na economia do país. Segundo estimativa do DNIT, o patrimônio rodoviário federal alcançava R$ 432 bilhões em janeiro de 2023, o que evidencia a dimensão dos ativos cuja manutenção e preservação devem ser consideradas no planejamento da política pública. Entre 2006 e 2023, a extensão de rodovias federais pavimentadas cresceu apenas 27%, enquanto a frota de veículos aumentou 165%; e, entre 2020 e 2024, o Brasil recuou da 53ª para a 58ª posição no quesito infraestrutura do Ranking de Competitividade Mundial.

O que o TCU fiscalizou?

231. O objetivo foi avaliar as medidas adotadas pelo Governo Federal para cumprir os objetivos, indicadores, metas e entregas previstas no PPA para o Programa 3106 (Transporte Rodoviário) e verificar o cumprimento do art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Segundo esse artigo, a lei orçamentária somente incluirá novos projetos depois de atender adequadamente os projetos em andamento, contempladas as despesas de conservação do patrimônio público.

232. O trabalho, realizado com fundamento no item 9.2 do Acórdão 441/2025-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Benjamin Zymler, subsidiou o Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República de 2025.

O que o TCU encontrou?

233. A fiscalização identificou oportunidades de melhoria na aferição da regra fiscal do art. 45 da LRF, na distribuição dos recursos de manutenção e na qualidade dos objetivos e indicadores do PPA, sistematizadas em quatro achados.

Tabela 15 - Achados da auditoria

Achado	Descrição
1	Ausência de metodologia e indicadores que permitam aferir o cumprimento do art. 45 da LRF na alocação de recursos para a política de transporte rodoviário.
2	Restrição orçamentária associada a indícios de fragilidades alocativas na manutenção dos ativos rodoviários.
3	Objetivo Geral do Programa 3106 formulado de maneira excessivamente ampla e sem correspondência adequada no sistema de indicadores do PPA.
4	Limitações dos indicadores de entrega do Programa 3106 para avaliação da efetividade da manutenção rodoviária (Indicadores 9986 e 9988).

Fonte: Relatório de Auditoria (Fiscalização 251/2025).

Regra fiscal sem instrumento de aferição

234. Os dados indicam aderência material à lógica de priorização do art. 45 da LRF: a manutenção respondeu por 68% dos gastos do DNIT em intervenções rodoviárias entre 2021 e 2024, e a maioria expressiva dos contratos de adequação e construção formalizados em 2025 refere-se à continuidade de empreendimentos já iniciados. Entretanto, o MT e o DNIT não dispõem de indicador ou metodologia para demonstrar que os projetos em andamento e as despesas de conservação são adequadamente atendidos antes de incluir novos projetos, e o relatório exigido pelo parágrafo único do art. 45 (Anexo IV do PLDO 2026) limita-se a listar subtítulos orçamentários.

Carteira de obras maior que a capacidade de financiamento

235. A equipe de auditoria calculou o Fator de Portfólio (Fp), que relaciona a demanda financeira dos contratos em vigor à disponibilidade histórica de recursos. Os 84 contratos ativos de construção rodoviária, com valor global de R$ 21 bilhões, exigiriam R$ 7,95 bilhões em 2026 para cumprir os prazos vigentes, enquanto o DNIT tem investido, em média, R$ 2,21 bilhões por ano nesse grupo, o que resulta em Fp de aproximadamente 3,6. Esse descompasso tende a pulverizar os recursos e a prolongar os prazos, quadro compatível com o

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81270214.

indicador iPrazo, segundo o qual mais de 40% das obras levam mais de três vezes o prazo originalmente previsto.

Manutenção abaixo da necessidade técnica e com menos intervenções estruturais

236. Em 2025, a necessidade estimada na Etapa I do Plano Nacional de Manutenção Rodoviária (PNMR) foi de R$ 17,05 bilhões, e o orçamento disponibilizado foi de R$ 7,71 bilhões (45%). Soma-se a isso a baixa representatividade das intervenções de caráter estrutural (Crema e restauração), mais aptas a ampliar a vida útil dos pavimentos: sua participação nos investimentos em manutenção caiu de 47% em 2019 para 5% em 2024, com retomada parcial para 14% em 2025, embora o orçamento médio de 2022 a 2025 tenha sido o dobro do registrado entre 2019 e 2021.

237. No mesmo período, o Índice de Condição da Superfície (ICS) manteve-se estável, com cerca de 50% da malha em condição boa, e o Índice de Condição da Manutenção (ICM) evoluiu de aproximadamente 50% para cerca de 70%. Contudo, o ICS e o ICM não captam diretamente a condição estrutural dos pavimentos, e a necessidade estimada da Etapa I passou de R$ 8,14 bilhões em 2021 para R$ 19 bilhões em 2024, o que pode sinalizar agravamento da conservação.

Objetivo geral amplo demais para ser avaliado

> Objetivo Geral (1278): Ofertar um sistema de transporte rodoviário sustentável, integrado, de qualidade, fluido, eficiente, moderno, seguro e acessível, com vistas ao aperfeiçoamento da mobilidade de pessoas e bens, à redução dos custos logísticos e ao aumento da competitividade

238. O Objetivo Geral reúne oito atributos qualificadores e três finalidades, completando onze dimensões de resultado em um único enunciado. Seis delas não encontram correspondência na estrutura de objetivos específicos e, das 11, no máximo três têm alguma correspondência nos indicadores existentes. Como praticamente qualquer ação setorial pode ser enquadrada em alguma dimensão, o objetivo tem baixa capacidade de discriminar sucesso e fracasso, em desconformidade com os critérios de relevância, completude e compreensibilidade da NBC TO 3000.

Entregas registradas na contratação, não na conclusão

239. Os Indicadores de Entrega 9986 (quilômetros de rodovias com manutenções realizadas) e 9988 (quantidade de Obras de Arte Especiais – OAEs – com ações de manutenção ou reabilitação realizadas) utilizam a data de formalização do contrato como marco da entrega. O Indicador 9986 mede, na prática, a cobertura contratual da malha e é apresentado isoladamente, sem vínculo com o ICM. No Indicador 9988, a fragilidade é mais estrutural, pois o monitoramento não distingue uma OAE efetivamente reabilitada de outra cuja intervenção apenas começou ou foi contratada, ponto sensível quando 1.005 OAEs (16,7% das 5.998 inspecionadas entre 2012 e 2022) estavam em condições críticas. Esse quadro foi exposto pelo colapso da Ponte Juscelino Kubitschek de Oliveira, em dezembro de 2024.

O que o TCU decidiu?

240. O Tribunal, por meio do Acórdão 1.198/2026-TCU-Plenário, relatado pelo ministro Benjamin Zymler, fez uma série de recomendações e deu ciência às unidades fiscalizadas.

Recomendações ao Ministério dos Transportes e ao DNIT

> - elaborar uma metodologia para estimar, periodicamente, se os recursos destinados à manutenção da malha e à continuidade dos projetos em andamento são suficientes;
>
> - estabelecer indicadores para avaliar objetivamente o cumprimento do art. 45 da LRF;
>
> - instituir procedimentos de estimativa periódica da suficiência orçamentária do portfólio de contratos; e
>
> - aperfeiçoar o relatório encaminhado ao Poder Legislativo para atender ao parágrafo único do art. 45 da LRF.
>
> Recomendações ao DNIT
>
> - desenvolver estudo técnico que identifique e priorize os segmentos rodoviários com demanda de intervenções de caráter estrutural de curto e médio prazos;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81270214.

- assegurar que a alocação dos recursos de manutenção considere, prioritariamente, a execução de intervenções estruturais no pavimento.

Ciência ao Ministério dos Transportes

- dar ciência ao MT de que o Objetivo Geral 1278 e os Indicadores 9986 e 9988 estão em desconformidade com os critérios da NBC TO 3000.

Benefícios esperados

- transparência e rastreabilidade das decisões orçamentárias do setor, com demonstração objetiva do atendimento à regra do art. 45 da LRF;

- compatibilização do volume de obras em execução com a capacidade de financiamento;

- ampliação da vida útil dos pavimentos e redução dos custos futuros de manutenção; e

- aumento da qualidade das informações prestadas ao Congresso Nacional.

Plano Nacional de Redução de Mortes e Lesões no Trânsito (Pnatrans)

Processo: TC 021.469/2025-3
Relator: Ministro Antonio Anastasia
Deliberação: Acórdão 1.799/2026-TCU-Plenário

241. O Plano Nacional de Redução de Mortes e Lesões no Trânsito (Pnatrans) foi instituído pela Lei 13.614/2018, que acrescentou o art. 326-A ao Código de Trânsito Brasileiro (CTB), e é atualmente disciplinado pela Resolução Contran 1.004/2023. Sua meta principal é reduzir, até 2030, em pelo menos 50% o índice de mortes no trânsito por cem mil habitantes, tomando como referência o ano de 2020.

242. Trata-se de política pública de natureza multissetorial e federativa, pois sua execução depende da atuação articulada de diversos órgãos federais, além de órgãos estaduais e municipais no âmbito do Sistema Nacional de Trânsito (SNT), cabendo à Secretaria Nacional de Trânsito (Senatran), na condição de órgão máximo executivo de trânsito da União, a coordenação e a supervisão do plano.

243. A seleção do Pnatrans para compor o Relatório de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo (RePP) 2026 decorreu de sua elevada materialidade e da magnitude do problema público enfrentado. Segundo o próprio plano, há potencial de salvar até 86 mil vidas entre 2021 e 2030, com economia estimada de R$ 260 bilhões à sociedade brasileira. Estimativas do Ipea indicam que os sinistros de trânsito impõem ao país perdas da ordem de R$ 50 bilhões por ano.

O que o TCU fiscalizou?

244. A auditoria operacional, realizada junto ao Ministério dos Transportes e à Secretaria Nacional de Trânsito (Senatran), teve por objetivo avaliar a qualidade da formulação, a efetividade da implementação e o alcance das metas e objetivos do Pnatrans, de modo a subsidiar o quadro-resumo encaminhado pelo TCU à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) para a discussão do Projeto de Lei Orçamentária de 2027, em cumprimento ao art. 146 da Lei 15.080/2024 (LDO 2025). O volume de recursos fiscalizados foi de R$ 35,08 milhões (Funset, exercício de 2025). A mensuração não se aplica à totalidade da política, em razão da baixa rastreabilidade orçamentária identificada.

245. O trabalho foi estruturado a partir de três questões de auditoria:

- Os processos e a estrutura de governança e gestão, a alocação de recursos e o monitoramento estão organizados de maneira a contribuir para uma implementação de qualidade da política pública?

- A política pública tem alcançado os objetivos e metas estabelecidos?

- A governança do Pnatrans assegura rastreabilidade das despesas de segurança viária suficiente para priorizar e monitorar ações na redução de mortes e lesões no trânsito?

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81270214.

246. O exame abrangeu a governança e a gestão da política, a alocação e a gestão dos recursos orçamentários e financeiros, os instrumentos de monitoramento contínuo, a adequação de indicadores e metas, os arranjos de transparência e a rastreabilidade dos recursos aplicados em segurança viária. A metodologia combinou análise documental e normativa, análise das respostas do questionário de autoavaliação encaminhado ao Ministério dos Transportes, requisições de informação a órgãos federais coexecutores, extração e análise de dados dos sistemas orçamentários, financeiros e de saúde, entrevistas com gestores e painel de referência com especialistas, academia e entidades técnicas.

O que o TCU encontrou?

247. A fiscalização identificou que o Pnatrans apresenta limitações no desenho, na coordenação, no monitoramento, na orientação a resultados e na rastreabilidade orçamentária, que se encadeiam e se reforçam mutuamente. Foram registrados oito achados:

Tabela 16 - Achados da auditoria

Achado	Descrição
1	Insuficiência de instrumentos de enforcement na coordenação do Pnatrans
2	Ausência de estrutura formal de gestão de riscos no Pnatrans
3	Fragilidades na estrutura e funcionamento da Câmara Temática de Gestão do Pnatrans
4	Fragilidade estrutural na produção, qualidade e cobertura dos dados do Pnatrans
5	Fragilidade da capacidade institucional e de implementação da Senatran para o Pnatrans
6	Fragilidade na estrutura analítica do monitoramento e dos indicadores do Pnatrans
7	Fragilidade no desenho do Pnatrans quanto à orientação a resultados e à priorização de ações
8	Baixa rastreabilidade e descentralização orçamentária do Pnatrans sem mecanismo padronizado de identificação e consolidação

Fonte: Relatório de Auditoria (Fiscalização 248/2025).

Coordenação federativa sem instrumentos de indução

248. Embora o CTB atribua à Senatran a competência de articular os órgãos do SNT e consolidar as estatísticas nacionais, o arranjo vigente não dispõe de mecanismos intermediários capazes de induzir o cumprimento das obrigações pelos entes. A coordenação apoia-se essencialmente em transparência e incentivos reputacionais, permanecendo vulnerável à adesão voluntária. Como consequência, apenas sessenta municípios registraram produtos no sistema de monitoramento do plano (1,08% dos 5.570 municípios do país) e, em 2025, somente oito dos 27 Cetrans atenderam à convocação para envio de relatórios, taxa de omissão de 70,4%.

Riscos sem gestão estruturada

249. O Pnatrans não conta com processo formal de gestão de riscos. Não há metodologia definida, matriz de riscos nem critérios de probabilidade e impacto, embora a IN Conjunta MP/CGU 01/2016 o exija. A própria Senatran classificou o quesito como ‘não atendido’ em sua autoavaliação. Por isso, a governança do plano é predominantemente reativa, com baixa capacidade de antecipar obstáculos ao alcance das metas.

Instância de monitoramento sem regularidade nem capilaridade

250. A Câmara Temática do Pnatrans (CTPNAT), principal instância técnica de monitoramento, não tem periodicidade mínima obrigatória de reuniões desde a Resolução Contran 1.019/2025. Seus 34 membros não cobrem todas as unidades da federação, e essa lacuna deveria ser compensada pelos Grupos de Trabalho estaduais. No entanto, apenas treze das 27 UFs (48,1%) têm GTs formalizados por ato normativo. Além disso, os relatórios enviados pelos Cetrans são heterogêneos e meramente descritivos, sem vínculo com metas ou resultados.

Dados insuficientes para sustentar decisões

251. O Renaest, sistema nacional de registro de sinistros, apresenta cobertura limitada, elevada incompletude em variáveis essenciais e baixa comparabilidade entre unidades da federação, em razão da ausência de padronização metodológica na coleta primária. A própria Senatran reconhece que o modelo atual não permite estabelecer nexo causal consistente entre os produtos executados e a oscilação dos índices de mortalidade.

Capacidade institucional limitada

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81270214.

252. A Senatran conta com 107 profissionais, dos quais apenas 19 (17,8%) são servidores efetivos e 54 (50,5%) terceirizados. A equipe diretamente responsável pela coordenação do Pnatrans é formada por cinco pessoas. Não há dimensionamento técnico da força de trabalho nem mapeamento detalhado de processos.

Financiamento que não se converte em ação finalística

253. Em 2025, 95,3% da dotação atualizada do Funset (R$ 725,6 milhões) permaneceu em reserva de contingência, restando R$ 35,4 milhões para as ações do fundo. Em 2021, 2022 e 2025, recursos associados à reserva foram movimentados ao Tesouro Nacional para amortização da dívida pública, mediante autorização constitucional e legal específica, totalizando R$ 5,87 bilhões em cancelamentos para esse fim. Paralelamente, as despesas de suporte tecnológico absorveram a maior parte da execução finalística do fundo nos últimos exercícios.

Indicadores que não orientam a gestão

254. O monitoramento se organiza em três camadas de indicadores (globais de impacto, intermediários vinculados aos produtos e do PPA), mas elas não formam um sistema coerente de mensuração de resultados. Os indicadores globais medem a mortalidade agregada, mas não permitem identificar quais intervenções explicam sua variação. Os intermediários e os do PPA (89% deles) medem sobretudo entregas. O plano não tem indicadores de eficiência, e os de efetividade concentram-se quase só em mortes, sem métricas para lesões graves ou custos socioeconômicos.

Plano que mede entregas, não resultados

255. Dos 277 produtos do Pnatrans, 261 (94,2%) possuem natureza de meio (normativos, sistemas, manuais, capacitações e instrumentos de governança). Apenas sete produtos (2,5%) configuram ações finalísticas diretas. O plano, portanto, mede predominantemente o que foi entregue, e não o que efetivamente mudou nas condições de risco viário.

Desalinhamento com o perfil de risco

256. Os motociclistas constituem o principal vetor de agravamento da mortalidade, já que sua participação no total de mortes passou de 26,4% em 2011 para 41,6% em 2024, com 15.459 óbitos naquele ano. Ainda assim, apenas oito dos 277 produtos do plano (2,9%) apresentam direcionamento explícito a esse público, em sua maioria de natureza normativa ou estruturante.

Baixa rastreabilidade orçamentária

257. As ações materialmente relacionadas à segurança viária estão dispersas em múltiplos programas, unidades orçamentárias e órgãos, inclusive fora do Programa 3108 – Segurança Viária do PPA 2024-2027. Não existe mecanismo padronizado de identificação e consolidação, de modo que não é possível determinar com confiabilidade quanto é efetivamente gasto com o plano nem o volume total de recursos federais destinados à segurança viária.

258. A avaliação consolidada no Quadro Sintético da política resultou em Índice de Qualidade da Implementação de 26,7% (faixa ‘atendido em menor parte’) e Índice de Capacidade para Avaliação de Resultados de 16,67% (faixa ‘não atendido’).

259. Quanto aos resultados, os dados do Sistema de Informações sobre Mortalidade do Ministério da Saúde registraram 37.150 óbitos por sinistros de transporte terrestre em 2024, em trajetória de crescimento contínuo desde 2020. O país não se encontra, portanto, em rota compatível com a meta de redução de 50% até 2030. Embora a dinâmica da segurança viária seja influenciada por múltiplos fatores, não há evidência de que o Pnatrans, em sua configuração atual, esteja contribuindo de maneira suficiente para reverter ou mitigar essa tendência.

O que o TCU decidiu?

260. Por meio do Acórdão 1.799/2026-TCU-Plenário, o Tribunal determinou:

- ao Ministério dos Transportes, em especial à Senatran, que realize, em articulação com a Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOA/MT), com fundamento nos arts. 5º, inciso V, e 7º, § 5º, do Decreto 12.066/2024, levantamento de todos os programas do PPA

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81270214.

e respectivas ações, planos orçamentários, planos internos e objetivos específicos relacionados à segurança viária, no âmbito da própria Pasta e dos principais coexecutores federais;

- à Senatran que institua, no prazo de 360 dias, em cumprimento ao art. 19, incisos X e XI, da Lei 9.503/1997, modelo nacional padronizado de coleta, registro e consolidação de dados de sinistros de trânsito, com definição de conceitos, variáveis, classificações e procedimentos mínimos a serem observados pelos órgãos do SNT;

- à Senatran que institua, no prazo de 360 dias, processo estruturado de gestão de riscos no âmbito do Pnatrans, em consonância com a Instrução Normativa do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Controladoria-Geral da União 01/2016, em especial os arts. 13 e 17, e do Guia Prático de Análise *Ex Ante* de Políticas Públicas.

261. O Tribunal recomendou, ainda:

- à Senatran, que avalie proposta legislativa de mecanismos de indução financeira vinculados ao cumprimento das obrigações do plano; estruture instrumento formal de coordenação federativa; elabore plano de fortalecimento da capacidade institucional, com dimensionamento técnico da força de trabalho e núcleo técnico permanente; revise o modelo de monitoramento e os indicadores, vinculando produtos a resultados; promova a revisão do desenho do plano, com definição de produtos finalísticos, critérios de priorização por grupos de usuários e fatores de risco e previsão de revisão periódica; e mantenha catálogo público dos programas do PPA relacionados à segurança viária;

- ao Contran, que revise a regulamentação da Câmara Temática de Gestão e Coordenação do Pnatrans (CTPNAT), padronizando a institucionalização dos Grupos de Trabalho em todas as unidades federativas e fixando periodicidade mínima para as reuniões ordinárias da Câmara;

- à CTPNAT, que estruture rotinas de funcionamento, com calendário de reuniões e planejamento de atividades integrados à indução ao funcionamento dos Grupos de Trabalho;

- ao Ministério dos Transportes, que busque, com a Secretaria de Orçamento Federal/MPO e a Secretaria de Planejamento Nacional/MPO, a melhor solução para identificar as programações orçamentárias relacionadas aos objetivos do Pnatrans;

- ao Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), que edite orientação específica para identificação e consolidação de programas, ações orçamentárias, objetivos específicos e entregas do PPA no contexto de políticas públicas multissetoriais.

262. Deu-se, também, a ciência do Acórdão à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional e aos demais órgãos e entidades envolvidos na política.

Benefícios esperados

263. Espera-se que as medidas fortaleçam a governança federativa da política, ampliando a adesão dos entes e órgãos executores, a regularidade no cumprimento das obrigações e a capacidade da Senatran de coordenar, acompanhar e cobrar resultados. No campo dos dados, a instituição de modelo nacional padronizado de coleta e a integração das bases devem elevar a qualidade, a confiabilidade e a comparabilidade das informações sobre sinistros de trânsito, fortalecendo a base estatística da política e permitindo direcionar as ações para territórios, usuários e fatores de risco prioritários. A estruturação do processo de gestão de riscos permitirá identificar, priorizar e tratar riscos críticos à execução do plano, reduzindo a atuação reativa e ampliando a capacidade de antecipar obstáculos ao alcance das metas.

264. A revisão do modelo de monitoramento e do desenho do Pnatrans deve vincular produtos, ações, indicadores e metas a resultados finalísticos, concentrando esforços em usuários vulneráveis, territórios críticos e intervenções de maior potencial de impacto, aumentando a efetividade da política e a capacidade de reorientá-la com base em evidências. O fortalecimento da capacidade institucional tende a promover maior continuidade administrativa, retenção de conhecimento institucional, melhor aderência entre estrutura e entregas e maior capacidade de converter recursos disponíveis em ações finalísticas.

265. Por fim, o aprimoramento da rastreabilidade orçamentária deve ampliar a visibilidade sobre as ações dos coexecutores, favorecer a identificação de lacunas, sobreposições e prioridades de financiamento e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81270214.

qualificar a base informacional para planejamento, orçamento, monitoramento e controle. Como a política é multissetorial por natureza, a orientação a ser editada pelo Ministério do Planejamento e Orçamento tende a produzir efeito que extrapola o Pnatrans, beneficiando o tratamento de outras políticas públicas com a mesma característica.

266. Em conjunto, os benefícios convergem para o propósito central do plano de contribuir para a redução de mortes e lesões no trânsito no Brasil, em contexto de reversão da trajetória de queda observada na década anterior.

CONTROLES DIGITAIS E INOVADORES
Acompanhamento contínuo de editais do DNIT

Processo: TC 001.379/2026-7
Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues
Deliberação: Pendente de apreciação

267. O TCU acompanha, de forma sistemática, os editais publicados pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) para contratação de obras e serviços rodoviários. A auditoria considera o orçamento de referência de cada licitação, antes da abertura das propostas, e o submete ao Sistema de Análise de Orçamentos (SAO) com procedimentos analíticos e a um sistema de verificação assistida por inteligência artificial (IA) generativa.

268. O trabalho dá continuidade ao ciclo 2024/2025 (TC 026.066/2024-6), apreciado pelo Acórdão 2.306/2025-TCU-Plenário, relatado pelo ministro Benjamin Zymler, além de avaliar as providências adotadas pelo DNIT em resposta àquela deliberação.

O que o TCU fiscalizou?

269. Foram selecionados, por materialidade e diversidade geográfica, 20 orçamentos de editais publicados entre agosto de 2025 e julho de 2026, todos com valor superior a R$ 85 milhões, em oito estados (AC, AL, AM, AP, BA, MA, PA e RS). Os editais abrangem conservação rodoviária prevista no Plano Anual de Trabalho e Orçamento (PATO), melhoramento de rodovias não pavimentadas do Programa de Melhoramento de Rodovias Não Pavimentadas (PMNP), implantação e pavimentação, adequação de capacidade e operação de tráfego. O montante fiscalizado soma R$ 5,72 bilhões.

270. A auditoria respondeu a duas questões: se o orçamento está devidamente detalhado e seus quantitativos estão de acordo com o projeto; e se os preços são compatíveis com os valores de mercado e com a metodologia Sicro.

271. A atuação preventiva é o eixo do trabalho: os ofícios de questionamento foram enviados ao DNIT antes da abertura das propostas dos respectivos certames, o que favoreceu a revisão dos orçamentos em tempo adequado e evitou ajustes contratuais posteriores, sempre mais complexos.

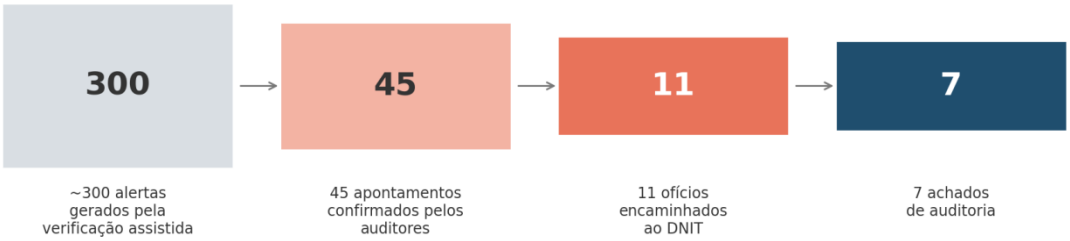
Como o TCU analisou?

272. As planilhas orçamentárias foram carregadas no SAO, que gera curvas ABC de serviços e insumos e confronta os preços orçados com as tabelas Sicro. Em paralelo, a equipe de auditoria estruturou um sistema de verificação assistida por IA, com um protocolo de análise em cinco etapas, 12 rotinas normativas especializadas (Manual de Custos Sicro, IPR-710 e jurisprudência do Tribunal), uma base de padrões de anomalia extraída de fiscalizações anteriores e uma rotina de exportação de arquivos em formato compatível com o SAO.

273. A metodologia ampliou a varredura da análise para todos os itens orçamentários, sem restringir a detecção inicial à faixa A da curva ABC. Neste ciclo, itens de baixa materialidade individual, como dupla contagem de tachas refletivas, pintura de faixa sobre trecho não pavimentado e descidas d'água duplicadas, somaram mais de R$ 12 milhões em apontamentos.

Figura 8 – Do alerta ao achado: a verificação assistida amplia a varredura, mas nenhum apontamento foi formalizado sem validação humana

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81270214.



Fonte: Relatório de Fiscalização 19/2026 (Apêndice B).

O que o TCU encontrou?

274. A ferramenta gerou, em média, 15 alertas por orçamento (cerca de 300 no total). Na avaliação, os auditores confirmaram 45 itens com indícios relevantes de irregularidade, formalizados em 11 ofícios enviados ao DNIT. Dos 65 questionamentos feitos nesses ofícios, 45 (69%) passaram pela verificação assistida em alguma etapa de sua construção. Os outros se concentraram nos temas de maior densidade de julgamento profissional, como dimensionamento da administração local, adequação da solução de engenharia e sobreposição entre programas federais. Toda cifra foi recalculada de forma independente e confrontada com a fonte normativa primária antes de integrar o relatório.

275. Em 11 dos 20 orçamentos examinados a auditoria constatou indícios de sobrepreço e inconsistências orçamentárias, consolidados em sete achados. As ocorrências mais recorrentes foram superestimativa de quantitativos por erro de memória de cálculo ou duplicidade de itens, distribuição inadequada de custos de transporte, aplicação de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) ordinário a insumos que exigem BDI diferenciado e falhas na composição da administração local.

Tabela 17 - Editais com achados de auditoria e benefícios decorrentes da ação de controle (R$ milhões)

Editais	Objeto	Orçamento original	Redução (ação do TCU)	Situação do benefício
37, 39 e 41/2026	Manutenção (PATO) da BR-319/AM – 3 segmentos, 254,6 km	635,0	323,4	Proposta – certames suspensos, republicação pendente
35, 40 e 43/2026	Manutenção (PATO) da BR-230/AM – 3 segmentos, 431,7 km	660,5	128,8	Efetivo (35 e 43) + proposta (40)
154/2026	Manutenção da BR-163/PA, km 676,5–788,6 (112,1 km)	248,3	102,0	Efetivo (1ª revisão) + proposta (2ª revisão)
250/2026	Pavimentação e adequação da BR-153/RS, km 53,6–122,0 (68,4 km)	584,3	77,7	Efetivo – edital republicado
262/2026	Construção da BR-135/BA, Lote 3, km 340,0–378,0 (38,0 km)	367,5	41,1	Proposta – reprocessamento anunciado pelo DNIT
104/2026	Implantação e pavimentação da BR-156/AP, Lote 3 (61,1 km)	470,9	22,8	Proposta – correção via revisão de projeto em obra
89/2026	Operação de tráfego nas BR-116/BA e BR-324/BA (676 km)	88,2	3,0	Efetivo – edital republicado
Total	**7 achados – 13 editais**	**3.054,7**	**698,8**	**R$ 173,0 mi efetivos + R$ 525,8 mi propostos**

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81270214.

Fonte: Relatório de Fiscalização 19/2026. Valores com datas-base entre jan/2025 e abr/2026. Indícios relativos aos Editais 241 e 238/2026 foram direcionados aos TCs 016.497/2026-0 e 016.499/2026-3 e não integram o volume fiscalizado.

Quais foram os encaminhamentos?

276. Embora o DNIT tenha adotado providências em resposta ao Acórdão 2.306/2025-TCU-Plenário, relatado pelo ministro Benjamin Zymler, inconsistências orçamentárias recorrentes neste novo ciclo e a diversidade dos mecanismos de controle informados pelas unidades da autarquia indicaram a necessidade das seguintes medidas:

- oitiva das superintendências regionais no AM, AP, PA e BA sobre a adequação das providências relativas aos certames ainda em curso ou com correções não formalizadas;

- manifestação prévia do DNIT sobre uma possível determinação para elaborar plano de ação corretiva nacional de aperfeiçoamento dos processos de elaboração, análise e aprovação dos orçamentos de obras rodoviárias; e

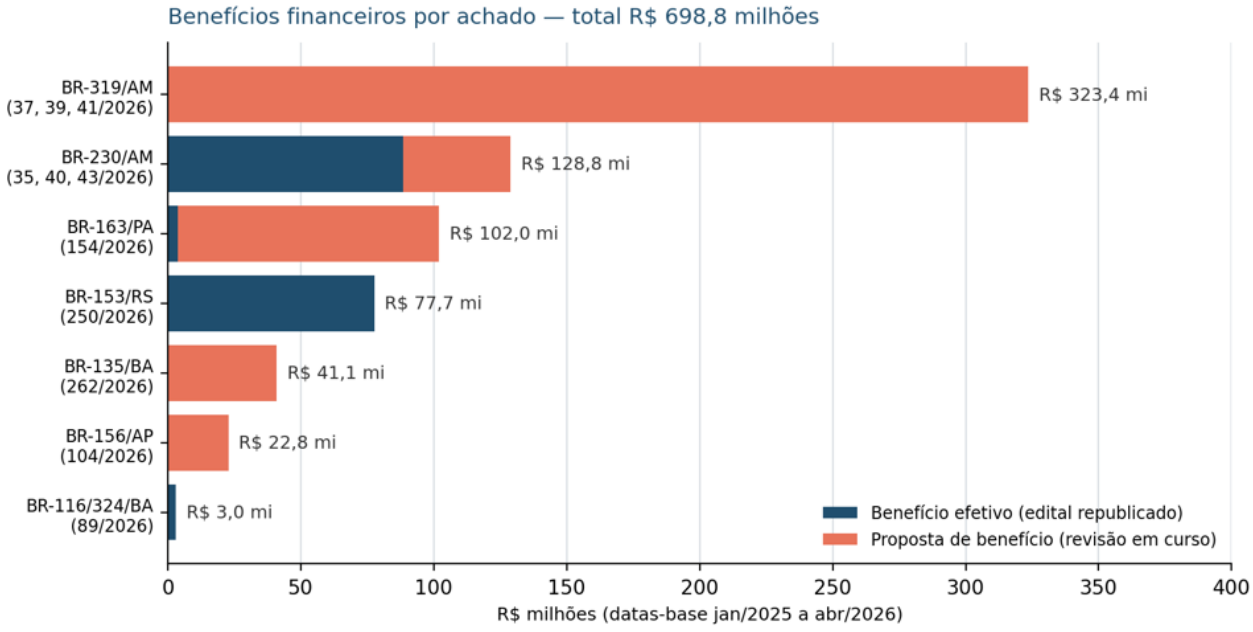
- autorização para novo ciclo de acompanhamento (2026/2027).

Benefícios

277. Em resposta aos questionamentos da equipe de auditoria, o DNIT adotou providências para corrigir os orçamentos examinados, incluindo a republicação de editais com valores revisados, o fornecimento de orçamentos corrigidos nos processos administrativos e o acolhimento de compromissos de revisão que ainda não foram implementados.

278. O benefício financeiro esperado chega a R$ 698,8 milhões, dos quais R$ 173,0 milhões já foram cumpridos em editais republicados e R$ 525,8 milhões ficam condicionados à formalização dos ajustes pela autarquia. Esta situação será verificada durante as oitivas propostas.

Gráfico 15 - Benefícios financeiros por achado, segregados entre parcela efetivada e proposta de benefício.



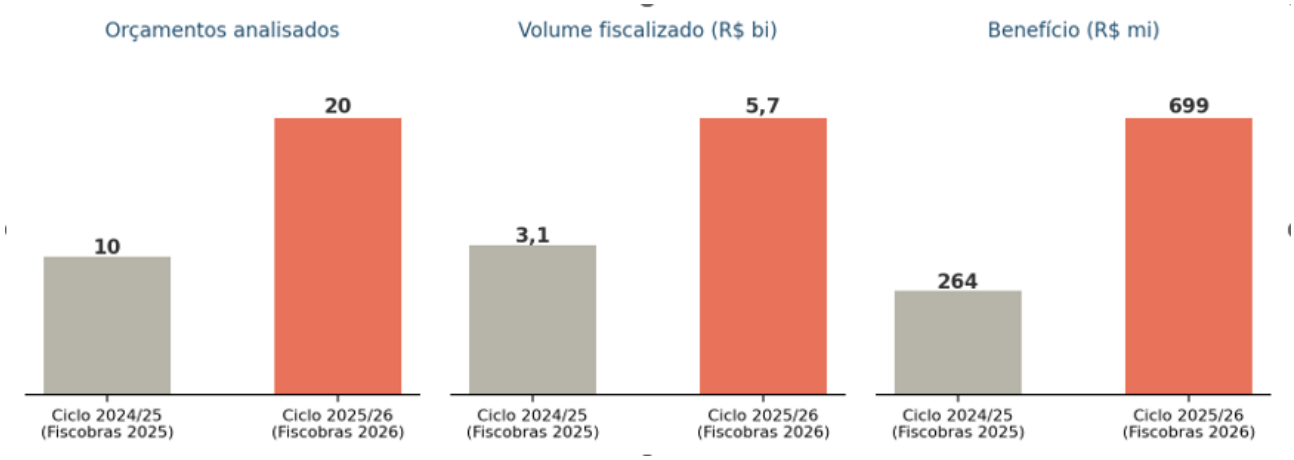
Fonte: Tabela 30 do Relatório de Fiscalização 19/2026.

279. Do benefício financeiro total esperado de R$ 698,8 milhões, aproximadamente R$ 351,9 milhões (50,4%) estão associados a registros apoiados em verificação assistida por IA em alguma etapa. Essa participação evidencia a relevância do método no apoio à conferência e ampliação da abrangência das análises,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81270214.

sem atribuir à IA a identificação exclusiva dos problemas e sem substituir o julgamento profissional dos auditores.

Gráfico 16 - Evolução entre os dois ciclos do acompanhamento contínuo.



Fonte: Relatórios de Fiscalização 224/2024 e 19/2026.

280. Em relação ao ciclo anterior, o trabalho dobrou o número de orçamentos analisados – passou de 10 editais para 20 editais –, ampliou em 85% o volume de recursos fiscalizados e mais que dobrou o benefício financeiro potencial (de R$ 264,0 milhões para R$ 698,8 milhões). Soma-se a isso o benefício da expectativa do controle: a atuação continuada sobre os orçamentos de referência do DNIT inibe a repetição das inconsistências identificadas nos dois ciclos em futuros editais.

Auditoria Contínua de Editais – Obras de Infraestrutura Urbana

Processo: TC 004.077/2026-1
Relator: Ministro Jorge Oliveira
Deliberação: Pendente de apreciação (deliberações anteriores relacionadas: Acórdãos 2.614/2024 e 2.761/2025, ambos do Plenário)

281. O TCU mantém ação de controle contínua sobre licitações de obras de infraestrutura urbana custeadas com recursos federais, com o objetivo de identificar e corrigir inconformidades em editais, projetos e orçamentos antes da abertura dos certames. Os resultados das duas primeiras rodadas foram apresentados nos relatórios consolidados do Fiscobras 2024 e 2025. Esta terceira rodada foi autorizada pelo Acórdão 2.761/2025-TCU-Plenário.

O que o TCU fiscalizou?

282. Nesta terceira rodada, a AudUrbana fiscalizou 21 objetos de diversas tipologias – pavimentação, drenagem, escolas, entre outras –, distribuídos por municípios das cinco regiões do país, analisando editais, orçamentos, projetos e memórias de cálculo. Os recursos são provenientes da União por meio de transferências voluntárias e, como novidade deste ciclo, de obras de execução direta com recursos descentralizados aos órgãos.

283. As transferências são identificadas por ferramentas de cruzamento de dados do Portal Transferegov e do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP). Os editais são submetidos a análises com auxílio de ferramentas de inteligência artificial para detecção de riscos de irregularidades. Além disso, de forma complementar, os auditores analisam manualmente os editais e projetos, a partir dos riscos identificados com o auxílio das ferramentas de inteligência artificial, examinando eventuais inconformidades que possam ser sanadas antes da abertura da fase de disputa dos certames.

284. Os 21 editais avaliados somam quase R$ 800 milhões, aumento de aproximadamente 75% em relação ao ciclo anterior.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81270214.

285. Os objetivos do trabalho permanecem os mesmos: fiscalizar de forma ágil, preventiva e contínua as licitações de obras de infraestrutura urbana custeadas com recursos federais, viabilizando aos jurisdicionados a correção de eventuais inconformidades, se possível, antes da abertura do certame. Este ciclo avançou no uso de inteligência artificial tanto para aprimorar as buscas quanto para a análise dos objetos selecionados, melhorando a avaliação de risco e identificando mais objetos com inconformidades do que nos ciclos anteriores.

O que o TCU encontrou?

286. Foram identificadas inconformidades como sobrepreços expressivos, especificações inadequadas de serviços e projetos deficientes. Como resultado, além dos benefícios financeiros potenciais (aproximadamente R$ 43 milhões), diversos certames com vícios foram suspensos, adiados ou cancelados para ajustes, em função da atuação da equipe de fiscalização.

Inovação: agentes de inteligência artificial (Faro AI)

287. O trabalho contou com o auxílio de um conjunto de agentes de inteligência artificial especializados na análise de projetos e orçamentos de engenharia atuando de forma orquestrada. O objetivo é ampliar a capacidade das equipes de examinar grandes volumes de documentos e aprofundar as análises técnicas realizadas durante as fiscalizações.

288. A iniciativa partiu de um auditor e foi posteriormente disponibilizada a toda a unidade técnica, com o nome de Faro AI.

289. Os primeiros resultados foram animadores. Em uma das fiscalizações, os agentes indicaram o risco de que um único item de serviço apresentasse sobrepreço de cerca de R$ 40 milhões. Após checagem pelos auditores da equipe, a irregularidade foi confirmada, um processo de representação foi autuado e a suspensão cautelar do certame foi determinada pelo Plenário da Corte.

290. A equipe no momento trabalha no aperfeiçoamento dos agentes especializados e na expansão da metodologia para outras tipologias de obras. Atualmente desenhada para atuar em pavimentação urbana, a ferramenta será expandida para o uso em contenção de encosta, corredores de ônibus e edificações, entre outras.

Benefícios esperados

291. Além do aumento da expectativa de controle por parte dos jurisdicionados, espera-se o aperfeiçoamento dos editais de licitação, dos projetos e dos orçamentos, reduzindo o risco de futuras obras inacabadas, e maior transparência dos certames, com a documentação completa das licitações disponível ao controle externo e aos cidadãos em plataformas públicas de consulta.

CONCLUSÃO

292. Em 2026, o plano anual de fiscalizações de obras públicas do Tribunal de Contas da União (Fiscobras) contemplou, além das tradicionais fiscalizações de conformidade de obras públicas em cumprimento à determinação da LDO: i) visão geral das obras públicas na LOA 2026 e no PLOA 2027; ii) a metodologia para priorização de obras relevantes paralisadas ou com baixo ritmo de execução, com aplicação-piloto no DNIT; iii) informações acerca de processos e temáticas relevantes na área de infraestrutura; e iv) controles digitais e inovadores.

293. O ciclo de 2026 marca, ainda, os trinta anos do Fiscobras. Desde 1997, foram mais de quatro mil auditorias, com o envolvimento de mais de mil auditores e mais de R$ 1 trilhão em dotações orçamentárias fiscalizadas, em valores corrigidos. A data foi celebrada no Seminário Controle, Investimentos e Futuro da Infraestrutura para o Cidadão, em 15 e 16 de setembro de 2026, com o lançamento do livro Fiscobras 30 Anos, o qual registra a memória e a evolução tecnológica e metodológica do programa.

294. Inicialmente, o capítulo II apresentou uma visão sobre as dotações orçamentárias relacionadas a obras e serviços de engenharia na LOA 2026 e no PLOA 2027. Constatou-se que o PLOA 2027 prevê investimentos da ordem de R$ 233,9 bilhões em obras públicas, um aumento aproximado de 9,8% em relação aos R$ 213 bilhões autorizados na LOA 2026. No PLOA 2027, cerca de 21,6% estão alocados no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, e cerca de 78,4% no Orçamento de Investimento das Estatais.

295. Não obstante esse aumento, os investimentos públicos em infraestrutura, quando considerado apenas o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, corresponderam a 0,28% do PIB projetado para 2026 (R$ 37,9 bilhões) e, na média dos exercícios de 2024 a 2026, a 0,32% do PIB. Para 2027, a relação prevista é de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81270214.

0,34%. Como o PLOA 2027 ainda não contempla as emendas parlamentares, esse percentual pode sofrer pequeno acréscimo quando da aprovação do projeto. O capítulo também evidenciou que a parcela ainda não paga das despesas empenhadas com obras é sistematicamente superior à das despesas gerais (65% contra 14% no exercício em curso) e que, nas obras custeadas por emendas parlamentares, essa proporção alcança 91%, sinalizando maior lentidão na execução financeira desses recursos.

296. Em seguida, o capítulo III tratou da consolidação das 24 fiscalizações realizadas com o objetivo de subsidiar o encaminhamento ao Congresso Nacional, até cinquenta e cinco dias contados do encaminhamento do Projeto de Lei Orçamentária para o exercício de 2027, da relação atualizada das obras e dos serviços com indícios de irregularidades graves, acompanhada das decisões, relatórios e votos que a fundamentam, consoante o art. 152, caput, inciso II, da Lei 15.321/2025 (LDO 2026). A dotação orçamentária abrangida pelas fiscalizações, considerada a LOA 2026, foi de aproximadamente R$ 4,37 bilhões, para um Volume de Recursos Fiscalizados de cerca de R$ 6,1 bilhões.

297. As 24 fiscalizações resultaram na detecção de indícios de irregularidades graves em **62,5% das obras auditadas** [percentual ajustado para compatibilizá-lo com a Tabela 12, após a reclassificação da obra da BR-040/RJ para SR], embora nenhuma delas tenha recebido classificação de Indício de Irregularidade Grave com Recomendação de Paralisação (IGP). A única obra com proposta de paralisação (pIGP) foi o Metrô de Teresina/PI, em razão de indícios de sobrepreço, cuja classificação ainda depende de manifestação do gestor e de deliberação do Tribunal, nos termos do art. 14 da Resolução-TCU 280/2016. Das 25 fiscalizações previamente aprovadas pelo Acórdão 721/2026-TCU-Plenário, apenas a prevista para a Usina Termonuclear Angra 3 não foi executada, pela ausência de decisão do Conselho Nacional de Política Energética sobre a continuidade do empreendimento.

298. O capítulo IV apresentou o principal avanço metodológico deste ciclo, que trata da identificação e priorização de obras relevantes paralisadas ou com baixo ritmo de execução. A metodologia foi construída de forma participativa, com 166 representantes do TCU, do Congresso Nacional, da Casa Civil, de ministérios setoriais e de autarquias, e estruturada em seis etapas e em uma matriz de decisão com seis eixos de avaliação. Autorizada pelo Acórdão 1.763/2026-TCU-Plenário, a aplicação-piloto no DNIT resultou na seleção de dez empreendimentos rodoviários prioritários, que passam a ser sinalizados ao Congresso Nacional por demandarem aporte de recursos para a sua conclusão. Com isso, o Fiscobras passa a informar ao Parlamento não apenas onde há indícios de irregularidades graves, mas também onde os recursos precisam chegar. A divisão de responsabilidades, contudo, permanece intacta: o Tribunal fornece a informação técnica e o Parlamento toma a decisão política.

299. O capítulo V, por sua vez, trouxe informações acerca de outros processos e temáticas relevantes de infraestrutura, em consonância com a alínea ‘e’ da proposta de encaminhamento acolhida pelo Acórdão 721/2026-TCU-Plenário, que autorizou a inclusão, no Relatório Consolidador do Fiscobras 2026, de seção específica com informações acerca de outros trabalhos estruturantes relacionados a obras públicas realizados no período de setembro de 2025 a agosto de 2026.

300. Os achados desse capítulo sinalizam desafios persistentes em diversas frentes da infraestrutura nacional. O Painel de Obras Paralisadas registrava, em 2026, 4.215 obras paralisadas em uma carteira ativa de 22.414 empreendimentos, com Educação e Saúde respondendo por mais de 78% desse estoque. As obras paralisadas somam R$ 16,2 bilhões em investimentos previstos, dos quais R$ 8 bilhões já foram pagos sem que o serviço correspondente chegasse à população. A mudança do critério de classificação promovida pela Portaria SEGES/MGI 10.874/2025 reduziu o quantitativo registrado, mas não o cenário real, e as medidas estruturantes determinadas pelo Acórdão 2.134/2023-TCU-Plenário permanecem sem cumprimento.

301. Para ajudar a reverter esse quadro, o Pacto Nacional pela Retomada de Obras da Educação Básica e Profissionalizante e da Saúde (Lei 14.719/2023) mobilizou 3.784 manifestações de interesse de estados e municípios, a partir de um diagnóstico de 5.642 obras paralisadas ou inacabadas vinculadas ao FNDE, com potencial de criação de mais de 525 mil vagas escolares e investimentos estimados em R$ 3,25 bilhões. O acompanhamento pelo TCU, em rede com os demais órgãos de controle e com o apoio da Força-Tarefa Cidadã Obras, elevou o Índice de Cobertura de Fiscalização de 36% para 53% das obras abrangidas pelo Pacto. Em complemento, o acompanhamento inédito para prevenção de paralisação de obras identificou, como causa sistêmica, o atraso recorrente nos repasses federais do Ministério das Cidades.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81270214.

302. Na fiscalização das transferências especiais (‘emendas Pix’) destinadas a obras, os onze processos já apreciados pelo Plenário, que abrangem R$ 97,5 milhões, revelaram 43 achados, dos quais cerca de 65% relacionados ao comprometimento da transparência e da rastreabilidade dos recursos, em especial a ausência de relatórios de gestão e de planos de trabalho no Transferegov.br, em desacordo com a IN-TCU 93/2024 e com a decisão do STF na ADPF 854. No saneamento básico, a criação do Indicador de Maturidade Institucional sobre Saneamento (IMIS) permitirá ao Tribunal monitorar continuamente a capacidade dos municípios de alcançar as metas de universalização do Marco Legal. Na Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, o Acórdão 1.781/2026-TCU-Plenário alertou o MIDR e a Casa Civil sobre a grave fragilidade de governança decorrente da inoperância do Conpdec.

303. No setor de energia, a indefinição sobre Angra 3 consumiu cerca de R$ 2,5 bilhões da Eletronuclear entre 2024 e meados de 2026 e já repercute sobre a INB e sobre a *holding* ENBPar, com risco de necessidade de aportes do Tesouro Nacional; propôs-se determinar ao Ministério de Minas e Energia (MME) que atualize e disponibilize toda a documentação necessária e suficiente para a decisão do CNPE e que o Conselho, de posse dessa documentação, decida sobre a continuidade ou o abandono programado das obras de Angra 3. Na implantação do Reator Multipropósito Brasileiro, a auditoria apontou riscos decorrentes da insuficiência e da imprevisibilidade dos recursos e sobrepreço de R$ 677,7 mil em aditivos contratuais. Na Petrobras, o acompanhamento da RNEST afastou os indícios iniciais de irregularidade, mas evidenciou riscos relevantes na execução contratual; a auditoria das plataformas P-84 e P-85 resultou em recomendação sobre a modelagem das multas de conteúdo local; e a auditoria do FPSO Almirante Tamandaré apontou a ausência de matriz de riscos nos contratos de afretamento e operação.

304. Nas políticas de transporte, o TCU constatou o baixo grau de maturidade da política hidroviária, com apenas três dos mais de cinquenta empreendimentos previstos concluídos até 2020; no Programa Transporte Rodoviário, a carteira de 84 contratos de construção, com R$ 21 bilhões, exigiria R$ 7,95 bilhões em 2026 contra uma média de investimento de R$ 2,21 bilhões por ano, enquanto a manutenção recebeu 45% da necessidade técnica estimada; e, no Pnatrans, os 37.150 óbitos no trânsito registrados em 2024, em trajetória de crescimento, indicam que o país não se encontra em rota compatível com a meta de redução de 50% até 2030.

305. Por fim, o capítulo VI, intitulado Controles Digitais e Inovadores, demonstra o avanço do TCU na utilização de tecnologia para a fiscalização preventiva de obras. O acompanhamento contínuo de editais do DNIT examinou 20 orçamentos de referência, que somam R$ 5,72 bilhões, com apoio do Sistema de Análise de Orçamentos (SAO) e de um sistema de verificação assistida por inteligência artificial generativa, resultando em benefício financeiro esperado de R$ 698,8 milhões, dos quais R$ 173,0 milhões já efetivados em editais republicados; aproximadamente 50% desse valor está associado a registros apoiados em verificação assistida por IA, sempre com validação humana. Em relação ao ciclo anterior, o trabalho dobrou o número de orçamentos analisados e mais que dobrou o benefício financeiro.

306. A inovação também se manifestou na terceira rodada da auditoria contínua de editais de obras de infraestrutura urbana, que examinou 21 editais, no valor de quase R$ 800 milhões, com benefícios financeiros potenciais de aproximadamente R$ 43 milhões e a suspensão, o adiamento ou o cancelamento de certames com vícios. Os agentes de inteligência artificial Faro AI, desenvolvidos na própria unidade técnica, indicaram, em um dos casos, sobrepreço de cerca de R$ 40 milhões em um único item de serviço, confirmado pelos auditores e objeto de suspensão cautelar pelo Plenário.

307. Em nome do aprimoramento contínuo, orientado pelo Plenário nas sucessivas sessões de julgamento dos relatórios consolidados, o projeto de aperfeiçoamento da lógica do Fiscobras, anunciado no ciclo anterior, foi concretizado com a metodologia de priorização descrita no capítulo IV. Os próximos passos são a publicação e o monitoramento dos empreendimentos selecionados, a incorporação da metodologia aos ciclos anuais do Fiscobras, com a elaboração periódica de listas de empreendimentos prioritários para informação ao Congresso Nacional, e a sua expansão a outras áreas da infraestrutura pública, como saneamento, saúde, educação, recursos hídricos e mobilidade urbana.

308. Feitas essas considerações, encontram-se finalizados os trabalhos desenvolvidos em cumprimento aos arts. 31 e 32 da Resolução-TCU 280, de 15/6/2016, e ao disposto no art. 152, caput, inciso II, da Lei 15.321/2025 (LDO 2026).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81270214.

309. Para efeito de apresentação ao Congresso Nacional, será encaminhado o acórdão proferido, juntamente com Relatório e Voto, bem como material impresso e mídia digital com o conteúdo listado no Apêndice B.

310. Por fim, cabe avaliar a manutenção do sigilo dos autos, nos termos do art. 6º-A da Resolução-TCU 259/2014. Considerando a conclusão deste plano de fiscalização de obras, a publicidade como preceito geral e o sigilo como exceção, conforme dispõe o art. 3º, inciso I, da Lei 12.527/2011, propõe-se o levantamento do sigilo dos autos, mantendo-se o sigilo de algumas de suas peças, conforme justificativas a seguir. Ainda que o plano final de fiscalizações tenha sido concluído, a seleção das obras a serem fiscalizadas contempla uma relação mais ampla de possíveis objetos de controle e critérios de seleção, cuja divulgação pode comprometer atividades de inteligência e futuras fiscalizações do Tribunal. Dessa forma, propõe-se manter o sigilo das peças 2, 7, 8, 9, 10, 11, 12 e do processo apensado (TC 005.039/2026-6), no grau reservado, pelo prazo de 5 (cinco) anos, com base no art. 8º, § 3º, inciso I, art. 9º, inciso VIII e § 2º, inciso I, da Resolução-TCU 294/2018, c/c o art. 4º, inciso III, art. 23, inciso VIII, e art. 24, § 1º, inciso III, da Lei 12.527/2011.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

311. Ante o exposto, submetemos os presentes autos à consideração superior, para posterior envio ao Ministro-Relator Jhonatan de Jesus, com as seguintes propostas de encaminhamento:

a) autorizar a retirada da obra constante na Tabela 11 da relação de objetos auditados no âmbito do Fiscobras 2026;
b) autorizar a remessa à Presidência do Congresso Nacional e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO) das informações constantes do Apêndice B, em mídia digital, atualizadas até a sessão plenária de 14/10/2026, bem como do Acórdão a ser proferido, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentarem;
c) autorizar a remessa à Presidência do Congresso Nacional e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO), da lista de obras relevantes com risco de persistência do baixo ritmo de execução por insuficiência de recursos constante do Apêndice D;
d) encaminhar cópia do Relatório, Voto e Acórdão a ser prolatado nos presentes autos à Presidência do Congresso Nacional e à CMO;
e) levantar o sigilo dos autos, com fundamento no art. 6º-A da Resolução-TCU 259/2014, com exceção das peças 2, 7, 8, 9, 10, 11, 12 e do processo apensado (TC 005.039/2026-6), cujo sigilo deve ser classificado no grau reservado, pelo prazo de 5 (cinco) anos, com base no art. 8º, § 3º, inciso I, art. 9º, inciso VIII e § 2º, inciso I, da Resolução-TCU 294/2018, c/c o art. 4º, inciso III, art. 23, inciso VIII, e art. 24, § 1º, inciso III, da Lei 12.527/2011;
f) após expedidas as comunicações, arquivar os presentes autos, em consonância com o comando do art. 169, inciso V, do Regimento Interno, visto que cumpriu o objetivo para o qual foi constituído.

[...]

APÊNDICE A – LISTA DE OBRAS FISCALIZADAS NO ÂMBITO DO FISCOBRAS 2026

Tabela 18 - Relação das 24 fiscalizações selecionadas no âmbito do Fiscobras 2026

UF	Empreendimento	Processo
AM	Construção do Lote C - BR-319/AM - Edital 326/2025 - DNIT	021.117/2025-0
AM	Contratação Integrada do Porto Manaus Moderna	018.745/2025-3
BA	Construção da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (Fiol) - Caetité/BA - Barreiras/BA - EF-334 - no estado da Bahia (Lote 6F)	005.152/2026-7
BA	Ferrovia de Integração Oeste Leste (FIOL II) - Lote 5FC	018.589/2025-1
BA	Construção da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (Fiol) - Caetité/BA - Barreiras/BA - EF-334 - no estado da Bahia (Lote 5F)	001.733/2026-5
BA	Obras de construção do Hospital Regional de Jacobina/BA	006.841/2026-0
CE	Obras remanescentes da Barragem de Fronteiras - CE	001.351/2026-5
GO	Ponte Lago dos Tigres, Britânia/GO	007.300/2026-3
MA	Avenida Metropolitana em São Luís/MA	010.020/2026-8
MG	Obras de contenção de encostas e drenagem em Juiz de Fora/MG	010.076/2026-3
MT	Construção de Unidades Modulares - CREA/ES e IFMT	006.855/2026-1

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81270214.

UF	Empreendimento	Processo
PB	Obras na rodovia BR-230/PB, do km 2,00 ao km 13,38	011.863/2026-9
PE	Obras de engenharia do Lote SPS 04 - Ferrovia Transnordestina	023.021/2025-0
PI	Sistema Integrado de Drenagem na Bacia PE-31 de Teresina	010.496/2026-2
PI	Metrô de Teresina-PI	004.951/2026-3
RJ	Melhoramentos no Aeroporto Santos Dumont - RJ	005.421/2026-8
RJ	Modernização da Usina Nuclear Angra 1 / RJ	006.058/2026-4
RJ	Obras de construção da BR-040/RJ	023.204/2015-0
RN	Obras de Reconstrução na Praia de Ponta Negra, em Natal/RN	018.819/2025-7
RS	Obras para Conclusão da Barragem Arroio Taquarembó-RS	009.532/2026-9
RS	Contrato de execução das obras da BR 285/RS divisa RS/SC	005.899/2026-5
SP	Reator Multipropósito Brasileiro	011.624/2026-4
SP	Dragagem e Adequação da Navegabilidade no Porto de Santos (SP)	017.428/2025-4
TO	Construção da Ponte sobre o Rio Tocantins (Juscelino Kubitschek)	021.155/2025-9

Fonte: SecexInfra/NDInfra

[...]

APÊNDICE D – OBRAS RELEVANTES COM RISCO DE PERSISTÊNCIA DO BAIXO RITMO DE EXECUÇÃO POR INSUFICIÊNCIA DE RECURSOS

UF	BR	Empreendimento	Programa de Trabalho	Instrumento	Recursos faltantes
BA	BR-235	Travessia de Juazeiro	26.782.3106.14LV.2143 - ADEQUAÇÃO DE TRAVESSIA URBANA EM JUAZEIRO - NAS BRS 235/407/BA	05 00155/2023	R$ 19.855.963,50
SC	BR-470	Adequação de Trecho Rodoviário - Navegantes - Rio do Sul	26.782.3106.7530.0042 - ADEQUAÇÃO DE TRECHO RODOVIARIO - NAVEGANTES - RIO DO SUL - NA BR-470/SC	16 01093/2013	R$ 13.275.204,67
CE	BR-222	Duplicação Fortaleza - Pecém - Lote Único	26.782.3106.10L3.0023 - ADEQUAÇÃO DE TRECHO RODOVIÁRIO - CAUCAIA - ENTRONCAMENTO ACESSO AO PORTO DE PECÉM - NA BR-222/CE	03 00537/2015	R$ 5.223.000,35
RS	BR-116	BR-116/RS Tronco Norte	26.782.3106.7XI6.0043 - ADEQUAÇÃO DE TRECHO RODOVIÁRIO - PORTO ALEGRE - NOVO HAMBURGO - NA BR-116/RS	10 00821/2019	R$ 43.751.296,84
MS	BR-267	Acesso à ponte internacional em	26.782.3106.7XG6.0054 - ADEQUAÇÃO DE TRECHO	19 00758/2023	R$ 279.126.640,74

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81270214.

		Porto Murtinho	RODOVIÁRIO - BATAGUASSU - PORTO MURTINHO - NA BR-267/MS		
ES	BR-447	Acesso ao terminal portuário de Capuaba na BR-447/ES	26.782.3106.7U06.0032 - CONSTRUÇÃO DE ACESSO RODOVIÁRIO AO TERMINAL PORTUÁRIO DE CAPUABA - NA BR-447/ES	00 01061/2014	R$ 5.563.752,09
PA	BR-230	Ponte do Xingu	26.782.3106.161U.0015 - CONSTRUÇÃO DA PONTE SOBRE O RIO XINGU E ACESSOS - NA BR-230/PA	00 00011/2021	R$ 67.901.811,13
GO	BR-070	Remanescentes da BR-070/GO	26.782.3106.7XM3.0052 - ADEQUAÇÃO DE TRECHO RODOVIÁRIO - KM 65 - KM 187 - NA BR-070/GO	12 00350/2024	R$ 24.362.684,31
MG	BR-367	Implantação 367/MG	26.782.3106.13XG.0031 - CONSTRUÇÃO DE TRECHO RODOVIÁRIO - DIVISA BA/MG (SALTO DA DIVISA) - ENTRONCAMENTO MG-406 (ALMENARA) - NA BR-367/MG	00000403/2022	R$ 21.804.597,45
AM	BR-319	Remanescente do Lote 1C da BR-319	26.782.3106.1248.0013 - CONSTRUÇÃO DE TRECHO RODOVIÁRIO - MANAUS - DIVISA AM/RO - NA BR-319/AM	00 00563/2024	R$ 43.934.548,69
					R$ 524.799.499,77

“

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81270214.

VOTO

Apresento ao Plenário o relatório consolidado do Fiscobras 2026, elaborado em conjunto pela Secretaria de Controle Externo de Infraestrutura (SecexInfra) e pela Secretaria de Controle Externo de Energia e Comunicações (SecexEnergia), em cumprimento ao art. 152, inciso II, da Lei 15.321/2025 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2026 – LDO 2026) e aos arts. 30 a 32 da Resolução-TCU 280/2016. Trata-se da trigésima edição do plano anual de fiscalização de obras deste Tribunal.

2. Criado em 1997, o Fiscobras se consolidou como instrumento permanente de cooperação entre o Tribunal e o Congresso Nacional na apreciação do orçamento federal. O sucesso da colaboração nas últimas três décadas foi celebrado no Seminário Controle, Investimentos e Futuro da Infraestrutura para o Cidadão, realizado nos dias 15 e 16 de setembro de 2026, com o lançamento do livro Fiscobras 30 Anos.

3. No panorama orçamentário, a unidade técnica identificou, na Lei Orçamentária Anual de 2026, dotação de R$ 213 bilhões para ações relacionadas a obras e serviços de engenharia e, no Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2027, R$ 233,9 bilhões, sem as emendas parlamentares. Nos orçamentos fiscal e da seguridade social, as dotações para obras somaram R$ 37,9 bilhões em 2026, o equivalente a 0,28% do PIB projetado. Em 11/9/2026, data-base do levantamento, a parcela empenhada e ainda não paga das despesas com obras do exercício em curso, alcançava 65%, contra 14% das despesas em geral, e chegava a 91% nas obras custeadas por emendas parlamentares (peça 19, p. 9-15).

4. Quanto às fiscalizações exigidas pela LDO, o Acórdão 721/2026-TCU-Plenário, que revisou o plano aprovado pelo Acórdão 2.304/2025-TCU-Plenário, autorizou 25 fiscalizações neste ciclo. Foram executadas 24, por 4 unidades de auditoria especializada, abrangendo dotação orçamentária de cerca de R$ 4,37 bilhões e volume de recursos fiscalizados de aproximadamente R$ 6,1 bilhões.

5. Os alertas reiterados pelo Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves (COI) nos relatórios de 2025 sobre o subfinanciamento do setor nuclear reforçaram a autorização de três fiscalizações nessa temática dada pelo Acórdão 2.304/2025-TCU-Plenário (peça 2, p. 8).

6. No entanto, a auditoria prevista sobre a implantação da Usina Termonuclear Angra III não foi realizada porque o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) **ainda não** decidiu acerca da continuidade do empreendimento, razão pela qual acolho a proposta de excluí-la do rol dos objetos de fiscalização (peça 19, p. 20-23).

7. Nenhuma obra recebeu classificação de indício de irregularidade grave com recomendação de paralisação (IGP). A única **proposta de paralisação** (pIGP) — formulada pela Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana) — se refere ao Metrô de Teresina/PI em decorrência de indícios de sobrepreço e de duplicidade de itens orçamentários, tendo aquela unidade estimado potencial prejuízo ao erário de R$ 40.720.494,85; a classificação dessa obra como IGP, contudo, depende de confirmação pelo Tribunal no âmbito do TC 004.951/2026-3, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, nos termos do art. 150, § 1º, inciso IV, c/c o § 7º, da LDO 2026.

8. No conjunto, foram apontados indícios de irregularidade grave em 15 obras — 1 classificada como pIGP e 14 como indício de irregularidade grave sem recomendação de paralisação (IGC); outras 8 apresentaram apenas falhas ou impropriedades e 1 ficou sem ressalvas (SR). As fiscalizações registraram, ao todo, 98 achados (peça 19, p. 24-25).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81270215.

9. Segundo informado pela SecexInfra, a obra classificada como SR é a construção da Nova Subida da Serra de Petrópolis, na BR-040/RJ. O Acórdão 2.439/2025-TCU-Plenário havia determinado o arquivamento dos autos do TC 023.204/2015-0 por perda de objeto do monitoramento da classificação de IGP em razão do encerramento do contrato de concessão com a Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora-Rio (Concer) e da assunção do trecho por nova concessionária. A Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) manteve, no entanto, o empreendimento no Anexo VI da Lei Orçamentária de 2026. Posteriormente, mediante despacho de 10/9/2026, o relator daquele processo, também Sua Excelência, o Ministro Walton Alencar Rodrigues, reafirmou o arquivamento dos autos e registrou que, segundo as informações prestadas pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), não há risco concreto de desembolso de recursos públicos em favor da antiga concessionária em decorrência das parcelas examinadas naqueles autos. O despacho e essas informações foram encaminhados à CMO pelo Aviso 895/2026-GP/TCU (peças 689 e 690 do TC 023.204/2015-0).

10. Acolho a classificação da obra como "sem ressalvas", o que permite levar à referida comissão legislativa, no consolidado, a atualização das informações exigida pela LDO. Registro, contudo, que essa classificação reflete o arquivamento dos autos do monitoramento e não representa juízo de regularidade sobre as ocorrências apontadas. Como bem consignado no despacho de Sua Excelência, a análise dos documentos supervenientes não constituiu novo julgamento de IGP nem reabriu o mérito da deliberação anterior. A apuração de responsabilidades e o ressarcimento do dano ao erário deverão prosseguir nas instâncias competentes, inclusive no processo de apuração de haveres e deveres, consoante destacado no voto condutor do Acórdão 2.439/2025-TCU-Plenário.

11. Quanto à aplicação de recursos federais em ativos concedidos de infraestrutura rodoviária sem o correspondente reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão, tema acompanhado pelo COI, o Tribunal autuou três representações neste ano (peça 19, p. 27).

12. No TC 005.148/2026-0, o Acórdão 675/2026-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, referendou determinação cautelar para o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) se abster de celebrar o contrato decorrente da Concorrência Eletrônica 480/2024, relativa à construção da nova ponte da BR-153, situada na divisa entre os estados de Goiás e de Minas Gerais; no julgamento de mérito que deu origem ao Acórdão 2.776/2026-TCU-Plenário, da mesma relatoria, a representação foi considerada procedente e a cautelar tornada definitiva, com determinação para a autarquia proceder à revogação do certame correspondente.

13. No TC 016.497/2026-0, o Acórdão 2.219/2026-TCU-Plenário, por mim relatado, referendou determinação cautelar para o DNIT suspender a Concorrência Eletrônica 241/2026-12, concernente à execução das obras do Contorno Sudeste/Nordeste de Goiânia/GO (BR-153/GO); a matéria ainda não foi apreciada relativamente ao mérito.

14. Já no TC 016.499/2026-3, o Acórdão 2.657/2026-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Augusto Nardes, referendou determinação cautelar para o DNIT suspender a Concorrência Eletrônica 90238/2026, atinente à execução de obras e de serviços de engenharia de melhoramentos e pavimentação nas marginais da Rodovia BR-364/RO, no município de Pimenta Bueno/RO; igualmente neste caso, a matéria está pendente de apreciação de mérito.

15. Importante destacar que este ciclo inaugura um novo produto do Fiscobras. Além de informar onde há indícios de irregularidades graves, o Tribunal passa a sinalizar ao Parlamento obras relevantes cuja conclusão dependa de recursos financeiros. A metodologia — construída com a participação de representantes do TCU, do Congresso Nacional, do Poder Executivo e de outros órgãos — foi aprovada pelo Acórdão 1.763/2026-TCU-Plenário e, posteriormente, atualizada pelo Acórdão 2.833/2026-TCU-Plenário, ambos de minha relatoria, tendo este último apreciado a aplicação piloto no DNIT (peça 19, p. 27-29).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81270215.

16. O mérito dessa metodologia está em oferecer critérios objetivos, transparentes e replicáveis para subsidiar a decisão sobre onde priorizar o aporte de recursos, reduzindo a margem para escolhas casuísticas. Construída entre outubro de 2025 e março de 2026, com 166 participantes, a metodologia organiza a seleção em 6 etapas — pré-seleção, consulta aos executores, validação, seleção final, publicação e monitoramento — e adota, como núcleo, matriz de decisão com base em 6 eixos de avaliação — impedimentos à retomada da obra; qualidade e maturidade do empreendimento; aderência ao planejamento governamental; nível de impacto; execução físico-financeira e viabilidade de retomada; e interesse ou capacidade do executor.

17. Na aplicação piloto, os empreendimentos da carteira do DNIT que dependiam de recursos para sua conclusão foram ordenados pela pontuação obtida na matriz, e, sobre esse ordenamento, foram aplicados filtros sucessivos de materialidade mínima de R$ 1 milhão, de no máximo um empreendimento por unidade da Federação e de dois por região, com vistas a assegurar representatividade territorial; a relação foi validada com a área técnica da autarquia. O resultado são dez empreendimentos rodoviários prioritários, distribuídos por dez estados das cinco regiões do país (peça 19, p. 28-30, e relatório do Acórdão 2.833/2026-TCU-Plenário).

18. Deixar de destinar recursos adicionais a essas obras traz custos concretos. Como registrei no voto condutor do Acórdão 2.833/2026-TCU-Plenário, as obras do DNIT, em regra, não chegam a ser paralisadas por falta de recursos, mas passam a ser executadas em ritmo reduzido. Em seis dos dez empreendimentos selecionados, o prazo de execução atual já supera o dobro do previsto no edital; nos demais, a execução financeira está aquém da inicialmente prevista. Em todos, os recursos comprometidos na data-base da análise não cobriam o saldo contratual remanescente. Sem novo aporte, o baixo ritmo tende a persistir, com risco de deterioração dos serviços já executados e de custos de remobilização e de recuperação antes da retomada do ritmo adequado, além do adiamento dos benefícios que justificaram o investimento.

19. Daí a importância da lista para o Congresso Nacional e para a sociedade: o ganho é converter investimentos públicos já realizados em benefícios efetivos. Em grande parte dos casos, segundo a SecexInfra, são obras que já receberam volume expressivo de recursos e demandam montantes relativamente reduzidos para entregar à população as travessias urbanas, os acessos portuários e de fronteira, as pontes e os trechos rodoviários.

20. A metodologia passará a integrar os ciclos anuais do Fiscobras, com possibilidade de aplicação a outros setores, como saneamento, saúde e educação. O acompanhamento das obras selecionadas, autorizado pelo referido acórdão, permitirá aferir os efeitos da priorização.

21. Desse modo, o relatório consolidado deste ciclo do Fiscobras é composto, em caráter informativo e na forma de apêndice, da relação dos dez empreendimentos selecionados, sob o título "Obras relevantes com risco de persistência do baixo ritmo de execução por insuficiência de recursos". Os valores constantes do relatório ainda correspondem aos apurados em instrução do TC 021.161/2025-9, sem a atualização prevista no subitem 9.2.1 do Acórdão 2.833/2026-TCU-Plenário, e a relação não traz o registro previsto em seu subitem 9.2.2. Por isso, antes do encaminhamento das informações aos destinatários, a SecexInfra deverá atualizar os valores, com indicação da data-base e das fontes, e fazer constar da relação esse registro, prevalecendo os valores atualizados sobre os constantes da Tabela 13 e do Apêndice D da peça 19. Ressalto que a inclusão de empreendimentos na lista não representa validação prévia, certificação de regularidade ou juízo sobre a sua gestão. O Tribunal fornece a informação técnica, e a decisão sobre a alocação dos recursos permanece com o Congresso Nacional.

22. Há, ainda, a necessidade de corrigir inexatidão material no subitem 9.2 do Acórdão 721/2026-TCU-Plenário, que autorizou a inclusão, no relatório consolidado, de seção sobre outros trabalhos estruturantes "*realizados no período de **agosto** de 2025 a **setembro** de 2026*". A proposta da unidade técnica, reproduzida no relatório que fundamentou aquela deliberação, indicava o

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81270215.

período de **setembro** de 2025 a **agosto** de 2026. Esse período — que considero correto — coincide com o ciclo Fiscobras definido no art. 2º, inciso II, da Resolução-TCU 280/2016 e com o cronograma aprovado no subitem 9.1 do mesmo acórdão, sendo que o voto condutor não registra motivo para adotar intervalo diverso; proponho, assim, a retificação pontual daquela deliberação.

23. Além das fiscalizações exigidas pela LDO, o relatório reúne, com fundamento no art. 31, inciso VI, da Resolução-TCU 280/2016 e no subitem 9.2 do Acórdão 721/2026-TCU-Plenário, outros trabalhos do Tribunal relacionados ao setor de infraestrutura. Essa seção vai além do registro de achados pontuais em contratos. Ao reunir auditorias operacionais, levantamentos e acompanhamentos sobre políticas públicas e grandes empreendimentos, esta Corte oferece ao Congresso Nacional diagnóstico mais abrangente e estruturante do setor, capaz de revelar as causas que se repetem por trás da paralisação, do atraso e da baixa efetividade dos investimentos. Os trabalhos deste ciclo apontam, em setores distintos, problemas comuns: recursos insuficientes ou dispersos diante do tamanho das carteiras de empreendimentos; fragilidades de governança e de coordenação entre os órgãos responsáveis; lacunas nas informações que deveriam orientar o planejamento e o gasto; e indefinições decisórias que geram custos relevantes. Esse diagnóstico qualifica a definição de prioridades e a alocação de recursos pelo Parlamento.

24. Entre os trabalhos, destaco os relativos às obras paralisadas. Segundo o diagnóstico da AudUrbana no TC 037.127/2023-3, pendente de apreciação, o Painel de Obras Paralisadas registrava, em 2026, 4.215 obras paralisadas, de uma carteira ativa de 22.414 empreendimentos; as paralisadas somavam R$ 16,2 bilhões em investimentos previstos, dos quais R$ 8 bilhões já haviam sido desembolsados. No acompanhamento do Pacto Nacional pela Retomada de Obras e de Serviços de Engenharia Destinados à Educação Básica e Profissionalizante e à Saúde, objeto do Acórdão 1.766/2026-TCU-Plenário, de minha relatoria, a atuação em rede com os demais órgãos de controle e o apoio da Força-Tarefa Cidadã Obras elevaram o índice de cobertura de fiscalização de 36% para 53% das obras abrangidas. Ademais, no acompanhamento para prevenção de paralisação de obras, também pendente de julgamento, a unidade técnica apontou como causa sistêmica o atraso nos repasses federais do Ministério das Cidades (peça 19, p. 31-37).

25. Quanto às transferências especiais destinadas a obras, as fiscalizações do Plano Especial de Auditoria aprovado pelo Acórdão 158/2026-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, revelaram 43 achados em 11 processos, cerca de 65% desses apontamentos relacionados à transparência e à rastreabilidade dos recursos, em especial à ausência de relatórios de gestão e de planos de trabalho no Transferegov.br (peça 19, p. 38-40).

26. No saneamento básico, a AudUrbana examinou, no TC 018.305/2025-3, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira, também pendente de apreciação, a implementação do Novo Marco Legal do Saneamento Básico (Lei 14.026/2020). O marco fixou metas de universalização até 2033, em contexto no qual quase 33 milhões de pessoas não têm acesso à água tratada e quase 90 milhões não contam com coleta de esgoto. Segundo a unidade, o caráter indutor das condicionantes de acesso a recursos federais previstas no art. 50 da Lei 11.445/2007 foi enfraquecido pelas sucessivas prorrogações de prazo e pela fragilidade da metodologia de verificação adotada.

27. Além disso, de forma inovadora, a equipe da unidade construiu o Indicador de Maturidade Institucional sobre Saneamento (IMIS), que atribui nota a cada município brasileiro nas dimensões de regularidade da prestação, regionalização, regulação e investimentos. O indicador revelou, entre outros pontos, as seguintes conclusões: cerca de 38% dos municípios não têm plano de saneamento; a prestação regionalizada não ocorre em cerca de 84% das localidades para água e em 90% para esgoto; mais de mil municípios não têm entidade reguladora designada; e os investimentos médios por habitante alcançaram apenas 72% do necessário em água e 58% em esgoto. A equipe identificou, ainda, obras de saneamento apoiadas com recursos da União que estão paralisadas ou com dificuldades de evolução justamente nos municípios de menor maturidade institucional, tendo vislumbrado

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81270215.

oportunidade de o Tribunal firmar Compromisso Cidadão com o Ministério das Cidades para enfrentar os entraves à sua conclusão (peça 19, p. 41-43).

28. Na Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, o levantamento realizado no TC 001.085/2026-3, de relatoria do Ministro Augusto Nardes, para compor o Relatório de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo (RePP) 2026, apontou que a política ainda enfrenta obstáculos estruturais à transição de um modelo predominantemente reativo para uma gestão preventiva de riscos, apesar de avanços normativos recentes, como o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil 2025–2035. Entre esses obstáculos, destaca-se o quadro de pessoal da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil inferior a um terço da necessidade estimada pelo próprio órgão e também fragilidades na identificação, na avaliação e na divulgação dos riscos. Pelo Acórdão 1.781/2026-TCU-Plenário, esta Corte alertou o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional e a Casa Civil da Presidência da República para o fato de que a inoperância do Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil representa grave fragilidade de governança, a elevar o risco de descoordenação em ações essenciais de prevenção e enfrentamento de desastres (peça 19, p. 43-44).

29. Já no setor de energia, a Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica) examinou, no TC 023.368/2025-0, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, os efeitos da falta de decisão do CNPE sobre a continuidade de Angra 3. Segundo a unidade especializada, a indefinição consumiu cerca de R$ 2,5 bilhões da Eletronuclear entre 2024 e meados de 2026, com repercussão sobre as Indústrias Nucleares do Brasil (INB) e sobre a *holding* Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional (ENBPar). A unidade propôs medidas voltadas a que o CNPE delibere sobre o empreendimento. Até a conclusão do relatório consolidado do Fiscobras 2026 pela SecexInfra e pela SecexEnergia, aquele processo não havia sido apreciado (peça 19, p. 45-48).

30. No setor de petróleo, a Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo), por sua vez, contribuiu com três trabalhos sobre grandes investimentos da Petrobras.

31. No acompanhamento da conclusão e revitalização das unidades de refino da Refinaria Abreu e Lima (RNEST), objeto do TC 033.801/2023-1, de minha relatoria, o Acórdão 976/2026-TCU-Plenário registrou que os esclarecimentos apresentados afastaram os indícios iniciais de irregularidade. Reconheceu, porém, que subsistem riscos relevantes na execução contratual, especialmente quanto ao fornecimento de bens críticos, à alocação de riscos e ao uso de instrumentos negociais em ambiente de baixa competição, razão pela qual autorizou novo acompanhamento da implantação do Trem 2.

32. Na auditoria sobre a contratação das plataformas P-84 e P-85, destinadas aos Campos de Atapu e Sépia (TC 006.116/2025-6, de relatoria do Ministro Antonio Anastasia), o Acórdão 1.382/2026-TCU-Plenário recomendou à companhia que, em futuras contratações, seja a modelagem das multas por descumprimento das obrigações de conteúdo local precedida de estudos técnicos que considerem as especificidades de cada projeto e os impactos sobre a competitividade do certame.

33. Por fim, na auditoria sobre a execução dos contratos de afretamento e de operação do FPSO Almirante Tamandaré, no Campo de Búzios (TC 020.348/2025-8, de minha relatoria), pendente de julgamento, a unidade técnica apontou a ausência de matriz de riscos nos contratos, lacuna que pode gerar litígios com a contratada e risco de interrupção dos serviços (peça 19, p. 50-53).

34. Também merece registro a auditoria operacional sobre a política de desenvolvimento do setor hidroviário (TC 011.152/2025-7, de relatoria do Ministro Bruno Dantas). O trabalho evidenciou a subutilização crônica de modal com cerca de 63 mil quilômetros de rios potencialmente navegáveis, dos quais apenas 20 mil são utilizados comercialmente. A maioria dos empreendimentos hidroviários previstos nos planos setoriais da última década não foi concluída. A auditoria atribuiu esse quadro não à falta de potencial físico, mas à existência de fragilidades institucionais, como a extinção de instâncias de coordenação sem sucessoras, as lacunas de planejamento intermodal, as deficiências de informação

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81270215.

sobre o transporte de passageiros e os entraves no licenciamento socioambiental. Identificou, ainda, instalações portuárias públicas de pequeno porte na Bacia Amazônica com patologias estruturais de risco crítico, utilizadas por populações ribeirinhas. Pelo Acórdão 1.497/2026-Plenário, o Tribunal recomendou, entre outras medidas, que o Ministério de Portos e Aeroportos avalie propor à Casa Civil a instituição de instância colegiada permanente de coordenação do setor e a institucionalização da política hidroviária em instrumento normativo próprio, e que o ministério e o DNIT instituam metodologia técnica de priorização de investimentos nessas instalações (peça 19, p. 53-56).

35. Os controles digitais, de seu turno, ganharam escala neste ciclo. No acompanhamento contínuo de editais do DNIT, pendente de apreciação por este Tribunal, a Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação) examinou 20 orçamentos de referência, que somam R$ 5,72 bilhões, com apoio de verificação assistida por inteligência artificial, e estimou benefício financeiro de R$ 698,8 milhões, dos quais R$ 173 milhões já efetivados em editais republicados. Na auditoria contínua de editais de infraestrutura urbana, conduzida pela AudUrbana e pendente de apreciação, foram analisados 21 editais, que somam cerca de R$ 800 milhões, com benefícios potenciais de aproximadamente R$ 43 milhões. Em todos os casos, os apontamentos indicados pelas ferramentas foram validados pelos auditores antes de formalizados (peça 19, p. 64-68).

36. Em suma, acolho, com ajustes pontuais, as seguintes propostas: a) enviar as informações consolidadas à Presidência do Congresso Nacional e à CMO; b) excluir a implantação da Usina Termonuclear Angra III do rol dos objetos de fiscalização; e c) levantar o sigilo dos autos, mantida a restrição de acesso às peças 2 e 7 a 12 e ao processo apensado, que contêm a relação mais ampla de possíveis objetos de controle e os critérios de seleção, cuja divulgação poderia comprometer futuras fiscalizações.

37. Adicionalmente, corrijo inexatidão material contida no subitem 9.2 do Acórdão 721/2026-TCU-Plenário e registro que a SecexInfra deverá ajustar o Apêndice D da peça 19 com vistas a atender aos subitens 9.2, 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão 2.833/2026-TCU-Plenário.

38. Antes de encerrar, cumprimento as equipes da SecexInfra e da SecexEnergia pela qualidade técnica e pela dedicação na condução do Fiscobras 2026.

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 21 de outubro de 2026.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81270215.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO



FISCOBRAS 2025



AUDITORIA DE CONFORMIDADE

Edital de dragagem do canal de acesso ao Porto de Santos

TC 017.428/2025-4
Relator: Walton Alencar Rodrigues

SecexInfra
AudPortoFerrovia

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO

TC n. 017.428/2025-4 **Fiscalização n.** 194/2025

Relator: Walton Alencar Rodrigues

DA FISCALIZAÇÃO

Modalidade: Conformidade

Ato originário: Despacho de 21/08/2025 do Min. Walton Alencar Rodrigues (TC 016.556/2025-9)

Objeto da fiscalização: Edital de dragagem do canal de acesso ao Porto de Santos

Funcional programática:

26.784.3105.162Y.3908/2025 - DRAGAGEM DE APROFUNDAMENTO DE CANAL DO PORTO DE SANTOS (SP) - NO MUNICÍPIO DE SANTOS - SP

Tipo da Obra: Dragagem e Derrocamento

Período abrangido pela fiscalização: De 23/07/2025 a 17/10/2025

DO ÓRGÃO/ENTIDADE FISCALIZADO

Órgãos/entidades fiscalizados: Autoridade Portuaria de Santos S.a e Ministério de Portos e Aeroportos

Vinculação TCU (unidade técnica): Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária

Responsáveis pelo órgão/entidade:

nome: Anderson Pomini
cargo: Presidente da Autoridade Portuária de Santos
período: A partir de 20/04/2023

nome: SILVIO SERAFIM COSTA FILHO
cargo: Ministro de Portos e Aeroportos
período: A partir de 13/09/2023

Outros responsáveis: vide peça: “Rol de responsáveis”

Resumo

Trata-se de Auditoria de Conformidade executada no âmbito do Fiscobras 2026, realizada junto à Autoridade Portuária de Santos S.A. (APS) e ao Ministério de Portos e Aeroportos (MPor), no período de 1º/9/2025 a 31/10/2025, em atendimento ao Despacho constante da peça 3 do TC 016.556/2025-9, sob relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues.

A fiscalização teve por objetivo examinar o edital da obra de dragagem de aprofundamento e manutenção do canal de acesso ao Porto de Santos, formalizado pelo Edital nº 51/2025, estruturado sob o regime de contratação integrada previsto na Lei nº 13.303/2016. O empreendimento possui elevada importância logística e econômica, uma vez que o aprofundamento para 16 metros DHN busca ampliar a capacidade operacional do maior porto da América Latina, permitir a recepção de embarcações de maior porte e reforçar a competitividade do comércio exterior brasileiro.

A partir do objetivo do trabalho, formularam-se as questões adiante indicadas:

a) Questão 1: A obra de dragagem de aprofundamento e manutenção do canal de acesso do Porto de Santos foi planejada de modo compatível com a iniciativa do Governo Federal de realizar a concessão do mesmo canal, de modo a evitar sobreposição de investimentos, conflitos de competência, riscos de descontinuidade contratual e prejuízos à economicidade e à eficiência da gestão portuária?

b) Questão 2: A adoção do regime de contratação integrada é adequada?

c) Questão 3: O edital e seus anexos são regulares e suficientes para a licitação?

d) Questão 4: Há anteprojeto adequado para a licitação da obra?

e) Questão 5: A previsão orçamentária para a execução da obra é adequada?

f) Questão 6: O orçamento da obra encontra-se devidamente detalhado (planilha de quantitativos e preços unitários) e acompanhado das composições de todos os custos unitários?

g) Questão 7: Os preços dos serviços definidos no orçamento da obra são compatíveis com os valores de referência/mercado?

h) Questão 8: A matriz de risco do contrato está adequada?

Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280/2010, alterada pela Portaria-TCU 168/2011), e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex 26/2009). Nenhuma restrição foi imposta aos exames realizados durante a auditoria. O sistema Fiscalis foi utilizado no presente trabalho, o que facilitou a implementação das diretrizes definidas nos Padrões de Auditoria de Conformidade.

Para responder às questões de auditoria da matriz de planejamento, utilizaram-se as seguintes técnicas de auditoria: análise documental; confronto de informações e documentos; pesquisa em sistemas informatizados; comparação com a legislação, jurisprudência do TCU e doutrina; e inspeção física dos empreendimentos.

Considerando a magnitude do empreendimento, cujo valor estimado atinge R$ 712.257.955,73, e sua relevância estratégica para a infraestrutura portuária nacional, a fiscalização concentrou-se em verificar se os estudos técnicos, o anteprojeto, as exigências do edital, o orçamento, a matriz de riscos e a coordenação institucional estavam adequadamente estruturados para assegurar a boa aplicação dos recursos públicos.

O trabalho abrangeu, ainda, a análise das interações técnicas e institucionais entre a APS e o Ministério de Portos e Aeroportos (MPor), dada a existência de estudos governamentais em curso para a futura concessão do canal de acesso, cujo cronograma e escopo possuem interfaces diretas com a dragagem ora em questão.

Os procedimentos indicaram, de forma geral, que os documentos técnicos que fundamentam o edital apresentam nível satisfatório de detalhamento e atendem aos requisitos centrais da contratação integrada, embora haja oportunidades relevantes de aperfeiçoamento. Verificou-se que a matriz de riscos necessita de ajustes para refletir adequadamente os eventos críticos associados à dragagem e ao licenciamento ambiental.

Ademais, identificou-se fragilidade na coordenação entre a APS e o MPor para compatibilização dos cronogramas da obra de dragagem e da futura concessão do canal de acesso, o que representa risco de sobreposição de investimentos e perda de eficiência no uso dos recursos públicos.

O volume total de recursos envolvidos, associado ao impacto logístico e socioeconômico do Porto de Santos, reforça a importância de aperfeiçoar a governança da contratação e fortalecer a articulação institucional. Entre os benefícios potenciais decorrentes do tratamento das irregularidades e fragilidades apontadas, destacam-se a redução de riscos contratuais, o aumento da competitividade, a prevenção de sobrecustos, a racionalização de investimentos públicos e a maior segurança jurídica para o desenvolvimento do empreendimento.

Concluiu-se que, embora o edital e seus anexos apresentem fundamentação técnica suficiente para permitir o prosseguimento da licitação, são necessárias medidas de aperfeiçoamento para mitigar riscos materiais e assegurar que as etapas subsequentes da contratação integrada sejam conduzidas com maior grau de segurança, eficiência e coordenação institucional. A proposta de encaminhamento inclui recomendações voltadas ao reforço dos mecanismos de gestão de riscos, com destaque para a melhoria da matriz de riscos contratual, bem como recomendações de aperfeiçoamento acerca da escolha do regime de contratação integrada.

Sumário

I. Apresentação 6
I.1. Importância socioeconômica 6
II. Introdução 7
II.1. Deliberação que originou o trabalho 7
II.2. Visão geral do objeto 7
II.3. Objetivo e questões de auditoria 9
II.4. Metodologia utilizada 9
II.5. Limitações inerentes à auditoria 10
II.6. Volume de recursos fiscalizados 10
II.7. Benefícios estimados da fiscalização 10
II.8. Dispensa da remessa de relatório de fiscalização para comentários dos gestores 10
III. Achados de auditoria 10
IV. Conclusão 13
V. Proposta de encaminhamento 14
APÊNDICE A - Dados da obra 16
APÊNDICE B - Achados reclassificados após a conclusão da fiscalização 18
APÊNDICE C - Despachos 19
ANEXO A - Deliberações 21

I. Apresentação

1. Trata-se de auditoria de conformidade realizada no âmbito do Fiscobras 2026, com o objetivo de avaliar a regularidade e a adequação do planejamento e da execução da obra de dragagem de aprofundamento e manutenção do canal de acesso ao Porto de Santos, conduzida pela Autoridade Portuária de Santos S.A. (APS) por meio do Edital 51/2025.

2. A fiscalização contemplou, adicionalmente, a análise das interfaces institucionais e técnicas entre a APS e o Ministério de Portos e Aeroportos (MPor), considerando que o Governo Federal conduz, em paralelo, estudos voltados à futura concessão do canal de acesso — empreendimento que poderá impactar diretamente o objeto contratado pela APS e cuja coordenação interinstitucional é essencial para evitar sobreposição de esforços e otimizar o uso dos recursos públicos.

3. O empreendimento, de grande vulto e alta relevância estratégica para a infraestrutura nacional, adota o regime de contratação integrada, previsto na Lei nº 13.303/2016, incluindo a elaboração dos projetos básico e executivo, o licenciamento ambiental e a execução dos serviços de dragagem propriamente ditos, com prazo global de cinco anos, dos quais cerca de dois se destinarão às etapas de planejamento e de licenciamento ambiental.

4. Com prazo global de cinco anos, dos quais cerca de dois se destinam às etapas de planejamento e licenciamento, a intervenção visa ampliar a profundidade do canal para 16 metros, garantindo o acesso seguro de embarcações de maior porte, o aumento da competitividade do comércio exterior brasileiro e a geração de expressivos benefícios econômicos e logísticos para o país.

5. A atuação do Tribunal de Contas da União nesse contexto busca assegurar que os vultosos recursos públicos empregados na dragagem do Porto de Santos sejam aplicados de forma regular, eficiente e orientada à geração de valor público, contribuindo para que os benefícios prometidos pelo empreendimento se traduzam em ganhos efetivos para o cidadão brasileiro e para o fortalecimento da infraestrutura portuária nacional.

I.1. Importância socioeconômica

6. O Porto de Santos é o maior e mais importante complexo portuário da América Latina, respondendo por cerca de 30% da corrente de comércio exterior brasileiro e movimentando mais de 160 milhões de toneladas anuais de cargas diversas — incluindo contêineres, granéis sólidos, granéis líquidos e veículos.

7. Sua área de influência direta abrange os principais polos produtivos do país, especialmente os estados de São Paulo, Minas Gerais, Mato Grosso e Goiás, além de servir como principal saída logística para produtos agrícolas, industriais e minerais.

8. O canal de acesso desempenha papel essencial na competitividade e segurança operacional do porto, permitindo o tráfego de navios de grande calado e o escoamento eficiente das exportações brasileiras.

9. A manutenção e o aprofundamento desse canal são indispensáveis para que o porto continue apto a receber embarcações de maior porte - tendência consolidada no transporte marítimo internacional - e para evitar a perda de cargas para portos concorrentes, tanto nacionais quanto estrangeiros.

10. Além do impacto direto sobre o comércio exterior e a arrecadação fiscal, a dragagem tem reflexos significativos sobre o emprego, a arrecadação regional, a logística de transporte terrestre e ferroviário, e sobre as cadeias produtivas dependentes da exportação, reforçando a importância do empreendimento para o desenvolvimento socioeconômico nacional e a eficiência do sistema portuário brasileiro.

II. Introdução

II.1. Deliberação que originou o trabalho

11. Em cumprimento ao Despacho de 21/08/2025 do Ministro Walton Alencar Rodrigues (TC 016.556/2025-9), realizou-se auditoria na Autoridade Portuária de Santos S.A. (APS) e no Ministério de Portos e Aeroportos (MPor), no período de 01/09/2025 a 31/10/2025.

12. As razões que motivaram esta auditoria foram o grande vulto do empreendimento, cujo montante pode atingir R$ 712.257.955,73, o elevado impacto socioeconômico e logístico do Porto de Santos, a complexidade técnica da intervenção e a necessidade de se induzir uma melhor coordenação interinstitucional, particularmente entre a APS e o MPor, para evitar sobreposição de investimentos no âmbito da futura concessão do canal de acesso e garantir a continuidade dos serviços portuários.

13. O empreendimento adota o regime de contratação integrada, previsto no art. 42 da Lei 13.303/2016, o qual exige justificativa técnica e econômica que demonstre a inviabilidade de definição prévia de soluções completas pela Administração.

14. Assim, a auditoria buscou examinar se a escolha desse regime foi devidamente motivada e se as condições estabelecidas asseguram o equilíbrio entre flexibilidade ao contratado e controle pela APS, de modo a garantir eficiência, economicidade e mitigação de riscos na execução da obra. Além disso, busca-se induzir a efetividade na aplicação dos recursos públicos e a geração de valor para a sociedade.

15. Ao avaliar a regularidade, a economicidade e a coordenação das ações relacionadas à dragagem de aprofundamento do canal do Porto de Santos, o TCU contribui para assegurar que investimentos dessa magnitude resultem em benefícios concretos aos usuários da auditoria — principalmente, o cidadão brasileiro — por meio do fortalecimento da infraestrutura logística nacional, da ampliação da competitividade do comércio exterior e da promoção do desenvolvimento econômico sustentável.

II.2. Visão geral do objeto

16. O objeto da licitação em análise consiste na contratação integrada, nos termos da Lei 13.303/2016, abrangendo:

- elaboração dos projetos básico e executivo da dragagem de aprofundamento e manutenção;
- obtenção das licenças ambientais necessárias à execução das obras;
- Execução física das dragagens, com a utilização de dragas autotransportadoras de cisterna (TSHD) e de sucção e recalque (CSD);
- serviços de batimetria, monitoramento ambiental e acompanhamento técnico; e
- manutenção do novo gabarito de 16 metros DHN, pelo período de dois anos após o aprofundamento.

17. O contrato terá vigência de 60 meses, sendo os dois primeiros anos destinados prioritariamente às etapas de licenciamento ambiental e elaboração dos projetos. O Termo de Referência divide o canal em sete trechos operacionais (1A, 1B, 1C, 1D, 2, 3 e 4), compreendendo a área entre a Barra de Santos e o Cais do Valongo.

18. A Figura 1 ilustra o traçado geral do canal de acesso e suas subdivisões operacionais, conforme extraído do Termo de Referência da APS.

Figura 1 – Canal de Acesso e Trechos Operacionais



Fonte: Termo de Referência – APS, 2025

19. O aprofundamento para -16 m DHN é considerado essencial para permitir a operação de embarcações de maior calado, reduzir o custo marginal por tonelada movimentada e ampliar a competitividade do complexo portuário, em consonância com as projeções do Plano de Desenvolvimento e Zoneamento (PDZ) e com os estudos conduzidos pelo BNDES no âmbito do processo de desestatização.

20. A dragagem de aprofundamento representa, portanto, um marco de modernização na infraestrutura logística nacional. Sua execução permitirá ganhos de escala na movimentação de contêineres, maior previsibilidade nas janelas de atracação e redução de custos operacionais por tonelada transportada.

21. O Instituto Nacional de Pesquisas Hidroviárias (INPH), por meio do Relatório nº 013/2024, elaborou o Anteprojeto de Dragagem de Aprofundamento do Canal de Acesso Aquaviário do Complexo Portuário de Santos – SP.

22. O projeto prevê, ainda, a destinação controlada dos sedimentos dragados em áreas oceânicas licenciadas (“bota-fora”) e o cumprimento de programa de monitoramento ambiental e hidrossedimentológico.

23. A execução do projeto impõe desafios técnicos significativos, especialmente em relação à caracterização dos sedimentos e ao gerenciamento dos volumes a serem removidos — estimados em mais de sete milhões de metros cúbicos. O controle de turbidez, a definição das áreas de despejo e a mitigação de impactos sobre a biota marinha são etapas críticas, que demandam monitoramento contínuo e aplicação de tecnologias de alta precisão.

24. A importância do projeto transcende o caráter operacional, pois representa o maior investimento público recente no sistema portuário nacional, com potencial para preparar o Porto de Santos para a nova fase de concessão do canal de acesso, prevista para ocorrer após a conclusão das etapas iniciais de dragagem e licenciamento.

25. A obra de dragagem está sujeita a um conjunto de legislações e normativos, incluindo:

- Lei nº 12.815/2013 (Lei dos Portos), que regula a exploração de portos e instalações portuárias no Brasil, bem como o Programa Nacional de Dragagem Portuária e Hidroviária;
- Decreto nº 8.033/2013, que regulamenta a Lei dos Portos;
- Resoluções da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), que estabelecem normas para a gestão portuária;
- Normas ambientais aplicáveis, como a Resolução CONAMA nº 454/2012, que trata do gerenciamento de resíduos de dragagem;
- NORMAM 11 da DPC.

II.3. Objetivo e questões de auditoria

26. A presente auditoria teve por objetivo fiscalizar o edital de contratação de empresa ou consórcio para realizar a dragagem do canal de acesso ao Porto de Santos.

27. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

a) Questão 1: A obra de dragagem de aprofundamento e manutenção do canal de acesso do Porto de Santos foi planejada de modo compatível com a iniciativa do Governo Federal de realizar a concessão do mesmo canal, de modo a evitar sobreposição de investimentos, conflitos de competência, riscos de descontinuidade contratual e prejuízos à economicidade e à eficiência da gestão portuária?

b) Questão 2: A adoção do regime de contratação integrada é adequada?

c) Questão 3: O edital e seus anexos são regulares e suficientes para a licitação?

d) Questão 4: Há anteprojeto adequado para a licitação da obra?

e) Questão 5: A previsão orçamentária para a execução da obra é adequada?

f) Questão 6: O orçamento da obra encontra-se devidamente detalhado (planilha de quantitativos e preços unitários) e acompanhado das composições de todos os custos unitários?

g) Questão 7: Os preços dos serviços definidos no orçamento da obra são compatíveis com os valores de referência/mercado?

h) Questão 8: A matriz de risco do contrato está adequada?

II.4. Metodologia utilizada

28. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280, de 8 de dezembro de 2010, alterada pela Portaria-TCU 168 de 30 de junho de 2011) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex 26, de 19 de outubro de 2009).

29. Além disso, a presente fiscalização fez uso dos sistemas Fiscalis e e-TCU, os quais facilitaram a implementação das diretrizes traçadas nos Padrões de Auditoria de Conformidade.

30. Para responder às questões de auditoria da matriz de planejamento e verificar a ocorrência de achados, utilizaram-se as seguintes técnicas de auditoria: análise documental; confronto de informações e documentos; pesquisa em sistemas informatizados; pesquisas em sistemas oficiais de referência de preços de mercado de obras de engenharia; comparação do orçamento previsto no edital com as citadas referências de preços; e, ainda, comparação dos documentos relacionados aos contratos com a legislação, jurisprudência do TCU e doutrina.

II.5. Limitações inerentes à auditoria

31. Tendo em vista a quantidade e a complexidade dos documentos que balizaram a licitação, bem como o elevado número de questões e procedimentos de auditoria, a amplitude das análises teve que ser adequada ao tempo disponível para a conclusão dos trabalhos.

II.6. Volume de recursos fiscalizados

32. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$ 712.257.955,73. Esse valor corresponde aos custos estimados para todas as etapas do empreendimento, que abrange a confecção do EIA/RIMA e dos projetos básico e executivo, a dragagem de aprofundamento do canal de acesso ao porto e dos acessos aos berços de atracação e manutenção das mesmas áreas acrescidas dos próprios berços.

II.7. Benefícios estimados da fiscalização

33. Entre os benefícios potenciais estimados desta fiscalização pode-se mencionar a possibilidade de aperfeiçoamento, pela APS, do acervo documental que delineia a realização dos procedimentos licitatórios, a exemplo da motivação da escolha do regime de execução e do detalhamento da matriz de riscos. Também foi induzida criação de canal de comunicação contínuo entre a APS e o MPor, de forma a se mitigarem riscos de conflitos institucionais e sobreposição de serviços quando for concretizada a concessão do canal de acesso ao Porto de Santos/SP.

II.8. Dispensa da remessa de relatório de fiscalização para comentários dos gestores

34. Considerando que a presente fiscalização **não evidenciou irregularidades formais ou materiais**, mas apenas oportunidades de melhoria, bem como tendo em vista as interações mantidas com a Autoridade Portuária de Santos (APS) e o Ministério de Portos e Aeroportos (MPor), entende-se configurada hipótese de dispensa da remessa do relatório para comentários, nos termos da Parte V do Anexo Único da Portaria-Segecex nº 9/2020.

35. Tal dispensa justifica-se em virtude de as circunstâncias do processo permitirem antecipar a proposta de encaminhamento sem risco de prejuízo ao contraditório, juntamente com o fato de que, no curso dos trabalhos, foram obtidas informações e posicionamentos suficientes dos gestores, equivalentes àqueles que seriam apresentados em eventuais comentários formais, não havendo, dessa forma, benefício adicional na dilação temporal que decorre do envio para manifestações dos jurisdicionados.

III. Achados de auditoria

36. A aplicação dos procedimentos de cada questão de auditoria sobre o Edital 51/2025 e seus anexos - em especial o Termo de Referência, a matriz de riscos e as planilhas orçamentárias - **não evidenciou irregularidades formais ou materiais.**

37. Observou-se, contudo, que determinados aspectos poderiam ser aperfeiçoados para reforçar a transparência, a rastreabilidade e a segurança jurídica do processo licitatório e da futura execução contratual. As oportunidades de melhoria apontadas a seguir não comprometem a regularidade do certame, mas representam boas práticas de governança e planejamento contratual, especialmente relevantes diante da complexidade técnica e institucional do empreendimento.

III.1. Regime de Contratação Integrada

38. A adoção do regime de contratação integrada mostra-se adequada e juridicamente amparada no art. 42, inciso VI da Lei 13.303/2016, considerando a complexidade técnica do objeto e a possibilidade de diferentes metodologias de execução da dragagem, particularmente a manutenção nas áreas dos berços de atracação e a remoção de interferentes, conjugada à necessidade de elaboração dos projetos básico e executivo e ao licenciamento ambiental.

39. Ainda assim, identificam-se oportunidades de aprimoramento na fundamentação administrativa da escolha, voltadas a reforçar a transparência e a rastreabilidade do processo decisório. Recomenda-se que, em futuros certames, a APS explicite de forma comparativa as razões pelas quais o regime integrado se mostra mais vantajoso do que outras modalidades possíveis - como a empreitada por preço global ou a contratação semi-integrada. Essa análise comparativa, devidamente registrada, facilitaria a demonstração da vantajosidade e da proporcionalidade da opção adotada, fortalecendo o controle social e a consistência técnica da decisão.

40. Além disso, poderia ter sido incluída, na motivação, avaliação prévia dos impactos financeiros da transferência integral de riscos ao contratado, uma vez que essa característica pode elevar os valores estimados das propostas. A quantificação antecipada desses efeitos contribuiria para a transparência e robustez da decisão administrativa, servindo como referência para futuras contratações de natureza similar e fortalecendo as práticas de governança em projetos complexos.

41. Assim, conclui-se que a justificativa técnica da APS é suficiente e compatível com a legislação, mas poderia ser aperfeiçoada mediante maior detalhamento comparativo e econômico, de modo a fortalecer a análise de adequabilidade e a robustez do processo de decisão.

42. Tendo em vista as oportunidades de aperfeiçoamento, recomendar-se-á à APS que, em futuras licitações de natureza similar, aprimore a fundamentação da escolha do regime de contratação integrada, por meio da elaboração de estudo comparativo que explicite as razões técnicas e econômicas que justifiquem a adoção do regime em detrimento de outras modalidades possíveis - como a empreitada por preço global ou a contratação semi-integrada -, apresentando análise de vantajosidade, proporcionalidade e custo-benefício, bem como a quantificação prévia dos impactos financeiros decorrentes da transferência integral de riscos à contratada.

III.2. Matriz de Riscos

43. Embora a Matriz de Riscos do Edital 51/2025 atenda aos requisitos formais do art. 42, inciso X da Lei 13.303/2016 e distribua de forma equilibrada as principais responsabilidades contratuais, identificam-se oportunidades de aperfeiçoamento que poderiam reforçar a segurança jurídica e a previsibilidade na execução do contrato.

44. Em primeiro lugar, seria recomendável explicitar na matriz os possíveis impactos da futura concessão do canal de acesso ao Porto de Santos, bem como os mecanismos de transição entre contratos. Apesar de já existir cláusula de rescisão por solicitação do Governo Federal (item 30 da matriz), com indenização apenas pelos serviços executados, a inclusão desse evento no documento - com detalhamento sobre obrigações, indenizações e continuidade operacional - proporcionaria maior clareza e mitigaria riscos de controvérsia no momento da transferência de responsabilidades.

45. Adicionalmente, sugere-se prever com maior clareza o compartilhamento de riscos relativos ao licenciamento ambiental, especialmente em situações em que atrasos decorram de fatores alheios à contratada, como demora na emissão de licenças ou na análise do cumprimento de condicionantes por parte de órgãos ambientais. A ausência de tal previsão pode gerar disputas sobre a responsabilidade por prorrogações de prazo e reequilíbrios contratuais.

46. Por fim, a matriz poderia contemplar de forma mais explícita os riscos de natureza institucional e de coordenação interorganizacional, especialmente aqueles associados à interação entre a APS, o Ministério de Portos e Aeroportos e outros entes envolvidos no planejamento e gestão do canal.

Tal aprimoramento reforçaria o alinhamento entre políticas públicas e execução contratual, prevenindo sobreposições e assegurando a continuidade do serviço portuário.

47. Em síntese, a matriz é adequada em sua estrutura e conteúdo, mas poderia ser aperfeiçoada para refletir integralmente o ambiente institucional e regulatório em que o contrato está inserido, contribuindo para maior segurança, eficiência e estabilidade na gestão contratual.

48. Desse modo, será recomendado à APS que, em futuras licitações de natureza similar, aprimore a matriz de riscos dos editais e contratos futuros, mediante (i) inclusão explícita de eventuais riscos institucionais e de coordenação interorganizacional, a exemplo daqueles relacionados a interações com o Ministério de Portos e Aeroportos (MPor) e outros entes envolvidos no planejamento e gestão do canal de acesso; (ii) previsão detalhada de mecanismos de transição contratual, a fim de mitigar riscos de sobreposição entre contratos; (iii) e definição mais clara das responsabilidades e do compartilhamento de riscos relacionados ao licenciamento ambiental, incluindo hipóteses de atrasos por causas alheias à contratada, como demora na emissão de licenças ou no cumprimento de condicionantes pelos órgãos ambientais.

III.3 Baixa coordenação interinstitucional entre a APS e o MPor

49. Durante o levantamento de cenários capazes de impactar a execução da obra, verificou-se uma possível insuficiência de integração entre a APS e o MPor, uma vez que o ministério também noticiou estar desenvolvendo estudos para a licitação da concessão do canal de acesso do Porto de Santos, com a previsão de ocorrer em 2026.

50. Foram feitos questionamentos para avaliar o seu impacto na presente licitação e como as interações entre a Autoridade Portuária e o Ministério poderiam resultar na duplicação de esforços, litígios judiciais e impactos negativos na execução contratual da dragagem em contratação.

51. Dessa forma, identificaram-se fragilidades estruturais nos mecanismos de planejamento governamental e baixa integração entre a APS e o Ministério dos Portos, especialmente no tocante à compatibilização dos cronogramas da dragagem de aprofundamento e da futura concessão do canal de acesso.

52. Essa assimetria de informações e ausência de mecanismos formais de alinhamento pode favorecer a ocorrência de sobreposição de investimentos, retrabalhos ou decisões setoriais descoordenadas, impactando a eficiência e a racionalidade do gasto público.

53. Com efeito, a situação observada revela inconsistências em relação às diretrizes de planejamento e coordenação estabelecidas, especialmente, no Decreto nº 9.203/2017, que instituiu a política de governança da administração pública federal. Nesse diapasão, o inciso IV do art. 4º do decreto em questão preconiza que órgãos e entidades devem articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, de modo a gerar, preservar e entregar valor público.

54. De forma complementar, é importante destacar que a atual estrutura de interação, com base nos questionamentos e respostas obtidos tanto da APS quanto do MPor, não assegura plenamente o exercício da supervisão ministerial prevista nos arts. 19, 20, 25 e 26 do Decreto Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, que, desde a sua publicação, atribuem ao Ministério a responsabilidade de promover a coerência entre as entidades vinculadas, acompanhar custos globais de programas setoriais e prevenir iniciativas que possam resultar em esforços duplicados em uma mesma área geográfica (art. 9º, parágrafo único).

55. Nesse contexto, conclui-se que existe oportunidade de fortalecer a governança interinstitucional, mediante aprimoramento dos mecanismos de coordenação, alinhamento de cronogramas e estabelecimento de instrumentos formais de articulação entre a APS e o MPor, de modo a assegurar maior sinergia na condução de projetos estratégicos e mitigar riscos de sobreposição de

investimentos públicos no setor portuário. Por esse motivo, serão propostas recomendações aos órgãos em questão para que adotem mecanismos formais e permanentes de coordenação, com vistas a assegurar e aprimorar a cooperação interinstitucional.

IV. Conclusão

56. Trata-se de auditoria de conformidade realizada no âmbito do Fiscobras 2026, com o objetivo de avaliar a regularidade e a adequação do planejamento e da execução da obra de dragagem de aprofundamento e manutenção do canal de acesso ao Porto de Santos, conduzida pela Autoridade Portuária de Santos S.A. (APS), no âmbito do Edital 51/2025.

57. A fiscalização também abrangeu as interações institucionais e técnicas entre a APS e o Ministério de Portos e Aeroportos (MPor), tendo em vista que o Governo Federal conduz, em paralelo, estudos para a futura concessão do canal de acesso, empreendimento que poderá impactar diretamente o objeto contratado pela APS.

58. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

i) Questão 1: A obra de dragagem de aprofundamento e manutenção do canal de acesso do Porto de Santos foi planejada de modo compatível com a iniciativa do Governo Federal de realizar a concessão do mesmo canal, de modo a evitar sobreposição de investimentos, conflitos de competência, riscos de descontinuidade contratual e prejuízos à economicidade e à eficiência da gestão portuária?

j) Questão 2: A adoção do regime de contratação integrada é adequada?

k) Questão 3: O edital e seus anexos são regulares e suficientes para a licitação?

l) Questão 4: Há anteprojeto adequado para a licitação da obra?

m) Questão 5: A previsão orçamentária para a execução da obra é adequada?

n) Questão 6: O orçamento da obra encontra-se devidamente detalhado (planilha de quantitativos e preços unitários) e acompanhado das composições de todos os custos unitários?

o) Questão 7: Os preços dos serviços definidos no orçamento da obra são compatíveis com os valores de referência/mercado?

p) Questão 8: A matriz de risco do contrato está adequada?

59. A aplicação dos procedimentos de cada questão de auditoria sobre o Edital 51/2025 e seus anexos - em especial o Termo de Referência, a matriz de riscos e as planilhas orçamentárias - não evidenciou irregularidades formais ou materiais. Observou-se, contudo, que determinados aspectos poderiam ser aperfeiçoados para reforçar a transparência, a rastreabilidade e a segurança jurídica do processo licitatório e da futura execução contratual.

60. As oportunidades de melhoria identificadas não comprometem a regularidade do certame, mas representam boas práticas de governança e planejamento contratual, especialmente relevantes diante da complexidade técnica e institucional do empreendimento.

61. Com relação à escolha do regime da contratação integrada, concluiu-se que a justificativa técnica da APS é suficiente e compatível com a legislação, mas poderia ser aperfeiçoada mediante maior detalhamento comparativo e econômico, de modo a fortalecer a análise de adequabilidade e a robustez do processo de decisão.

62. No que tange à Matriz de Riscos do Edital 51/2025, ela é adequada em sua estrutura e conteúdo, mas poderia ser aperfeiçoada para refletir integralmente o ambiente institucional e regulatório em que o contrato está inserido, contribuindo para maior segurança, eficiência e estabilidade na gestão contratual.

63. Oportuno destacar que 7 licitantes interessados participaram do certame licitatório, que ocorreu em 26/09/2025.

64. Entre os benefícios potenciais estimados desta fiscalização pode-se mencionar a possibilidade de aperfeiçoamento, pela APS, do acervo documental que delineia a realização dos procedimentos licitatórios, a exemplo da motivação da escolha do regime de execução e do detalhamento da matriz de riscos. Também foi induzida criação de canal de comunicação contínuo entre a APS e o MPor, de forma a se mitigarem riscos de conflitos institucionais e sobreposição de serviços quando for concretizada a concessão do canal de acesso ao Porto de Santos/SP.

65. Por fim, a proposta de encaminhamento desde trabalho contemplará recomendações à Autoridade Portuária de Santos S.A.

V. Proposta de encaminhamento

66. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

66.1. Recomendar à Autoridade Portuária de Santos (APS), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020 e no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que em futuras licitações de natureza similar:

a) aprimore a fundamentação da escolha do regime de contratação integrada, por meio da elaboração de estudo comparativo que explicite as razões técnicas e econômicas que justifiquem a adoção do regime em detrimento de outras modalidades possíveis - como a empreitada por preço global ou a contratação semi-integrada -, apresentando análise de vantajosidade, proporcionalidade e custo-benefício, bem como a quantificação prévia dos impactos financeiros decorrentes da transferência integral de riscos à contratada; e

b) aprimore a matriz de riscos dos editais e contratos futuros, mediante (i) previsão detalhada de mecanismos de transição contratual, a fim de mitigar riscos de sobreposição entre contratos celebrados pela APS e outros celebrados diretamente pelo Ministério de Portos e Aeroportos (MPor); (ii) e definição mais clara das responsabilidades e do compartilhamento de riscos relacionados ao licenciamento ambiental, incluindo hipóteses de atrasos por causas alheias à contratada, como demora na emissão de licenças ou na análise do cumprimento de condicionantes pelos órgãos ambientais;

66.2. Recomendar à Autoridade Portuária de Santos (APS) e ao Ministério de Portos e Aeroportos (MPor), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020 e no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que:

a) adotem mecanismos formais e permanentes de coordenação, tais como comitês específicos, com reuniões periódicas com atas e cronogramas consolidados para assegurar o efetivo cumprimento dos princípios de planejamento e coordenação previstos no inciso IV do art. 4º do Decreto nº 9.203/2017, especialmente no que se refere à necessidade de harmonização das ações governamentais e de compatibilização dos planos e programas de governo envolvendo desestatizações no Porto de Santos.

66.3. Recomendar ao Ministério de Portos e Aeroportos (MPor), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020 e no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que:

a) aprimore a coordenação federativa e interinstitucional, instituindo mecanismos formais de articulação prévia entre as Autoridades Portuárias para que futuras concessões de infraestrutura portuária sejam planejadas de forma integrada, em conformidade com o art. 4º, inciso IV, do Decreto nº 9.203/2017, visando evitar a dispersão de esforços e a sobreposição de investimentos.

66.4. Informar a Autoridade Portuária de Santos S.A. e o Ministério de Portos e Aeroportos (MPor) do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.com.br/acordaos; e

66.5. Arquivar, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU, os presentes

autos.

Audportoferrovia, 31 de outubro de 2025.

APÊNDICE A - Dados da obra

1. Dados Cadastrais

Obra bloqueada na LOA deste ano: Não

1.1. Execução física, orçamentária e financeira

1.1.1. Execução física

Data de vistoria: 17/10/2025 **Percentual executado:** 0,0%
Data do início da obra: **Data prevista para conclusão:**
Situação na data da vistoria: Não iniciada
Descrição da execução realizada até a data da vistoria:
O empreendimento ainda não foi iniciado. A primeira etapa consistirá na elaboração do EIA/RIMA pela futura contratada.

Observações:

1.1.2. Execução orçamentária e financeira

Valor estimado para conclusão: R$ 0,00
Valor estimado global da obra: R$ 0,00
Data base da estimativa:

Observações:

1.2. Editais

Nº do edital: 51/2025
Objeto:
Edital de dragagem
UASG: **Modalidade de licitação:** Concorrência
Data da publicação: 22/07/2025 **Tipo de licitação ou critérios de julgamento:** n/a
Data da abertura da documentação: 26/09/2025 **Valor estimado:** R$ 712.257.984,00
Quantidade de propostas classificadas: 7

Observações:
Dragagem de aprofundamento do canal do Porto Organizado de Santos para a profundidade de projeto de 16,00m DHN, incluindo as etapas de licenciamento e projeto e manutenção do novo gabarito por 2 anos.

1.3. Histórico de fiscalizações

A classe da irregularidade listada é referente àquela vigente em 30 de novembro do ano da fiscalização.

	2022	2023	2024
Obra já fiscalizada pelo TCU (no âmbito do Fiscobras)?	Não	Não	Não
Foram observados indícios de irregularidades graves?	Não	Não	Não

2. Deliberações do TCU

A listagem poderá conter deliberações de processos já encerrados.

Processo de interesse (deliberações até a data de início da auditoria)

Processo	Deliberação	Data
005.788/2009-4	Despacho do Min. Aroldo Cedraz	08/07/2009
005.788/2009-4	AC-29-1/2010-PL	20/01/2010
007.337/2010-8	Despacho do Min. Aroldo Cedraz	10/08/2010
016.343/2010-7	AC-2044-30/2010-PL	18/08/2010
007.337/2010-8	Despacho do Min. Aroldo Cedraz	15/09/2010
016.343/2010-7	Despacho do Min. Benjamin Zymler	20/09/2010
016.343/2010-7	AC-2516-35/2010-PL	22/09/2010
016.343/2010-7	Despacho do Min. Benjamin Zymler	04/10/2010
007.337/2010-8	AC-2941-41/2010-PL	03/11/2010
016.343/2010-7	Despacho do Min. Benjamin Zymler	23/11/2010
016.343/2010-7	Despacho do Min. Benjamin Zymler	23/11/2010
007.337/2010-8	Despacho do Min. Aroldo Cedraz	07/12/2010
007.337/2010-8	Despacho do Min. Aroldo Cedraz	22/12/2010
007.337/2010-8	Despacho do Min. Aroldo Cedraz	12/01/2011
007.337/2010-8	Despacho do Min. Aroldo Cedraz	26/01/2011
007.337/2010-8	Despacho do Min. Aroldo Cedraz	04/02/2011
031.307/2010-8	AC-285-4/2011-PL	09/02/2011
031.307/2010-8	AC-1107-15/2011-PL	04/05/2011
016.343/2010-7	Despacho do Min. Ana Arraes	16/05/2012
016.343/2010-7	Despacho do Min. Aroldo Cedraz	31/10/2012
007.337/2010-8	AC-302-6/2013-PL	27/02/2013
016.343/2010-7	AC-2139-31/2013-PL	14/08/2013
031.307/2010-8	AC-3122-46/2013-PL	20/11/2013
015.644/2018-9	Despacho do Min. André de Carvalho	05/12/2018
015.644/2018-9	Despacho do Min. André de Carvalho	07/01/2019
015.644/2018-9	Despacho do Min. André de Carvalho	07/03/2020
015.644/2018-9	Despacho do Min. André de Carvalho	24/06/2020
015.644/2018-9	Despacho do Min. André de Carvalho	20/07/2020
015.644/2018-9	AC-4034-47/2020-PL	08/12/2020
015.644/2018-9	Despacho do Min. André de Carvalho	09/12/2020
015.644/2018-9	Despacho do Min. Bruno Dantas	21/01/2021
015.644/2018-9	Despacho do Min. Bruno Dantas	28/04/2021
015.644/2018-9	AC-1964-33/2021-PL	18/08/2021
015.644/2018-9	AC-543-9/2022-PL	16/03/2022
015.644/2018-9	AC-880-14/2022-PL	20/04/2022
015.644/2018-9	AC-1005-20/2023-PL	24/05/2023
015.644/2018-9	AC-1790-30/2025-PL	06/08/2025

Processo de interesse (deliberações após a data de início da auditoria)

Não há deliberações até a emissão desse relatório.

APÊNDICE B - Achados reclassificados após a conclusão da fiscalização

1. Achados desta fiscalização

1.1. Não há.

2. Achados de outras fiscalizações

2.1. Não há.

APÊNDICE C - Despachos

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
Unidade de Auditoria Especializada em
Infraestrutura Portuária e Ferroviária

Processo: 017.428/2025-4
Fiscalização: 194/2025
Objetivo: fiscalizar o edital de contratação de empresa ou consórcio para realizar a dragagem do canal de acesso ao Porto de Santos

DESPACHO

Manifesto-me de acordo com a proposta formulada pela equipe de fiscalização.

Em 8 de dezembro de 2025. Encaminhe-se ao secretário.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
Unidade de Auditoria Especializada em
Infraestrutura Portuária e Ferroviária

Processo: 017.428/2025-4
Fiscalização: 194/2025
Objetivo: fiscalizar o edital de contratação de empresa ou consórcio para realizar a dragagem do canal de acesso ao Porto de Santos

DESPACHO

A auditoria de conformidade não evidenciou irregularidades formais ou materiais, mas apenas oportunidades de melhoria, razão pela entende-se configurada hipótese de dispensa da remessa do relatório para comentários, nos termos da Parte V do Anexo Único da Portaria-Segecex nº 9/2020.

Manifesto-me de acordo com a proposta de encaminhamento formulada pela equipe de fiscalização, que contou com a anuência do Supervisor.

Em 12 de dezembro de 2025. Encaminhe-se ao Gabinete do Ministro Walton Alencar Rodrigues.

Carlos Rafael Menin Simões
Auditor-Chefe - Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária

ANEXO A - Deliberações

Processo: 017.428/2025-4
Natureza: Relatório de Auditoria
Órgão/Entidade: Autoridade Portuaria de Santos S.a, Ministério de Portos e Aeroportos
Responsável(eis): Anderson Pomini
Interessado(os): Não há.

DESPACHO

À Secretaria das Sessões, para designação de relator prevento, o E. Ministro Bruno Dantas, em razão de já ter atuado no processo conexo TC 024.321/2025-7.

Brasília, 30 de janeiro de 2026

(*Assinado eletronicamente*)

Walton Alencar Rodrigues
Relator

ACÓRDÃO Nº 688/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 017.428/2025-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Responsável: Anderson Pomini (193.906.128-88).
4. Unidades Jurisdicionadas: Autoridade Portuária de Santos S.A.; Ministério de Portos e Aeroportos.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria de conformidade sobre o edital da obra de dragagem de aprofundamento e manutenção do canal de acesso ao Porto de Santos (Fiscobras 2026),

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, por unanimidade diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. recomendar à Autoridade Portuária de Santos (APS), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020 e no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que em futuras licitações de natureza similar:

9.1.1. aprimore a fundamentação da escolha do regime de contratação integrada, por meio da elaboração de estudo comparativo que explicite as razões técnicas e econômicas que justifiquem a adoção do regime em detrimento de outras modalidades possíveis – como a empreitada por preço global ou a contratação semi-integrada;

9.1.2. aprimore a matriz de riscos dos editais e contratos futuros, mediante: (i) previsão detalhada de mecanismos de transição contratual, a fim de mitigar riscos de sobreposição entre contratos celebrados pela APS e outros firmados diretamente pelo Ministério de Portos e Aeroportos (MPor); e (ii) definição mais clara das responsabilidades e do compartilhamento de riscos relacionados ao licenciamento ambiental, incluindo hipóteses de atrasos por causas alheias à contratada, como demora na emissão de licenças ou na análise do cumprimento de condicionantes pelos órgãos ambientais;

9.2. recomendar à Autoridade Portuária de Santos (APS) e ao Ministério de Portos e Aeroportos (MPor), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020 e no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que adotem mecanismos formais e permanentes de coordenação, tais como comitês específicos, com reuniões periódicas com atas e cronogramas consolidados, para assegurar o efetivo cumprimento dos princípios de planejamento e coordenação previstos no inciso IV do art. 4º do Decreto 9.203/2017, especialmente no que se refere à necessidade de harmonização das ações governamentais e de compatibilização dos planos e programas de governo envolvendo desestatizações no Porto de Santos;

9.3. recomendar ao Ministério de Portos e Aeroportos (MPor), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020 e no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que aprimore a coordenação federativa e interinstitucional, instituindo mecanismos formais de articulação prévia entre as autoridades portuárias para que futuras concessões de infraestrutura portuária sejam planejadas de forma integrada, em conformidade com o art. 4º, inciso IV, do Decreto 9.203/2017, visando a evitar a dispersão de esforços e a sobreposição de investimentos; e

9.4. dar ciência desta decisão à Autoridade Portuária de Santos S.A. e ao Ministério de Portos e Aeroportos (MPor).

10. Ata n° 8/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 18/3/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0688-08/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Bruno Dantas (Relator), Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

VOTO

Trata-se de relatório de auditoria de conformidade, realizada no âmbito do Fiscobras 2026, com o objetivo de examinar a concepção do projeto e o edital da obra de dragagem de aprofundamento e manutenção do canal de acesso ao Porto de Santos (Edital 51/2025), estruturado sob o regime de contratação integrada previsto na Lei 13.303/2016.

2. O empreendimento fiscalizado possui valor estimado de R$ 712 milhões e elevada importância logística e econômica, uma vez que o aprofundamento do canal de acesso para dezesseis metros resultará no incremento da capacidade operacional do maior porto da América Latina, permitirá a navegação de embarcações de maior porte e reforçará a competitividade do comércio exterior brasileiro.

3. A equipe de fiscalização da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia) concentrou esforços no exame da minuta de edital e seus anexos, com foco em aspectos de planejamento, orçamento e restrição à competitividade, a exemplo de: i) compatibilidade da obra com a iniciativa futura de se realizar a concessão do mesmo canal; ii) adequação do regime de contratação; iii) existência de anteprojeto adequado; iv) existência de orçamento detalhado e previsão orçamentária; v) adequação dos custos unitários; e vi) matriz de risco.

4. A equipe de auditoria consignou que, de forma geral, os documentos técnicos que fundamentam o edital apresentam nível satisfatório de detalhamento e atendem aos requisitos centrais da contratação integrada, embora haja oportunidades relevantes de aperfeiçoamento. Verificou-se que a matriz de riscos mereceria ajustes para refletir adequadamente os eventos críticos associados à dragagem e ao licenciamento ambiental.

5. Ademais, foi constatada fragilidade na coordenação entre a Autoridade Portuária e o Ministério de Portos e Aeroportos para compatibilização dos cronogramas da obra de dragagem e da futura concessão do canal de acesso, o que representa risco de sobreposição de investimentos e de perda de eficiência no uso dos recursos públicos.

6. A conclusão da AudPortoFerrovia é que o edital e seus anexos apresentam fundamentação técnica suficiente para permitir o prosseguimento da licitação, sem prejuízo de se expedir recomendações voltadas ao reforço dos mecanismos de coordenação interinstitucional e de gestão de riscos, com destaque para a melhoria das respectivas matrizes, e da escolha do regime de contratação integrada.

7. Acolho integralmente as conclusões da unidade instrutora, razão pela qual incorporo seus fundamentos às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações que passo a expor.

8. Conforme detalhado no relatório precedente, a auditoria não identificou irregularidades. O trabalho consignou que os documentos que fundamentam a licitação apresentam nível satisfatório de detalhamento e atendem aos requisitos centrais para a adoção do regime de contratação integrada.

9. Especificamente, a unidade instrutora considerou adequada a adoção do regime de contratação integrada, com base no art. 42, inc. VI, da Lei 13.303/2016, dada a complexidade técnica e a possibilidade de diferentes metodologias executivas. Por outro lado, consignou que a fundamentação da escolha poderia ser aperfeiçoada mediante maior detalhamento comparativo e econômico, de modo a fortalecer a análise de adequabilidade e a robustez do processo de decisão.

10. No tocante à matriz de riscos, embora atenda formalmente aos requisitos da Lei 13.303/2016, o documento pode ser aperfeiçoado em contratações futuras, para refletir as especificidades do licenciamento ambiental e os eventos de transição contratual. A definição clara de responsabilidades por atrasos na emissão de licenças, quando alheios à conduta da contratada, por exemplo, é medida importante para evitar futuros pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro.

11. Por último, como ponto que considero de maior criticidade para o objeto em estudo, apontou-se baixa coordenação interinstitucional entre a Autoridade Portuária de Santos (APS) e o Ministério de Portos e Aeroportos (MPor). A coexistência de uma contratação de dragagem de longo prazo conduzida pela APS e de estudos governamentais para a concessão do canal de acesso em 2026 cria um cenário de risco real de sobreposição de investimentos.

12. Tal situação impõe aos órgãos e entidades a necessidade de adequadas articulação e coordenação de processos para preservar o valor público, em observância ao Decreto 9.203/2017. Nesse sentido, as recomendações propostas pela unidade instrutora buscam induzir a criação de canais formais de comunicação e o alinhamento de cronogramas, garantindo que a transição para o regime de concessão ocorra de forma harmônica e sem prejuízo ao erário.

13. Como se observa, determinados aspectos do empreendimento poderiam ter sido melhor elaborados para reforçar a transparência, a rastreabilidade e a segurança jurídica do processo licitatório e da execução contratual. As oportunidades de melhoria identificadas não comprometem a regularidade do certame, mas representam boas práticas de governança e planejamento contratual, especialmente relevantes diante da complexidade técnica e institucional de empreendimentos dessa natureza. Por esse motivo, estou de acordo com a proposta de emitir recomendações de cunho prospectivo à autoridade portuária no sentido de aprimorarem a fundamentação da escolha do regime de contratação integrada e a matriz de riscos.

14. De outra forma, a questão de baixa coordenação interinstitucional entre os dois principais atores governamentais vinculados à licitação objeto de estudo e à concessão que se avizinha comporta proposta de recomendação para que se aprimore a coordenação o quanto antes, de tal sorte que os ganhos dessa melhor integração surtam efeitos ainda durante o processo de contratação da dragagem em curso e da definição do cronograma da concessão.

15. Por esse motivo, acompanho a proposta de emitir recomendação para que a APS e o MPor adotem mecanismos formais e permanentes de coordenação e articulação, na forma do acórdão.

16. Tendo em vista o caráter prospectivo e programático das recomendações, entendo dispensável o monitoramento específico de seu atendimento, sendo suficiente a avaliação do tema em futuros processos de contas ou de fiscalização.

17. Registro, por fim, que as conclusões desta fiscalização não se comunicam com as irregularidades verificadas no processo de representação formulada por licitante a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Licitação Eletrônica 51/2025, cujo objeto é justamente a contratação de serviços de dragagem do Porto de Santos, também de minha relatoria (TC 024.321/2025-7).

18. No referido processo, está vigente medida cautelar suspensiva do certame ante o risco de tratamento não isonômico entre os licitantes na fase de classificação de propostas (Acórdão 10/2026-TCU-Plenário).

19. Considerando que a irregularidade motivadora da cautelar deriva de atos de condução do certame licitatório, e não da concepção do projeto e do edital, entendo que é independente do objeto desta fiscalização – que focou em etapa antecedente, isto é, o projeto e a minuta de edital da obra de dragagem. Por esse motivo, não há prejuízo às conclusões destes autos.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 18 de março de 2026.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 017.428/2025-4
Natureza: Relatório de Auditoria
Unidades Jurisdicionadas: Autoridade Portuária de Santos S.A.; Ministério de Portos e Aeroportos
Responsável: Anderson Pomini (193.906.128-88).
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: AUDITORIA DE CONFORMIDADE SOBRE O EDITAL DA OBRA DE DRAGAGEM DE APROFUNDAMENTO E MANUTENÇÃO DO CANAL DE ACESSO AO PORTO DE SANTOS. FISCOBRAS 2026. AUSÊNCIA DE IRREGULARIDADES. OPORTUNIDADES DE MELHORIA. RECOMENDAÇÕES.

RELATÓRIO

Adoto como relatório, com os ajustes necessários, a manifestação da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (peças 16-18):

"I. Apresentação

1. Trata-se de auditoria de conformidade realizada no âmbito do Fiscobras 2026, com o objetivo de avaliar a regularidade e a adequação do planejamento e da execução da obra de dragagem de aprofundamento e manutenção do canal de acesso ao Porto de Santos, conduzida pela Autoridade Portuária de Santos S.A. (APS) por meio do Edital 51/2025.

2. A fiscalização contemplou, adicionalmente, a análise das interfaces institucionais e técnicas entre a APS e o Ministério de Portos e Aeroportos (MPor), considerando que o Governo Federal conduz, em paralelo, estudos voltados à futura concessão do canal de acesso — empreendimento que poderá impactar diretamente o objeto contratado pela APS e cuja coordenação interinstitucional é essencial para evitar sobreposição de esforços e otimizar o uso dos recursos públicos.

3. O empreendimento, de grande vulto e alta relevância estratégica para a infraestrutura nacional, adota o regime de contratação integrada, previsto na Lei nº 13.303/2016, incluindo a elaboração dos projetos básico e executivo, o licenciamento ambiental e a execução dos serviços de dragagem propriamente ditos, com prazo global de cinco anos, dos quais cerca de dois se destinarão às etapas de planejamento e de licenciamento ambiental.

4. A intervenção visa ampliar a profundidade do canal para 16 metros, garantindo o acesso seguro de embarcações de maior porte, o aumento da competitividade do comércio exterior brasileiro e a geração de expressivos benefícios econômicos e logísticos para o país.

5. A atuação do Tribunal de Contas da União nesse contexto busca assegurar que os vultosos recursos públicos empregados na dragagem do Porto de Santos sejam aplicados de forma regular, eficiente e orientada à geração de valor público, contribuindo para que os benefícios prometidos pelo empreendimento se traduzam em ganhos efetivos para o cidadão brasileiro e para o fortalecimento da infraestrutura portuária nacional.

I.1. Importância socioeconômica

6. O Porto de Santos é o maior e mais importante complexo portuário da América Latina, respondendo por cerca de 30% da corrente de comércio exterior brasileiro e movimentando mais de 160 milhões de toneladas anuais de cargas diversas — incluindo contêineres, granéis sólidos, granéis líquidos e veículos.

7. Sua área de influência direta abrange os principais polos produtivos do país, especialmente os estados de São Paulo, Minas Gerais, Mato Grosso e Goiás, além de servir como principal saída logística para produtos agrícolas, industriais e minerais.

8. O canal de acesso desempenha papel essencial na competitividade e segurança operacional do porto, permitindo o tráfego de navios de grande calado e o escoamento eficiente das exportações brasileiras.

9. A manutenção e o aprofundamento desse canal são indispensáveis para que o porto continue apto a receber embarcações de maior porte - tendência consolidada no transporte marítimo internacional - e para evitar a perda de cargas para portos concorrentes, tanto nacionais quanto estrangeiros.

10. Além do impacto direto sobre o comércio exterior e a arrecadação fiscal, a dragagem tem reflexos significativos sobre o emprego, a arrecadação regional, a logística de transporte terrestre e ferroviário, e sobre as cadeias produtivas dependentes da exportação, reforçando a importância do empreendimento para o desenvolvimento socioeconômico nacional e a eficiência do sistema portuário brasileiro.

II. Introdução

II.1. Deliberação que originou o trabalho

11. Em cumprimento ao Despacho de 21/08/2025 do Ministro Walton Alencar Rodrigues (TC 016.556/2025-9), realizou-se auditoria na Autoridade Portuária de Santos S.A. (APS) e no Ministério de Portos e Aeroportos (MPor), no período de 01/09/2025 a 31/10/2025.

12. As razões que motivaram esta auditoria foram o grande vulto do empreendimento, cujo montante pode atingir R$ 712.257.955,73, o elevado impacto socioeconômico e logístico do Porto de Santos, a complexidade técnica da intervenção e a necessidade de se induzir uma melhor coordenação interinstitucional, particularmente entre a APS e o MPor, para evitar sobreposição de investimentos no âmbito da futura concessão do canal de acesso e garantir a continuidade dos serviços portuários.

13. O empreendimento adota o regime de contratação integrada, previsto no art. 42 da Lei 13.303/2016, o qual exige justificativa técnica e econômica que demonstre a inviabilidade de definição prévia de soluções completas pela Administração.

14. Assim, a auditoria buscou examinar se a escolha desse regime foi devidamente motivada e se as condições estabelecidas asseguram o equilíbrio entre flexibilidade ao contratado e controle pela APS, de modo a garantir eficiência, economicidade e mitigação de riscos na execução da obra. Além disso, busca-se induzir a efetividade na aplicação dos recursos públicos e a geração de valor para a sociedade.

15. Ao avaliar a regularidade, a economicidade e a coordenação das ações relacionadas à dragagem de aprofundamento do canal do Porto de Santos, o TCU contribui para assegurar que investimentos dessa magnitude resultem em benefícios concretos aos usuários da auditoria — principalmente, o cidadão brasileiro — por meio do fortalecimento da infraestrutura logística nacional, da ampliação da competitividade do comércio exterior e da promoção do desenvolvimento econômico sustentável.

II.2. Visão geral do objeto

16. O objeto da licitação em análise consiste na contratação integrada, nos termos da Lei 13.303/2016, abrangendo:

- elaboração dos projetos básico e executivo da dragagem de aprofundamento e manutenção;
- obtenção das licenças ambientais necessárias à execução das obras;
- Execução física das dragagens, com a utilização de dragas autotransportadoras de cisterna (TSHD) e de sucção e recalque (CSD);
- serviços de batimetria, monitoramento ambiental e acompanhamento técnico; e
- manutenção do novo gabarito de 16 metros DHN, pelo período de dois anos após o aprofundamento.

17. O contrato terá vigência de 60 meses, sendo os dois primeiros anos destinados prioritariamente às etapas de licenciamento ambiental e elaboração dos projetos. O Termo de Referência divide o canal em sete trechos operacionais (1A, 1B, 1C, 1D, 2, 3 e 4), compreendendo a área entre a Barra de Santos e o Cais do Valongo.

18. A Figura 1 ilustra o traçado geral do canal de acesso e suas subdivisões operacionais, conforme extraído do Termo de Referência da APS.

Figura 1 - Canal de Acesso e Trechos Operacionais



Fonte: Termo de Referência - APS, 2025

19. O aprofundamento para -16m DHN é considerado essencial para permitir a operação de embarcações de maior calado, reduzir o custo marginal por tonelada movimentada e ampliar a competitividade do complexo portuário, em consonância com as projeções do Plano de Desenvolvimento e Zoneamento (PDZ) e com os estudos conduzidos pelo BNDES no âmbito do processo de desestatização.

20. A dragagem de aprofundamento representa, portanto, um marco de modernização na infraestrutura logística nacional. Sua execução permitirá ganhos de escala na movimentação de contêineres, maior previsibilidade nas janelas de atracação e redução de custos operacionais por tonelada transportada.

21. O Instituto Nacional de Pesquisas Hidroviárias (INPH), por meio do Relatório nº 013/2024, elaborou o Anteprojeto de Dragagem de Aprofundamento do Canal de Acesso Aquaviário do Complexo Portuário de Santos - SP.

22. O projeto prevê, ainda, a destinação controlada dos sedimentos dragados em áreas oceânicas licenciadas (‘bota-fora’) e o cumprimento de programa de monitoramento ambiental e hidrossedimentológico.

23. A execução do projeto impõe desafios técnicos significativos, especialmente em relação à caracterização dos sedimentos e ao gerenciamento dos volumes a serem removidos — estimados em mais de sete milhões de metros cúbicos. O controle de turbidez, a definição das áreas de despejo e a mitigação de impactos sobre a biota marinha são etapas críticas, que demandam monitoramento contínuo e aplicação de tecnologias de alta precisão.

24. A importância do projeto transcende o caráter operacional, pois representa o maior investimento público recente no sistema portuário nacional, com potencial para preparar o Porto de Santos para a nova fase de concessão do canal de acesso, prevista para ocorrer após a conclusão das etapas iniciais de dragagem e licenciamento.

25. A obra de dragagem está sujeita a um conjunto de legislações e normativos, incluindo:

- Lei nº 12.815/2013 (Lei dos Portos), que regula a exploração de portos e instalações portuárias no Brasil, bem como o Programa Nacional de Dragagem Portuária e Hidroviária;
- Decreto nº 8.033/2013, que regulamenta a Lei dos Portos;
- Resoluções da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), que estabelecem normas para a gestão portuária;
- Normas ambientais aplicáveis, como a Resolução CONAMA nº 454/2012, que trata do gerenciamento de resíduos de dragagem;
- NORMAM 11 da DPC.

II.3. Objetivo e questões de auditoria

26. A presente auditoria teve por objetivo fiscalizar o edital de contratação de empresa ou consórcio para realizar a dragagem do canal de acesso ao Porto de Santos.

27. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

a) Questão 1: A obra de dragagem de aprofundamento e manutenção do canal de acesso do Porto de Santos foi planejada de modo compatível com a iniciativa do Governo Federal de realizar a concessão do mesmo canal, de modo a evitar sobreposição de investimentos, conflitos de competência, riscos de descontinuidade contratual e prejuízos à economicidade e à eficiência da gestão portuária?

b) Questão 2: A adoção do regime de contratação integrada é adequada?

c) Questão 3: O edital e seus anexos são regulares e suficientes para a licitação?

d) Questão 4: Há anteprojeto adequado para a licitação da obra?

e) Questão 5: A previsão orçamentária para a execução da obra é adequada?

f) Questão 6: O orçamento da obra encontra-se devidamente detalhado (planilha de quantitativos e preços unitários) e acompanhado das composições de todos os custos unitários?

g) Questão 7: Os preços dos serviços definidos no orçamento da obra são compatíveis com os valores de referência/mercado?

h) Questão 8: A matriz de risco do contrato está adequada?

II.4. Metodologia utilizada

28. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280, de 8 de dezembro de 2010, alterada pela Portaria-TCU 168 de 30 de junho de 2011) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex 26, de 19 de outubro de 2009).

29. Além disso, a presente fiscalização fez uso dos sistemas Fiscalis e e-TCU, os quais facilitaram a implementação das diretrizes traçadas nos Padrões de Auditoria de Conformidade.

30. Para responder às questões de auditoria da matriz de planejamento e verificar a ocorrência de achados, utilizaram-se as seguintes técnicas de auditoria: análise documental; confronto de informações e documentos; pesquisa em sistemas informatizados; pesquisas em sistemas oficiais de referência de preços de mercado de obras de engenharia; comparação do orçamento previsto no edital com as citadas referências de preços; e, ainda, comparação dos documentos relacionados aos contratos com a legislação, jurisprudência do TCU e doutrina.

II.5. Limitações inerentes à auditoria

31. Tendo em vista a quantidade e a complexidade dos documentos que balizaram a licitação, bem como o elevado número de questões e procedimentos de auditoria, a amplitude das análises teve que ser adequada ao tempo disponível para a conclusão dos trabalhos.

II.6. Volume de recursos fiscalizados

32. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$ 712.257.955,73. Esse valor corresponde aos custos estimados para todas as etapas do empreendimento, que abrange a confecção do EIA/RIMA e dos projetos básico e executivo, a dragagem de aprofundamento do canal de acesso ao porto e dos acessos aos berços de atracação e manutenção das mesmas áreas acrescidas dos próprios berços.

II.7. Benefícios estimados da fiscalização

33. Entre os benefícios potenciais estimados desta fiscalização pode-se mencionar a possibilidade de aperfeiçoamento, pela APS, do acervo documental que delineia a realização dos procedimentos licitatórios, a exemplo da motivação da escolha do regime de execução e do detalhamento da matriz de riscos. Também foi induzida criação de canal de comunicação contínuo entre a APS e o MPor, de forma a se mitigarem riscos de conflitos institucionais e sobreposição de serviços quando for concretizada a concessão do canal de acesso ao Porto de Santos/SP.

II.8. Dispensa da remessa de relatório de fiscalização para comentários dos gestores

34. Considerando que a presente fiscalização **não evidenciou irregularidades formais ou materiais**, mas apenas oportunidades de melhoria, bem como tendo em vista as interações mantidas com a Autoridade Portuária de Santos (APS) e o Ministério de Portos e Aeroportos (MPor), entende-se configurada hipótese de dispensa da remessa do relatório para comentários, nos termos da Parte V do Anexo Único da Portaria-Segecex nº 9/2020.

35. Tal dispensa justifica-se em virtude de as circunstâncias do processo permitirem antecipar a proposta de encaminhamento sem risco de prejuízo ao contraditório, juntamente com o fato de que, no curso dos trabalhos, foram obtidas informações e posicionamentos suficientes dos gestores, equivalentes àqueles que seriam apresentados em eventuais comentários formais, não havendo, dessa forma, benefício adicional na dilação temporal que decorre do envio para manifestações dos jurisdicionados.

III. Achados de auditoria

36. A aplicação dos procedimentos de cada questão de auditoria sobre o Edital 51/2025 e seus anexos - em especial o Termo de Referência, a matriz de riscos e as planilhas orçamentárias - **não evidenciou irregularidades formais ou materiais.**

37. Observou-se, contudo, que determinados aspectos poderiam ser aperfeiçoados para reforçar a transparência, a rastreabilidade e a segurança jurídica do processo licitatório e da futura execução contratual. As oportunidades de melhoria apontadas a seguir não comprometem a regularidade do certame, mas representam boas práticas de governança e planejamento contratual, especialmente relevantes diante da complexidade técnica e institucional do empreendimento.

III.1. Regime de Contratação Integrada

38. A adoção do regime de contratação integrada mostra-se adequada e juridicamente amparada no art. 42, inciso VI da Lei 13.303/2016, considerando a complexidade técnica do objeto e a possibilidade de diferentes metodologias de execução da dragagem, particularmente a manutenção nas áreas dos berços de atracação e a remoção de interferentes, conjugada à necessidade de elaboração dos projetos básico e executivo e ao licenciamento ambiental.

39. Ainda assim, identificam-se oportunidades de aprimoramento na fundamentação administrativa da escolha, voltadas a reforçar a transparência e a rastreabilidade do processo decisório. Recomenda-se que, em futuros certames, a APS explicite de forma comparativa as razões pelas quais o regime integrado se mostra mais vantajoso do que outras modalidades possíveis - como a empreitada por preço global ou a contratação semi-integrada. Essa análise comparativa, devidamente registrada, facilitaria a demonstração da vantajosidade e da proporcionalidade da opção adotada, fortalecendo o controle social e a consistência técnica da decisão.

40. Além disso, poderia ter sido incluída, na motivação, avaliação prévia dos impactos financeiros da transferência integral de riscos ao contratado, uma vez que essa característica pode elevar os valores estimados das propostas. A quantificação antecipada desses efeitos contribuiria para a transparência e robustez da decisão administrativa, servindo como referência para futuras contratações de natureza similar e fortalecendo as práticas de governança em projetos complexos.

41. Assim, conclui-se que a justificativa técnica da APS é suficiente e compatível com a legislação, mas poderia ser aperfeiçoada mediante maior detalhamento comparativo e econômico, de modo a fortalecer a análise de adequabilidade e a robustez do processo de decisão.

42. Tendo em vista as oportunidades de aperfeiçoamento, recomendar-se-á à APS que, em futuras licitações de natureza similar, aprimore a fundamentação da escolha do regime de contratação integrada, por meio da elaboração de estudo comparativo que explicite as razões técnicas e econômicas que justifiquem a adoção do regime em detrimento de outras modalidades possíveis - como a empreitada por preço global ou a contratação semi-integrada -, apresentando análise de vantajosidade, proporcionalidade e custo-benefício, bem como a quantificação prévia dos impactos financeiros decorrentes da transferência integral de riscos à contratada.

III.2. Matriz de Riscos

43. Embora a Matriz de Riscos do Edital 51/2025 atenda aos requisitos formais do art. 42, inciso X da Lei 13.303/2016 e distribua de forma equilibrada as principais responsabilidades contratuais, identificam-se oportunidades de aperfeiçoamento que poderiam reforçar a segurança jurídica e a previsibilidade na execução do contrato.

44. Em primeiro lugar, seria recomendável explicitar na matriz os possíveis impactos da futura concessão do canal de acesso ao Porto de Santos, bem como os mecanismos de transição entre contratos. Apesar de já existir cláusula de rescisão por solicitação do Governo Federal (item 30 da matriz), com indenização apenas pelos serviços executados, a inclusão desse evento no documento - com detalhamento sobre obrigações, indenizações e continuidade operacional - proporcionaria maior clareza e mitigaria riscos de controvérsia no momento da transferência de responsabilidades.

45. Adicionalmente, sugere-se prever com maior clareza o compartilhamento de riscos relativos ao licenciamento ambiental, especialmente em situações em que atrasos decorram de fatores alheios à contratada, como demora na emissão de licenças ou na análise do cumprimento de condicionantes por parte de órgãos ambientais. A ausência de tal previsão pode gerar disputas sobre a responsabilidade por prorrogações de prazo e reequilíbrios contratuais.

46. Por fim, a matriz poderia contemplar de forma mais explícita os riscos de natureza institucional e de coordenação interorganizacional, especialmente aqueles associados à interação entre a APS, o Ministério de Portos e Aeroportos e outros entes envolvidos no planejamento e gestão do canal. Tal aprimoramento reforçaria o alinhamento entre políticas públicas e execução contratual, prevenindo sobreposições e assegurando a continuidade do serviço portuário.

47. Em síntese, a matriz é adequada em sua estrutura e conteúdo, mas poderia ser aperfeiçoada para refletir integralmente o ambiente institucional e regulatório em que o contrato está inserido, contribuindo para maior segurança, eficiência e estabilidade na gestão contratual.

48. Desse modo, será recomendado à APS que, em futuras licitações de natureza similar, aprimore a matriz de riscos dos editais e contratos futuros, mediante (i) inclusão explícita de eventuais riscos institucionais e de coordenação interorganizacional, a exemplo daqueles relacionados a interações com o Ministério de Portos e Aeroportos (MPor) e outros entes envolvidos no planejamento e gestão do canal de acesso; (ii) previsão detalhada de mecanismos de transição contratual, a fim de mitigar

riscos de sobreposição entre contratos; (iii) e definição mais clara das responsabilidades e do compartilhamento de riscos relacionados ao licenciamento ambiental, incluindo hipóteses de atrasos por causas alheias à contratada, como demora na emissão de licenças ou no cumprimento de condicionantes pelos órgãos ambientais.

III.3 Baixa coordenação interinstitucional entre a APS e o MPor

49. Durante o levantamento de cenários capazes de impactar a execução da obra, verificou-se uma possível insuficiência de integração entre a APS e o MPor, uma vez que o ministério também noticiou estar desenvolvendo estudos para a licitação da concessão do canal de acesso do Porto de Santos, com a previsão de ocorrer em 2026.

50. Foram feitos questionamentos para avaliar o seu impacto na presente licitação e como as interações entre a Autoridade Portuária e o Ministério poderiam resultar na duplicação de esforços, litígios judiciais e impactos negativos na execução contratual da dragagem em contratação.

51. Dessa forma, identificaram-se fragilidades estruturais nos mecanismos de planejamento governamental e baixa integração entre a APS e o Ministério dos Portos, especialmente no tocante à compatibilização dos cronogramas da dragagem de aprofundamento e da futura concessão do canal de acesso.

52. Essa assimetria de informações e ausência de mecanismos formais de alinhamento pode favorecer a ocorrência de sobreposição de investimentos, retrabalhos ou decisões setoriais descoordenadas, impactando a eficiência e a racionalidade do gasto público.

53. Com efeito, a situação observada revela inconsistências em relação às diretrizes de planejamento e coordenação estabelecidas, especialmente, no Decreto nº 9.203/2017, que instituiu a política de governança da administração pública federal. Nesse diapasão, o inciso IV do art. 4º do decreto em questão preconiza que órgãos e entidades devem articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, de modo a gerar, preservar e entregar valor público.

54. De forma complementar, é importante destacar que a atual estrutura de interação, com base nos questionamentos e respostas obtidos tanto da APS quanto do MPor, não assegura plenamente o exercício da supervisão ministerial prevista nos arts. 19, 20, 25 e 26 do Decreto Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, que, desde a sua publicação, atribuem ao Ministério a responsabilidade de promover a coerência entre as entidades vinculadas, acompanhar custos globais de programas setoriais e prevenir iniciativas que possam resultar em esforços duplicados em uma mesma área geográfica (art. 9º, parágrafo único).

55. Nesse contexto, conclui-se que existe oportunidade de fortalecer a governança interinstitucional, mediante aprimoramento dos mecanismos de coordenação, alinhamento de cronogramas e estabelecimento de instrumentos formais de articulação entre a APS e o MPor, de modo a assegurar maior sinergia na condução de projetos estratégicos e mitigar riscos de sobreposição de investimentos públicos no setor portuário. Por esse motivo, serão propostas recomendações aos órgãos em questão para que adotem mecanismos formais e permanentes de coordenação, com vistas a assegurar e aprimorar a cooperação interinstitucional.

IV. Conclusão

56. Trata-se de auditoria de conformidade realizada no âmbito do Fiscobras 2026, com o objetivo de avaliar a regularidade e a adequação do planejamento e da execução da obra de dragagem de aprofundamento e manutenção do canal de acesso ao Porto de Santos, conduzida pela Autoridade Portuária de Santos S.A. (APS), no âmbito do Edital 51/2025.

57. A fiscalização também abrangeu as interações institucionais e técnicas entre a APS e o Ministério de Portos e Aeroportos (MPor), tendo em vista que o Governo Federal conduz, em paralelo, estudos para a futura concessão do canal de acesso, empreendimento que poderá impactar diretamente o objeto contratado pela APS.

58. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

i) Questão 1: A obra de dragagem de aprofundamento e manutenção do canal de acesso do Porto de Santos foi planejada de modo compatível com a iniciativa do Governo Federal de realizar a concessão do mesmo canal, de modo a evitar sobreposição de investimentos, conflitos de competência, riscos de descontinuidade contratual e prejuízos à economicidade e à eficiência da gestão portuária?

j) Questão 2: A adoção do regime de contratação integrada é adequada?

k) Questão 3: O edital e seus anexos são regulares e suficientes para a licitação?

l) Questão 4: Há anteprojeto adequado para a licitação da obra?

m) Questão 5: A previsão orçamentária para a execução da obra é adequada?

n) Questão 6: O orçamento da obra encontra-se devidamente detalhado (planilha de quantitativos e preços unitários) e acompanhado das composições de todos os custos unitários?

o) Questão 7: Os preços dos serviços definidos no orçamento da obra são compatíveis com os valores de referência/mercado?

p) Questão 8: A matriz de risco do contrato está adequada?

59. A aplicação dos procedimentos de cada questão de auditoria sobre o Edital 51/2025 e seus anexos - em especial o Termo de Referência, a matriz de riscos e as planilhas orçamentárias - não evidenciou irregularidades formais ou materiais. Observou-se, contudo, que determinados aspectos poderiam ser aperfeiçoados para reforçar a transparência, a rastreabilidade e a segurança jurídica do processo licitatório e da futura execução contratual.

60. As oportunidades de melhoria identificadas não comprometem a regularidade do certame, mas representam boas práticas de governança e planejamento contratual, especialmente relevantes diante da complexidade técnica e institucional do empreendimento.

61. Com relação à escolha do regime da contratação integrada, concluiu-se que a justificativa técnica da APS é suficiente e compatível com a legislação, mas poderia ser aperfeiçoada mediante maior detalhamento comparativo e econômico, de modo a fortalecer a análise de adequabilidade e a robustez do processo de decisão.

62. No que tange à Matriz de Riscos do Edital 51/2025, ela é adequada em sua estrutura e conteúdo, mas poderia ser aperfeiçoada para refletir integralmente o ambiente institucional e regulatório em que o contrato está inserido, contribuindo para maior segurança, eficiência e estabilidade na gestão contratual.

63. Oportuno destacar que 7 licitantes interessados participaram do certame licitatório, que ocorreu em 26/09/2025.

64. Entre os benefícios potenciais estimados desta fiscalização pode-se mencionar a possibilidade de aperfeiçoamento, pela APS, do acervo documental que delineia a realização dos procedimentos licitatórios, a exemplo da motivação da escolha do regime de execução e do detalhamento da matriz de riscos. Também foi induzida criação de canal de comunicação contínuo entre a APS e o MPor, de forma a se mitigarem riscos de conflitos institucionais e sobreposição de serviços quando for concretizada a concessão do canal de acesso ao Porto de Santos/SP.

65. Por fim, a proposta de encaminhamento desde trabalho contemplará recomendações à Autoridade Portuária de Santos S.A. e ao Ministério de Portos e Aeroportos.

V. Proposta de encaminhamento

66. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

66.1. Recomendar à Autoridade Portuária de Santos (APS), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020 e no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que em futuras licitações de natureza similar:

a) aprimore a fundamentação da escolha do regime de contratação integrada, por meio da elaboração de estudo comparativo que explicite as razões técnicas e econômicas que justifiquem a adoção do regime em detrimento de outras modalidades possíveis - como a empreitada por preço global ou a

contratação semi-integrada -, apresentando análise de vantajosidade, proporcionalidade e custo-benefício, bem como a quantificação prévia dos impactos financeiros decorrentes da transferência integral de riscos à contratada; e

b) aprimore a matriz de riscos dos editais e contratos futuros, mediante (i) previsão detalhada de mecanismos de transição contratual, a fim de mitigar riscos de sobreposição entre contratos celebrados pela APS e outros celebrados diretamente pelo Ministério de Portos e Aeroportos (MPor); (ii) e definição mais clara das responsabilidades e do compartilhamento de riscos relacionados ao licenciamento ambiental, incluindo hipóteses de atrasos por causas alheias à contratada, como demora na emissão de licenças ou na análise do cumprimento de condicionantes pelos órgãos ambientais;

66.2. Recomendar à Autoridade Portuária de Santos (APS) e ao Ministério de Portos e Aeroportos (MPor), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020 e no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que:

a) adotem mecanismos formais e permanentes de coordenação, tais como comitês específicos, com reuniões periódicas com atas e cronogramas consolidados para assegurar o efetivo cumprimento dos princípios de planejamento e coordenação previstos no inciso IV do art. 4º do Decreto nº 9.203/2017, especialmente no que se refere à necessidade de harmonização das ações governamentais e de compatibilização dos planos e programas de governo envolvendo desestatizações no Porto de Santos.

66.3. Recomendar ao Ministério de Portos e Aeroportos (MPor), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020 e no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que:

a) aprimore a coordenação federativa e interinstitucional, instituindo mecanismos formais de articulação prévia entre as Autoridades Portuárias para que futuras concessões de infraestrutura portuária sejam planejadas de forma integrada, em conformidade com o art. 4º, inciso IV, do Decreto nº 9.203/2017, visando evitar a dispersão de esforços e a sobreposição de investimentos.

66.4. Informar a Autoridade Portuária de Santos S.A. e o Ministério de Portos e Aeroportos (MPor) do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.com.br/acordaos; e

66.5. Arquivar, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU, os presentes autos."

É o relatório.

TC 023.204/2015-0

Apensos: TC 000.030/2016-3, 004.064/2016-0, 029.901/2016-2 e 036.458/2016-3

Tipo: Relatório de Auditoria

Unidades jurisdicionadas: Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT; Ministério dos Transportes – MT

Responsáveis: Ana Patrizia Goncalves Lira, Carlos Fernando do Nascimento, Cristiano Della Giustina, Deuzedir Martins, Jorge Luiz Macedo Bastos, Josias Sampaio Cavalcante Junior, Marcelo José Gottardello, Natália Marcassa de Souza, Roberta Camilo Teles, Viviane Esse, Érico Reis Guzen

Interessados: Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora-Rio S.A. - Concer (CNPJ 00.880.446/0001-58), Procuradoria da República no Município de Petrópolis/RJ (CNPJ 76.702.448/0001-19); e Congresso Nacional

Procurador: Claudia Maria Ferrari Barbosa (OAB/RJ 49.430) e outros, representando a Concer (peças 132, 354, 362, 376 e 393); Paulo Sergio Bezerra dos Santos e outros, representando a ANTT (peças 8, 13, 197 e 243); Augusto Cesar e Péricles Bezerra, representando o Ministério dos Transportes (peças 166 e 167)

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: mérito – atualização da situação dos achados classificados como IGP

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de relatório de auditoria constante do Fiscobras 2016 que teve como objeto as obras da nova subida da serra de Petrópolis/RJ (NSS), pertencentes à rodovia BR-040/MG/RJ, trecho Juiz de Fora/MG – Rio de Janeiro/RJ, concedida à Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora – Rio (Concer), por meio do Contrato de Concessão PG-138/95-00, e implementadas a partir do 12º Termo Aditivo ao referido contrato.

2. Esta instrução visa atualizar as informações referentes às irregularidades classificadas como graves com recomendação de paralisação (IGP) da obra da NSS.

HISTÓRICO

3. O relatório de fiscalização 379/2015 (peça 108) teve por objetivo auditar a construção das obras da NSS, executadas no âmbito do contrato da Concer. O orçamento estimado no edital de concessão para a referida obra foi de R$ 80.000.000,00 (ref. abril/1995), tendo sido pactuado que o empreendimento seria realizado em até cinco anos após a assinatura do contrato. Entretanto, o investimento não foi executado no prazo inicialmente previsto, sendo que, quando de seu início, lhe foi associado um valor superior àquele previsto no edital. Como forma alternativa ao aumento do valor da tarifa de pedágio, para a realização do reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, a ANTT e o Ministério dos Transportes firmaram termo aditivo com a Concer prevendo aporte de recursos diretamente do Orçamento Geral da União,

ou, subsidiariamente, a prorrogação do contrato de concessão. No aditivo, havia a previsão da realização de três aportes por parte da União, sendo por ocasião da fiscalização, apenas o primeiro havia ocorrido. Na data da inspeção *in loco*, a equipe de auditoria consignou que os serviços de execução da obra haviam sido praticamente paralisados (peça 210, p. 1).

4. No referido relatório de fiscalização, a unidade técnica responsável considerou que três das seis irregularidades apontadas durante a auditoria deveriam ser classificadas como graves com recomendação de paralisação (IGP), sendo elas:

> a) sobreavaliação do valor do reequilíbrio econômico-financeiro no fluxo de caixa marginal decorrente de superestimativa de alíquota de IRPJ e CSLL, e da base de cálculo desses tributos;
>
> b) sobrepreço no orçamento da obra; e
>
> c) projetos básico e executivo desatualizados e deficientes.

5. Em 18/1/2017, foi proferido o Acórdão 18/2017-TCU-Plenário (peça 209), de relatoria do Exmo. Ministro Augusto Sherman, em substituição ao Exmo. Ministro Walton Alencar Rodrigues, confirmando a classificação das irregularidades como IGP e determinando uma série de medidas corretivas que deveriam ser adotadas pela Agência Reguladora para sanear os apontamentos.

6. Desde a confirmação da classificação das irregularidades como IGP por meio do Acórdão 18/2017-TCU-Plenário, as informações referentes a essa classificação estão sendo anualmente atualizadas, mediante os Acórdãos 1.701/2017-TCU-Plenário (peça 247), 1.452/2018-TCU-Plenário (peça 356), 2.443/2019-TCU-Plenário (peça 373), 2.903/2020-TCU-Plenário (peça 407), 2.450/2021-TCU-Plenário (peça 443), 2.094/2022-TCU-Plenário (peça 484), 2.346/2023-TCU-Plenário (peça 541) e 273/2025-TCU-Plenário (peça 621), todos de relatoria do Exmo. Min. Walton Alencar Rodrigues, nos quais se manteve a classificação dos achados como IGP e se comunicou à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que subsistiam os indícios de irregularidade grave com recomendação de paralisação, com potencial dano ao Erário.

7. Registra-se que os Acórdãos 18/2017-TCU-Plenário, 1.452/2018-TCU-Plenário e 2.346/2023-TCU-Plenário exararam uma série de determinações, mormente quanto à adoção de medidas corretivas para sanear as irregularidades classificadas como IGP. O monitoramento de tais deliberações foi realizado pelo Tribunal por meio do Acórdão 273/2025-TCU-Plenário, tendo esta Corte deliberado no seguinte sentido (peça 621, p. 1):

> 9.2. considerar cumpridos os subitens 9.3.1, 9.3.1.1, 9.3.1.2, 9.3.3 e 9.4 do Acórdão 18/2017-TCU-Plenário; os subitens 9.2.4, 9.2.5, 9.2.7 e 9.2.8 do Acórdão 1.452/2018-TCU-Plenário; e o subitem 9.2 do Acórdão 2.346/2023-TCU-Plenário;
>
> 9.3. considerar descumpridos os subitens 9.3, *caput*, e 9.3.2 do Acórdão 18/2017-TCUPlenário, e os subitens 9.2.1, 9.2.2, 9.2.2.1, 9.2.2.2, 9.2.3, 9.2.6 e 9.3 do Acórdão 1.452/2018-TCU-Plenário, dispensando a continuidade do seu monitoramento;

8. Cabe assinalar que a ANTT e a Concer possuem divergências significativas no que tange à importância correspondente ao total de serviços já executados no âmbito da obra da NSS. Nesse sentido, no entender da Agência a remuneração já recebida pela concessionária superaria o valor do que havia sido efetivamente executado. De forma diversa, a concessionária considera que os recursos repassados pela União teriam sido inferiores aos dispêndios incorridos. O mérito da questão encontra-se em litígio junto ao Poder Judiciário, sendo que a Concer – com fundamento em laudo pericial constante daqueles autos – entende que os serviços executados corresponderiam a R$ 549.416.000,00 (maio/2012), enquanto a ANTT – com base no Termo de Execução Descentralizada, TED 003/2018/ANTT, firmado com a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e o Laboratório de Transportes e Logística (LabTrans) – concluiu que a concessionária teria executado apenas o correspondente a R$ 185.737.876,99 (maio/2012) (peça 615, p. 39).

9. Conforme já apontado anteriormente, a concessionária alega judicialmente que, incluindo-se os valores da obra da NSS e outros desequilíbrios, seria credora de cerca de R$ 2 bilhões (peça 615, p. 20), enquanto sob a perspectiva da ANTT, somando-se os valores pagos a maior em relação a NSS e o excedente tarifário, a Concer seria devedora de mais de R$ 1,6 bilhão (peça 615, p. 40).

10. É importante registrar que o término do prazo contratual ocorreu em 28/2/2021, sendo que, desde então, a Concer continuava operando o trecho em decorrência de decisões judiciais, que vieram a estabelecer a continuidade da administração do segmento pela empresa até a realização de processo licitatório, com a efetiva delegação dos serviços à nova concessionária.

11. Nesse sentido, verifica-se que o edital do certame para a nova concessão da BR-040/RJ/MG, no trecho

entre Rio de Janeiro e Juiz de Fora, foi publicado em 20/1/2025 e o leilão ocorreu em 30/4/2025, com participação de três proponentes, sendo que o Consórcio Nova Estrada Real apresentou a melhor oferta, com 14% de desconto sobre a tarifa básica de pedágio. Nessa senda, o resultado do certame foi homologado por intermédio da Deliberação ANTT nº 198, de 18/6/2025, o novo contrato foi assinado em 29/9/2025 e a assunção do trecho pela nova Concessionária, Elovias, ocorreu em 4/11/2025, conforme estabelecido no Termo de Arrolamento assinado em 3/11/2025.

12. Posteriormente à celebração do novo contrato de Concessão, foi prolatado o Acórdão nº 2.439/2025-TCU-Plenário, de 22/10/2025, por meio do qual foi decidido que estes autos deveriam ser arquivados, tendo em vista a perda de objeto do monitoramento da classificação de irregularidades graves com recomendação de paralisação (IGP).

13. Por fim, foi promulgada, em 14/1/2026, a Lei Orçamentária Anual – LOA/2026 (peça 679), a qual apresenta, no Anexo VI, a relação das Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves – IGP (peça 680, p. 7), na qual foi mantida a IGP correspondente ao Termo Aditivo 12/2014 ao Contrato das Obras de Implantação de novo trecho da BR-040/RJ, para a nova subida da Serra de Petrópolis (NSS) - Contrato de Concessão PG-138/95-00 firmado com a Concer.

EXAME TÉCNICO

14. Conforme apontado nos parágrafos 12 e 13 desta instrução, não obstante o TCU ter decidido que teria havido a perda de objeto das irregularidades graves com recomendação de paralisação – IGP correspondentes ao Termo Aditivo 12/2014 ao Contrato das Obras de Implantação de novo trecho da BR-040/RJ (nova subida da Serra de Petrópolis (NSS) - Contrato de Concessão PG-138/95-00 firmado com a Concer), a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional – CMO/CN, resolveu manter a classificação de IGP com base no proposto pelo Comitê de Avaliação das Informações Sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves – COI, nos termos do Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025 (peça 681, p. 54/167), e do Anexo I – Obras e Serviços com Recomendação de Paralisação – IGP e Anexo 2 – Proposta de Atualização do VI do PLOA 2026 (peça 681, p. 128/167).

15. Nesse sentido, vale destacar os elementos que fundamentaram a decisão adotada pelo TCU no Acórdão 2.439/2025-TCU-Plenário, pelo arquivamento dos autos em virtude da perda de objeto do monitoramento de irregularidades graves com recomendação de paralisação – IGP, mencionados no voto do Relator (peça 657):

> i) a celebração, em 2/10/2025, do contrato de concessão da BR-040/495/MG/RJ com a nova Concessionária Elovias, cujo plano de investimentos totaliza R$ 8,8 bilhões, incluindo duplicações, faixas adicionais, vias marginais, túneis e passarelas, e a conclusão da Nova Subida da Serra, entre outras;
>
> ii) a não efetivação, até o momento da celebração do contrato com a nova Concessionária, da compensação financeira em favor da União, devida pela antiga concessionária – Concer, decorrente da sobreavaliação do valor do reequilíbrio econômico-financeiro no fluxo de caixa marginal decorrente de superestimativa de alíquota de IRPJ e CSSL, e da base de cálculo desses tributos, e do sobrepreço no orçamento estimado da obra, a qual somente deverá ocorrer no processo de apuração de haveres e deveres, após o efetivo fim da concessão;
>
> iii) com a assunção da rodovia pela nova operadora extinguem-se as obrigações de execução de obras no âmbito do contrato com a Concer;
>
> iv) a finalidade da classificação de IGP, nos termos da LDO, é orientar a alocação de recursos orçamentários, evitando que se destinem verbas a obras com vícios graves;
>
> v) uma vez encerrado o contrato, a recomendação de "paralisação" perde sua utilidade prática, pois não subsiste execução contratual a ser sustada;
>
> vi) as irregularidades não deixam de existir, sendo que a apuração de responsabilidades e o ressarcimento do dano ao Erário deverão prosseguir nas instâncias competentes, incluindo o processo de apuração de haveres e deveres.

15. É importante destacar que, embora a Unidade Técnica tenha se manifestado pela manutenção das IGPs, o que ocorreu antes da celebração do contrato com a nova concessionária, ela também indicou que haveria perda de objeto caso fosse celebrado um novo contrato de concessão.

16. Mesmo diante do posicionamento adotado pelo TCU, a CMO/CN, com base nas propostas do Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves – COI para atualização do "Anexo VI – Subtítulos Relativos a Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves", entendeu que deveria ser mantida a classificação de IGP para o Termo Aditivo 12/2014 ao Contrato PG-138/95-00, de 31/10/1995 – Obras de implantação de novo trecho da BR-040/RJ para a subida da Serra de Petrópolis – firmado com a Concer (peça 681, p. 122).

17. Vale destacar que, embora a proposta do COI tenha buscado delimitar o objeto da IGP às obras da nova subida da serra e ao encontro de contas com a antiga concessionária, sem qualquer reflexo no contrato com a nova concessionária – "bem como quaisquer reivindicações financeiras baseadas em seu conteúdo, inclusive em encontro de contas ou apuração de haveres e deveres do respectivo contrato de concessão, e sem qualquer incidência ou reflexo no contrato de concessão atualmente vigente (celebrado em 30/11/2025 com outra concessionária)" – verifica-se que o Anexo VI da LOA/2026 (peça 681, p. 7) não faz qualquer menção a estes termos.

18. As propostas do COI foram feitas com base nas razões detalhadas no Anexo I ao Relatório nº 2/COI/CMO (peça 681, p. 128/165), o qual apresentou um alentado histórico a respeito dos desdobramentos da atuação do TCU acerca do Termo Aditivo n° 12/2014, que trata das obras de implantação de novo trecho da BR-040/RJ para a subida da Serra de Petrópolis (NSS), cujo orçamento havia sido estimado em R$ 80.000.000,00 (ref. abril/1995) no edital da concessão, e que, com base nos projetos apresentados pela concessionária, em setembro de 2013, passou para R$ 291.000.000,00 (ref. abril/1995), desde o relatório de fiscalização de 2016 até a prolação do Acórdão 2.439/2025-TCU-Plenário e a celebração do novo contrato de concessão, no qual a obra da Nova Subida da Serra está inserida no objeto da concessão, registrando a respeito dessa mais recente decisão do TCU que:

17.1. A manifestação da Unidade Técnica do TCU, que fundamentou o Acórdão 2.439/2025-TCU-Plenário, apontou que (peça 681, p. 146):

17.1.1. Não obstante a formalização pela ANTT da existência de desequilíbrios contratuais decorrentes da obra em questão, no valor, a preços de abril/1995, de R$ 235.575.708,52 (referente ao achado III.1 – superestimativa de alíquota de IRPJ e CSLL, e da base de cálculo desses tributos, tratado na 24ª RO e 12ª RE) e R$ 72.906.815 (referente ao achado III.2 – sobrepreço no orçamento da obra, tratado na 15ª RE), deveria ser mantida a recomendação de paralisação (IGP), em virtude da existência de débito ainda não solucionado.

17.1.2. Este débito será tratado apenas em sede de apuração de haveres e deveres, o que pode redundar em dano ao Erário, uma vez que os valores dispendidos a maior não foram recuperados, mas apenas foram calculados os montantes a serem compensados quando da apuração de haveres e deveres.

17.1.3. Naquele momento, mantidas a operação e a tarifação da Concer imposta por decisões judiciais, não haveria a possibilidade de efetuar-se a regularização desses débitos, o que somente poderia ser feito com a entrega do trecho e o encontro de contas final.

17.1.4. A IGP deve ser mantida, em razão da manutenção da relação jurídica entre o Poder Público e a Concer.

17.1.5. **Com a eventual assunção da rodovia BR-040/RJ/MG, trecho Rio de Janeiro/RJ a Juiz de Fora/MG, por nova concessionária, a apuração das irregularidades tratadas nestes autos, para os fins trazidos na LDO, perderia o objeto, não cabendo ao Tribunal exarar recomendações para a paralisação, ou não, de obras em um contrato já extinto e com suas atividades encerradas**.

17.2. O voto condutor do Ministro Relator, sustentou que, com a nova concessionária, as obrigações de execução de obras no âmbito do contrato com a Concer estavam extintas e como a finalidade da classificação de IGP é orientar a alocação de recursos orçamentários, uma vez encerrado o contrato, a recomendação de paralisação perde sua utilidade prática, pois não subsiste execução contratual a ser sustada, embora o ressarcimento do dano deva prosseguir nas instâncias competentes (peça 681, p. 146/147).

17.2.1. Nessa linha, o Acórdão 2.439/2025-TCU-Plenário simplesmente deliberou pelo arquivamento dos autos por perda de objeto.

17.3. Não obstante o deliberado no Acórdão 2.439/2025-TCU-Plenário, a lista de obras recebida no âmbito do Acórdão 2.451/2025-TCU-Plenário (consolidação do Fiscobras) mantém a recomendação de IGP (peça 681, p. 147).

17.4. Após registrar as manifestações do TCU e de fazer uma breve menção às informações do gestor (peça 681, p. 147), passou-se à análise da situação, destacando-se que (peça 681, p. 147/153):

17.4.1. Ainda não foram afastados quaisquer dos fatores de risco mencionados nos anos anteriores: projetos precários e acompanhados de maneira insatisfatória (como reconhecido pela própria ANTT), longe de poder-se afirmar estarem regularizados; parcelas financeiras indevidamente incluídas no preço pago (mesmo considerando os termos do modelo de aporte direto à concessionária, altamente questionável), já reconhecidas em grande medida pela reguladora, mas que ainda não foram excluídas contratualmente. Ressalte-se que todas essas irregularidades (mesmo as que têm solução puramente formal, como a repactuação dos parâmetros financeiros indevidos do fluxo de caixa da concessão) vêm-se arrastando há pelo menos nove anos. Ao contrário, todas as fiscalizações caracterizam de modo inequívoco o caráter contencioso da atitude da então concessionária.

17.4.2. É verdade que ocorreu profunda mudança fática, com a celebração e início de operação de nova concessão com outra empresa. Desaparece, portanto, o risco considerado nos relatórios anteriores de alguma tentativa de "acordos" entre o poder concedente e a concessionária reincluir a obra em contratos de concessão com a mesma empresa, sem licitação.

17.4.3. Até as últimas etapas da concessão, persistiu a demanda da Concer por "correções" e "reequilíbrios", agravada por uma postura belicosa e pela continuidade forçada do contrato. Neste sentido, nada permite afirmar que tal postura se alterará quando do encontro de contas, pelo que a hipotética liberação do orçamento significaria, de alguma forma, a possibilidade de que os prejuízos já estancados não sejam recuperados (prejudicando, inclusive e especialmente, os esforços que a ANTT e a AGU terão de desenvolver no sentido contrário). Ressalte-se que, embora a programação orçamentária refira-se a orçamentos anteriores, o bloqueio abrangerá, se mantido, qualquer outra programação que pretenda custear o objeto em questão (ou seja, débitos em função do Termo Aditivo originalmente bloqueado).

17.4.4. Quanto aos custos e prejuízos de paralisação, deixaram de existir com a nova concessão: não há mais que se falar em qualquer possibilidade de retomada da obra pelo concessionário anterior, pois já se extinguiu sua relação com a concessão e com a obra, a qual foi inclusive substituída pela obrigação do novo concessionário em realizá-la. O bloqueio permaneceria em uma conjuntura onde os danos reversos – que tanto preocupam a CMO – já ocorreram, e em um contexto no qual a retomada da obra está pactuada em outro contrato, com outra empresa.

17.4.5. Contrariamente à posição do Ministro-Relator, **a cautela orçamentária não perde o objeto, na medida em que se encontram ativas as providências de encontro de contas do contrato anterior**, as quais representam consequências inafastáveis da relação jurídica havida, e que nessas providências encontra-se discutido o débito decorrente da irregularidade da obra. Assim, **não estão extintas as relações entre a União e a empresa em sentido lato**: não mais giram em torno do contrato de concessão, mas sim em função dos seus desdobramentos obrigatórios após o encerramento.

17.4.6. **É a proteção do Erário neste processo de ajuste de contas *in extremis* que pode ser de algum modo facilitada pelo bloqueio**: com a inserção no Anexo VI, não haverá possibilidade de pagamentos à empresa com fundamento em eventuais reivindicações contratuais decorrentes da obra. Ademais, o bloqueio reforçaria, no ambiente regulatório do programa de concessões uma forte expectativa de controle, condicionando de forma favorável o ambiente institucional em favor de condutas rigorosas para com o interesse público e a exigência constitucional de manutenção das condições da licitação quando da execução contratual.

17.4.7. No caso vertente, **existe claramente "medição em aberto" em sentido lato,** na medida em que direitos e obrigações decorrentes do contrato (acumulados ao longo de toda sua execução) ainda persistem sem conciliação (ao contrário, existe posição inequívoca do órgão público regulador do contrato no sentido de que tal balanço é desfavorável à contratante e deve ser dela exigido), o que demonstra que a situação em tela se enquadra no disposto no inciso II da grade de critérios aprovada pela CMO, por ocasião da deliberação do Relatório nº 2/COI/CMO, de 2016, para o caso de contratos e convênios extintos ou rescindidos, apresentada a seguir:

> I – aqueles contratos ou convênios no qual o instrumento:
>
> a) encontre-se vencido ou expirado por encerramento do prazo de vigência respectivo, sem registro de qualquer tratativa anterior das partes, ainda que em não concluída, nem de medida judicial tendo por objeto a prorrogação do respectivo prazo; ou
>
> b) tenha tido toda a sua execução física e financeira inteiramente esgotada ou concluída, sem registro de qualquer tratativa das partes, ainda que em não concluída, nem de medida judicial tendo por objeto a aditivação para ampliação do objeto; ou
>
> c) tenha merecido da instância deliberativa competente no âmbito do órgão ou entidade pública celebrante uma decisão formal de anulação ou rescisão, decisão esta cujo rito administrativo deve estar formalmente concluído ou em etapa tão avançada no respectivo andamento que permita concluir por uma probabilidade muito baixa de reversão da deliberação;
>
> II – em qualquer dos casos acima, a inexistência, até o momento da deliberação pelo Comitê, de informação relativa a faturas, medições ou empenhos em aberto que representem reconhecimento administrativo, pelo contratante, de direitos decorrentes

17.4.8. **Destarte, não há como considerar possível a exclusão do quadro de bloqueio mesmo segundo esses critérios que, ampliativamente, buscam reduzir ao máximo a providência drástica da retenção orçamentária. Ainda que tal retenção incida sobre objetos que teriam muito pouca probabilidade de receber recursos, conforme se depreende da posição manifesta e reiteradamente praticada pela ANTT, é o espaço que tem o Comitê para contribuir com a proteção ao Erário, e esse espaço será ocupado**.

17.4.9. Posição semelhante foi adotada pelo Comitê quando de situação de encerramento de contrato de concessão na BR-290/RS: mesmo após a assunção do trecho por nova concessionária, o bloqueio em questão continuou até que o Relatório nº 2/COI/CMO, de 2023, reconheceu a ocorrência cumulativa de inúmeros fatores que dispensassem a cautela do bloqueio:

> Assim, o quadro fático permite ao COI acolher a modificação de posicionamento do TCU no sentido de não ser a manutenção da recomendação de paralisação (portanto, a inserção no quadro de bloqueio) um instrumento indispensável de proteção ao Erário no caso, dado que o potencial de desembolsos indevidos encontra-se limitado pela condição de encerramento do contrato e pelas atividades administrativas levadas a efeito de forma sistemática pelo órgão gestor (processo de encontro de contas da rescisão, com apuração formal de saldo credor em favor da União), pelo TCU (constituição e desenvolvimento de processo de Tomada de Contas Especial em função das irregularidades que ensejaram o bloqueio original), e ainda pela ação do sistema de justiça criminal (ações de investigação criminal acima mencionadas). Desta forma, especialmente em função do trânsito em julgado administrativo da apuração de haveres e deveres pela ANTT ocorrido desde a última decisão da CMO a respeito, pouca plausibilidade persiste de que, administrativamente, todos esses órgãos mudem pelo avesso suas posições até hoje consistentemente adotadas e admitam passar por cima de todas as irregularidades amplamente demonstradas e reconheçam algum tipo de transferência orçamentária à concessionária.

17.4.10. Como se vê, **nenhuma das condições fáticas que fundamentaram esse precedente encontra-se presente no caso da BR-040**: **não houve o trânsito em julgado administrativo do encontro de contas**; não consta referência a tomada de contas especial aberta pelo TCU, nem existe ação investigativa no âmbito da justiça acerca dos fatos objeto da impugnação. **Assim, não há razões para abdicar do instrumento do bloqueio**.

17.4.11. A posição do Comitê, por todos esses motivos expostos, **é inequivocamente de manter o *status quo* do bloqueio, propondo seja incluído o Termo Aditivo em questão no Anexo VI da LOA/2024, com a necessária especificação de que o objeto do bloqueio se estende não só ao Termo Aditivo 12/2014, de 30/12/2014, mas a qualquer reivindicação posterior que tenha nele o fundamento, com a ressalva de que não se estende, a qualquer título, ao contrato de concessão atualmente vigente**.

ANÁLISE

18. Observa-se que a análise empreendida pelo COI, que embasou a sua posição de manter o *status quo* do bloqueio do Termo Aditivo nº 12/2014, contrariamente ao decidido pelo TCU, nos termos do Acórdão nº 2.439/2025-TCU-Plenário, pelo arquivamento dos autos em virtude da perda de objeto do monitoramento de irregularidades graves com recomendação de paralisação – IGP, levou em consideração todos os pressupostos elencados no voto condutor da referida decisão.

18.1. Pelo que se depreende da proposta do COI, adotada pela CMO e implementada na LOA/2026, a mudança do *status* do bloqueio do Termo Aditivo nº 12/2014 somente poderá ser materializada com a ocorrência do trânsito em julgado administrativo do encontro de contas do contrato com a antiga concessionária Concer, haja vista que as demais possibilidades elencadas pelo COI para que isso ocorra, a instauração de TCE pelo TCU ou decisão judicial sobre a questão, não estão pautadas, pelo menos por ora.

18.2. Dessa forma, considera-se que não existe, por ora, mudanças que desconstituam a situação que motivou o posicionamento do COI pela manutenção do *status quo* do bloqueio do Termo Aditivo nº 12/2014, razão pela qual propõem-se a manutenção da classificação de IGP e a manutenção do seu monitoramento, com a delimitação mais precisa do seu objeto, nos termos preconizados pelo Comitê, da seguinte forma:

> Objeto: Termo Aditivo nº 12/2014, de 30/12/2014, ao Contrato PG-138/95-00 de 31/10/1995, Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora- Rio, bem como quaisquer reivindicações financeiras baseadas em seu conteúdo, inclusive em encontro de contas ou apuração de haveres e deveres do respectivo contrato de concessão.
>
> Descrição do Objeto: Obras de implantação de novo trecho da BR-040/RJ para a subida da Serra de Petrópolis, bem como quaisquer reivindicações financeiras baseadas nesse objeto, inclusive em encontro de contas ou apuração de haveres e deveres do respectivo contrato de concessão.

18.3. Além disso, da mesma forma como proposto pelo COI, considera-se que houve a perda de objeto para o

indício de irregularidade grave: Projeto básico e executivo desatualizados e deficientes, pois os projetos somente teriam eficácia se houvesse possibilidade de uma futura retomada das obras pela Concer, o que é materialmente impossível, haja vista a assunção da rodovia pela nova concessionária.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

19. Ante todo o exposto, submetem-se esses autos à consideração superior, propondo, com relação ao Termo Aditivo nº 12/2014, de 30/12/2014, ao Contrato PG-138/95-00 de 31/10/1995, com a Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora- Rio – Concer, que:

Considerando a manutenção do Termo Aditivo nº 12/2014, de 30/12/2014, ao Contrato PG-138/95-00 de 31/10/1995, com a Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora- Rio – Concer, no quadro de bloqueio do Anexo VI à LOA/2026, com as seguintes IGPs:

- Sobrepreço no orçamento da obra;

- Sobrepreço no fluxo de caixa marginal decorrente de superestimativa de alíquota de IRPJ e CSLL, e da base de cálculo do IRPJ e CSLL;

- Projeto básico e executivo desatualizados e deficientes.

Considerando que a manutenção do *status quo* do bloqueio do Termo Aditivo nº 12/2014, de 30/12/2014, ao Contrato PG-138/95-00 de 31/10/1995 foi proposta pelo COI levando em conta todos os pressupostos elencados no voto condutor do Acórdão nº 2.439/2025-TCU-Plenário, que decidiu pela perda de objeto do monitoramento das IGPs do referido Termo aditivo;

Considerando que o COI propôs a perda de objeto para a IGP "Projeto básico e executivo desatualizados e deficientes", pois os projetos somente teriam eficácia se houvesse a possibilidade de uma futura retomada das obras pela Concer;

Considerando que o COI manifestou o entendimento de que a cautela do bloqueio deve ser mantida até que fatos supervenientes demonstrem a pouca plausibilidade de mudança de posicionamento dos órgãos envolvidos, da ANTT em especial, acerca dos débitos contraídos pela antiga concessionária em função dos desequilíbrios contratuais, o que, se ocorresse, poderia ensejar o reconhecimento de algum tipo de direito para a referida empresa, tendo citado como exemplo os caso da BR-290/RS, em que a liberação do quadro bloqueio só foi acatada pelo COI após o trânsito em julgado administrativo da apuração dos haveres e deveres pela ANTT.

19.1. Seja **mantida a classificação de indícios de irregularidade grave com recomendação de paralisação (IGP)** somente para as ocorrências relacionadas a seguir, referentes ao Termo Aditivo nº 12/2014, de 30/12/2014, ao Contrato PG-138/95-00 de 31/10/1995, com a Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora- Rio – Concer, até que fato superveniente, tal como o trânsito em julgado administrativo da apuração de haveres e deveres, demonstre a pouca plausibilidade de mudança de posicionamento da ANTT acerca dos débitos contraídos pela antiga concessionária em função de desequilíbrios contratuais.

- sobreavaliação do valor do reequilíbrio econômico-financeiro no fluxo de caixa marginal decorrente de superestimativa de alíquota de IRPJ e CSLL, e da base de cálculo desses tributos; e

- sobrepreço no orçamento da obra.

19.1.1. Seja **declarada a perda de objeto** para a ocorrência "Projeto básico e executivo desatualizados e deficientes", pois os projetos somente teriam eficácia se houvesse possibilidade de uma futura retomada das obras pela Concer, o que é materialmente impossível, haja vista a assunção da rodovia pela nova concessionária.

19.1.2. Seja **delimitado de forma mais precisa o objeto do bloqueio**, tal como preconizado pelo COI, da seguinte forma:

Objeto: Termo Aditivo nº 12/2014, de 30/12/2014, ao Contrato PG-138/95-00 de 31/10/1995, Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora- Rio, bem como quaisquer reivindicações financeiras baseadas em seu conteúdo, inclusive em encontro de contas ou

apuração de haveres e deveres do respectivo contrato de concessão.

Descrição do Objeto: Obras de implantação de novo trecho da BR-040/RJ para a subida da Serra de Petrópolis, bem como quaisquer reivindicações financeiras baseadas nesse objeto, inclusive em encontro de contas ou apuração de haveres e deveres do respectivo contrato de concessão.

19.2. Comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que subsistem os indícios de irregularidade grave com recomendação de paralisação, do tipo IGP, apontados no empreendimento Nova Subida da Serra de Petrópolis, objeto do 12º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão PG-138/95-00, relativo ao trecho da BR-040/RJ, concedido à Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora - Rio S/A – Concer, com potencial dano ao Erário;

19.3. Encaminhar cópia desta deliberação à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional; ao Deputado Hugo Leal; à 1ª Vara da Justiça Federal de Petrópolis/RJ; à Procuradoria da República em Petrópolis/RJ; à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle e à Comissão de Viação e Transportes, ambas da Câmara dos Deputados; à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor, e Fiscalização e Controle e à Comissão de Serviços de Infraestrutura, ambas do Senado Federal; e à 3ª Câmara – Consumidor e Ordem Econômica do Ministério Público Federal;

AudRodoviaAviação, 4ª DT, em 22 de junho de 2026

APÊNDICE A - Despachos

TC 023.204/2015-0

Natureza: RELATÓRIO DE AUDITORIA

Órgão/Entidade: Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT

Pronunciamento da AudRodoviaAviação/DT-4

Cuidam os autos de relatório de auditoria constante do Fiscobras 2016 que teve como objeto as obras da Nova Subida da Serra de Petrópolis/RJ (NSS), pertencentes à rodovia BR-040/MG/RJ, trecho Juiz de Fora/MG – Rio de Janeiro/RJ, concedida à Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora – Rio (Concer) em 31/8/1995 (Contrato de Concessão PG-138/95-00).

1. Nesta etapa, visa-se atualizar as informações referentes às irregularidades classificadas como graves com recomendação de paralisação (IGP) da obra da NSS.

INTRODUÇÃO

2. A instrução que precede este pronunciamento resume o histórico processual que levou à situação ora em análise. Como acontecimentos mais recentes, o TCU se pronunciou no Acórdão 2.439/2025-TCU-Plenário entendendo que a classificação das irregularidades como IGP teria perdido seu objeto com o encerramento do contrato e a assunção do trecho por nova concessionária.

3. Entretanto, o entendimento da Comitê de Avaliação das Informações Sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves – COI foi contrário. Baseado no parecer do COI, a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional – CMO/CN decidiu manter a classificação de IGP e a Nova Subida da Serra de Petrópolis foi mantida no Anexo I – Obras e Serviços com Recomendação de Paralisação – IGP e Anexo 2 – Proposta de Atualização do VI do PLOA 2026.

4. A seção "EXAME TÉCNICO" da instrução resume o parecer do COI (páginas 3-7), concluindo ser necessário manter a classificação da IGP até que haja mudanças desconstituam a situação que motivou o posicionamento do COI.

EXAME TÉCNICO

5. De maneira muito resumida, verifica-se que o entendimento apresentado pelo COI foi de haver ainda risco de que os efeitos financeiros das irregularidades classificadas como IGP e a decisão da ANTT sobre o orçamento da obra executada, materializada no 15º Termo Aditivo, sejam revertidos no curso da avaliação de haveres e deveres do contrato, podendo gerar compromissos financeiros a serem arcados pelo Orçamento da União, demandando, assim, a proteção do Erário por meio da manutenção da IGP.

6. Isso posto, é importante avaliar o risco dessa eventual reversão e seu impacto sobre o valor global dos haveres e deveres. Isso porque os sobrepreços tratados nesses achados são parte do valor global de haveres e deveres, não a sua totalidade.

7. Com essa finalidade, foram encaminhados alguns questionamentos à ANTT, os quais foram respondidos no Ofício 22368/2026/GAB-DG/DG-ANTT e seus anexos (peças 682-685).

8. Em suma, a apuração de haveres e deveres está ainda em fase inicial, com uma apuração inicial e preliminar, que considera: indenizações pelos investimentos vinculados a bens reversíveis não amortizados ou depreciados, danos verificados sobre o sistema rodoviário e demais danos eventualmente

apurados, multas aplicadas e demais créditos e débitos entre as partes, incluindo eventual desequilíbrio econômico-financeiro, dentre os quais a obra da Nova Subida da Serra de Petrópolis e os impactos da Covid-19 (peça 685, p. 3).

9. A **apuração parcial e preliminar** realizada em **março/2024** na Nota Técnica SEI nº 2217/2024/CGEFI/GEGEF/SUROD/DIR/ANTT (peça 685) apresenta valores preliminares, reproduzidos no *Quadro 1* abaixo.

10. A mesma Nota Técnica apresenta ressalvas a esses valores, que devem ser levadas em consideração quando de sua interpretação (peça 685, p. 18-20). Deve-se levar em conta também que à época da Nota Técnica, o prazo contratual estava encerrado desde 28/2/2021, mas o contrato seguia em execução por força de decisões judiciais, e foi projetada a saída da concessionária em 31/3/2025 (que de fato ocorreu em 3/11/2025):

a) há divergências significativas quanto aos valores relacionados às obras da Nova Subida da Serra – NSS, cuja discussão no âmbito da 15ª Revisão Extraordinária ainda não está exaurida;

b) há processo administrativo de caducidade de 2018, sobrestado em razão de decisão judicial;

c) há 13 processos de pleitos de reequilíbrio, com análise sobrestada aguardando decisões judiciais;

d) há 4 principais ações judiciais em que litigam a Concer e a ANTT com possível impacto nos valores apurados;

e) em 7/2/2024 havia GRU de multas no valor de R$ 223 milhões, dos quais R$ 72 milhões transitados em julgado;

f) foram listadas as inexecuções de obras previstas no contrato original.

11. Apresentadas as ressalvas e as condições em que a apuração parcial e preliminar foi realizada, segue-se os valores apurados na Nota Técnica SEI nº 2217/2024/CGEFI/GEGEF/SUROD/DIR/ANTT:

Quadro 1 – Itens apurados de Haveres e Deveres: apuração parcial e preliminar de março/2024

Montante Compensatório	Valor(R$) a PI (ago/1995)	Valor(R$) a PC (mai/2026)*	Representatividade
Período Contratual - até 28/02/2021	**-257.447.413,60**	**-1.974.722.716,64**	**61,88%**
Itens de desequilíbrio	**-1.999.470,64**	**-15.336.724,65**	**0,48%**
Arredondamento / IRT/Atraso	-890.527,89	-6.830.698,47	0,21%
ISS / PIS / Cofins	0,00	0,00	0,00%
Eixo suspenso	0,00	0,00	0,00%
Receitas Não Tarifárias / Extraordinárias	-637.778,47	-4.892.011,21	0,15%
RDT	-84.177,98	-645.678,15	0,02%
Tráfego Real	-386.986,30	-2.968.336,82	0,09%
Alterações no PER	**-2.884.592,99**	**-22.125.960,51**	**0,69%**
Item 2.4 - Recuperação das Obras de Arte Especiais	-90.754,09	-696.119,49	0,02%
Item 2.5 - Alargamento das Obras de Arte Especiais	-646.805,46	-4.961.251,76	0,16%
Item 6.1.6 - Pontes, Viadutos e Passarelas	-495.834,84	-3.803.247,85	0,12%
Item 6.9 - Implantação Rodovia Inteligente	-1.200.481,88	-9.208.167,24	0,29%
Item 6.15 - Obras Adicionais à Segurança	-211.193,91	-1.619.940,19	0,05%
Item 6.9 - Implantação Rodovia Inteligente	-118.164,37	-906.367,10	0,03%
Item 6.15 - Obras Adicionais à Segurança	-228.775,95	-1.754.801,34	0,05%
Item 7.3 - Links de Comunicação	2.226,15	17.075,44	0,00%
Item 7.6 - Polícia Rodoviária Federal	2.840,40	21.786,98	0,00%

Montante Compensatório	Valor(R$) a PI (ago/1995)	Valor(R$) a PC (mai/2026)*	Representatividade
Item 7.9 - Verba para Implementação do 3º Termo Aditivo ao Convênio nº 08/2008 – ANTT/DPRF	128.181,36	983.201,35	-0,03%
Item 6.21 - Dispositivos de Segurança - Barreiras Rígidas - Km 102	-24.321,62	-186.556,37	0,01%
Item 4.1 - Pavimento de Concreto Asfáltico	-1.508,78	-11.572,93	0,00%
Perda de Receita COVID	**2.789.250,18**	**21.394.643,73**	**-0,67%**
NSS - 15ª Revisão Extraordinária	**-72.906.815,43**	**-559.223.892,03**	**17,52%**
6.5 Nova Subida da Serra	-45.058.430,33	-345.615.847,15	10,83%
12º TA - NSS - 6.5.1 Investimentos Nova subida da Serra	-15.418.980,60	-118.269.633,52	3,71%
12º TA - NSS - 6.5.3 Risco de Projeto Nova subida da Serra	-5.076.439,68	-38.938.284,97	1,22%
12º TA - NSS - 6.5.4 Taxa de administração Nova subida da Serra	-7.352.964,82	-56.400.126,39	1,77%
Excedente Tarifário por Decisão Judicial	**-17.542.318,53**	**-134.556.468,91**	**4,22%**
Indenizações Pelos Danos Verificados Sobre o Sistema Rodoviário	**-164.903.466,19**	**-1.264.874.314,27**	**39,63%**
Período de Extensão Contratual - de 01/03/2021 até 31/03/2025	**-146.560.652,14**	**-1.124.177.730,51**	**35,22%**
Excedente Tarifário por Decisão Judicial	**-145.126.574,56**	**-1.113.177.792,56**	**34,88%**
Receitas Não Tarifárias / Extraordinárias	**-1.434.077,58**	**-10.999.937,95**	**0,34%**
TOTAL	**-404.008.065,74**	**-3.098.900.447,14**	**97,10%**
Multas	**-12.064.571,19**	**-92.539.996,66**	**2,90%**
Montante Compensatório preliminar	**-416.072.636,93**	**-3.191.440.443,81**	**100,00%**

* *Atualizado pela fórmula (peça 685, p. 10)* $IRT_{2011} \times (IPCA_{data}/IPCA_{jun/2011}) = 3{,}33269 \times (7.640{,}15/3.319{,}55) = 7{,}670393$

Fonte: Produção própria a partir do Quadro 23 da peça 685, p. 17-18

12. Verifica-se que o impacto da 15ª Revisão Extraordinária sobre o valor total do débito calculado na apuração parcial e preliminar é de 17,52% do valor total. Atualizado para maio/2026, essa parcela totaliza R$ 559 milhões dos R$ 3,191 bilhões em desfavor da concessionária. Como já mencionado, todos esses são valores preliminares, sujeitos a alterações no âmbito administrativo ou mesmo no judicial.

13. O risco aventado na avaliação do COI é que ocorra reversão no entendimento da ANTT referente aos valores da NSS, com potencial para gerar obrigações de pagamento por parte do Poder Público.

14. Acontece que mesmo um cenário extremamente desfavorável, de transformação dos valores da NSS hoje negativos em valores positivos de mesma ordem de grandeza, não seria suficiente para reverter, sozinho, o resultado em favor da concessionária. Apenas para fins de demonstração, o *Quadro 2* abaixo simula essa situação, de reversão dos valores da NSS, mantendo-se os demais.

Quadro 2 – Itens apurados de Haveres e Deveres: simulação com a inversão do valor da NSS

Montante Compensatório	Valor(R$) a PC (mai/2026)	Representatividade
Período Contratual - até 28/02/2021	**-856.274.932,57**	**41,31%**
Itens de desequilíbrio	**-15.336.724,65**	**0,74%**
Alterações no PER	**-22.125.960,51**	**1,07%**
Perda de Receita COVID	**21.394.643,73**	**-1,03%**
NSS - 15ª Revisão Extraordinária	**559.223.892,03**	**-26,98%**
Excedente Tarifário por Decisão Judicial	**-134.556.468,91**	**6,49%**
Indenizações Pelos Danos Verificados Sobre o Sistema Rodoviário	**-1.264.874.314,27**	**61,02%**

Montante Compensatório	Valor(R$) a PC (mai/2026)	Representatividade
Período de Extensão Contratual - de 01/03/2021 até 31/03/2025	-1.124.177.730,51	54,23%
Excedente Tarifário por Decisão Judicial	-1.113.177.792,56	53,70%
Receitas Não Tarifárias / Extraordinárias	-10.999.937,95	0,53%
TOTAL	-1.980.452.663,08	95,54%
Multas	-92.539.996,66	4,46%
Montante Compensatório preliminar	-2.072.992.659,74	100,00%

Fonte: Produção própria a partir do Quadro 1, com a reversão do valor relacionado à NSS

15. Assim, entende-se não haver risco relevante de que as irregularidades originalmente classificadas como IGP resultem em reversão dos valores de Haveres e Deveres a ponto de gerar uma obrigação de pagamento à concessionária e o decorrente comprometimento do OGU para fazer frente a essa obrigação.

16. Adicionalmente, o TCU já entendeu, no Acórdão 2.439/2025-TCU-Plenário, ter havido perda de objeto da IGP.

17. Desse modo, entende-se por manter o entendimento do acórdão pretérito para reafirmar a perda de objeto do monitoramento da classificação de irregularidades graves com recomendação de paralisação (IGP) para propor o encerramento desses autos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

18. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior propondo:

a) arquivar os autos, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU, tendo em vista a perda de objeto do monitoramento da classificação de irregularidades graves com recomendação de paralisação (IGP); e

b) dar ciência desta deliberação à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional; ao Deputado Hugo Leal; à 1ª Vara da Justiça Federal de Petrópolis/RJ; à Procuradoria da República em Petrópolis/RJ; à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle e à Comissão de Viação e Transportes, ambas da Câmara dos Deputados; à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor, e Fiscalização e Controle e à Comissão de Serviços de Infraestrutura, ambas do Senado Federal; e à 3ª Câmara – Consumidor e Ordem Econômica do Ministério Público Federal.

AudRodoviaAviação/DT-4, 19 de outubro de 2026.

TC 023.204/2015-0
Tipo de processo: Relatório de Auditoria

PRONUNCIAMENTO DA UNIDADE

Com as devidas vênias à instrução formulada pelo auditor de controle externo, manifesto-me de acordo com a proposta formulada em despacho da subunidade pelo diretor, no sentido de arquivar os autos, com fundamento no inciso V do art. 169 do Regimento Interno do TCU, tendo em vista a perda de objeto do monitoramento da classificação de irregularidades graves com recomendação de paralisação (IGP).

Ressalta-se que, conforme registrado no Voto do Ministro Walton Alencar Rodrigues que conduziu à prolação do Acórdão 2.439/2025-TCU-Plenário, o arquivamento dos autos "(...) não significa, contudo, que as irregularidades deixam de existir. A apuração de responsabilidades e o ressarcimento do dano ao Erário deverão prosseguir nas instâncias competentes, incluindo o processo de apuração de haveres e deveres" (peça 657, p. 2).

Declaro, ainda, que foi verificado, no que se mostrou aplicável, o atendimento ao disposto na Resolução – TCU 315/2020.

Atuo em substituição à Auditora-Chefe, conforme designação publicada no BTCU Administrativo nº 108, de 17/6/2026, Número de controle: 15879.

AudRodoviaAviação, em 1 de julho de 2026.

(Assinado eletronicamente)
ROSENO GONÇALVES LOPES

ANEXO A - Deliberações

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 023.204/2015-0 [Apensos: TC 000.030/2016-3, TC 004.064/2016-0, TC 029.901/2016-2, TC 036.458/2016-3]
Natureza: Relatório de Auditoria.
Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Transportes Terrestres; Ministério dos Transportes; Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (extinta).
Responsáveis: Ana Patrizia Goncalves Lira Ribeiro (599.524.582-15); Carlos Fernando do Nascimento (070.696.027-07); Cristiano Della Giustina (979.329.220-20); Deuzedir Martins (276.724.178-00); Jorge Luiz Macedo Bastos (408.486.207-04); Josias Sampaio Cavalcante Junior (381.024.981-53); Marcelo José Gottardello (203.990.492-15); Natália Marcassa de Souza (290.513.838-60); Roberta Camilo Teles (767.632.852-72); Viviane Esse (206.461.918-61); Érico Reis Guzen (819.643.230-53).
Interessados: Agência Nacional de Transportes Terrestres (04.898.488/0001-77); Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora - Rio (00.880.446/0001-58); Congresso Nacional (vinculador); Procuradoria da República No Município de Petrópolis (76.702.448/0001-19).
Representação legal: Paulo Sergio Bezerra dos Santos; Ana Cristina Lopes Campelo de Miranda Bessa; Alberto Pavie Ribeiro (7077/OAB-DF); Guilherme de Araujo Pinho Costa; Joana Barreiro Batista; Pericles Tadeu Costa Bezerra; Augusto Cesar Carvalho Barbosa de Souza e outros.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. FISCOBRAS 2016. OBRAS DA NOVA SUBIDA DA SERRA DE PETRÓPOLIS/RJ (BR-040/MG/RJ). AVALIAÇÃO DA PERSISTÊNCIA DE INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES COM RECOMENDAÇÃO DE PARALISAÇÃO (IGP) PARA FINS DE ATENDIMENTO À LDO 2025. ASSINATURA DE CONTRATO COM A NOVA CONCESSIONÁRIA ELOVIAS. PERDA DE OBJETO DO MONITORAMENTO DA CLASSIFICAÇÃO DAS IRREGULARIDADES COMO IGP. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e Aviação Civil, peça 653, que contou com a anuência dos respectivos dirigentes (peças 654 a 655):

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de relatório de auditoria constante do Fiscobras 2016 que teve como objeto as obras da nova subida da serra de Petrópolis/RJ (NSS), pertencentes à rodovia BR-040/MG/RJ, trecho Juiz de Fora/MG – Rio de Janeiro/RJ, concedida à Companhia de Concessão Rodoviária Juiz

de Fora – Rio (Concer), por meio do Contrato de Concessão PG-138/95-00, e implementadas a partir do 12º Termo Aditivo ao referido contrato.

2. Esta instrução visa atualizar as informações referentes às irregularidades classificadas como graves com recomendação de paralisação (IGP) da obra da NSS, de modo a atender ao disposto no inciso III do art. 31 da Resolução-TCU 280, de 15 de julho de 2016, e ao disposto no art. 142 da Lei 15.080/2024 (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO 2025).

HISTÓRICO

3. O relatório de fiscalização 379/2015 (peça 108) teve por objetivo auditar a construção das obras da NSS, executadas no âmbito do contrato da Concer. O orçamento estimado no edital de concessão para a referida obra foi de R$ 80.000.000,00 (ref. abril/1995), tendo sido pactuado que o empreendimento seria realizado em até cinco anos após a assinatura do contrato. Entretanto, o investimento não foi executado no prazo inicialmente previsto, sendo que, quando de seu início, lhe foi associado um valor superior àquele previsto no edital. Como forma alternativa ao aumento do valor da tarifa de pedágio, para a realização do reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, a ANTT e o Ministério dos Transportes firmaram termo aditivo com a Concer prevendo aporte de recursos diretamente do Orçamento Geral da União, ou, subsidiariamente, a prorrogação do contrato de concessão. No aditivo, havia a previsão da realização de três aportes por parte da União, sendo por ocasião da fiscalização, apenas o primeiro havia ocorrido. Na data da inspeção in loco, a equipe de auditoria consignou que os serviços de execução da obra haviam sido praticamente paralisados (peça 210, p. 1).

4. No referido relatório de fiscalização, a unidade técnica responsável considerou que três das seis irregularidades apontadas durante a auditoria deveriam ser classificadas como graves com recomendação de paralisação (IGP), sendo elas:

a) sobreavaliação do valor do reequilíbrio econômico-financeiro no fluxo de caixa marginal decorrente de superestimativa de alíquota de IRPJ e CSLL, e da base de cálculo desses tributos;

b) sobrepreço no orçamento da obra; e

c) projetos básico e executivo desatualizados e deficientes.

5. Em despacho (peça 123), o relator, Exmo. Ministro Walton Alencar Rodrigues, acolheu a manifestação da unidade técnica e determinou, com fulcro no item 9.4.9.2 do Acórdão 664/2016-TCU-Plenário (Relator: Ministro Raimundo Carreiro), a classificação das citadas irregularidades como IGP.

6. Após a análise das oitivas da ANTT e da Concer, esta Corte de Contas, para atender ao disposto nos §§ 2º e 3º do art. 122 da Lei 13.242/2015 (LDO 2016), proferiu o Acórdão 18/2017-TCU-Plenário (peça 209), de relatoria do Exmo. Ministro Augusto Sherman, em substituição ao Exmo. Ministro Walton Alencar Rodrigues, confirmando a classificação das irregularidades como IGP e determinando uma série de medidas corretivas que deveriam ser adotadas pela Agência Reguladora para sanear os apontamentos.

7. Desde a confirmação da classificação das irregularidades como IGP por meio do Acórdão 18/2017-TCU-Plenário, esta Casa tem realizado anualmente a atualização das informações referentes a essa classificação, conforme o disposto no inciso III do art. 31 da Resolução-TCU 280/2016, bem como nos sucessivas Leis de Diretrizes Orçamentárias – LDOs.

8. Com base nesses fundamentos, esta Casa prolatou, nos anos seguintes à confirmação da classificação em IGP, os Acórdãos 1.701/2017-TCU-Plenário (peça 247), 1.452/2018-TCU-Plenário (peça 356), 2.443/2019-TCU-Plenário (peça 373), 2.903/2020-TCU-Plenário (peça 407), 2.450/2021-TCU-Plenário (peça 443), 2.094/2022-TCU-Plenário (peça 484), 2.346/2023-TCU-Plenário (peça 541) e 273/2025-TCU-Plenário (peça 621), todos de relatoria do Exmo. Min. Walton Alencar Rodrigues, nos quais se manteve a classificação dos achados como IGP e se comunicou à Comissão Mista de Planos,

Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que subsistiam os indícios de irregularidade grave com recomendação de paralisação, com potencial dano ao Erário.

9. Registra-se que os Acórdãos 18/2017-TCU-Plenário, 1.452/2018-TCU-Plenário e 2.346/2023-TCU-Plenário exararam uma série de determinações, mormente quanto à adoção de medidas corretivas para sanear as irregularidades classificadas como IGP. O monitoramento de tais deliberações foi realizado pelo Tribunal por meio do Acórdão 273/2025-TCU-Plenário, tendo esta Corte deliberado no seguinte sentido (peça 621, p. 1):

9.2. considerar cumpridos os subitens 9.3.1, 9.3.1.1, 9.3.1.2, 9.3.3 e 9.4 do Acórdão 18/2017-TCU-Plenário; os subitens 9.2.4, 9.2.5, 9.2.7 e 9.2.8 do Acórdão 1.452/2018-TCU-Plenário; e o subitem 9.2 do Acórdão 2.346/2023-TCU-Plenário;

9.3. considerar descumpridos os subitens 9.3, caput, e 9.3.2 do Acórdão 18/2017-TCUPlenário, e os subitens 9.2.1, 9.2.2, 9.2.2.1, 9.2.2.2, 9.2.3, 9.2.6 e 9.3 do Acórdão 1.452/2018-TCU-Plenário, dispensando a continuidade do seu monitoramento;

10. Pontua-se, também, que foram realizadas audiências de diversos responsáveis (peças 124, 125, 126, 128, 129, 130, 131, 134, 135, 136 e 137), sendo que as razões de justificativas apresentadas não foram examinadas pelo Tribunal. Como esclarecido no voto condutor do Acórdão 273/2025-TCU-Plenário, já não é oportuno retomar a análise do assunto, "tendo em vista que as ciências dos ofícios de audiência ocorreram em 2016, há cerca de 8 anos, não cabe mais avaliação delas, ante o longo decurso de prazo" (peça 622, peça 5).

11. Cabe, ainda, assinalar que a ANTT e a Concer possuem divergências significativas no que tange à importância correspondente ao total de serviços já executados no âmbito da obra da NSS. Nesse sentido, no entender da Agência a remuneração já recebida pela concessionária superaria o valor do que havia sido efetivamente executado. De forma diversa, a concessionária considera que os recursos repassados pela União teriam sido inferiores aos dispêndios incorridos. O mérito da questão encontra-se em litígio junto ao Poder Judiciário, sendo que a Concer – com fundamento em laudo pericial constante daqueles autos – entende que os serviços executados corresponderiam a R$ 549.416.000,00 (maio/2012), enquanto a ANTT – com base no Termo de Execução Descentralizada, TED 003/2018/ANTT, firmado com a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e o Laboratório de Transportes e Logística (LabTrans) – concluiu que a concessionária teria executado apenas o correspondente a R$ 185.737.876,99 (maio/2012) (peça 615, p. 39).

12. Registra-se que a Agência apontou haver falhas graves no laudo constante do processo judicial, conforme detalhado na instrução anterior destes autos (peça 615, p. 21-22):

140. Em seguida, a ANTT destacou que o perito judicial não teria considerado que o valor inicialmente previsto para as obras da NSS (projeto de 2011) foi revisto a partir das conclusões do Objeto 1 do TED 003/2018/ANTT (projeto de 2018), o que pode ser mais bem entendido por meio das seguintes passagens (grifos nossos):

18. Observa-se, portanto, que, ao valor definido para a obra, de R$ 269.286.260,55, a preços de abril/1995, ***deveria ser descontado o valor originalmente previsto no contrato, de R$ 80 milhões*** *(excluindo-se a parcela gasta com a elaboração de estudos e projeto executivo),* ***informação esta omitida na resposta ao quesito****.*

19. ***Adicionalmente, caberia ao perito informar que o projeto executivo da obra e respectivo valor, informado no Oficio 306/2013/GEINV/SUINF, de 28/01/2013, foi revisto, conforme se verifica nos autos do processo 50500.332278/2019-07, relativo ao Termo de Execução Descentralizada (TED) 03/2018/ANTT****, cujo objeto 1, teve como objetivo o desenvolvimento de estudos, levantamentos e análises de obras existentes e revisão parcial do projeto executivo de implantação e orçamento da Nova Subida da Serra de Petrópolis/RJ – NSS, BR-040/RJ, entre o Km 78,5 e o Km 103,5.*

*20. Diante dos resultados obtidos no referido estudo, **o valor atualmente considerado pela ANTT para obra é de R$ 379.975.027,58**, na data base de maio/2012, de acordo com a Nota Técnica SEI 6015/2021/CPROJ/GEENG/SUROD/DIR (SEI 8521431), de 04/11/2021, constante no processo 50505.069248/2020-34.*

Dessa maneira, a resposta ao quesito pode induzir a uma interpretação equivocada dos fatos, em desfavor da ANTT, razão pela qual sugere-se a sua impugnação.

141. Além disso, no âmbito da perícia de engenharia da ação de produção antecipada de provas 1004885-30.2018.4.01.3400, a ANTT juntou o relatório dos produtos do TED em questão, conforme se verifica na petição da Figura 4 a seguir: (...)

142. Sobre essa petição (SEI 8482850, peças 529-532), transcreve-se abaixo algumas das informações prestadas pela ANTT e pela PF-ANTT:

III- Da Impossibilidade de Utilização do Laudo Pericial Produzido nos Autos

*De largada, a prova pericial se revela imprestável, porquanto parte de premissa equivocada. O perito judicial utilizada do projeto executivo apresentado pela concessionária em 2018, como se tratasse de documento comum das partes, **mas o projeto executivo de 2018 não foi aceito pela ANTT**, conforme detalhamento do Parecer 179/2021/CPROJ/GEENG/SUROD/DIR e na Nota Técnica SEI Nº 1910/2021/COINFRJ/URRJ em anexo.*

*A perícia judicial está embasada apenas nos documentos apresentados pelo autor. **A documentação apresentada pela ANTT foi completamente esquecida pelo expert**.*

*O laudo, ainda, se **utiliza de metodologia inadequada** para o cálculo do montante supostamente devido, sem equipamentos tecnológicos e estudos para o adequado levantamento dos serviços realizados pela Concessionária.*

(...)

***Inadmissível que laudo pericial que tenha a carga ou o revelo de ter sido produzido perante o Poder Judiciário tenha se pautado, tão somente, em documento de um dos interessados**. E mais, os quantitativos embasadores do laudo pericial (PER-2018), tampouco foram verificados de forma objetiva de detalhada na vistoria de campo.*

(destaques contidos no original)

13. Ademais, conforme explanado na instrução precedente, a concessionária alega judicialmente que, incluindo-se os valores da obra da NSS e outros desequilíbrios, seria credora de cerca de R$ 2 bilhões (peça 615, p. 20):

132. Em resposta (peça 583, p. 8-9), a ANTT apresentou tabelas do laudo pericial constante da ação judicial 1003618-57.2017.4.01.3400, na qual a concessionária faria jus, a título de reequilíbrio total, a quantia de R$ 2.017.739.685,78, com data-base de fev./22.

14. Por outro lado, sob a perspectiva da Agência, somando-se os valores pagos a maior em relação a NSS e o excedente tarifário, a Concer seria devedora de mais de R$ 1,6 bilhão (peça 615, p. 40):

282. Assim, de acordo com a ANTT, a soma dos dois valores (R$ 72.906.815,43 e R$ 162.668.893,09) perfaz o montante de R$ 235.575.708,52, a preços iniciais de abr./1995, ou R$ 1.630.779.909,50, com preços de abr./2024, devidos pela Concer

15. Ao longo dos anos, desde a autuação deste processo, pôde-se observar eventos relevantes ao deslinde destes autos.

16. Cita-se que o término do prazo contratual ocorreu em 28/02/2021, sendo que, desde então, a Concer continua a operar o trecho em decorrência de decisões judiciais, que vieram a

estabelecer a continuidade da administração do segmento pela empresa até a realização de processo licitatório, com a efetiva delegação dos serviços à nova concessionária.

17. O certame da nova concessão da BR-040/RJ/MG, no trecho entre Rio de Janeiro e Juiz de Fora, teve seu edital publicado 20/1/2025, sendo que o leilão do projeto ocorreu em 30/4/2025. Atualmente, a previsão é que o novo contrato seja assinado em 29/9/2025 (https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/rodovias/novos-projetos-em-rodovias/BR-040-495-MG-RJ-JF-RIO, acessado em 22/8/2025), havendo o prazo de até um mês da publicação do extrato do contrato no Diário Oficial da União para assunção do sistema rodoviário pela nova operadora. Caso cumpridos os prazos, a atual concessionária deixaria de atuar no trecho ao final do mês de outubro do ano corrente.

EXAME TÉCNICO

18. Visando cumprir o disposto no art. 142 da Lei 15.080/2024 (LDO 2025), no sentido de comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional se subsistem ou não os indícios de irregularidade grave com recomendação de paralisação do empreendimento da nova subida da serra de Petrópolis/RJ, cabe retomar a situação caracterizada por ocasião da última manifestação do Tribunal e verificar a ocorrência de eventuais fatos novos.

19. No Acórdão 273/2025-TCU-Plenário – em similaridade as demais manifestações desta Corte sobre o tema nestes autos – o Tribunal entendeu correta a manutenção da classificação como IGP dos três apontamentos mencionados, in verbis (peça 621, p. 1):

9.1. manter a classificação de indícios de irregularidade grave com recomendação de paralisação (IGPs) para as seguintes ocorrências:

9.1.1. sobreavaliação do valor do reequilíbrio econômico-financeiro no fluxo de caixa marginal decorrente de superestimativa de alíquota de IRPJ e CSSL, e da base de cálculo desses tributos;

9.1.2. sobrepreço no orçamento da obra;

9.1.3. projetos básico e executivo desatualizados e deficientes;

20. A classificação como IGP ocorreu a despeito terem sido promovidas ações pela ANTT no sentido de sanear os itens 9.1.1 e 9.1.2, supra, uma vez que as medidas adotadas foram consideradas insuficientes para elidir os apontamentos. Em relação ao item 9.1.3, a ausência de projeto aprovado pela Agência inviabilizava a correção da irregularidade. O acórdão seguiu a proposta de encaminhamento da Unidade Técnica, formulada com o seguinte racional (peça 615, p. 36):

249. No que pese haver informações de que o achado III.1 [item 9.1.1 do Acórdão 273/2025-TCU-Plenário] já foi resolvido pela alteração do fluxo de caixa já na 24ª RO e na 12ª RE, a existência de um desequilíbrio contratual no montante de R$ 235.575.708,52, a preços iniciais de abril de 1995, ou R$ 1.630.779.909,50, a preços correntes de abril de 2024, a ser pago pela concessionária em favor do Poder Concedente, não permite concluir que a irregularidade está saneada.

*250. Assim, no que pese ter havido as alterações no fluxo de caixa, opta-se por propor manter a classificação de IGP do achado **III.1**, já que **existe débito ainda não solucionado, que será tratado apenas em apuração de haveres e deveres**, e que pode redundar em dano ao Erário.*

*251. Isso também vale para o achado **III.2** [item 9.1.2 do Acórdão 273/2025-TCU-Plenário], já que no que pese o sobrepreço ter sido corrigido no fluxo de caixa por meio da 15ª RE, **persiste um desequilíbrio contratual** no valor de R$ 72.906.815,43, a preços iniciais de abr./1995, a ser pago pela concessionária em favor do Poder Concedente, valor esse já incluso no montante mencionado no parágrafo 249.*

*252. Por fim, o **projeto** executivo de 2018 **não foi aprovado**, motivo pelo qual o achado **III.3** [item 9.1.3 do Acórdão 273/2025-TCU-Plenário] subsiste.*

(destaques acrescidos)

21. Importante notar que a despeito de a ANTT ter realizado revisões com vistas a endereçar as duas primeiras IGPs, tais medidas não foram consideradas suficientes para sanear as irregularidades, uma vez que não se recuperou os valores dispendidos a maior, mas apenas foram calculados os montantes a serem compensados quando da apuração de haveres e deveres. Nesse sentido, transcreve-se a seguir o conteúdo da Deliberação-ANTT 299/2024, que aprovou a 15ª Revisão Extraordinária (peça 594, p. 1):

A Diretoria Colegiada da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, no uso de suas atribuições, fundamentada no Voto DGS - 030, de 16 de maio de 2024, e Voto Vista DLA - 002, de 25 de julho de 2024, e no que consta do processo nº 50500.153619/2022-77, delibera:

Art. 1º Aprovar a 15ª Revisão Extraordinária da Tarifa Básica de Pedágio do Contrato de Concessão da Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora - Rio (Concer), trecho Juiz de Fora - Petrópolis/Rio de Janeiro (Trevo das Missões) e respectivos acessos da Rodovia BR 040/MG/RJ, ***fixando o valor parcial de reequilíbrio do contrato de concessão em R$ 72.906.815,43*** *(setenta e dois milhões, novecentos e seis mil, oitocentos e quinze reais e quarenta e três centavos), a preços iniciais de abril de 1995,* ***em desfavor da concessionária, a ser contabilizado em sede de haveres e deveres****.*

(destaques acrescidos)

22. Esclarece-se que a Agência restou impossibilitada de promover as reduções tarifárias que pudessem corrigir as duas IGPs em decorrência de decisão judicial, conforme previamente explicado nestes autos (peça 538, p. 29):

185. Ou seja, desde a aprovação da 24ª RO e da 12ª RE, as revisões posteriores que visaram a redução da tarifa básica de pedágio foram aprovadas pela ANTT, mas não lograram êxito em alterar a tarifa praticada nas praças de pedágio da Concer, tendo em vista decisão judicial ainda não jugada (processo 1025293-08.2019.4.0l.3400).

186. Isso significa, na prática, que as alterações da 15ª RE podem somente ter efeito em uma futura ação de haveres e deveres ou prestação final de contas da concessão. Significa também que todas as decisões que a ANTT tomar, apesar de obrigatórias, seja em cumprimento ao Acórdão 1.452/2018-TCU-Plenário, seja em cumprimento ao seu papel regulador ou contratual, dependerão das decisões dos processos judiciais correndo na 5ª Vara da Justiça Federal.

23. Conforme consulta ao site da ANTT (https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/rodovias/concessionarias/lista-de-concessoes/concer/revisoes-e-reajustes, acessado em 22/8/2025), a mais recente variação da tarifa da pedágio ocorreu por meio da Deliberação-ANTT Nº 1, de 4/1/2024, na qual se incrementou o valor cobrado com base na variação do IPCA, em cumprimento à decisão judicial. Portanto, não houve alterações tarifárias desde a última decisão proferida pelo TCU.

24. Como anteriormente mencionado nesta instrução, a Concer continua a operar o trecho, sendo que a apuração de haveres e deveres, isto é, o encontro de contas no qual se confrontam os débitos e créditos incorridos ao longo do contrato, ocorrerá apenas após o término da concessão. A previsão atual é que a atual concessionária encerre sua atuação na gestão da rodovia no final de outubro de 2025, de modo que apenas após tal evento será possível confrontar os valores totais de haveres e deveres, de modo a calcular o saldo final líquido a ser pago ou recebido por cada parte.

25. Portanto, até o momento, não houve alteração substantiva em relação a situação apurada por ocasião da prolação do Acórdão 273/2025-TCU-Plenário no que diz respeito aos seus itens 9.1.1 e 9.1.2, cabendo, pois, a manutenção da classificação de indícios de irregularidade grave com recomendação de paralisação (IGP) para as ocorrências.

26. No que tange ao item 9.1.3 do referido decisum, relativo a projetos básico e executivo desatualizados e deficientes, seria necessário para o saneamento da irregularidade que a Agência viesse

a aprovar os referidos projetos sem que estes contivessem as irregularidades listadas. Ocorre que, como relatado previamente nestes autos, as análises realizadas pela ANTT no mais recente projeto executivo apresentado pela Concer apontaram significativas deficiências, sendo que permaneciam relevantes divergências entre a Agência e a concessionária acerca do tema.

27. Conforme informado na instrução precedente destes autos, datada de 9/9/2024, a versão mais recente do projeto da Concer para a NSS havia recebido a objeção por parte da Agência, sendo que teriam ocorrido "alterações de itens de projeto que não foram justificadas pela concessionária" (peça 615, p. 16). Nesse sentido, encontra-se registrado na referida instrução que a versão mais recente do "projeto da NSS não se encontra formalmente aprovada pela ANTT, que informa possuir dificuldades junto à Concer para a continuidade de análise do projeto executivo" (peça 615, p. 16).

28. Ademais, com o prosseguimento dos tramites para a contratação de uma nova concessionária para o trecho ainda neste exercício, existe a clara indicação da desistência da execução das obras da NSS no âmbito do contrato da Concer.

29. De todo modo, com vistas a se obter informações atualizadas quanto ao assunto, questionou-se à ANTT, por e-mail, se teria havido exames adicionais em relação a projetos de engenharia das obras da NSS (peça 648). Em resposta, a Agência informou que "no ano de 2025, não foram realizadas análises adicionais nos projetos de engenharia referentes às obras da Nova Subida da Serra de Petrópolis" (peça 650, p. 1).

30. Portanto, a situação atual, em relação a deficiências de projetos da NSS, não evoluiu em relação ao exame prévio mais recentemente realizado nestes autos, de modo que não foi elidida a irregularidade constante do item 9.1.3 Acórdão 273/2025-TCU-Plenário, cabendo, pois, manter a classificação de IGP. Além disso, registra-se que não há perspectivas de que no atual contrato de concessão venham a ser aprovados projetos de engenharia conformes.

31. Importante notar que, no que tange às classificações enquanto IGPs, com o eventual encerramento da concessão da Concer, as irregularidades tratadas nestes autos perderiam o objeto, uma vez que se encontram associadas à relação jurídica entre o Poder Público e a Concer, em especial, considerando a problemática da incorreção dos valores repassados à referida concessionária pela União para a execução do empreendimento, bem como as falhas do projeto elaborado pela empresa.

32. Nesse sentido, a classificação de uma irregularidade como IGP tem por finalidade subsidiar o Congresso Nacional, no contexto da LDO, na decisão acerca da conveniência da continuidade ou não de determinada obra, de modo a evitar a destinação de recursos orçamentários a empreendimentos marcados por irregularidades graves. Contudo, uma vez encerrado o contrato correspondente, a recomendação de paralisação perde sua utilidade prática, na medida em que não subsiste execução contratual a ser sustada.

33. Do exposto, entende-se adequado que se proponha a manutenção da classificação das três irregularidades em pauta como IGP e que sejam realizadas as devidas comunicações à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional. Adicionalmente, é pertinente que seja esclarecido que com a eventual assunção da rodovia BR-040/RJ/MG, trecho Rio de Janeiro/RJ a Juiz de Fora/MG, por nova concessionária, a apuração das irregularidades tratadas nestes autos, para os fins trazidos na LDO, perderá o objeto, não cabendo ao Tribunal exarar recomendações para a paralisação, ou não, de obras em um contrato já extinto e com suas atividades encerradas.

CONCLUSÃO

34. Estes autos cuidam de relatório de auditoria constante do Fiscobras 2016 que teve como objeto as obras da nova subida da serra de Petrópolis/RJ (NSS), pertencentes à rodovia BR-040/MG/RJ, trecho Juiz de Fora/MG – Rio de Janeiro/RJ, concedida à Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora – Rio – Concer por meio do contrato PG-138/95-00.

35. Esta instrução visou subsidiar o atendimento ao disposto na Resolução-TCU 280, de 15/6/2016, que disciplina a execução do plano de fiscalização de obras para atendimento da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2025 – Lei 15.080/2024.

36. No relatório de fiscalização, produzido no âmbito do Fiscobras 2016, a equipe de fiscalização considerou que três das seis irregularidades apontadas deveriam ser classificadas como graves com recomendação de paralisação (IGP), relativas à: a) sobreavaliação do valor do reequilíbrio econômico-financeiro no fluxo de caixa marginal decorrente de superestimativa de alíquota de IRPJ e CSLL, e da base de cálculo desses tributos; b) sobrepreço no orçamento da obra; e c) projetos básico e executivo desatualizados e deficientes.

37. O Ministro-Relator, por despacho, anuiu com a classificação das irregularidades como IGP, tendo o Tribunal, em seguida, se posicionado no mesmo sentido. Desde então, em cumprimento ao disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias, esta Corte tem retomado anualmente o exame do tema com vistas a informa o Congresso Nacional acerca de eventuais correções das falhas apontas, o que poderia levar a alteração da classificação do empreendimento.

38. Nesse contexto, não obstante a ANTT ter promovido ações no sentido de sanear as irregularidades, até a decisão mais recente do TCU nestes autos, Acórdão 273/2025-TCU-Plenário, as medidas adotadas pela Agência não haviam sido consideradas suficientes, de modo que as classificações enquanto IGP foram mantidas para as três irregularidades mencionadas.

39. Em particular, a resolução das irregularidades 'a' e 'b', supracitadas, dependeria da quitação de valores devidos pela concessionária. A despeito de a Agência ter calculado os montantes pendentes, foi estabelecido, em decorrência de decisão judicial, que a extinção do débito ocorreria apenas no processo de haveres e deveres, após o efetivo fim da concessão. Por sua vez, o saneamento da irregularidade 'c' se encontrava relacionado às aprovações dos projetos de engenharia sem as falhas apontadas, o que não havia ocorrido.

40. No interim entre a fiscalização original do Tribunal e o presente momento, a vigência do contrato da Concer chegou ao seu término (no ano de 2021), sendo que a empresa continua a operar o trecho em decorrência de decisão da Justiça, tendo esta estabelecido que a atual concessionária deve encerrar sua atuação na rodovia apenas após a realização de certame licitatório e a assunção do trecho por uma nova concessionária.

41. O edital do processo licitatório de seleção de nova concessionária para operar a rodovia BR-040/MG/RJ, trecho Juiz de Fora/MG – Rio de Janeiro/RJ, foi publicado em janeiro do exercício corrente, sendo que o leilão ocorreu em abril. É previsto que o novo contrato de concessão seja celebrando em setembro, o que, se confirmado, indicaria que provavelmente a assunção do trecho pela nova concessionária ocorreria em outubro de 2025.

42. Apenas após o fim da atuação da Concer no trecho se poderia efetivamente realizar o encontro de contas dos haveres e deveres da concessão, no qual seriam tratados os reequilíbrios necessários para endereçar as irregularidades referidas nos itens 'a' e 'b'. Assim, no atual momento, não há alteração em relação à situação previamente caracterizada nestes autos de sobreavaliação e sobrepreço em relação às obras da NSS.

43. Similarmente, em relação ao item 'c', não se identificou alteração em comparação com as circunstâncias que levaram ao enquadramento dos fatos apurados enquanto irregularidade grave com recomendação de paralisação. Nesse sentido, cumpre destacar que sequer houve a aprovação, por parte da Agência, do projeto executivo da obra, não sendo possível, portanto, sustentar a correção das irregularidades anteriormente constatadas.

44. Cabe, pois, propor a manutenção da classificação de IGP em relação às três irregularidades apontadas, bem como comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e

Fiscalização do Congresso Nacional que subsistem os indícios de irregularidade grave com recomendação de paralisação.

45. Adicionalmente, importa registrar, especialmente considerando a expectativa da celebração de outro contrato de concessão para o trecho, que os presentes autos tratam especificamente dos achados apurados no curso dos investimentos na obra da NSS executada pela Concer no âmbito do contrato de concessão da BR-040/RJ/MG, no trecho Juiz de Fora/MG ao Rio de Janeiro/RJ. Assim, uma vez encerrada a gestão da atual concessionária, com a assunção do trecho por outra empresa, as irregularidades tratadas nestes autos perderiam o objeto para os fins trazidos na LDO, pois já não caberia se discutir a pertinência ou não da execução de determinada obra no âmbito de um contrato de concessão encerrado.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

46. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) manter a classificação de indícios de irregularidade grave com recomendação de paralisação (IGP), com fundamento no disposto no inciso III do art. 31 da Resolução-TCU 280/2016, bem como no art. 142 da Lei 15.080, de 30 de dezembro de 2024 (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO de 2025), para as seguintes ocorrências:

a.1) sobreavaliação do valor do reequilíbrio econômico-financeiro no fluxo de caixa marginal decorrente de superestimativa de alíquota de IRPJ e CSSL, e da base de cálculo desses tributos;

a.2) sobrepreço no orçamento da obra; e

a.3) projetos básico e executivo desatualizados e deficientes.

b) comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que subsistem os indícios de irregularidade grave com recomendação de paralisação, do tipo IGP, apontados no empreendimento Nova Subida da Serra de Petrópolis, objeto do 12º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão PG-138/95-00, relativo ao trecho da BR-040/RJ, concedido à Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora - Rio S/A – Concer, com potencial dano ao Erário;

c) encaminhar cópia desta deliberação à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional; ao Deputado Hugo Leal; à 1ª Vara da Justiça Federal de Petrópolis/RJ; à Procuradoria da República em Petrópolis/RJ; à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle e à Comissão de Viação e Transportes, ambas da Câmara dos Deputados; à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor, e Fiscalização e Controle e à Comissão de Serviços de Infraestrutura, ambas do Senado Federal; e à 3ª Câmara – Consumidor e Ordem Econômica do Ministério Público Federal.

VOTO

Trata-se de relatório de auditoria constante do Plano Anual de Fiscalização de Obras (Fiscobras), de 2016, que teve como objeto as obras da Nova Subida da Serra de Petrópolis/RJ (NSS), na rodovia BR-040/MG/RJ, trecho Juiz de Fora/MG – Rio de Janeiro/RJ, concedida à Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora – Rio (Concer), por meio do Contrato PG-138/95-00.

O histórico do presente processo revela que, desde a prolação do Acórdão 18/2017-TCU-Plenário, relator E. Ministro-Substituto Augusto Sherman, este Tribunal tem mantido a classificação de irregularidade com recomendação de paralisação (IGP) para três ocorrências centrais, confirmada mais recentemente pelo Acórdão 273/2025-TCU-Plenário (peça 621), da minha relatoria, quais sejam:

a) sobreavaliação do valor do reequilíbrio econômico-financeiro no fluxo de caixa marginal decorrente de superestimativa de alíquota de IRPJ e CSLL, e da base de cálculo desses tributos;

b) sobrepreço no orçamento da obra; e

c) projetos básico e executivo desatualizados e deficientes.

A Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação), em sua mais recente instrução, propôs manter a classificação de IGP para os três achados, informando o Congresso Nacional sobre as aludidas irregularidades, nos termos do art. 142 da Lei 15.080/2024 (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO 2025).

Informou ainda a iminente perda de objeto desta classificação de IGP, já que o processo licitatório para nova concessão do trecho da BR-040/MG/RJ avançou significativamente, com leilão realizado em 30/4/2025 e previsão de assinatura do novo contrato para 29/9/2025[1].

Feito esse breve resumo, **passo a decidir.**

Estando os autos em meu gabinete, foi assinado, em 2/10/2025, o contrato de concessão da BR-040/495/MG/RJ, tendo como vencedora a concessionária Elovias, cujo plano de investimentos totaliza R$ 8,8 bilhões, incluindo duplicações, faixas adicionais, vias marginais, túneis e passarelas, incluindo a conclusão da Nova Subida da Serra, entre outras[2].

A nova concessionária é formada pelas empresas Construcap CCPS Engenharia e Comércio S/A e as espanholas Ohla Concesiones S.L. e Sociedad Anónima de Obras y Servicios Copasa.

Como, até o momento da assinatura do contrato, não houve a efetiva compensação financeira em favor da União pela sobreavaliação do reequilíbrio e o sobrepreço no orçamento estimado da obra, embora a Agência Nacional de Transportes Terrestres já tivesse realizado os cálculos necessários para quantificar o desequilíbrio, notadamente por meio da 15ª Revisão Extraordinária, que apontou o valor a ser ressarcido pela concessionária na ordem de R$ 72.906.815,43 (peça 594), a extinção do débito ocorrerá no processo de haveres e deveres, após o efetivo fim da concessão (peça 538, p. 29).

Com a assunção da rodovia pela nova operadora, extinguem-se as obrigações de execução de obras no âmbito do contrato com a Concer. Tendo em vista que a finalidade da classificação de IGP, nos termos da LDO, é orientar a alocação de recursos orçamentários, evitando que se destinem verbas a obras com vícios graves, uma vez encerrado o contrato, a recomendação de "paralisação" perde sua utilidade prática, pois não subsiste execução contratual a ser sustada.

[1] https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/rodovias/novos-projetos-em-rodovias/BR-040-495-MG-RJ-JF-RIO. Acesso em 22/8/2025

[2] https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/ultimas-noticias/antt-e-governo-federal-assinam-contrato-de-concessao-da-br-040-495-mg-rj. Acesso em 22/10/2025.

Isso não significa, contudo, que as irregularidades deixam de existir. A apuração de responsabilidades e o ressarcimento do dano ao Erário deverão prosseguir nas instâncias competentes, incluindo o processo de apuração de haveres e deveres.

Registro, ainda, a título de observação para o acompanhamento futuro da nova concessão, fato relevante acerca do resultado do certame.

A Lei 13.448/2017, em seu art. 14, §3º, veda expressamente que a concessionária que aderir ao processo de relicitação participe do novo certame, seja de forma direta ou indireta. Essa restrição foi reforçada pelo Decreto 9.957/2019, cujo art. 2º, §3º, amplia a proibição também às empresas coligadas ou controladas da concessionária.

No caso da relicitação da BR-040/495, a Concer ficou juridicamente impedida de concorrer. Entretanto, a Construcap CCPS Engenharia e Comércio S/A, que detém apenas 18,16% de participação na Concer - abaixo do limite de 20% previsto na Lei das S.A., art. 243, §1º, para configurar coligação - foi admitida pela ANTT como participante autônoma no certame.

Infere-se que a Agência considerou que a vedação legal incidia apenas sobre a concessionária e sobre o acionista controlador, o Grupo Triunfo, não se estendendo à Construcap, cuja condição era de acionista minoritária.

Portanto, embora a Concer estivesse formalmente alijada do leilão, uma empresa ligada ao grupo - a Construcap - conseguiu se reposicionar como protagonista no novo certame em associação com grupos internacionais. A presença de empresa ligada à gestão anterior no novo contrato é um fato que merece atenção desta Corte de Contas na fiscalização que se seguirá.

Diante desse quadro, determino o arquivamento dos autos, com fundamento no art. 169, V, do RI/TCU, tendo em vista a perda de objeto do monitoramento da classificação de irregularidades graves com recomendação de paralisação.

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 22 de outubro de 2025.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

ACÓRDÃO Nº 2439/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 023.204/2015-0.
1.1. Apensos: 000.030/2016-3; 004.064/2016-0; 029.901/2016-2; 036.458/2016-3
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessados: Agência Nacional de Transportes Terrestres (04.898.488/0001-77); Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora - Rio (00.880.446/0001-58); Congresso Nacional (vinculador) (); Procuradoria da República no Município de Petrópolis (76.702.448/0001-19).
3.2. Responsáveis: Ana Patrizia Goncalves Lira Ribeiro (599.524.582-15); Carlos Fernando do Nascimento (070.696.027-07); Cristiano Della Giustina (979.329.220-20); Deuzedir Martins (276.724.178-00); Jorge Luiz Macedo Bastos (408.486.207-04); Josias Sampaio Cavalcante Junior (381.024.981-53); Marcelo José Gottardello (203.990.492-15); Natália Marcassa de Souza (290.513.838-60); Roberta Camilo Teles (767.632.852-72); Viviane Esse (206.461.918-61); Érico Reis Guzen (819.643.230-53).
4. Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Transportes Terrestres; Ministério dos Transportes; Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (extinta).
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação).
8. Representação legal: Paulo Sergio Bezerra dos Santos; Ana Cristina Lopes Campelo de Miranda Bessa; Alberto Pavie Ribeiro (7077/OAB-DF); Guilherme de Araujo Pinho Costa; Joana Barreiro Batista; Pericles Tadeu Costa Bezerra; Augusto Cesar Carvalho Barbosa de Souza e outros.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria que, nesta fase processual, trata do monitoramento da classificação de irregularidades graves com recomendação de paralisação (IGP) nas obras da Nova Subida da Serra de Petrópolis/RJ, para fins de subsídio à Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2025;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. arquivar os autos, com fundamento no art. 169, V, do RI/TCU, tendo em vista a perda de objeto do monitoramento da classificação de irregularidades graves com recomendação de paralisação (IGP); e

9.2. dar ciência desta deliberação à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional; ao Deputado Hugo Leal; à 1ª Vara da Justiça Federal de Petrópolis/RJ; à Procuradoria da República em Petrópolis/RJ; à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle e à Comissão de Viação e Transportes, ambas da Câmara dos Deputados; à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor, e Fiscalização e Controle e à Comissão de Serviços de Infraestrutura, ambas do Senado Federal; e à 3ª Câmara – Consumidor e Ordem Econômica do Ministério Público Federal.

10. Ata n° 42/2025 – Plenário.
11. Data da Sessão: 22/10/2025 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2439-42/25-P.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Bruno Dantas, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.
13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

Processo: 023.204/2015-0
Natureza: Relatório de Auditoria
Órgão/Entidade: Agência Nacional de Transportes Terrestres, Ministério dos Transportes, Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (extinta)
Responsável(eis): Natália Marcassa de Souza, Deuzedir Martins, Marcelo José Gottardello, Viviane Esse, Jorge Luiz Macedo Bastos, Érico Reis Guzen, Josias Sampaio Cavalcante Junior, Ana Patrizia Goncalves Lira Ribeiro, Cristiano Della Giustina, Roberta Camilo Teles, Carlos Fernando do Nascimento
Interessado(os): Agência Nacional de Transportes Terrestres, Companhia de Concessao Rodoviaria Juiz de Fora - Rio, Procuradoria da República No Município de Petrópolis, Congresso Nacional (vinculador)

DESPACHO

Trata-se de monitoramento das obras da Nova Subida da Serra de Petrópolis (NSS), na rodovia BR-040/MG/RJ, iniciado no âmbito do Fiscobras 2016, para examinar as intervenções executadas pela então Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora-Rio (Concer).

No curso do processo do monitoramento, o Tribunal identificou três indícios de irregularidade grave com recomendação de paralisação (IGP) relacionados ao 12º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão PG 138/95-00: sobreavaliação do reequilíbrio econômico-financeiro, sobrepreço no orçamento e deficiências nos projetos de engenharia.

Com o encerramento da concessão da Concer e a transferência da rodovia à nova concessionária, o Tribunal, por meio do Acórdão 2.439/2025-TCU-Plenário, da minha relatoria, determinou o arquivamento dos autos, por perda de objeto, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU (peça 656).

Não obstante a decisão do Tribunal, a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO) manteve o empreendimento no Anexo VI da LOA 2026, ante a existência de obrigações financeiras pendentes entre a União e a Concer. As informações correspondentes foram juntadas aos autos e encaminhadas à AudRodoviaAviação.

O auditor da unidade técnica reavaliou a situação processual e propôs, inicialmente, a manutenção de parte das IGPs. A direção da unidade técnica divergiu e, com base em informações da ANTT, concluiu pela ausência de risco concreto de desembolso de recursos públicos em favor da Concer, propondo o arquivamento.

Essa reavaliação, contudo, não encontra respaldo na situação processual dos autos. O Acórdão 2.439/2025-TCU-Plenário examinou expressamente a subsistência do objeto do monitoramento após o encerramento da concessão da Concer e determinou o arquivamento por perda de objeto.

A decisão não foi objeto de recurso e permanece íntegra. A posterior manutenção do empreendimento no Anexo VI da LOA 2026 não tem o efeito de reformar, suspender ou reabrir deliberação definitiva do Tribunal.

A decisão da CMO insere-se no exercício de competência própria do Congresso Nacional, tendo em vista que, no sistema de fiscalização de obras públicas, cabe ao TCU identificar e comunicar os indícios de irregularidade grave, enquanto compete ao Congresso Nacional decidir sobre a inclusão, a manutenção ou a retirada do empreendimento do Anexo VI e sobre os correspondentes efeitos orçamentários.

Assim, a manutenção do empreendimento no Anexo VI, ainda que fundada em preocupação relacionada ao encontro de contas entre a União e a Concer, não devolveu ao Tribunal a matéria já decidida, tampouco instaurou nova fase processual para reexaminar a subsistência das IGPs.

Não cabia, portanto, à unidade técnica reabrir o juízo sobre a permanência das irregularidades para, ao final, propor novamente o arquivamento de processo já arquivado por decisão do Plenário.

Não obstante isso, examino os documentos juntados aos autos a fim de verificar se surgiu fato novo capaz de justificar atuação autônoma do Tribunal.

Nesse ponto, concordo com a análise da direção da AudRodoviaAviação.

As informações prestadas pela ANTT indicam saldo devedor da Concer da ordem de R$ 3,19 bilhões, em valores projetados para maio de 2026. A parcela relacionada à Nova Subida da Serra representa aproximadamente 17,5% desse montante. Mesmo na hipótese de reconhecimento integral das rubricas questionadas como créditos da antiga concessionária, permaneceria saldo devedor próximo de R$ 2 bilhões.

Os cálculos também consideraram os contenciosos administrativos e judiciais relacionados ao contrato, sem que, segundo as informações disponíveis, tais contingências fossem suficientes para inverter a posição financeira da Concer e torná-la credora da União.

Logo, não há risco concreto de desembolso de recursos públicos em favor da antiga concessionária em decorrência das parcelas examinadas nestes autos. Ao contrário, os documentos supervenientes reforçam a correção material do arquivamento ordenado pelo Acórdão 2.439/2025-Plenário.

Eventual alteração futura do encontro de contas que revele risco concreto de pagamento à Concer poderá ensejar nova atuação do Tribunal, pelos instrumentos de controle adequados.

Portanto, reitero que a manutenção do empreendimento no Anexo VI da LOA 2026 constitui decisão do Congresso Nacional, no exercício de sua competência própria, e o arquivamento destes autos não impede o Parlamento de reavaliar o bloqueio orçamentário à luz das informações disponíveis.

Ante o exposto, determino:

a) à AudRodoviaAviação, que proceda ao arquivamento definitivo destes autos, em cumprimento ao item 9.1 do Acórdão 2.439/2025-Plenário, consignando expressamente que a análise dos documentos supervenientes não constitui novo julgamento das IGPs nem reabre o mérito da deliberação anterior; e

b) que sejam encaminhadas à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional cópia deste despacho e das informações supervenientes fornecidas pela ANTT e analisadas pela unidade técnica, para conhecimento e avaliação, no âmbito de sua competência, dos reflexos desses elementos sobre a manutenção do empreendimento no Anexo VI da Lei Orçamentária Anual de 2026.

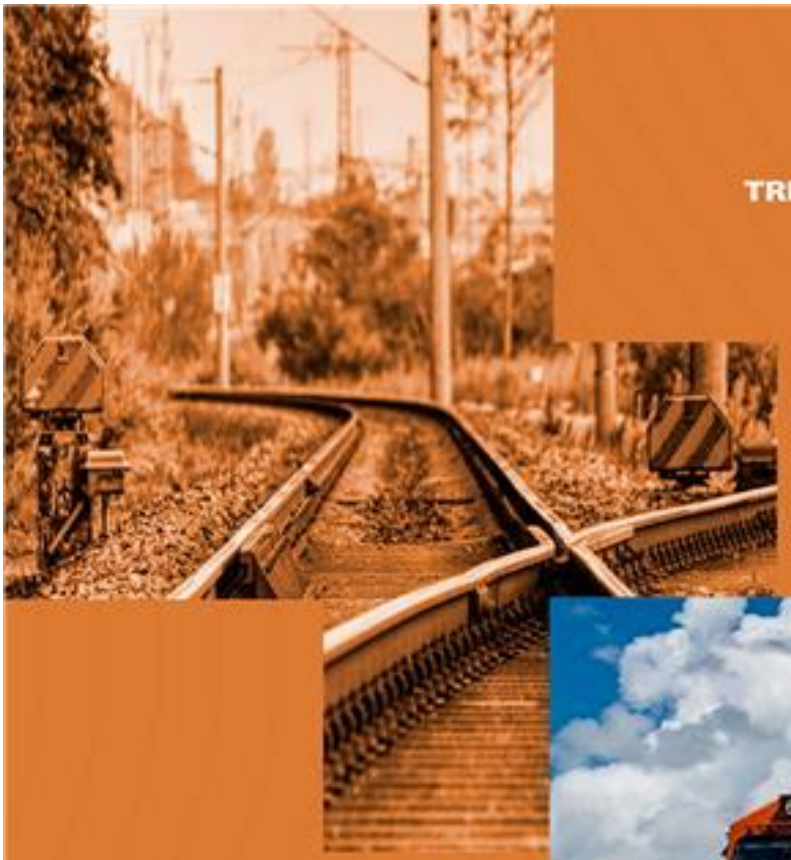
À AudRodoviaAviação, para providências.

Brasília, 10 de setembro de 2026

(*Assinado eletronicamente*)

Walton Alencar Rodrigues
Relator

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO



FISCOBRAS 2026



AUDITORIA DE CONFORMIDADE

Construção da Ferrovia de Integração Oeste-Leste - Caetité/BA - Barreiras/BA - EF-334 - No Estado da Bahia

TC 018.589/2025-1
Relator: Bruno Dantas

SecexInfra
AudPortoFerrovia

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO

TC n. 018.589/2025-1 **Fiscalização n.** 221/2025

Relator: Bruno Dantas

DA FISCALIZAÇÃO

Modalidade: Conformidade

Ato originário: Despacho de 23/09/2025 do Min. Bruno Dantas (TC 017.809/2025-8)

Objeto da fiscalização: Edital da Infra S.A. - Lote 5FC da Ferrovia Fiol II

Funcional programática:

26.783.3901.124G.0029/2026 - Construção da Ferrovia de Integração Oeste-Leste - Caetité/BA - Barreiras/BA - EF-334 - No Estado da Bahia

Tipo da Obra: Ferrovia

Período abrangido pela fiscalização: De 29/09/2025 a 30/10/2025

DO ÓRGÃO/ENTIDADE FISCALIZADO

Órgão/entidade fiscalizado: Valec Engenharia Construcoes e Ferrovias S/A

Vinculação TCU (unidade técnica): Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária

Responsável pelo órgão/entidade:

nome: Jorge Luiz Macedo Bastos
cargo: Diretor Presidente da Infra S.A.
período: A partir de 01/03/2023

Outros responsáveis: vide peça: “Rol de responsáveis”

Resumo

Trata-se de auditoria realizada na Infra S.A. (Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.), no período compreendido entre 29/09/2025 e 31/10/2025 (fim dos trabalhos de execução).

A presente auditoria teve por objetivo fiscalizar o edital cujo objeto é a contratação para elaboração dos projetos básico e executivo de engenharia, bem como para a execução dos serviços remanescentes necessários à conclusão das obras de engenharia do Lote Único (05FC) da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (FIOL II), no estado da Bahia, com extensão de 35,75 km.

A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

Questão 1: A contratação está de acordo com a legislação e com a jurisprudência do TCU?

Questão 2: A matriz de riscos e as cláusulas contratuais abordam adequadamente os riscos da contratação?

Questão 3. Os serviços técnicos, objeto da contratação, estão objetivamente definidos, possuem orçamento devidamente detalhado, permitindo a avaliação e valoração do produto a ser entregue?

Para a realização desta auditoria, foram utilizadas as diretrizes do roteiro de auditoria de conformidade. Além disso, os trabalhos observaram a legislação pertinente e as Normas de Auditoria, Padrões de Auditoria de Conformidade.

Durante o planejamento e a execução da auditoria, os levantamentos das informações sobre os objetos foram realizados mediante reuniões por videoconferência com os gestores, ofícios de requisições enviados à Infra S.A., pesquisas em sítios eletrônicos referentes ao objeto da auditoria e visita técnica ao local das obras.

Para responder às questões de auditoria levantadas e elaborar as matrizes de planejamento e de achado, foram utilizadas as técnicas de análise documental e conferência de memórias de cálculo em comparação aos itens a serem contratados.

As principais constatações deste trabalho foram:

- Inconsistências no orçamento; e

- Anteprojeto deficiente;

Os procedimentos adotados para responder às questões culminaram no encaminhamento de propostas de ciência à Infra S.A.

Entre os benefícios estimados desta fiscalização podem-se mencionar a correção de irregularidades, o aperfeiçoamento da matriz de riscos da contratação, o aprimoramento da condução de processos licitatórios por parte da Infra S.A. e a economia de recursos dos cofres públicos com a redução do valor total do orçamento de referência.

Por fim, de acordo com o sorteio de relator realizado no âmbito do processo de proposta de fiscalização TC 017.809/2025-8, cumpre informar que a relatoria deste processo foi atribuída ao Ministro Bruno Dantas, conforme a peça 1 e o disposto no §2º do art. 2º e art. 10°, da Resolução-TCU 346/2022 c/c o art. 10° da Resolução-TCU 280/2016.

Sumário

I. Apresentação 4
I.1. Importância socioeconômica 4
II. Introdução 4
II.1. Deliberação que originou o trabalho 4
II.2. Visão geral do objeto 4
II.3. Objetivo e questões de auditoria 9
II.4. Metodologia utilizada 9
III.3. Limitações inerentes à auditoria 10
II.3. Volume de recursos fiscalizados 10
II.4. Benefícios estimados da fiscalização 10
III. Achados de auditoria 10
III.1. Inconsistências no orçamento 10
III.1.1. Tipificação 10
III.1.2. Situação encontrada 11
III.1.2.1. Serviços de escavações em materiais de 3ª categoria (diferenciado) 11
III.1.2.1.1. Atualização das composições de escavação, carga e transportes de material de 3ª categoria pela Infra S.A. 13
III.1.2.2. Aplicação de Cimento em Sacas x Cimento Granel 14
III.2. Anteprojeto deficiente 15
III.2.1. Tipificação 15
III.2.2. Situação encontrada 15
IV. Conclusão 21
V. Proposta de encaminhamento 23
APÊNDICE A - Matriz de Achados 24
APÊNDICE B - Matriz de Responsabilização 28
APÊNDICE C - Fotos 29
APÊNDICE D - Dados da obra 30
APÊNDICE E - Achados de outras fiscalizações 32
APÊNDICE F - Achados reclassificados após a conclusão da fiscalização 33
APÊNDICE G - Despachos 34
ANEXO A - Deliberações 37

I. Apresentação

1. Trata-se de auditoria realizada no Edital 13/2025 publicado pela empresa estatal Infra S.A. para a contratação da elaboração dos projetos básico e executivo de engenharia, bem como para a execução dos serviços remanescentes necessários à conclusão das obras de engenharia do Lote 5FC da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (Fiol) para dar cumprimento ao plano de fiscalização Fiscobras 2026.

I.1. Importância socioeconômica

2. Na área de abrangência desse trecho da ferrovia, as atividades econômicas mais importantes são o agronegócio e a mineração. No polo de Barreiras/BA, além da lavoura e da pecuária, outras atividades estão associadas, tais como o beneficiamento, a armazenagem, o transporte e a comercialização de produtos e insumos. Na região do Oeste Baiano as culturas que predominam são soja, milho, algodão, feijão e mandioca.

3. Segundo a Infra S.A., a principal finalidade da Fiol será o transporte de minério de ferro a partir de Caetité, onde se localizam as minas da Bahia Mineração (Bamin). A demanda poderá ser incrementada com o transporte de grãos da região de Barreiras a partir da interligação da Fiol II com a Fiol I, para o escoamento até o Porto Sul, complexo portuário previsto para ser construído nas imediações da cidade de Ilhéus/BA.

4. Ainda de acordo com a Infra S.A., os benefícios esperados com a construção da Fiol são: "reduzir os custos de transporte de grãos, álcool e minérios destinados aos mercados internos e externos; aumentar a produção agroindustrial da região, motivada por melhores condições de acesso aos mercados nacional e internacional; interligar os estados de Tocantins, Maranhão, Goiás e Bahia aos portos de Ilhéus/BA e Itaqui/MA, o que proporcionará melhor desempenho econômico de toda a malha ferroviária; incentivar os investimentos, a modernização e a produção; melhorar a renda e a distribuição da riqueza nacional.

II. Introdução

II.1. Deliberação que originou o trabalho

5. De acordo com o sorteio de relator realizado no âmbito do processo de proposta de fiscalização TC 017.809/2025-8 (peça 1), cumpre informar que a relatoria deste processo foi atribuída ao Ministro Bruno Dantas por prevenção, conforme a peça 1 e o disposto no §2º do art. 2º e art. 10°, da Resolução-TCU 346/2022 c/c o art. 10° da Resolução-TCU 280/2016.

6. Em cumprimento ao Despacho de 23/09/2025 do Ministro Bruno Dantas (TC 017.809/2025-8), realizou-se auditoria na Infra S.A. (Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.), no período compreendido entre 29/09/2025 e 14/11/2025.

7. As razões que motivaram esta auditoria foram o atendimento aos critérios de materialidade, risco e relevância.

II.2. Visão geral do objeto

8. A Fiol é uma ferrovia projetada para ter extensão de 1.527 km e ligar o futuro porto de Ilhéus/BA à Ferrovia Norte-Sul (FNS), na cidade de Mara Rosa/GO. A Infra S.A. é a responsável pelo projeto desde 2008, quando recebeu a outorga para construção, uso e gozo da EF-334 (Fiol) por meio da Lei 11.772, de 17 de setembro de 2008 (https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/ferrovias/novos-projetos-ferroviarios/Corredor%20Leste-Oeste, acesso em 14/11/2025).

Figura 1: Mapa esquemático da Fiol



Fonte: Infra S.A.

9. A Infra S.A. é uma empresa pública federal vinculada ao Ministério dos Transportes criada como resultado do processo de incorporação da Empresa de Planejamento e Logística S.A (EPL) pela Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., previsto no Decreto 11.081, de maio de 2022, e concluído no dia 30 de setembro de 2022 (https://www.infrasa.gov.br/institucional/, acesso em 14/11/2025).

10. Após o processo de incorporação, a Valec passou a utilizar o nome fantasia Infra S.A. (§1º do art. 1º do Estatuto Social da Infra S.A.).

11. A empresa estatal é regida pelo seu estatuto social e, especialmente, pelas Leis 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 11.772, de 17 de setembro de 2008, 12.404, de 4 de maio de 2011, 12.743, de 19 de dezembro de 2012 e 13.303, de 30 de junho de 2016, e pelos Decretos 8.945, de 27 de dezembro de 2016, e 11.081, de 24 de maio de 2022 (art. 1º do Estatuto Social da Infra S.A.).

12. A Infra S.A. atua na área de infraestrutura com foco na prestação de serviços de planejamento, estruturação de projetos, engenharia e inovação para o setor de transportes (https://www.infrasa.gov.br/institucional/).

13. De acordo com a Lei 11.772, de 17 de setembro de 2008, a Infra S.A. tem como função social a construção e a exploração de infraestrutura ferroviária. Além disso, dentre suas competências estão as de coordenar, executar, controlar, revisar, fiscalizar e administrar obras de infraestrutura ferroviária que lhes forem outorgadas; de construir, operar e explorar estradas de ferro; e de celebrar contratos e convênios com órgãos nacionais da administração direta ou indireta, com empresas privadas e com órgãos internacionais para prestação de serviços técnicos especializados.

14. Para realizar as obras de construção, a Infra S.A. subdividiu a Fiol em segmentos e lotes. O segmento denominado Fiol I compreende o trecho localizado entre as cidades de Ilhéus/BA e Caetité/BA e possui 537 km de extensão divididos nos Lotes 1F a 4F. O segmento denominado Fiol II está localizado entre Caetité/BA e Barreiras/BA e possui 485 km de extensão divididos nos Lotes 5F a 7F. O segmento denominado Fiol III ligará Barreiras/BA à Mara Rosa/GO, com extensão de 838,34 km. (https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/ferrovias/novos-projetos-ferroviarios/Corredor%20Leste-Oeste, acesso em 14/11/2025).

15. Em 8/4/2021, após processo licitatório de subconcessão realizado pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), o trecho da Fiol I foi arrematado pela empresa Bahia Mineração S.A. (Bamin), pelo valor de outorga de R$ 32,7 milhões, com previsão de investimentos da ordem de R$ 3,3 bilhões, sendo R$ 1,6 bilhões para a conclusão das obras. A subconcessão terá duração de 35 anos e seu objetivo é a construção e a prestação de serviço público de transporte ferroviário de cargas associado à

exploração da infraestrutura da malha ferroviária da EF-334, no trecho compreendido entre Ilhéus/BA e Caetité/BA (https://www.infrasa.gov.br/ferrovias-da-infra-s-a/ferrovia-de-integracao-oeste-leste/trechos/, acesso em 14/11/2025).

16. O Lote 5F integra a Fiol II e possui extensão de 162,04 km entre o km 806+545, localizado no final da ponte ferroviária sobre o Rio São Francisco (Lote 5FA), e o km 968+430, localizado no Riacho da Barroca.

17. As obras do lote 5F tiveram início com a celebração do Contrato 6/2014, em 7/2/2014, entre a Valec e o Consórcio Pavotec-Trail, no valor de R$ 719.836.083,25 (data base: set/2009). Após o 15° termo aditivo, o valor sofreu acréscimo de 17,15% totalizando R$ 843.294.081,86. Em 10/6/2023, o Contrato 6/2014 foi extinto por decurso de prazo após executados R$ 545.239.906,27, que representam 64,66% da planilha orçamentária. O Lote 5F foi objeto de fiscalizações do TCU relatadas nos processos TC 021.008/2020-5, TC 004.689/2022-4 e TC 008.833/2023-0.

18. Em 16/11/2023, foi publicado, com base na Lei 13.303/2016, o Edital 8/2023 da Infra S.A., com o objeto contratação semi-integrada para elaboração dos projetos executivos de engenharia e execução dos serviços remanescentes para conclusão das obras dos subtrechos 06FC, 05FB2 (onde se localiza a superestrutura da ponte sobre o Rio São Francisco) e 05FB1, da Ferrovia de Integração Oeste Leste-FIOL II (https://www.infrasa.gov.br/licitacoes/lei-no-13-303-2016-edital-no-008-2023/, acesso em 14/11/2025).

19. A Infra S.A. dividiu o Lote 5F em três subtrechos: 5FA (ponte sobre o Rio São Francisco), 5FB e 5FC.

Figura 2: Subdivisão do Lote 5F.



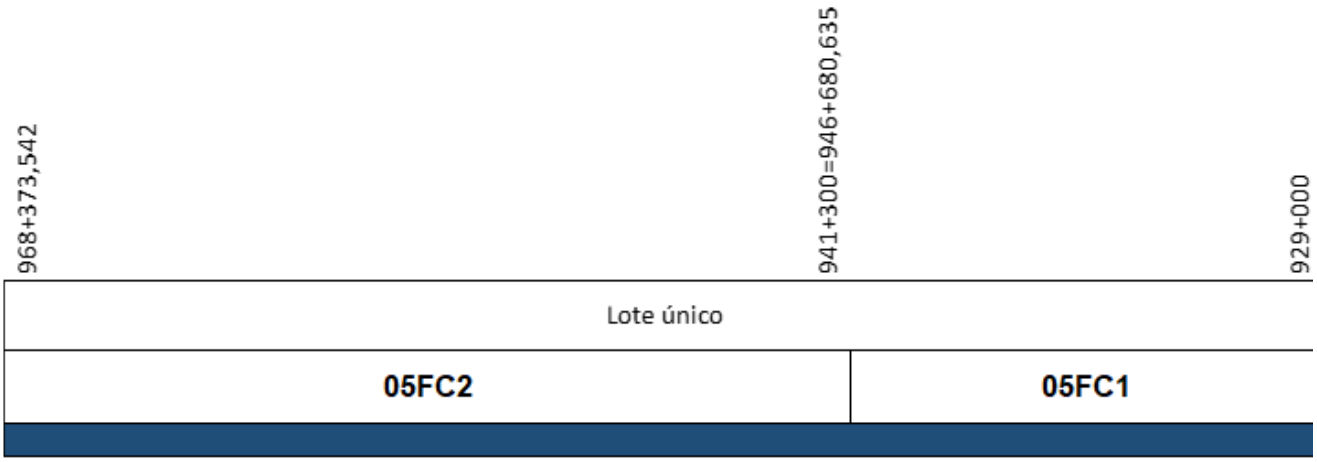
Fonte: Termo de Referência (Evidência 2, p. 4).

20. A Infra S.A. licitou o trecho 5FB, acrescentando ao objeto um trecho do Lote 6F de 13,69 km, localizado entre os km 796+150 e 807+939, por estar sem cobertura contratual (indicado como lote único na figura 2). Em 5/4/2024, como resultado da licitação, celebrou-se o Contrato 7/2024 entre a Infra S.A. e a empresa TCE Engenharia LTDA., CNPJ 76.436.146/0001-46. O valor contratado foi de R$ 365.200.000,00, a vigência de 30 meses e o prazo de execução de 26 meses, a partir da emissão da ordem de serviço. Os serviços avençados foram a elaboração dos projetos executivos de engenharia e execução dos serviços remanescentes.

21. O Lote 5FC, objeto desta fiscalização, está em processo de contratação por meio do Edital 13/2025, publicado em 4/9/2025, para a contratação da elaboração dos projetos básico e executivo de engenharia, bem como para a execução dos serviços remanescentes necessários à conclusão das obras de engenharia do Lote 5FC, com extensão de 35,75 km.

22. Esse lote é subdividido em dois segmentos: 5FC1: do km 929+000 ao km 941+300 = 946+680,635 (igualdade de estacas), com extensão de 12,3 km; e 5FC2: do km 946+680,635 ao km 968+373,542, com extensão de 23,45 km, acrescido de pátios de desvio. A subdivisão ocorreu em razão de haver diferentes estágios de execução física no lote. O 5FC1, com poucas atividades iniciadas, encontra-se quase integralmente por construir, em decorrência da necessidade de readequação do traçado na região da barragem de Ceraíma. O 5FC2 já recebeu diversas intervenções, restando os serviços remanescentes a serem executados nesta nova contratação.

Figura 3: Subdivisão do Lote 5FC.



Fonte: Termo de Referência (Evidência 2, p. 4).

23. Considerando que os subtrechos 05FC1 e 05FC2 são remanescentes dos remanescentes, deve-se destacar o aspecto das soluções ambientais que implicaram em novos estudos alternativos, capazes de superar as restrições ambientais e mitigar possíveis danos.

24. Nesse sentido, rememora-se que a solução dos impedimentos desse trecho, para a emissão da licença de instalação, estava vinculada ao atendimento integral da tríade de estudos: Estudo de Análise de Risco (EAR), Programa de Gerenciamento de Risco (PGR) e Plano de Ação Emergencial (PAE).

25. As questões relacionadas à obra, apontadas no âmbito do Fiscobras/2022, TC 004.689/2022-4 (Acórdão 2.111/2022-TCU-Plenário; rel. Ministro-substituto Augusto Sherman Cavalcanti), foram relatadas no processo TC 008.833/2023-0 (Acórdão 2.744/2023-TCU-Plenário; rel. Ministro-substituto Augusto Sherman Cavalcanti).

26. O Ibama asseverou que as Condições Gerais e as Condições Específicas precisavam ser aprimoradas, com o objetivo de garantir a proteção ambiental e minimizar os impactos causados pela construção da ferrovia. **Com estudos incompletos ou genéricos, nenhuma intervenção poderia ser realizada no trecho compreendido entre o km 934+500 e o km 946+500, que abrange o entorno do lago Ceraíma**.

27. Nesse cenário, a Valec, por meio de sua contratada Prosul, em relatório de maio de 2022, apontou riscos reais ao maciço da barragem na fase de implantação, devido à utilização de explosivos para a escavação em rocha, o que poderia gerar vibrações no barramento de Ceraíma e na área do entorno.

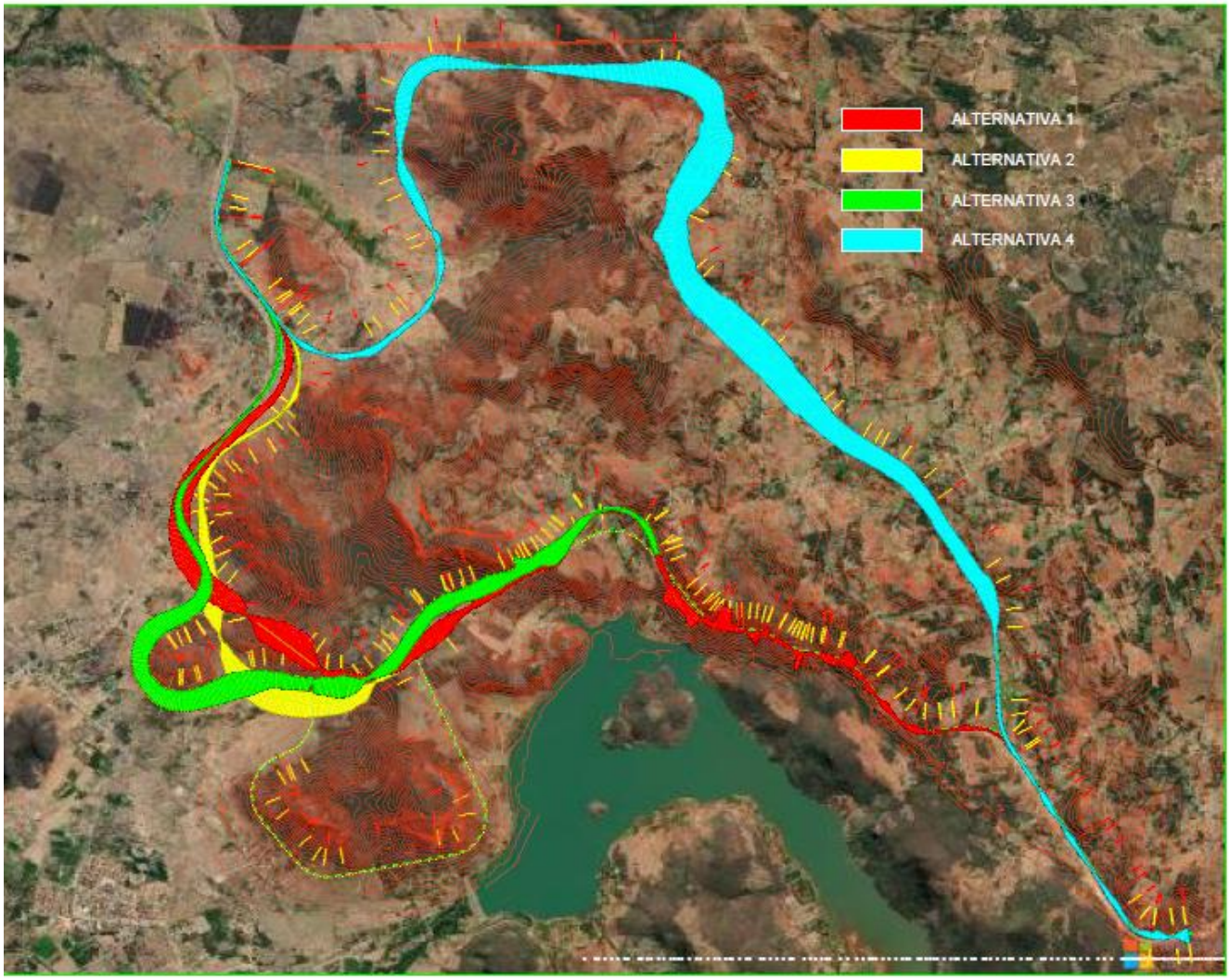
28. Ratificada essa premissa na fase de execução das obras, as implicações poderiam se estender à fase de operação, em razão do atrito do material rodante sobre os trilhos, que poderia propagar vibrações às áreas adjacentes. Necessitando-se aprofundar estudos preventivos e de gerenciamento dos riscos em uma eventual ocorrência de cenários acidentais.

29. A total ausência de equipamentos de auscultação na Barragem de Ceraíma impossibilitou o atendimento às condições impostas pelo próprio Estudo de Análise de Risco (EAR) para a execução de ações de detonação de rochas com o uso de explosivos. Além disso, não houve a demonstração da viabilidade do uso de explosivos no segmento Ceraíma, nem o detalhamento das soluções de engenharia, das medidas operacionais, das ações de gerenciamento de risco e das providências para atendimento a situações emergenciais.

30. A restrição de uso de explosivos nas imediações da represa poderia ser superada caso fosse adotado outros métodos não invasivos. O Consórcio Gerenciamento Dynatest/Modera/HPT, por meio do Contrato Valec nº 005/2022, atendendo uma demanda gerada pela Gerência de Projeto (GEPRO), considerou a possibilidade de desmonte de rochas com o emprego de argamassas expansivas. Ressaltando a necessidade de realização de desmontes testes para material de 3ª categoria, para estabelecer custos e prazos.

31. Considerando-se as diversas barreiras a serem superadas para o traçado original da ferrovia, a Infra S.A. estabeleceu estudos visando rotas alternativas de traçado no entorno da represa de Ceraíma, conforme figura a seguir:

Figura 4. Opções de traçados alternativos estudados pela Infra S.A.



32. Conforme a figura 4 acima, o traçado alternativo 2 (amarelo) foi a escolha adotada pela Infra S.A. a partir da premissa para as escavações de 3ª categoria (detonações de rochas), por não oferecerem riscos ao barramento.

33. Em relação aos quantitativos previstos no edital de licitação estão segregados em dois segmentos distintamente. Para o segmento 5FC1, os quantitativos foram identificados com base no anteprojeto desenvolvido a partir do traçado que atende às demandas dos órgãos licenciadores para o

segmento da barragem de Ceraíma. Já para o segmento 5FC2, em virtude do elevado estágio de desenvolvimento dos serviços remanescentes do contrato anterior, seus quantitativos foram levantados com base no "*as built*" entregue ao final daquele contrato e nas informações levantadas em campo.

34. O valor estimado da contratação na primeira publicação do Edital de Licitação 013/2025 era de R$ 507.138.235,53 (data-base: 1/2025), com data de abertura da sessão prevista para 6/11/2025 e prazo de execução de 43 meses e vigência de 47 meses.

35. A republicação do edital ocorreu em 28/10/2025, com o novo valor estimado de R$ 505 milhões (data-base 7/2025).

II.3. Objetivo e questões de auditoria

36. A presente auditoria teve por objetivo fiscalizar o edital cujo objeto é a contratação para elaboração dos projetos básico e executivo de engenharia, bem como para a execução dos serviços remanescentes necessários à conclusão das obras de engenharia do Lote Único (05FC) da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (FIOL II), no estado da Bahia, com extensão de 35,75 km.

37. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

a) Questão 1: A contratação está de acordo com a legislação e com a jurisprudência do TCU?

b) Questão 2: A matriz de riscos e as cláusulas contratuais abordam adequadamente os riscos da contratação?

c) Questão 3. Os serviços técnicos, objeto da contratação, estão objetivamente definidos, possuem orçamento devidamente detalhado, permitindo a avaliação e valoração do produto a ser entregue?

II.4. Metodologia utilizada

38. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU n. 280, de 8 de dezembro de 2010, alterada pela Portaria-TCU n. 168 de 30 de junho de 2011) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex n. 26 de19 de outubro de 2009).

II.4.1. Visita em campo

39. Tratando-se de remanescentes de obras com substanciais alterações de traçado da ferrovia no entorno da Represa Ceraíma. Preliminarmente realizou-se a seleção dos itens mais representativos de valores da Curva ABC de serviços e de Fornecimentos de Materiais para a confrontação *in loco* das premissas editalícias.

40. Exemplos de serviços de maior relevância analisado foram as de escavações em 3ª categoria diferenciadas (rochas), previstas no entorno da Represa Ceraíma (trecho 5FC1), devido aos riscos ao barramento e na Mina Bolívia em Brejinho das Ametistas (trecho 5FC2). O volume previsto de detonação nessa metodologia é mais de 620 mil metros cúbicos de rocha.

41. Incluiu-se no escopo visitas aos locais indicados como Jazidas de Areia e Brita (não comerciais).

II.4.2. Exame analítico

42. As análises realizadas abrangeram as principais composições de custos utilizadas na orçamentação adotada pela Infra S.A. Observa-se que não há previsão nas Leis de Diretrizes Orçamentárias, no que diz respeito à fiscalização de obras, no Decreto nº7.983/2013 ou na jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), que imponha ao órgão contratante a obrigatoriedade de utilizar os mesmos códigos de serviços ou materiais similares ao sistema Sicro. A exigência legal limita-se à

observância do preço máximo estabelecido nos sistemas referenciais de preços da administração pública, como Sicro, Sinapi e outros.

43. No caso analisado, constatou-se a utilização de códigos de serviços diferentes daqueles padronizados pelo sistema Sicro do Dnit, o que dificulta a realização de uma correlação direta entre o orçamento apresentado e os sistemas referenciais de custos. Considerando que se trata de centenas de itens relacionados às composições de preços, planilhas auxiliares e de produção de equipes mecânicas, além de seus respectivos insumos com códigos distintos, essa prática pode gerar obstáculos adicionais e demandar esforços desnecessários por parte das licitantes.

44. Exemplo dessa prática é observada nas composições de serviços: CB1006 que se refere a Escavação, Carga e Transporte de material de 3ª categoria (diferenciado no corte nº 170, subtrecho 5FC2) - DMT DE 1.200 A 1.400 m – caminho de serviço em leito natural – com caminhão basculante de 12m3. O serviço tem equivalência com a composição de serviço código 5502748 do Sicro, porém adaptado.

45. Para maior efetividade e celeridade em decorrência da limitação do período auditoria, estabeleceu-se critérios de análise de sobrecustos de serviços e de insumos da faixa "A" da Curva ABC. Possibilitando identificar pelo descritivo dos serviços e materiais, os parâmetros que corresponderiam às produções de equipes mecânicas (PEM) e suas composições de preços correspondentes.

46. Desse modo, permitiu-se avaliar os serviços mais relevantes. Como exemplo as escavações de rochas por detonações controladas, insumos empregados na produção de concretos, bem como, a taxa de Bonificação e Despesas Indiretas - BDI para as principais composições de preços de serviços.

II.4.3. Reuniões da equipe de auditoria com interlocutores da Infra S.A por aplicativo Teams.

47. Foram realizadas reuniões da equipe de auditoria com os interlocutores da Infra S.A. pelo sistema Teams e presencialmente em campo. Foram expostas as principais dúvidas, posteriormente formalizadas em ofícios de requisições, conforme encontram-se nas peças dos autos do processo.

III.3. Limitações inerentes à auditoria

48. A auditoria teve a sua limitação ao período estabelecido nas Portarias de Planejamento e Execução. Ou seja, o prazo final para a conclusão da Execução foi previsto para a data de 30/10/2025, com encerramento do relatório para 14/11/2025. Entretanto, nesse período, houve uma republicação do edital de licitação no dia 28/10/2025, tal fato resultou em um retrabalho da equipe para verificar todos os ajustes que foram realizados nessa republicação.

II.3. Volume de recursos fiscalizados

49. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$ 507.138.235,53, relativo à primeira publicação (data-base: 01/2025). Na republicação do edital ocorrido em 28/10/25, o novo valor estimado para as obras foi estabelecido em R$ 505 milhões (data-base: 07/2025).

II.4. Benefícios estimados da fiscalização

50. Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar o controle prévio pelo Tribunal na mitigação de riscos incorridos pela administração, bem como a adequação aos parâmetros de custos médios aceitáveis para a contração pública. O total dos benefícios quantificáveis desta auditoria foi estimado em R$ 15.330.505,51 (data-base: 07/25).

III. Achados de auditoria

III.1. Inconsistências no orçamento

III.1.1. Tipificação

51. Falhas/Impropriedades.

III.1.2. Situação encontrada

52. Foram constatadas divergências de preços em itens do orçamento do Edital 13/2025, que poderiam impactar o valor da contratação. Tais divergências foram identificadas na comparação de preços unitários previstos na licitação com os correspondentes no sistema Sicro do Dnit, na mesma data-base. Alguns desses preços quando superiores aos valores referenciais, tiveram análises mais aprofundadas, sopesando-se as peculiaridades do edital para cada caso específico. Nos tópicos a seguir, encontram-se elencadas as particularidades de cada segmento objeto de análise (Lotes 5FC1 e 5FC2), em cotejo com as previsões legais.

53. O § 2º do art. 31, da Lei 13.303/2016, estabelece que o orçamento de referência do custo global de obras e serviços de engenharia deverá ser obtido a partir de custos unitários de insumos ou serviços menores ou iguais à mediana de seus correspondentes no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI), no caso de construção civil em geral, ou no Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), no caso de obras e serviços rodoviários, devendo ser observadas as peculiaridades geográficas.

54. O art. 56, inciso IV, da mesma lei, estabelece que o preço máximo admissível nas licitações reguladas por esse diploma legal é o próprio preço estimado da contratação.

III.1.2.1. Serviços de escavações em materiais de 3ª categoria (diferenciado)

55. Os preços orçados pela Infra S.A. para os subtrechos 5FC1 e 5FC2 nos itens relativos às escavações, carga e transportes de material de 3ª categoria (diferenciados), encontram-se detalhados a seguir, com o total previsto de R$ 54.027.791,09 (data-base: 01/2025) para os itens CB 1006, CB 1010 e CB 1011:

55.1. CB1010 – Escavação, carga e transporte de material de 3ª categoria (diferenciado) – DMT de 400 a 600m – caminho de serviço em leito natural – com caminhão basculante 12m³. Preço unitário: R$ 73,09/m3. Valor total: R$ 3.582.627,67 (subtrecho 5FC1);

55.2. CB1011 - Escavação, carga e transporte de material de 3ª categoria (diferenciado) – na distância de 3000m – caminho de serviço em leito natural – com caminhão basculante 12m³. Preço unitário: R$ 84,29/m3. Valor total: R$ 39.297.033,08 (subtrecho 5FC1);

55.3. CB1006 - Escavação, carga e transporte de material de 3ª categoria (diferenciada – corte 170) – DMT de 1200m a 14000m – caminho de serviço em leito natural – com caminhão basculante 12m³. Preço unitário: R$ 74,06/m3. Valor total: R$ 11.148.130,34 (subtrecho 5FC2).

56. De acordo com as composições de preços apresentadas pela Infra S.A., os custos considerados diferenciados decorreram da adoção de elementos técnicos contidos no Relatório Técnico produzido pela empresa de consultoria Torres Geraldi. Tais elementos basearam-se em estudos do caso concreto, cujas premissas priorizavam mitigar riscos no entorno da mina Bolívia e da comunidade Brejinho das Ametistas. (Evidência 8).

57. O Relatório Técnico do Corte 170 recomendou a adoção de medidas de segurança para as detonações com o acompanhamento da instrumentação sísmica, bem como, detalhamentos das seções transversais de escavação, conforme transcrito abaixo:

> (...) logo abaixo do contato solo-rocha, a inclinação deverá ser de 1:1, com bermas de equilíbrio com 4 m de largura, de acordo com o projeto atual. Na sequência descendente, face a uma melhoria das condições geomecânicas do maciço, esta inclinação já poderá ser de 1:2, mantendo-se, no entanto, a largura da berma inicial.
>
> (Evidência 8, p. 8).

58. No tocante ao plano de ataque para frentes de escavação em rochas estimadas em 200.000 m³, segundo o laudo, deverão ser abertas e individualizadas duas frentes de ataque simultâneas, evoluindo a partir dos "emboques" do corte; as escavações deverão ser descendentes, sendo a altura do corte subdividida em bancadas regulares de no máximo 10 m de altura, mantendo-se as bermas laterais, iniciais, com pelo menos 8 m de largura (Evidência 8, p. 9-10). O laudo indica que as bermas, na sequência da escavação do núcleo, vão sendo escavadas com a aplicação prévia de técnicas de desmonte escultural, conforme o plano de fogo básico.

59. O laudo apresenta que os furos deverão ter diâmetros reduzidos, variando entre 64 mm (escavações laterais-bermas) e 76 mm (escavações do núcleo), também com intuito de reduzir a carga explosiva por furo. Além desse detalhe técnico, estão previstos o método de tamponamento dos furos, as estimativas de volumes de rocha e linhas de furos por detonação, distanciamento, afastamento e outras diretrizes executivas (evidência 8 e 9).

60. Considerando essa particularidade na escavação de material de 3ª categoria, as detonações devem ser controladas. Assim, questionou-se a Infra S.A., por meio de Ofício de Requisição 105/2025-AudPortoFerrovia (peça 15), sobre três divergências identificadas entre a metodologia preconizada pela empresa nas suas composições de preços e as indicações técnicas presentes no laudo técnico da Torres Geraldi, conforme detalhado a seguir:

Divergência 1 - parâmetros de dados da tabela 35 com a produção de Equipe Mecânica – PEM

61. Observou-se que a altura de bancada, a subfuração e o consumo de carga total por furo têm valores divergentes com os apresentados no Laudo Técnico. Apesar de constar 7,61 m para a altura da bancada e 0,39 m para a subfuração, nas composições de preços constam 5 m e 0,6 m, respectivamente. Além disso, a produção horária calculada foi de 33,72 m³/h, ou seja, é inferior à apresentada no Sicro (64,84 m³/h). Diminuir a produtividade da equipe mecânica eleva os custos unitários do serviço (peça 15, p. 2).

Divergência 2: consumo de emulsão explosiva

62. Essa divergência decorre do cálculo estimativo de consumo de emulsão explosiva encartuchada para as bermas do corte 170 (CB 1006), onde o item (IM2042) apresenta consumo de 0,62186 kg/m³. Todavia, o estudo da Torres Geraldi prevê para a carga total por cada detonação de bermas o consumo de 380 kg. Assim, para a composição CB1006, o consumo total mencionado no Plano de Fogo seria de 380 kg para 1.236,63 m³ de rocha, resultando em uma fração de 0,30729 kg/m³, com ligeiro acréscimo a título de fogacho (peça 15, p. 3).

Divergência 3: idênticos parâmetros adotados para as composições de preços do trecho 5FC1 em relação ao Corte 170 (5FC2).

63. Verificou-se a adoção dos mesmos parâmetros de escavação controlada relativos ao Corte 170 (trecho 5FC2) para os cortes do trecho 5FC1 (Cortes C4, C5 e C6), apesar de alterarem os locais de execução, possivelmente com características geológicas distintas.

64. A Infra S.A. argumentou que a medida de segurança seria necessária para que o Ibama acolhesse a solução técnica proposta. Segundo a estatal, a ação visava atender ao posicionamento do órgão ambiental, que defendia: (i) o uso de soluções não explosivas nos trechos mais sensíveis; e (ii) o emprego de variante que afastasse a ferrovia do barramento e do reservatório. A empresa destacou que essas exigências originais resultariam, certamente, na drástica elevação dos custos e dos prazos de execução da obra (peça 31, p. 3).

65. Nesse cenário, visando à aprovação pelo órgão licenciador, as medidas mitigadoras englobaram o afastamento da ferrovia em relação à barragem de Ceraíma — ampliando a distância de aproximadamente 200 para cerca de 2.000 metros — e a adoção do pré-fissuramento. Esta técnica

consiste na ruptura prévia do maciço rochoso, gerando descontinuidade na propagação das ondas de energia. Tal metodologia, aliada à escavação diferenciada, foi considerada a solução de maior eficácia quando comparada à alternativa de desmonte a frio sugerida pelo Ibama (peça 31, p. 3)

66. A Infra S.A. destaca ainda que está previsto o acompanhamento vibracional, com instrumentação sismográfica para aferir as vibrações, inclusive com o posicionamento de equipamentos em pontos próximos do barramento (ou onde a Codevasf indicar). Tal monitoramento poderá ser utilizado para adequação do plano de fogo no âmbito do projeto executivo, assegurando a proteção integral da barragem (peça 31, p. 3).

67. A Infra S.A., em relação às divergências 1 e 2, manifestou pela pertinência dos questionamentos da equipe de auditoria do TCU, os impactos dessas alterações no orçamento podem ser verificados na Tabela 1, mais adiante.

68. Em relação à divergência 3, entendeu-se que os apontamentos foram justificados.

III.1.2.1.1. Atualização das composições de escavação, carga e transportes de material de 3ª categoria pela Infra S.A.

69. Ainda no que tange ao serviço de escavação de materiais de 3ª categoria, foi estabelecido diálogo da equipe de auditoria com integrantes da Infra S.A., posteriormente formalizado por meio de Ofício de Requisição 108/2025- AudPortoferrovia, de 30/10/2025 (peça 16), sobre a seguinte questão "d" daquele ofício:

> d) dada a previsão do uso da pá carregadeira e do trator de esteiras em carga de material de 3ª categoria, esclarecer se foi avaliado comparativamente o emprego apenas da escavadeira hidráulica em substituição a ambos os equipamentos (pá carregadeira e trator de esteiras);
> (peça 16).

70. Tal consulta se justificou pela prática atual de emprego de um só equipamento. As escavadeiras hidráulicas — utilizadas para escavação e carga de material de 1ª categoria, demolições e cargas de 2ª e 3ª categorias — têm se destacado por sua maior presença em obras de grande porte, devido à sua versatilidade, agilidade, produtividade e custo inferior em comparação com o conjunto pá carregadeira e trator de esteiras.

71. Embora o Sicro não apresente composições específicas para carga de material de 3ª categoria com esse equipamento, evidencia-se que, no próprio Lote 5F da FIOL, o relatório produzido pela Supervisora Systra, Diefra, demonstra a viabilidade do uso recorrente dessa metodologia (Evidência 10, p. 405-406).

72. Em resposta ao questionamento, a Infra S.A. avaliou comparativamente o emprego apenas da escavadeira hidráulica em substituição a ambos os equipamentos (pá carregadeira e trator de esteiras) (peça 35, p. 2). A estatal realizou um estudo (SEI nº 10478839) com a patrulha composta por escavadeira hidráulica e caminhões basculantes, que se mostrou mais econômico do que fora considerado anteriormente por similaridade com o Sicro e implementou nos orçamentos referenciais republicado (peça 35, p. 2).

73. Os novos valores corrigidos com data-base do mês 7/2025 são os seguintes:

Tabela 1: Redução de preços por alteração de metodologia executiva em 3ª categoria (diferenciado)

Códigos composição	Preço unitário/m^3 data-base 7/2025 (carreg.+ esteira)	Preço unitário/ m^3 data-base 7/2025 (escavadeira)	Diferença de preços unitários	**Quant. (m^3)**	**Total (c/BDI)**
Código CB1010	R$ 79,09	R$ 54,49	R$ 24,60	49.016,66	R$ 1.205.809,83

Código CB1011	R$ 91,64	R$ 68,34	R$ 23,30	466.212,28	R$ 10.862.746,12
Código CB1006	R$ 80,27	R$ 58,60	R$ 21,67	150.528,36	R$ 3.261.949,56
Soma Total					R$ 15.330.505,51

Evidências, 25 a 28

74. Considerando o somatório dos itens das composições prevendo-se a Pá Carregadeira e Trator de Esteiras (EB1010, EB1011 e EB1006), cuja soma era de R$ 58.683.332,41 (Evidências, 23 e 24), a redução do orçamento foi de R$ 15.330.505,51, conforme cálculos do Tabela 1 acima.

Conclusão para o item III.1.2.1 – Serviços de escavações em material de 3ª categoria (diferenciados)

75. Com as medidas de atuação prévia do Tribunal, a economia aos cofres públicas somente com os itens de escavações de rocha em 3ª categoria no modo diferenciado, o benefício estimado foi na ordem de R$ 15.330.505,51 (data-base 7/2025).

III.1.2.2. Aplicação de Cimento em Sacas x Cimento Granel

76. Por meio do item "b" do Ofício de Requisição 108/2025 - AudPortoFerrovia (peça 16), a equipe de auditoria questionou a Infra S.A. pelo uso de cimento em sacas em vez de a granel no orçamento do edital, dada a previsão de usinas de concreto.

77. A Infra S.A. respondeu que houve estudo comparativo com o emprego de cimento ensacado (empregando a central de 30 m³/h) e cimento a granel (central de 40m³/h) e que, a partir do estudo de economicidade fornecido (SEI 10478839), verificou que a opção de produzir os concretos na central de 30 m³/h é mais vantajosa (peça 35, p. 2).

78. Para verificar a economicidade da decisão, a equipe de auditoria elaborou um comparativo considerando o consumo total estimado para a obra de 27.445.214,03 kg de cimento.

79. A tabela abaixo demonstra os custos adotados pela Infra S.A. em relação aos referenciais do SICRO (data-base: 07/2025), evidenciando um custo maior para a solução com tipo de fornecimento ensacado. Assim, sem considerar o transporte, observou-se que o custo de cimento ensacado praticado pela Infra S.A. está em um patamar intermediário, superior ao granel e inferior ao ensacado do Sicro-BA (data-base: 7/2025).

Tabela 2 – Comparativo de custos de fornecimento de cimento (Consumo: 27.445.214,03 kg)

Cenário / Fonte	Tipo de Fornecimento	Custo Unitário (R$/kg)	Custo Total (R$)	Diferença em relação à Infra S.A. (R$)
Infra S.A. (Adotado)	Ensacado	R$ 0,6927	R$ 19.011.299,75	—
SICRO (Referência 1)	Granel	R$ 0,5800	R$ 15.918.224,13	- R$ 3.093.075,62 (Menor custo)
SICRO (Referência 2)	Ensacado	R$ 0,7154	R$ 19.634.306,11	+ R$ 623.006,37 (Maior custo)

Conclusão para o item III.1.2.2

80. Considerando as condições editalícias atuais com previsão de emprego do insumo cimento ensacado em vez de cimento a granel, é possível afirmar que a mudança da metodologia de orçamentação

para o cimento poderia resultar em uma diminuição de custos, pois a diferença entre o cimento a granel e o ensacado seria de R$ 3.093.075,62, desconsiderando-se os custos de frete.

81. Entretanto, tendo em vista o valor do cimento ensacado adotado pela Infra S.A., que está R$ 623.006,37 menor em relação ao ensacado do Sicro (data-base: 7/2025), verifica-se que essa alteração resultaria em um baixo impacto em relação ao orçamento geral da obra, pois poderia no máximo atingir 0,6% do orçamento caso fosse integralmente comparado com o custo do cimento a granel.

82. Como se vê **os valores em discussão são pouco representativos no caso concreto**. Considerando que o **edital se encontra publicado, não parece razoável determinar a correção nesta oportunidade**. Por outro lado, dado o potencial de redução de custos que a adoção de cimento a granel pode proporcionar à Infra S.A. em outros certames, conclui-se por dar ciência desta ocorrência à empresa.

83. Destarte os resultados das comparações de custos envolverem valores relativamente baixos para o presente caso, dado o potencial de redução de custos que a adoção do cimento a granel pode ocasionar em outros certames, e tendo em vista o disposto no § 2º do art. 31, da Lei 13.303/2016, conclui-se por dar ciência à Infra S.A. que, em futuras licitações de obras que envolvam o consumo de cimento, adote preferencialmente o cimento a granel ao ensacado, tendo em vista terem custos menores, conforme tabela Sicro.

III.2. Anteprojeto deficiente

III.2.1. Tipificação

84. Falhas/Impropriedades.

III.2.2. Situação encontrada

85. O anteprojeto do Edital 13/2025 possui deficiências relacionadas ao fornecimento de elementos de contorno. O documento indicou areal localizado próximo às obras, contudo não forneceu estudos que comprovassem a adequação para utilização.

86. A Lei 13.303/2016 estabelece que o anteprojeto da contratação deve conter **todos os elementos de contorno** necessários e fundamentais para a elaboração do projeto básico. Além disso, estabelece elementos mínimos que deve conter.

> Art. 42. Na licitação e na contratação de obras e serviços por empresas públicas e sociedades de economia mista, serão observadas as seguintes definições:
>
> VII - **anteprojeto de engenharia**: peça técnica com **todos os elementos de contornos necessários e fundamentais** à elaboração do projeto básico, **devendo conter minimamente** os seguintes elementos:
>
> a) demonstração e justificativa do programa de necessidades, visão global dos investimentos e definições relacionadas ao nível de serviço desejado;
>
> b) condições de solidez, segurança e durabilidade e prazo de entrega;
>
> c) estética do projeto arquitetônico;
>
> d) parâmetros de adequação ao interesse público, à economia na utilização, à facilidade na execução, aos impactos ambientais e à acessibilidade;
>
> e) concepção da obra ou do serviço de engenharia;
>
> f) projetos anteriores ou estudos preliminares que embasaram a concepção adotada;
>
> g) levantamento topográfico e cadastral;

h) **pareceres de sondagem**;

i) memorial descritivo dos elementos da edificação, dos componentes construtivos e dos materiais de construção, de forma a estabelecer padrões mínimos para a contratação;

87. Além disso, a norma Pro-00002 – Estudos geotecnológicos – Especificação de projeto (Evidência 4) estabelece estudos que devem ser realizados nas fontes de materiais (areais e pedreiras) na fase de anteprojeto.

5.4.4.3 Materiais pétreos para lastro, agregado, filtros e colchões drenantes

Uma primeira indicação e definição de pedreiras potenciais deve decorrer do reconhecimento geológico e da descrição da litologia, da estimativa da cubagem de volumes (áreas e espessuras) da formação e da apreciação de primeiro grau de aproximação dos fatores condicionantes da exploração. A escolha da jazida de material pétreo para lastro deve atender à ABNT NBR 5564.

Para o caso de material pétreo para agregados de concreto, deve ser realizado o que prescreve a ABNT NBR 7211. Também deve ser realizada análise petrográfica para verificação da potencialidade reativa de agregados em presença de álcalis do concreto (ABNT NBR 15577-3), em no mínimo seis amostras por tipo litológico de ocorrência pétrea.

O estudo de jazida de material pétreo, exclusivamente, para uso em drenagem e enrocamentos deve atender às condições e caracterizações descritas a seguir:

a) Sempre que possível, estar dentro do lote de projeto;

b) Determinar a espessura e qualidade do expurgo (classificação tátil visual e indicações de

consistência) para previsão dos equipamentos e processos construtivos de sua remoção;

c) Verificar o nível do lençol freático;

d) Determinar a espessura e a qualidade do depósito; e

e) Apresentar características físicas e mecânicas adequadas para estas utilizações, como serem materiais de origem ígnea ou metamórfica, limpos, livres de alteração, de fissuramento, de xistosidade expressiva, ou de qualquer característica litológica que altere a sua resistência ou durabilidade.

5.4.4.4 Materiais arenosos para agregado, filtro e colchão drenante

No caso de materiais arenosos**, devem ser lançadas sobre a jazida, malhas básicas quadrangulares, estimadas com 160 m de lado, no máximo. Para efeito de cubagem, devem ser feitas sondagens nos vértices destas malhas e coletadas amostras do depósito de metro em metro**.

As sondagens devem ser amarradas entre si e determinada a distância da jazida à ferrovia, a fim de se ter ideia das dimensões da ocorrência e das distâncias de transporte envolvidas.

As amostras coletadas dos vértices das malhas básicas devem ser misturadas, formando a amostra representativa do depósito, para a qual estão previstos os seguintes ensaios:

a) Análise granulométrica (ABNT NBR 17054);

b) Teor de argila em torrões (ABNT NBR 7218);

c) Equivalente de areia (ABNT NBR 12052);

d) Teor de material pulverulento (ABNT NBR 16973); e

e) Teor de matéria orgânica (ABNT NBR NM 49).

No caso de depósitos granulometricamente heterogêneos, como exemplo nas pilhas coletadas de areais de dragagem de leitos de rios, devem ser coletadas amostras representativas de cada área característica.

(Evidência 4, p. 25)

88. Ademais, conforme o *caput* do artigo 31 da Lei 13.303/2016, as licitações realizadas por empresas públicas devem assegurar a seleção da proposta mais vantajosa e observar os princípios da igualdade, competitividade e julgamento objetivo, dentre outros:

> Art. 31. As licitações realizadas e os contratos celebrados por empresas públicas e sociedades de economia mista destinam-se a assegurar a **seleção da proposta mais vantajosa**, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto, e a evitar operações em que se caracterize sobrepreço ou superfaturamento, devendo observar os princípios da impessoalidade, da moralidade, da **igualdade**, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, do desenvolvimento nacional sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório, da obtenção de **competitividade** e do **julgamento objetivo**.
>
> (Lei 13.303/2016, art. 31)

89. Contudo, no anteprojeto do Edital 13/2025, a Infra S.A. forneceu de maneira incompleta os elementos de contorno que tratam de areais e pedreiras indicados como fontes de matérias para o empreendimento. Isso está evidenciado nos relatórios de projeto dos lotes 5FC1 e 5FC2.

90. No documento Relatório de projeto – 5FC1, a Infra S.A. destaca que não é possível atestar com precisão a viabilidade de uso dos materiais da pedreira e dos areais indicados, nem estimar os volumes a serem extraídos (Evidência 6, p. 74-75).

> O estudo também analisou potenciais novas fontes de areia e pedreiras, destacando as avaliações laboratoriais necessárias para validação técnica desses materiais. No entanto, sem uma investigação geotécnica detalhada, **não é possível atestar com precisão a viabilidade desses materiais, nem estimar os volumes a serem extraídos**.
>
> Embora tenham sido identificadas áreas de alto potencial**, a utilização efetiva desses materiais dependerá da execução de planos de sondagens e ensaios específicos, que permitirão uma análise mais aprofundada da qualidade, resistência e adequação técnica dos materiais às exigências do projeto**. Dessa forma, **recomenda-se que as próximas fases do estudo contemplem investigações geotécnicas, garantindo maior segurança na definição das fontes de suprimento para a infraestrutura ferroviária**.
> (Relatório de projeto – 5FC1, Evidência 6, p. 74-75).

91. No documento Relatório de projeto – 5FC2, capítulo "6.2 Sondagens e Ensaios do Projeto Executivo Atual", a estatal reforça a necessidade de que sejam realizadas investigações específicas na nova pedreira e nos areais indicados (Evidência 5, p. 27).

> Nesse contexto, as condições geotécnicas e geológicas da faixa de implantação podem ser consideradas plenamente conhecidas, não sendo necessária a realização de novos estudos geotécnicos complementares para os trechos de terraplenagem remanescente. Ressalva-se, contudo, a **necessidade de investigações específicas nas áreas referentes à nova pedreira e aos areais indicados para o empreendimento, cuja caracterização ainda é indispensável**.
> (Relatório de projeto – 5FC2, Evidência 5, p. 27)

92. A Infra S.A. indicou a pedreira (Pedreira-01) com base em imagens de satélite, no requerimento de lavra registrado junto à Agência Nacional de Mineração (ANM) e na descrição petrográfica das obras, mas sem disponibilizar estudos e ensaios que sustentem a indicação, remetendo à futura contratada a realização de ensaios laboratoriais para validar a viabilidade técnica da pedreira.

> 6.3.3.1 Localização da possível pedreira
> Durante o levantamento geológico regional, foi identificada uma ocorrência potencial de material pétreo, apta a fornecer insumos para diversas aplicações na infraestrutura ferroviária, especialmente lastro ferroviário. Esta ocorrência está localizada a aproximadamente 12,81 km do km 928+460 do eixo da Fiol (Lote 5F), com acesso viário composto por trecho pavimentado e não pavimentado,

conforme ilustra a imagem abaixo.

A Pedreira-01, atualmente em fase de pesquisa, destaca-se pela litologia Sienito/Granito, que pode atender às necessidades do projeto. **Sua seleção baseou-se em imagens de satélite, no requerimento de lavra registrado junto à Agência Nacional de Mineração (ANM) e na descrição petrográfica da rocha. No entanto, será necessária a realização de ensaios laboratoriais para validar sua viabilidade técnica e atender às exigências normativas**.

A execução dos ensaios laboratoriais também deverá seguir, obrigatoriamente, as diretrizes estabelecidas na norma PRO-00002 − Estudos Geotecnológicos. Esta possível pedreira encontra-se na coordenada UTM 23L 746925 E; 8431235 S.

A sua viabilidade será avaliada com base na distância de transporte, qualidade do material e adequação às especificações do projeto.

Destaca-se que, além do atendimento aos normativos da INFRA S.A., a escolha da jazida de material pétreo para lastro deve estar em conformidade com os requisitos estabelecidos pela ABNT NBR 5564.

(Relatório de projeto – 5FC2, Evidência 5, p. 32, destaque nosso)

93. Situação semelhante ocorreu em relação às fontes de areia. A estatal indicou dois areais (Areal-01 e Areal-02) e forneceu informações e resultados de ensaios e sondagens antigos, realizados em 2013 (Evidência 7, p. 11 e 15-17), na elaboração do projeto do contrato anterior (Contrato 6/2014).

O areal em questão já havia sido identificado na fase de projeto anterior, recebendo a denominação de AR-01 − Areal Rio das Rãs. Suas características técnicas, o croqui de localização e os resultados dos ensaios laboratoriais foram devidamente apresentados na ocasião. Essas informações servem como base para a reavaliação de sua viabilidade no presente projeto, **devendo ser complementadas por novas investigações conforme os critérios técnicos vigentes**.

O ponto de acesso ao eixo ferroviário foi identificado nas proximidades do km 928+500, com uma distância aproximada de 40 km até os areais. Essa proximidade e facilidade de acesso reforçam a viabilidade logística do aproveitamento desse depósito natural como fonte de material para o empreendimento, **desde que confirmada sua qualidade técnica e regularidade ambiental na fase de projeto executivo**.

As características do material e a proximidade ao eixo ferroviário indicam a viabilidade técnica e logística dessas ocorrências para utilização no empreendimento. No entanto, **será necessária a realização de uma nova avaliação em campo, incluindo visitas técnicas e análises complementares, a fim de confirmar a adequação geotécnica e operacional desses depósitos de areia**.

Caso se confirme o potencial de aproveitamento, **os areais identificados deverão ser submetidos a novos ensaios laboratoriais para validação de suas propriedades físicas e mecânicas, de acordo com as normas técnicas exigidas para uso em obras ferroviárias**.

(...)

Os areais identificados encontram-se com autorizações de pesquisa mineral concedidas à empresa Pavotec Pavimentação e Terraplenagem LTDA., conforme registros da Agência Nacional de Mineração (ANM). Essas ocorrências apresentam capacidade logística favorável, devido à proximidade com o traçado ferroviário do Lote 5FC, o que contribui para a redução de custos de transporte e para a viabilidade operacional do empreendimento.

Segundo os registros da ANM, trata-se de jazidas regularmente cadastradas, com finalidade de atendimento às demandas da construção civil, o que reforça sua adequação legal e técnica para utilização em obras de infraestrutura.

A seguir, são apresentados os ensaios de caracterização física e mecânica realizados sobre o material

> arenoso durante a fase anterior do projeto. Esses resultados servirão de base para comparação com ensaios atualizados, a serem executados na fase de projeto executivo, **para confirmar a qualidade e compatibilidade do material com as especificações técnicas da ferrovia**.
>
> Apesar do potencial identificado, **é indispensável a realização de ensaios específicos nas próximas fases do projeto para validar as propriedades técnicas do material**. Esses testes deverão ser conduzidos de acordo com os procedimentos e normativos da Infra S.A. e da ABNT, garantindo que o material atenda aos requisitos técnicos e normativos do projeto ferroviário.
>
> (Relatório de projeto – 5FC2, Evidência 5, p. 34-37, destaque nosso)

> A seguir, são apresentados os ensaios de caracterização física e mecânica realizados sobre o material arenoso durante a fase anterior do projeto (**Anexo 1 do relatório Anexo-1_80-RL-0700G-00-1100-Rev-6**), conforme demonstrado nas Tabelas 11 a 13. Esses resultados servirão de base para comparação com ensaios atualizados, a serem executados na fase de Projeto Básico, para confirmar a qualidade e compatibilidade do material com as especificações técnicas da ferrovia.
>
> (Relatório de projeto – 5FC1, Evidência 6, p. 69, destaque nosso)

94. A equipe de fiscalização questionou à Infra S.A. se os estudos das fontes de materiais (areais e pedreiras) foram realizados de acordo com a norma Infra S.A. Pro-00002 – Estudos geotecnológicos – Especificação de projeto (peça 13).

95. A estatal informou que o anteprojeto atende a referida norma, pois, segundo a norma, o anteprojeto deve possuir os mesmos itens e conteúdo dos estudos geotécnicos do projeto básico, porém com menor nível de detalhamento. De acordo com a empresa, nessa etapa, os levantamentos e ensaios devem ser executados em quantitativos reduzidos (mínimo de 20% do total previsto para o projeto básico), desde que o plano de investigação seja submetido e aprovado pela Infra S.A., garantindo número e distribuição adequados conforme as características geológicas e geotécnicas locais (peça 19, p. 1).

96. A equipe também solicitou justificativa para o fornecimento da condição de contorno (ambiental) AR-01 – Areal Rio das Rãs no anteprojeto com base em estudos incompletos e desatualizados. Em resposta, a Infra S.A. apresentou um quadro resumo dos resultados dos estudos citados acima, com data de 2013, e reforçou que a campanha executada, ainda que preliminar, foi suficiente para indicar o potencial do areal e subsidiar sua consideração como fonte de areia nesta etapa e que a indicação do areal no anteprojeto é preliminar e compatível com o grau de detalhamento e maturidade esperados para essa fase do projeto (anteprojeto) (peça 19, p. 2). Complementou ainda que iria reavaliar a indicação das fontes de areais, mediante os comentários da Corte de Contas (peça 19, p. 2).

97. Contudo, a afirmação de que o anteprojeto atende à norma Pro-00002 não deve ser aceita. Em relação à Pedreira-01, não constam na documentação do edital nem foram apresentados estudos ou pareceres de sondagens que sustentem a indicação. Em relação aos areais, não foram apresentadas evidências de que os estudos dos areais estão integralmente de acordo com o normativo, dado que os presentes no edital, citados pela Infra S.A. em sua resposta, são antigos, realizados há mais de dez anos e não têm garantia de que estão de acordo com o normativo vigente atualmente, publicado em 2023 (Evidência 4).

98. A ausência de pareceres de sondagem da Pedreira-01, assim como a incompletude e a desatualização dos estudos dos areais (Areal-01 e Areal-02) configuram descumprimento direto da alínea "h", do inciso VII, da Lei 13.303/2016, do enunciado do mesmo inciso, por se uma falha no fornecimento dos elementos de contorno (ambientais), assim como dos itens 5.4.4.3 e 5.4.4.4 da norma Pro-00002.

99. Esse descumprimento representa também afronta aos princípios da igualdade, da

competitividade e do julgamento objetivo do art. 31°, *caput*, da Lei 13.303/2016, assim como de jurisprudência do Tribunal.

100. Estabelecer que tanto os estudos (elementos de contorno e ambientais) quanto os projetos (soluções técnicas) sejam objeto da mesma contratação integrada é uma abordagem que limita a comparação das propostas por parte da Infra S.A., uma vez que as licitantes não terão disponíveis parâmetros uniformes para a formulação de suas ofertas. A ausência de indicação de fontes de materiais consistentes, fundamentada em sondagens e estudos baseados e prescritos no normativos da estatal implica em assimetria de informações entre as licitantes, que poderão chegar a soluções fundamentalmente diferentes a depender de seus próprios estudos sobre a qualidade do material e as distancias de transporte. Isso dificulta tanto a seleção da proposta mais vantajosa na licitação quanto a análise dos projetos executivos durante a execução contratual.

101. No mesmo sentido, conforme o voto do Acórdão 2.429/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, destaca-se a necessidade de que as condições de contorno estejam detalhadamente disponíveis no edital como condição para a comparação entre propostas e requisito para a isonomia do certame, necessidade presente em maior grau no caso de contratações integradas:

> 25. As "condições de contorno" não dizem respeito, propriamente, à intelectualidade ou à expertise dos projetistas, pois se trata de circunstâncias pré-existentes. São levantamentos de entrada necessários e anteriores ao "uso da inteligência" pelos elaboradores do projeto. Tais elementos, portanto, **devem estar detalhadamente disponíveis no edital**, como condição para a comparação entre as propostas e como requisito para a isonomia do certame. **Nas contratações integradas, a administração provê as condições de contorno**; as contratadas, a partir disso, definem a solução.
>
> 26. Essa **necessidade** de prover **"boas" condições de contorno** já foi observada no voto do Min. Vital do Rêgo, relator do Acórdão 1.415/2024-Plenário:
>
> "**Na contratação integrada, o anteprojeto de engenharia assume papel central**, servindo de referência tanto para a Administração, que **por meio dele demonstra as condições de contorno mínimas esperadas do empreendimento**, quanto para os licitantes, por servir de referência para as propostas" (grifou-se).
>
> (Voto do Acórdão 2.429/2024-TCU-Plenário, destaque nosso).

102. Como consequência do achado, além dos problemas já citados em relação à fase de licitação (comparabilidade de propostas, competitividade e julgamento objetivo), eleva-se o risco de aumento dos custos com transporte dos insumos e de pleitos por aditivos contratuais. A falha em definir os elementos de contorno adequadamente abre margem para futuros pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro, caso as fontes indicadas se mostrem inadequadas ou inexequíveis.

103. Esse risco é agravado pela própria matriz de riscos da contratação. O item 17 do documento prevê que o risco de as jazidas do anteprojeto não atenderem aos critérios geotécnicos ou de volume será de responsabilidade da contratada apenas se houver acréscimo de até 10% do DMT médio previsto no orçamento (Evidência 2, p. 17). Isso significa que a contratada assumirá riscos apenas de pequenas variações de DMT, restando para a Infra S.A. a responsabilidade pelos maiores impactos financeiros relacionados às jazidas.

104. Essa configuração somada à indicação de jazidas sem a devida fundamentação e ao repasse à futura contratada da elaboração dos estudos de prospecção eleva os riscos (ou cria um incentivo) de que a contratada pleiteie a utilização de fontes mais distantes e, consequentemente, solicite reequilíbrio do contrato por meio de aditivo, repassando custos à Infra S.A.

105. Ademais, outra consequência evidente são possíveis atrasos no cronograma. A eventual constatação da inviabilidade das jazidas indicadas durante a fase de execução contratual exigirá tempo para a prospecção, sondagem, ensaios, licenciamento de novas fontes e para o trâmite dos respectivos

aditivos, impactando diretamente o cronograma da obra.

106. Apesar do exposto, na presente contratação, os valores previstos para o consumo e transporte de insumos provenientes de areais e pedreiras, como brita, rachão e areia, representam baixa materialidade (aproximadamente R$ 8,5 milhões – 1,67%) em relação ao valor total da contratação. Assim, isoladamente, **os problemas aqui identificados não justificam a adoção de medidas por parte do TCU que possam impactar no andamento do certame**. Contudo, em outras obras ferroviárias é comum que os custos com materiais pétreos sejam elevados, o que requer manifestação do Tribunal no sentido de cientificar a ocorrência da falha e induzir a prevenção de situações futuras análogas.

107. Assim, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, será proposto dar ciência à Infra S.A. de que a inclusão da indicação de fontes de materiais sem a apresentação dos estudos técnicos completos e atualizados que comprovem sua viabilidade (volume, qualidade e distância), afronta o disposto no art. 42, inciso VII, caput e alínea 'h', da Lei 13.303/2016, bem como os itens 5.4.4.3 e 5.4.4.4 da norma interna Pro-00002 – Estudos geotecnológicos – Especificação de projeto, assim como os princípios da igualdade, da competitividade e do julgamento objetivo, constantes no art. 31 da mesma lei.

IV. Conclusão

108. A presente auditoria teve por objetivo fiscalizar o Edital 13/2025 da Infra S.A., cujo objeto é a contratação para elaboração dos projetos básico e executivo de engenharia, bem como para a execução dos serviços remanescentes necessários à conclusão das obras de engenharia do Lote Único (5FC) da Fiol, no estado da Bahia, com extensão de 35,75 km.

109. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

109.1. Questão 1: A contratação está de acordo com a legislação e com a jurisprudência do TCU?

109.2. Questão 2: A matriz de riscos e as cláusulas contratuais abordam adequadamente os riscos da contratação?

109.3. Questão 3. Os serviços técnicos, objeto da contratação, estão objetivamente definidos, possuem orçamento devidamente detalhado, permitindo a avaliação e valoração do produto final a ser entregue?

110. Em relação à questão 1, relativa à contratação integrada, avaliou-se o objeto, critérios objetivos de julgamento e planejamento adequado, além de conformidade com a jurisprudência do TCU. Destaca nessa indagação os princípios como eficiência e economicidade, assim como, mecanismos de fiscalização, cláusulas contratuais, estudos preliminares para mitigar riscos e assegurar a qualidade na execução do contrato.

111. A Lei 13.303/2016 estabelece critérios mínimos para as condições de contorno, como a exigência de pareceres e sondagens. Além disso, a norma Pro-00002 – Estudos Geotecnológicos – Especificação de Projeto determina a realização de estudos nas fontes de materiais, como areais e pedreiras, durante a fase de anteprojeto.

112. As informações iniciais foram obtidas por meio de visita à obra, sendo coletadas informações da localização das fontes de insumos extraídas (areia e brita), além das principais obras de escavações, Obras de Arte Especiais e os prováveis riscos associados à execução das obras. Posteriormente foram encaminhados via sistema Conecta do TCU os ofícios de requisições, suas respostas foram examinadas analiticamente em todos os termos previstos no edital de licitação e em seus anexos.

113. Esclarecimentos adicionais foram realizados por videoconferência na plataforma Teams e as trocas de mensagens foram por e-mail, abrangendo todos os procedimentos previstos na matriz de planejamento.

114. Em síntese, a resposta da questão 1 originou a formulação do **achado "Anteprojeto deficiente"**, considerando-se a oportunidade da Infra S.A. adequar futuros editais de licitação de contratação de trechos ferroviários, tendo em vista que a pequena representatividade da impropriedade em relação ao orçamento global da obra neste caso concreto não justifica a interrupção do certame.

115. Na questão 2, com a constatação da deficiência das condições de contorno, a abordagem verificou riscos para a administração de aumento dos custos com transporte dos insumos e de pleitos por aditivos contratuais, considerando que a falha em definir os elementos de contorno adequadamente abre margem para futuros pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro, caso as fontes indicadas se mostrem inadequadas ou inexequíveis. Portanto, da indagação realizada nesta questão 2, associada à questão 1, originou-se o achado "Anteprojeto deficiente"

116. No que se refere à questão 3, abordou-se no achado relativo às inconsistências no orçamento, a exemplo das escavações em material de 3ª categoria de modo diferenciado, em que as composições de preços foram ajustadas para as particularidades na região chamada Mina Bolívia (Brejinho das Ametistas) e no entorno da represa Ceraíma, nas quais as detonações de rochas devem ser realizadas de modo cuidadoso, sem oferecer riscos a eventuais danos superficiais e subterrâneos na mina, bem como evitar danos ao barramento da represa.

117. Os resultados dos procedimentos referentes às questões de auditoria foram consolidados nos seguintes achados: **inconsistências no orçamento e anteprojeto deficiente:**

i) <u>inconsistências no orçamento</u>

118. Nos exames analíticos das composições de preços unitários relativas às <u>escavações de materiais de 3ª categoria diferenciados</u>, identificaram-se inconsistências na transcrição de dados do laudo técnico de perfuração, carregamento e detonação de rochas. As respectivas planilhas apresentaram divergências, suscitando a necessidade de questionamento à Infra S.A. (peça 15, p.1). A estatal atendeu prontamente à solicitação, comprometendo-se a revisar os cálculos e incorporar as correções no edital republicado.

119. Adicionalmente, questionou-se a viabilidade técnica de utilizar Escavadeira Hidráulica em substituição à Pá Carregadeira e ao Trator de Esteiras na patrulha de escavação. A Infra S.A. incorporou as alterações. Diante dessas atuações, estima-se que o benefício potencial total decorrente da auditoria — englobando os ajustes nas composições CB1006, CB1010 e CB1011, alcançou o montante de **R$ 15.330.505,51** (data base: 7/2025).

120. Quanto à <u>Aplicação de Cimento em Sacas x Cimento Granel</u>, se verificou que do ponto de vista metodológico a empresa deveria avaliar as duas formas de aquisição do insumo. No caso concreto, a análise de custos dos insumos, baseada na tabela Sicro-BA de janeiro/2025, identificou que a diferença para o menor valor (granel) no consumo geral da obra representaria uma redução de R$ 3.093.075,62 (data-base: 7/2025). Entretanto, ressalta-se que esse valor é considerado baixo, pois o máximo impacto em relação ao referencial seria de 0,6% do valor global, haja vista que no custo do cimento ensacado do Sicro não está incorporado o valor de transporte.

121. Assim, dado o baixo impacto no presente certame, entende-se pertinente dar ciência à Infra S.A. de que, em futuras licitações de obras que envolvam o consumo de cimento, a adoção preferencial do cimento ensacado em detrimento do cimento a granel pode infringir o disposto no § 2º do art. 31 da Lei 13.303/2016, que estabelece a necessidade de buscar a eficiência econômica nas contratações públicas.

ii) <u>anteprojeto deficiente</u>

122. Nos termos do Edital de Licitação 13/2025 e seus anexos, constatou-se deficiências relacionadas ao fornecimento de elementos de contorno. O documento indicou areal localizado próximo

às obras, contudo não forneceu estudos que comprovassem a adequação para utilização.

123. A Lei 13.303/2016 estabelece que o anteprojeto da contratação deve conter todos os elementos de contorno necessários e fundamentais para a elaboração do projeto básico. São elementos de contorno, minimamente necessários nos casos da areia e da brita, os pareceres de sondagens e dos estudos geológicos, conforme norma Pro-00002 – Estudos Geotecnológicos (materiais pétreos para lastro, agregado, filtros e colchões drenantes) (Evidência 4).

124. Apesar do exposto, na presente contratação de obras remanescentes, os valores previstos para o consumo e transporte de insumos provenientes de areais e pedreiras, como brita, rachão e areia, representam baixa materialidade (1,67% ou aproximadamente R$ 8,5 milhões) em relação ao valor total da contratação. Assim, isoladamente, os problemas aqui identificados não justificam a adoção de medidas por parte do TCU que possam impactar no andamento do certame.

125. Contudo, em outras obras ferroviárias é comum que os custos com materiais pétreos sejam elevados, o que requer manifestação do Tribunal no sentido de cientificar a ocorrência da falha e induzir a prevenção de situações futuras análogas.

126. Não havendo solução imediata no edital em exame relativa às pendências apontadas, será proposto dar ciência à Infra S.A. de que a inclusão da indicação de fontes de materiais sem a apresentação dos estudos técnicos completos e atualizados que comprovem sua viabilidade (volume, qualidade e distância), afronta o disposto no art. 42, inciso VII, caput e alínea 'h', da Lei 13.303/2016, bem como os itens 5.4.4.3 e 5.4.4.4 da norma interna Pro-00002 – Estudos geotecnológicos – Especificação de projeto, assim como os princípios da igualdade, da competitividade e do julgamento objetivo, constantes no art. 31 da mesma lei.

V. Proposta de encaminhamento

127. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo, com fundamento no inciso II, do artigo 2°, da Resolução TCU 315/2020, **dar ciência** à Infra S.A. do seguinte:

127.1.1. em futuras licitações de obras que envolvam o consumo de cimento, a adoção preferencial do cimento ensacado em detrimento do cimento a granel pode infringir o disposto no § 2º do art. 31 da Lei 13.303/2016 (Achado III.1);

127.1.2. a inclusão, nos anteprojetos que embasarem editais de licitação de obras ferroviárias, da indicação de fontes de materiais sem a apresentação dos estudos técnicos completos e atualizados que comprovem sua viabilidade (volume, qualidade e distância), afronta o disposto no art. 42, inciso VII, caput e alínea 'h', da Lei 13.303/2016, bem como os itens 5.4.4.3 e 5.4.4.4 da norma interna Pro-00002 – Estudos geotecnológicos – Especificação de projeto, assim como os princípios da igualdade, da competitividade e do julgamento objetivo, constantes no art. 31 da mesma lei (Achado III.2).

Audportoferrovia, 19 de janeiro de 2026.

APÊNDICE A - Matriz de Achados

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
F/I - Inconsistências no orçamento	Foram constatadas divergências de preços em itens do orçamento do Edital 13/2025, impactando o valor total da contração. Tais divergências foram identificadas ao se comparar os preços unitários previstos na licitação com os correspondentes no sistema Sicro do Dnit, utilizando-se a mesma data-base: - Serviços de escavações em materiais de 3ª categoria (diferenciado) - Aplicação de Cimento em Sacas x Cimento Granel	Edital - Edital 13/2025	Acórdão 2622/2013, Tribunal de Contas da União, Plenário Edital 13/2025, Infra S.A, item Anexo XIX, 14.1 Lei 13303/2016, art. 31, § 2º; art. 56, inciso IV	Evidência 2 - Termo de Referência - Projeto Básico, folha 25 Evidência 19 - Volume 08 - Administração Local, folha 54 Evidência 22 - CRONOGRAMA Peça 35 - Resposta ofício requisição 000.108/2025 enviada via sistema CONECTA-TCU, folha 2 Evidência 25 - COMPOSIÇÕES - 5F-C1 - EB1010_EB1011 Evidência 26 - COMPOSIÇÕES - 5F-C2 - EB1006 Evidência 27 -	A adoção de preços diferenciados em parte da obra, decorre da peculiaridade do método adotado para as escavações em rocha que representam riscos à segurança da Barragem de Ceraíma - BA e, na localidade denominada Brejinho das Ametistas onde está sediada uma Mina de Exploração de Ametistas nas adjacências do traçado da ferrovia.	Aquisições ou contratações de equipamentos por preços maiores que o de mercado	Dar ciência

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
				Evidência_27_ COMPOSIÇÕES - 5F-C1 - EB1010_EB1011 Evidência 28 - Evidência_28_ COMPOSIÇÕES - 5F-C2 - EB1006 Evidência 16 - Estudo comparativo Central de concreto 30m3_m3 e 40m3 Evidência 8 - Relatório Técnico_Consultor_Eng_Minas_assinado, folhas 8/9 Evidência 10 - idSisdoc_26015588v2-89 - Relatorio de Atividades Tecnicas julho 2021, folhas 405/406 Peça 31 - Resposta ofício			

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
				requisição 000.105/2025 enviada via sistema CONECTA-TCU, folha 3 Evidência 15 - Parecer Técnico_2_2022-Nupaem-PB_NEF-PB_Ditec-PB_Supes-PB(Ceráima), folha 3 Evidência 9 - CROQUIS_E_PLANOS_DE_FOGO-_assinado			
F/I - Anteprojeto deficiente	O anteprojeto do Edital 13/2025 possui deficiências relacionadas ao fornecimento de elementos de contorno. O documento indicou areal localizado próximo às obras, contudo não forneceu estudos que comprovem a adequação para utilização.	Edital - Edital 13/2025	Acórdão 2429/2024, item Voto, Tribunal de Contas da União, Plenário Lei 13303/2016, art. 31; art. 42, inciso VII, alínea h; art. 42, caput	Evidência 4 - PRO_00002_Estudos_Geotecnologicos Evidência 6 - Relatório de projeto 5FC1 (Ceraíma), folhas 69/75 Evidência 5 - Relatório de projeto 5FC2, folhas 27/37	Anteprojetos deficiente, com as inobservâncias das condições de contorno adequadas caracterizada pela definição imprecisa ou pela ausência das condições de contorno (como sondagens ou	Aquisições ou contratações que não atendem à necessidade do órgão	Dar ciência

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
			Norma Técnica - Infra S.A. - Pro-00002 – Estudos geotecnológicos – Especificação de projeto	Evidência 7 - Anexo-1_80-RL-0700G-00-1101_R0 - Tomo IX, folhas 11/17 Evidência 19 - Volume 08 - Administração Local, folhas 1/2 Evidência 2 - Termo de Referência - Projeto Básico, folha 17	quantificações insuficientes de areal, pedreira ou restrições ambientais não mapeadas), compromete a previsibilidade da obra.		

APÊNDICE B - Matriz de Responsabilização

Não existem dados cadastrados na matriz de responsabilização.

APÊNDICE C - Fotos

Não existem dados cadastrados no apêndice de fotos.

APÊNDICE D - Dados da obra

V.1. Dados Cadastrais

Obra bloqueada na LOA deste ano: Não

V.1.1. Execução física, orçamentária e financeira

V.1.1.1. Execução física

Data de vistoria: 05/08/2025
Percentual executado: 0,0%
Data do início da obra:
Data prevista para conclusão:
Situação na data da vistoria: Não iniciada
Descrição da execução realizada até a data da vistoria:
Obra ainda não licitada.

Observações:

V.1.1.2. Execução orçamentária e financeira

Valor estimado para conclusão: R$ 505.000.000,00
Valor estimado global da obra: R$ 505.000.000,00
Data base da estimativa: 01/07/2025

Observações:
Obra ainda não licitada

V.1.2. Editais

Nº do edital: 13/2025
Objeto:
Contratação para elaboração dos projetos básico e executivo de engenharia, bemcomo para a execução dos serviços remanescentes necessários à conclusão das obras de engenharia doLote Único (05FC)-FIOL
UASG: 275075
Modalidade de licitação: Concorrência
Data da publicação: 04/09/2025
Tipo de licitação ou critérios de julgamento: Menor preço
Data da abertura da documentação: 06/11/2025
Valor estimado: R$ 507.138.240,00
Quantidade de propostas classificadas:

Observações:
O lote é subdividido em dois segmentos: 05FC1: do km 929+000 ao km 941+300 = 946+680,635(igualdade de estacas), com extensão total de 12,3 km; e 05FC2: do km 946+680,635 ao km 968+373,542,com extensão de 23,45 km.

V.1.3. Histórico de fiscalizações

A classe da irregularidade listada é referente àquela vigente em 30 de novembro do ano da fiscalização.

	2022	2023	2024
Obra já fiscalizada pelo TCU (no âmbito do Fiscobras)?	Não	Não	Não
Foram observados indícios de irregularidades graves?	Não	Não	Não

V.2. Deliberações do TCU

A listagem poderá conter deliberações de processos já encerrados.

Processo de interesse (deliberações até a data de início da auditoria)

Não há deliberações para os processos de interesse até a data de início da auditoria.

Processo de interesse (deliberações após a data de início da auditoria)

Não há deliberações até a emissão desse relatório.

APÊNDICE E - Achados de outras fiscalizações

Não há achados de outras fiscalizações pendentes de solução ou saneados.

APÊNDICE F - Achados reclassificados após a conclusão da fiscalização

1. Achados desta fiscalização

1.1. Não há.

2. Achados de outras fiscalizações

2.1. Não há.

APÊNDICE G - Despachos

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
Unidade de Auditoria Especializada em
Infraestrutura Portuária e Ferroviária

Processo: 018.589/2025-1
Fiscalização: 221/2025
Objetivo: fiscalizar o edital cujo objeto é a contratação para elaboração dos projetos básico e executivo de engenharia, bem como para a execução dos serviços remanescentes necessários à conclusão das obras de engenharia do Lote Único (05FC) da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (FIOL II), no estado da Bahia, com extensão de 35,75 km

DESPACHO

Manifesto-me de acordo com a proposta formulada pela equipe de fiscalização.

Em 21 de janeiro de 2026. Encaminhe-se ao secretário.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
Unidade de Auditoria Especializada em
Infraestrutura Portuária e Ferroviária

Processo: 018.589/2025-1
Fiscalização: 221/2025
Objetivo: fiscalizar o edital cujo objeto é a contratação para elaboração dos projetos básico e executivo de engenharia, bem como para a execução dos serviços remanescentes necessários à conclusão das obras de engenharia do Lote Único (05FC) da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (FIOL II), no estado da Bahia, com extensão de 35,75 km

DESPACHO

Propostas de encaminhamento não contemplam determinação nem recomendação, apenas ciência.

Manifesto-me de acordo com a proposta de encaminhamento formulada pela equipe de fiscalização, que contou com a anuência do Supervisor.

Em 27 de janeiro de 2026. Encaminhe-se ao Gabinete do Ministro Bruno Dantas Nascimento.

Carlos Rafael Menin Simões
Auditor-Chefe - Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária

ANEXO A - Deliberações

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 018.589/2025-1
Natureza: Relatório de Auditoria
Unidade Jurisdicionada: Valec Engenharia Construções e Ferrovias S/A
Responsável: Jorge Luiz Macedo Bastos (408.486.207-04).
Interessado: Congresso Nacional (vinculador).
Representação legal: não há

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. FISCOBRAS 2026. AUDITORIA NO EDITAL 13/2025 PARA A CONTRATAÇÃO DOS SERVIÇOS REMANESCENTES NECESSÁRIOS À CONCLUSÃO DAS OBRAS DO LOTE 5FC DA FIOL. INCONSISTÊNCIAS NO ORÇAMENTO. ANTEPROJETO DEFICIENTE. CIÊNCIA À INFRA S/A. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências dos autos até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da unidade responsável pela análise do processo (peça 67), que contou com a anuência de seu corpo diretivo (peças 68-69):

"I. Apresentação

1. Trata-se de auditoria realizada no Edital 13/2025 publicado pela empresa estatal Infra S.A. para a contratação da elaboração dos projetos básico e executivo de engenharia, bem como para a execução dos serviços remanescentes necessários à conclusão das obras de engenharia do Lote 5FC da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (Fiol) para dar cumprimento ao plano de fiscalização Fiscobras 2026.

I.1. Importância socioeconômica

2. Na área de abrangência desse trecho da ferrovia, as atividades econômicas mais importantes são o agronegócio e a mineração. No polo de Barreiras/BA, além da lavoura e da pecuária, outras atividades estão associadas, tais como o beneficiamento, a armazenagem, o transporte e a comercialização de produtos e insumos. Na região do Oeste Baiano as culturas que predominam são soja, milho, algodão, feijão e mandioca.

3. Segundo a Infra S.A., a principal finalidade da Fiol será o transporte de minério de ferro a partir de Caetité, onde se localizam as minas da Bahia Mineração (Bamin). A demanda poderá ser incrementada com o transporte de grãos da região de Barreiras a partir da interligação da Fiol II com a Fiol I, para o escoamento até o Porto Sul, complexo portuário previsto para ser construído nas imediações da cidade de Ilhéus/BA.

4. Ainda de acordo com a Infra S.A., os benefícios esperados com a construção da Fiol são: 'reduzir os custos de transporte de grãos, álcool e minérios destinados aos mercados internos e externos; aumentar a produção agroindustrial da região, motivada por melhores condições de acesso aos mercados nacional e internacional; interligar os estados de Tocantins, Maranhão, Goiás e Bahia aos portos de Ilhéus/BA e Itaqui/MA, o que proporcionará melhor desempenho econômico de toda a

malha ferroviária; incentivar os investimentos, a modernização e a produção; melhorar a renda e a distribuição da riqueza nacional.

II. Introdução

II.1. Deliberação que originou o trabalho

5. De acordo com o sorteio de relator realizado no âmbito do processo de proposta de fiscalização TC 017.809/2025-8 (peça 1), cumpre informar que a relatoria deste processo foi atribuída ao Ministro Bruno Dantas por prevenção, conforme a peça 1 e o disposto no §2º do art. 2º e art. 10°, da Resolução-TCU 346/2022 c/c o art. 10° da Resolução-TCU 280/2016.

6. Em cumprimento ao Despacho de 23/09/2025 do Ministro Bruno Dantas (TC 017.809/2025-8), realizou-se auditoria na Infra S.A. (Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.), no período compreendido entre 29/09/2025 e 14/11/2025.

7. As razões que motivaram esta auditoria foram o atendimento aos critérios de materialidade, risco e relevância.

II.2. Visão geral do objeto

8. A Fiol é uma ferrovia projetada para ter extensão de 1.527 km e ligar o futuro porto de Ilhéus/BA à Ferrovia Norte-Sul (FNS), na cidade de Mara Rosa/GO. A Infra S.A. é a responsável pelo projeto desde 2008, quando recebeu a outorga para construção, uso e gozo da EF-334 (Fiol) por meio da Lei 11.772, de 17 de setembro de 2008 (https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/ferrovias/novos-projetos-ferroviarios/Corredor%20Leste-Oeste, acesso em 14/11/2025).

Figura 1: Mapa esquemático da Fiol



Fonte: Infra S.A.

9. A Infra S.A. é uma empresa pública federal vinculada ao Ministério dos Transportes criada como resultado do processo de incorporação da Empresa de Planejamento e Logística S.A (EPL) pela Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., previsto no Decreto 11.081, de maio de 2022, e concluído no dia 30 de setembro de 2022 (https://www.infrasa.gov.br/institucional/, acesso em 14/11/2025).

10. Após o processo de incorporação, a Valec passou a utilizar o nome fantasia Infra S.A. (§1º do art. 1º do Estatuto Social da Infra S.A.).

11. A empresa estatal é regida pelo seu estatuto social e, especialmente, pelas Leis 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 11.772, de 17 de setembro de 2008, 12.404, de 4 de maio de 2011, 12.743, de 19 de dezembro de 2012 e 13.303, de 30 de junho de 2016, e pelos Decretos 8.945, de 27 de dezembro de 2016, e 11.081, de 24 de maio de 2022 (art. 1º do Estatuto Social da Infra S.A.).

12. A Infra S.A. atua na área de infraestrutura com foco na prestação de serviços de planejamento, estruturação de projetos, engenharia e inovação para o setor de transportes (https://www.infrasa.gov.br/institucional/).

13. De acordo com a Lei 11.772, de 17 de setembro de 2008, a Infra S.A. tem como função social a construção e a exploração de infraestrutura ferroviária. Além disso, dentre suas competências estão as de coordenar, executar, controlar, revisar, fiscalizar e administrar obras de infraestrutura

ferroviária que lhes forem outorgadas; de construir, operar e explorar estradas de ferro; e de celebrar contratos e convênios com órgãos nacionais da administração direta ou indireta, com empresas privadas e com órgãos internacionais para prestação de serviços técnicos especializados.

14. Para realizar as obras de construção, a Infra S.A. subdividiu a Fiol em segmentos e lotes. O segmento denominado Fiol I compreende o trecho localizado entre as cidades de Ilhéus/BA e Caetité/BA e possui 537 km de extensão divididos nos Lotes 1F a 4F. O segmento denominado Fiol II está localizado entre Caetité/BA e Barreiras/BA e possui 485 km de extensão divididos nos Lotes 5F a 7F. O segmento denominado Fiol III ligará Barreiras/BA à Mara Rosa/GO, com extensão de 838,34 km. (https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/ferrovias/novos-projetos-ferroviarios/Corredor%20Leste-Oeste, acesso em 14/11/2025).

15. Em 8/4/2021, após processo licitatório de subconcessão realizado pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), o trecho da Fiol I foi arrematado pela empresa Bahia Mineração S.A. (Bamin), pelo valor de outorga de R$ 32,7 milhões, com previsão de investimentos da ordem de R$ 3,3 bilhões, sendo R$ 1,6 bilhões para a conclusão das obras. A subconcessão terá duração de 35 anos e seu objetivo é a construção e a prestação de serviço público de transporte ferroviário de cargas associado à exploração da infraestrutura da malha ferroviária da EF-334, no trecho compreendido entre Ilhéus/BA e Caetité/BA (https://www.infrasa.gov.br/ferrovias-da-infra-s-a/ferrovia-de-integracao-oeste-leste/trechos/, acesso em 14/11/2025).

16. O Lote 5F integra a Fiol II e possui extensão de 162,04 km entre o km 806+545, localizado no final da ponte ferroviária sobre o Rio São Francisco (Lote 5FA), e o km 968+430, localizado no Riacho da Barroca.

17. As obras do lote 5F tiveram início com a celebração do Contrato 6/2014, em 7/2/2014, entre a Valec e o Consórcio Pavotec-Trail, no valor de R$ 719.836.083,25 (data base: set/2009). Após o 15° termo aditivo, o valor sofreu acréscimo de 17,15% totalizando R$ 843.294.081,86. Em 10/6/2023, o Contrato 6/2014 foi extinto por decurso de prazo após executados R$ 545.239.906,27, que representam 64,66% da planilha orçamentária. O Lote 5F foi objeto de fiscalizações do TCU relatadas nos processos TC 021.008/2020-5, TC 004.689/2022-4 e TC 008.833/2023-0.

18. Em 16/11/2023, foi publicado, com base na Lei 13.303/2016, o Edital 8/2023 da Infra S.A., com o objeto contratação semi-integrada para elaboração dos projetos executivos de engenharia e execução dos serviços remanescentes para conclusão das obras dos subtrechos 06FC, 05FB2 (onde se localiza a superestrutura da ponte sobre o Rio São Francisco) e 05FB1, da Ferrovia de Integração Oeste Leste-FIOL II (https://www.infrasa.gov.br/licitacoes/lei-no-13-303-2016-edital-no-008-2023/, acesso em 14/11/2025).

19. A Infra S.A. dividiu o Lote 5F em três subtrechos: 5FA (ponte sobre o Rio São Francisco), 5FB e 5FC.

Figura 2: Subdivisão do Lote 5F.



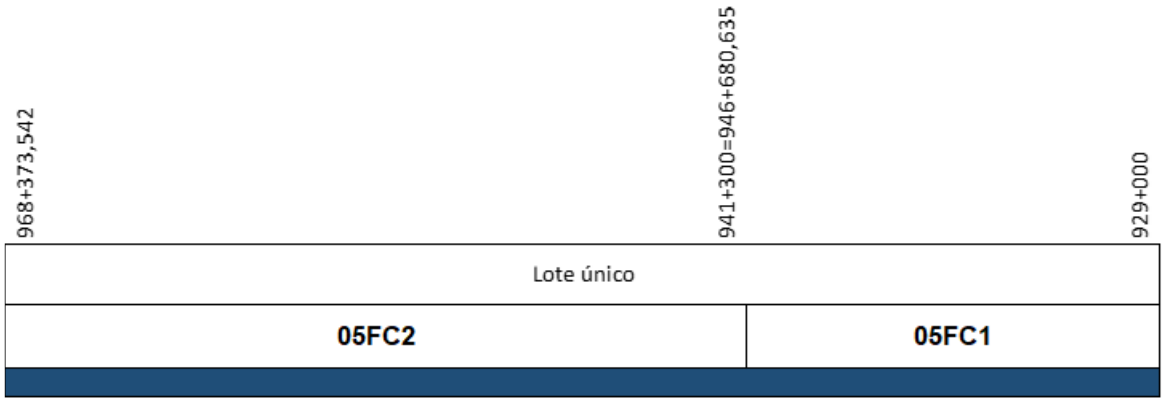
Fonte: Termo de Referência (Evidência 2, p. 4).

20. A Infra S.A. licitou o trecho 5FB, acrescentando ao objeto um trecho do Lote 6F de 13,69 km, localizado entre os km 796+150 e 807+939, por estar sem cobertura contratual (indicado como lote único na figura 2). Em 5/4/2024, como resultado da licitação, celebrou-se o Contrato 7/2024 entre a Infra S.A. e a empresa TCE Engenharia LTDA., CNPJ 76.436.146/0001-46. O valor contratado foi de R$ 365.200.000,00, a vigência de 30 meses e o prazo de execução de 26 meses, a partir da emissão da ordem de serviço. Os serviços avençados foram a elaboração dos projetos executivos de engenharia e execução dos serviços remanescentes.

21. O Lote 5FC, objeto desta fiscalização, está em processo de contratação por meio do Edital 13/2025, publicado em 4/9/2025, para a contratação da elaboração dos projetos básico e executivo de engenharia, bem como para a execução dos serviços remanescentes necessários à conclusão das obras de engenharia do Lote 5FC, com extensão de 35,75 km.

22. Esse lote é subdividido em dois segmentos: 5FC1: do km 929+000 ao km 941+300 = 946+680,635 (igualdade de estacas), com extensão de 12,3 km; e 5FC2: do km 946+680,635 ao km 968+373,542, com extensão de 23,45 km, acrescido de pátios de desvio. A subdivisão ocorreu em razão de haver diferentes estágios de execução física no lote. O 5FC1, com poucas atividades iniciadas, encontra-se quase integralmente por construir, em decorrência da necessidade de readequação do traçado na região da barragem de Ceraíma. O 5FC2 já recebeu diversas intervenções, restando os serviços remanescentes a serem executados nesta nova contratação.

Figura 3: Subdivisão do Lote 5FC.



Fonte: Termo de Referência (Evidência 2, p. 4).

23. Considerando que os subtrechos 05FC1 e 05FC2 são remanescentes dos remanescentes, deve-se destacar o aspecto das soluções ambientais que implicaram em novos estudos alternativos, capazes de superar as restrições ambientais e mitigar possíveis danos.

24. Nesse sentido, rememora-se que a solução dos impedimentos desse trecho, para a emissão da licença de instalação, estava vinculada ao atendimento integral da tríade de estudos: Estudo de Análise de Risco (EAR), Programa de Gerenciamento de Risco (PGR) e Plano de Ação Emergencial (PAE).

25. As questões relacionadas à obra, apontadas no âmbito do Fiscobras/2022, TC 004.689/2022-4 (Acórdão 2.111/2022-TCU-Plenário; rel. Ministro-substituto Augusto Sherman Cavalcanti), foram relatadas no processo TC 008.833/2023-0 (Acórdão 2.744/2023-TCU-Plenário; rel. Ministro-substituto Augusto Sherman Cavalcanti).

26. O Ibama asseverou que as Condições Gerais e as Condições Específicas precisavam ser aprimoradas, com o objetivo de garantir a proteção ambiental e minimizar os impactos causados pela construção da ferrovia. **Com estudos incompletos ou genéricos, nenhuma intervenção poderia ser realizada no trecho compreendido entre o km 934+500 e o km 946+500, que abrange o entorno do lago Ceraíma**.

27. Nesse cenário, a Valec, por meio de sua contratada Prosul, em relatório de maio de 2022, apontou riscos reais ao maciço da barragem na fase de implantação, devido à utilização de explosivos para a escavação em rocha, o que poderia gerar vibrações no barramento de Ceraíma e na área do entorno.

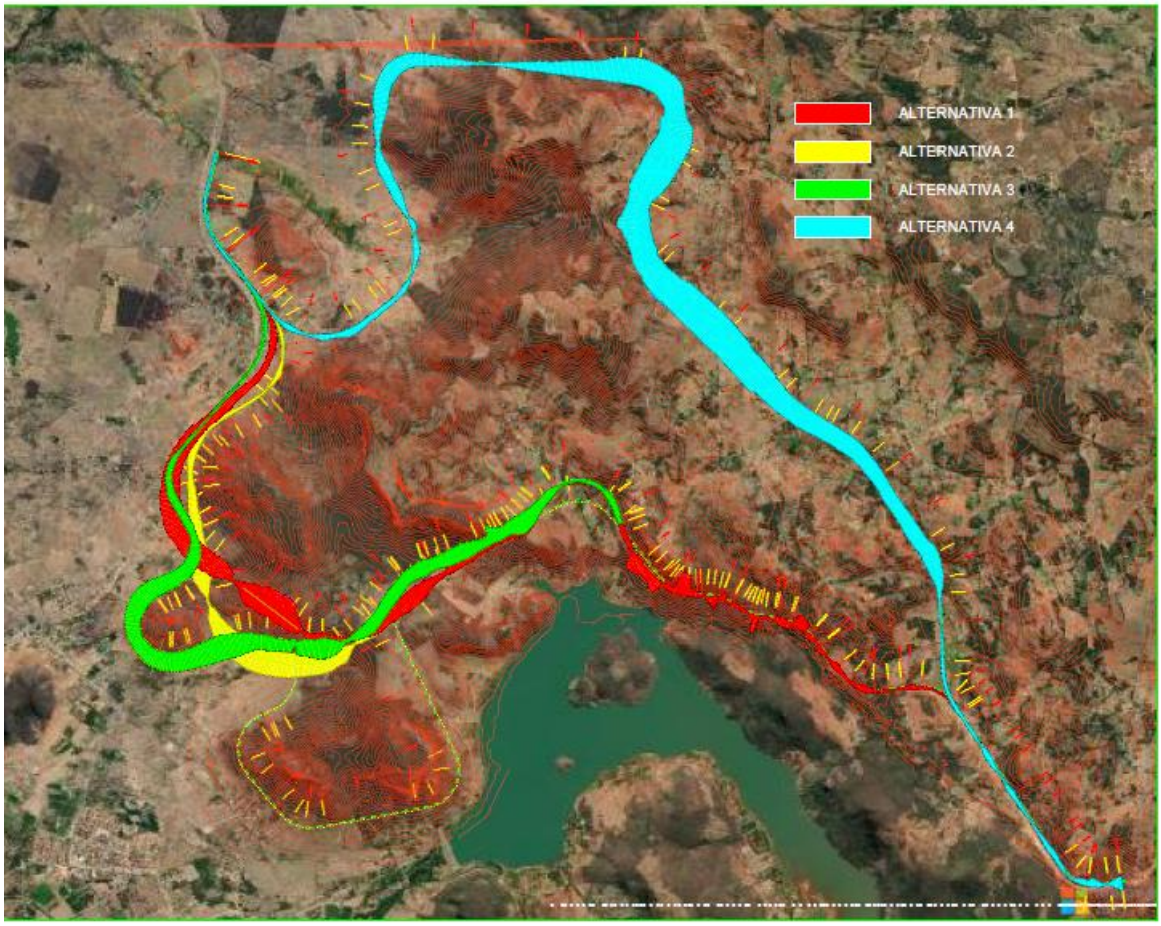
28. Ratificada essa premissa na fase de execução das obras, as implicações poderiam se estender à fase de operação, em razão do atrito do material rodante sobre os trilhos, que poderia propagar vibrações às áreas adjacentes. Necessitando-se aprofundar estudos preventivos e de gerenciamento dos riscos em uma eventual ocorrência de cenários acidentais.

29. A total ausência de equipamentos de auscultação na Barragem de Ceraíma impossibilitou o atendimento às condições impostas pelo próprio Estudo de Análise de Risco (EAR) para a execução de ações de detonação de rochas com o uso de explosivos. Além disso, não houve a demonstração da viabilidade do uso de explosivos no segmento Ceraíma, nem o detalhamento das soluções de engenharia, das medidas operacionais, das ações de gerenciamento de risco e das providências para atendimento a situações emergenciais.

30. A restrição de uso de explosivos nas imediações da represa poderia ser superada caso fosse adotado outros métodos não invasivos. O Consórcio Gerenciamento Dynatest/Modera/HPT, por meio do Contrato Valec 005/2022, atendendo uma demanda gerada pela Gerência de Projeto (GEPRO), considerou a possibilidade de desmonte de rochas com o emprego de argamassas expansivas. Ressaltando a necessidade de realização de desmontes testes para material de 3ª categoria, para estabelecer custos e prazos.

31. Considerando-se as diversas barreiras a serem superadas para o traçado original da ferrovia, a Infra S.A. estabeleceu estudos visando rotas alternativas de traçado no entorno da represa de Ceraíma, conforme figura a seguir:

Figura 4. Opções de traçados alternativos estudados pela Infra S.A.



32. Conforme a figura 4 acima, o traçado alternativo 2 (amarelo) foi a escolha adotada pela Infra S.A. a partir da premissa para as escavações de 3ª categoria (detonações de rochas), por não oferecerem riscos ao barramento.

33. Em relação aos quantitativos previstos no edital de licitação estão segregados em dois segmentos distintamente. Para o segmento 5FC1, os quantitativos foram identificados com base no anteprojeto desenvolvido a partir do traçado que atende às demandas dos órgãos licenciadores para o segmento

da barragem de Ceraíma. Já para o segmento 5FC2, em virtude do elevado estágio de desenvolvimento dos serviços remanescentes do contrato anterior, seus quantitativos foram levantados com base no '*as built*' entregue ao final daquele contrato e nas informações levantadas em campo.

34. O valor estimado da contratação na primeira publicação do Edital de Licitação 013/2025 era de R$ 507.138.235,53 (data-base: 1/2025), com data de abertura da sessão prevista para 6/11/2025 e prazo de execução de 43 meses e vigência de 47 meses.

35. A republicação do edital ocorreu em 28/10/2025, com o novo valor estimado de R$ 505 milhões (data-base 7/2025).

II.3. Objetivo e questões de auditoria

36. A presente auditoria teve por objetivo fiscalizar o edital cujo objeto é a contratação para elaboração dos projetos básico e executivo de engenharia, bem como para a execução dos serviços remanescentes necessários à conclusão das obras de engenharia do Lote Único (05FC) da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (FIOL II), no estado da Bahia, com extensão de 35,75 km.

37. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

a) Questão 1: A contratação está de acordo com a legislação e com a jurisprudência do TCU?

b) Questão 2: A matriz de riscos e as cláusulas contratuais abordam adequadamente os riscos da contratação?

c) Questão 3. Os serviços técnicos, objeto da contratação, estão objetivamente definidos, possuem orçamento devidamente detalhado, permitindo a avaliação e valoração do produto a ser entregue?

II.4. Metodologia utilizada

38. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280, de 8 de dezembro de 2010, alterada pela Portaria-TCU 168 de 30 de junho de 2011) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex 26 de19 de outubro de 2009).

II.4.1. Visita em campo

39. Tratando-se de remanescentes de obras com substanciais alterações de traçado da ferrovia no entorno da Represa Ceraíma. Preliminarmente realizou-se a seleção dos itens mais representativos de valores da Curva ABC de serviços e de Fornecimentos de Materiais para a confrontação *in loco* das premissas editalícias.

40. Exemplos de serviços de maior relevância analisado foram as de escavações em 3ª categoria diferenciadas (rochas), previstas no entorno da Represa Ceraíma (trecho 5FC1), devido aos riscos ao barramento e na Mina Bolívia em Brejinho das Ametistas (trecho 5FC2). O volume previsto de detonação nessa metodologia é mais de 620 mil metros cúbicos de rocha.

41. Incluiu-se no escopo visitas aos locais indicados como Jazidas de Areia e Brita (não comerciais).

II.4.2. Exame analítico

42. As análises realizadas abrangeram as principais composições de custos utilizadas na orçamentação adotada pela Infra S.A. Observa-se que não há previsão nas Leis de Diretrizes Orçamentárias, no que diz respeito à fiscalização de obras, no Decreto 7.983/2013 ou na jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), que imponha ao órgão contratante a obrigatoriedade de utilizar os mesmos códigos de serviços ou materiais similares ao sistema Sicro. A exigência legal limita-se à observância do preço máximo estabelecido nos sistemas referenciais de preços da administração pública, como Sicro, Sinapi e outros.

43. No caso analisado, constatou-se a utilização de códigos de serviços diferentes daqueles padronizados pelo sistema Sicro do Dnit, o que dificulta a realização de uma correlação direta entre o orçamento apresentado e os sistemas referenciais de custos. Considerando que se trata de centenas

de itens relacionados às composições de preços, planilhas auxiliares e de produção de equipes mecânicas, além de seus respectivos insumos com códigos distintos, essa prática pode gerar obstáculos adicionais e demandar esforços desnecessários por parte das licitantes.

44. Exemplo dessa prática é observada nas composições de serviços: CB1006 que se refere a Escavação, Carga e Transporte de material de 3ª categoria (diferenciado no corte 170, subtrecho 5FC2) - DMT DE 1.200 A 1.400 m - caminho de serviço em leito natural - com caminhão basculante de 12m3. O serviço tem equivalência com a composição de serviço código 5502748 do Sicro, porém adaptado.

45. Para maior efetividade e celeridade em decorrência da limitação do período auditoria, estabeleceu-se critérios de análise de sobrecustos de serviços e de insumos da faixa 'A' da Curva ABC. Possibilitando identificar pelo descritivo dos serviços e materiais, os parâmetros que corresponderiam às produções de equipes mecânicas (PEM) e suas composições de preços correspondentes.

46. Desse modo, permitiu-se avaliar os serviços mais relevantes. Como exemplo as escavações de rochas por detonações controladas, insumos empregados na produção de concretos, bem como, a taxa de Bonificação e Despesas Indiretas - BDI para as principais composições de preços de serviços.

II.4.3. Reuniões da equipe de auditoria com interlocutores da Infra S.A por aplicativo Teams.

47. Foram realizadas reuniões da equipe de auditoria com os interlocutores da Infra S.A. pelo sistema Teams e presencialmente em campo. Foram expostas as principais dúvidas, posteriormente formalizadas em ofícios de requisições, conforme encontram-se nas peças dos autos do processo.

III.3. Limitações inerentes à auditoria

48. A auditoria teve a sua limitação ao período estabelecido nas Portarias de Planejamento e Execução. Ou seja, o prazo final para a conclusão da Execução foi previsto para a data de 30/10/2025, com encerramento do relatório para 14/11/2025. Entretanto, nesse período, houve uma republicação do edital de licitação no dia 28/10/2025, tal fato resultou em um retrabalho da equipe para verificar todos os ajustes que foram realizados nessa republicação.

II.3. Volume de recursos fiscalizados

49. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$ 507.138.235,53, relativo à primeira publicação (data-base: 01/2025). Na republicação do edital ocorrido em 28/10/25, o novo valor estimado para as obras foi estabelecido em R$ 505 milhões (data-base: 07/2025).

II.4. Benefícios estimados da fiscalização

50. Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar o controle prévio pelo Tribunal na mitigação de riscos incorridos pela administração, bem como a adequação aos parâmetros de custos médios aceitáveis para a contração pública. O total dos benefícios quantificáveis desta auditoria foi estimado em R$ 15.330.505,51 (data-base: 07/25).

III. Achados de auditoria

III.1. Inconsistências no orçamento

III.1.1. Tipificação

51. Falhas/Impropriedades.

III.1.2. Situação encontrada

52. Foram constatadas divergências de preços em itens do orçamento do Edital 13/2025, que poderiam impactar o valor da contratação. Tais divergências foram identificadas na comparação de preços unitários previstos na licitação com os correspondentes no sistema Sicro do Dnit, na mesma data-base. Alguns desses preços quando superiores aos valores referenciais, tiveram análises mais aprofundadas, sopesando-se as peculiaridades do edital para cada caso específico. Nos tópicos a seguir, encontram-se elencadas as particularidades de cada segmento objeto de análise (Lotes 5FC1 e 5FC2), em cotejo com as previsões legais.

53. O § 2º do art. 31, da Lei 13.303/2016, estabelece que o orçamento de referência do custo global de obras e serviços de engenharia deverá ser obtido a partir de custos unitários de insumos ou serviços

menores ou iguais à mediana de seus correspondentes no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI), no caso de construção civil em geral, ou no Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), no caso de obras e serviços rodoviários, devendo ser observadas as peculiaridades geográficas.

54. O art. 56, inciso IV, da mesma lei, estabelece que o preço máximo admissível nas licitações reguladas por esse diploma legal é o próprio preço estimado da contratação.

III.1.2.1. Serviços de escavações em materiais de 3ª categoria (diferenciado)

55. Os preços orçados pela Infra S.A. para os subtrechos 5FC1 e 5FC2 nos itens relativos às escavações, carga e transportes de material de 3ª categoria (diferenciados), encontram-se detalhados a seguir, com o total previsto de R$ 54.027.791,09 (data-base: 01/2025) para os itens CB 1006, CB 1010 e CB 1011:

55.1. CB1010 - Escavação, carga e transporte de material de 3ª categoria (diferenciado) - DMT de 400 a 600m - caminho de serviço em leito natural - com caminhão basculante 12m³. Preço unitário: R$ 73,09/m3. Valor total: R$ 3.582.627,67 (subtrecho 5FC1);

55.2. CB1011 - Escavação, carga e transporte de material de 3ª categoria (diferenciado) - na distância de 3000m - caminho de serviço em leito natural - com caminhão basculante 12m³. Preço unitário: R$ 84,29/m3. Valor total: R$ 39.297.033,08 (subtrecho 5FC1);

55.3. CB1006 - Escavação, carga e transporte de material de 3ª categoria (diferenciada - corte 170) - DMT de 1200m a 14000m - caminho de serviço em leito natural - com caminhão basculante 12m³. Preço unitário: R$ 74,06/m3. Valor total: R$ 11.148.130,34 (subtrecho 5FC2).

56. De acordo com as composições de preços apresentadas pela Infra S.A., os custos considerados diferenciados decorreram da adoção de elementos técnicos contidos no Relatório Técnico produzido pela empresa de consultoria Torres Geraldi. Tais elementos basearam-se em estudos do caso concreto, cujas premissas priorizavam mitigar riscos no entorno da mina Bolívia e da comunidade Brejinho das Ametistas. (Evidência 8).

57. O Relatório Técnico do Corte 170 recomendou a adoção de medidas de segurança para as detonações com o acompanhamento da instrumentação sísmica, bem como, detalhamentos das seções transversais de escavação, conforme transcrito abaixo:

(…) logo abaixo do contato solo-rocha, a inclinação deverá ser de 1:1, com bermas de equilíbrio com 4 m de largura, de acordo com o projeto atual. Na sequência descendente, face a uma melhoria das condições geomecânicas do maciço, esta inclinação já poderá ser de 1:2, mantendo-se, no entanto, a largura da berma inicial.

(Evidência 8, p. 8).

58. No tocante ao plano de ataque para frentes de escavação em rochas estimadas em 200.000 m³, segundo o laudo, deverão ser abertas e individualizadas duas frentes de ataque simultâneas, evoluindo a partir dos 'emboques' do corte; as escavações deverão ser descendentes, sendo a altura do corte subdividida em bancadas regulares de no máximo 10 m de altura, mantendo-se as bermas laterais, iniciais, com pelo menos 8 m de largura (Evidência 8, p. 9-10). O laudo indica que as bermas, na sequência da escavação do núcleo, vão sendo escavadas com a aplicação prévia de técnicas de desmonte escultural, conforme o plano de fogo básico.

59. O laudo apresenta que os furos deverão ter diâmetros reduzidos, variando entre 64 mm (escavações laterais-bermas) e 76 mm (escavações do núcleo), também com intuito de reduzir a carga explosiva por furo. Além desse detalhe técnico, estão previstos o método de tamponamento dos furos, as estimativas de volumes de rocha e linhas de furos por detonação, distanciamento, afastamento e outras diretrizes executivas (evidência 8 e 9).

60. Considerando essa particularidade na escavação de material de 3ª categoria, as detonações devem ser controladas. Assim, questionou-se a Infra S.A., por meio de Ofício de Requisição 105/2025-AudPortoFerrovia (peça 15), sobre três divergências identificadas entre a metodologia preconizada

pela empresa nas suas composições de preços e as indicações técnicas presentes no laudo técnico da Torres Geraldi, conforme detalhado a seguir:

Divergência 1 - parâmetros de dados da tabela 35 com a produção de Equipe Mecânica - PEM

61. Observou-se que a altura de bancada, a subfuração e o consumo de carga total por furo têm valores divergentes com os apresentados no Laudo Técnico. Apesar de constar 7,61 m para a altura da bancada e 0,39 m para a subfuração, nas composições de preços constam 5 m e 0,6 m, respectivamente. Além disso, a produção horária calculada foi de 33,72 m³/h, ou seja, é inferior à apresentada no Sicro (64,84 m³/h). Diminuir a produtividade da equipe mecânica eleva os custos unitários do serviço (peça 15, p. 2).

Divergência 2: consumo de emulsão explosiva

62. Essa divergência decorre do cálculo estimativo de consumo de emulsão explosiva encartuchada para as bermas do corte 170 (CB 1006), onde o item (IM2042) apresenta consumo de 0,62186 kg/m³. Todavia, o estudo da Torres Geraldi prevê para a carga total por cada detonação de bermas o consumo de 380 kg. Assim, para a composição CB1006, o consumo total mencionado no Plano de Fogo seria de 380 kg para 1.236,63 m³ de rocha, resultando em uma fração de 0,30729 kg/m³, com ligeiro acréscimo a título de fogacho (peça 15, p. 3).

Divergência 3: idênticos parâmetros adotados para as composições de preços do trecho 5FC1 em relação ao Corte 170 (5FC2).

63. Verificou-se a adoção dos mesmos parâmetros de escavação controlada relativos ao Corte 170 (trecho 5FC2) para os cortes do trecho 5FC1 (Cortes C4, C5 e C6), apesar de alterarem os locais de execução, possivelmente com características geológicas distintas.

64. A Infra S.A. argumentou que a medida de segurança seria necessária para que o Ibama acolhesse a solução técnica proposta. Segundo a estatal, a ação visava atender ao posicionamento do órgão ambiental, que defendia: (i) o uso de soluções não explosivas nos trechos mais sensíveis; e (ii) o emprego de variante que afastasse a ferrovia do barramento e do reservatório. A empresa destacou que essas exigências originais resultariam, certamente, na drástica elevação dos custos e dos prazos de execução da obra (peça 31, p. 3).

65. Nesse cenário, visando à aprovação pelo órgão licenciador, as medidas mitigadoras englobaram o afastamento da ferrovia em relação à barragem de Ceraíma — ampliando a distância de aproximadamente 200 para cerca de 2.000 metros — e a adoção do pré-fissuramento. Esta técnica consiste na ruptura prévia do maciço rochoso, gerando descontinuidade na propagação das ondas de energia. Tal metodologia, aliada à escavação diferenciada, foi considerada a solução de maior eficácia quando comparada à alternativa de desmonte a frio sugerida pelo Ibama (peça 31, p. 3)

66. A Infra S.A. destaca ainda que está previsto o acompanhamento vibracional, com instrumentação sismográfica para aferir as vibrações, inclusive com o posicionamento de equipamentos em pontos próximos do barramento (ou onde a Codevasf indicar). Tal monitoramento poderá ser utilizado para adequação do plano de fogo no âmbito do projeto executivo, assegurando a proteção integral da barragem (peça 31, p. 3).

67. A Infra S.A., em relação às divergências 1 e 2, manifestou pela pertinência dos questionamentos da equipe de auditoria do TCU, os impactos dessas alterações no orçamento podem ser verificados na Tabela 1, mais adiante.

68. Em relação à divergência 3, entendeu-se que os apontamentos foram justificados.

III.1.2.1.1. Atualização das composições de escavação, carga e transportes de material de 3ª categoria pela Infra S.A.

69. Ainda no que tange ao serviço de escavação de materiais de 3ª categoria, foi estabelecido diálogo da equipe de auditoria com integrantes da Infra S.A., posteriormente formalizado por meio de Ofício de Requisição 108/2025- AudPortoferrovia, de 30/10/2025 (peça 16), sobre a seguinte questão ‘d’ daquele ofício:

d) dada a previsão do uso da pá carregadeira e do trator de esteiras em carga de material de 3ª categoria, esclarecer se foi avaliado comparativamente o emprego apenas da escavadeira hidráulica em substituição a ambos os equipamentos (pá carregadeira e trator de esteiras);
(peça 16).

70. Tal consulta se justificou pela prática atual de emprego de um só equipamento. As escavadeiras hidráulicas — utilizadas para escavação e carga de material de 1ª categoria, demolições e cargas de 2ª e 3ª categorias — têm se destacado por sua maior presença em obras de grande porte, devido à sua versatilidade, agilidade, produtividade e custo inferior em comparação com o conjunto pá carregadeira e trator de esteiras.

71. Embora o Sicro não apresente composições específicas para carga de material de 3ª categoria com esse equipamento, evidencia-se que, no próprio Lote 5F da FIOL, o relatório produzido pela Supervisora Systra, Diefra, demonstra a viabilidade do uso recorrente dessa metodologia (Evidência 10, p. 405-406).

72. Em resposta ao questionamento, a Infra S.A. avaliou comparativamente o emprego apenas da escavadeira hidráulica em substituição a ambos os equipamentos (pá carregadeira e trator de esteiras) (peça 35, p. 2). A estatal realizou um estudo (SEI 10478839) com a patrulha composta por escavadeira hidráulica e caminhões basculantes, que se mostrou mais econômico do que fora considerado anteriormente por similaridade com o Sicro e implementou nos orçamentos referenciais republicado (peça 35, p. 2).

73. Os novos valores corrigidos com data-base do mês 7/2025 são os seguintes:

Tabela 1: Redução de preços por alteração de metodologia executiva em 3ª categoria (diferenciado)

Códigos composição	Preço unitário/m3 data-base 7/2025 (carreg.+ esteira)	Preço unitário/ m3 data-base 7/2025 (escavadeira)	Diferença de preços unitários	Quant. (m³)	Total (c/BDI)
Código CB1010	R$ 79,09	R$ 54,49	R$ 24,60	49.016,66	R$ 1.205.809,83
Código CB1011	R$ 91,64	R$ 68,34	R$ 23,30	466.212,28	R$ 10.862.746,12
Código CB1006	R$ 80,27	R$ 58,60	R$ 21,67	150.528,36	R$ 3.261.949,56
Soma Total					R$ 15.330.505,51

Evidências, 25 a 28

74. Considerando o somatório dos itens das composições prevendo-se a Pá Carregadeira e Trator de Esteiras (EB1010, EB1011 e EB1006), cuja soma era de R$ 58.683.332,41 (Evidências, 23 e 24), a redução do orçamento foi de R$ 15.330.505,51, conforme cálculos do Tabela 1 acima.

Conclusão para o item III.1.2.1 - Serviços de escavações em material de 3ª categoria (diferenciados)

75. Com as medidas de atuação prévia do Tribunal, a economia aos cofres públicas somente com os itens de escavações de rocha em 3ª categoria no modo diferenciado, o benefício estimado foi na ordem de R$ 15.330.505,51 (data-base 7/2025).

III.1.2.2. Aplicação de Cimento em Sacas x Cimento Granel

76. Por meio do item ‘b’ do Ofício de Requisição 108/2025 - AudPortoFerrovia (peça 16), a equipe de auditoria questionou a Infra S.A. pelo uso de cimento em sacas em vez de a granel no orçamento do edital, dada a previsão de usinas de concreto.

77. A Infra S.A. respondeu que houve estudo comparativo com o emprego de cimento ensacado (empregando a central de 30 m³/h) e cimento a granel (central de 40m³/h) e que, a partir do estudo de economicidade fornecido (SEI 10478839), verificou que a opção de produzir os concretos na

central de 30 m³/h é mais vantajosa (peça 35, p. 2).

78. Para verificar a economicidade da decisão, a equipe de auditoria elaborou um comparativo considerando o consumo total estimado para a obra de 27.445.214,03 kg de cimento.

79. A tabela abaixo demonstra os custos adotados pela Infra S.A. Em relação aos referenciais do SICRO (data-base: 07/2025), evidenciando um custo maior para a solução com tipo de fornecimento ensacado. Assim, sem considerar o transporte, observou-se que o custo de cimento ensacado praticado pela Infra S.A. está em um patamar intermediário, superior ao granel e inferior ao ensacado do Sicro-BA (data-base: 7/2025).

Tabela 2 - Comparativo de custos de fornecimento de cimento (Consumo: 27.445.214,03 kg)

Cenário / Fonte	Tipo de Fornecimento	Custo Unitário (R$/kg)	Custo Total (R$)	Diferença em relação à Infra S.A. (R$)
Infra S.A. (Adotado)	Ensacado	R$ 0,6927	R$ 19.011.299,75	—
SICRO (Referência 1)	Granel	R$ 0,5800	R$ 15.918.224,13	- R$ 3.093.075,62 (Menor custo)
SICRO (Referência 2)	Ensacado	R$ 0,7154	R$ 19.634.306,11	+ R$ 623.006,37 (Maior custo)

Conclusão para o item III.1.2.2

80. Considerando as condições editalícias atuais com previsão de emprego do insumo cimento ensacado em vez de cimento a granel, é possível afirmar que a mudança da metodologia de orçamentação para o cimento poderia resultar em uma diminuição de custos, pois a diferença entre o cimento a granel e o ensacado seria de R$ 3.093.075,62, desconsiderando-se os custos de frete.

81. Entretanto, tendo em vista o valor do cimento ensacado adotado pela Infra S.A., que está R$ 623.006,37 menor em relação ao ensacado do Sicro (data-base: 7/2025), verifica-se que essa alteração resultaria em um baixo impacto em relação ao orçamento geral da obra, pois poderia no máximo atingir 0,6% do orçamento caso fosse integralmente comparado com o custo do cimento a granel.

82. Como se vê **os valores em discussão são pouco representativos no caso concreto**. Considerando que o **edital se encontra publicado, não parece razoável determinar a correção nesta oportunidade**. Por outro lado, dado o potencial de redução de custos que a adoção de cimento a granel pode proporcionar à Infra S.A. Em outros certames, conclui-se por dar ciência desta ocorrência à empresa.

83. Destarte os resultados das comparações de custos envolverem valores relativamente baixos para o presente caso, dado o potencial de redução de custos que a adoção do cimento a granel pode ocasionar em outros certames, e tendo em vista o disposto no § 2º do art. 31, da Lei 13.303/2016, conclui-se por dar ciência à Infra S.A. que, em futuras licitações de obras que envolvam o consumo de cimento, adote preferencialmente o cimento a granel ao ensacado, tendo em vista terem custos menores, conforme tabela Sicro.

III.2. Anteprojeto deficiente

III.2.1. Tipificação

84. Falhas/Impropriedades.

III.2.2. Situação encontrada

85. O anteprojeto do Edital 13/2025 possui deficiências relacionadas ao fornecimento de elementos de contorno. O documento indicou areal localizado próximo às obras, contudo não forneceu estudos que comprovassem a adequação para utilização.

86. A Lei 13.303/2016 estabelece que o anteprojeto da contratação deve conter **todos os elementos de contorno** necessários e fundamentais para a elaboração do projeto básico. Além disso, estabelece

elementos mínimos que deve conter.

Art. 42. Na licitação e na contratação de obras e serviços por empresas públicas e sociedades de economia mista, serão observadas as seguintes definições:

VII - **anteprojeto de engenharia**: peça técnica com **todos os elementos de contornos necessários e fundamentais** à elaboração do projeto básico, **devendo conter minimamente** os seguintes elementos:

a) demonstração e justificativa do programa de necessidades, visão global dos investimentos e definições relacionadas ao nível de serviço desejado;

b) condições de solidez, segurança e durabilidade e prazo de entrega;

c) estética do projeto arquitetônico;

d) parâmetros de adequação ao interesse público, à economia na utilização, à facilidade na execução, aos impactos ambientais e à acessibilidade;

e) concepção da obra ou do serviço de engenharia;

f) projetos anteriores ou estudos preliminares que embasaram a concepção adotada;

g) levantamento topográfico e cadastral;

h) **pareceres de sondagem**;

i) memorial descritivo dos elementos da edificação, dos componentes construtivos e dos materiais de construção, de forma a estabelecer padrões mínimos para a contratação;

87. Além disso, a norma Pro-00002 - Estudos geotecnológicos - Especificação de projeto (Evidência 4) estabelece estudos que devem ser realizados nas fontes de materiais (areais e pedreiras) na fase de anteprojeto.

5.4.4.3 Materiais pétreos para lastro, agregado, filtros e colchões drenantes

Uma primeira indicação e definição de pedreiras potenciais deve decorrer do reconhecimento geológico e da descrição da litologia, da estimativa da cubagem de volumes (áreas e espessuras) da formação e da apreciação de primeiro grau de aproximação dos fatores condicionantes da exploração. A escolha da jazida de material pétreo para lastro deve atender à ABNT NBR 5564.

Para o caso de material pétreo para agregados de concreto, deve ser realizado o que prescreve a ABNT NBR 7211. Também deve ser realizada análise petrográfica para verificação da potencialidade reativa de agregados em presença de álcalis do concreto (ABNT NBR 15577-3), em no mínimo seis amostras por tipo litológico de ocorrência pétrea.

O estudo de jazida de material pétreo, exclusivamente, para uso em drenagem e enrocamentos deve atender às condições e caracterizações descritas a seguir:

a) Sempre que possível, estar dentro do lote de projeto;

b) Determinar a espessura e qualidade do expurgo (classificação tátil visual e indicações de

consistência) para previsão dos equipamentos e processos construtivos de sua remoção;

c) Verificar o nível do lençol freático;

d) Determinar a espessura e a qualidade do depósito; e

e) Apresentar características físicas e mecânicas adequadas para estas utilizações, como serem materiais de origem ígnea ou metamórfica, limpos, livres de alteração, de fissuramento, de xistosidade expressiva, ou de qualquer característica litológica que altere a sua resistência ou durabilidade.

5.4.4.4 Materiais arenosos para agregado, filtro e colchão drenante

No caso de materiais arenosos**, devem ser lançadas sobre a jazida, malhas básicas**

quadrangulares, estimadas com 160 m de lado, no máximo. Para efeito de cubagem, devem ser feitas sondagens nos vértices destas malhas e coletadas amostras do depósito de metro em metro.

As sondagens devem ser amarradas entre si e determinada a distância da jazida à ferrovia, a fim de se ter ideia das dimensões da ocorrência e das distâncias de transporte envolvidas.

As amostras coletadas dos vértices das malhas básicas devem ser misturadas, formando a amostra representativa do depósito, para a qual estão previstos os seguintes ensaios:

a) Análise granulométrica (ABNT NBR 17054);

b) Teor de argila em torrões (ABNT NBR 7218);

c) Equivalente de areia (ABNT NBR 12052);

d) Teor de material pulverulento (ABNT NBR 16973); e

e) Teor de matéria orgânica (ABNT NBR NM 49).

No caso de depósitos granulometricamente heterogêneos, como exemplo nas pilhas coletadas de areais de dragagem de leitos de rios, devem ser coletadas amostras representativas de cada área característica.

(Evidência 4, p. 25)

88. Ademais, conforme o *caput* do artigo 31 da Lei 13.303/2016, as licitações realizadas por empresas públicas devem assegurar a seleção da proposta mais vantajosa e observar os princípios da igualdade, competitividade e julgamento objetivo, dentre outros:

Art. 31. As licitações realizadas e os contratos celebrados por empresas públicas e sociedades de economia mista destinam-se a assegurar a **seleção da proposta mais vantajosa**, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto, e a evitar operações em que se caracterize sobrepreço ou superfaturamento, devendo observar os princípios da impessoalidade, da moralidade, da **igualdade**, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, do desenvolvimento nacional sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório, da obtenção de **competitividade** e do **julgamento objetivo**.

(Lei 13.303/2016, art. 31)

89. Contudo, no anteprojeto do Edital 13/2025, a Infra S.A. forneceu de maneira incompleta os elementos de contorno que tratam de areais e pedreiras indicados como fontes de matérias para o empreendimento. Isso está evidenciado nos relatórios de projeto dos lotes 5FC1 e 5FC2.

90. No documento Relatório de projeto - 5FC1, a Infra S.A. destaca que não é possível atestar com precisão a viabilidade de uso dos materiais da pedreira e dos areais indicados, nem estimar os volumes a serem extraídos (Evidência 6, p. 74-75).

O estudo também analisou potenciais novas fontes de areia e pedreiras, destacando as avaliações laboratoriais necessárias para validação técnica desses materiais. No entanto, sem uma investigação geotécnica detalhada, **não é possível atestar com precisão a viabilidade desses materiais, nem estimar os volumes a serem extraídos**.

Embora tenham sido identificadas áreas de alto potencial**, a utilização efetiva desses materiais dependerá da execução de planos de sondagens e ensaios específicos, que permitirão uma análise mais aprofundada da qualidade, resistência e adequação técnica dos materiais às exigências do projeto**. Dessa forma, **recomenda-se que as próximas fases do estudo contemplem investigações geotécnicas, garantindo maior segurança na definição das fontes de suprimento para a infraestrutura ferroviária**.
(Relatório de projeto - 5FC1, Evidência 6, p. 74-75).

91. No documento Relatório de projeto - 5FC2, capítulo '6.2 Sondagens e Ensaios do Projeto Executivo Atual', a estatal reforça a necessidade de que sejam realizadas investigações específicas na nova pedreira e nos areais indicados (Evidência 5, p. 27).

Nesse contexto, as condições geotécnicas e geológicas da faixa de implantação podem ser consideradas plenamente conhecidas, não sendo necessária a realização de novos estudos geotécnicos complementares para os trechos de terraplenagem remanescente. Ressalva-se, contudo, a **necessidade de investigações específicas nas áreas referentes à nova pedreira e aos areais indicados para o empreendimento, cuja caracterização ainda é indispensável**.
(Relatório de projeto - 5FC2, Evidência 5, p. 27)

92. A Infra S.A. indicou a pedreira (Pedreira-01) com base em imagens de satélite, no requerimento de lavra registrado junto à Agência Nacional de Mineração (ANM) e na descrição petrográfica das obras, mas sem disponibilizar estudos e ensaios que sustentem a indicação, remetendo à futura contratada a realização de ensaios laboratoriais para validar a viabilidade técnica da pedreira.

6.3.3.1 Localização da possível pedreira
Durante o levantamento geológico regional, foi identificada uma ocorrência potencial de material pétreo, apta a fornecer insumos para diversas aplicações na infraestrutura ferroviária, especialmente lastro ferroviário. Esta ocorrência está localizada a aproximadamente 12,81 km do km 928+460 do eixo da Fiol (Lote 5F), com acesso viário composto por trecho pavimentado e não pavimentado, conforme ilustra a imagem abaixo.

A Pedreira-01, atualmente em fase de pesquisa, destaca-se pela litologia Sienito/Granito, que pode atender às necessidades do projeto. **Sua seleção baseou-se em imagens de satélite, no requerimento de lavra registrado junto à Agência Nacional de Mineração (ANM) e na descrição petrográfica da rocha. No entanto, será necessária a realização de ensaios laboratoriais para validar sua viabilidade técnica e atender às exigências normativas**.

A execução dos ensaios laboratoriais também deverá seguir, obrigatoriamente, as diretrizes estabelecidas na norma PRO-00002 - Estudos Geotecnológicos. Esta possível pedreira encontra-se na coordenada UTM 23L 746925 E; 8431235 S.

A sua viabilidade será avaliada com base na distância de transporte, qualidade do material e adequação às especificações do projeto.

Destaca-se que, além do atendimento aos normativos da INFRA S.A., a escolha da jazida de material pétreo para lastro deve estar em conformidade com os requisitos estabelecidos pela ABNT NBR 5564.

(Relatório de projeto - 5FC2, Evidência 5, p. 32, destaque nosso)

93. Situação semelhante ocorreu em relação às fontes de areia. A estatal indicou dois areais (Areal-01 e Areal-02) e forneceu informações e resultados de ensaios e sondagens antigos, realizados em 2013 (Evidência 7, p. 11 e 15-17), na elaboração do projeto do contrato anterior (Contrato 6/2014).

O areal em questão já havia sido identificado na fase de projeto anterior, recebendo a denominação de AR-01 - Areal Rio das Rãs. Suas características técnicas, o croqui de localização e os resultados dos ensaios laboratoriais foram devidamente apresentados na ocasião. Essas informações servem como base para a reavaliação de sua viabilidade no presente projeto, **devendo ser complementadas por novas investigações conforme os critérios técnicos vigentes**.

O ponto de acesso ao eixo ferroviário foi identificado nas proximidades do km 928+500, com uma distância aproximada de 40 km até os areais. Essa proximidade e facilidade de acesso reforçam a viabilidade logística do aproveitamento desse depósito natural como fonte de material para o empreendimento, **desde que confirmada sua qualidade técnica e regularidade ambiental na fase de projeto executivo**.

As características do material e a proximidade ao eixo ferroviário indicam a viabilidade técnica e logística dessas ocorrências para utilização no empreendimento. No entanto, **será necessária a**

realização de uma nova avaliação em campo, incluindo visitas técnicas e análises complementares, a fim de confirmar a adequação geotécnica e operacional desses depósitos de areia.

Caso se confirme o potencial de aproveitamento, **os areais identificados deverão ser submetidos a novos ensaios laboratoriais para validação de suas propriedades físicas e mecânicas, de acordo com as normas técnicas exigidas para uso em obras ferroviárias**.

(…)

Os areais identificados encontram-se com autorizações de pesquisa mineral concedidas à empresa Pavotec Pavimentação e Terraplenagem LTDA., conforme registros da Agência Nacional de Mineração (ANM). Essas ocorrências apresentam capacidade logística favorável, devido à proximidade com o traçado ferroviário do Lote 5FC, o que contribui para a redução de custos de transporte e para a viabilidade operacional do empreendimento.

Segundo os registros da ANM, trata-se de jazidas regularmente cadastradas, com finalidade de atendimento às demandas da construção civil, o que reforça sua adequação legal e técnica para utilização em obras de infraestrutura.

A seguir, são apresentados os ensaios de caracterização física e mecânica realizados sobre o material arenoso durante a fase anterior do projeto. Esses resultados servirão de base para comparação com ensaios atualizados, a serem executados na fase de projeto executivo, **para confirmar a qualidade e compatibilidade do material com as especificações técnicas da ferrovia**.

Apesar do potencial identificado, **é indispensável a realização de ensaios específicos nas próximas fases do projeto para validar as propriedades técnicas do material**. Esses testes deverão ser conduzidos de acordo com os procedimentos e normativos da Infra S.A. e da ABNT, garantindo que o material atenda aos requisitos técnicos e normativos do projeto ferroviário.

(Relatório de projeto - 5FC2, Evidência 5, p. 34-37, destaque nosso)

A seguir, são apresentados os ensaios de caracterização física e mecânica realizados sobre o material arenoso durante a fase anterior do projeto (**Anexo 1 do relatório Anexo-1_80-RL-0700G-00-1100-Rev-6**), conforme demonstrado nas Tabelas 11 a 13. Esses resultados servirão de base para comparação com ensaios atualizados, a serem executados na fase de Projeto Básico, para confirmar a qualidade e compatibilidade do material com as especificações técnicas da ferrovia.

(Relatório de projeto - 5FC1, Evidência 6, p. 69, destaque nosso)

94. A equipe de fiscalização questionou à Infra S.A. se os estudos das fontes de materiais (areais e pedreiras) foram realizados de acordo com a norma Infra S.A. Pro-00002 - Estudos geotecnológicos - Especificação de projeto (peça 13).

95. A estatal informou que o anteprojeto atende a referida norma, pois, segundo a norma, o anteprojeto deve possuir os mesmos itens e conteúdo dos estudos geotécnicos do projeto básico, porém com menor nível de detalhamento. De acordo com a empresa, nessa etapa, os levantamentos e ensaios devem ser executados em quantitativos reduzidos (mínimo de 20% do total previsto para o projeto básico), desde que o plano de investigação seja submetido e aprovado pela Infra S.A., garantindo número e distribuição adequados conforme as características geológicas e geotécnicas locais (peça 19, p. 1).

96. A equipe também solicitou justificativa para o fornecimento da condição de contorno (ambiental) AR-01 - Areal Rio das Rãs no anteprojeto com base em estudos incompletos e desatualizados. Em resposta, a Infra S.A. apresentou um quadro resumo dos resultados dos estudos citados acima, com data de 2013, e reforçou que a campanha executada, ainda que preliminar, foi suficiente para indicar o potencial do areal e subsidiar sua consideração como fonte de areia nesta etapa e que a indicação do areal no anteprojeto é preliminar e compatível com o grau de detalhamento e maturidade esperados para essa fase do projeto (anteprojeto) (peça 19, p. 2). Complementou ainda que iria

reavaliar a indicação das fontes de areais, mediante os comentários da Corte de Contas (peça 19, p. 2).

97. Contudo, a afirmação de que o anteprojeto atende à norma Pro-00002 não deve ser aceita. Em relação à Pedreira-01, não constam na documentação do edital nem foram apresentados estudos ou pareceres de sondagens que sustentem a indicação. Em relação aos areais, não foram apresentadas evidências de que os estudos dos areais estão integralmente de acordo com o normativo, dado que os presentes no edital, citados pela Infra S.A. Em sua resposta, são antigos, realizados há mais de dez anos e não têm garantia de que estão de acordo com o normativo vigente atualmente, publicado em 2023 (Evidência 4).

98. A ausência de pareceres de sondagem da Pedreira-01, assim como a incompletude e a desatualização dos estudos dos areais (Areal-01 e Areal-02) configuram descumprimento direto da alínea 'h', do inciso VII, da Lei 13.303/2016, do enunciado do mesmo inciso, por se uma falha no fornecimento dos elementos de contorno (ambientais), assim como dos itens 5.4.4.3 e 5.4.4.4 da norma Pro-00002.

99. Esse descumprimento representa também afronta aos princípios da igualdade, da competitividade e do julgamento objetivo do art. 31°, *caput*, da Lei 13.303/2016, assim como de jurisprudência do Tribunal.

100. Estabelecer que tanto os estudos (elementos de contorno e ambientais) quanto os projetos (soluções técnicas) sejam objeto da mesma contratação integrada é uma abordagem que limita a comparação das propostas por parte da Infra S.A., uma vez que as licitantes não terão disponíveis parâmetros uniformes para a formulação de suas ofertas. A ausência de indicação de fontes de materiais consistentes, fundamentada em sondagens e estudos baseados e prescritos no normativos da estatal implica em assimetria de informações entre as licitantes, que poderão chegar a soluções fundamentalmente diferentes a depender de seus próprios estudos sobre a qualidade do material e as distancias de transporte. Isso dificulta tanto a seleção da proposta mais vantajosa na licitação quanto a análise dos projetos executivos durante a execução contratual.

101. No mesmo sentido, conforme o voto do Acórdão 2.429/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, destaca-se a necessidade de que as condições de contorno estejam detalhadamente disponíveis no edital como condição para a comparação entre propostas e requisito para a isonomia do certame, necessidade presente em maior grau no caso de contratações integradas:

25. As 'condições de contorno' não dizem respeito, propriamente, à intelectualidade ou à expertise dos projetistas, pois se trata de circunstâncias pré-existentes. São levantamentos de entrada necessários e anteriores ao 'uso da inteligência' pelos elaboradores do projeto. Tais elementos, portanto, **devem estar detalhadamente disponíveis no edital**, como condição para a comparação entre as propostas e como requisito para a isonomia do certame. **Nas contratações integradas, a administração provê as condições de contorno**; as contratadas, a partir disso, definem a solução.

26. Essa **necessidade** de prover **'boas' condições de contorno** já foi observada no voto do Min. Vital do Rêgo, relator do Acórdão 1.415/2024-Plenário:

'**Na contratação integrada, o anteprojeto de engenharia assume papel central**, servindo de referência tanto para a Administração, que **por meio dele demonstra as condições de contorno mínimas esperadas do empreendimento**, quanto para os licitantes, por servir de referência para as propostas' (grifou-se).

(Voto do Acórdão 2.429/2024-TCU-Plenário, destaque nosso).

102. Como consequência do achado, além dos problemas já citados em relação à fase de licitação (comparabilidade de propostas, competitividade e julgamento objetivo), eleva-se o risco de aumento dos custos com transporte dos insumos e de pleitos por aditivos contratuais. A falha em definir os elementos de contorno adequadamente abre margem para futuros pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro, caso as fontes indicadas se mostrem inadequadas ou inexequíveis.

103. Esse risco é agravado pela própria matriz de riscos da contratação. O item 17 do documento prevê que o risco de as jazidas do anteprojeto não atenderem aos critérios geotécnicos ou de volume será de responsabilidade da contratada apenas se houver acréscimo de até 10% do DMT médio previsto no orçamento (Evidência 2, p. 17). Isso significa que a contratada assumirá riscos apenas de pequenas variações de DMT, restando para a Infra S.A. a responsabilidade pelos maiores impactos financeiros relacionados às jazidas.

104. Essa configuração somada à indicação de jazidas sem a devida fundamentação e ao repasse à futura contratada da elaboração dos estudos de prospecção eleva os riscos (ou cria um incentivo) de que a contratada pleiteie a utilização de fontes mais distantes e, consequentemente, solicite reequilíbrio do contrato por meio de aditivo, repassando custos à Infra S.A.

105. Ademais, outra consequência evidente são possíveis atrasos no cronograma. A eventual constatação da inviabilidade das jazidas indicadas durante a fase de execução contratual exigirá tempo para a prospecção, sondagem, ensaios, licenciamento de novas fontes e para o trâmite dos respectivos aditivos, impactando diretamente o cronograma da obra.

106. Apesar do exposto, na presente contratação, os valores previstos para o consumo e transporte de insumos provenientes de areais e pedreiras, como brita, rachão e areia, representam baixa materialidade (aproximadamente R$ 8,5 milhões - 1,67%) em relação ao valor total da contratação. Assim, isoladamente, **os problemas aqui identificados não justificam a adoção de medidas por parte do TCU que possam impactar no andamento do certame**. Contudo, em outras obras ferroviárias é comum que os custos com materiais pétreos sejam elevados, o que requer manifestação do Tribunal no sentido de cientificar a ocorrência da falha e induzir a prevenção de situações futuras análogas.

107. Assim, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, será proposto dar ciência à Infra S.A. De que a inclusão da indicação de fontes de materiais sem a apresentação dos estudos técnicos completos e atualizados que comprovem sua viabilidade (volume, qualidade e distância), afronta o disposto no art. 42, inciso VII, caput e alínea 'h', da Lei 13.303/2016, bem como os itens 5.4.4.3 e 5.4.4.4 da norma interna Pro-00002 - Estudos geotecnológicos - Especificação de projeto, assim como os princípios da igualdade, da competitividade e do julgamento objetivo, constantes no art. 31 da mesma lei.

IV. Conclusão

108. A presente auditoria teve por objetivo fiscalizar o Edital 13/2025 da Infra S.A., cujo objeto é a contratação para elaboração dos projetos básico e executivo de engenharia, bem como para a execução dos serviços remanescentes necessários à conclusão das obras de engenharia do Lote Único (5FC) da Fiol, no estado da Bahia, com extensão de 35,75 km.

109. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

109.1. Questão 1: A contratação está de acordo com a legislação e com a jurisprudência do TCU?

109.2. Questão 2: A matriz de riscos e as cláusulas contratuais abordam adequadamente os riscos da contratação?

109.3. Questão 3. Os serviços técnicos, objeto da contratação, estão objetivamente definidos, possuem orçamento devidamente detalhado, permitindo a avaliação e valoração do produto final a ser entregue?

110. Em relação à questão 1, relativa à contratação integrada, avaliou-se o objeto, critérios objetivos de julgamento e planejamento adequado, além de conformidade com a jurisprudência do TCU. Destaca nessa indagação os princípios como eficiência e economicidade, assim como, mecanismos de fiscalização, cláusulas contratuais, estudos preliminares para mitigar riscos e assegurar a qualidade na execução do contrato.

111. A Lei 13.303/2016 estabelece critérios mínimos para as condições de contorno, como a exigência de pareceres e sondagens. Além disso, a norma Pro-00002 - Estudos Geotecnológicos -

Especificação de Projeto determina a realização de estudos nas fontes de materiais, como areais e pedreiras, durante a fase de anteprojeto.

112. As informações iniciais foram obtidas por meio de visita à obra, sendo coletadas informações da localização das fontes de insumos extraídas (areia e brita), além das principais obras de escavações, Obras de Arte Especiais e os prováveis riscos associados à execução das obras. Posteriormente foram encaminhados via sistema Conecta do TCU os ofícios de requisições, suas respostas foram examinadas analiticamente em todos os termos previstos no edital de licitação e em seus anexos.

113. Esclarecimentos adicionais foram realizados por videoconferência na plataforma Teams e as trocas de mensagens foram por e-mail, abrangendo todos os procedimentos previstos na matriz de planejamento.

114. Em síntese, a resposta da questão 1 originou a formulação do **achado 'Anteprojeto deficiente'**, considerando-se a oportunidade da Infra S.A. adequar futuros editais de licitação de contratação de trechos ferroviários, tendo em vista que a pequena representatividade da impropriedade em relação ao orçamento global da obra neste caso concreto não justifica a interrupção do certame.

115. Na questão 2, com a constatação da deficiência das condições de contorno, a abordagem verificou riscos para a administração de aumento dos custos com transporte dos insumos e de pleitos por aditivos contratuais, considerando que a falha em definir os elementos de contorno adequadamente abre margem para futuros pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro, caso as fontes indicadas se mostrem inadequadas ou inexequíveis. Portanto, da indagação realizada nesta questão 2, associada à questão 1, originou-se o achado 'Anteprojeto deficiente'

116. No que se refere à questão 3, abordou-se no achado relativo às inconsistências no orçamento, a exemplo das escavações em material de 3ª categoria de modo diferenciado, em que as composições de preços foram ajustadas para as particularidades na região chamada Mina Bolívia (Brejinho das Ametistas) e no entorno da represa Ceraíma, nas quais as detonações de rochas devem ser realizadas de modo cuidadoso, sem oferecer riscos a eventuais danos superficiais e subterrâneos na mina, bem como evitar danos ao barramento da represa.

117. Os resultados dos procedimentos referentes às questões de auditoria foram consolidados nos seguintes achados: **inconsistências no orçamento e anteprojeto deficiente:**

i) <u>inconsistências no orçamento</u>

118. Nos exames analíticos das composições de preços unitários relativas às <u>escavações de materiais de 3ª categoria diferenciados</u>, identificaram-se inconsistências na transcrição de dados do laudo técnico de perfuração, carregamento e detonação de rochas. As respectivas planilhas apresentaram divergências, suscitando a necessidade de questionamento à Infra S.A. (peça 15, p.1). A estatal atendeu prontamente à solicitação, comprometendo-se a revisar os cálculos e incorporar as correções no edital republicado.

119. Adicionalmente, questionou-se a viabilidade técnica de utilizar Escavadeira Hidráulica em substituição à Pá Carregadeira e ao Trator de Esteiras na patrulha de escavação. A Infra S.A. incorporou as alterações. Diante dessas atuações, estima-se que o benefício potencial total decorrente da auditoria — englobando os ajustes nas composições CB1006, CB1010 e CB1011, alcançou o montante de **R$ 15.330.505,51** (data base: 7/2025).

120. Quanto à <u>Aplicação de Cimento em Sacas x Cimento Granel</u>, se verificou que do ponto de vista metodológico a empresa deveria avaliar as duas formas de aquisição do insumo. No caso concreto, a análise de custos dos insumos, baseada na tabela Sicro-BA de janeiro/2025, identificou que a diferença para o menor valor (granel) no consumo geral da obra representaria uma redução de R$ 3.093.075,62 (data-base: 7/2025). Entretanto, ressalta-se que esse valor é considerado baixo, pois o máximo impacto em relação ao referencial seria de 0,6% do valor global, haja vista que no custo do cimento ensacado do Sicro não está incorporado o valor de transporte.

121. Assim, dado o baixo impacto no presente certame, entende-se pertinente dar ciência à Infra S.A. De que, em futuras licitações de obras que envolvam o consumo de cimento, a adoção preferencial do cimento ensacado em detrimento do cimento a granel pode infringir o disposto no § 2º do art. 31 da Lei 13.303/2016, que estabelece a necessidade de buscar a eficiência econômica nas contratações públicas.

ii) <u>anteprojeto deficiente</u>

122. Nos termos do Edital de Licitação 13/2025 e seus anexos, constatou-se deficiências relacionadas ao fornecimento de elementos de contorno. O documento indicou areal localizado próximo às obras, contudo não forneceu estudos que comprovassem a adequação para utilização.

123. A Lei 13.303/2016 estabelece que o anteprojeto da contratação deve conter todos os elementos de contorno necessários e fundamentais para a elaboração do projeto básico. São elementos de contorno, minimamente necessários nos casos da areia e da brita, os pareceres de sondagens e dos estudos geológicos, conforme norma Pro-00002 - Estudos Geotecnológicos (materiais pétreos para lastro, agregado, filtros e colchões drenantes) (Evidência 4).

124. Apesar do exposto, na presente contratação de obras remanescentes, os valores previstos para o consumo e transporte de insumos provenientes de areais e pedreiras, como brita, rachão e areia, representam baixa materialidade (1,67% ou aproximadamente R$ 8,5 milhões) em relação ao valor total da contratação. Assim, isoladamente, os problemas aqui identificados não justificam a adoção de medidas por parte do TCU que possam impactar no andamento do certame.

125. Contudo, em outras obras ferroviárias é comum que os custos com materiais pétreos sejam elevados, o que requer manifestação do Tribunal no sentido de cientificar a ocorrência da falha e induzir a prevenção de situações futuras análogas.

126. Não havendo solução imediata no edital em exame relativa às pendências apontadas, será proposto dar ciência à Infra S.A. De que a inclusão da indicação de fontes de materiais sem a apresentação dos estudos técnicos completos e atualizados que comprovem sua viabilidade (volume, qualidade e distância), afronta o disposto no art. 42, inciso VII, caput e alínea 'h', da Lei 13.303/2016, bem como os itens 5.4.4.3 e 5.4.4.4 da norma interna Pro-00002 - Estudos geotecnológicos - Especificação de projeto, assim como os princípios da igualdade, da competitividade e do julgamento objetivo, constantes no art. 31 da mesma lei.

V. Proposta de encaminhamento

127. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo, com fundamento no inciso II, do artigo 2°, da Resolução TCU 315/2020, **dar ciência** à Infra S.A. do seguinte:

127.1.1. Em futuras licitações de obras que envolvam o consumo de cimento, a adoção preferencial do cimento ensacado em detrimento do cimento a granel pode infringir o disposto no § 2º do art. 31 da Lei 13.303/2016 (Achado III.1);

127.1.2. a inclusão, nos anteprojetos que embasarem editais de licitação de obras ferroviárias, da indicação de fontes de materiais sem a apresentação dos estudos técnicos completos e atualizados que comprovem sua viabilidade (volume, qualidade e distância), afronta o disposto no art. 42, inciso VII, caput e alínea 'h', da Lei 13.303/2016, bem como os itens 5.4.4.3 e 5.4.4.4 da norma interna Pro-00002 - Estudos geotecnológicos - Especificação de projeto, assim como os princípios da igualdade, da competitividade e do julgamento objetivo, constantes no art. 31 da mesma lei (Achado III.2).
[Apêndices omitidos]”

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de auditoria de conformidade realizada no âmbito do Fiscobras 2026, na Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (Infra S.A.), tendo por objeto o Edital 13/2025. O certame visa à contratação integrada para a elaboração dos projetos básico e executivo de engenharia, bem como para a execução dos serviços remanescentes necessários à conclusão das obras do Lote 5FC da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (Fiol II), no Estado da Bahia, com extensão de 35,75 km.

2. O Edital 13/2025, publicado em 3/9/2025, previu orçamento referencial de R$ 507.138.235,53 (data-base: jan/2025), sendo R$ 492.204.265,90 decorrentes dos serviços, e R$ 14.933.969,63, de reserva de contingência, sob o critério de julgamento pelo menor preço. Em razão de apontamentos da equipe de fiscalização, a versão final do edital foi republicada em 13/11/2025, com valor estimado reduzido para R$ 506.572.375,12 (data-base: jul/2025), sendo R$ 490.864.704,57 advindos dos serviços, e R$ 15.707.670,55, de reserva de contingência.

3. No curso dos trabalhos, a unidade instrutora apontou as seguintes irregularidades:

a) inconsistências no orçamento: divergências de preços unitários em relação ao sistema Sicro, especialmente em serviços de escavação de material de 3ª categoria e na escolha metodológica de cimento ensacado em detrimento de cimento a granel; e

b) anteprojeto deficiente: ausência de elementos de contorno fundamentais, como sondagens e estudos técnicos atualizados que comprovem a viabilidade de fontes de materiais (areais e pedreiras) indicadas no edital.

4. Em face desses achados, a unidade instrutora propôs, em síntese:

a) dar ciência à Infra S.A. de que a adoção preferencial de cimento ensacado quando o cimento a granel se mostra mais econômico pode infringir o princípio da eficiência e o art. 31, § 2º, da Lei 13.303/2016; e

b) dar ciência à Infra S.A. de que a indicação de fontes de materiais em anteprojetos sem estudos técnicos completos e atualizados afronta o art. 42, inciso VII, da Lei 13.303/2016 e normas internas da própria estatal.

5. Cabe registrar que as inconsistências detectadas nas composições de escavação foram prontamente ajustadas pela jurisdicionada durante a execução da auditoria, resultando em uma redução inicialmente estimada pela equipe de R$ 15.330.505,51 no orçamento da licitação.

6. Feita essa necessária contextualização fática, passo a decidir.

7. Acompanho integralmente a análise empreendida pela unidade instrutora e a acolho como razões de decidir, sem prejuízo das considerações a seguir.

8. A fiscalização, realizada entre 29/9/2025 e 14/11/2025 pela Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia), objetivou avaliar a conformidade do Edital 13/2025. O certame trata de obras remanescentes do Lote 5FC da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (Fiol II), trecho de fundamental importância para o escoamento de minérios e grãos no estado da Bahia.

9. Quanto às questões de auditoria, os trabalhos focaram na legalidade da contratação integrada, na adequação da matriz de riscos e na precisão do orçamento e das definições técnicas do objeto.

10. No que concerne às inconsistências no orçamento, verificou-se que as composições de preços para escavação de material de 3ª categoria (rocha) apresentavam parâmetros de produtividade e consumo de explosivos divergentes dos estudos técnicos que fundamentaram o edital. Tais serviços são críticos, pois envolvem detonações controladas no entorno da Barragem de Ceraíma e da Mina Bolívia, onde a segurança estrutural exige rigorosa precisão metodológica.

11. Ressalto a postura colaborativa da Infra S.A., que, ao ser questionada, revisou os cálculos e adotou metodologia executiva mais eficiente, substituindo o conjunto de pá carregadeira e trator de esteiras por escavadeiras hidráulicas. Essa medida, aliada aos ajustes nos parâmetros de perfuração, gerou uma diminuição real de R$ 14.776.363,23 no edital republicado.

12. De fato, o valor total orçado para o lote foi reduzido de R$ 521.348.738,35, conforme a republicação do Edital 13/2025 por meio do Edital 85/2025, em 24/10/2025, para R$ 506.572.375,12 (Edital 13/2025, republicado pelo Edital 90/2025 em 13/11/2025), ambos com data-base de jul/2025.

13. Sobre a utilização de cimento em sacas, a unidade instrutora demonstrou que a opção pelo cimento a granel reduziria os custos em cerca de R$ 3 milhões. Embora o impacto global seja reduzido (0,6% no presente certame), entendo que a ciência à estatal possui importante caráter pedagógico e sistêmico, induzindo a administração a priorizar o fornecimento a granel em futuros certames, em observância ao princípio da economicidade e ao art. 31, § 2º, da Lei 13.303/2016.

14. No que tange ao anteprojeto deficiente, as falhas na caracterização de fontes de materiais representam risco relevante. O edital indicou areais e pedreiras sem apresentar sondagens atualizadas ou pareceres técnicos que comprovassem a viabilidade qualitativa e quantitativa dos insumos.

15. Tais informações constituem elementos de contorno indispensáveis, nos termos do art. 42, inciso VII, da Lei 13.303/2016, especialmente em regimes de contratação integrada. A ausência desses dados gera assimetria de informações entre os licitantes, comprometendo os princípios da igualdade, da competitividade e do julgamento objetivo (art. 31 da Lei 13.303/2016), além de elevar o risco de futuros pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro por alteração de distâncias de transporte.

16. Concordo com a unidade instrutora que a falha na caracterização das fontes de materiais (areais e pedreiras), embora constitua irregularidade por violação ao art. 42, inciso VII, da Lei 13.303/2016, possui baixa materialidade relativa no caso concreto, representando apenas 1,67% (cerca de R$ 8,5 milhões) do orçamento da contratação.

17. Mais do que a baixa materialidade, constato no presente cenário a nítida configuração do *periculum in mora* reverso, que desaconselha fortemente a interrupção do certame. A Ferrovia de Integração Oeste-Leste (Fiol II) consubstancia corredor logístico estratégico para o escoamento de minérios da região sul e de grãos do oeste do Estado da Bahia, com previsão de futura integração à malha da Ferrovia Norte-Sul.

18. A paralisação da licitação para a correção do anteprojeto neste momento acarretaria atrasos severos nos cronogramas do empreendimento, prejudicando o cumprimento das metas governamentais e impactando negativamente o processo de futura subconcessão do trecho à iniciativa privada. Arrastar a entrega desta ferrovia à sociedade gera prejuízos indiretos incalculáveis à economia e afeta a imagem institucional da estatal perante o mercado e os investidores.

19. Ademais, por se tratar de contratação de serviços remanescentes de obras paralisadas, o retardamento injustificado da retomada dos trabalhos eleva substancialmente o risco de degradação das infraestruturas e dos serviços de terraplenagem já executados no local, o que imporia novos e gravosos prejuízos ao erário.

20. Soma-se a esse contexto fático o estágio já exaurido do processo licitatório em tela, que, consoante consulta à ata disponível no portal de compras (www.licitacoes-e.com.br), encontra-se

homologado e adjudicado desde 30/1/2026 à Construtora A Gaspar S/A, pelo valor de R$ 467.970.011,11, com inegável obtenção de desconto frente ao orçamento base.

21. Sendo assim, no meu sentir, o risco de dano reverso à Administração e ao interesse público decorrente da suspensão do certame supera largamente os eventuais benefícios da correção imediata de elementos de contorno referentes a insumos de baixa materialidade.

22. Todavia, como proposto pela unidade instrutora, a expedição de ciência da irregularidade à Infra S.A. permanece como medida pedagógica e profilática essencial, a fim de induzir o aperfeiçoamento da governança da estatal e evitar a reincidência desta falha de planejamento em futuras obras ferroviárias nas quais o impacto financeiro dos materiais pétreos venha a ser significativamente maior.

23. Por outro lado, nos parágrafos 17 a 19 destaquei a importância da obra para a economia regional e nacional, bem como o impacto negativo que sua postergação causaria ao desenvolvimento da infraestrutura logística.

24. Como destacado pela SeinfraPortoFerrovia em seu relatório, "os subtrechos 05FC1 e 05FC2 são remanescentes dos remanescentes", e "O 5FC2 já recebeu diversas intervenções, restando os serviços remanescentes a serem executados nessa nova contratação".

25. Ademais, esse trecho da ferrovia já foi objeto de fiscalização anterior, julgada por meio do Acórdão 2.111/2022-TCU-Plenário. Naquela ocasião, o relator do processo, Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, destacou os seguintes pontos em seu Voto:

> "Para contextualizar, registro que as obras do referido lote tiveram início com a celebração do Contrato 58/2010 com o Consórcio Mendes Junior - Sanches Tripoloni - Fidens, rescindido em janeiro/2014, por acordo entre as partes, com fundamento no art. 79, inciso II, da Lei 8.666/1993. Na sequência, foi celebrado o Contrato 6/2014, objeto desta auditoria, para a construção das obras remanescentes do Lote 5F, que atualmente é executado pelo Consórcio Fiol - Lote 5F, composto pelas empresas BTEC Construções LTDA e LCM Construção e Comércio S.A."
>
> (...)
>
> "Destacou-se, contudo, ocorrências fora do escopo dos trabalhos impeditivas para o seguimento das obras. Trata-se de trechos com impedimentos em razão de reivindicação da demarcação de área quilombola e da proximidade com a barragem de Ceraíma."
>
> (...)
>
> "Nada obstante, acrescento orientação à unidade técnica para que avalie a pertinência de realizar eventual nova fiscalização no Lote 5F, de modo a acompanhar os desdobramentos das tratativas junto aos referidos órgãos e o empenho da Valec na solução dos impedimentos, com vistas a se evitar atrasos na conclusão das obras e prejuízos ao erário."

26. Ou seja, resta cristalino que as obras do trecho se arrastam há quase duas décadas. Preocupa-me que tal cenário se perpetue nos próximos anos, acumulando ainda mais prejuízos decorrentes de sua não fruição. Dessa feita, considero oportuno determinar a criação de processo apartado para que o TCU acompanhe *pari passu* a evolução do projeto e da obra correlata.

27. Por fim, registro que este processo é conexo ao TC 017.809/2025-8, que tratou da proposta de fiscalização originária.

Ante o exposto, VOTO para que o Tribunal aprove o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 18 de março de 2026.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator

ACÓRDÃO Nº 686/2026 – TCU – Plenário

1. Processo TC 018.589/2025-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Congresso Nacional (vinculador).
3.2. Responsável: Jorge Luiz Macedo Bastos (408.486.207-04)
4. Unidade Jurisdicionada: Valec Engenharia Construções e Ferrovias S/A.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria de conformidade realizada na Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (Infra S.A.), no âmbito do Fiscobras 2026, com o objetivo de fiscalizar o Edital 13/2025 para a execução de obras remanescentes do Lote 5FC da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (Fiol II);

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. dar ciência à Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (Infra S.A.), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades identificadas no Edital 13/2025:

9.1.1. a adoção preferencial de cimento ensacado em detrimento do cimento a granel em obras com consumo expressivo do insumo, sem a devida justificativa de economicidade, pode infringir o disposto no art. 31, § 2º, da Lei 13.303/2016; e

9.1.2. a indicação de fontes de materiais (jazidas e areais) em anteprojetos de licitações de obras ferroviárias sem a apresentação de estudos técnicos, sondagens e pareceres atualizados que comprovem sua viabilidade técnica e volumétrica afronta o disposto no art. 42, inciso VII, alínea "h", da Lei 13.303/2016, bem como os itens 5.4.4.3 e 5.4.4.4 da norma interna Pro-00002 da própria estatal;

9.2. determinar a autuação de processo de acompanhamento para fiscalizar as obras do Lote 5FC da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (Fiol II).

10. Ata n° 8/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 18/3/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0686-08/26-P.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Bruno Dantas (Relator), Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO



FISCOBRAS 2026



Fonte: Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas (IPAAM)

RELATÓRIO DE AUDITORIA

Contratação Integrada do Porto Manaus Moderna

TC 018.745/2025-3
Relator: Bruno Dantas

SecexInfra
AudPortoFerrovia

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO

TC n. 018.745/2025-3 **Fiscalização n.** 222/2025

Relator: Bruno Dantas

DA FISCALIZAÇÃO

Modalidade: Conformidade

Ato originário: Despacho de 26/09/2025 do Min. Bruno Dantas (TC 018.285/2025-2)

Objeto da fiscalização: Contratação Integrada do Porto Manaus Moderna

Funcional programática:

26.784.3105.13LO.0211/2026 - Construção do Porto de Manaus Moderna - no Estado do Amazonas - No Município de Manaus - AM

Tipo da Obra: Infraestrutura Portuária

Período abrangido pela fiscalização: De 28/05/2024 a 23/11/2025

DO ÓRGÃO/ENTIDADE FISCALIZADO

Órgão/entidade fiscalizado: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes

Vinculação TCU (unidade técnica): Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil

Responsável pelo órgão/entidade:

nome: FABRICIO DE OLIVEIRA GALVAO
cargo: Diretor Presidente do DNIT
período: A partir de 11/07/2023

Outros responsáveis: vide peça: “Rol de responsáveis”

Resumo

Trata-se de auditoria de conformidade, integrante do escopo do Fiscobras 2026, realizada na Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT, no período compreendido entre 06/10/2025 e 04/02/2026, em cumprimento ao Acórdão 2.304/2025-TCU-Plenário, Relator Bruno Dantas (TC 018.148/2025-5), com o objetivo de fiscalizar o Edital 215/2025 cujo objeto é a contratação de empresa para a elaboração dos projetos básico/executivo e *as built* de Engenharia e a Execução das obras e Serviços de Construção do Porto (IP4) no município de Manaus/AM.

A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas, constantes da matriz de planejamento da auditoria:

Questão 1: A previsão orçamentária para a execução da obra é adequada?

Questão 2: Existem estudos que comprovem a viabilidade técnica e econômico-financeira do empreendimento?

Questão 3: O Edital e seus anexos contemplam todos os requisitos legais necessários ao regular procedimento licitatório?

Questão 4: O orçamento da obra encontra-se devidamente detalhado (planilha de quantitativos e preços unitários) e acompanhado das composições de todos os custos unitários de seus serviços?

Questão 5: Os quantitativos definidos no orçamento da obra são condizentes com os quantitativos apresentados no projeto básico / executivo?

Questão 6: Os preços dos serviços definidos no orçamento da obra são compatíveis com os valores de mercado?

Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU. Nenhuma restrição foi imposta aos exames.

Os procedimentos de auditoria recaíram sobre o Edital 215/2025. Para responder às questões da matriz de planejamento, foram utilizadas as seguintes técnicas de auditoria: análise documental; confronto de informações e documentos; pesquisa em sistemas informatizados; comparação com a legislação, jurisprudência do TCU e doutrina; e conferência de cálculos.

Assim, com base nos procedimentos provenientes de cada questão de auditoria, foram constatadas as seguintes irregularidades:

a) Anteprojeto de engenharia baseado em dados insuficientes do estudo técnico preliminar (ETP);

b) Ausência de justificativa para os parâmetros de técnica e preço e critérios subjetivos, sobrepostos e redundantes no julgamento das propostas da concorrência;

c) Equipamentos não compatíveis com IP4;

d) BDI incompatível com o porte da obra; e

e) Dotação orçamentária insuficiente.

O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de **R$ 916.634.861,57**, referente ao valor orçado para o Edital 215/2025 (data-base: abril 2025).

Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar a potencial melhoria dos critérios adotados na seleção de propostas com base no critério técnica e preço em conformidade com o arcabouço legal e em harmonia com a jurisprudência do TCU, a potencial melhoria de instrumentos

normativos do DNIT que definem a taxa de BDI de obras e a expectativa de controle sobre as obras portuárias.

A proposta de encaminhamento deste relatório contempla ciência ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT).

Sumário

I. Apresentação 7
I.1. Importância socioeconômica 7
II. Introdução 7
II.1. Deliberação que originou o trabalho 7
II.2. Visão geral do objeto 7
II.3. Objetivo e questões de auditoria 8
II.4. Metodologia utilizada 9
II.5. Limitações inerentes à auditoria 9
II.6. Volume de recursos fiscalizados 9
II.7. Benefícios estimados da fiscalização 9
III. Achados de auditoria 10
III.1. Anteprojeto de engenharia baseado em dados insuficientes do estudo técnico preliminar (ETP) 10
III.1.1 Tipificação 10
III.1.2 Situação encontrada 10
III.1.3 Conclusão 22
III.1.4 Proposta de encaminhamento 24
III.2. Ausência de justificativa para os parâmetros de técnica e preço e critérios subjetivos, sobrepostos e redundantes no julgamento das propostas da concorrência 24
III.2.1 Tipificação 24
III.2.2 Situação encontrada 24
III.2.3 Conclusão 26
III.2.4 Proposta de encaminhamento 26
III.3. Equipamentos não compatíveis com IP4 26
III.3.1 Tipificação do Achado 26
III.3.2 Situação encontrada 26
III.3.3 Conclusão 27
III.3.4 Proposta de encaminhamento 27
III.4. BDI incompatível com o porte da obra 27
III.4.1 Tipificação do Achado 27
III.4.2 Situação encontrada 28
III.4.3 Conclusão 28
III.4.4 Proposta de encaminhamento 29
III.5. Dotação orçamentária insuficiente 29
III.5.1 Tipificação do Achado 29

III.5.2 Situação encontrada 29
III.5.3 Conclusão 30
III.5.4 Proposta de encaminhamento 30
IV. Comentários dos gestores 30
V. Conclusão 30
VI. Proposta de encaminhamento 31
APÊNDICE A - Matriz de Achados 32
APÊNDICE B - Dados da obra 51
APÊNDICE C - Achados reclassificados após a conclusão da fiscalização 53
APÊNDICE D - Despachos 54
ANEXO A - Deliberações 56

I. Apresentação

1. Trata-se de auditoria realizada, no período compreendido entre 06/10/2025 e 06/02/2026, com a finalidade de fiscalizar o edital de licitação para contratação, pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), de empresa para a elaboração dos projetos básico/executivo e "as built" de Engenharia e a Execução das obras e Serviços de Construção do Porto (IP4) no município de Manaus/AM.

I.1. Importância socioeconômica

2. O Estado do Amazonas está situado na Região Norte com 1.559.255,881 km² de extensão e densidade demográfica de 2,53 hab./km² (Fonte: IBGE). Os principais Rios existentes no Estado são o Rio Solimões, Amazonas, Negro, Branco, Purus, Juruá, Japurá e o Madeira.

3. Em determinadas localidades no Estado só é possível o acesso pelos Rios, devido à inexistência de Rodovias ou Ferrovias.

4. O Porto (IP4) irá suprir o Município com uma infraestrutura portuária adequada para o atendimento das demandas das operações portuárias de embarque e desembarque de cargas, mercadorias e passageiros, destinados ou provenientes do transporte de navegação interior e apresenta-se como instrumento de desenvolvimento Regional, favorecendo a movimentação de bens e pessoas, principalmente em áreas distantes e atendidas exclusivamente pelo Sistema de Transporte Fluvial.

5. Atualmente no Município de Manaus/AM está em operação apenas o Cais do Roadway do Porto Organizado de Manaus/AM, uma vez que o Cais das Torres está inoperante devido ao seu soçobramento, como também está em operação o Porto (IP4) de São Raimundo, fora de Manaus, que será ampliado.

6. O local já tem potencial vocacional portuário verificado *in loco*, e a população vem fazendo o seu uso mesmo em condições precárias, utilizando-se de balsas flutuantes privadas para a atracação de embarcações de maneira desorganizada e sem segurança.

Fonte: Termo de Referência (evidência 5)

II. Introdução

II.1. Deliberação que originou o trabalho

7. Em cumprimento ao Despacho de 26/09/2025 do Min. Bruno Dantas (TC 018.285/2025-2), realizou-se a auditoria Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, no período compreendido entre 06/10/2025 e 06/02/2026.

8. As razões que motivaram esta auditoria foram a materialidade dos recursos alocados para a obra e a importância do IP4 para o desenvolvimento econômico e social da região.

II.2. Visão geral do objeto

9. A obra de Construção da Instalação Portuária Pública de Pequeno Porte (IP4) no Município de Manaus (Moderna)/AM, no Estado do Amazonas, de responsabilidade do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte (Dnit), será implantado na área de margem do Rio Negro, atrás da Feira de Manaus Moderna e Feira da Banana, próximo à foz do igarapé do Educandos no centro urbano de Manaus/AM.

10. Segundo o Estudo Técnico Preliminar (evidência 2, p. 4), o objetivo de construção do novo Porto (IP4) é de modernizar e promover benefícios econômicos e socioambientais, gerando empregos diretos e indiretos, vindo a estimular novos investimentos no entorno do empreendimento.

11. O empreendimento abrangerá uma área total de implantação de aproximadamente

38.052,20 m² de retroporto (obra civil), constituído de 8 (oito) edificações, e 745,86 m de contenção em estacas pranchas metálicas; e porto (obra naval), constituído de 2 (dois) conjuntos para acostagem de embarcações de passageiros e mercadorias, em que o 1º conjunto abrangerá um cais flutuante metálico, três módulos de pontes metálicas de 50m cada, dois flutuantes intermediários metálicos com berços metálicos de apoio; o 2º conjunto abrangerá um cais flutuante metálico, quatro módulos de pontes metálicas de 50m cada, três flutuantes intermediários metálicos com berços metálicos de apoio e dragagem.

ÁREA TOTAL DE CONSTRUÇÃO DAS EDIFICAÇÕES		
Descrição	**Unidade**	**Quantidade**
Terminal de passageiros	m²	3.143,10
Edifício de fiscalização e controle	m²	375,35
Ponto de apoio 1	m²	200,60
Ponto de apoio 2	m²	200,60
Guarita (x2)	m²	5,40
Terminal de cargas	m²	1.005,00
Terminal de encomendas	m²	1.005,00
Substação e grupo gerador	m²	69,38
Depósito de resíduos sólidos	m²	44,96
Casa de bombas	m²	11,93
Estação de tratamento de esgotos	m²	68,38

Fonte: Memorial Descritivo do orçamento do Porto (IP4), de fevereiro de 2025, página 4.

Planta de Implantação Geral da Área do Porto (IP4)



Fonte: Memorial Descritivo do orçamento do Porto (IP4), de fevereiro de 2025, página 6.

II.3. Objetivo e questões de auditoria

12. A presente auditoria teve por objetivo fiscalizar o Edital 215/2025.

13. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

a) Questão 1: A previsão orçamentária para a execução da obra é adequada?

b) Questão 2: Existem estudos que comprovem a viabilidade técnica e econômico-financeira do empreendimento?

c) Questão 3: O Edital e seus anexos contemplam todos os requisitos legais necessários ao regular procedimento licitatório?

d) Questão 4: O orçamento da obra encontra-se devidamente detalhado (planilha de quantitativos e preços unitários) e acompanhado das composições de todos os custos unitários de seus serviços?

e) Questão 5: Os quantitativos definidos no orçamento da obra são condizentes com os quantitativos apresentados no projeto básico / executivo?

f) Questão 6: Os preços dos serviços definidos no orçamento da obra são compatíveis com os valores de mercado?

II.4. Metodologia utilizada

14. Os procedimentos de auditoria recaíram sobre o Edital 215/2025. Para responder às questões da matriz de planejamento, foram utilizadas as seguintes técnicas de auditoria:

- Análise Documental;
- Confronto de informações e documentos;
- Pesquisa em sistemas informatizados;
- Comparação com a legislação, jurisprudência do TCU e doutrina; e
- Conferência de cálculos.

15. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280, de 8 de dezembro de 2010, alterada pela Portaria-TCU 168, de 30 de junho de 2011) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex 26, de19 de outubro de 2009).

II.5. Limitações inerentes à auditoria

16. Não houve limitações ao trabalho.

II.6. Volume de recursos fiscalizados

17. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$ 916.634.861,57 (data base: abril/2025), referente à previsão orçamentária do Edital 215/2025.

II.7. Benefícios estimados da fiscalização

18. Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar a potencial melhoria dos critérios adotados na seleção de propostas com base no critério técnica e preço em conformidade com o arcabouço legal e em harmonia com a jurisprudência do TCU, a potencial melhoria de instrumentos normativos do Dnit que definem a taxa de BDI de obras e a expectativa de controle sobre as obras

portuárias.

III. Achados de auditoria

19. No curso da fiscalização, em virtude de indícios de irregularidades iminentes, a equipe de auditoria autuou representação (TC 022.759/2025-5) com o objetivo de suspender cautelarmente a Concorrência 215/2025, e, simultaneamente, propor a oitiva do Dnit para que se manifestasse acerca dos achados apontados pela auditoria: a) anteprojeto baseado em dados insuficientes do estudo técnico preliminar; b) critérios subjetivos, sobrepostos e redundantes no julgamento das propostas da concorrência, além da atribuição do peso de 70% à técnica, em detrimento do menor preço; c) presença de equipamento incompatível (guindaste móvel de 125 toneladas) com a finalidade de IP4; d) utilização de BDI de obra de pequeno porte em obra de grande vulto; e e) dotação orçamentária insuficiente para a execução da obra no biênio 2026-2027.

20. O Exmo. Relator dissentiu da proposta de cautelar sugerida pela Unidade Técnica, mas considerou relevantes os achados apresentados, determinando a realização de diligências junto à Autarquia para o saneamento dos autos. Em função da similaridade dos assuntos tratados nesse relatório e na representação, sempre que necessário será apresentada a devida contextualização.

21. Frise-se que, no TC 022.759/2025-5, após a etapa de comentário dos gestores, foram apresentadas propostas de determinação para corrigir os problemas levantados.

III.1. Anteprojeto de engenharia baseado em dados insuficientes do estudo técnico preliminar (ETP)

III.1.1 Tipificação

22. Falhas/Impropriedades

III.1.2 Situação encontrada

23. A auditoria identificou que o estudo técnico preliminar (ETP) não apresentou informações suficientes para justificar adequadamente o dimensionamento da obra, sobretudo no que diz respeito à caracterização da demanda de passageiros e à definição das quantidades e soluções adotadas. Também se observou que o EVTEA utilizado para embasar o dimensionamento foi elaborado ou atualizado somente após a conclusão do anteprojeto, em desconformidade com a lógica de planejamento prevista na legislação vigente.

24. O Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) e o Estudo Técnico Preliminar (ETP) são peças-chave, embora distintas, que fundamentam o planejamento de grande parte da contratação pública, um requisito essencial para a eficiência e legalidade. Na Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos /NLLC), o planejamento ganha destaque máximo: o Art. 18 estabelece que a fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento, sendo este o momento em que a Administração define sua necessidade, avalia a melhor solução e calcula o custo estimado.

25. O EVTEA é uma etapa estratégica no planejamento de grandes investimentos públicos, sendo indispensável para avaliar a viabilidade técnica, econômica e ambiental de um projeto. Ele tem como objetivo principal verificar se os benefícios socioeconômicos do empreendimento superam seus custos e se os impactos ambientais são mitigáveis. Por sua natureza, o EVTEA é amplamente utilizado em grandes obras de engenharia, especialmente no setor de transportes, fornecendo a justificativa técnica e econômica para o investimento.

26. Por outro lado, o ETP é um instrumento obrigatório e central na fase interna da licitação pública, conforme estabelecido pela NLLC. Ele tem como foco principal o planejamento da contratação, sendo utilizado para identificar a real necessidade da Administração e justificar a melhor solução

disponível no mercado. Em contratações complexas, como as de obras e serviços de engenharia, o Anteprojeto de Engenharia, que integra o edital do certame, deve ser elaborado com base nas diretrizes do ETP, definindo a concepção, o dimensionamento e a estimativa de custos globais do empreendimento.

27. É fundamental compreender que o EVTEA e o ETP não se substituem; eles se complementam em uma cadeia lógica de planejamento. O edital da licitação e as peças que o compõem, como o Anteprojeto, não podem se basear somente no EVTEA. Enquanto o EVTEA justifica o que fazer (o investimento), o ETP define como contratar o que precisa ser feito. A exigência de que o Anteprojeto se baseie no ETP está expressamente prevista na Lei 14.133/2021, tornando o ETP um pilar indispensável na fase preparatória de um empreendimento.

28. No caso concreto, o Edital 215/2025 (evidência 1, p. 1-17), processo Administrativo 50600.016762/2023-31, foi inicialmente publicado em 16/6/2025 (DOU com extrato publicação), com valor estimado de R$ 974.674.168,40 (data base: abril/2025) e a data da sessão pública de abertura das propostas em 10/9/2025. O ETP anexo ao processo foi elaborado em 29/5/2024 (evidência 2, p. 4-6).

29. A CGU, como resultado dos sinais de alerta do sistema de monitoramento eletrônico ALICE (Analisador de Licitações, Contrato e Editais), fiscalizou a licitação (Relatório de Avaliação 1822176) e questionou ao Dnit a não existência de estudos de viabilidade que deveriam ser realizados previamente à execução do empreendimento, atestando-se a ausência do EVTEA no procedimento licitatório. A autarquia afirmou, conforme inserto do relatório de fiscalização (evidência, p. 7-9; evidência 3, p. 8):

> 2.1.1. Por se tratar de um empreendimento (IP4 de interesse social, ou seja, sem fins lucrativos, não foram realizados os Estudo de Viabilidade Técnica, Economia e Ambienta -EVTEA (Despacho DBIT/SEDE/DAQ/CGPB/COPOT SEI DNIT 21630243).

30. A CGU entendeu que a ausência do EVTEA comprometia a avaliação da efetividade, da sustentabilidade e da conveniência do empreendimento. Acrescentou que a justificativa apresentada pelo Dnit, de que a obra possuiria natureza não lucrativa, não constituiria justificativa suficiente para afastar a necessidade de avaliação prévia com instrumentos de planejamento, como o EVTEA (evidência 3, p. 8-9).

31. Posteriormente, o Dnit apresentou à CGU um estudo de viabilidade (EVTEA) elaborado em 2011, com estimativa para construção de instalações do IP4 Manaus (Moderna), orçado em R$ 174.008.907,37 (data base setembro/2011). A CGU recomendou a atualização desse EVTEA previamente à abertura das propostas do certame licitatório, com o novo documento sendo capaz de conferir robustez técnica e econômica à decisão de investimento e às tratativas orçamentárias, além de contemplar a sustentabilidade financeira das operações do futuro IP4 e interações da estrutura com o Porto Organizado de Manaus (evidência 3, p. 28-31). O Dnit comprometeu-se a entregar o EVTEA até 14/11/2025 (evidência 5, p. 10).

32. Após a fiscalização da CGU, a equipe do TCU verificou que o edital e seus anexos (ETP, Anteprojeto de Engenharia, Termo de Referência, Matriz de Riscos, etc.) não foram elaborados com base no EVTEA de 2011, ainda que desatualizado. Embora a utilização do EVTEA como base não seja expressamente exigida pela NLLC, sua aplicação seria recomendável para conferir maior consistência técnica ao planejamento. A análise do controle externo concentrou-se na elaboração do ETP, instrumento obrigatório nas contratações públicas, conforme o ordenamento jurídico vigente.

33. O Estudo Técnico Preliminar (ETP**)**, conforme definido pela Lei 14.133/2021, é o documento que inaugura a fase de planejamento de uma contratação pública, caracterizando o interesse público envolvido e identificando a melhor solução para atender à necessidade da Administração. O ETP serve como base para a elaboração do Anteprojeto, do Termo de Referência ou do Projeto Básico, caso a viabilidade da contratação seja confirmada. A jurisprudência do TCU reforça a obrigatoriedade de estudos de viabilidade econômico-financeira antes da realização de licitações, como destacado nos Acórdãos 2087/2024-Plenário, item 9.1.1, e 2.908/2025-Plenário, item 9.4.3, sendo o ETP elevado a

instrumento central pela Nova Lei de Licitações e Contratos.

34. O ETP deve conter os elementos previstos no art. 18, §1º, da Lei 14.133/2021, incluindo, entre outros, a descrição da necessidade da contratação (inciso I da lei), as estimativas de quantidades (inciso IV), a análise de mercado (inciso V), a estimativa de custos (inciso VI) e a justificativa da solução escolhida (inciso VIII). Esses elementos são indispensáveis para garantir que o planejamento seja fundamentado, eficiente e alinhado às necessidades da Administração, assegurando a vantajosidade da contratação. Quando algum desses elementos não for contemplado, o ETP deve apresentar justificativas adequadas, de forma a manter a coerência e a robustez do planejamento.

35. O Anteprojeto, conforme definido no art. 6º, inciso XXIV, da Lei 14.133/2021, é uma peça técnica que reúne os subsídios necessários para a elaboração do Projeto Básico, devendo atender a requisitos mínimos estabelecidos na legislação. O documento é essencial para o planejamento de contratações públicas complexas, como obras e serviços de engenharia, e deve ser elaborado com base em informações consistentes e detalhadas fornecidas pelo ETP. O anteprojeto tem como função garantir que o dimensionamento do empreendimento esteja alinhado às necessidades da Administração e ao interesse público, refletindo-se na elaboração da planilha orçamentária da obra.

36. Desse modo, o TCU, ao verificar o atendimento da fase de planejamento da licitação, questionou o Dnit, entre outros pontos, sobre a elaboração do Anteprojeto de Engenharia com base na descrição da necessidade da contratação fundamentada no ETP, conforme os incisos I e II do art. 18 da NLLC, ou no EVTEA. Foram abordados no questionamento aspectos fundamentais, como existência de estudos de demanda/viabilidade técnica, econômica e ambiental que fundamentem o dimensionamento do empreendimento, aspectos sobre operação, manutenção, elaboração do projeto/básico/executivo do porto, além utilidade da obra para o desenvolvimento da navegação interior (evidência 4).

37. Em resposta ao questionamento do TCU, o Dnit, por meio do Ofício 286965/2025/DAQ/DNIT/SEDE, informou que o local previsto para a construção do IP4 possui vocação portuária, sendo atualmente utilizado de forma precária e desorganizada para a atracação de embarcações destinadas ao transporte de passageiros e mercadorias. O empreendimento foi destacado como essencial para suprir o município com infraestrutura adequada, promovendo a integração logística e social na região, além de atender às operações de embarque e desembarque de cargas e passageiros provenientes de todo o Estado do Amazonas (evidência 5, p. 5-8).

38. A autarquia ressaltou que o IP4 será um instrumento de desenvolvimento regional, com foco em atender às necessidades sociais, sem previsão de retorno econômico direto (evidência 5, p. 7).

39. O Dnit afirmou que a sustentabilidade financeira e operacional do IP4 será definida com base na atualização do EVTEA, que estava em fase final de elaboração, cuja previsão de conclusão seria 14/11/2025 (efetivamente encaminhado ao TCU em 21/11/2025, como evidenciado abaixo). O estudo contemplaria projeções de custos, receitas e demanda, além de avaliar a possibilidade de cobrança de taxas portuárias para custear atividades de operação, manutenção, vigilância e limpeza, garantindo a autossustentabilidade do terminal. A autarquia também informou que será contratada uma empresa especializada para a operação e manutenção das instalações, e que a capacidade de movimentação do porto será de 3,5 milhões de passageiros por ano, durante os 20 anos de vida útil do projeto (evidência 5, p. 9-10).

40. No posicionamento conclusivo do ETP 97/2025, sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade de demanda de passageiros e cargas a que se destinava a obra (inciso XIII, § 1º, art. 18, Lei 14.133/2021), o Dnit se limitou a afirmar que a contratação era necessária e viável, sem apresentar justificativas detalhadas, dados técnicos sobre fluxos atuais e futuros de passageiros e cargas ou basear tais conclusões em EVTEA anteriormente concebido, inclusive sem haver qualquer referência ao EVTEA 2011 no edital do certame em análise e seus anos, ainda que desatualizado (evidência 6, p. 8).

41. A equipe técnica do TCU avaliou que o ETP 97/2025 e as respostas apresentadas pelo Dnit não atenderam aos requisitos obrigatórios previstos no art. 18, §1º, da Lei 14.133/2021, especialmente nos incisos I (descrição da necessidade da contratação), IV (estimativas das quantidades para a contratação) e VII (descrição da solução como um todo) da lei. Esses elementos são fundamentais para o dimensionamento adequado da infraestrutura hidroportuária e a construção da planilha orçamentária correspondente, pois permitem identificar a demanda a ser atendida, quantificar as necessidades e detalhar a solução escolhida.

42. No caso de uma IP4, como o terminal de Manaus Moderna, o estudo de demanda deveria identificar as necessidades atuais e futuras de transporte da área sob intervenção, considerando aspectos como a movimentação de passageiros e cargas da região, as principais rotas e modais de transporte e as características das embarcações que utilizarão a estrutura. Além disso, deveria contemplar a projeção de despesas e receitas que sustentariam o empreendimento.

43. Observa-se que o estudo ou análise de demanda aplicado ao dimensionamento de uma IP4 é uma ferramenta indispensável para identificar, quantificar e projetar a necessidade futura de serviços de transporte e movimentação de cargas e passageiros na área de influência do terminal. O ETP deve responder a questões fundamentais para o planejamento da obra, como a projeção de quantas pessoas utilizarão o terminal por dia, mês e ano, o volume de cargas movimentadas, as principais rotas e modais de transporte, e a composição das embarcações que acessarão o porto, incluindo calado, comprimento e frequência. Além disso, deve considerar a hinterlândia do terminal, analisando as influências de outras estruturas portuárias públicas e privadas na região, como o Porto da Ceasa, o Porto do Chibatão, o IP4 São Raimundo, os Terminais de Uso Privado (TUPs) e o Porto Organizado de Manaus.

44. Para o dimensionamento do empreendimento, o estudo ou análise de necessidades (demanda) do ETP atua como um balizador de escopo e custo. O estudo informa à Administração sobre as condições usuais de aquisição ou execução do objeto no setor portuário, permitindo que as estimativas de quantidade e os requisitos técnicos (que levam ao Anteprojeto e, subsequentemente, ao Projeto Básico) sejam realisticamente definidos. Sem esse levantamento, a Administração corre o risco de definir um tamanho de obra superdimensionado ou subdimensionado em relação às necessidades reais e à capacidade do mercado de absorvê-lo, comprometendo a economicidade e a eficiência da contratação, contrariando o objetivo central da NLLC de selecionar a proposta mais vantajosa.

45. A equipe técnica do TCU avaliou que os documentos anexos ao edital, especialmente o ETP 97/2025, e as respostas apresentadas pelo Dnit em seu Ofício 286965/2025/DAQ/DNIT/SEDE, não atenderam aos requisitos obrigatórios previstos no art. 18, §1º, da Lei 14.133/2021. Foram identificadas lacunas nos incisos I (descrição da necessidade da contratação), IV (estimativas das quantidades para a contratação) e VII (descrição da solução como um todo), que são indispensáveis para o planejamento adequado do empreendimento.

46. Esses elementos são fundamentais para aquilatar o dimensionamento da infraestrutura hidroportuária, refletindo na elaboração do Anteprojeto de Engenharia e do Termo de Referência, documentos também anexos ao edital do certame licitatório, e posteriormente, na confecção do Projeto Básico e Projeto Executivo (evidência 1; evidência 2; evidência 5; evidência 6; evidência 8).

47. Inclusive, o § 3º, art. art. 18, da lei 14133/2021, ressalta a importância da elaboração do ETP, ainda mais em contratação de obras e serviços de engenharia de maior complexidade e grande porte (inciso XXII, art. 6º, da Lei 14.133/2021), como é o caso. Em obras e serviços dessa natureza, classificados como comuns, a especificação do objeto poderá ser realizada apenas em termo de referência ou projeto básico, dispensados a elaboração de projetos, caso seja demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados termo de referência ou o projeto básico.

48. Além disso, constatou-se que o ETP foi elaborado sem o suporte de um EVTEA atualizado,

sem o atendimento dos elementos essenciais do art. 18, §1º, da Lei 14.133/2021 (vide parágrafo 31 acima), comprometendo a robustez das informações apresentadas e a fundamentação técnica do planejamento da licitação (evidência 6; evidência 15).

49. No caso do IP4 Manaus (Moderna), a equipe técnica verificou que o levantamento de mercado (demanda de passageiros e cargas) não foi realizado anteriormente à elaboração do documento de planejamento da licitação. O ETP não apresentou dados sobre demanda de passageiros e cargas da área sob intervenção, capacidade de atendimento, receitas e despesas da infraestrutura hidroportuária a ser construída, e projeções futuras desses elementos, sendo essas variáveis essenciais para o dimensionamento do empreendimento. Não há no documento menção ao EVTEA 2011, o qual tratou de diagnosticar, dentre os principais elementos do estudo sobre a área sob intervenção, as demandas de passageiros e cargas, as possibilidades de viabilidade técnico-econômica (receitas e despesas) e ambiental, traçando cenários atual e futuro para que fossem dimensionadas as estruturas de atracagem necessárias para o projeto (evidência 6; evidência 15, p. 119-189).

50. Verificou-se também que outros documentos anexos ao Edital 215/2025, como o Termo de Referência e o Anteprojeto de Engenharia, não supriram as deficiências constatadas no ETP 97/2025, no atendimento, principalmente, dos elementos dos incisos I, IV e VII, §1º, da Lei 14.133/2021 (evidência 8; evidência 23).

51. A equipe Técnica, ciente desse achado de insuficiência de elementos do ETP 97/2025, formulou Representação (TC 022.759/2025-5), em 19/11/2025, com o objetivo de suspender a licitação para contratação das obras do IP4 Manaus (Moderna) (Concorrência 215/2025-00), e posterior, republicação do edital. O receio existente era o de que essas questões relacionadas a viabilidade do empreendimento e ao planejamento da contratação repercutissem de forma negativa na competitividade do certame, na execução do contrato e na operação futura do empreendimento.

52. O Relator, em despacho de 25/11/2025 proferido no TC 022.759/2025-5, consignou que a falta de estudos aprofundados sobre as demandas atuais (falha no planejamento do certame), não colocava "em dúvida questões centrais ou existenciais a respeito da necessidade da infraestrutura, mas de calibração da demanda", concluindo:

> Neste caso, entendo que as respostas das empresas ao processo licitatório poderão melhor indicar se os vícios no planejamento prejudicaram efetivamente a competição, sendo prudente, às vésperas da data do certame, aguardar esse desfecho.

53. Em 21/11/2025, o Dnit apresentou o EVTEA 2025, denominando-o como atualização do EVTEA 2011, este elaborado pelo Consórcio Lagui Engenharia/Concremat, em outubro de 2011, a uma semana da abertura da licitação, prevista para 28/11/2025, e mais de um ano após a apresentação do Anteprojeto na Audiência Pública realizada em Manaus/AM, em 14/06/2024 (evidência 7, p. 11; p.235-238).

54. Depreende-se que a atualização do EVTEA foi posterior à elaboração do Anteprojeto, extemporânea, quando a ordem lógica é inversa: o EVTEA deveria servir de ponto de partida para a elaboração do Anteprojeto.

55. Passa-se a analisar o EVTEA 2025 elaborado e apresentado pelo Dnit/DAQ para se avaliar se o dimensionamento e a planilha orçamentária da obra condizem com os levantamentos da demanda atual e futura de passageiros e cargas do estudo atualizado, bem como as despesas e receitas projetadas para a infraestrutura portuária, na busca do atendimento dos incisos I, IV e VII, §1º do art. 18, da Lei 14.133/2021.

Demanda de passageiros e cargas

56. A elaboração do Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) de 2011, a cargo do Consórcio Laghi Engenharia-Concremat (CNPJ 01.057.727/0001-78), confrontou a ausência

de dados pré-existentes sobre a movimentação de passageiros e cargas na área do Porto de Manaus Moderna. Diante dessa lacuna informacional, a equipe responsável da empresa empreendeu um levantamento de campo, visando à coleta primária de dados referentes a essas grandezas de demanda. Os dados coletados foram subsequentemente comparados e validados com informações secundárias, incluindo registros do "Anuário Estatístico 2005-2009 da Antaq", que detalhava a movimentação geral de cargas em portos públicos e privados de Manaus, bem como dados de passageiros do Porto Público de Manaus. A análise cruzada desses conjuntos de dados permitiu a derivação de índices de variação, que foram compilados em uma tabela representativa das movimentações dos últimos cinco anos na área de influência do futuro IP4 (evidência 15, p. 18; p. 60-64; p. 64-74).

57. Com base nesse levantamento de campo e na análise de dados históricos, o EVTEA de 2011 estimou que a movimentação anual na área do Porto de Manaus Moderna, no ano de referência de 2011, totalizava 1.114.457 passageiros e 930.939 toneladas de mercadorias. Essa projeção resultava em uma média diária de 3.053 passageiros e de 2.550,52 toneladas de movimentação de mercadorias (evidência 15, p. 63, p. 119-120 e p. 129).

58. Para o dimensionamento da infraestrutura portuária, o EVTEA de 2011 estabeleceu uma "embarcação de projeto", fundamental para a projeção da extensão e geometria dos berços de atracação, bem como para o cálculo das defensas e dos esforços de atracação. A definição dessa embarcação-tipo foi embasada na observação de uma amostra de 174 embarcações que operavam na região. A embarcação de projeto foi caracterizada por um comprimento médio de 25,50 metros, boca de 6,50 metros, calado de 1,80 metros, capacidade de carga de 108 toneladas e capacidade média de 120 passageiros (evidência 7, p. 85; evidência 15, p. 96 -100, p. 120).

59. A partir dos parâmetros de demanda, como a quantidade diária de passageiros e cargas, a capacidade média de passageiros por embarcação e as dimensões da embarcação de projeto, o EVTEA de 2011 calculou a necessidade de 260 metros lineares de berços de atracação (cais) para atender adequadamente à demanda projetada de passageiros e movimentação de mercadorias. Este dimensionamento foi utilizado para a concepção inicial da infraestrutura portuária, buscando otimizar a capacidade operacional em relação ao fluxo esperado (evidência 15, p. 120; evidência 7, p. 91).

60. Já no EVTEA 2025, em relação ao fluxo de passageiros, o Dnit interpretou que o Relatório Antaq 2013 registrou que, em 2012, 3.998.100 passageiros utilizaram o Porto Manaus Moderna, distribuídos em 73 linhas fluviais ativas conectadas a Manaus. O mesmo relatório projetou para 2022 um quantitativo de 4.646.602 passageiros/ano (evidência 16, p. 66-78). Com base na taxa de crescimento observada no período 2012-2022, o Dnit extrapolou essa projeção para o ano de 2045, estimando um total de 6.756.126 passageiros na área de Manaus Moderna (evidência 7, p. 84-85; evidência 16).

61. No que concerne à movimentação de cargas, o Relatório Antaq 2013 indicou que, em 2012, foram movimentadas 1.501.540 toneladas no Porto Manaus Moderna, por meio de 52 linhas fluviais ativas. A projeção para 2022 era de 1.707.833 toneladas (evidência 16, p. 79-84). Utilizando a taxa de crescimento do período 2012-2022, o Dnit extrapolou para o período subsequente de 23 anos, de 2022-2045, uma movimentação de 1.968.423 toneladas de mercadorias para aquele último ano na área objeto da obra (evidência 7, p. 85).

62. No EVTEA 2025, o Dnit redefiniu a frota naval operante da região, afastando-se das características médias das 174 embarcações observadas no estudo de 2011 (comprimento, calado, largura etc.). A autarquia justificou essa mudança argumentando que a projeção da infraestrutura portuária baseada em médias seria "tecnicamente insegura", pois ignorava as cargas máximas impostas pelas maiores embarcações que utilizavam a região. Assim, o Dnit determinou que o dimensionamento da obra não deveria se basear em embarcações de 25,5 metros de comprimento e casco de madeira, como definido no estudo de 2011, mas sim em embarcações de classe superior e em quantidade significativa, com estrutura em aço, capazes de submeter o futuro porto a extremos operacionais, como a atração de barcos da classe dos Ferry Boat (evidência 7, p. 85; evidência 15, p. 119-123; evidência 16, p. 90-94).

63. Utilizando os dados da Tabela 12 do Relatório Antaq 2013, o Dnit verificou que os extremos operacionais na área de Manaus Moderna indicavam embarcações com 75 metros de comprimento, 20 metros de boca (largura) e 7,00 metros de calado. Como representante dessa classe, o Dnit escolheu o Ferry Boat "F/B São Bartolomeu VI" como embarcação-tipo para os estudos do EVTEA 2025, com comprimento de 80,35 metros, boca de 14 metros, calado de 3,5 a 7,00 metros, 768,06 toneladas de porte bruto e capacidade para 1.550 passageiros (evidência 15, p. 119-123; evidência 7, p. 85; evidência 16, p. 90-94).

64. Contudo, para o redimensionamento das estruturas de cais de atracação e demais estruturas navais, o Dnit (EVTEA 2025) combinou as características da embarcação-tipo escolhida com uma versão conservadora da classe dos Ferry Boats. Isso incluiu: (i) a concepção dos flutuantes e defensas com dimensões e estruturas para suportar os fenômenos de Momento de Inércia da Área de Flutuação e Energia Cinética de Atracação da embarcação Projeto, ocasionados pela largura, peso e estimativa de calado daquela embarcação tipo; e (ii) a adoção de características conservadoras da classe Ferry Boat, como comprimento de 60 metros e transporte médio de 300 passageiros (evidência 7, p. 91-94).

65. Com base nos parâmetros de fluxo de passageiros do Relatório Antaq 2013 e nas características conservadoras de tamanho e capacidade de passageiros da classe Ferry Boats, o Dnit calculou a metragem de berços necessária para 2045. Aliado a esse cálculo, o Dnit incorporou à concepção das estruturas navais flutuantes características para que fosse suportadas as dimensões e o peso da embarcação-tipo escolhida (o Ferry Boat "F/B São Bartolomeu VI").

66. Com esses dados foram projetados 21 berços. Multiplicando esse número pela extensão de 60 metros da embarcação de classe Ferry Boat conservadora, obteve-se uma extensão de atracação necessária de 1.260 metros. Este valor representa um aumento de 385% em relação aos 260 metros projetados pelo EVTEA 2011 (evidência 7, p. 91-94).

Análise unidade técnica

67. No EVTEA 2025, o Dnit concluiu que os estudos do EVTEA 2011, referentes ao dimensionamento da extensão das infraestruturas de atracação e ancoragem do IP4 Manaus Moderna (item 6.9.2), estavam subestimados devido a "premissas de demanda e frota subestimadas". A autarquia consignou que, enquanto os estudos de 2011 indicavam uma demanda diária de 3.053 passageiros para o porto, com embarcações de projeto de 25,5m de comprimento (média) e capacidade para 120 passageiros (evidência 15, p. 120), mesmo com modificações que gerassem um aumento de duas a três vezes na capacidade diária de movimentação e elevassem a previsão dos berços de 300 a 480 metros (ante os 260 metros calculados pelo EVTEA 2011), as previsões ainda seriam "completamente subdimensionadas" (evidência 7, p. 92).

68. Diante dessa avaliação, o EVTEA 2025 substituiu os cálculos de dimensionamento da Seção 10.1.1 do EVTEA 2011 por uma nova previsão, tendo como dado relevante a movimentação de passageiros do Relatório Antaq 2013. Este relatório da Agência, com base na extração de dados de 73 linhas fluviais ativas conectadas a Manaus em 2012, registrou uma movimentação de 3.998.100 passageiros/ano, projetando 4.646.602 para o ano de 2022. A partir desses dados, o Dnit, por meio de um cálculo estatístico de extrapolação da Taxa de Crescimento Anual Composta (CAGR) de 1,515% ao ano (assumida para o período 2012-2022), obteve uma projeção de 6.576.126 passageiros para 2045 na área do Porto de Manaus Moderna (evidência 15, p. 119-128; evidência 7, p. 84).

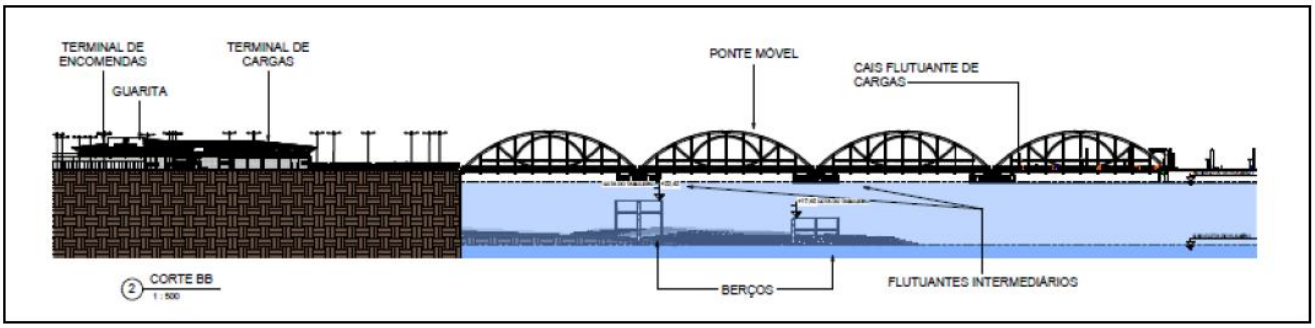
69. A projeção de 6.576.126 passageiros para 2045, juntamente com a definição de uma embarcação conservadora da classe Ferry Boat (60 metros de comprimento e capacidade para até 300 passageiros), serviu de base principal para o Dnit justificar, no EVTEA 2025, o redimensionamento e a planilha orçamentária do anteprojeto do IP4 Manaus Moderna. Essa abordagem visou à construção de estruturas navais de atracação/acostagem predominantemente em aço naval. Consequentemente, a

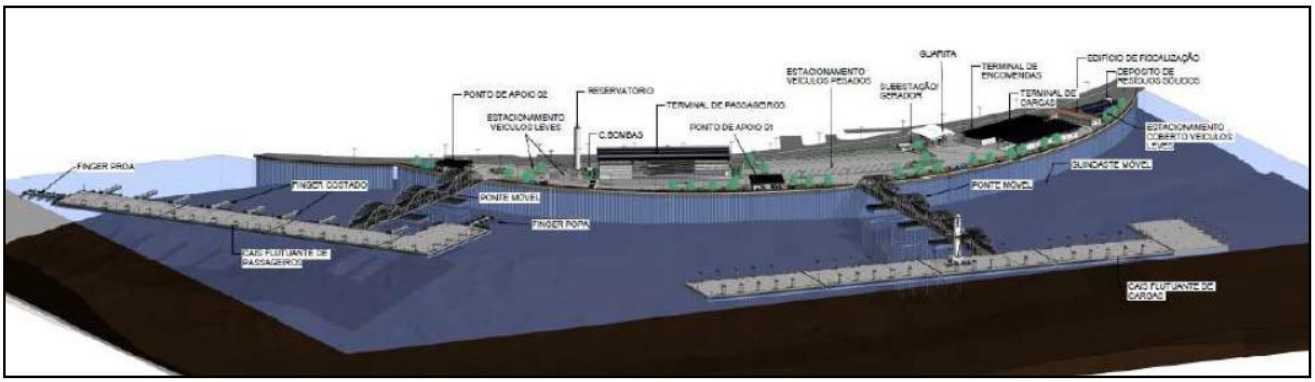
necessidade de berços de atracação foi significativamente ampliada, passando de 260 metros em 2011 (equivalente a 8,48 berços) para 1.260 metros no EVTEA 2025 (correspondendo a 21 berços de projeto), um acréscimo expressivo em relação aos estudos anteriores (evidência 7, p. 91-92; evidência 5, p. 120).

70. Desse modo, o Dnit, por intermédio do EVTEA 2025, justificou a planilha orçamentária do anteprojeto de engenharia do certame com o redimensionamento das estruturas do IP4 Manaus Moderna, baseando os novos cálculos nos seguintes parâmetros: (i) demanda estimada de 6.756.126 passageiros para o ano 2045 (demanda de projeto); (ii) comprimento de 60 metros e capacidade de transporte de 300 passageiros da versão conservadora da embarcação de projeto da classe Ferry Boat; (iii) janela de tempo para embarque e desembarque de passageiros da estrutura hidroviária (tempo de ciclo) de quatro horas; e (iv) turno de trabalho de 12 horas do porto. Observa-se que os dois últimos parâmetros foram mantidos do EVTEA 2011, enquanto os demais foram majorados pelos novos estudos (evidência 7, p. 89-98; p. 91-92).

71. A movimentação de cargas, embora não tenha sido utilizada como critério para o redimensionamento dos cais necessários da obra, será abordada neste relatório a título de registro, continuando-se o relato com a tese de dimensionamento da obra, no EVTEA 2025, segundo a ótica da movimentação de passageiros para a área do projeto.

72. As estruturas propostas para o IP4 Manaus Moderna incluem dois tramos compostos por nove balsas flutuantes (cada uma com 80,00 m de comprimento, 38,00 m de largura/boca e 3,20 m de pontal), além de sete pontes móveis metálicas ou flutuantes intermediárias (40,0 m de comprimento, 13,00 m de largura e 2,40 m de pontal). Adicionalmente, o projeto contempla outras estruturas de portos flutuantes, como *fingers* (em aço) e um sistema de fundeio e amarração (evidência 8, p. 10-13).





Fonte: Memorial descritivo do orçamento estimado de referência do porto (IP4) de Manaus (Moderna) 1967/2025/R00; página 96

73. Para suportar as consequências das características de tamanho e peso bruto da embarcação-tipo escolhida (o Ferry Boat "F/B São Bartolomeu VI", com mais de 80 m de comprimento), o Dnit (EVTEA 2025) projetou a concepção das estruturas de atracação dos flutuantes e defensas mais robustas, optando por soluções mais modernas, como as defensas elastoméricas (borracha) moldadas, em vez de

alternativas de baixa absorção como pneus (evidência 7, p. 93).

74. Em procedimento de conferência de cálculo e exame documental, a equipe técnica extraiu das páginas 69 a 78 do Relatório Antaq 2013 as linhas fluviais com origem e destino na cidade de Manaus. Verificou-se um total de 70 linhas, e não 73 como aventado pelo Dnit no EVTEA 2025. Essas 70 linhas de tráfego totalizaram um fluxo de 2.265.012 passageiros no ano de 2012, com projeção para 2022 de 2.525.699, conforme detalhado na Tabela 1 abaixo, extraída da tabela original da Antaq (evidência 16, p. 69-78):

Tabela 1 – Movimentação de passageiros nas linhas fluviais / origem ou destino em Manaus

Ordem	Linha / Trecho	Movimentação passageiros (02 sentidos)		Ordem	Linha / Trecho	Movimentação passageiros (02 sentidos)	
		2012	Projeção 2022			2012	Projeção 2022
1	Alenquer – Manaus	41.916	43.651	36	Itacoatiara – Manaus	33.564	38.310
2	Almeirim – Manaus	744	833	37	Itamarati – Manaus	5.340	6.136
3	Belém – Manaus	9.480	10.820	38	Janauacá – Manaus	125.796	137.057
4	Breves – Manaus	696	798	39	Janauari – Manaus	3.840	3.840
5	Faro – Manaus	7.692	8.780	40	Japoa – Manaus	2.856	2.856
6	Gurupá – Manaus	912	1.041	41	Japurá – Manaus	10.212	11.656
7	Juruti – Manaus	29.580	33.763	42	Juruá – Manaus	1.644	1.876
8	Monte Alegre – Manaus	14904	17011	43	Jutaí – Manaus	14.760	16.847
9	Óbidos – Manaus	24.960	28.679	44	Lábrea – Manaus	7.260	7.841
10	Oriximiná – Manaus	17.604	20.093	45	Manacapuru – Manaus	8.052	8.938
11	Prainha – Manaus	1.044	1.192	46	Manaquiri – Manaus	60.240	63.723
12	Santarém – Manaus	129.876	148.240	47	Manaus – Manicoré	42.276	48.254
13	Terra Santa – Manaus	8.412	9.674	48	Manaus – Maraã	2.100	2.397
14	Acajatuba – Manaus	1.584	1.584	49	Manaus – Maués	68.784	78.510
15	Amatura – Manaus	2.532	2.735	50	Manaus – Nhamundá	42.552	48.569
16	Anamã – Manaus	10.152	11.665	51	Manaus – Nova Olinda	58.284	66.525
17	Anori – Manaus	43200	49.308	52	Manaus – Novo Airão	19692	22948
18	Autaz Mirim – Manaus	7416	7.927	53	Manaus – Novo Aripuanã	26.760	30.544
19	Autazes – Manaus	50208	57.661	54	Manaus – Paraná da Eva	36444	39289
20	Barcelos – Manaus	62052	70.826	55	Manaus – Parintins	77.484	88.440
21	Barreirinha – Manaus	30612	34.941	56	Manaus-Rio Preto da Eva	11328	11.328
22	Benjamin Constant-Manaus	16848	19.230	57	Manaus-S G Cachoeira	51.468	58.746
23	Beruri – Manaus	31416	34.872	58	Manaus-St.Antônio de Içá	11724	13382
24	Boa V. de Ramos-Manaus	8760	10.074	59	Manaus – Tabatinga	28.116	32.092
25	Borba – Manaus	43224	46.682	60	Manaus – Tabocal	19.968	19.968
26	Caapiranga – Manaus	6252	6.654	61	Manaus – Tapauá	19.860	22.668
27	Campinas – Manaus	3840	3.840	62	Manaus – Tefé	131.460	150.048
28	Carauari – Manaus	11.964	13.656	63	Manaus – Terra Nova	4.320	4.320
29	Careiro da Várzea-Manaus	223.104	264.999	64	Manaus – Tonantins	300	342
30	Coari – Manaus	100.356	112.399	65	Manaus – Uarini	26.976	26.976
31	Codajás – Manaus	54.024	58.962	66	Manaus – Uruçará	19.560	22.383
32	Curarizinho – Manaus	1.728	1.728	67	Manaus – Urucurituba	32544	37.520
33	Eurinepé – Manaus	2.256	2.256	68	Manaus – Vila do Polira	5712	5.712

34	Fonte Boa – Manaus	19.212	21.929	69	Manaus – Porto Velho	10296	11.752
35	Humaitá – Manaus	3.696	4.219	70	Manaus – Caviana	221184	221.184
-	**TOTAL**	**2.265.012**	**2.525.699**	-	**TOTAL**	**2.265.012**	**2.525.699**

Elaboração própria
Fonte: evidência 16, p. 69-78 (Relatório Executivo Antaq 2013, elaborado em 2012)

75. A equipe técnica verificou que o Dnit, no EVTEA 2025, considerou a movimentação levantada pela Antaq em 2012, qual seja de 3.998.100 passageiros/ano, como marco inicial para estimar um fluxo de passageiros na área de Manaus Moderna, projetado para 2022 em 4.646.602 passageiros, e finalmente, extrapolado esse último valor para 6.576.126 em 2045. Esse fluxo de passageiros extrapolado foi a variável mais significativa no dimensionamento da obra objeto do Edital 215/2025. Contudo, esse fluxo de passageiros com origem ou destino para Manaus pode estar superestimado, devido às seguintes evidências:

a) as 70 linhas de transporte hidroviário, com origem ou destino em Manaus, conforme Tabela 1 acima, totalizaram 2.265.012 passageiros que transitaram na área de Manaus Moderna em 2012, valor significativamente inferior aos 3.998.100 passageiros considerados pelo Dnit;

b) mesmo que fossem acrescidas outras três linhas hidroviárias do levantamento da Antaq em 2012, para totalizar as 73 linhas a que se refere o EVTEA 2025 do Dnit, o fluxo de 3.998.100 passageiros/ano, considerado pelo estudo de viabilidade do Dnit, não seria alcançado (evidência 16, p. 66-78);

c) o Relatório Executivo Antaq 2013 caracterizou a oferta e demanda de passageiros no estado do Amazonas e as linhas com origem e destino a Manaus como "Polo Manaus". Não há registro no documento da Antaq de que a movimentação se refira exclusivamente à área do Porto Manaus Moderna, e sim ao "Polo Manaus", que pode abranger uma área geográfica mais ampla (evidência 16, p. 36);

d) a metodologia de extrapolação da Taxa de Crescimento Anual Composta (CAGR) de 1,515% ao ano, aplicada pelo Dnit para o período 2022-2045, pode não refletir adequadamente as dinâmicas de crescimento futuras, especialmente considerando a base já potencialmente superestimada e a ausência de uma análise de sensibilidade ou cenários alternativos para a demanda; e

e) a ausência de uma análise detalhada da capacidade de absorção do mercado e da concorrência com outros terminais portuários na região (como o Porto da Ceasa, o Porto do Chibatão, o IP4 São Raimundo e os Terminais de Uso Privado - TUPs), conforme mencionado no parágrafo 42, pode levar a uma superestimativa da demanda que efetivamente utilizará o IP4 Manaus Moderna.

76. Como forma de complementar a avaliação do fluxo de passageiros na área de Manaus e sustentar as evidências acima assinaladas, a equipe técnica observou que o próprio EVTEA 2025, em seu Capítulo 5 (Estudo de Diagnóstico da Área de Influência da Obra), registrou dados da Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados e Contratados do Estado do Amazonas (ARSEPAM) sobre o transporte hidroviário intermunicipal em Manaus, referentes ao ano de 2023 (evidência 7, p. 46).

77. A ARSEPAM, criada em 2019 (Lei Estadual 5.060/2019) e com competência para regulação e fiscalização do transporte hidroviário do Amazonas atribuída em 2021 (Lei Estadual 5.604/2021), mantém postos fixos de fiscalização nos principais portos de embarque e desembarque de passageiros e cargas em Manaus. Os dados a seguir, extraídos do relatório anual de atividades da Agência, inclusive publicado em outros órgãos, e de informações do EVTEA 2025, refletem o transporte hidroviário intermunicipal conferido nesses postos de fiscalização em Manaus no período de 2020 a 2024 (evidência 17, p. 8; evidência 18, p. 4-5; evidência 19, p. 3):

Tabela 2 – Movimentação de passageiros / ARSEPAM

Ano	**Porto de Manaus**	**Porto da Ceasa**	**Manaus Moderna**	**(1) PMCV / (2) IP4 São Raimundo**	**TOTAL MANAUS (ARSEPAM)**	**Referência**

2020	112.325	44,50	133.028	52,70	7.055	2,80	-	-	252.408	evidência 17 (3), p. 49
2021	-	-	-	-	-	-	-	-	601.067	evidência 18 (4), p. 39
2022	-	-	-	-	-	-	-	(*) posto montado em 2022	744.209	evidência 18 (4), p. 41 (4)
2023	383.810	47,47	296.269	36,64	128.383	15,87	-	-	808.462	evidência 7, p. 46; evidência 19 (5), p. 19-20
2024	214.083	36,3	345.572	58,7	18.553	3,2	10.913 (**)	1,8 (**)	589.121	Evidência 20 (6)

Elaboração própria

Legendas: (1) Posto Multimodal de Carreiro da Várzea (PMCV); (2) IP4 São Raimundo; (3) Relatório de Atividades ARSEPAM 2020; (4) Relatório de Atividades ARSEPAM 2021/2022; (5) Relatório de Atividades ARSEPAM 2023: (6) Agência Amazonas de Notícias_atividades transp hidrov 2024_ Amazonas

78. A análise dos dados da ARSEPAM sobre o fluxo de passageiros em Manaus, no período de 2020 a 2024, revela que a área de Manaus Moderna não concentra a maior parte do transporte hidroviário. Excluindo-se o ano de 2020, devido à excepcionalidade da pandemia de Covid-19, a participação de Manaus Moderna no total de passageiros que utilizaram o transporte fluvial, conforme registrado pela agência, variou de 3,2% (em 2024) a 15,87% (em 2023).

79. Ainda que fosse aplicado o percentual máximo de 15,87% (referente a 2023) ao fluxo de passageiros do Relatório Antaq 2013 para o ano de 2022 (4.646.602 passageiros), o resultado seria de aproximadamente 737.415 passageiros para Manaus Moderna. Este valor é substancialmente inferior aos 4.646.602 passageiros projetados pelo EVTEA 2025 para o mesmo ano para aquela área, reforçando as evidências de que o fluxo de passageiros utilizado pelo estudo do Dnit pode estar superestimado (vide Tabela 2).

80. Para consolidar a análise e reforçar a tese de superestimação, a unidade técnica elaborou a Tabela 3, que compara os fluxos de passageiros em diferentes instrumentos e levantamentos, distinguindo a abrangência geográfica. O cruzamento desses dados demonstra que os números de passageiros dos levantamentos efetuados em 2011 (EVTEA 2011, com 1.114.457 passageiros) e pela ARSEPAM (com média de 73.468 passageiros para 2023-2024), ambos explicitamente referentes à área portuária de Manaus Moderna, apresentam-se em ordens de magnitude significativamente inferiores ao valor de 3.998.100 passageiros/ano considerado pelo EVTEA 2025 para a mesma localidade. Essa acentuada diferença entre as estimativas para Manaus Moderna, especialmente quando comparadas ao EVTEA 2025, constitui uma forte evidência de que a quantidade de fluxo de passageiros utilizada pelo Dnit pode estar superestimada para a localidade específica do IP4 Manaus Moderna.

Tabela 3 – Movimentação de passageiros/Polo Manaus (1) ou Manaus (Moderna) (2)

Ano	EVTEA 2011	EVTEA 2025	Avaliação equipe / linhas origem e destino Manaus estudo Antaq 2013	ARSEPAM (1) (Média de 2021 a 2024)	ARSEPAM (2) (Média de 2023 a 2024)	Referência
2011	1.114.457 (*)	-	-	-	-	evidência 15, p. 63
2012	-	3.998.100 (1)	2.265.012 (2)	-	-	evidência 7, p. 84; Tabela 1 acima
2021 a 2024	-	-	-	686.465 (1)	-	Tabela 2 acima

2023 e 2024	-	-	-	-	73.468 (1)	Tabela 2 acima

Elaboração própria
Legendas: (1) Manaus (Moderna); (2) Polo Manaus

81. Quanto à movimentação de cargas, a equipe técnica, em procedimento de conferência de cálculo, extraiu das páginas 81 a 84 do Relatório Antaq 2013 as quantidades de mercadorias movimentadas nas 52 linhas fluviais com origem e destino na cidade de Manaus. Essas informações, detalhadas na Tabela 4 abaixo, não foram utilizadas pelo Dnit para fins de redimensionamento da metragem de cais das infraestruturas de atracação e acostamento do IP4 Manaus Moderna. (evidência 7, p. 84-98, p. 91-92):

Tabela 4 – Movimentação de cargas nas linhas fluviais com origem ou destino em Manaus

Ordem	Linha / Trecho	Movimentação cargas (toneladas)		Ordem	Linha / Trecho	Movimentação cargas (toneladas)	
		2012	Proj. 2022			2012	Proj. 2022
1	Alenquer – Manaus	36.489	38.400	27	Manaus – Manicoré	52.134	54.672
2	Manaus – Acajatuba	480	480	28	Manaus – Maués	31.674	37.120
3	Manaus – Anori	22.464	28.862	29	Manaus – Nhamundá	18.944	21.037
4	Manaus – Autaz Mirim	6.400	7.510	30	Manaus – Nova Olinda	23.872	27.152
5	Manaus – Autazes	145.880	155.145	31	Manaus – Novo Airão	11.840	13.442
6	Manaus – Barcelos	34.848	35.735	32	Manaus – Novo Aripuanã	12.736	17.252
7	Manaus – Barreirinha	38.496	41.801	33	Manaus – Paraná da Eva	5.946	6.283
8	Manaus – Beruri	19.781	20.658	34	Manaus – Parintins	82.630	92.811
9	Manaus -Boa V. de Ramos	3168	3168	35	Manaus – Porto Velho	53024	58094
10	Manaus – Borba	36.304	38.207	36	Manaus – Purupuru	768	768
11	Manaus – Caapiranga	5.568	5.814	37	Manaus – Rio P. da Eva	6.144	6.144
12	Manaus – Campinais	1.152	1.152	38	Manaus – S. Gabriel	29.082	31.007
13	Manaus – Carauari	13.568	14.369	39	Manaus – São Sebastião	10.944	10.944
14	Manaus – Caviana	6.144	6.144	40	Manaus – Tabatinga	180.085	190.974
15	Manaus – Coari	44.984	49.689	41	Manaus – Tapauá	15.928	18.497
16	Manaus – Codajás	63.904	75.115	42	Manaus – Tefé	96.999	109.564
17	Manaus – Fonte Boa	21.120	23.983	43	Manaus – Terra Nova	4.320	4.320
18	Manaus – Itacoatiara	10.192	12.349	44	Manaus – Uarini	14.364	14.364
19	Manaus – Itamarati	1.856	2.357	45	Manaus – Uruçara	17.075	19.345
20	Manaus – Janauari	2.016	2.016	46	Manaus – Urucurituba	24.128	25.060
21	Manaus – Japoá	1.536	1.536	47	Manaus – Vila do Polira	2.298	2.298
22	Manaus – Japurá	15.245	17.760	48	Monte Alegre – Manaus	7.264	8.006
23	Manaus – Jutaí	1.704	2.007	49	Óbidos – Manaus	17.216	17.958
24	Manaus – Lábrea	11.868	17.817	50	Oriximiná – Manaus	20.768	22.676
25	Manaus – Manacapuru	4.608	5.130	51	Santarém – Manaus	170.880	191.399
26	Manaus – Manaquiri	15.984	18.182	52	Terra Santa – Manaus	7.680	7.680
-	**TOTAL (toneladas)**					1.484.502	1.634.253

Elaboração própria
Fonte: evidência 16, p. 81-84

82. A constatação de que a movimentação de cargas não foi utilizada como critério para o redimensionamento reforça que o dimensionamento e a planilha orçamentária da obra foram elaborados predominantemente em função da demanda de passageiros projetada para 2045. Essa projeção teve como linha de base (2012) o *quantum* de 3.998.100 passageiros/ano e a escolha de uma embarcação de projeto (ferry boat classe conservadora) de 60 metros de extensão e capacidade de 300 passageiros, entre outros

critérios, conforme sintetizado no parágrafo 69.

83. Quanto às receitas e despesas da infraestrutura hidroportuária, o EVTEA 2025 estimou-as, classificando-as como tarifárias (taxa por acostamento/atracação, serviços para embarcações, taxa de movimentação e armazenagem de carga e taxa de embarque de passageiros) e acessórias - estacionamento de veículos e aluguéis comerciais (evidência 7, p. 114-116).

84. Para estimar os custos de manutenção e administração, o Dnit aplicou percentuais sobre o valor total do projeto e sobre os custos operacionais, respectivamente. Assim, obteve o valor anual de R$ 14.299.504,00 para manutenção (1,56% sobre o valor total do projeto) e R$ 571.980,00 para administração (4,00% sobre os custos operacionais), sem considerar reajuste inflacionário no período (evidência 7, p. 114-116).

85. Embora o Dnit preveja que as receitas tarifárias e acessórias sejam capazes de arcar com as despesas de operação e manutenção, o EVTEA atualizado não detalhou a composição dos custos do IP4. Em vez disso, utilizou-se dos dados fornecidos pelo EVTEA de 2011, com algumas correções pontuais.

86. Diante da constatação de que o redimensionamento da infraestrutura do IP4 pode ter partido de premissas superestimadas e da superficialidade na composição dos custos, a unidade técnica optou por não analisar as projeções de receitas e despesas, tanto para os dias atuais quanto para a projeção de 2045, por considerar que adotaram uma base de cálculo inadequada.

87. No que diz respeito à viabilidade ambiental, o EVTEA caracterizou os impactos ambientais e as medidas mitigadoras nas fases de planejamento e implantação (evidência 7, p. 158-168), bem como os impactos e medidas mitigadoras no meio biótico (evidência 7, p. 168-178) e na fase de operação (evidência 7, p. 178-188). Por fim, apresentou diversos programas e planos de mitigação e compensação (evidência 7, p. 188-206).

III.1.3 Conclusão

88. A equipe técnica concluiu que a fase de planejamento da licitação, essencialmente caracterizada pela elaboração do ETP, apresentou deficiências significativas. Em particular, os requisitos dos incisos I (descrição da necessidade da contratação), IV (estimativas das quantidades para a contratação) e VII (descrição da solução como um todo) do art. 18 da Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC) não foram adequadamente preenchidos. Embora a NLLC não exija o EVTEA como obrigatório, a correta fundamentação desses incisos do ETP, especialmente para o dimensionamento e a planilha orçamentária da obra refletidos no anteprojeto de engenharia, depende da elaboração de estudos de viabilidade econômica e ambiental robustos.

89. No caso da licitação das obras do IP4 Manaus Moderna, o ETP anexo à Concorrência 215/2025-00 mostrou-se insuficiente e não foi fundamentado em um EVTEA atualizado. O EVTEA 2025, apresentado extemporaneamente, não conseguiu suprir as lacunas dos incisos obrigatórios do ETP, sendo sua atualização posterior à elaboração do Anteprojeto, contrariando a ordem lógica de planejamento.

90. Conforme analisado pela equipe, há fortes indícios de que a demanda de passageiros utilizada como linha de base nos estudos (3.998.100 passageiros/ano em 2012) e sua projeção para 2045 (6.756.126 passageiros/ano), que fundamentaram o EVTEA 2025, estejam superestimadas. Tal superestimação resultaria em um dimensionamento excessivo da obra, para o atendimento do fluxo de passageiros e mercadorias, com uma quantidade e metragem de berços (cais) e equipamentos de movimentação de carga além do necessário. Consequentemente, as projeções de receitas e despesas também estariam superdimensionadas.

91. Desde o início dos trabalhos, a dimensão da obra, significativamente superior às construções de IP4 existentes na região amazônica, demandou cuidados adicionais da equipe. Essa constatação foi

corroborada pela verificação de que o anteprojeto foi desenvolvido a partir de uma demanda de movimentação de passageiros inflada, conforme demonstrado na análise do EVTEA 2025.

92. Adicionalmente, restou claro que o Dnit não possui um plano de operação e manutenção definido para o IP4 Manaus Moderna, o que gera incertezas quanto à gestão do empreendimento após sua conclusão. Como ressaltado no TC 022.759/2025-5, até o momento há uma completa incerteza sobre como serão as operações e manutenções futuras desse IP4, o que lança riscos sobre a conservação e viabilidade futura do empreendimento. O próprio Dnit informou que ainda não sabe quais tarifas poderão ser cobradas, havendo importantes lacunas sobre a necessidade de aportes futuros de recursos e sobre a possibilidade de repasse das operações e manutenção a algum agente privado

93. No entender da equipe, o Dnit não efetuou o planejamento adequado de uma licitação deste porte (grande vulto), de um empreendimento que visa atender uma demanda essencial e de longo prazo da população do estado do Amazonas. Como se verifica, há elevados indícios de superestimativa da demanda calculada no EVTEA 2025. Os números a que a autarquia chegou "confirmam" o dimensionamento das estruturas que compõem o anteprojeto levado à licitação.

94. Sabe-se que as informações a respeito da utilização das instalações portuárias fluviais na Amazônia são escassas e pouco confiáveis (esse tema está sendo abordado na Auditoria Operacional que tem por objetivo avaliar a política pública de desenvolvimento do setor hidroviário – TC 011.152/2025-7; rel. Ministro Bruno Dantas).

95. A falta de informações setoriais reforça a relevância de que a elaboração de um EVTEA deveria ter antecedido todo o processo de contratação a fim de obter informações adequadas para, por exemplo, o adequado dimensionamento das estruturas, a elaboração de um plano de investimento compatível com a demanda, a estimativa dos custos de operação e manutenção, a definição da destinação da estrutura após a conclusão das obras e entrada em operação.

96. Considerando essas questões fundamentais e outras associadas ao processo licitatório, a unidade representou ao Tribunal (TC 022.759/2025-5) e propôs a suspensão do certame, de modo que o procedimento de contratação pudesse balizar-se pelo fluxo decisório que um empreendimento deste porte, custo e complexidade deve observar.

97. Foram submetidas a análise no TC 022.759/2025-5 aspectos relacionados à insuficiência dos dados que fundamentaram o anteprojeto de engenharia; à utilização de critérios subjetivos na qualificação técnica, à previsão de equipamento de porte incompatível com a finalidade do empreendimento, a impropriedades na orçamentação (BDI) e à insuficiência orçamentária.

98. Cabe nesse ponto considerar que a suspensão do certame não ocorreu como e que a licitação resultou na adjudicação do objeto à única empresa participante, frustrando a possibilidade de que a competição pudesse mitigar algumas das falhas levantadas durante os trabalhos.

99. A rigor, a solução compatível com a deficiência no planejamento, considerando que a lógica foi invertida no caso em exame, com o EVTEA 2025 sendo ajustado para confirmar o dimensionamento da estrutura submetida à contratação, seria a anulação da licitação.

100. De toda forma, considerando que, em exame preliminar no TC 022.759/2025-5, a questão do planejamento insuficiente não foi acolhida, assim como que não houve competição (apenas uma empresa apresentou proposta de preços); que a infraestrutura portuária local é precária; que o Dnit se comprometeu a resolver a questão relacionada à operação e manutenção da obra portuária durante o período de sua execução, ou seja, no horizonte de três anos; e que o certame encontra-se em estágio avançado, com objeto adjudicado ao vencedor, a unidade técnica entende que a medida cabível no momento é dar ciência ao Dnit de que a elaboração ou atualização do EVTEA após a confecção do ETP e do Anteprojeto de Engenharia afronta o disposto no art. 6º, incisos XXIV e XXV, e no art. 18 da Lei 14.133/2021 (evidência 20; evidência 21).

III.1.4 Proposta de encaminhamento

101. Diante das constatações apresentadas, propõe-se dar ciência ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que a elaboração ou atualização do Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) após a confecção do Estudo Técnico Preliminar (ETP) e do Anteprojeto de Engenharia, com vistas à contratação integrada, como verificado nos autos, ofende o disposto no art. 6º, incisos XXIV e XXV, e no art. 18 da Lei 14.133/2021 e os princípios constitucionais da eficiência e economicidade. (itens 88-100)

III.2. Ausência de justificativa para os parâmetros de técnica e preço e critérios subjetivos, sobrepostos e redundantes no julgamento das propostas da concorrência

III.2.1 Tipificação

102. Falhas/Impropriedades

III.2.2 Situação encontrada

103. O Dnit escolheu a modalidade do certame como Concorrência, considerando que tal escolha permitiria uma avaliação mais abrangente da capacidade técnica e das propostas para um objeto de tamanha especificidade e complexidade. O critério de julgamento das propostas dos licitantes do certame foi definido como "Técnica e Preço" (art. 6º, inciso XXXVIII, "c", da Lei 14.133/2021), com a execução dos serviços realizada pelo regime de "Contratação Integrada" (art. 46, inciso V, da Lei 14.133/2021) (evidência 1, p.1).

104. O Dnit consignou que o julgamento das propostas do certame do Edital 0215/2025 por "Técnica e Preço", além de seguir o art. 36 da Lei 14.133/2021, obedeceria aos "percentuais previstos no Orçamento de Referência e seguidos os critérios de julgamento apresentados" no Anexo II ao Edital (Critérios de Avaliação Licitação) (evidência 8, p. 2, item 1.4.5; evidência 24). As propostas técnicas e de preços de cada licitante receberiam uma pontuação ponderada de acordo com o artigo 13 da IN SEGES 2/2023 (evidência 9, p. 4-6; evidência 8, p. 30).

105. A ponderação e valoração das propostas de preço alcançou 30% da nota final do certame, enquanto a proposta técnica foi priorizada com 70% da nota final. Essa proporção está em conformidade com o limite máximo estabelecido pela Lei 14.133/2021 (§ 2º, art. 36) e pela IN SEGES 2/2023. No entanto, a priorização da proposta técnica em detrimento do preço pode impactar negativamente a competitividade do certame e a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração, caso os critérios para valoração da nota técnica não sejam claros e objetivos.

106. A doutrina e a jurisprudência do TCU, majoritariamente, consideram o julgamento das licitações por menor preço ou maior desconto como modalidades preferenciais nas licitações, devido ao menor dispêndio que proporcionam para a Administração.

107. A jurisprudência do TCU reforça que a adoção de pesos desproporcionais entre técnica e preço, sem justificativa técnica e econômica plausível, e sem que esteja fundamentada em estudo técnico preliminar (§ 1º, art. 36, da Lei 14.133/2021), pode comprometer a competitividade e favorecer o direcionamento do certame. Além disso, critérios subjetivos de avaliação podem dificultar a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

108. A unidade técnica entendeu que o desequilíbrio desarrazoado na ponderação das propostas

e critérios de julgamento não suficientemente detalhados no edital do certame, não apenas podem reduzir competitividade, como também desvirtuam o propósito do julgamento por "técnica e preço", que é encontrar a melhor relação custo-benefício, e não a melhor técnica a qualquer custo (Acórdão 1169/2022-Plenário; Acórdão 1257/2023-Plenário; Acórdão 949/2025-Plenário, entre outros). Como salientado no voto condutor do Exmo. Ministro Benjamin Zymler:

> Sobre os critérios de ponderação das notas de técnica e preço, em diversas oportunidades o TCU já se manifestou sobre a necessidade de conferir o mínimo de relevância às notas de preço nas licitações tipo técnica e preço. Por exemplo, o Acórdão 3217/2014-TCU-Plenário deliberou que, em licitações de técnica e preço com preponderância da proposta técnica, os fatores de ponderação entre técnica e preço deverão ser expressamente fundamentados, a fim de evidenciar sua razoabilidade e demonstrar que não representam privilégio ou proporcionam aumento indevido de preço em decorrência de diferenças técnicas não substanciais.

109. A análise do edital e seus anexos, incluindo o ETP (evidência 6), Termo de Referência (evidência 8) e Anexo II-Critérios de Avaliação Licitação (evidência 24), revelou que a avaliação da proposta técnica se estrutura em duas etapas, com pontuações ponderadas em conformidade com o artigo 13 da IN SEGES 2/2023. A Etapa 1, de caráter mais objetivo, foca na capacitação e experiência do licitante, mediante a apresentação de atestados técnicos.

110. A Etapa 2, que corresponde a 80% da Nota da Proposta Técnica (NPT) e 56% da Nota Final (NF), é composta por quatro quesitos de avaliação qualitativa e será conduzida por uma banca especializada: Quesito A: Demonstração de conhecimento do objeto; Quesito B: Metodologia e programa de trabalho; Quesito C: Qualificação das equipes técnicas/atestados; e Quesito D: Relação dos produtos a serem entregues. Esta etapa apresenta fragilidades significativas, caracterizadas por critérios subjetivos, redundantes e sobrepostos. Por exemplo, no Quesito A, os critérios 1.2 e 2.1 demonstram sobreposição ao abordar o conhecimento técnico do objeto de forma similar, mas com pontuações distintas. Da mesma forma, no Quesito B, os critérios 1.3 e 1.4 redundam na avaliação de indicadores de desempenho, entre outras redundâncias/sobreposições (evidência 24, p. 2-7).

111. Segundo a unidade Técnica, as inconsistências detectadas nos critérios de avaliação da Etapa 2, comprometem a objetividade do julgamento, introduzem margem para discricionariedade excessiva da banca examinadora e podem restringir indevidamente a competitividade do certame. Como salientado no enunciado do Acórdão 1.169/2022-TCU-Plenário:

> Em licitações do tipo técnica e preço, o edital deve definir critérios objetivos para a gradação das notas a serem dadas a cada quesito da avaliação técnica, assim como distribuir a pontuação técnica de modo proporcional à relevância de cada quesito para a execução do objeto contratual, de forma a permitir o julgamento objetivo das propostas e evitar o estabelecimento de pontuação desarrazoada, limitadora da competitividade.

112. No âmbito da representação TC 022.759/2025-5, instaurada durante a presente auditoria com o intuito de suspender o procedimento licitatório, conforme despacho acostado à peça 23 do TC 022.759/2025-5, a equipe obteve o resultado da licitação e observou que, das cinco empresas participantes, apenas uma, a vencedora, apresentou proposta completa, ou seja, contemplando a técnica e o preço.

113. Em outras palavras, considerando que, no caso examinado, não houve competição, não é possível comprovar os riscos apontados pela equipe no que diz respeito ao possível prejuízo à competitividade e à economicidade decorrentes de critérios de julgamento mal calibrados (proporção 70% técnica e 30% preço), assim como no que toca aos critérios de avaliação subjetivos e/ou redundantes.

114. Conforme mencionado no item III.1, este achado acabou sendo desenvolvido no âmbito da representação TC 022.759/2025-5, em que foram promovidas diligências determinadas por despacho do ministro Relator, assim como submetida a instrução preliminar para comentários dos gestores.

115. Nesse sentido, no TC 022.759/2025-5, foi submetida ao relator proposta de ciência ao Dnit, com fundamento no art 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que a utilização de critério técnica e preço em licitações com a adoção de critérios técnicos vagos e subjetivos, redundantes ou sobrepostos, tal qual verificada nos autos, compromete a objetividade do julgamento e dificulta a avaliação justa e transparente das propostas, afronta os princípios constitucionais da isonomia e da vantajosidade, o art. 5º da Lei 14.133/2021 e a jurisprudência do TCU, a exemplo do Acórdão 949/2025-Plenário.

III.2.3 Conclusão

116. Desse modo, no presente relatório deixa-se de apresentar proposta de encaminhamento, uma vez que a ocorrência foi tratada especificamente no TC 022.759/2025-5, no qual constam as propostas de encaminhamento para a situação encontrada: ciência e determinação ao Dnit.

III.2.4 Proposta de encaminhamento

117. Não aplica.

III.3. Equipamentos não compatíveis com IP4

III.3.1 Tipificação do Achado

118. Falhas/Impropriedades

III.3.2 Situação encontrada

119. As Instalações Portuárias Públicas de Pequeno Porte (IP4) são estruturas concebidas para atender às peculiaridades das regiões em que estão inseridas, considerando aspectos como variações sazonais dos níveis dos rios, características geográficas e demandas operacionais. Essas instalações são destinadas à movimentação de passageiros, cargas, ou ambas, voltadas exclusivamente à navegação interior (rios, lagos e outras vias navegáveis internas).

120. No Ofício 000.094/2025-AudPortoFerrovia (item 2.2), de 15/10/2025 (evidência 4), o TCU questionou o Dnit sobre a conformidade do anteprojeto da Concorrência 0215/2025-00 (IP4 Manaus Moderna) com a finalidade legal das IP4, conforme estabelecido na Lei 12.815/2013 e na Resolução Antaq 71/2022. O questionamento incluiu a adequação dos equipamentos previstos no anteprojeto, como o guindaste móvel de grande capacidade (125 toneladas) e os 60 braços giratórios de coluna com giro elétrico (braço giratório de coluna com giro elétrico 180º/270º/360º com capacidade de 3 t, alt. de 5 m, comp. de viga de 5m e diâmetro do tubo 0,508m), à destinação principal das IP4.

121. Em resposta, o Dnit argumentou que o Porto (IP4) foi projetado para atender às demandas de operações portuárias de embarque e desembarque de cargas, mercadorias e passageiros, destinados ou provenientes do transporte de navegação interior intermunicipal e interestadual. A autarquia destacou que o IP4 será um instrumento de desenvolvimento regional, promovendo a conectividade com outros portos IP4 no Estado do Amazonas e beneficiando pescadores, feirantes e produtores rurais (evidência 5, p. 5-8).

122. O Dnit também justificou a instalação dos 60 braços (elétricos) giratórios de coluna (código orçamentário 14.2.13.1 e 14.1.15.1) nos cais flutuantes, argumentando que esses equipamentos seriam imprescindíveis para auxiliar nas atividades de carga e descarga das embarcações, especialmente os Ferry Boats, garantindo maior segurança, agilidade e rapidez nas operações (evidência 5, p. 7-8).

123. No entanto, a autarquia reconheceu que o guindaste móvel de grande capacidade (125 toneladas; código orçamentário 14.5.15.1) poderia ser retirado do projeto, sugerindo que essa exclusão fosse realizada por meio de um Termo Aditivo após a assinatura do contrato, para não prejudicar o

andamento do certame (evidência 5, p. 8, item 4.9).

124. No tocante ao guindaste móvel, a equipe técnica do TCU entendeu que sua inclusão no anteprojeto não foi justificada no planejamento do certame licitatório e que deveria ser corrigido antes da realização da sessão de abertura das propostas. A retirada desse equipamento do edital, com a consequente redução do valor do orçamento estimativo em mais de 37 milhões de reais, deveria ser realizada por meio da republicação do edital, garantindo a transparência e a isonomia do certame, além de evitar questionamentos futuros por parte dos licitantes.

125. O presente achado guarda conexão com o referente à falta de consistência do EVTEA e do ETP, haja vista que o dimensionamento de máquinas e equipamentos deveria ter sido feito de forma adequada na fase de planejamento, no âmbito de tais estudos.

126. Vale lembrar que o Dnit afirmou que "será sugerido após a assinatura do Contrato a formalização de Termo Aditivo de decréscimo do valor correspondente a aquisição, montagem e instalação do guindaste móvel para movimentação de cargas.", conforme item 4.9 do ofício 286965/2025/DAQ/DNIT SEDE, de 23/10/2025 (evidência 5, p. 8).

127. Esta situação encontrada também foi abarcada na representação TC 022.759/2025-5, sendo objeto de diligências e envio da instrução preliminar para comentários dos gestores, nos termos da Resolução-TCU 315/2020.

128. No mencionado processo, o Dnit informou que, após a finalização dos projetos básico e executivo, a supressão do guindaste móvel de 125 toneladas poderá ocorrer de forma consolidada, juntamente com outros eventuais ajustes técnicos decorrentes da definição das soluções de engenharia, evitando-se a celebração de múltiplos aditivos (TC 022.759/2025-5, peça 59, p. 1).

129. Nesse sentido, no TC 022.759/2025-5, fui submetida ao relator proposta de determinação ao Dnit para que celebre termo aditivo suprimindo o guindaste móvel de 125 toneladas.

III.3.3 Conclusão

130. A equipe de Auditoria entendeu que o guindaste de 125 toneladas não se coaduna com a finalidade do IP4, o que foi reconhecido pelo Dnit, que admitiu retirá-lo da planilha após a finalização dos projetos básico e executivo do empreendimento, por meio de termo aditivo.

131. Entende-se que, embora não seja a situação ideal, dado que esta situação deveria ter sido tratada no planejamento da contratação, a celebração de termo aditivo suprimindo a aquisição do guindaste de 125 toneladas resolverá a questão.

132. Desse modo, no presente relatório deixa-se de apresentar proposta de encaminhamento, uma vez que a ocorrência foi tratada especificamente no TC 022.759/2025-5, no qual consta proposta de determinação ao Dnit para que, no prazo de trinta dias após a finalização dos projetos básico e executivo do Porto (IP4) Manaus Moderna, seja encaminhado ao TCU o Termo Aditivo contratual de supressão do guindaste móvel de 125 toneladas.

III.3.4 Proposta de encaminhamento

133. Não aplica.

III.4. BDI incompatível com o porte da obra

III.4.1 Tipificação do Achado

134. Falhas/Impropriedades

III.4.2 Situação encontrada

135. Entende-se que o Dnit interpretou erroneamente os itens 14 a 17 do Memorando Circular 3952/2018 (evidência 10, p. 2-3), o qual estabelece diretrizes para se definir o BDI a ser utilizado em edificações inseridas em empreendimentos de infraestrutura de transportes, e não para se definir o BDI a ser utilizado na obra como um todo.

136. Verificou-se que, embora o manual de custos do Dnit permita a utilização de BDI de obra especial de pequeno porte em IP4s (evidência 11, p. 8), o caso em tela tem peculiaridades que orientam a sua não utilização, por se tratar de um empreendimento de grande vulto.

137. Em outras palavras, o BDI de obra de arte especial de pequeno porte não condiz com a realidade do presente empreendimento, de grande vulto, tanto na parte civil (*onshore*) quanto na parte naval (*offshore*). Crê-se que o BDI de obras de arte especial de grande porte se aproxima do objeto em tela e dos ditames do Acórdão 2622/2013-TCU-Plenário.

138. Vale lembrar que a Lei 14.133/2021, em seu art. 6º, inciso XXII, considera obras de grande vulto aquelas cujo valor estimado supera R$ 200 milhões, valor muito aquém dos R$ 900 milhões previstos para a obra objeto do certame em tela. Desse modo, é forçoso reconhecer que o BDI da obra em comento exige um estudo diferenciado, não sendo adequada a mera adoção do BDI de obra de tipo e porte incompatível com o caso concreto, conforme recomendado pelo manual de custos do órgão.

139. Esta situação encontrada também foi abarcada na representação TC 022.759/2025-5, sendo objeto de diligências e envio da instrução preliminar para comentários dos gestores, nos termos da Resolução-TCU 315/2020, contendo proposta de recomendação para que o Dnit atualize seu manual de custos, de modo a compatibilizar o BDI a ser adotado com o tipo e com o porte da obra, e não apenas indicar um BDI para as obras IP4s independentemente do tipo, do porte, e da complexidade do empreendimento.

140. No mencionado processo, o DNIT informou em sede de comentários dos gestores que seu Manual de Custos já foi atualizado em novembro de 2025, sendo que na nova versão deixou-se de apresentar valores fixos de referência para o BDI, passando a concentrar-se na apresentação das premissas metodológicas e dos conceitos aplicáveis à formação de custos, cabendo aos usuários do sistema proceder à adequada parametrização conforme as características específicas de cada empreendimento (TC 022.759/2025-5, peça 59, p. 2).

141. Nesse sentido, no TC 022.759/2025-5, fui submetida ao relator instrução de mérito manifestando-se pela desnecessidade da recomendação inicialmente aventada, tendo em vista que o aludido manual de custos foi atualizado quanto ao tema.

III.4.3 Conclusão

142. Conclui-se que o BDI utilizado na licitação não condiz com a realidade do presente empreendimento, de grande vulto, o que enseja um estudo mais aprofundado na definição do BDI a ser utilizado no caso em tela. No entanto, considerando-se que já houve a homologação e adjudicação do objeto, deve-se adotar providências para que tal ocorrência não se repita em licitações similares no futuro.

143. No presente relatório deixa-se de apresentar proposta de encaminhamento, uma vez que a ocorrência foi tratada especificamente no TC 022.759/2025-5, acrescido do fato de que o Dnit já atualizou o manual de custos em novembro de 2025, contemplando a recomendação que se pretendia fazer.

III.4.4 Proposta de encaminhamento

144. Não aplica.

III.5. Dotação orçamentária insuficiente

III.5.1 Tipificação do Achado

145. Falhas/Impropriedades

III.5.2 Situação encontrada

146. O Plano Plurianual 2024-2027 (PPA 2024-2027), em seu anexo VII-A "Investimentos Plurianuais", página 60 (evidência 12) prevê para o IP4 Manaus Moderna o valor total de R$ 467.695.366,00, sendo R$ 180.000.000,00 para o biênio 2026-2027 (2026: R$ 90.000.000,00 e 2027: 90.000.000,00).

147. Consultando o cronograma físico-financeiro do empreendimento, nota-se que o prazo previsto para sua conclusão é de 30 meses, sendo os 6 primeiros meses reservados à elaboração dos projetos básico e executivo, e os 24 meses seguintes destinados à execução da obra (evidência 13, p. 1.208-1.209).

148. Admitindo-se três diferentes cenários para o início do empreendimento, janeiro de 2026, julho de 2026 e janeiro de 2027, tem-se, de acordo com o cronograma físico-financeiro previsto, as seguintes execuções financeiras:

1º cenário - início: jan/26

até dezembro/2027: previsão execução financeira de R$ 646.837.362,87

2º cenário - início: jul/26

até dezembro/2027: previsão execução financeira de R$ 545.302.995,29

3º cenário - início: jan/27

até dezembro/2027: previsão execução financeira de R$ 383.453.944,09

149. Nota-se que para qualquer dos 3 cenários não há previsão orçamentária suficiente para a execução dos serviços no prazo previsto. Pode-se dizer que os recursos previstos para a obra no PPA 2024-2027 (R$ 188.509.531,00) se encontram muito aquém do necessário. Segundo o Relatório de Avaliação da CGU 1822176 (evidência 3, p. 13), o Ministério de Planejamento e Orçamento (MPOR) emitiu a Declaração de Disponibilidade Orçamentária DDo/DGH 71/2025, informando que há na Lei Orçamentária Anual de 2025 disponibilidade de R$ 8.509.531,00. Já a previsão no PLOA 2026 é de R$ 35.000.000,00 (evidência 3, p. 29 e p. 33), sendo que o valor efetivamente alocado foi de R$ 31.464.115,00, conforme anexo I, inciso XIV, da Lei 15.346/2026 - LOA 2026 (evidência 22).

150. A previsão e a alocação adequada de recursos financeiros constituem elementos indispensáveis para a boa gestão, a regular execução contratual e o alcance dos objetivos institucionais com responsabilidade fiscal.

151. Essa incompatibilidade representa um risco concreto de insuficiência orçamentária em exercícios futuros, com potenciais consequências sobre a continuidade, a regularidade e a economicidade da execução contratual. A inexistência de dotações compatíveis com as etapas mais intensas da obra pode levar à interrupção de serviços, à necessidade de reprogramações contratuais e à ineficiência dos investimentos já realizados, comprometendo os resultados esperados da política pública em questão.

152. A situação evidenciada pode comprometer o andamento dos serviços, gerando prejuízos à Administração e à conclusão da obra, impactando toda a potencial população beneficiada com o empreendimento. Há um risco concreto de que ocorra paralisação da obra, alongamento do cronograma, aumento de custos e desperdício de recursos já aplicados.

153. A dotação orçamentária insuficiente demonstra incompatibilidade com o art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, com o arts. 18 e 105 da Lei 14.133/2021, com a Jurisprudência do TCU e com o art. 37 da Constituição Federal.

154. Esta situação encontrada foi abarcada na representação TC 022.759/2025-5, na qual se questionou ao Dnit quais providências seriam adotadas para assegurar a compatibilização orçamentária do contrato nos exercícios financeiros subsequentes.

155. No mencionado processo, por meio da Nota Técnica 103/2025/CGOB/DAQ/DNIT SEDE o Dnit afirmou haver disponibilidade orçamentária de R$ 50 milhões, emitida em 23/10/2025. Consignou que as parcelas futuras seguirão o fluxo ordinário das Leis Orçamentárias Anuais (LOAs) amparadas pela prioridade definida no PPA (evidência 14, p. 4). Além disso, destacou que a gestão orçamentária do Dnit permite a suplementação de recursos ao longo do exercício mediante remanejamento de saldos de outras rubricas ou via crédito suplementar (evidência 14, p. 5).

III.5.3 Conclusão

156. A comparação do cronograma físico-financeiro da obra com a dotação prevista no PPA 2024-2027 revelou, a princípio, a insuficiência de previsão orçamentária. Considerando que o assunto foi objeto de diligências no âmbito da representação TC 022.759/2025-5, deixa-se de propor encaminhamentos neste processo.

157. Nesse ponto, no âmbito do TC 022.759/2025-5 acolheu-se a manifestação do Dnit referente à execução orçamentária, de modo que não há proposta de encaminhamento a ser formulada no presente relatório.

III.5.4 Proposta de encaminhamento

158. Não aplica.

IV. Comentários dos gestores

159. No curso da auditoria instaurou-se a representação 022.759/2025-5, por meio da qual foram tratados os achados II a V do presente relatório. Os achados II e III tiveram propostas de determinação. Por este motivo, naquele processo concedeu-se a oportunidade para que os gestores se manifestassem, conforme art. 14 da Resolução TCU 315/2020 e Portaria Segecex 9/2020. O presente relatório contém proposta de ciência ao DNIT, sendo prescindível o envio do mesmo para comentários do gestor.

V. Conclusão

160. O presente trabalho apontou, inicialmente, 5 achados: I) anteprojeto de engenharia baseado em dados insuficientes do estudo técnico preliminar (ETP); II) ausência de justificativa para os parâmetros de técnica e preço e critérios subjetivos, sobrepostos e redundantes no julgamento das propostas da concorrência; III) equipamentos não compatíveis com IP4; IV) BDI incompatível com o porte da obra; e V) dotação orçamentária insuficiente.

161. No curso da fiscalização a equipe entendeu que esse conjunto de achados impactavam de forma relevante o planejamento da contratação e a competitividade do certame, razão pela qual autuou processo de representação (TC 022.759/2025-5), com pedido de medida cautelar para suspensão do

certame. A cautelar foi indeferida, mas foram promovidas diligências no mencionado processo, o que fez com que as questões fossem tratadas predominantemente no processo de representação.

162. Em relação ao achado I, há indícios de que a demanda de passageiros, atual e futura, que fundamenta o EVTEA, esteja superdimensionada, o que pode levar a um superdimensionamento da obra e das projeções de receitas e despesas dispostas no EVTEA.

163. Quanto à ausência de clareza no tocante à manutenção e operação do IP4, o Dnit se comprometeu a equacionar esse ponto durante o período de execução das obras, ou seja, até o início da operação do Porto.

164. A rigor, essa situação encontrada poderia ensejar uma proposta de anulação da licitação.

165. Considerando que, em exame preliminar no TC 022.759/2025-5, a questão do planejamento insuficiente não restou acolhida, assim como que não houve competição (apenas uma empresa apresentou proposta de preços); que a infraestrutura portuária local é precária; que o Dnit se comprometeu a resolver a questão relacionada à operação e manutenção da obra portuária durante o período de sua execução, ou seja, no horizonte de três anos; e que o certame encontra-se em estágio avançado, com objeto adjudicado ao vencedor, entendeu-se que a medida mais oportuna nesta oportunidade é de dar ciência ao Dnit de que a elaboração ou atualização do EVTEA após a confecção do ETP e do Anteprojeto de Engenharia afronta o disposto no art. 6º, incisos XXIV e XXV, e no art. 18 da Lei 14.133/2021.

166. Os demais achados foram tratados especificamente na representação TC 022.759/2025-5, a qual foi submetida ao relator com propostas de determinação e ciência, de modo a endereçar as situações encontradas.

VI. Proposta de encaminhamento

167. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

168. Dar ciência ao Dnit, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que a elaboração ou atualização do Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) após a confecção do Estudo Técnico Preliminar (ETP) e do Anteprojeto de Engenharia, com vistas à contratação integrada, como verificado nos autos, ofende o disposto no art. 6º, incisos XXIV e XXV, e no art. 18 da Lei 14.133/2021 e os princípios constitucionais da eficiência e economicidade. (itens 88-100).

Audportoferrovia, 14 de abril de 2026.

APÊNDICE A - Matriz de Achados

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
F/I - Anteprojeto de engenharia baseado em dados insuficientes do estudo técnico preliminar (ETP) - (FI)	21.O Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) e o Estudo Técnico Preliminar (ETP) são peças-chave, embora distintas, que fundamentam o planejamento de grande parte da contratação pública, um requisito essencial para a eficiência e legalidade. Na Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos /NLLC), o planejamento ganha destaque máximo: o Art. 18 estabelece que a fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento, sendo este o momento em que a Administração define sua necessidade, avalia a melhor solução e calcula o custo estimado. 25.No caso concreto, o edital da Concorrência 0215/2025-00 (peça 5, p. 1-17), de 16/6/2025, processo Administrativo 50600.016762/2023-31, foi inicialmente publicado naquela data (DOU com	Edital - 215/2025	Lei 14133/2021, art. 6º; art. 18	Evidência 1 - ev 1 - edital 215-2025, folhas 1/17 Evidência 2 - ev 2 - ETP, folhas 4/6 Evidência 3 - ev 3 - relatório final CGU, folhas 8/31 Evidência 4 - ev 4 - oficio 94-2025 - TCU, folhas 1/5 Evidência 5 - ev 5 - resposta dnit ao of 94-2025, folha 5 Evidência 6 - ev 6 - ETP 97-2025, folha 8 Evidência 7 - ev 7 - EVTEA_2025 Atualizado, folhas 1/206 Evidência 15 - ev 15 - EVTEA	não identificadas	Aquisições ou contratações que não atendem à necessidade do órgão	Dar ciência (Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes)

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	extrato publicação), com valor estimado de R$ 974.674.168,40 e a data da sessão pública de abertura das propostas em 10/9/2025. O ETP anexo ao processo foi elaborado em 29/5/2024 (peça 6, p. 4-6). 26.A CGU, como resultado dos sinais de alerta do sistema de monitoramento eletrônico ALICE (Analisador de Licitações, Contrato e Editais), fiscalizou a licitação (Relatório de Avaliação 1822176) e questionou ao DNIT a não existência de estudos de viabilidade que deveriam ser realizados previamente à execução do empreendimento, atestando-se a ausência do EVTEA no procedimento licitatório (Achado 1). A autarquia afirmou, conforme inserto do relatório de fiscalização (peça 7, p. 8): “ 2.1.1. Por se tratar de um empreendimento (IP40 de interesse social, ou seja, sem fins lucrativos, não foram realizados os Estudo de Viabilidade Técnica,			2011_IP4 Manaus Moderna, folhas 18/129 Evidência 16 - ev 16 - Relatório Executivo Antaq 2013_transp passag e cargas, folhas 69/94 Evidência 17 - ev 17 - Relatório de Atividades ARSEPAM-2020, folha 8 Evidência 18 - ev 18 - Relatório de Atividades ARSEPAM-2021/2022, folhas 4/5 Evidência 19 - ev 19 - Relatório de Atividades ARSEPAM-2023, folha 3 Evidência 20 - ev 20 -			

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	Economia e Ambienta - EVTEA" (Despacho DBIT/SEDE/DAQ/CGPB/COPOT SEI DNIT 21630243). 27.A CGU entendeu que a ausência do EVTEA comprometia a avaliação da efetividade, da sustentabilidade e da conveniência do empreendimento. Acrescentou que a justificativa apresentada pelo DNIT, de que a obra possui natureza não lucrativa, não constitui justificativa suficiente para afastar a necessidade de avaliação prévia com instrumentos de planejamento, como o EVTEA (peça 7, p. 8-9). 28. Posteriormente, o Dnit apresentou à CGU um estudo de viabilidade (EVTEA) elaborado em 2011, com estimativa para construção de instalações do IP4 Manaus (Moderna), orçado em R$ 174.008.907,37 (data base setembro/2011). A CGU recomendou a atualização desse EVTEA previamente à abertura das propostas do			Aviso_edital0215_25-00_7, folha 1 Evidência 21 - ev 21 - Homologação_edital0215_25-00_0, folhas 1/7 Evidência 23 - ev. 23 - Anexo IV - Anteprojeto de Engenharia, folha 1			

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	certame licitatório, com o novo documento sendo capaz de conferir robustez técnica e econômica à decisão de investimento e às tratativas orçamentárias, além de contemplar a sustentabilidade financeira das operações do futuro IP4 e interações da estrutura com o Porto Organizado de Manaus (peça 7, p. 28-31). O DNIT comprometeu-se a entregar o EVTEA até 14/11/2025. 35.O TCU, por meio do Ofício 94/2025-AudPortoFerrovia (peça 8), questionou o Dnit sobre a elaboração do Anteprojeto anexo ao edital da licitação, abordando aspectos fundamentais do dimensionamento: Em resposta ao questionamento do TCU, por meio do Ofício 286965/2025/DAQ/DNIT/SEDE (peça 9), o DNIT informou que o local previsto para a construção do IP4 possui vocação portuária, conforme verificado in loco. Atualmente, a população utiliza a área de forma						

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	precária, de maneira desorganizada e sem segurança, para a atracação de embarcações destinadas ao transporte de passageiros e movimentação de mercadorias (peça 9, p. 5). 41.No posicionamento conclusivo do ETP 97/2025, sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina (inciso XIII, § 1º, art. 18, Lei 14.133/2021), o Dnit se limitou a afirmar que a contratação é necessária e viável, sem apresentar justificativas detalhadas ou dados técnicos que embasassem essa conclusão (peça 10, p. 8). 50.A equipe técnica do TCU avaliou que os documentos anexos ao edital, principalmente o ETP 97/2025, bem com as respostas apresentadas não esclarecem pontos obrigatórios de elaboração de um EVTEA.						
F/I - Ausência de justificativa para os parâmetros de técnica e preço e critérios	73.A autarquia escolheu a modalidade do certame como “ Concorrência” , considerando que permitiria	Edital - 215/2025	Acórdão 949/2025, Tribunal de Contas da	Evidência 1 - ev 1 - edital 215-2025, folha 1	não identificadas	Aquisições sem o devido caráter competitivo	

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
subjetivos, sobrepostos e redundantes no julgamento das propostas da concorrência - (FI)	“ uma avaliação mais abrangente da capacidade técnica e das propostas para um objeto de tamanha especificidade e complexidade” . O critério de julgamento das propostas dos licitantes do certame foi definido como “ Técnica e Preço” (art. 6º, inciso XXXVIII, “ c” , da Lei nº 14.133/2021), com a execução dos serviços realizada indiretamente pelo regime de “ Contratação Integrada” (art. 46, inciso V, da Lei 14.133/2021) peça 5, p.1). 74.O DNIT consignou que o julgamento das propostas do certame do Edital 0215/2025-00 por “ Técnica e Preço” , além de seguir o art. 36 da Lei 14.133/2021, obedeceria aos “ percentuais previstos no Orçamento de Referência e seguidos os critérios de julgamento apresentados” no Anexo II ao Edital (Critérios de Avaliação das Propostas) peça 11, p. 2, item 1.4.5). As propostas técnicas e de preços de cada licitante receberiam uma pontuação ponderada de		União, Plenário Lei 14133/2021, art. 36	Evidência 8 - ev 8 - TR, folhas 2/30 Evidência 9 - ev 9 - IN SEGES 2-2023, folhas 4/6 Evidência 24 - ev. 24 - Anexo II_Criterios de Avaliação Licitação, folhas 1/7			

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	acordo com o artigo 13 da IN SEGES nº 2/2023 (peça 13, p. 4-6; peça 11, p. 30). 75.A ponderação e valoração das propostas de preço alcançou 30% da nota final do certame, enquanto a proposta técnica foi priorizada com 70% da nota final. Essa proporção está em conformidade com o limite máximo estabelecido pela Lei 14.133/2021 (§ 2º, art. 36) e pela IN SEGES 2/2023. No entanto, a priorização da proposta técnica em detrimento do preço pode impactar negativamente a competitividade do certame e a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração, caso os critérios para valoração da nota técnica não sejam claros e objetivos. 76.A doutrina e a jurisprudência do TCU, majoritariamente, consideram o julgamento das licitações por menor preço ou maior desconto como modalidades preferenciais nas licitações, devido ao menor dispêndio que proporcionam para a						

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	Administração. 86.A jurisprudência do TCU reforça que a adoção de pesos desproporcionais entre técnica e preço, sem justificativa técnica e econômica plausível, e sem que esteja fundamentada em estudo técnico preliminar (§ 1º, art. 36, da Lei 14.133/2021), pode comprometer a competitividade e favorecer o direcionamento do certame. Além disso, critérios subjetivos de avaliação podem dificultar a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração. 89. Como evidenciado na tabela acima, o TCU, acompanhado da doutrina dominante, possui vasta jurisprudência sobre o tema, alertando para a necessidade de um equilíbrio razoável entre os pesos. O Tribunal considera indevida a valoração excessiva da técnica em detrimento do preço sem a devida justificativa técnica e econômica. 94.						

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	95.No caso concreto, repise-se, a pontuação da proposta técnica, com pontuação máxima de 100%, representando até 70% da nota final do licitante, com avaliação qualitativa denominada Etapa 2 representando 80% da chamada Nota da Proposta Técnica (NPT) e 56% da Nota Final (NF) do certame, e acrescentando-se que o Anexo II determina que o licitante que não atingir a pontuação de 70% da pontuação máxima de qualquer dos quesitos A, B e D será desclassificado (peça 14, p. 3, item 3.1), configura-se como o fator mais representativo para definir o licitante vencedor, minimizando a importância do menor preço apresentado pelos licitantes. 96.A unidade técnica entende que o desequilíbrio desarrazoado na ponderação das propostas e critérios de julgamento não suficientemente detalhados no edital do certame, não apenas reduzem a						

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	competitividade, como também desvirtuam o propósito do julgamento por "técnica e preço", que é encontrar a melhor relação custo-benefício, e não a melhor técnica a qualquer custo (Tabela 1, entre os mais recentes acórdãos sobre o tema: Acórdão 1169/2022-Plenário; Acórdão 1257/2023-Plenário; Acórdão 949/2025-Plenário).						
F/I - Equipamentos não compatíveis com IP4 - (FI)	100.As Instalações Portuárias Públicas de Pequeno Porte (IP4) são estruturas concebidas para atender às peculiaridades das regiões em que estão inseridas, considerando aspectos como variações sazonais dos níveis dos rios, características geográficas e demandas operacionais. Essas instalações são destinadas à movimentação de passageiros, cargas, ou ambas, voltadas exclusivamente à navegação interior (rios, lagos e outras vias navegáveis internas). 104.No Ofício 000.094/2025 – AudPortoFerrovia (item 2.2), de 15/10/2025 (peça 8),	Edital - 215/2025	Lei 12815/2013, art. 2º, inciso VI Resolução 71/2022, ANTAQ, art. 2º, inciso IX	Evidência 4 - ev 4 - oficio 94-2025 - TCU, folhas 1/5 Evidência 5 - ev 5 - resposta dnit ao of 94-2025, folhas 5/8	não identificadas.	Aquisições ou contratações que não atendem à necessidade do órgão	

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	o TCU questionou o DNIT sobre a conformidade do anteprojeto da Concorrência 0215/2025-00 (IP4 Manaus Moderna) com a finalidade legal das IP4, conforme estabelecido na Lei 12.815/2013 e na Resolução Antaq 71/2022. O questionamento incluiu a adequação dos equipamentos previstos no anteprojeto, como o guindaste móvel de grande capacidade (125 toneladas) e os 60 braços giratórios de coluna com giro elétrico (braço giratório de coluna com giro elétrico 180º/270º/360º com capacidade de 3 t, alt. de 5 m, comp. de viga de 5m e diâmetro do tubo 0,508m), à destinação principal das IP4. 105.Em resposta, o DNIT argumentou que o Porto (IP4) foi projetado para atender às demandas de operações portuárias de embarque e desembarque de cargas, mercadorias e passageiros, destinados ou provenientes do transporte de navegação interior intermunicipal e interestadual. A autarquia						

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	destacou que o IP4 será um instrumento de desenvolvimento regional, promovendo a conectividade com outros portos IP4 no Estado do Amazonas e beneficiando pescadores, feirantes e produtores rurais (peça 9, p. 5-8). 106.O DNIT também justificou a instalação dos 60 braços (elétricos) giratórios de coluna (código orçamentário 14.2.13.1 e 14.1.15.1) nos cais flutuantes, argumentando que esses equipamentos seriam imprescindíveis para auxiliar nas atividades de carga e descarga das embarcações, especialmente os Ferry Boats, garantindo maior segurança, agilidade e rapidez nas operações (peça 9, p. 7-8). No entanto, a autarquia reconheceu que o guindaste móvel de grande capacidade (125 toneladas; código orçamentário 14.5.15.1) poderia ser retirado do projeto, sugerindo que essa exclusão fosse realizada por meio de um Termo Aditivo após a assinatura do contrato,						

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	para não prejudicar o andamento do certame (peça 9, p. 8, item 4.9). 113.No tocante ao guindaste móvel, a equipe técnica do TCU entende que sua inclusão no anteprojeto não foi justificada no planejamento do certame licitatório e que deve ser corrigido antes da realização da sessão de abertura das propostas. A retirada desse equipamento do edital, com a consequente redução do valor do orçamento estimativo em mais de 37 milhões de reais, deve ser realizada por meio da republicação do edital, garantindo a transparência e a isonomia do certame, além de evitar questionamentos futuros por parte dos licitantes. 114.Em relação aos 60 braços giratórios de coluna com giro elétrico, a equipe tratará desta questão no âmbito do TC 018.745/2025-3, ocasião em que será solicitada ao DNIT a apresentação de estudos e/ou justificativas que fundamentem a necessidade de instalação destes						

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	equipamentos. Esses estudos devem demonstrar a movimentação de cargas prevista para a estrutura hidroviária e como esses equipamentos atenderão às demandas operacionais específicas da região. 115.O presente achado guarda conexão com o referente à falta de consistência do EVTEA e do ETP, haja vista que o dimensionamento de máquinas e equipamentos é feito na fase de planejamento, no âmbito de tais estudos.						
F/I - BDI incompatível com o porte da obra - (FI)	142.Entende-se que o DNIT utilizou erroneamente o Memorando Circular 3952/2018 (peça 17), o qual estabelece diretrizes para se definir o BDI a ser utilizado em edificações inseridas em empreendimentos de infraestrutura de transportes, e não para se definir o BDI a ser utilizado na obra como um todo. 143.Verificou-se que, embora o manual de custos do DNIT permita a utilização de BDI de obra especial de pequeno porte em IP4s, o caso em tela	Edital - 215/2025	Acórdão 2622/2013, TCU, Plenário	Evidência 10 - ev 10 - memo circular 3952-2018, folhas 2/3 Evidência 11 - ev 11 - manual custos DNIT, folha 8	Não identificadas.	Aquisições sem o devido caráter competitivo	

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	tem peculiaridades que orientam a sua não utilização, por se tratar de um empreendimento de grande vulto. 144.Em outras palavras, conclui-se que o BDI de obra de arte especial de pequeno porte não condiz com a realidade do presente empreendimento, de grande vulto, tanto na parte civil (onshore) quanto na parte naval (offshore). Crê-se que o BDI de obras de arte especial de grande porte se aproxima do objeto em tela e dos ditames do Acórdão 2622/2013-TCU-Plenário. A utilização de um BDI condizente com a natureza e porte da presente obra poderia reduzir o orçamento em valor superior a 10 milhões de reais.						
F/I - Dotação orçamentária insuficiente - (FI)	145.O Plano Plurianual 2024-2027 (PPA 2024-2027), em seu anexo VII-A “ Investimentos Plurianuais” , página 60 (peça 4) prevê para o IP4 Manaus Moderna o valor total de R$ 467.695.366,00, sendo R$ 180.000.000,00	Edital - 215/2025	Constituição Federal, art. 37 Lei 14133/2021, art. 18 Lei Complementa	Evidência 12 - ev 12 - PPA2024-2027, folha 1 Evidência 13 - ev 13 - orçto e cron fis-financ, folhas 1208/1209	Não identificadas.	atrasos na execução da obra decorrentes de dotação orçamentária insuficiente.	

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	para o biênio 2026-2027 (2026: R$ 90.000.000,00 e 2027: 90.000.000,00): 146.Consultando o cronograma físico-financeiro do empreendimento, nota-se que o prazo previsto para sua conclusão é de 30 meses, sendo os 6 primeiros meses reservados à elaboração dos projetos básico e executivo, e os 24 meses seguintes destinados à execução da obra. Admitindo-se três diferentes cenários para o início do empreendimento, janeiro de 2026, julho de 2026 e janeiro de 2027, tem-se, de acordo com o cronograma físico-financeiro previsto, as seguintes execuções financeiras: 1º cenário – início: jan/26 até dezembro/2027: previsão execução financeira de R$ 646.837.362,87 2º cenário – início: jul/26 até dezembro/2027: previsão execução financeira de R$ 545.302.995,29 3º cenário – início: jan/27		r 101/2000, art. 16	Evidência 3 - ev 3 - relatório final CGU, folhas 13/33 Evidência 14 - ev 14 - nota técnica 103-2025, folhas 4/5 Evidência 22 - ev. 22 - LOA 2026, folha 1			

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	até dezembro/2027: previsão execução financeira de R$ 383.453.944,09 147.Nota-se que para qualquer dos 3 cenários não há previsão orçamentária suficiente para a execução dos serviços no prazo previsto. Pode-se dizer que os recursos previstos para a obra no PPA 2024-2027 (R$ 188.509.531,00) encontram-se muito aquém do necessário. Segundo o Relatório de Avaliação da CGU 1822176 (peça 7, p. 13), o Ministério de Planejamento e Orçamento (MPOR) emitiu a Declaração de Disponibilidade Orçamentária Ddo/DGH 71/2025, informando que há na Lei Orçamentária Anual de 2025 disponibilidade de R$ 8.509.531,00. Já a previsão no PLOA 2026 é de R$ 35.000.000,00. 156.Nesse sentido, a previsão e a alocação adequada de recursos financeiros constituem elementos indispensáveis para a boa gestão, a regular execução contratual e o alcance dos						

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	objetivos institucionais com responsabilidade fiscal. 157.Essa incompatibilidade representa um risco concreto de insuficiência orçamentária em exercícios futuros, com potenciais consequências sobre a continuidade, a regularidade e a economicidade da execução contratual. A inexistência de dotações compatíveis com as etapas mais intensas da obra pode levar à interrupção de serviços, à necessidade de reprogramações contratuais e à ineficiência dos investimentos já realizados, comprometendo os resultados esperados da política pública em questão. 161.A situação evidenciada pode comprometer o andamento dos serviços, gerando prejuízos à Administração e à conclusão da obra, impactando toda a potencial população beneficiada com o empreendimento. Há um risco concreto de que ocorra paralisação da obra, alongamento do cronograma, aumento de custos e						

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	desperdício de recursos já aplicados. 162.A dotação orçamentária insuficiente demonstra incompatibilidade com o art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, com o arts. 18 e 105 da Lei 14.133/2021, com a Jurisprudência do TCU e com o art. 37 da Constituição Federal.						

APÊNDICE B - Dados da obra

1. Dados Cadastrais

Obra bloqueada na LOA deste ano: Não

1.1. Execução física, orçamentária e financeira

1.1.1. Execução física

Data de vistoria: 06/11/2025
Percentual executado: 0,0%
Data do início da obra:
Data prevista para conclusão:
Situação na data da vistoria: Não iniciada
Descrição da execução realizada até a data da vistoria:
obra não iniciada.

Observações:
adjudicação e homologação do objeto em 30/12/2025.

1.1.2. Execução orçamentária e financeira

Valor estimado para conclusão: R$ 916.634.861,57
Valor estimado global da obra: R$ 916.634.861,57
Data base da estimativa: 01/04/2025

Funcional programática: 26.784.3105.13LO.0211/2026 - Construção do Porto de Manaus Moderna - no Estado do Amazonas - No Município de Manaus - AM

Origem	Ano	Lei Orçamentária	Valores empenhados	Valores liquidados	Pagamento de despesas	Percentual execução financeira
União	2026	31.464.115,00	0,00	0,00	0,00	0,00%

Valores em reais

Observações:
Sessão Pública aberta em 28/11/2025. Objeto adjudicado e homologado em 30/12/2025.

1.2. Editais

Nº do edital: 215/2025
Objeto:
CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA A ELABORAÇÃO DOS PROJETOS BÁSICO/EXECUTIVO E "AS BUILT" DE ENGENHARIA E A EXECUÇÃO DAS OBRAS E SERVIÇOS DE CONSTRUÇÃO DO PORTO (IP4) NO MUNICÍPIO DE MANAUS (MODERNA).
UASG:
Modalidade de licitação: Concorrência
Data da publicação: 16/06/2025
Tipo de licitação ou critérios de julgamento: Técnica e preço
Data da abertura da documentação: 25/11/2025
Valor estimado: R$ 916.934.848,00
Quantidade de propostas classificadas: 1

Observações:
quatro empresas desclassificadas por não apresentar propostas.

1.3. Histórico de fiscalizações

A classe da irregularidade listada é referente àquela vigente em 30 de novembro do ano da fiscalização.

	2022	2023	2024
Obra já fiscalizada pelo TCU (no âmbito do Fiscobras)?	Não	Não	Não
Foram observados indícios de irregularidades graves?	Não	Não	Não

2. Deliberações do TCU

A listagem poderá conter deliberações de processos já encerrados.

Processo de interesse (deliberações até a data de início da auditoria)

Não há deliberações para os processos de interesse até a data de início da auditoria.

Processo de interesse (deliberações após a data de início da auditoria)

Não há deliberações até a emissão desse relatório.

APÊNDICE C - Achados reclassificados após a conclusão da fiscalização

1. Achados desta fiscalização

1.1. Não há.

2. Achados de outras fiscalizações

2.1. Não há.

APÊNDICE D - Despachos

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
Unidade de Auditoria Especializada em
Infraestrutura Portuária e Ferroviária

Processo: 018.745/2025-3
Fiscalização: 222/2025
Objetivo: fiscalizar o edital de concorrência 215/2025 do DNIT

DESPACHO

De acordo.

Em 22 de abril de 2026. Encaminhe-se ao secretário.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
Unidade de Auditoria Especializada em
Infraestrutura Portuária e Ferroviária

Processo: 018.745/2025-3
Fiscalização: 222/2025
Objetivo: fiscalizar o edital de concorrência 215/2025 do DNIT

DESPACHO

Já houve comentários no TC 022.759/2025-5

Dos cinco achados da fiscalização, quatro foram tratados no TC 022.759/2025-5, representação da equipe de auditoria, no qual foram realizados diligências e cuja proposta de encaminhamento foi submetida para comentários dos gestores.
Considerando a relação entre os processos, ambos estão sendo submetidos para pronunciamento do relator na mesma oportunidade.
Manifesto-me de acordo com as conclusões e com a proposta de encaminhamento formulada pela equipe de fiscalização, os quais contaram com a anuência do Supervisor.

Em 24 de abril de 2026. Encaminhe-se ao Gabinete do Ministro Bruno Dantas Nascimento.

Carlos Rafael Menin Simões
Auditor-Chefe - Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária

ANEXO A - Deliberações

GRUPO II – CLASSE V – Plenário
TC 018.745/2025-3.
Natureza: Relatório de Auditoria.
Unidade Jurisdicionada: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.
Responsável: Fabrício de Oliveira Galvão (035.545.864-04).
Interessado: Congresso Nacional (vinculador).
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: FISCALIZAÇÃO (FISCOBRAS 2026). EDITAL DE CONCORRÊNCIA PARA CONSTRUÇÃO DO PORTO MANAUS MODERNA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES (DNIT). FALHAS NO PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO. FALHAS NO PROCESSAMENTO DA LICITAÇÃO. INCONSISTÊNCIA ORÇAMENTÁRIA. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÃO. MONITORAMENTO.

RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências havidas no andamento do processo até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas aos autos, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da unidade especializada responsável pela análise da demanda (peça 32), que contou com a anuência do seu corpo diretivo (peças 33-34):

"I. Apresentação

1. Trata-se de auditoria realizada, no período compreendido entre 06/10/2025 e 06/02/2026, com a finalidade de fiscalizar o edital de licitação para contratação, pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), de empresa para a elaboração dos projetos básico/executivo e '*as built*' de Engenharia e a Execução das obras e Serviços de Construção do Porto (IP4) no município de Manaus/AM.

I.1. Importância socioeconômica

2. O Estado do Amazonas está situado na Região Norte com 1.559.255,881 km² de extensão e densidade demográfica de 2,53 hab./km² (Fonte: IBGE). Os principais Rios existentes no Estado são o Rio Solimões, Amazonas, Negro, Branco, Purus, Juruá, Japurá e o Madeira.

3. Em determinadas localidades no Estado só é possível o acesso pelos rios, devido à inexistência de Rodovias ou Ferrovias.

4. O Porto (IP4) irá suprir o Município com uma infraestrutura portuária adequada para o atendimento das demandas das operações portuárias de embarque e desembarque de cargas, mercadorias e passageiros, destinados ou provenientes do transporte de navegação interior e apresenta-se como instrumento de desenvolvimento Regional, favorecendo a movimentação de bens e pessoas, principalmente em áreas distantes e atendidas exclusivamente pelo Sistema de Transporte Fluvial.

5. Atualmente no Município de Manaus/AM está em operação apenas o Cais do Roadway do Porto Organizado de Manaus/AM, uma vez que o Cais das Torres está inoperante devido ao seu soçobramento, como também está em operação o Porto (IP4) de São Raimundo, fora de Manaus, que será ampliado.

6. O local já tem potencial vocacional portuário verificado *in loco*, e a população vem fazendo o seu uso mesmo em condições precárias, utilizando-se de balsas flutuantes privadas para a atracação de embarcações de maneira desorganizada e sem segurança.

Fonte: Termo de Referência (evidência 5).

II. Introdução

II.1. Deliberação que originou o trabalho

7. Em cumprimento ao Despacho de 26/09/2025 do Min. Bruno Dantas (TC 018.285/2025-2), realizou-se a auditoria Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, no período compreendido entre 06/10/2025 e 06/02/2026.

8. As razões que motivaram esta auditoria foram a materialidade dos recursos alocados para a obra e a importância do IP4 para o desenvolvimento econômico e social da região.

II.2. Visão geral do objeto

9. A obra de Construção da Instalação Portuária Pública de Pequeno Porte (IP4) no Município de Manaus (Moderna)/AM, no Estado do Amazonas, de responsabilidade do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte (Dnit), será implantado na área de margem do Rio Negro, atrás da Feira de Manaus Moderna e Feira da Banana, próximo à foz do igarapé do Educandos no centro urbano de Manaus/AM.

10. Segundo o Estudo Técnico Preliminar (evidência 2, p. 4), o objetivo de construção do novo Porto (IP4) é de modernizar e promover benefícios econômicos e socioambientais, gerando empregos diretos e indiretos, vindo a estimular novos investimentos no entorno do empreendimento.

11. O empreendimento abrangerá uma área total de implantação de aproximadamente 38.052,20 m² de retroporto (obra civil), constituído de 8 (oito) edificações, e 745,86 m de contenção em estacas pranchas metálicas; e porto (obra naval), constituído de 2 (dois) conjuntos para acostagem de embarcações de passageiros e mercadorias, em que o 1º conjunto abrangerá um cais flutuante metálico, três módulos de pontes metálicas de 50m cada, dois flutuantes intermediários metálicos com berços metálicos de apoio; o 2º conjunto abrangerá um cais flutuante metálico, quatro módulos de pontes metálicas de 50m cada, três flutuantes intermediários metálicos com berços metálicos de apoio e dragagem.

ÁREA TOTAL DE CONSTRUÇÃO DAS EDIFICAÇÕES		
Descrição	**Unidade**	**Quantidade**
Terminal de passageiros	m²	3.143,10
Edifício de fiscalização e controle	m²	375,35
Ponto de apoio 1	m²	200,60
Ponto de apoio 2	m²	200,60
Guarita (x2)	m²	5,40
Terminal de cargas	m²	1.005,00
Terminal de encomendas	m²	1.005,00
Substação e grupo gerador	m²	69,38
Depósito de resíduos sólidos	m²	44,96
Casa de bombas	m²	11,93
Estação de tratamento de esgotos	m²	68,38

Fonte: Memorial Descritivo do orçamento do Porto (IP4), de fevereiro de 2025, página 4.

Planta de Implantação Geral da Área do Porto (IP4)



Fonte: Memorial Descritivo do orçamento do Porto (IP4), de fevereiro de 2025, página 6.

II.3. Objetivo e questões de auditoria

12. A presente auditoria teve por objetivo fiscalizar o Edital 215/2025.

13. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

a) Questão 1: A previsão orçamentária para a execução da obra é adequada?

b) Questão 2: Existem estudos que comprovem a viabilidade técnica e econômico-financeira do empreendimento?

c) Questão 3: O Edital e seus anexos contemplam todos os requisitos legais necessários ao regular procedimento licitatório?

d) Questão 4: O orçamento da obra encontra-se devidamente detalhado (planilha de quantitativos e preços unitários) e acompanhado das composições de todos os custos unitários de seus serviços?

e) Questão 5: Os quantitativos definidos no orçamento da obra são condizentes com os quantitativos apresentados no projeto básico/executivo?

f) Questão 6: Os preços dos serviços definidos no orçamento da obra são compatíveis com os valores de mercado?

II.4. Metodologia utilizada

14. Os procedimentos de auditoria recaíram sobre o Edital 215/2025. Para responder às questões da matriz de planejamento, foram utilizadas as seguintes técnicas de auditoria:

- Análise Documental;

- Confronto de informações e documentos;

- Pesquisa em sistemas informatizados;

- Comparação com a legislação, jurisprudência do TCU e doutrina; e

- Conferência de cálculos.

15. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280, de 8 de dezembro de 2010, alterada pela Portaria-TCU 168, de 30 de junho de 2011) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex 26, de19 de outubro de 2009).

II.5. Limitações inerentes à auditoria

16. Não houve limitações ao trabalho.

II.6. Volume de recursos fiscalizados

17. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$ 916.634.861,57 (data base: abril/2025), referente à previsão orçamentária do Edital 215/2025.

II.7. Benefícios estimados da fiscalização

18. Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar a potencial melhoria dos critérios adotados na seleção de propostas com base no critério técnica e preço em conformidade com o arcabouço legal e em harmonia com a jurisprudência do TCU, a potencial melhoria de instrumentos normativos do Dnit que definem a taxa de BDI de obras e a expectativa de controle sobre as obras portuárias.

III. Achados de auditoria

19. No curso da fiscalização, em virtude de indícios de irregularidades iminentes, a equipe de auditoria autuou representação (TC 022.759/2025-5) com o objetivo de suspender cautelarmente a Concorrência 215/2025, e, simultaneamente, propor a oitiva do Dnit para que se manifestasse acerca dos achados apontados pela auditoria: a) anteprojeto baseado em dados insuficientes do estudo técnico preliminar; b) critérios subjetivos, sobrepostos e redundantes no julgamento das propostas da concorrência, além da atribuição do peso de 70% à técnica, em detrimento do menor preço; c) presença de equipamento incompatível (guindaste móvel de 125 toneladas) com a finalidade de IP4; d) utilização de BDI de obra de pequeno porte em obra de grande vulto; e e) dotação orçamentária insuficiente para a execução da obra no biênio 2026-2027.

20. O Exmo. Relator dissentiu da proposta de cautelar sugerida pela Unidade Técnica, mas considerou relevantes os achados apresentados, determinando a realização de diligências junto à Autarquia para o saneamento dos autos. Em função da similaridade dos assuntos tratados nesse relatório e na representação, sempre que necessário será apresentada a devida contextualização.

21. Frise-se que, no TC 022.759/2025-5, após a etapa de comentário dos gestores, foram apresentadas propostas de determinação para corrigir os problemas levantados.

III.1. Anteprojeto de engenharia baseado em dados insuficientes do estudo técnico preliminar (ETP)

III.1.1 Tipificação

22. Falhas/Impropriedades

III.1.2 Situação encontrada

23. A auditoria identificou que o estudo técnico preliminar (ETP) não apresentou informações suficientes para justificar adequadamente o dimensionamento da obra, sobretudo no que diz respeito à caracterização da demanda de passageiros e à definição das quantidades e soluções adotadas. Também se observou que o EVTEA utilizado para embasar o dimensionamento foi elaborado ou atualizado somente após a conclusão do anteprojeto, em desconformidade com a lógica de planejamento prevista na legislação vigente.

24. O Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) e o Estudo Técnico Preliminar (ETP) são peças-chave, embora distintas, que fundamentam o planejamento de grande parte da contratação pública, um requisito essencial para a eficiência e legalidade. Na Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos/NLLC), o planejamento ganha destaque máximo: o Art. 18 estabelece que a fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento, sendo este o momento em que a Administração define sua necessidade, avalia a melhor solução e calcula o custo estimado.

25. O EVTEA é uma etapa estratégica no planejamento de grandes investimentos públicos, sendo indispensável para avaliar a viabilidade técnica, econômica e ambiental de um projeto. Ele tem como objetivo principal verificar se os benefícios socioeconômicos do empreendimento superam seus custos e se os impactos ambientais são mitigáveis. Por sua natureza, o EVTEA é amplamente utilizado em grandes obras de engenharia, especialmente no setor de transportes, fornecendo a justificativa técnica e econômica para o investimento.

26. Por outro lado, o ETP é um instrumento obrigatório e central na fase interna da licitação pública, conforme estabelecido pela NLLC. Ele tem como foco principal o planejamento da contratação, sendo utilizado para identificar a real necessidade da Administração e justificar a melhor solução

disponível no mercado. Em contratações complexas, como as de obras e serviços de engenharia, o Anteprojeto de Engenharia, que integra o edital do certame, deve ser elaborado com base nas diretrizes do ETP, definindo a concepção, o dimensionamento e a estimativa de custos globais do empreendimento.

27. É fundamental compreender que o EVTEA e o ETP não se substituem; eles se complementam em uma cadeia lógica de planejamento. O edital da licitação e as peças que o compõem, como o Anteprojeto, não podem se basear somente no EVTEA. Enquanto o EVTEA justifica o que fazer (o investimento), o ETP define como contratar o que precisa ser feito. A exigência de que o Anteprojeto se baseie no ETP está expressamente prevista na Lei 14.133/2021, tornando o ETP um pilar indispensável na fase preparatória de um empreendimento.

28. No caso concreto, o Edital 215/2025 (evidência 1, p. 1-17), processo Administrativo 50600.016762/2023-31, foi inicialmente publicado em 16/6/2025 (DOU com extrato publicação), com valor estimado de R$ 974.674.168,40 (data base: abril/2025) e a data da sessão pública de abertura das propostas em 10/9/2025. O ETP anexo ao processo foi elaborado em 29/5/2024 (evidência 2, p. 4-6).

29. A CGU, como resultado dos sinais de alerta do sistema de monitoramento eletrônico ALICE (Analisador de Licitações, Contrato e Editais), fiscalizou a licitação (Relatório de Avaliação 1822176) e questionou ao Dnit a não existência de estudos de viabilidade que deveriam ser realizados previamente à execução do empreendimento, atestando-se a ausência do EVTEA no procedimento licitatório. A autarquia afirmou, conforme inserto do relatório de fiscalização (evidência, p. 7-9; evidência 3, p. 8):

> '2.1.1. Por se tratar de um empreendimento (IP4 de interesse social, ou seja, sem fins lucrativos, não foram realizados os Estudo de Viabilidade Técnica, Economia e Ambienta -EVTEA (Despacho DBIT/SEDE/DAQ/CGPB/COPOT SEI DNIT 21630243).'

30. A CGU entendeu que a ausência do EVTEA comprometia a avaliação da efetividade, da sustentabilidade e da conveniência do empreendimento. Acrescentou que a justificativa apresentada pelo Dnit, de que a obra possuiria natureza não lucrativa, não constituiria justificativa suficiente para afastar a necessidade de avaliação prévia com instrumentos de planejamento, como o EVTEA (evidência 3, p. 8-9).

31. Posteriormente, o Dnit apresentou à CGU um estudo de viabilidade (EVTEA) elaborado em 2011, com estimativa para construção de instalações do IP4 Manaus (Moderna), orçado em R$ 174.008.907,37 (data base setembro/2011). A CGU recomendou a atualização desse EVTEA previamente à abertura das propostas do certame licitatório, com o novo documento sendo capaz de conferir robustez técnica e econômica à decisão de investimento e às tratativas orçamentárias, além de contemplar a sustentabilidade financeira das operações do futuro IP4 e interações da estrutura com o Porto Organizado de Manaus (evidência 3, p. 28-31). O Dnit comprometeu-se a entregar o EVTEA até 14/11/2025 (evidência 5, p. 10).

32. Após a fiscalização da CGU, a equipe do TCU verificou que o edital e seus anexos (ETP, Anteprojeto de Engenharia, Termo de Referência, Matriz de Riscos, etc.) não foram elaborados com base no EVTEA de 2011, ainda que desatualizado. Embora a utilização do EVTEA como base não seja expressamente exigida pela NLLC, sua aplicação seria recomendável para conferir maior consistência técnica ao planejamento. A análise do controle externo concentrou-se na elaboração do ETP, instrumento obrigatório nas contratações públicas, conforme o ordenamento jurídico vigente.

33. O Estudo Técnico Preliminar (ETP), conforme definido pela Lei 14.133/2021, é o documento que inaugura a fase de planejamento de uma contratação pública, caracterizando o interesse público envolvido e identificando a melhor solução para atender à necessidade da Administração. O ETP serve como base para a elaboração do Anteprojeto, do Termo de Referência ou do Projeto Básico, caso a viabilidade da contratação seja confirmada. A jurisprudência do TCU reforça a obrigatoriedade de estudos de viabilidade econômico-financeira antes da realização de licitações, como destacado nos Acórdãos 2087/2024-Plenário, item 9.1.1, e 2.908/2025-Plenário, item 9.4.3, sendo o ETP elevado a instrumento central pela Nova Lei de Licitações e Contratos.

34. O ETP deve conter os elementos previstos no art. 18, §1º, da Lei 14.133/2021, incluindo, entre outros, a descrição da necessidade da contratação (inciso I da lei), as estimativas de quantidades (inciso IV), a análise de mercado (inciso V), a estimativa de custos (inciso VI) e a justificativa da solução escolhida (inciso VIII). Esses elementos são indispensáveis para garantir que o planejamento seja fundamentado, eficiente e alinhado às necessidades da Administração, assegurando a vantajosidade da contratação. Quando algum desses elementos não for contemplado, o ETP deve apresentar justificativas adequadas, de forma a manter a coerência e a robustez do planejamento.

35. O Anteprojeto, conforme definido no art. 6º, inciso XXIV, da Lei 14.133/2021, é uma peça técnica que reúne os subsídios necessários para a elaboração do Projeto Básico, devendo atender a requisitos mínimos estabelecidos na legislação. O documento é essencial para o planejamento de contratações públicas complexas, como obras e serviços de engenharia, e deve ser elaborado com base em informações consistentes e detalhadas fornecidas pelo ETP. O anteprojeto tem como função garantir que o dimensionamento do empreendimento esteja alinhado às necessidades da Administração e ao interesse público, refletindo-se na elaboração da planilha orçamentária da obra.

36. Desse modo, o TCU, ao verificar o atendimento da fase de planejamento da licitação, questionou o Dnit, entre outros pontos, sobre a elaboração do Anteprojeto de Engenharia com base na descrição da necessidade da contratação fundamentada no ETP, conforme os incisos I e II do art. 18 da NLLC, ou no EVTEA. Foram abordados no questionamento aspectos fundamentais, como existência de estudos de demanda/viabilidade técnica, econômica e ambiental que fundamentem o dimensionamento do empreendimento, aspectos sobre operação, manutenção, elaboração do projeto/básico/executivo do porto, além utilidade da obra para o desenvolvimento da navegação interior (evidência 4).

37. Em resposta ao questionamento do TCU, o Dnit, por meio do Ofício 286965/2025/DAQ/DNIT/SEDE, informou que o local previsto para a construção do IP4 possui vocação portuária, sendo atualmente utilizado de forma precária e desorganizada para a atracação de embarcações destinadas ao transporte de passageiros e mercadorias. O empreendimento foi destacado como essencial para suprir o município com infraestrutura adequada, promovendo a integração logística e social na região, além de atender às operações de embarque e desembarque de cargas e passageiros provenientes de todo o Estado do Amazonas (evidência 5, p. 5-8).

38. A autarquia ressaltou que o IP4 será um instrumento de desenvolvimento regional, com foco em atender às necessidades sociais, sem previsão de retorno econômico direto (evidência 5, p. 7).

39. O Dnit afirmou que a sustentabilidade financeira e operacional do IP4 será definida com base na atualização do EVTEA, que estava em fase final de elaboração, cuja previsão de conclusão seria 14/11/2025 (efetivamente encaminhado ao TCU em 21/11/2025, como evidenciado abaixo). O estudo contemplaria projeções de custos, receitas e demanda, além de avaliar a possibilidade de cobrança de taxas portuárias para custear atividades de operação, manutenção, vigilância e limpeza, garantindo a autossustentabilidade do terminal. A autarquia também informou que será contratada uma empresa especializada para a operação e manutenção das instalações, e que a capacidade de movimentação do porto será de 3,5 milhões de passageiros por ano, durante os 20 anos de vida útil do projeto (evidência 5, p. 9-10).

40. No posicionamento conclusivo do ETP 97/2025, sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade de demanda de passageiros e cargas a que se destinava a obra (inciso XIII, § 1º, art. 18, Lei 14.133/2021), o Dnit se limitou a afirmar que a contratação era necessária e viável, sem apresentar justificativas detalhadas, dados técnicos sobre fluxos atuais e futuros de passageiros e cargas ou basear tais conclusões em EVTEA anteriormente concebido, inclusive sem haver qualquer referência ao EVTEA 2011 no edital do certame em análise e seus anos, ainda que desatualizado (evidência 6, p. 8).

41. A equipe técnica do TCU avaliou que o ETP 97/2025 e as respostas apresentadas pelo Dnit não atenderam aos requisitos obrigatórios previstos no art. 18, §1º, da Lei 14.133/2021, especialmente nos incisos I (descrição da necessidade da contratação), IV (estimativas das quantidades para a contratação) e VII (descrição da solução como um todo) da lei. Esses elementos são fundamentais para o dimensionamento adequado da infraestrutura hidroportuária e a construção da planilha

orçamentária correspondente, pois permitem identificar a demanda a ser atendida, quantificar as necessidades e detalhar a solução escolhida.

42. No caso de uma IP4, como o terminal de Manaus Moderna, o estudo de demanda deveria identificar as necessidades atuais e futuras de transporte da área sob intervenção, considerando aspectos como a movimentação de passageiros e cargas da região, as principais rotas e modais de transporte e as características das embarcações que utilizarão a estrutura. Além disso, deveria contemplar a projeção de despesas e receitas que sustentariam o empreendimento.

43. Observa-se que o estudo ou análise de demanda aplicado ao dimensionamento de uma IP4 é uma ferramenta indispensável para identificar, quantificar e projetar a necessidade futura de serviços de transporte e movimentação de cargas e passageiros na área de influência do terminal. O ETP deve responder a questões fundamentais para o planejamento da obra, como a projeção de quantas pessoas utilizarão o terminal por dia, mês e ano, o volume de cargas movimentadas, as principais rotas e modais de transporte, e a composição das embarcações que acessarão o porto, incluindo calado, comprimento e frequência. Além disso, deve considerar a hinterlândia do terminal, analisando as influências de outras estruturas portuárias públicas e privadas na região, como o Porto da Ceasa, o Porto do Chibatão, o IP4 São Raimundo, os Terminais de Uso Privado (TUPs) e o Porto Organizado de Manaus.

44. Para o dimensionamento do empreendimento, o estudo ou análise de necessidades (demanda) do ETP atua como um balizador de escopo e custo. O estudo informa à Administração sobre as condições usuais de aquisição ou execução do objeto no setor portuário, permitindo que as estimativas de quantidade e os requisitos técnicos (que levam ao Anteprojeto e, subsequentemente, ao Projeto Básico) sejam realisticamente definidos. Sem esse levantamento, a Administração corre o risco de definir um tamanho de obra superdimensionado ou subdimensionado em relação às necessidades reais e à capacidade do mercado de absorvê-lo, comprometendo a economicidade e a eficiência da contratação, contrariando o objetivo central da NLLC de selecionar a proposta mais vantajosa.

45. A equipe técnica do TCU avaliou que os documentos anexos ao edital, especialmente o ETP 97/2025, e as respostas apresentadas pelo Dnit em seu Ofício 286965/2025/DAQ/DNIT/SEDE, não atenderam aos requisitos obrigatórios previstos no art. 18, §1º, da Lei 14.133/2021. Foram identificadas lacunas nos incisos I (descrição da necessidade da contratação), IV (estimativas das quantidades para a contratação) e VII (descrição da solução como um todo), que são indispensáveis para o planejamento adequado do empreendimento.

46. Esses elementos são fundamentais para aquilatar o dimensionamento da infraestrutura hidroportuária, refletindo na elaboração do Anteprojeto de Engenharia e do Termo de Referência, documentos também anexos ao edital do certame licitatório, e posteriormente, na confecção do Projeto Básico e Projeto Executivo (evidência 1; evidência 2; evidência 5; evidência 6; evidência 8).

47. Inclusive, o § 3º, art. art. 18, da lei 14133/2021, ressalta a importância da elaboração do ETP, ainda mais em contratação de obras e serviços de engenharia de maior complexidade e grande porte (inciso XXII, art. 6º, da Lei 14.133/2021), como é o caso. Em obras e serviços dessa natureza, classificados como comuns, a especificação do objeto poderá ser realizada apenas em termo de referência ou projeto básico, dispensados a elaboração de projetos, caso seja demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados termo de referência ou o projeto básico.

48. Além disso, constatou-se que o ETP foi elaborado sem o suporte de um EVTEA atualizado, sem o atendimento dos elementos essenciais do art. 18, §1º, da Lei 14.133/2021 (vide parágrafo 31 acima), comprometendo a robustez das informações apresentadas e a fundamentação técnica do planejamento da licitação (evidência 6; evidência 15).

49. No caso do IP4 Manaus (Moderna), a equipe técnica verificou que o levantamento de mercado (demanda de passageiros e cargas) não foi realizado anteriormente à elaboração do documento de planejamento da licitação. O ETP não apresentou dados sobre demanda de passageiros e cargas da área sob intervenção, capacidade de atendimento, receitas e despesas da infraestrutura hidroportuária a ser construída, e projeções futuras desses elementos, sendo essas variáveis essenciais para o

dimensionamento do empreendimento. Não há no documento menção ao EVTEA 2011, o qual tratou de diagnosticar, dentre os principais elementos do estudo sobre a área sob intervenção, as demandas de passageiros e cargas, as possibilidades de viabilidade técnico-econômica (receitas e despesas) e ambiental, traçando cenários atual e futuro para que fossem dimensionadas as estruturas de atracagem necessárias para o projeto (evidência 6; evidência 15, p. 119-189).

50. Verificou-se também que outros documentos anexos ao Edital 215/2025, como o Termo de Referência e o Anteprojeto de Engenharia, não supriram as deficiências constatadas no ETP 97/2025, no atendimento, principalmente, dos elementos dos incisos I, IV e VII, §1º, da Lei 14.133/2021 (evidência 8; evidência 23).

51. A equipe Técnica, ciente desse achado de insuficiência de elementos do ETP 97/2025, formulou Representação (TC 022.759/2025-5), em 19/11/2025, com o objetivo de suspender a licitação para contratação das obras do IP4 Manaus (Moderna) (Concorrência 215/2025-00), e posterior, republicação do edital. O receio existente era o de que essas questões relacionadas a viabilidade do empreendimento e ao planejamento da contratação repercutissem de forma negativa na competitividade do certame, na execução do contrato e na operação futura do empreendimento.

52. O Relator, em despacho de 25/11/2025 proferido no TC 022.759/2025-5, consignou que a falta de estudos aprofundados sobre as demandas atuais (falha no planejamento do certame), não colocava 'em dúvida questões centrais ou existenciais a respeito da necessidade da infraestrutura, mas de calibração da demanda', concluindo:

> 'Neste caso, entendo que as respostas das empresas ao processo licitatório poderão melhor indicar se os vícios no planejamento prejudicaram efetivamente a competição, sendo prudente, às vésperas da data do certame, aguardar esse desfecho.'

53. Em 21/11/2025, o Dnit apresentou o EVTEA 2025, denominando-o como atualização do EVTEA 2011, este elaborado pelo Consórcio Lagui Engenharia/Concremat, em outubro de 2011, a uma semana da abertura da licitação, prevista para 28/11/2025, e mais de um ano após a apresentação do Anteprojeto na Audiência Pública realizada em Manaus/AM, em 14/06/2024 (evidência 7, p. 11; p.235-238).

54. Depreende-se que a atualização do EVTEA foi posterior à elaboração do Anteprojeto, extemporânea, quando a ordem lógica é inversa: o EVTEA deveria servir de ponto de partida para a elaboração do Anteprojeto.

55. Passa-se a analisar o EVTEA 2025 elaborado e apresentado pelo Dnit/DAQ para se avaliar se o dimensionamento e a planilha orçamentária da obra condizem com os levantamentos da demanda atual e futura de passageiros e cargas do estudo atualizado, bem como as despesas e receitas projetadas para a infraestrutura portuária, na busca do atendimento dos incisos I, IV e VII, §1º do art. 18, da Lei 14.133/2021.

Demanda de passageiros e cargas

56. A elaboração do Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) de 2011, a cargo do Consórcio Laghi Engenharia-Concremat (01.057.727/0001-78), confrontou a ausência de dados pré-existentes sobre a movimentação de passageiros e cargas na área do Porto de Manaus Moderna. Diante dessa lacuna informacional, a equipe responsável da empresa empreendeu um levantamento de campo, visando à coleta primária de dados referentes a essas grandezas de demanda. Os dados coletados foram subsequentemente comparados e validados com informações secundárias, incluindo registros do 'Anuário Estatístico 2005-2009 da Antaq', que detalhava a movimentação geral de cargas em portos públicos e privados de Manaus, bem como dados de passageiros do Porto Público de Manaus. A análise cruzada desses conjuntos de dados permitiu a derivação de índices de variação, que foram compilados em uma tabela representativa das movimentações dos últimos cinco anos na área de influência do futuro IP4 (evidência 15, p. 18; p. 60-64; p. 64-74).

57. Com base nesse levantamento de campo e na análise de dados históricos, o EVTEA de 2011 estimou que a movimentação anual na área do Porto de Manaus Moderna, no ano de referência de 2011, totalizava 1.114.457 passageiros e 930.939 toneladas de mercadorias. Essa projeção resultava em uma média diária de 3.053 passageiros e de 2.550,52 toneladas de movimentação de mercadorias

(evidência 15, p. 63, p. 119-120 e p. 129).

58. Para o dimensionamento da infraestrutura portuária, o EVTEA de 2011 estabeleceu uma 'embarcação de projeto', fundamental para a projeção da extensão e geometria dos berços de atracação, bem como para o cálculo das defensas e dos esforços de atracação. A definição dessa embarcação-tipo foi embasada na observação de uma amostra de 174 embarcações que operavam na região. A embarcação de projeto foi caracterizada por um comprimento médio de 25,50 metros, boca de 6,50 metros, calado de 1,80 metros, capacidade de carga de 108 toneladas e capacidade média de 120 passageiros (evidência 7, p. 85; evidência 15, p. 96 -100, p. 120).

59. A partir dos parâmetros de demanda, como a quantidade diária de passageiros e cargas, a capacidade média de passageiros por embarcação e as dimensões da embarcação de projeto, o EVTEA de 2011 calculou a necessidade de 260 metros lineares de berços de atracação (cais) para atender adequadamente à demanda projetada de passageiros e movimentação de mercadorias. Este dimensionamento foi utilizado para a concepção inicial da infraestrutura portuária, buscando otimizar a capacidade operacional em relação ao fluxo esperado (evidência 15, p. 120; evidência 7, p. 91).

60. Já no EVTEA 2025, em relação ao fluxo de passageiros, o Dnit interpretou que o Relatório Antaq 2013 registrou que, em 2012, 3.998.100 passageiros utilizaram o Porto Manaus Moderna, distribuídos em 73 linhas fluviais ativas conectadas a Manaus. O mesmo relatório projetou para 2022 um quantitativo de 4.646.602 passageiros/ano (evidência 16, p. 66-78). Com base na taxa de crescimento observada no período 2012-2022, o Dnit extrapolou essa projeção para o ano de 2045, estimando um total de 6.756.126 passageiros na área de Manaus Moderna (evidência 7, p. 84-85; evidência 16).

61. No que concerne à movimentação de cargas, o Relatório Antaq 2013 indicou que, em 2012, foram movimentadas 1.501.540 toneladas no Porto Manaus Moderna, por meio de 52 linhas fluviais ativas. A projeção para 2022 era de 1.707.833 toneladas (evidência 16, p. 79-84). Utilizando a taxa de crescimento do período 2012-2022, o Dnit extrapolou para o período subsequente de 23 anos, de 2022-2045, uma movimentação de 1.968.423 toneladas de mercadorias para aquele último ano na área objeto da obra (evidência 7, p. 85).

62. No EVTEA 2025, o Dnit redefiniu a frota naval operante da região, afastando-se das características médias das 174 embarcações observadas no estudo de 2011 (comprimento, calado, largura etc.). A autarquia justificou essa mudança argumentando que a projeção da infraestrutura portuária baseada em médias seria 'tecnicamente insegura', pois ignorava as cargas máximas impostas pelas maiores embarcações que utilizavam a região. Assim, o Dnit determinou que o dimensionamento da obra não deveria se basear em embarcações de 25,5 metros de comprimento e casco de madeira, como definido no estudo de 2011, mas sim em embarcações de classe superior e em quantidade significativa, com estrutura em aço, capazes de submeter o futuro porto a extremos operacionais, como a atração de barcos da classe dos Ferry Boat (evidência 7, p. 85; evidência 15, p. 119-123; evidência 16, p. 90-94).

63. Utilizando os dados da Tabela 12 do Relatório Antaq 2013, o Dnit verificou que os extremos operacionais na área de Manaus Moderna indicavam embarcações com 75 metros de comprimento, 20 metros de boca (largura) e 7,00 metros de calado. Como representante dessa classe, o Dnit escolheu o Ferry Boat 'F/B São Bartolomeu VI' como embarcação-tipo para os estudos do EVTEA 2025, com comprimento de 80,35 metros, boca de 14 metros, calado de 3,5 a 7,00 metros, 768,06 toneladas de porte bruto e capacidade para 1.550 passageiros (evidência 15, p. 119-123; evidência 7, p. 85; evidência 16, p. 90-94).

64. Contudo, para o redimensionamento das estruturas de cais de atracação e demais estruturas navais, o Dnit (EVTEA 2025) combinou as características da embarcação-tipo escolhida com uma versão conservadora da classe dos Ferry Boats. Isso incluiu: (i) a concepção dos flutuantes e defensas com dimensões e estruturas para suportar os fenômenos de Momento de Inércia da Área de Flutuação e Energia Cinética de Atracação da embarcação Projeto, ocasionados pela largura, peso e estimativa de calado daquela embarcação tipo; e (ii) a adoção de características conservadoras da classe Ferry Boat, como comprimento de 60 metros e transporte médio de 300 passageiros (evidência 7, p. 91-

94).

65. Com base nos parâmetros de fluxo de passageiros do Relatório Antaq 2013 e nas características conservadoras de tamanho e capacidade de passageiros da classe Ferry Boats, o Dnit calculou a metragem de berços necessária para 2045. Aliado a esse cálculo, o Dnit incorporou à concepção das estruturas navais flutuantes características para que fosse suportadas as dimensões e o peso da embarcação-tipo escolhida (o Ferry Boat 'F/B São Bartolomeu VI').

66. Com esses dados foram projetados 21 berços. Multiplicando esse número pela extensão de 60 metros da embarcação de classe Ferry Boat conservadora, obteve-se uma extensão de atracação necessária de 1.260 metros. Este valor representa um aumento de 385% em relação aos 260 metros projetados pelo EVTEA 2011 (evidência 7, p. 91-94).

Análise unidade técnica

67. No EVTEA 2025, o Dnit concluiu que os estudos do EVTEA 2011, referentes ao dimensionamento da extensão das infraestruturas de atracação e ancoragem do IP4 Manaus Moderna (item 6.9.2), estavam subestimados devido a 'premissas de demanda e frota subestimadas'. A autarquia consignou que, enquanto os estudos de 2011 indicavam uma demanda diária de 3.053 passageiros para o porto, com embarcações de projeto de 25,5m de comprimento (média) e capacidade para 120 passageiros (evidência 15, p. 120), mesmo com modificações que gerassem um aumento de duas a três vezes na capacidade diária de movimentação e elevassem a previsão dos berços de 300 a 480 metros (ante os 260 metros calculados pelo EVTEA 2011), as previsões ainda seriam 'completamente subdimensionadas' (evidência 7, p. 92).

68. Diante dessa avaliação, o EVTEA 2025 substituiu os cálculos de dimensionamento da Seção 10.1.1 do EVTEA 2011 por uma nova previsão, tendo como dado relevante a movimentação de passageiros do Relatório Antaq 2013. Este relatório da Agência, com base na extração de dados de 73 linhas fluviais ativas conectadas a Manaus em 2012, registrou uma movimentação de 3.998.100 passageiros/ano, projetando 4.646.602 para o ano de 2022. A partir desses dados, o Dnit, por meio de um cálculo estatístico de extrapolação da Taxa de Crescimento Anual Composta (CAGR) de 1,515% ao ano (assumida para o período 2012-2022), obteve uma projeção de 6.576.126 passageiros para 2045 na área do Porto de Manaus Moderna (evidência 15, p. 119-128; evidência 7, p. 84).

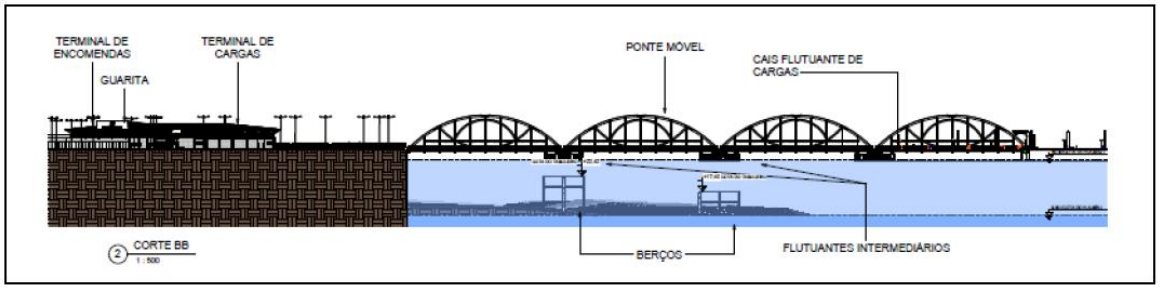
69. A projeção de 6.576.126 passageiros para 2045, juntamente com a definição de uma embarcação conservadora da classe Ferry Boat (60 metros de comprimento e capacidade para até 300 passageiros), serviu de base principal para o Dnit justificar, no EVTEA 2025, o redimensionamento e a planilha orçamentária do anteprojeto do IP4 Manaus Moderna. Essa abordagem visou à construção de estruturas navais de atracação/acostagem predominantemente em aço naval. Consequentemente, a necessidade de berços de atracação foi significativamente ampliada, passando de 260 metros em 2011 (equivalente a 8,48 berços) para 1.260 metros no EVTEA 2025 (correspondendo a 21 berços de projeto), um acréscimo expressivo em relação aos estudos anteriores (evidência 7, p. 91-92; evidência 5, p. 120).

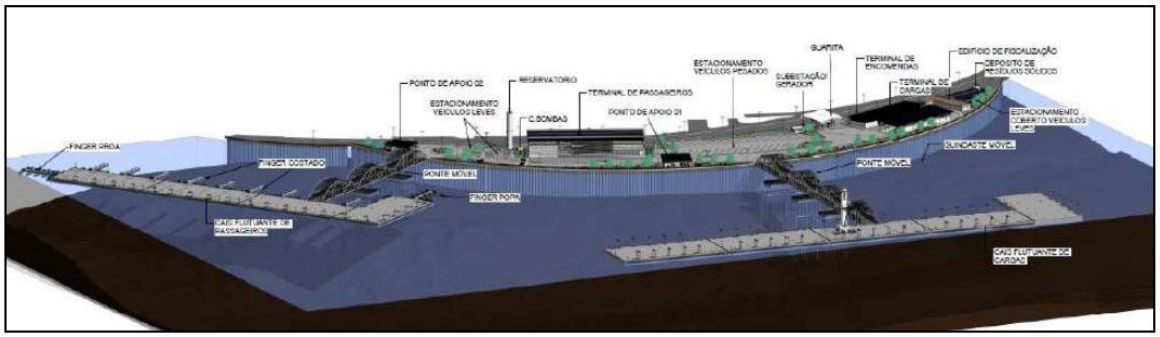
70. Desse modo, o Dnit, por intermédio do EVTEA 2025, justificou a planilha orçamentária do anteprojeto de engenharia do certame com o redimensionamento das estruturas do IP4 Manaus Moderna, baseando os novos cálculos nos seguintes parâmetros: (i) demanda estimada de 6.756.126 passageiros para o ano 2045 (demanda de projeto); (ii) comprimento de 60 metros e capacidade de transporte de 300 passageiros da versão conservadora da embarcação de projeto da classe Ferry Boat; (iii) janela de tempo para embarque e desembarque de passageiros da estrutura hidroviária (tempo de ciclo) de quatro horas; e (iv) turno de trabalho de 12 horas do porto. Observa-se que os dois últimos parâmetros foram mantidos do EVTEA 2011, enquanto os demais foram majorados pelos novos estudos (evidência 7, p. 89-98; p. 91-92).

71. A movimentação de cargas, embora não tenha sido utilizada como critério para o redimensionamento dos cais necessários da obra, será abordada neste relatório a título de registro, continuando-se o relato com a tese de dimensionamento da obra, no EVTEA 2025, segundo a ótica da movimentação de passageiros para a área do projeto.

72. As estruturas propostas para o IP4 Manaus Moderna incluem dois tramos compostos por nove balsas flutuantes (cada uma com 80,00 m de comprimento, 38,00 m de largura/boca e 3,20 m de

pontal), além de sete pontes móveis metálicas ou flutuantes intermediárias (40,0 m de comprimento, 13,00 m de largura e 2,40 m de pontal). Adicionalmente, o projeto contempla outras estruturas de portos flutuantes, como *fingers* (em aço) e um sistema de fundeio e amarração (evidência 8, p. 10-13).





Fonte: Memorial descritivo do orçamento estimado de referência do porto (IP4) de Manaus (Moderna) 1967/2025/R00; página 96

73. Para suportar as consequências das características de tamanho e peso bruto da embarcação-tipo escolhida (o Ferry Boat 'F/B São Bartolomeu VI', com mais de 80 m de comprimento), o Dnit (EVTEA 2025) projetou a concepção das estruturas de atracação dos flutuantes e defensas mais robustas, optando por soluções mais modernas, como as defensas elastoméricas (borracha) moldadas, em vez de alternativas de baixa absorção como pneus (evidência 7, p. 93).

74. Em procedimento de conferência de cálculo e exame documental, a equipe técnica extraiu das páginas 69 a 78 do Relatório Antaq 2013 as linhas fluviais com origem e destino na cidade de Manaus. Verificou-se um total de 70 linhas, e não 73 como aventado pelo Dnit no EVTEA 2025. Essas 70 linhas de tráfego totalizaram um fluxo de 2.265.012 passageiros no ano de 2012, com projeção para 2022 de 2.525.699, conforme detalhado na Tabela 1 abaixo, extraída da tabela original da Antaq (evidência 16, p. 69-78):

Tabela 1 - Movimentação de passageiros nas linhas fluviais/origem ou destino em Manaus

Ordem	Linha/Trecho	Movimentação passageiros (02 sentidos)		Ordem	Linha/Trecho	Movimentação passageiros (02 sentidos)	
		2012	Projeção 2022			2012	Projeção 2022
1	Alenquer - Manaus	41.916	43.651	36	Itacoatiara - Manaus	33.564	38.310
2	Almeirim - Manaus	744	833	37	Itamarati - Manaus	5.340	6.136
3	Belém - Manaus	9.480	10.820	38	Janauacá - Manaus	125.796	137.057
4	Breves -	696	798	39	Janauari -	3.840	3.840

	Manaus				Manaus		
5	Faro - Manaus	7.692	8.780	40	Japoa - Manaus	2.856	2.856
6	Gurupá - Manaus	912	1.041	41	Japurá - Manaus	10.212	11.656
7	Juruti - Manaus	29.580	33.763	42	Juruá - Manaus	1.644	1.876
8	Monte Alegre - Manaus	14904	17011	43	Jutaí - Manaus	14.760	16.847
9	Óbidos - Manaus	24.960	28.679	44	Lábrea - Manaus	7.260	7.841
10	Oriximiná - Manaus	17.604	20.093	45	Manacapuru - Manaus	8.052	8.938
11	Prainha - Manaus	1.044	1.192	46	Manaquiri - Manaus	60.240	63.723
12	Santarém - Manaus	129.876	148.240	47	Manaus - Manicoré	42.276	48.254
13	Terra Santa - Manaus	8.412	9.674	48	Manaus - Maraã	2.100	2.397
14	Acajatuba - Manaus	1.584	1.584	49	Manaus - Maués	68.784	78.510
15	Amatura - Manaus	2.532	2.735	50	Manaus - Nhamundá	42.552	48.569
16	Anamã - Manaus	10.152	11.665	51	Manaus - Nova Olinda	58.284	66.525
17	Anori - Manaus	43200	49.308	52	Manaus - Novo Airão	19692	22948
18	Autaz Mirim - Manaus	7416	7.927	53	Manaus - Novo Aripuanã	26.760	30.544
19	Autazes - Manaus	50208	57.661	54	Manaus - Paraná da Eva	36444	39289
20	Barcelos - Manaus	62052	70.826	55	Manaus - Parintins	77.484	88.440
21	Barreirinha - Manaus	30612	34.941	56	Manaus-Rio Preto da Eva	11328	11.328
22	Benjamin Constant-Manaus	16848	19.230	57	Manaus-SG Cachoeira	51.468	58.746
23	Beruri - Manaus	31416	34.872	58	Manaus-St.Antônio de Içá	11724	13382
24	Boa V. De Ramos-Manaus	8760	10.074	59	Manaus - Tabatinga	28.116	32.092
25	Borba -	43224	46.682	60	Manaus -	19.968	19.968

	Manaus				Tabocal		
26	Caapiranga - Manaus	6252	6.654	61	Manaus - Tapauá	19.860	22.668
27	Campinas - Manaus	3840	3.840	62	Manaus - Tefé	131.460	150.048
28	Carauari - Manaus	11.964	13.656	63	Manaus - Terra Nova	4.320	4.320
29	Careiro da Várzea- Manaus	223.104	264.999	64	Manaus - Tonantins	300	342
30	Coari - Manaus	100.356	112.399	65	Manaus - Uarini	26.976	26.976
31	Codajás - Manaus	54.024	58.962	66	Manaus - Uruçará	19.560	22.383
32	Curarizinho - Manaus	1.728	1.728	67	Manaus - Urucuritub a	32544	37.520
33	Eurinepé - Manaus	2.256	2.256	68	Manaus - Vila do Polira	5712	5.712
34	Fonte Boa - Manaus	19.212	21.929	69	Manaus - Porto Velho	10296	11.752
35	Humaitá - Manaus	3.696	4.219	70	Manaus - Caviana	221184	221.184
-	**TOTAL**	**2.265.012**	**2.525.699**	-	**TOTAL**	**2.265.012**	**2.525.699**

Elaboração própria.
Fonte: evidência 16, p. 69-78 (Relatório Executivo Antaq 2013, elaborado em 2012).

75. A equipe técnica verificou que o Dnit, no EVTEA 2025, considerou a movimentação levantada pela Antaq em 2012, qual seja de 3.998.100 passageiros/ano, como marco inicial para estimar um fluxo de passageiros na área de Manaus Moderna, projetado para 2022 em 4.646.602 passageiros, e finalmente, extrapolado esse último valor para 6.576.126 em 2045. Esse fluxo de passageiros extrapolado foi a variável mais significativa no dimensionamento da obra objeto do Edital 215/2025. Contudo, esse fluxo de passageiros com origem ou destino para Manaus pode estar superestimado, devido às seguintes evidências:

a) as 70 linhas de transporte hidroviário, com origem ou destino em Manaus, conforme Tabela 1 acima, totalizaram 2.265.012 passageiros que transitaram na área de Manaus Moderna em 2012, valor significativamente inferior aos 3.998.100 passageiros considerados pelo Dnit;

b) mesmo que fossem acrescidas outras três linhas hidroviárias do levantamento da Antaq em 2012, para totalizar as 73 linhas a que se refere o EVTEA 2025 do Dnit, o fluxo de 3.998.100 passageiros/ano, considerado pelo estudo de viabilidade do Dnit, não seria alcançado (evidência 16, p. 66-78);

c) o Relatório Executivo Antaq 2013 caracterizou a oferta e demanda de passageiros no estado do Amazonas e as linhas com origem e destino a Manaus como 'Polo Manaus'. Não há registro no documento da Antaq de que a movimentação se refira exclusivamente à área do Porto Manaus Moderna, e sim ao 'Polo Manaus', que pode abranger uma área geográfica mais ampla (evidência 16, p. 36);

d) a metodologia de extrapolação da Taxa de Crescimento Anual Composta (CAGR) de 1,515% ao ano, aplicada pelo Dnit para o período 2022-2045, pode não refletir adequadamente as dinâmicas de crescimento futuras, especialmente considerando a base já potencialmente superestimada e a ausência de uma análise de sensibilidade ou cenários alternativos para a demanda; e

e) a ausência de uma análise detalhada da capacidade de absorção do mercado e da concorrência com outros terminais portuários na região (como o Porto da Ceasa, o Porto do Chibatão, o IP4 São Raimundo e os Terminais de Uso Privado - TUPs), conforme mencionado no parágrafo 42, pode levar a uma superestimativa da demanda que efetivamente utilizará o IP4 Manaus Moderna.

76. Como forma de complementar a avaliação do fluxo de passageiros na área de Manaus e sustentar

as evidências acima assinaladas, a equipe técnica observou que o próprio EVTEA 2025, em seu Capítulo 5 (Estudo de Diagnóstico da Área de Influência da Obra), registrou dados da Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados e Contratados do Estado do Amazonas (ARSEPAM) sobre o transporte hidroviário intermunicipal em Manaus, referentes ao ano de 2023 (evidência 7, p. 46).

77. A ARSEPAM, criada em 2019 (Lei Estadual 5.060/2019) e com competência para regulação e fiscalização do transporte hidroviário do Amazonas atribuída em 2021 (Lei Estadual 5.604/2021), mantém postos fixos de fiscalização nos principais portos de embarque e desembarque de passageiros e cargas em Manaus. Os dados a seguir, extraídos do relatório anual de atividades da Agência, inclusive publicado em outros órgãos, e de informações do EVTEA 2025, refletem o transporte hidroviário intermunicipal conferido nesses postos de fiscalização em Manaus no período de 2020 a 2024 (evidência 17, p. 8; evidência 18, p. 4-5; evidência 19, p. 3):

Tabela 2 - Movimentação de passageiros/ARSEPAM

Ano	Porto de Manaus		Porto da Ceasa		Manaus Moderna		(1) PMCV/(2) IP4 São Raimundo		TOTAL MANAUS (ARSEPAM)	Referência
2020	112.325	44,50	133.028	52,70	7.055	2,80	-	-	252.408	evidência 17 (3), p. 49
2021	-	-	-	-	-	-	-	-	601.067	evidência 18 (4), p. 39
2022	-	-	-	-	-	-	-	(*) posto montado em 2022	744.209	evidência 18 (4), p. 41 (4)
2023	383.810	47,47	296.269	36,64	128.383	15,87	-	-	808.462	evidência 7, p. 46; evidência 19 (5), p. 19-20
2024	214.083	36,3	345.572	58,7	18.553	3,2	10.913 (**)	1,8 (**)	589.121	Evidência 20 (6)

Elaboração própria

Legendas: (1) Posto Multimodal de Carreiro da Várzea (PMCV); (2) IP4 São Raimundo; (3) Relatório de Atividades ARSEPAM 2020; (4) Relatório de Atividades ARSEPAM 2021/2022; (5) Relatório de Atividades ARSEPAM 2023: (6) Agência Amazonas de Notícias_atividades transp hidrov 2024_ Amazonas

78. A análise dos dados da ARSEPAM sobre o fluxo de passageiros em Manaus, no período de 2020 a 2024, revela que a área de Manaus Moderna não concentra a maior parte do transporte hidroviário. Excluindo-se o ano de 2020, devido à excepcionalidade da pandemia de Covid-19, a participação de Manaus Moderna no total de passageiros que utilizaram o transporte fluvial, conforme registrado pela agência, variou de 3,2% (em 2024) a 15,87% (em 2023).

79. Ainda que fosse aplicado o percentual máximo de 15,87% (referente a 2023) ao fluxo de passageiros do Relatório Antaq 2013 para o ano de 2022 (4.646.602 passageiros), o resultado seria de aproximadamente 737.415 passageiros para Manaus Moderna. Este valor é substancialmente inferior aos 4.646.602 passageiros projetados pelo EVTEA 2025 para o mesmo ano para aquela área, reforçando as evidências de que o fluxo de passageiros utilizado pelo estudo do Dnit pode estar superestimado (vide Tabela 2).

80. Para consolidar a análise e reforçar a tese de superestimação, a unidade técnica elaborou a Tabela 3, que compara os fluxos de passageiros em diferentes instrumentos e levantamentos, distinguindo a abrangência geográfica. O cruzamento desses dados demonstra que os números de passageiros dos levantamentos efetuados em 2011 (EVTEA 2011, com 1.114.457 passageiros) e pela ARSEPAM (com média de 73.468 passageiros para 2023-2024), ambos explicitamente referentes à área portuária de Manaus Moderna, apresentam-se em ordens de magnitude significativamente inferiores ao valor

de 3.998.100 passageiros/ano considerado pelo EVTEA 2025 para a mesma localidade. Essa acentuada diferença entre as estimativas para Manaus Moderna, especialmente quando comparadas ao EVTEA 2025, constitui uma forte evidência de que a quantidade de fluxo de passageiros utilizada pelo Dnit pode estar superestimada para a localidade específica do IP4 Manaus Moderna.

Tabela 3 - Movimentação de passageiros/Polo Manaus (1) ou Manaus (Moderna) (2)

Ano	EVTEA 2011	EVTEA 2025	Avaliação equipe/linhas origem e destino Manaus estudo Antaq 2013	ARSEPAM (1) (Média de 2021 a 2024)	ARSEPAM (2) (Média de 2023 a 2024)	Referência
2011	1.114.457 (*)	-	-	-	-	evidência 15, p. 63
2012	-	3.998.100 (1)	2.265.012 (2)	-	-	evidência 7, p. 84; Tabela 1 acima
2021 a 2024	-	-	-	686.465 (1)	-	Tabela 2 acima
2023 e 2024	-	-	-	-	73.468 (1)	Tabela 2 acima

Elaboração própria
Legendas: (1) Manaus (Moderna); (2) Polo Manaus

81. Quanto à movimentação de cargas, a equipe técnica, em procedimento de conferência de cálculo, extraiu das páginas 81 a 84 do Relatório Antaq 2013 as quantidades de mercadorias movimentadas nas 52 linhas fluviais com origem e destino na cidade de Manaus. Essas informações, detalhadas na Tabela 4 abaixo, não foram utilizadas pelo Dnit para fins de redimensionamento da metragem de cais das infraestruturas de atracação e acostamento do IP4 Manaus Moderna. (evidência 7, p. 84-98, p. 91-92):

Tabela 4 - Movimentação de cargas nas linhas fluviais com origem ou destino em Manaus

Ordem	Linha/Trecho	Movimentação cargas (toneladas)		Ordem	Linha/Trecho	Movimentação cargas (toneladas)	
		2012	Proj. 2022			2012	Proj. 2022
1	Alenquer - Manaus	36.489	38.400	27	Manaus - Manicoré	52.134	54.672
2	Manaus - Acajatuba	480	480	28	Manaus - Maués	31.674	37.120
3	Manaus - Anori	22.464	28.862	29	Manaus - Nhamundá	18.944	21.037
4	Manaus - Autaz Mirim	6.400	7.510	30	Manaus - Nova Olinda	23.872	27.152
5	Manaus - Autazes	145.880	155.145	31	Manaus - Novo Airão	11.840	13.442
6	Manaus - Barcelos	34.848	35.735	32	Manaus - Novo Aripuanã	12.736	17.252
7	Manaus - Barreirinha	38.496	41.801	33	Manaus - Paraná da Eva	5.946	6.283
8	Manaus -	19.781	20.658	34	Manaus -	82.630	92.811

	Beruri				Parintins		
9	Manaus -Boa V. De Ramos	3168	3168	35	Manaus - Porto Velho	53024	58094
10	Manaus - Borba	36.304	38.207	36	Manaus - Purupuru	768	768
11	Manaus - Caapiranga	5.568	5.814	37	Manaus - Rio P. da Eva	6.144	6.144
12	Manaus - Campinais	1.152	1.152	38	Manaus - S. Gabriel	29.082	31.007
13	Manaus - Carauari	13.568	14.369	39	Manaus - São Sebastião	10.944	10.944
14	Manaus - Caviana	6.144	6.144	40	Manaus - Tabatinga	180.085	190.974
15	Manaus - Coari	44.984	49.689	41	Manaus - Tapauá	15.928	18.497
16	Manaus - Codajás	63.904	75.115	42	Manaus - Tefé	96.999	109.564
17	Manaus - Fonte Boa	21.120	23.983	43	Manaus - Terra Nova	4.320	4.320
18	Manaus - Itacoatiara	10.192	12.349	44	Manaus - Uarini	14.364	14.364
19	Manaus - Itamarati	1.856	2.357	45	Manaus - Uruçara	17.075	19.345
20	Manaus - Janauari	2.016	2.016	46	Manaus - Urucurituba	24.128	25.060
21	Manaus - Japoá	1.536	1.536	47	Manaus - Vila do Polira	2.298	2.298
22	Manaus - Japurá	15.245	17.760	48	Monte Alegre - Manaus	7.264	8.006
23	Manaus - Jutaí	1.704	2.007	49	Óbidos - Manaus	17.216	17.958
24	Manaus - Lábrea	11.868	17.817	50	Oriximiná - Manaus	20.768	22.676
25	Manaus - Manacapuru	4.608	5.130	51	Santarém - Manaus	170.880	191.399
26	Manaus - Manaquiri	15.984	18.182	52	Terra Santa - Manaus	7.680	7.680
-	**TOTAL (toneladas)**					1.484.502	1.634.253

Elaboração própria
Fonte: evidência 16, p. 81-84

82. A constatação de que a movimentação de cargas não foi utilizada como critério para o redimensionamento reforça que o dimensionamento e a planilha orçamentária da obra foram elaborados predominantemente em função da demanda de passageiros projetada para 2045. Essa projeção teve como linha de base (2012) o *quantum* de 3.998.100 passageiros/ano e a escolha de uma embarcação de projeto (ferry boat classe conservadora) de 60 metros de extensão e capacidade de 300 passageiros, entre outros critérios, conforme sintetizado no parágrafo 69.

83. Quanto às receitas e despesas da infraestrutura hidroportuária, o EVTEA 2025 estimou-as, classificando-as como tarifárias (taxa por acostamento/atracação, serviços para embarcações, taxa de movimentação e armazenagem de carga e taxa de embarque de passageiros) e acessórias - estacionamento de veículos e aluguéis comerciais (evidência 7, p. 114-116).

84. Para estimar os custos de manutenção e administração, o Dnit aplicou percentuais sobre o valor total do projeto e sobre os custos operacionais, respectivamente. Assim, obteve o valor anual de R$ 14.299.504,00 para manutenção (1,56% sobre o valor total do projeto) e R$ 571.980,00 para administração (4,00% sobre os custos operacionais), sem considerar reajuste inflacionário no período (evidência 7, p. 114-116).

85. Embora o Dnit preveja que as receitas tarifárias e acessórias sejam capazes de arcar com as despesas de operação e manutenção, o EVTEA atualizado não detalhou a composição dos custos do IP4. Em vez disso, utilizou-se dos dados fornecidos pelo EVTEA de 2011, com algumas correções pontuais.

86. Diante da constatação de que o redimensionamento da infraestrutura do IP4 pode ter partido de premissas superestimadas e da superficialidade na composição dos custos, a unidade técnica optou por não analisar as projeções de receitas e despesas, tanto para os dias atuais quanto para a projeção de 2045, por considerar que adotaram uma base de cálculo inadequada.

87. No que diz respeito à viabilidade ambiental, o EVTEA caracterizou os impactos ambientais e as medidas mitigadoras nas fases de planejamento e implantação (evidência 7, p. 158-168), bem como os impactos e medidas mitigadoras no meio biótico (evidência 7, p. 168-178) e na fase de operação (evidência 7, p. 178-188). Por fim, apresentou diversos programas e planos de mitigação e compensação (evidência 7, p. 188-206).

III.1.3 Conclusão

88. A equipe técnica concluiu que a fase de planejamento da licitação, essencialmente caracterizada pela elaboração do ETP, apresentou deficiências significativas. Em particular, os requisitos dos incisos I (descrição da necessidade da contratação), IV (estimativas das quantidades para a contratação) e VII (descrição da solução como um todo) do art. 18 da Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC) não foram adequadamente preenchidos. Embora a NLLC não exija o EVTEA como obrigatório, a correta fundamentação desses incisos do ETP, especialmente para o dimensionamento e a planilha orçamentária da obra refletidos no anteprojeto de engenharia, depende da elaboração de estudos de viabilidade econômica e ambiental robustos.

89. No caso da licitação das obras do IP4 Manaus Moderna, o ETP anexo à Concorrência 215/2025-00 mostrou-se insuficiente e não foi fundamentado em um EVTEA atualizado. O EVTEA 2025, apresentado extemporaneamente, não conseguiu suprir as lacunas dos incisos obrigatórios do ETP, sendo sua atualização posterior à elaboração do Anteprojeto, contrariando a ordem lógica de planejamento.

90. Conforme analisado pela equipe, há fortes indícios de que a demanda de passageiros utilizada como linha de base nos estudos (3.998.100 passageiros/ano em 2012) e sua projeção para 2045 (6.756.126 passageiros/ano), que fundamentaram o EVTEA 2025, estejam superestimadas. Tal superestimação resultaria em um dimensionamento excessivo da obra, para o atendimento do fluxo de passageiros e mercadorias, com uma quantidade e metragem de berços (cais) e equipamentos de movimentação de carga além do necessário. Consequentemente, as projeções de receitas e despesas também estariam superdimensionadas.

91. Desde o início dos trabalhos, a dimensão da obra, significativamente superior às construções de IP4 existentes na região amazônica, demandou cuidados adicionais da equipe. Essa constatação foi corroborada pela verificação de que o anteprojeto foi desenvolvido a partir de uma demanda de movimentação de passageiros inflada, conforme demonstrado na análise do EVTEA 2025.

92. Adicionalmente, restou claro que o Dnit não possui um plano de operação e manutenção definido para o IP4 Manaus Moderna, o que gera incertezas quanto à gestão do empreendimento após sua conclusão. Como ressaltado no TC 022.759/2025-5, até o momento há uma completa incerteza sobre como serão as operações e manutenções futuras desse IP4, o que lança riscos sobre a conservação e viabilidade futura do empreendimento. O próprio Dnit informou que ainda não sabe quais tarifas poderão ser cobradas, havendo importantes lacunas sobre a necessidade de aportes futuros de recursos e sobre a possibilidade de repasse das operações e manutenção a algum agente privado

93. No entender da equipe, o Dnit não efetuou o planejamento adequado de uma licitação deste porte

(grande vulto), de um empreendimento que visa atender uma demanda essencial e de longo prazo da população do estado do Amazonas. Como se verifica, há elevados indícios de superestimativa da demanda calculada no EVTEA 2025. Os números a que a autarquia chegou 'confirmam' o dimensionamento das estruturas que compõem o anteprojeto levado à licitação.

94. Sabe-se que as informações a respeito da utilização das instalações portuárias fluviais na Amazônia são escassas e pouco confiáveis (esse tema está sendo abordado na Auditoria Operacional que tem por objetivo avaliar a política pública de desenvolvimento do setor hidroviário - TC 011.152/2025-7; rel. Ministro Bruno Dantas).

95. A falta de informações setoriais reforça a relevância de que a elaboração de um EVTEA deveria ter antecedido todo o processo de contratação a fim de obter informações adequadas para, por exemplo, o adequado dimensionamento das estruturas, a elaboração de um plano de investimento compatível com a demanda, a estimativa dos custos de operação e manutenção, a definição da destinação da estrutura após a conclusão das obras e entrada em operação.

96. Considerando essas questões fundamentais e outras associadas ao processo licitatório, a unidade representou ao Tribunal (TC 022.759/2025-5) e propôs a suspensão do certame, de modo que o procedimento de contratação pudesse balizar-se pelo fluxo decisório que um empreendimento deste porte, custo e complexidade deve observar.

97. Foram submetidas a análise no TC 022.759/2025-5 aspectos relacionados à insuficiência dos dados que fundamentaram o anteprojeto de engenharia; à utilização de critérios subjetivos na qualificação técnica, à previsão de equipamento de porte incompatível com a finalidade do empreendimento, a impropriedades na orçamentação (BDI) e à insuficiência orçamentária.

98. Cabe nesse ponto considerar que a suspensão do certame não ocorreu como e que a licitação resultou na adjudicação do objeto à única empresa participante, frustrando a possibilidade de que a competição pudesse mitigar algumas das falhas levantadas durante os trabalhos.

99. A rigor, a solução compatível com a deficiência no planejamento, considerando que a lógica foi invertida no caso em exame, com o EVTEA 2025 sendo ajustado para confirmar o dimensionamento da estrutura submetida à contratação, seria a anulação da licitação.

100. De toda forma, considerando que, em exame preliminar no TC 022.759/2025-5, a questão do planejamento insuficiente não foi acolhida, assim como que não houve competição (apenas uma empresa apresentou proposta de preços); que a infraestrutura portuária local é precária; que o Dnit se comprometeu a resolver a questão relacionada à operação e manutenção da obra portuária durante o período de sua execução, ou seja, no horizonte de três anos; e que o certame encontra-se em estágio avançado, com objeto adjudicado ao vencedor, a unidade técnica entende que a medida cabível no momento é dar ciência ao Dnit de que a elaboração ou atualização do EVTEA após a confecção do ETP e do Anteprojeto de Engenharia afronta o disposto no art. 6º, incisos XXIV e XXV, e no art. 18 da Lei 14.133/2021 (evidência 20; evidência 21).

III.1.4 Proposta de encaminhamento

101. Diante das constatações apresentadas, propõe-se dar ciência ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que a elaboração ou atualização do Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) após a confecção do Estudo Técnico Preliminar (ETP) e do Anteprojeto de Engenharia, com vistas à contratação integrada, como verificado nos autos, ofende o disposto no art. 6º, incisos XXIV e XXV, e no art. 18 da Lei 14.133/2021 e os princípios constitucionais da eficiência e economicidade. (itens 88-100)

III.2. Ausência de justificativa para os parâmetros de técnica e preço e critérios subjetivos, sobrepostos e redundantes no julgamento das propostas da concorrência

III.2.1 Tipificação

102. Falhas/Impropriedades

III.2.2 Situação encontrada

103. O Dnit escolheu a modalidade do certame como Concorrência, considerando que tal escolha permitiria uma avaliação mais abrangente da capacidade técnica e das propostas para um objeto de

tamanha especificidade e complexidade. O critério de julgamento das propostas dos licitantes do certame foi definido como 'Técnica e Preço' (art. 6º, inciso XXXVIII, 'c', da Lei 14.133/2021), com a execução dos serviços realizada pelo regime de 'Contratação Integrada' (art. 46, inciso V, da Lei 14.133/2021) (evidência 1, p.1).

104. O Dnit consignou que o julgamento das propostas do certame do Edital 0215/2025 por 'Técnica e Preço', além de seguir o art. 36 da Lei 14.133/2021, obedeceria aos 'percentuais previstos no Orçamento de Referência e seguidos os critérios de julgamento apresentados' no Anexo II ao Edital (Critérios de Avaliação Licitação) (evidência 8, p. 2, item 1.4.5; evidência 24). As propostas técnicas e de preços de cada licitante receberiam uma pontuação ponderada de acordo com o artigo 13 da IN SEGES 2/2023 (evidência 9, p. 4-6; evidência 8, p. 30).

105. A ponderação e valoração das propostas de preço alcançou 30% da nota final do certame, enquanto a proposta técnica foi priorizada com 70% da nota final. Essa proporção está em conformidade com o limite máximo estabelecido pela Lei 14.133/2021 (§ 2º, art. 36) e pela IN SEGES 2/2023. No entanto, a priorização da proposta técnica em detrimento do preço pode impactar negativamente a competitividade do certame e a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração, caso os critérios para valoração da nota técnica não sejam claros e objetivos.

106. A doutrina e a jurisprudência do TCU, majoritariamente, consideram o julgamento das licitações por menor preço ou maior desconto como modalidades preferenciais nas licitações, devido ao menor dispêndio que proporcionam para a Administração.

107. A jurisprudência do TCU reforça que a adoção de pesos desproporcionais entre técnica e preço, sem justificativa técnica e econômica plausível, e sem que esteja fundamentada em estudo técnico preliminar (§ 1º, art. 36, da Lei 14.133/2021), pode comprometer a competitividade e favorecer o direcionamento do certame. Além disso, critérios subjetivos de avaliação podem dificultar a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

108. A unidade técnica entendeu que o desequilíbrio desarrazoado na ponderação das propostas e critérios de julgamento não suficientemente detalhados no edital do certame, não apenas podem reduzir competitividade, como também desvirtuam o propósito do julgamento por 'técnica e preço', que é encontrar a melhor relação custo-benefício, e não a melhor técnica a qualquer custo (Acórdão 1.169/2022-Plenário; Acórdão 1.257/2023-Plenário; Acórdão 949/2025-Plenário, entre outros). Como salientado no voto condutor do Exmo. Ministro Benjamin Zymler:

> 'Sobre os critérios de ponderação das notas de técnica e preço, em diversas oportunidades o TCU já se manifestou sobre a necessidade de conferir o mínimo de relevância às notas de preço nas licitações tipo técnica e preço. Por exemplo, o Acórdão 3.217/2014-TCU-Plenário deliberou que, em licitações de técnica e preço com preponderância da proposta técnica, os fatores de ponderação entre técnica e preço deverão ser expressamente fundamentados, a fim de evidenciar sua razoabilidade e demonstrar que não representam privilégio ou proporcionam aumento indevido de preço em decorrência de diferenças técnicas não substanciais.'

109. A análise do edital e seus anexos, incluindo o ETP (evidência 6), Termo de Referência (evidência 8) e Anexo II-Critérios de Avaliação Licitação (evidência 24), revelou que a avaliação da proposta técnica se estrutura em duas etapas, com pontuações ponderadas em conformidade com o artigo 13 da IN SEGES 2/2023. A Etapa 1, de caráter mais objetivo, foca na capacitação e experiência do licitante, mediante a apresentação de atestados técnicos.

110. A Etapa 2, que corresponde a 80% da Nota da Proposta Técnica (NPT) e 56% da Nota Final (NF), é composta por quatro quesitos de avaliação qualitativa e será conduzida por uma banca especializada: Quesito A: Demonstração de conhecimento do objeto; Quesito B: Metodologia e programa de trabalho; Quesito C: Qualificação das equipes técnicas/atestados; e Quesito D: Relação dos produtos a serem entregues. Esta etapa apresenta fragilidades significativas, caracterizadas por critérios subjetivos, redundantes e sobrepostos. Por exemplo, no Quesito A, os critérios 1.2 e 2.1 demonstram sobreposição ao abordar o conhecimento técnico do objeto de forma similar, mas com pontuações distintas. Da mesma forma, no Quesito B, os critérios 1.3 e 1.4 redundam na avaliação de indicadores de desempenho, entre outras redundâncias/sobreposições (evidência 24, p. 2-7).

111. Segundo a unidade Técnica, as inconsistências detectadas nos critérios de avaliação da Etapa 2, comprometem a objetividade do julgamento, introduzem margem para discricionariedade excessiva da banca examinadora e podem restringir indevidamente a competitividade do certame. Como salientado no enunciado do Acórdão 1.169/2022-TCU-Plenário:

> 'Em licitações do tipo técnica e preço, o edital deve definir critérios objetivos para a gradação das notas a serem dadas a cada quesito da avaliação técnica, assim como distribuir a pontuação técnica de modo proporcional à relevância de cada quesito para a execução do objeto contratual, de forma a permitir o julgamento objetivo das propostas e evitar o estabelecimento de pontuação desarrazoada, limitadora da competitividade.'

112. No âmbito da representação TC 022.759/2025-5, instaurada durante a presente auditoria com o intuito de suspender o procedimento licitatório, conforme despacho acostado à peça 23 do TC 022.759/2025-5, a equipe obteve o resultado da licitação e observou que, das cinco empresas participantes, apenas uma, a vencedora, apresentou proposta completa, ou seja, contemplando a técnica e o preço.

113. Em outras palavras, considerando que, no caso examinado, não houve competição, não é possível comprovar os riscos apontados pela equipe no que diz respeito ao possível prejuízo à competitividade e à economicidade decorrentes de critérios de julgamento mal calibrados (proporção 70% técnica e 30% preço), assim como no que toca aos critérios de avaliação subjetivos e/ou redundantes.

114. Conforme mencionado no item III.1, este achado acabou sendo desenvolvido no âmbito da representação TC 022.759/2025-5, em que foram promovidas diligências determinadas por despacho do ministro Relator, assim como submetida a instrução preliminar para comentários dos gestores.

115. Nesse sentido, no TC 022.759/2025-5, foi submetida ao relator proposta de ciência ao Dnit, com fundamento no art 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que a utilização de critério técnica e preço em licitações com a adoção de critérios técnicos vagos e subjetivos, redundantes ou sobrepostos, tal qual verificada nos autos, compromete a objetividade do julgamento e dificulta a avaliação justa e transparente das propostas, afronta os princípios constitucionais da isonomia e da vantajosidade, o art. 5º da Lei 14.133/2021 e a jurisprudência do TCU, a exemplo do Acórdão 949/2025-Plenário.

III.2.3 Conclusão

116. Desse modo, no presente relatório deixa-se de apresentar proposta de encaminhamento, uma vez que a ocorrência foi tratada especificamente no TC 022.759/2025-5, no qual constam as propostas de encaminhamento para a situação encontrada: ciência e determinação ao Dnit.

III.2.4 Proposta de encaminhamento

117. Não aplica.

III.3. Equipamentos não compatíveis com IP4

III.3.1 Tipificação do Achado

118. Falhas/Impropriedades

III.3.2 Situação encontrada

119. As Instalações Portuárias Públicas de Pequeno Porte (IP4) são estruturas concebidas para atender às peculiaridades das regiões em que estão inseridas, considerando aspectos como variações sazonais dos níveis dos rios, características geográficas e demandas operacionais. Essas instalações são destinadas à movimentação de passageiros, cargas, ou ambas, voltadas exclusivamente à navegação interior (rios, lagos e outras vias navegáveis internas).

120. No Ofício 000.094/2025-AudPortoFerrovia (item 2.2), de 15/10/2025 (evidência 4), o TCU questionou o Dnit sobre a conformidade do anteprojeto da Concorrência 0215/2025-00 (IP4 Manaus Moderna) com a finalidade legal das IP4, conforme estabelecido na Lei 12.815/2013 e na Resolução Antaq 71/2022. O questionamento incluiu a adequação dos equipamentos previstos no anteprojeto, como o guindaste móvel de grande capacidade (125 toneladas) e os 60 braços giratórios de coluna com giro elétrico (braço giratório de coluna com giro elétrico 180º/270º/360º com capacidade de 3 t, alt. De 5 m, comp. De viga de 5m e diâmetro do tubo 0,508m), à destinação principal das IP4.

121. Em resposta, o Dnit argumentou que o Porto (IP4) foi projetado para atender às demandas de operações portuárias de embarque e desembarque de cargas, mercadorias e passageiros, destinados ou provenientes do transporte de navegação interior intermunicipal e interestadual. A autarquia destacou que o IP4 será um instrumento de desenvolvimento regional, promovendo a conectividade com outros portos IP4 no Estado do Amazonas e beneficiando pescadores, feirantes e produtores rurais (evidência 5, p. 5-8).

122. O Dnit também justificou a instalação dos 60 braços (elétricos) giratórios de coluna (código orçamentário 14.2.13.1 e 14.1.15.1) nos cais flutuantes, argumentando que esses equipamentos seriam imprescindíveis para auxiliar nas atividades de carga e descarga das embarcações, especialmente os Ferry Boats, garantindo maior segurança, agilidade e rapidez nas operações (evidência 5, p. 7-8).

123. No entanto, a autarquia reconheceu que o guindaste móvel de grande capacidade (125 toneladas; código orçamentário 14.5.15.1) poderia ser retirado do projeto, sugerindo que essa exclusão fosse realizada por meio de um Termo Aditivo após a assinatura do contrato, para não prejudicar o andamento do certame (evidência 5, p. 8, item 4.9).

124. No tocante ao guindaste móvel, a equipe técnica do TCU entendeu que sua inclusão no anteprojeto não foi justificada no planejamento do certame licitatório e que deveria ser corrigido antes da realização da sessão de abertura das propostas. A retirada desse equipamento do edital, com a consequente redução do valor do orçamento estimativo em mais de 37 milhões de reais, deveria ser realizada por meio da republicação do edital, garantindo a transparência e a isonomia do certame, além de evitar questionamentos futuros por parte dos licitantes.

125. O presente achado guarda conexão com o referente à falta de consistência do EVTEA e do ETP, haja vista que o dimensionamento de máquinas e equipamentos deveria ter sido feito de forma adequada na fase de planejamento, no âmbito de tais estudos.

126. Vale lembrar que o Dnit afirmou que 'será sugerido após a assinatura do Contrato a formalização de Termo Aditivo de decréscimo do valor correspondente a aquisição, montagem e instalação do guindaste móvel para movimentação de cargas.', conforme item 4.9 do ofício 286965/2025/DAQ/DNIT SEDE, de 23/10/2025 (evidência 5, p. 8).

127. Esta situação encontrada também foi abarcada na representação TC 022.759/2025-5, sendo objeto de diligências e envio da instrução preliminar para comentários dos gestores, nos termos da Resolução-TCU 315/2020.

128. No mencionado processo, o Dnit informou que, após a finalização dos projetos básico e executivo, a supressão do guindaste móvel de 125 toneladas poderá ocorrer de forma consolidada, juntamente com outros eventuais ajustes técnicos decorrentes da definição das soluções de engenharia, evitando-se a celebração de múltiplos aditivos (TC 022.759/2025-5, peça 59, p. 1).

129. Nesse sentido, no TC 022.759/2025-5, fui submetida ao relator proposta de determinação ao Dnit para que celebre termo aditivo suprimindo o guindaste móvel de 125 toneladas.

III.3.3 Conclusão

130. A equipe de Auditoria entendeu que o guindaste de 125 toneladas não se coaduna com a finalidade do IP4, o que foi reconhecido pelo Dnit, que admitiu retirá-lo da planilha após a finalização dos projetos básico e executivo do empreendimento, por meio de termo aditivo.

131. Entende-se que, embora não seja a situação ideal, dado que esta situação deveria ter sido tratada no planejamento da contratação, a celebração de termo aditivo suprimindo a aquisição do guindaste de 125 toneladas resolverá a questão.

132. Desse modo, no presente relatório deixa-se de apresentar proposta de encaminhamento, uma vez que a ocorrência foi tratada especificamente no TC 022.759/2025-5, no qual consta proposta de determinação ao Dnit para que, no prazo de trinta dias após a finalização dos projetos básico e executivo do Porto (IP4) Manaus Moderna, seja encaminhado ao TCU o Termo Aditivo contratual de supressão do guindaste móvel de 125 toneladas.

III.3.4 Proposta de encaminhamento

133. Não aplica.

III.4. BDI incompatível com o porte da obra

III.4.1 Tipificação do Achado

134. Falhas/Impropriedades

III.4.2 Situação encontrada

135. Entende-se que o Dnit interpretou erroneamente os itens 14 a 17 do Memorando Circular 3952/2018 (evidência 10, p. 2-3), o qual estabelece diretrizes para se definir o BDI a ser utilizado em edificações inseridas em empreendimentos de infraestrutura de transportes, e não para se definir o BDI a ser utilizado na obra como um todo.

136. Verificou-se que, embora o manual de custos do Dnit permita a utilização de BDI de obra especial de pequeno porte em IP4s (evidência 11, p. 8), o caso em tela tem peculiaridades que orientam a sua não utilização, por se tratar de um empreendimento de grande vulto.

137. Em outras palavras, o BDI de obra de arte especial de pequeno porte não condiz com a realidade do presente empreendimento, de grande vulto, tanto na parte civil (*onshore*) quanto na parte naval (*offshore*). Crê-se que o BDI de obras de arte especial de grande porte se aproxima do objeto em tela e dos ditames do Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário.

138. Vale lembrar que a Lei 14.133/2021, em seu art. 6º, inciso XXII, considera obras de grande vulto aquelas cujo valor estimado supera R$ 200 milhões, valor muito aquém dos R$ 900 milhões previstos para a obra objeto do certame em tela. Desse modo, é forçoso reconhecer que o BDI da obra em comento exige um estudo diferenciado, não sendo adequada a mera adoção do BDI de obra de tipo e porte incompatível com o caso concreto, conforme recomendado pelo manual de custos do órgão.

139. Esta situação encontrada também foi abarcada na representação TC 022.759/2025-5, sendo objeto de diligências e envio da instrução preliminar para comentários dos gestores, nos termos da Resolução-TCU 315/2020, contendo proposta de recomendação para que o Dnit atualize seu manual de custos, de modo a compatibilizar o BDI a ser adotado com o tipo e com o porte da obra, e não apenas indicar um BDI para as obras IP4s independentemente do tipo, do porte, e da complexidade do empreendimento.

140. No mencionado processo, o DNIT informou em sede de comentários dos gestores que seu Manual de Custos já foi atualizado em novembro de 2025, sendo que na nova versão deixou-se de apresentar valores fixos de referência para o BDI, passando a concentrar-se na apresentação das premissas metodológicas e dos conceitos aplicáveis à formação de custos, cabendo aos usuários do sistema proceder à adequada parametrização conforme as características específicas de cada empreendimento (TC 022.759/2025-5, peça 59, p. 2).

141. Nesse sentido, no TC 022.759/2025-5, fui submetida ao relator instrução de mérito manifestando-se pela desnecessidade da recomendação inicialmente aventada, tendo em vista que o aludido manual de custos foi atualizado quanto ao tema.

III.4.3 Conclusão

142. Conclui-se que o BDI utilizado na licitação não condiz com a realidade do presente empreendimento, de grande vulto, o que enseja um estudo mais aprofundado na definição do BDI a ser utilizado no caso em tela. No entanto, considerando-se que já houve a homologação e adjudicação do objeto, deve-se adotar providências para que tal ocorrência não se repita em licitações similares no futuro.

143. No presente relatório deixa-se de apresentar proposta de encaminhamento, uma vez que a ocorrência foi tratada especificamente no TC 022.759/2025-5, acrescido do fato de que o Dnit já atualizou o manual de custos em novembro de 2025, contemplando a recomendação que se pretendia fazer.

III.4.4 Proposta de encaminhamento

144. Não aplica.

III.5. Dotação orçamentária insuficiente

III.5.1 Tipificação do Achado

145. Falhas/Impropriedades

III.5.2 Situação encontrada

146. O Plano Plurianual 2024-2027 (PPA 2024-2027), em seu anexo VII-A 'Investimentos Plurianuais', página 60 (evidência 12) prevê para o IP4 Manaus Moderna o valor total de R$ 467.695.366,00, sendo R$ 180.000.000,00 para o biênio 2026-2027 (2026: R$ 90.000.000,00 e 2027: 90.000.000,00).

147. Consultando o cronograma físico-financeiro do empreendimento, nota-se que o prazo previsto para sua conclusão é de 30 meses, sendo os 6 primeiros meses reservados à elaboração dos projetos básico e executivo, e os 24 meses seguintes destinados à execução da obra (evidência 13, p. 1.208-1.209).

148. Admitindo-se três diferentes cenários para o início do empreendimento, janeiro de 2026, julho de 2026 e janeiro de 2027, tem-se, de acordo com o cronograma físico-financeiro previsto, as seguintes execuções financeiras:

1º cenário - início: jan/26

até dezembro/2027: previsão execução financeira de R$ 646.837.362,87

2º cenário - início: jul/26

até dezembro/2027: previsão execução financeira de R$ 545.302.995,29

3º cenário - início: jan/27

até dezembro/2027: previsão execução financeira de R$ 383.453.944,09

149. Nota-se que para qualquer dos 3 cenários não há previsão orçamentária suficiente para a execução dos serviços no prazo previsto. Pode-se dizer que os recursos previstos para a obra no PPA 2024-2027 (R$ 188.509.531,00) se encontram muito aquém do necessário. Segundo o Relatório de Avaliação da CGU 1822176 (evidência 3, p. 13), o Ministério de Planejamento e Orçamento (MPOR) emitiu a Declaração de Disponibilidade Orçamentária DDo/DGH 71/2025, informando que há na Lei Orçamentária Anual de 2025 disponibilidade de R$ 8.509.531,00. Já a previsão no PLOA 2026 é de R$ 35.000.000,00 (evidência 3, p. 29 e p. 33), sendo que o valor efetivamente alocado foi de R$ 31.464.115,00, conforme anexo I, inciso XIV, da Lei 15.346/2026 - LOA 2026 (evidência 22).

150. A previsão e a alocação adequada de recursos financeiros constituem elementos indispensáveis para a boa gestão, a regular execução contratual e o alcance dos objetivos institucionais com responsabilidade fiscal.

151. Essa incompatibilidade representa um risco concreto de insuficiência orçamentária em exercícios futuros, com potenciais consequências sobre a continuidade, a regularidade e a economicidade da execução contratual. A inexistência de dotações compatíveis com as etapas mais intensas da obra pode levar à interrupção de serviços, à necessidade de reprogramações contratuais e à ineficiência dos investimentos já realizados, comprometendo os resultados esperados da política pública em questão.

152. A situação evidenciada pode comprometer o andamento dos serviços, gerando prejuízos à Administração e à conclusão da obra, impactando toda a potencial população beneficiada com o empreendimento. Há um risco concreto de que ocorra paralisação da obra, alongamento do cronograma, aumento de custos e desperdício de recursos já aplicados.

153. A dotação orçamentária insuficiente demonstra incompatibilidade com o art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, com o arts. 18 e 105 da Lei 14.133/2021, com a Jurisprudência do TCU e com o art. 37 da Constituição Federal.

154. Esta situação encontrada foi abarcada na representação TC 022.759/2025-5, na qual se questionou ao Dnit quais providências seriam adotadas para assegurar a compatibilização orçamentária do contrato nos exercícios financeiros subsequentes.

155. No mencionado processo, por meio da Nota Técnica 103/2025/CGOB/DAQ/DNIT SEDE o Dnit afirmou haver disponibilidade orçamentária de R$ 50 milhões, emitida em 23/10/2025. Consignou que as parcelas futuras seguirão o fluxo ordinário das Leis Orçamentárias Anuais (LOAs) amparadas pela prioridade definida no PPA (evidência 14, p. 4). Além disso, destacou que a gestão orçamentária do Dnit permite a suplementação de recursos ao longo do exercício mediante remanejamento de saldos de outras rubricas ou via crédito suplementar (evidência 14, p. 5).

III.5.3 Conclusão

156. A comparação do cronograma físico-financeiro da obra com a dotação prevista no PPA 2024-2027 revelou, a princípio, a insuficiência de previsão orçamentária. Considerando que o assunto foi objeto de diligências no âmbito da representação TC 022.759/2025-5, deixa-se de propor encaminhamentos neste processo.

157. Nesse ponto, no âmbito do TC 022.759/2025-5 acolheu-se a manifestação do Dnit referente à execução orçamentária, de modo que não há proposta de encaminhamento a ser formulada no presente relatório.

III.5.4 Proposta de encaminhamento

158. Não aplica.

IV. Comentários dos gestores

159. No curso da auditoria instaurou-se a representação 022.759/2025-5, por meio da qual foram tratados os achados II a V do presente relatório. Os achados II e III tiveram propostas de determinação. Por este motivo, naquele processo concedeu-se a oportunidade para que os gestores se manifestassem, conforme art. 14 da Resolução TCU 315/2020 e Portaria Segecex 9/2020. O presente relatório contém proposta de ciência ao DNIT, sendo prescindível o envio do mesmo para comentários do gestor.

V. Conclusão

160. O presente trabalho apontou, inicialmente, 5 achados: I) anteprojeto de engenharia baseado em dados insuficientes do estudo técnico preliminar (ETP); II) ausência de justificativa para os parâmetros de técnica e preço e critérios subjetivos, sobrepostos e redundantes no julgamento das propostas da concorrência; III) equipamentos não compatíveis com IP4; IV) BDI incompatível com o porte da obra; e V) dotação orçamentária insuficiente.

161. No curso da fiscalização a equipe entendeu que esse conjunto de achados impactavam de forma relevante o planejamento da contratação e a competitividade do certame, razão pela qual autuou processo de representação (TC 022.759/2025-5), com pedido de medida cautelar para suspensão do certame. A cautelar foi indeferida, mas foram promovidas diligências no mencionado processo, o que fez com que as questões fossem tratadas predominantemente no processo de representação.

162. Em relação ao achado I, há indícios de que a demanda de passageiros, atual e futura, que fundamenta o EVTEA, esteja superdimensionada, o que pode levar a um superdimensionamento da obra e das projeções de receitas e despesas dispostas no EVTEA.

163. Quanto à ausência de clareza no tocante à manutenção e operação do IP4, o Dnit se comprometeu a equacionar esse ponto durante o período de execução das obras, ou seja, até o início da operação do Porto.

164. A rigor, essa situação encontrada poderia ensejar uma proposta de anulação da licitação.

165. Considerando que, em exame preliminar no TC 022.759/2025-5, a questão do planejamento insuficiente não restou acolhida, assim como que não houve competição (apenas uma empresa apresentou proposta de preços); que a infraestrutura portuária local é precária; que o Dnit se comprometeu a resolver a questão relacionada à operação e manutenção da obra portuária durante o período de sua execução, ou seja, no horizonte de três anos; e que o certame encontra-se em estágio avançado, com objeto adjudicado ao vencedor, entendeu-se que a medida mais oportuna nesta oportunidade é de dar ciência ao Dnit de que a elaboração ou atualização do EVTEA após a confecção do ETP e do Anteprojeto de Engenharia afronta o disposto no art. 6º, incisos XXIV e XXV, e no art. 18 da Lei 14.133/2021.

166. Os demais achados foram tratados especificamente na representação TC 022.759/2025-5, a qual foi submetida ao relator com propostas de determinação e ciência, de modo a endereçar as situações encontradas.

VI. Proposta de encaminhamento

167. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

167.1. Dar ciência ao Dnit, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que a elaboração ou atualização do Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) após a confecção do Estudo Técnico Preliminar (ETP) e do Anteprojeto de Engenharia, com vistas à contratação integrada, como verificado nos autos, ofende o disposto no art. 6º, incisos XXIV e XXV, e no art. 18 da Lei 14.133/2021 e os princípios constitucionais da eficiência e economicidade. (itens 88-100)."

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de fiscalização realizada no âmbito do Fiscobras 2026, com o objetivo de examinar o Edital de Concorrência 215/2025, lançado pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), visando à construção do Porto de Manaus Moderna. O empreendimento, de grande vulto e complexidade, assume caráter essencial para a substituição de infraestruturas locais precárias e para o desenvolvimento logístico e socioeconômico da região amazônica.

2. A presente ação originou-se de proposta formulada pela Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia), motivada pela materialidade dos recursos envolvidos e pela relevância estratégica do equipamento para a região. A realização da auditoria foi por mim autorizada em 26/9/2025 (TC 018.745/2025-3).

3. Iniciados os trabalhos de campo em outubro de 2025, a equipe de auditoria identificou fragilidades no planejamento do certame cuja gravidade justificou a autuação de uma representação conexa (TC 022.759/2025-5). Essa medida processual foi adotada especificamente para conferir maior agilidade à análise de medida cautelar sugerida pela unidade especializada no sentido de suspender o certame, que estava às vésperas de se realizar.

4. Em síntese, os achados que motivaram o processo apartado e fundamentaram a proposta de suspensão cautelar da licitação foram: (i) deficiência no Estudo Técnico Preliminar (ETP); (ii) ausência inicial de um Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) atualizado; (iii) adoção de critérios inadequados para julgamento por "técnica e preço"; (iv) incompatibilidade da taxa de Bonificação e Despesas Indiretas (BDI); (v) inclusão de equipamentos incompatíveis com a tipologia IP4; e (vi) insuficiência de dotação orçamentária.

5. Ao examinar a tutela de urgência pleiteada pela unidade especializada, indeferi a suspensão do certame por entender que, naquele momento, a paralisação traria mais prejuízos do que benefícios ao interesse público primário. Embora tenha reconhecido a procedência das falhas apontadas – especialmente a fragilidade dos estudos de demanda e as inconsistências nos critérios de julgamento –, ponderei que a adoção de cautelar é providência excepcional que exige o sopesamento do *periculum in mora* reverso.

6. No caso sob análise, a interrupção abrupta do procedimento na iminência da abertura das propostas retardaria por tempo indefinido a entrega de uma infraestrutura essencial para Manaus e sua extensa região de influência hidrográfica. Assim, considerei que o interesse público primário seria melhor atendido permitindo-se o prosseguimento supervisionado do certame do que mantendo a orla de Manaus desassistida em razão de falhas sanáveis.

7. O prosseguimento da licitação permitiu a este Tribunal colher dados concretos sobre a competitividade real do processo e o valor efetivo das propostas. Reservou-se a prerrogativa de interferir no resultado ou na posterior execução contratual caso se confirmasse que os vícios apontados comprometeram a isonomia, a economicidade ou a segurança financeira da obra.

8. Validando essa condução, o procedimento seguiu seu curso. A licitação contou com a apresentação de cinco propostas de preços. Após a desclassificação de quatro participantes, restou apenas o Consórcio Manaus Moderna (constituído pelas empresas Juruá Estaleiros e Navegação Ltda. e Construtora Etam Ltda.) como classificado. O certame foi homologado e o objeto adjudicado em 30/12/2025 pelo valor de R$ 876 milhões, frente a um orçamento estimado de R$ 916 milhões.

9. Feito esse breve histórico, passo a apresentar os achados de auditoria acompanhados dos fundamentos que conduzem minha decisão, dividindo a matéria em três grupamentos temáticos: planejamento; procedimento licitatório; e dotação orçamentária.

10. Antecipo que em prol da celeridade das medidas que julgo pertinentes e por estratégia processual, em alguns pontos do meu voto aproveito elementos constantes do processo de representação conexo a este, que compartilha das mesmas constatações, compondo minhas razões de decidir.

I – DAS FALHAS NO PLANEJAMENTO

11. No que tange à gênese do planejamento, a unidade instrutora apontou inversão no rito processual estabelecido pela Lei 14.133/2021, uma vez que a atualização do EVTEA e a conclusão do ETP ocorreram de forma extemporânea, após a elaboração do anteprojeto de engenharia. Tal falha configura impropriedade formal, pois a legislação exige que os estudos de viabilidade e a definição precisa da necessidade precedam a concepção técnica do objeto, servindo de balizadores para o dimensionamento e a orçamentação da obra.

12. Registro, contudo, que o Dnit não atuou em um vácuo absoluto de informações. Conforme demonstram os autos, a autarquia dispunha de um EVTEA elaborado em 2011 e formalmente aprovado pela Portaria 756, de 26 de julho de 2012. Esse estudo original, realizado pelo Consórcio Laghi/Concremat, serviu como alicerce histórico e técnico para a concepção da Instalação Portuária Pública de Pequeno Porte (IP4) na Manaus Moderna, estabelecendo os diagnósticos primários de demanda e logística da região.

13. O fato de o Dnit ter validado as premissas desse estudo anterior e promovido sua atualização antes da fase de abertura de propostas indica que houve esforço de saneamento. Embora o cronograma de finalização desses documentos tenha destoado da evolução natural do certame, a existência de uma base técnica prévia validada mitiga a gravidade da inversão de fases, afastando a hipótese de um projeto desprovido de fundamentação.

14. Desse modo, considero relevante e suficiente a proposta da unidade especializada de dar ciência ao Dnit de que a elaboração de estudos de viabilidade após a concepção do anteprojeto ofende os ditames da Lei 14.133/2021.

15. No que se refere ao planejamento de longo prazo, embora o EVTEA de 2025 apresente um diagnóstico e um rol de opções para a futura administração do porto, o Dnit ainda não formalizou a escolha do modelo estratégico a ser adotado, sob a justificativa de que a definição sobre quem gerirá a estrutura ocorrerá ao longo da execução das obras.

16. Registre-se que a indefinição do modelo de gestão projeta um desafio à plena otimização do empreendimento. A definição oportuna do gestor e do modelo de governança é fundamental para que se estruturem, com a antecedência necessária, os fluxos de receita e os instrumentos regulatórios de cobrança de tarifas, assegurando a modicidade, a perenidade dos serviços e a sustentabilidade do terminal.

17. O ciclo de planejamento deste relevante equipamento público só estará plenamente satisfeito quando houver clareza sobre a responsabilidade operacional pela infraestrutura, que atenderá a um fluxo expressivo de passageiros e cargas. Diante desse cenário, e com o objetivo de colaborar para a perenidade do investimento e para a segurança jurídica da operação, julgo pertinente, sem desconsiderar a promessa do Dnit de que a definição será feita no decorrer da obra, determinar à autarquia que, no prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias, apresente a este Tribunal a solução definitiva de gestão e operação do Porto de Manaus Moderna, garantindo que, apesar de não ter sido feita na etapa de planejamento, a definição ocorra ao menos nas fases iniciais da obra, garantindo a transição adequada da fase de obras para a fase de operação portuária.

18. Quanto ao dimensionamento da estrutura portuária, dois pontos principais de atenção emergiram das análises realizadas.

19. O primeiro refere-se à previsão de um guindaste móvel de 125 toneladas, orçado em aproximadamente R$ 37 milhões, considerado incompatível com a tipologia de uma instalação IP4.

Sobre esse ponto, o Dnit demonstrou concordância com as análises ao reconhecer a desnecessidade do item e ao propor formalmente sua eliminação via termo aditivo de supressão após a consolidação dos projetos básico e executivo, assegurando que não haverá pagamento por equipamento sem utilidade operacional comprovada.

20. Embora a unidade especializada tenha considerado originalmente que o equipamento deveria ser excluído preliminarmente à realização da licitação, reafirmo que se tratava de falha sanável na fase de projeto e preferi não interromper a marcha do certame. Nesta etapa, a unidade considera que a pactuação do aditivo supera a falha e propôs, no bojo da representação conexa, determinar que o Dnit encaminhasse o aditivo pactuado a esta Corte no prazo de trinta dias e o monitoramento específico dessa supressão.

21. Alinhado a esse entendimento, e aproveitando a conexão de achados, acolho a proposição no sentido de determinar ao Dnit que encaminhe ao TCU, em até trinta dias após a conclusão dos projetos, o respectivo termo aditivo de supressão do guindaste móvel, medida que será objeto de monitoramento em processo específico a ser autuado.

22. O segundo ponto remete a uma questão mais complexa: indícios de superdimensionamento global da estrutura portuária. Para sustentar essa tese, a unidade especializada valeu-se de dados de diferentes fontes para tentar suprir a ausência de estatísticas oficiais confiáveis. Reconheço e louvo o esforço da fiscalização para contrapor as premissas adotadas pelo Dnit, as quais também carecem de validade plena.

23. Nesse cenário de incertezas, seria imprudente substituir a análise técnica do órgão gestor por dados de fontes não oficiais obtidos pela nossa unidade de instrução. Contudo, não se pode ignorar que os indícios levantados são robustos o suficiente para impor razoável dúvida sobre a real necessidade do dimensionamento projetado.

24. Como o porto opera hoje em condições marcadamente informais, constata-se a ausência de elementos estatísticos padronizados para fundamentar cabalmente um superdimensionamento global da estrutura nesta oportunidade.

25. Destaco um primeiro trecho do relatório que fundamenta este voto, que indica a baixa qualidade dos dados utilizados como fonte para o dimensionamento dos estudos para a estrutura portuária em questão (p. 7):

> "6. O local já tem potencial vocacional portuário verificado *in loco*, e a população vem fazendo o seu uso mesmo em condições precárias, **utilizando-se de balsas flutuantes privadas para a atracação de embarcações de maneira desorganizada e sem segurança.**" (grifos acrescidos).

26. Destaco outro trecho do relatório da fiscalização em que menciona que a participação do porto Manaus Moderna no movimento de passageiros foi de 16% em 2023 para 3% em 2024. Faço o destaque para demonstrar, que sem uma explicação adicional em termos de algum acontecimento que tenha motivado tal diferença, a conclusão direta é que os números não são confiáveis (p. 20):

> "78. A análise dos dados da ARSEPAM sobre o fluxo de passageiros em Manaus, no período de 2020 a 2024, revela que a área de Manaus Moderna não concentra a maior parte do transporte hidroviário. Excluindo-se o ano de 2020, devido à excepcionalidade da pandemia de Covid-19, a participação de Manaus Moderna no total de passageiros que utilizaram o transporte fluvial, conforme registrado pela agência, **variou de 3,2% (em 2024) a 15,87% (em 2023)**. (grifos acrescidos)."

27. Por derradeiro, destaco outro trecho do relatório em que a unidade especializada reconhece a carência de informações confiáveis (p. 23):

> "94. Sabe-se que as informações a respeito da utilização das instalações portuárias fluviais na Amazônia são escassas e pouco confiáveis (esse tema está sendo abordado na Auditoria Operacional

que tem por objetivo avaliar a política pública de desenvolvimento do setor hidroviário – TC 011.152/2025-7; rel. Ministro Bruno Dantas)."

28. Mesmo diante da escassez de dados de demanda, sobressai o fato de o anteprojeto prever a instalação de sessenta braços giratórios de coluna com capacidade de três toneladas. Tais equipamentos, distribuídos inclusive em áreas prioritariamente destinadas para fluxo de passageiros (Tramo 1), possuem valor expressivo de aquisição (capex) – totalizando aproximadamente R$ 16 milhões – e demandarão significativos dispêndios de manutenção futura (opex).

29. Observo que, atualmente, a orla de Manaus opera sem nenhum desses componentes (utilizando-se de estruturas precárias em balsas particulares), e como a modelagem de gestão e a sustentabilidade financeira do porto ainda não foram definidas (questão que enderecei mediante determinação ao Dnit), elevam-se os riscos de ociosidade operacional conjunta com depreciação acelerada por falta de conservação.

30. Percebo, nesse item específico, risco de desperdício de recursos públicos, uma vez que a unidade instrutora confirmou a ausência de estudo técnico ou memória de cálculo no ETP ou no Memorial Descritivo que fundamente a necessidade de tal quantitativo. A previsão de sessenta unidades, que permitiria a operação simultânea de até cento e vinte embarcações, afigura-se desproporcional às necessidades de uma Instalação Portuária de Pequeno Porte (IP4). Não vislumbro qualquer prejuízo a que referidos equipamentos sejam instalados de forma gradual, conforme a demanda real se confirme após o início da operação.

31. Assim, entendo que o Dnit deve, no âmbito da consolidação dos projetos básico e executivo, reavaliar de forma criteriosa o quantitativo desses componentes, procedendo à redução via termo aditivo caso não se comprove a necessidade imediata da totalidade prevista.

32. Embora a unidade especializada tenha focado na ciência sobre a falha de planejamento, considero que a magnitude do investimento em equipamentos de utilidade ainda incerta justifica a expedição de recomendação ao Dnit para que redimensione o lote de braços giratórios, privilegiando uma estratégia escalonada de expansão em homenagem ao princípio da eficiência e à preservação do erário.

II – DAS FALHAS NO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO

33. No que concerne aos critérios de julgamento por "Técnica e Preço", a unidade especializada apontou desproporção na atribuição de pesos (70% para técnica e 30% para preço) e a existência de quesitos subjetivos e redundantes na avaliação qualitativa. O posicionamento deste Tribunal é firme no sentido de que a Administração deve evitar critérios que confiram discricionariedade excessiva à banca examinadora ou que tornem o fator preço pouco relevante, sob risco de mitigar a obtenção da proposta mais vantajosa.

34. Contudo, ao analisar a realidade do caso concreto, verifico que as falhas apontadas não resultaram em prejuízo demonstrável à competitividade. Embora cinco empresas tenham participado inicialmente, o baixo interesse do mercado resultou em apenas uma empresa habilitada com proposta completa. Além disso, o exame dos cadernos de perguntas e respostas da licitação revela que nenhum dos questionamentos formulados por potenciais interessados guardou relação com os critérios de valoração técnica ou com o desbalanceamento de pesos, inexistindo ainda qualquer impugnação ao edital.

35. Ausentes as evidências de que tais critérios tenham distorcido o resultado ou afugentado competidores qualificados, a falha assume caráter formal. É suficiente, portanto, a proposta formulada pela unidade especializada no sentido de se dar ciência ao Dnit sobre a impropriedade para que evite a utilização de quesitos vagos ou redundantes em futuros certames, em observância ao princípio do julgamento objetivo.

36. De outra parte, no âmbito da já mencionada representação, determinei a realização de análises adicionais sobre o certame. Como resultado, a unidade identificou riscos materiais associados à ausência de concorrência efetiva: das cinco propostas, quatro foram desclassificadas por não apresentarem proposta técnica. Dessas quatro empresas desclassificadas por ausência de propostas técnicas, duas se encontravam com restrição formal para contratar com a Administração Pública devido a sanções de inidoneidade vigentes. Adicionalmente, a unidade fez registro de que as empresas integrantes do consórcio vencedor possuem histórico de sanção por este Tribunal em sede de Tomada de Contas Especial (TCE), em razão de superfaturamento (Acórdão 2.625/2024-TCU-Plenário). Reproduzo em seguir trecho da instrução da unidade especializada nos autos conexos (peça 63, p. 7-8 do TC 022.759/2025-5):

> "41. Como resultado da não constatação da efetiva competividade do certame e diante dos riscos identificados na contratação decorrente da Concorrência 215/2025-DNIT, a unidade técnica destaca a necessidade de medidas adicionais de controle e acompanhamento. Esses riscos incluem o histórico de irregularidades das empresas integrantes do Consórcio Manaus Moderna (CMM), cujas contas foram julgadas irregulares pelo Tribunal e permanecem não adimplidas, o porte e complexidade da obra, o valor vultoso da planilha orçamentária, o ineditismo das soluções de engenharia propostas no anteprojeto e o prazo extenso de 36 meses para a vigência do contrato (sendo 6 meses destinados à elaboração dos projetos básico e executivo e 30 meses para a execução da obra).
>
> 42. Assim, propor-se-á determinação ao Dnit, para que, no prazo de até 60 dias após o término dos primeiros seis meses de vigência contratual, apresente ao Tribunal os resultados da implantação, pelo Consórcio Manaus Moderna, de sua política de compliance (programa de integridade), por se tratar a obra como de grande vulto (acima de R$ 200 milhões), conforme art. 6º, inciso XXII, c/c art. 25, § 4º da Lei 14.133/2021. Essa política deve estar em conformidade com o item 13 e o Anexo III do Edital da Concorrência, sendo compatível com a natureza, o porte, a estrutura, a complexidade, o perfil de risco e o modelo do objeto contratado (peça 5, p. 16 e p. 35-36)."

37. Releva ponderar que a existência de ocorrências passadas não constitui impedimento legal automático para contratar no presente. Todavia, endossando a sensibilidade da unidade especializada, que propôs no processo de representação a fixação de exigências estruturadas de governança, aproveito a estreita conexão e a necessidade de celeridade para determinar, desde já, ao Dnit que exija do Consórcio vencedor, no prazo de seis meses após o início do contrato, o cumprimento da exigência contratual referente à comprovação dos resultados da implantação de uma política de integridade e *compliance*.

38. Quanto à taxa de BDI, a unidade instrutora questionou o uso de parâmetros de "obra de pequeno porte" para um empreendimento de quase R$ 1 bilhão. Entretanto, a abrangência e a complexidade desta obra demonstram uma magnitude que não pode ser comparada à de uma IP4 convencional. A ordem de grandeza financeira, trinta vezes superior à de outros portos similares construídos pelo Dnit na região, justifica uma análise diferenciada da estrutura de custos.

39. Ademais, o próprio normativo do Dnit que rege a matéria foi alterado em novembro de 2025. O novo Manual de Custos de Infraestrutura de Transportes deixou de prescrever valores fixos de BDI, passando a adotar uma abordagem metodológica que exige a análise caso a caso, cabendo ao gestor a adequada parametrização conforme as especificidades do objeto. Essa mudança alinha-se à necessidade de flexibilidade para projetos de grande vulto.

40. Sob o prisma da economicidade, o resultado prático da licitação mitigou eventuais distorções orçamentárias referentes ao BDI. A proposta vencedora ofertou um desconto global de 4,44% (redução de cerca de R$ 41 milhões em relação ao orçamento referencial), valor que supera a eventual diferença a maior de R$ 11 milhões apontada inicialmente pela unidade instrutora.

41. Considero resguardada, especificamente quanto a este ponto, a vantajosidade para o erário e, demonstrada a atualização do normativo do Dnit, tal questão prescinde de encaminhamentos por esta Corte.

42. No tocante ao risco de "jogo de planilha", a preocupação residia na manutenção de itens de alto valor, como o guindaste móvel, que poderiam distorcer a equação financeira caso suprimidos sem o devido ajuste. Como o Dnit já se comprometeu a promover sua retirada e o desconto oferecido para este item específico (3,12%) foi inferior ao desconto global da proposta, afasta-se o indício de manipulação de preços unitários. A questão encontra-se, portanto, devidamente equacionada e será objeto de monitoramento.

III – DA INSUFICIÊNCIA ORÇAMENTÁRIA

43. No que se refere à disponibilidade de recursos, a unidade especializada apontou um descompasso entre o cronograma físico-financeiro da obra e as dotações consignadas nos instrumentos orçamentários vigentes, indicando que a execução estimada para o biênio 2026-2027 supera os montantes atualmente previstos na Lei Orçamentária Anual.

44. Nota-se, porém, que a obra não carece de lastro institucional. O Porto de Manaus Moderna encontra-se formalmente contemplado no Plano Plurianual (PPA) 2024-2027 (Entrega 2587), que sinaliza dotações de R$ 90 milhões para os exercícios de 2026 e 2027.

45. Embora o valor total registrado no PPA original (R$ 467 milhões) ainda não tenha sido atualizado para refletir o orçamento real do certame (R$ 876 milhões), a previsão orçamentária específica demonstra que o empreendimento integra o planejamento estratégico de médio prazo da Administração Federal.

46. Esse cenário indica que a situação orçamentária possui margem para equacionamento. Conforme ponderei ao permitir o prosseguimento do certame, o risco de paralisação por deficiência de dotação é mitigado pela natural priorização política que intervenções de tamanha relevância social recebem. A gestão orçamentária dispõe de instrumentos, como o remanejamento de rubricas ou a abertura de créditos suplementares, para adequar os limites anuais às necessidades reais da execução contratual.

47. Assim, o estágio atual do planejamento orçamentário e financeiro não configura óbice insuperável à continuidade do projeto. Contudo, por prudência, julgo necessário que este Tribunal acompanhe os ajustes orçamentários para garantir a eficiência na gestão de recursos e a não interrupção dos serviços.

48. Nesse sentido, entendo conveniente que a análise aprofundada da suficiência orçamentária, bem como a definição e a adoção de eventuais providências que se mostrarem necessárias, fiquem apartadas, devendo prosseguir no âmbito do processo de representação em curso (TC 022.759/2025-5). A estreita conexão entre os feitos e o rito próprio da representação conferem o ambiente adequado para que a unidade especializada avalie e proponha, oportuna e tempestivamente, as medidas de controle que o cenário orçamentário e financeiro vier a exigir.

49. Entendo que tal medida terá maior celeridade se realizada naquele processo conexo, permitindo o pronto julgamento do mérito das demais questões tratadas nesta fiscalização principal. Faço este registro para justificar a ausência de medidas saneadoras específicas para a questão orçamentária no escopo do acórdão deste Relatório de Auditoria.

IV – CONCLUSÃO

50. Finalizo este voto registrando a relevância da fiscalização realizada pela AudPortoFerrovia, que propiciou o conhecimento de falhas na condução do certame para a contratação dos projetos e execução das obras do Porto de Manaus Moderna.

51. O trabalho desta Corte alcança resultados expressivos e induz melhorias na governança da autarquia. No caso concreto, os apontamentos permitiram calibrar o adequado dimensionamento de equipamentos, resultando no compromisso de supressão de item desnecessário com economia potencial imediata ao erário de aproximadamente R$ 37 milhões, além de induzir o aprimoramento dos

mecanismos de integridade do contratado e o redimensionamento preventivo de componentes operacionais sujeitos a riscos de ociosidade.

52. Portanto, a decisão que ora o Tribunal adota determina ao Dnit a apresentação da solução definitiva de gestão do porto e a comprovação da assinatura do aditivo de supressão do guindaste móvel; determina a exigência de plano de *compliance* do consórcio vencedor (em cumprimento a dispositivo contratual); recomenda o redimensionamento escalonado e prudencial dos braços giratórios; e dá ciência sobre as impropriedades identificadas na ordem cronológica de planejamento e nos critérios de julgamento estabelecidos para a licitação por técnica e preço.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 17 de junho de 2026.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator

1. Processo nº TC 018.745/2025-3.
2. Grupo II – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Responsável: Fabrício de Oliveira Galvão (035.545.864-04).
4. Unidade Jurisdicionada: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se aprecia fiscalização realizada no âmbito do Fiscobras 2026, com o objetivo de examinar o Edital de Concorrência 215/2025, lançado pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), visando à construção do Porto de Manaus Moderna,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que:

9.1.1. no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, apresente a este Tribunal os resultados da efetiva implantação, pelo Consórcio Manaus Moderna (CMM), de sua política de integridade (*compliance*), a qual deve ser compatível com a natureza, o porte, a estrutura, a complexidade, o perfil de risco e o modelo do objeto contratado, conforme o art. 6º, inciso XXII, c/c o art. 25, § 4º, da Lei 14.133/2021 e no item 13 e no Anexo III do Edital da Concorrência 215/2025;

9.1.2. no prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias, apresente a este Tribunal a solução definitiva e devidamente fundamentada para a modelagem de gestão, operação e manutenção do Porto de Manaus Moderna;

9.1.3. no prazo de 30 (trinta) dias, após a conclusão dos projetos básico e executivo do Porto de Manaus Moderna, encaminhe a este Tribunal o termo aditivo contratual formalizado de supressão integral do guindaste móvel de 125 toneladas;

9.2. recomendar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que, no âmbito da consolidação dos projetos básico e executivo, avalie a conveniência e a oportunidade de redimensionar o lote de braços giratórios por meio de aditivo contratual, privilegiando uma estratégia escalonada de expansão da estrutura portuária conforme a demanda real constatada, em homenagem ao princípio constitucional da eficiência;

9.3. dar ciência ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades, de modo a prevenir ocorrências semelhantes em futuros certames:

9.3.1. a elaboração ou a atualização do Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) em momento posterior à confecção do Estudo Técnico Preliminar (ETP) e do Anteprojeto de Engenharia nas contratações integradas inverte a ordem cronológica legal e confronta o disposto no art. 6º, incisos XXIV e XXV, e no art. 18 da Lei 14.133/2021, além de violar os princípios constitucionais da eficiência e da economicidade;

9.3.2. a utilização do critério de julgamento por "técnica e preço" mediante a adoção de quesitos técnicos vagos, subjetivos, redundantes ou sobrepostos compromete a objetividade do julgamento, dificulta a avaliação transparente das propostas e afronta os princípios da isonomia, do julgamento objetivo e da seleção da proposta mais vantajosa, contrariando o art. 5º da Lei 14.133/2021

e a jurisprudência consolidada desta Corte de Contas, a exemplo do Acórdão 949/2025-TCU-Plenário;

9.4. autorizar a autuação de processo apartado de monitoramento para aferir o cumprimento das medidas exaradas neste julgado; e

9.5. determinar o apensamento definitivo dos presentes autos ao monitoramento que vier a ser autuado em cumprimento ao subitem anterior.

10. Ata n° 23/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 17/6/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1522-23/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Bruno Dantas (Relator), Antonio Anastasia, Jhonatan de Jesus e Odair Cunha.
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Relator

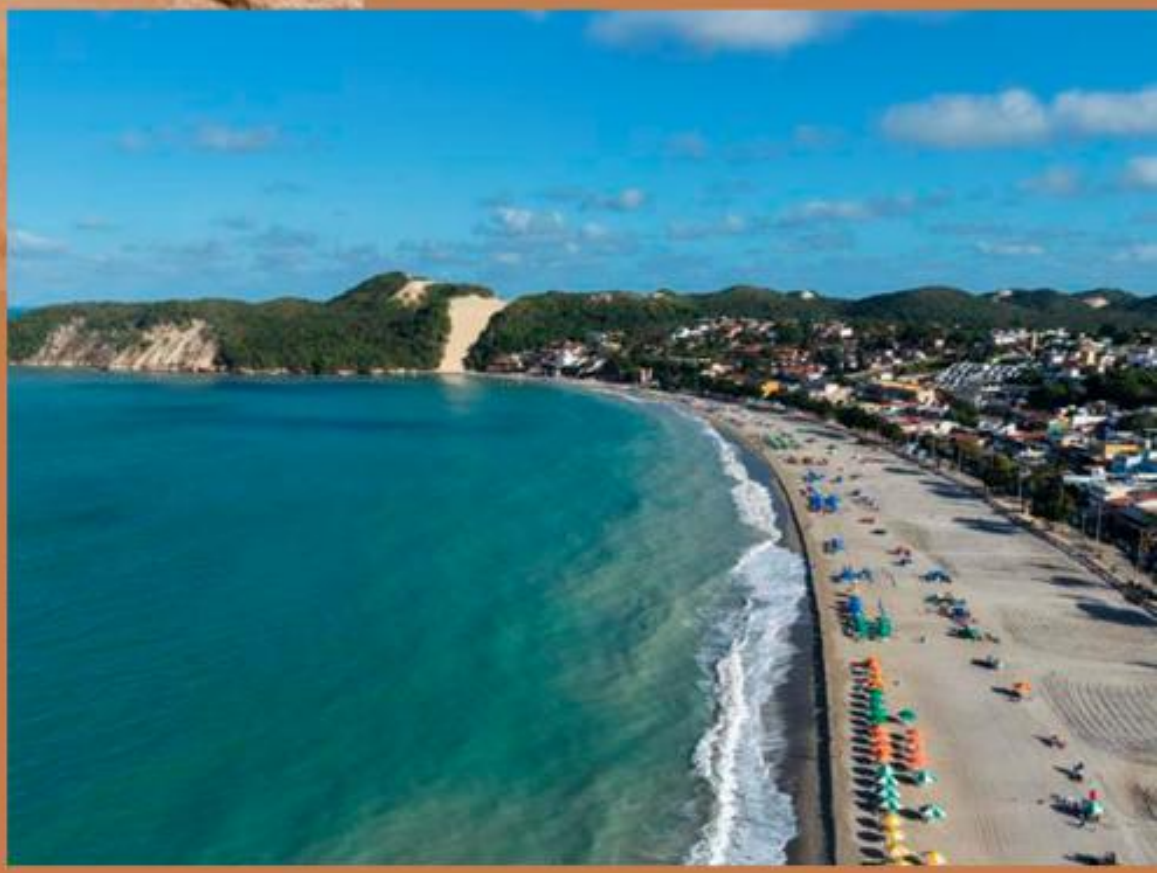
Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO TCU

FISCOBRAS 2026



Relatório de Fiscalização

TC 018.819/2025-7

Obras de Reconstrução na Praia de Ponta Negra, em Natal/RN

Relator: Min. Antonio Anastasia

SecexInfra
AudUrbana

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO

TC n. 018.819/2025-7 **Fiscalização n.** 224/2025

Relator: Antonio Anastasia

DA FISCALIZAÇÃO

Modalidade: Conformidade

Ato originário: Despacho de 25/09/2025 do Min. Antonio Anastasia (TC 018.282/2025-3)

Objeto da fiscalização: Obras de Reconstrução na Praia de Ponta Negra, em Natal/RN

Funcionais programáticas:

06.182.2218.22BO.0001/2023 - AÇÕES DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL - NACIONAL
06.182.2318.22BO.0001/2026 - Ações de Proteção e Defesa Civil - Nacional
06.182.2040.22BO.0105/2013 - Ações de Defesa Civil Nacional
06.182.2040.22BO.0001/2019 - Açoes De Proteçao e Defesa Civil - Nacional

Tipo da Obra: Infraestrutura Urbana

Período abrangido pela fiscalização: De 04/04/2013 a 20/03/2026

DO ÓRGÃO/ENTIDADE FISCALIZADO

Órgãos/entidades fiscalizados: Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, Prefeitura Municipal do Natal - RN e Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional

Vinculação TCU (unidade técnica): Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica

Responsáveis pelo órgão/entidade:

nome: WOLNEI APARECIDO WOLFF BARREIROS
cargo: Secretário Nacional de Proteção e Defesa Civil
período: A partir de 01/01/2023

nome: SHIRLEY DE MENEZES BEZERRA CAVALCANTI LAGO
cargo: Secretária de Infraestrutura de Natal RN
período: A partir de 01/01/2025

Outros responsáveis: vide peça: “Rol de responsáveis”

TC 018.819/2025-7
Relator: Ministro Antônio Anastasia
Unidade Responsável: AudUrbana

O QUE O TCU FISCALIZOU?

A presente auditoria de conformidade, realizada no âmbito do Fiscobras 2026 junto à Prefeitura do Natal/RN e à Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec/MIDR), tem como foco o Termo de Compromisso 17/2013, firmado para a execução de ações de reconstrução, seguidas de obra de engorda da faixa de areia da praia de Ponta Negra, na capital potiguar.

A transferência obrigatória ou legal auditada integra a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), instituída pela Lei 12.608/2012, e o recurso orçamentário vincula-se ao Programa 2318 - Gestão de Riscos e de Desastres e à Ação Orçamentária 22BO - Ações de Proteção e Defesa Civil.

Na qualidade de concedente, a Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec), do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Nacional (MIDR), é o órgão central do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sinpdec).

Os trabalhos objetivaram avaliar os atos administrativos alusivos ao repasse, verificar a boa e regular aplicação dos recursos, a observação dos requisitos ambientais, e a efetiva entrega à sociedade das funcionalidades planejadas. As razões que motivaram a auditoria foram a materialidade e a relevância das intervenções realizadas, em especial as obras de engorda.

A fiscalização pautou-se em cinco questões de auditoria relacionadas à verificação: da adequação do instrumento de transferência obrigatória utilizado para a execução das metas do plano de trabalho, sendo a engorda uma obra de caráter estruturante, de complexidade técnica e de elevada materialidade; da consistência dos estudos preliminares e ambientais e da regularidade do licenciamento; da conformidade da licitação; da regularidade da contratação, execução e fiscalização das obras; bem como da observação à transparência ativa a cargo do ente beneficiário.

VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS

O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$ 100.693.343,94, que corresponde ao valor atual constante do Plano de Trabalho (Versão 16) do Termo de Compromisso 17/2013 da Sedec.

O QUE O TCU ENCONTROU?

Foram constatados os seguintes achados de auditoria:

i) Inadequação do instrumento simplificado de repasse de recursos da Defesa Civil para a obra de engorda de faixa de areia, por se tratar de solução de caráter estruturante, não emergencial, complexa e de grande materialidade;

ii) Insuficiência e fragilidade dos estudos preliminares de viabilidade técnica, econômica e ambiental do empreendimento (EVTEA), dos estudos referentes a impactos ambientais (EIA/RIMA) e do projeto básico;

iii) Prejuízos ao rito regular de licenciamento da obra de aterro em Ponta Negra e à atuação do órgão ambiental (Idema/RN) de exercer o controle e o acompanhamento das condicionantes do empreendimento;

iv) Perda parcial dos serviços de aterro hidráulico realizados na praia de Ponta Negra (trecho de praia referente ao Morro do Careca), há apenas um ano da conclusão da obra, bem como indícios de inadequação do material sedimentar extraído de jazida não licenciada;

v) Pactuação de aditivo contratual para acréscimo dos quantitativos de serviços de dragagem, transporte e aterro de material proveniente de jazida não licenciada pelo órgão ambiental, sem anuência do concedente, em afronta à legislação da transferência de recursos e às licenças emitidas, correspondendo a despesas não passíveis de serem financiadas com recursos federais;

vi) Restrição à competitividade da Concorrência Internacional 34/2023 (Seinfra/PM Natal), por exigência de disponibilidade de equipamento de dragagem - Draga Hooper - com capacidade de armazenamento bastante superior ao admitido quando da execução do objeto; e

vii) Transparência ativa deficiente ou inexistente pelo ente beneficiário (município), especialmente quanto à ausência de divulgação dos relatórios de monitoramento do objeto (inclusive pós-obra) previstos nos Planos/Programas Ambientais do empreendimento.

QUAL A PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO?

Nos termos do art. 250, inciso V do RI/TCU, estão sendo propostas as **oitivas** da Sedec/MIDR, da Prefeitura do Natal, mediante a Seinfra, e das pessoas jurídicas contratadas responsáveis pelos estudos preliminares (EVTEA e EIA/RIMA); pelos projetos básico e executivo; pela execução física; e pela fiscalização/supervisão da obra de engorda; para que, no prazo de quinze dias, se manifestem, no que couber, em relação aos achados supramencionados.

QUAIS OS BENEFÍCIOS ESPERADOS?

Vislumbram-se, com as medidas que o tribunal vier a adotar, benefícios como o fortalecimento dos mecanismos de governança das transferências da Defesa Civil para objetos estruturantes, com elevada complexidade técnica e materialidade. Nesta seara, busca-se a melhoria da atuação dos órgãos auditados quanto: i) à maturidade dos estudos preliminares de viabilidade e de impactos das intervenções previstas; ii) ao regular licenciamento ambiental; iii) à adequabilidade dos projetos contratados; e iv) à regularidade dos processos licitatórios; de forma a evitar irregularidades e perdas precoces do objeto e de sua funcionalidade, ainda que parciais, como observado no caso da engorda da praia de Ponta Negra, em Natal/RN. Por derradeiro, intenta-se ganhos de efetividade no que respeita à transparência ativa a cargo dos entes beneficiários das transferências legais.

Além das melhorias na forma de atuar dos atores públicos envolvidos, a presente fiscalização busca apurar eventuais responsabilidades e, se for o caso, os prejuízos e o dano ao erário, diante dos indícios de perda de serviços executados em curto período após a conclusão da realimentação praial, em especial no segmento que contempla o Morro do Careca.

Sumário

I. Apresentação....3
I.1. Importância socioeconômica....3
II. Introdução....4
II.1. Deliberação que originou o trabalho....4
II.2. Visão geral do objeto....4
II.3. Objetivo e questões de auditoria....8
II.4. Metodologia utilizada....8
II.5. Limitações inerentes à auditoria....10
II.6. Volume de recursos fiscalizados....10
II.7. Benefícios estimados da fiscalização....10
III. Achados de auditoria....10
III.1 (IGC) Inadequação do instrumento simplificado de repasse de recursos da Defesa Civil para a obra de engorda de faixa de areia, por se tratar de solução de caráter estruturante, não emergencial, complexa e de grande materialidade....10
III.2 (IGC) Insuficiência e fragilidade dos estudos preliminares de viabilidade técnica, econômica e ambiental do empreendimento (EVTEA), dos estudos referentes a impactos ambientais (EIA/RIMA) e do projeto básico....14
III.3 (IGC) Prejuízos ao rito regular de licenciamento da obra de aterro em Ponta Negra e à atuação do órgão ambiental (Idema/RN) de exercer o controle e o acompanhamento das condicionantes do empreendimento 20
III.4 (IGC) Perda parcial dos serviços de aterro hidráulico realizados na praia de Ponta Negra (trecho de praia referente ao Morro do Careca), há apenas um ano da conclusão da obra, bem como indícios de inadequação do material sedimentar extraído de jazida não licenciada....32
III.5 (IGC) Pactuação de aditivo contratual para acréscimo dos quantitativos de serviços de dragagem, transporte e aterro de material proveniente de jazida não licenciada pelo órgão ambiental, sem anuência do concedente, em afronta à legislação da transferência de recursos e às licenças emitidas, correspondendo a despesas não passíveis de serem financiadas com recursos federais....46
III.6 (IGC) Restrição à competitividade da Concorrência Internacional 34/2023 (Seinfra/PM Natal), por exigência de disponibilidade de equipamento de dragagem - Draga Hooper - com capacidade de armazenamento bastante superior ao admitido quando da execução do objeto....50
III.7 (IGC) Transparência ativa deficiente ou inexistente pelo ente beneficiário (município), especialmente quanto à ausência de divulgação dos relatórios de monitoramento do objeto (inclusive pós-obra) previstos nos Planos/Programas Ambientais....56
IV. Análise dos comentários dos gestores....59
V. Conclusão....60
VI. Proposta de encaminhamento....64
APÊNDICE A - Matriz de Achados....71
APÊNDICE B - Matriz de Responsabilização....82
APÊNDICE C - Fotos....83

APÊNDICE D - Dados da obra.....91
APÊNDICE E - Achados de outras fiscalizações 93
APÊNDICE F - Achados reclassificados após a conclusão da fiscalização 100
APÊNDICE G - Despachos 101
ANEXO A - Deliberações.....104
APÊNDICE F - Vistorias no Sistema de Drenagem da Praia de Ponta Negra..... 95

I. Apresentação

1. Cuidam os autos de relatório da auditoria de conformidade realizada pela Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana/TCU) no âmbito do ciclo de fiscalizações de obras (Fiscobras/2026) junto à Prefeitura Municipal do Natal/RN e à Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec), vinculada ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR), no período compreendido entre 1/10/2025 e 20/3/2026. Já o exame realizado na auditoria abarca os atos praticados pelos gestores no período compreendido entre abril de 2013 e março de 2026.

2. O objeto da auditoria compreende o **Termo de Compromisso 17/2013** (Siafi 674243), destinado a soluções emergenciais de Defesa Civil na capital potiguar, como obras de prolongamento de estrutura de contenção marítima em pedra (enrocamento) e construção de muro de blocos em concreto, bem como solução estruturante, a exemplo da realimentação artificial da praia de Ponta Negra (reposição de areia, conhecida como engorda).

3. Na esfera orçamentária, menciona-se a utilização do Programa 2318 - Gestão de Riscos e de Desastres e a Ação Orçamentária 22BO - Ações de Proteção e Defesa Civil, consignadas no Programa de Trabalho 06.182.2318.22BO.0001. A política pública correlata é a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), instituída mediante a Lei 12.608, de 10/4/2012.

4. A Sedec/MIDR representa o órgão central do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sinpdec) e é a secretaria finalística responsável pelo repasse federal.

I.1. Importância socioeconômica

5. O município de Natal, capital do Rio Grande do Norte, também conhecida como Cidade do Sol, possui o turismo como a principal atividade econômica da cidade, destacando-se por suas belezas naturais e por seu patrimônio histórico e cultural.

6. A praia de Ponta Negra, com cerca de 4km de extensão, onde se encontra a formação denominada Morro do Careca, constitui ícone paisagístico natural da cidade que vem sofrendo nos últimos anos processo agressivo de erosão costeira, que ocasiona retração da linha de costa, redução da faixa de areia e exposição de infraestruturas urbanas a riscos geotécnicos e ambientais, em decorrência de ressacas e marés altas com potencial de destruição, seja pelo aumento do nível do mar pelas mudanças climáticas, seja pelas ações antrópicas de ocupação desordenada do meio ambiente costeiro.

7. Consequentemente, tem-se registrado crescente exposição do patrimônio ambiental (dunas/falésias) ao risco de degradação, bem como risco à população, em virtude de desastres já materializados em Natal, que ocasionaram perdas na infraestrutura pública e privada nos anos de 2012 e 2024. Essas perdas incluíram danos às vias de tráfego de veículos e pessoas, às redes de drenagem, de saneamento e de eletricidade, bem como danos à estabelecimentos residenciais, comerciais e hoteleiros; mencionando-se ainda prejuízos a atividades econômicas como a pesca artesanal.

8. As intervenções emergenciais de reconstrução urbana na orla marítima (obras de contenção do avanço do mar) buscaram implementar ações reativas, no curto prazo, bem como mitigar as adversidades decorrentes das anomalias climáticas cada vez mais frequentes, sempre na tentativa de retomar e normalizar as atividades socioeconômicas.

9. Já a engorda, finalizada em fevereiro de 2025, intentou, como solução estrutural de prazo mais longo, reestabelecer as características físicas originais da praia de Ponta Negra, proporcionando lazer e recreação, com segurança e conforto, aos cidadãos natalenses e turistas que a frequentam.

10. Com o atingimento das metas e funcionalidades planejadas, a população diretamente beneficiada pela transferência federal foi estimada em mais de 700 mil habitantes (dados do Censo IBGE de 2022), e a indiretamente beneficiada, os mais de 2 milhões de turistas que, por ano, visitam atualmente Natal/RN segundo dados do Ministério do Turismo.

Fotos 1 e 2: Praia de Ponta Negra antes e após a engorda, em 2024 e 2025 (fevereiro) respectivamente (Morro do Careca ao fundo)





Fonte: Funpec

II. Introdução

II.1. Deliberação que originou o trabalho

11. A auditoria de conformidade junto à prefeitura do Natal e à Sedec/MIDR ocorreu em cumprimento ao despacho de 25/9/2025 do Exmo. Ministro Relator Antônio Anastasia nos autos do processo TC 018.282/2025-3.

12. As razões que motivaram a fiscalização foram a materialidade e a relevância social da transferência obrigatória ou legal 17/2013, no âmbito da PNPDEC. Destaca-se também a tempestividade da atuação do Controle Externo, tendo em vista que a auditoria ocorre no mesmo exercício da conclusão da obra de engorda da praia de Ponta Negra, com metas do plano de trabalho da avença ainda em execução.

13. Salienta-se que a atuação desta Corte em relação às ações de recuperação da Defesa Civil alinha-se ao que prevê o Planejamento Estratégico do Tribunal (PET 2023-2028) e à missão do Tribunal de fomentar o desenvolvimento da Administração Pública, induzindo a entrega de valor à sociedade refletida em melhores produtos e serviços em áreas essenciais. Na vertente do controle externo, mencionam-se as contribuições deste Tribunal a partir das auditorias de conformidade e controle de legalidade, vinculados à efetividade das políticas públicas e à regularidade e economicidade de atos e contratos.

II.2. Visão geral do objeto

14. O processo erosivo verificado em muitas praias da costa brasileira, como em Ponta Negra/RN, se manifesta essencialmente pelo recuo da linha de costa e pela perda de volume sedimentar, resultando na redução da faixa de areia exposta. Constitui um fenômeno natural e dinâmico, resultante da interação entre a energia das ondas, as correntes marinhas, as marés e os ventos sobre o material sedimentar. Em seu estado de equilíbrio, a praia se comporta como um sistema em constante movimento, no qual o material removido em determinados períodos tende a ser restituído em outros, mantendo-se uma oscilação natural.

15. Esse equilíbrio, contudo, é extremamente sensível a variações climáticas, oceanográficas e, principalmente, às intervenções humanas, que frequentemente agravam a erosão e impedem o restabelecimento natural da praia. As variações do nível médio do mar, cuja elevação encontra-se acentuada pelas mudanças climáticas, proporcionam maior alcance para as ondas, contribuindo para agravar a erosão e o recuo das praias, e até mesmo inundações em áreas mais vulneráveis próximas à costa.

16. Em Ponta Negra, a ocupação desordenada da orla em uma faixa praial estreita e de terrenos íngremes, apresenta calçadões, vias urbanas e edificações construídas muito próximas à linha de preamar, com crescente impermeabilização do solo. Esse conjunto de fatores dificulta o movimento natural de avanço

e recuo da praia, bloqueando a dissipação da energia das ondas e o atingimento do equilíbrio natural sedimentar. Tem-se um típico caso em que a degradação do ambiente costeiro decorre mais de ações antrópicas do que das ações da natureza.

17. O severo evento ocorrido em 2012 de destruição de parte do calçadão da orla de Ponta Negra ensejou a mobilização de vários setores da sociedade potiguar, incluindo órgãos/entidades municipais, estaduais e federais, no sentido de viabilizar intervenções emergenciais e avaliar outras soluções de caráter mais duradouro, como a engorda de praia, com ou sem a presença de estruturas fixas de proteção (espigões ou outros tipos de barreiras), no sentido de mitigar o problema da acelerada perda da faixa de areia e alteração drástica do perfil praial.

Fotos 3 e 4: Destruição do calçadão de Ponta Negra em 2012, e erosão junto ao sopé da falésia do Morro do Careca (2023)





Fontes: cienciasclimaticas.blogspot.com; e SGB - CPRM 2023

18. A União, via Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec), firmou primeiramente com o município, em caráter emergencial, o Termo de Compromisso 179/2012 para apoio financeiro à realização de uma obra de enrocamento aderente à margem, de cerca de 2000m de extensão, que se iniciou em abril de 2013 e se encerrou em julho de 2014.

19. Em 2013, foi celebrado entre esses mesmos atores o Termo de Compromisso 17/2013, objeto desta fiscalização, contemplando a continuidade das ações emergenciais de proteção costeira e incluindo solução mais planejada com vista ao enfrentamento do problema da erosão marinha. Os requisitos dessa transferência foram estabelecidos pela Portaria 124, de 4/4/2013. Atualmente, a vigência do TC 17/2013 se estende até 2/5/2026 (Portaria 3.233, de 31/10/2025), o que evidencia uma longa duração da avença por 13 anos. Neste contexto, a presente fiscalização tem como foco a verificação da boa e regular aplicação dos recursos repassados, a observação da legalidade, da adequabilidade dos estudos e dos projetos desenvolvidos, assim como os produtos e as funcionalidades efetivamente entregues à população alvo da ação governamental.

20. No âmbito da transferência TC 17/2013 destacam-se as seguintes obras/intervenções de engenharia: enrocamento complementar e muro de contenção em blocos de concreto (2022-2024), e engorda da faixa de praia (2024-2025). Outras ações a serem mencionadas, atendidas com recursos da avença, são: os estudos preliminares de EVTEA (2015-2016) e EIA/RIMA (2019-2022); os projetos básico e executivo (2023-2024); a fiscalização externa contratada (2024-2025); os Planos/Programas Ambientais e sua respectiva supervisão (2024-2026).

21. Especificamente para o controle ambiental da obra de engorda foi celebrado, entre o Ibama e o Idema, o Acordo de Cooperação Técnica (ACT) 48/2023, com prazo de vigência de 10 anos a partir de sua publicação. Todavia, a cooperação restou vigente apenas no período de 21/7/2023 a 18/3/2025, em função

de judicialização do processo de licenciamento do empreendimento e de outros impedimentos que dificultaram sobremaneira a atuação do órgão estadual. Atualmente, o Ibama se encontra novamente à frente das ações de acompanhamento e controle das intervenções realizadas pela prefeitura do Natal.

22. Merece destaque, em função de sua relevância para o sucesso da engorda da faixa de areia, a obra precedente de melhoria do sistema de drenagem pluvial do bairro de Ponta Negra. Essa intervenção, decorreu da necessidade de reavaliação do sistema existente, a construção de novos pontos de captação de águas da chuva (bueiros ou bocas de lobo, dentre outros equipamentos), eliminações de interferências com a rede de esgotamento sanitário, ajustes nas tubulações e nos desagues junto à praia (local de despejo das águas pluviais), em especial a revitalização de dissipadores para diminuir a energia cinética/velocidade das águas coletadas. Para essas ações não houve repasse federal, utilizando-se o município de recursos próprios.

23. O Plano de Trabalho da transferência já se encontra em sua 16ª versão, e está constituído por oito metas ou etapas específicas e independentes, ou seja, com funcionalidade própria, totalizando um montante de R$ 100.693.343,94, sendo R$ 97.580.438,75 de origem federal (OGU) e R$ 3.112.905,19 de contrapartida municipal. Registra-se que está em trâmite na Sedec/MIDR solicitação do beneficiário para nova revisão do plano de trabalho, para acréscimo no valor da obra da engorda de praia (meta 6). A descrição dessas etapas se encontra no quadro abaixo.

Figura 1: Relação das metas do Plano de Trabalho do Termo de Compromisso 17/2013

Meta	Descrição	Unid.	Quant	Valor Total (R$)
1	ESTUDOS DE VIABILIDADE TÉCNICA ECONÔMICA E AMBIENTAL – EVTEA PROJETOS BÁSICOS	UND	1	830.600,00
2	PROJETO BÁSICO DE ENGENHARIA / PLANO BÁSICO AMBIENTAL – ENROCAMENTO ADERENTE COMPLEMENTAR DE PROTEÇÃO – VIA COSTEIRA	UND	1	96.675,91
3	ESTUDOS DE IMPACTO AMBIENTAL E RELATÓRIO DE IMPACTO AMBIENTAL – EIA / RIMA	UND	1	1.330.250,00
4	PROJETO EXECUTIVO / OBRAS DE ENROCAMENTO COMPLEMENTAR	M	1.195	23.018.913,72
6	PROJETO EXECUTIVO / OBRAS DE ENGENHARIA PARA ENGORDA / RECUPERAÇÃO DA PRAIA DE PONTA NEGRA	M³	1.004.018	67.486.957,75
7	CONTRATAÇÃO DE FISCALIZAÇÃO EXTERNA DA OBRA	UND	1	1.706.414,40
8	ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DE PROGRAMAS AMBIENTAIS	UND	1	5.123.532,16
9	SUPERVISÃO DOS PROGRAMAS AMBIENTAIS /	UND	1	1.100.000,00
VALOR TOTAL				**100.693.343,94**
	Contrapartida financeira do município para a META 8			3.112.905,19
	Recursos Federais SEDEC - TC 017/2013			97.580.438,75

Plano de trabalho v16.

Fonte: processo SEI – Sedec/MIDR

24. Para a contratação dos Estudos de Viabilidade Técnica Econômica e Ambiental (EVTEA), meta 1, foi elaborado termo de referência específico, que contou com a aprovação do órgão concedente (Sedec) e embasou a licitação Tomada de Preços 07/2015. Desse certame, sagrou-se vencedora a empresa TetraTech Consultoria Ltda. (CNPJ 56.088.990/0001-16), sendo celebrado o Contrato 11/2015 no valor de R$830.600,00. A mesma empresa restou contratada para a execução dos Estudos de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), meta 3, após a Tomada de Preços 16/2018-Semov, com instrumento contratual no valor de R$ 1.330.250,00.

25. As obras de enrocamento complementar (meta 4) decorreram da Concorrência Pública 4/2021, sendo contratada pelo município a empresa Edcon Comércio e Construções (CNPJ 86.712.247/0001-56), no valor de R$ 23.018.913,72. O objeto correspondeu à execução de serviços de construção de contenção costeira e estabilização de linha de costa em estrutura de concreto ou similar em trecho da orla da praia de

Ponta Negra, abrangendo uma extensão aproximada de 1.173 metros. As obras em questão iniciaram em outubro de 2022, encerrando em outubro de 2024.

26. No que tange à meta de maior materialidade e complexidade da transferência, a execução de aterro hidráulico na praia de Ponta Negra, observou-se que o projeto básico da obra de engorda foi desenvolvido pela empresa R. Peotta Soluções Integradas de Engenharia (CNPJ 02.336.731/0001-20), por força do Contrato 026/2022, de 24/8/2022.

27. Para a contratação do projeto executivo e dos serviços de engenharia dessa intervenção praial (meta 6), o município procedeu à Concorrência Pública Internacional 34/2023, sob a égide da Lei 8.666/1993, nos termos da regra de transição prevista no art. 191 da Lei 14.133/2021. Desse certame, com regime de execução de empreitada por preços unitários (EPU), saiu vencedor o Consórcio DTA-AJM, composto pelas empresas DTA Engenharia Ltda. (CNPJ 02.385.674/0001-87) e Construtora AJM Ltda. (CNPJ 04.991.446/0001-86). O contrato dela resultante envolveu o montante de R$ 73.776.366,77, posteriormente aditado para R$ 87.811.344,94 (valor final).

28. Registra-se que as obras de engenharia de engorda da praia de Ponta Negra iniciaram em setembro/2024, após uma série de problemas e conflitos da esfera ambiental da engorda, e encerraram em fevereiro de 2025. Cabe destacar que em referência à meta 7 do Plano de Trabalho, houve a contratação da empresa GCA Engenharia e Arquitetura Ltda. (CNPJ 43.759.265/0001-80) para supervisão e apoio à fiscalização administrativa das obras conduzidas pela prefeitura do Natal, sob a responsabilidade da Secretaria de Infraestrutura (Seinfra/RN). O valor do contrato remonta R$ 2.643.982,65.

29. Os monitoramentos alusivos aos Planos/Programas Ambientais (meta 8), e respectiva supervisão (meta 9), ainda se encontravam em plena execução (etapa pós-obra) quando da elaboração do presente relatório, sendo desenvolvidos, respectivamente, pelas fundações Funpec (Fundação Norte-Rio-Grandense de Pesquisa e Cultura) e Funcern (Fundação de Apoio à Educação e ao Desenvolvimento Tecnológico do Rio Grande do Norte). Essas ações decorreram essencialmente das condicionantes estabelecidas pelo Idema/RN nas licenças ambientais expedidas para a engorda da praia.

30. Dentre os principais normativos que regem as transferências para as ações de reconstrução e de engorda de praia (ação de prevenção, estruturante) mencionam-se:

- Lei 12.608/2012, que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) e organiza o Sinpdec;

- Lei 12.340/2010, que dispõe especificamente sobre as transferências de recursos da União para ações de prevenção, resposta e recuperação em áreas de desastre. Trata também da transparência pública que deve ser observada pelos entes beneficiários das transferências;

- Decreto 11.219/2022, que dispõe sobre as transferências obrigatórias de recursos financeiros para a execução de ações de prevenção em áreas de risco de desastres e de resposta e recuperação em áreas atingidas por desastres;

- Portaria MDR 3.033/2020, que atualmente define procedimentos a serem adotados no âmbito da Sedec/MIDR. Outras portarias anteriores que regulamentaram etapas iniciais da transferência foram: Portaria MI 124/2013 e Portaria 624/2017.

31. Outros normativos passíveis de serem mencionados são: o Decreto 7.983/2013, que estabelece regras para a elaboração de orçamentos de referência de obras públicas; o Decreto 10.593/2020, que organiza, entre outros, o funcionamento do Sinpdec; Decreto 11.529/2023 que institui a Política de Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal; e as leis de PPA, LDO, LOA, que consignam o planejamento orçamentário, programas e ações da área da Defesa Civil. Ainda no contexto do objeto da fiscalização, ressalta-se a jurisprudência consolidada desta Corte relacionada aos estudos preliminares, projeto básico, licitações e contratos administrativos associados às obras públicas.

32. Como pontos críticos identificados no presente trabalho, destaca-se sobretudo a inadequação/fragilidade da utilização de instrumentos simplificados de transferência de recursos federais da Defesa Civil para obras estruturantes de maior complexidade e materialidade, já objeto de ressalva e recomendação específica decorrente de fiscalização desta Corte de Contas (Fiscalis 41/2021), no âmbito do TC 009.376/2021-6, quando da expedição do Acórdão 544/2024-TCU-Plenário (Obras de contenção de erosão na faixa litorânea da Falésia do Cabo Branco e da Ponta do Seixas, em João Pessoa/PB, objeto da Transferência Obrigatória 203/2018 da Sedec).

33. No caso concreto da engorda da praia de Ponta Negra, a ausência de uma análise de riscos voltada para a adoção de ferramentas de controle mais robustas junto ao ente beneficiário da transferência gerou problemas graves no planejamento e na execução do empreendimento, além de conflitos com o órgão ambiental responsável pela formulação e acompanhamento das condicionantes, em afronta à legislação ambiental aplicável. Tais problemas resultaram na adoção de projetos deficientes e execução de objeto que em curto período (apenas um ano da conclusão da obra) já apresenta perda significativa dos serviços executados (aterro junto ao Morro do Careca), reduzindo sobremaneira a funcionalidade dos produtos e os benefícios efetivamente entregues à sociedade. Tais questões são analisadas no subitem "III - Achados de auditoria".

II.3. Objetivo e questões de auditoria

34. A presente auditoria tem como objetivo avaliar os atos administrativos alusivos à transferência obrigatória - Termo de Compromisso 17/2013 Sedec/MIDR - para as obras de reconstrução e engorda de faixa de areia na Praia de Ponta Negra, em Natal/RN, verificando a boa e regular aplicação dos recursos federais transferidos e o efetivo benefício das obras à sociedade.

35. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas, abrangendo o conjunto das metas elencadas no quadro da Figura 1.

Questão 1) A transferência de recursos da Defesa Civil pela Ação 22BO para objetos de caráter estruturante, complexos e de alta materialidade, como verificado na Transferência Obrigatória 17/2013 (reconstrução e engorda de faixa de areia na Praia de Ponta Negra, em Natal/RN), se demonstrou adequada? E a Sedec/MIDR, na qualidade de concedente, demonstrou expertise para a análise técnica e acompanhamento das metas deste tipo de empreendimento?

Questão 2) As soluções e as intervenções de engenharia para execução do objeto se encontravam embasadas em estudos técnicos preliminares consistentes, em licenciamento ambiental regular e em projetos devidamente elaborados e aprovados pelas autoridades competentes, com grau de detalhamento que potencializasse o atingimento dos objetivos traçados?

Questão 3) No que respeita aos processos licitatórios e eventuais dispensas de licitação, foram observadas a regularidade e a conformidade dos atos administrativos, consubstanciadas pela devida fundamentação técnica, competitividade, economicidade e publicidade?

Questão 4) Os contratos pactuados guardam conformidade com a legislação vigente e sua execução se coaduna com os estudos técnicos preliminares, projetos, planilhas orçamentárias e licenciamentos aprovados, e ainda, com o devido acompanhamento e fiscalização do objeto pelos contratantes? e

Questão 5) A ação governamental atingiu o objetivo de mitigar os efeitos da erosão marítima na Praia de Ponta Negra, conforme estudos e projetos aprovados, e a população local foi efetivamente beneficiada? Ademais, há registros da participação dos munícipes na escolha das soluções e na execução das obras (controle social) e da transparência ativa da transferência, com disponibilização pública de dados e informações atuais do empreendimento?

II.4. Metodologia utilizada

36. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria TCU 280, de 8/12/2010) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria Segecex 26, de 19/10/2009).

37. Na etapa de planejamento, a equipe de auditoria procedeu ao levantamento de dados e informações sobre o empreendimento, destacando-se reunião técnica remota com o Departamento de Obras de Proteção e Defesa Civil (DOP/Sedec) do poder concedente e o acesso ao processo administrativo da transferência obrigatória no Sistema Eletrônico de Informações (SEI/MIDR) - processo 59050.000265/2013-98. Também foram realizadas reuniões preliminares (via aplicativo Teams) com os seguintes atores: Secretaria de Infraestrutura da prefeitura do Natal (Seinfra); Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente do RN (Idema).

38. Essas ações iniciais permitiram a construção da Visão Geral do objeto, a definição dos objetivos do trabalho e a elaboração da matriz de planejamento, que contemplou as cinco questões de auditoria que nortearam a fiscalização.

39. Na fase de execução, que compreendeu o período de 3/11 a 16/12/2025, realizou-se deslocamento ao município de Natal (semana de 3 a 7/11/2025), oportunidade em que foram visitadas as intervenções de engenharia (metas físicas) realizadas na praia de Ponta Negra (inspeção física), bem como realizadas reuniões presenciais com gestores municipais na sede da Seinfra; com técnicos do Idema, na sede desse instituto; e com técnicos da Fundação Norte-Rio-Grandense de Pesquisa e Cultura (Funpec).

40. Durante a inspeção de campo à engorda da faixa de areia, a equipe efetuou registros (fotografias e vídeos) com equipamento Drone, modelo DJI Mini 5 pró (prefixo da aeronave – PP 102121978), bem como aerolevantamentos com o objetivo de verificar as larguras de três segmentos pré-selecionados do aterro hidráulico (norte, centro e sul). O procedimento foi autorizado pelo Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA/FAB), mediante o protocolo 5AF51360.

41. Para responder às questões de auditoria formuladas em face do conjunto das metas do plano de trabalho (Figura 1), foram expedidos ofícios de requisição de documentos e informações à Seinfra/RN, especialmente no que tange aos estudos preliminares, licenças ambientais, projetos e orçamentos, processos licitatórios (metas 4 e 6 apenas), contratos e respectivos aditivos, medições e memórias de cálculo, relatórios periódicos de acompanhamento da execução das obras, termos de recebimento das obras, relatórios de monitoramento dos Planos/Programas Ambientais elaborados pela Funpec (meta 8), e relatórios de supervisão desses programas, de responsabilidade da Funcern (meta 9).

42. Junto ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), atual autoridade ambiental para o empreendimento, foi requisitado acesso ao processo administrativo SEI do Acordo de Cooperação Técnica 48/2023 (Ibama x Idema/RN, processo 02001.008690/2023-65). Indagou-se ainda ao Ibama acerca da atuação do instituto após o encerramento da cooperação e das providências adotadas em face dos problemas constatados pós-obra de engorda.

43. Quanto aos orçamentos estimativos e contratados, os exames se limitaram à obra de engorda da praia de Ponta Negra, que registrou um desconto de 15,8% em relação ao preço referencial (R$ 80.137.536,17 – meta 1) adotado na Concorrência Pública Internacional 34/2023 (Seinfra), restando o objeto contratado por R$ 67.486.957,75. Registra-se que a Sedec/MIDR atuou na construção da metodologia de orçamentação do objeto, utilizando-se de parâmetros técnicos e diretrizes do Manual de Elaboração de Anteprojeto de Dragagem do Instituto Nacional de Pesquisas Hidroviárias (INPH 003/2021) no intuito de buscar economicidade para a contratação do empreendimento. Não foram levantados indícios de sobrepreço nas peças orçamentárias examinadas.

44. No que concerne ao fornecimento de informações e documentos à equipe de auditoria, destaca-se a colaboração da Procuradoria do Patrimônio e da Defesa Ambiental (PPDA/PGE/RN), órgão do governo estadual bastante atuante em relação a todas as etapas das intervenções de reconstrução e engorda da praia,

inclusive na esfera judicial.

45. Por derradeiro, cabe assinalar que para verificar aspectos alusivos à transparência das ações e dos produtos do repasse federal disponibilizados à sociedade, especialmente dos relatórios de monitoramento pós-obra de engorda (Planos/Programas Ambientais), foram realizadas consultas aos sítios oficiais na internet da prefeitura do Natal (https://www.natal.rn.gov.br/) e da Funpec (https://funpec.br/), e solicitação específica de informações à administração municipal beneficiária da avença.

II.5. Limitações inerentes à auditoria

46. Não foram registradas limitações ao presente trabalho de fiscalização.

II.6. Volume de recursos fiscalizados

47. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$ 100.693.343,94, que corresponde ao valor atual constante do Plano de Trabalho (Versão 16) do Termo de Compromisso 17/2013 da Sedec.

II.7. Benefícios estimados da fiscalização

48. Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar o fortalecimento dos mecanismos de governança das transferências da Defesa Civil para objetos estruturantes, com elevada complexidade técnica e materialidade. Nesta seara, busca-se a melhoria da atuação dos órgãos auditados quanto: i) à maturidade dos estudos preliminares de viabilidade e de impactos das intervenções previstas; ii) ao regular licenciamento ambiental; iii) à adequabilidade dos projetos contratados; e iv) à regularidade dos processos licitatórios; de forma a evitar irregularidades e perdas precoces do objeto e de sua funcionalidade, ainda que parciais, como observado no caso da engorda da praia de Ponta Negra, em Natal/RN. E, por derradeiro, intenta-se ganhos de efetividade no que respeita à transparência ativa a cargo dos entes beneficiários das transferências legais.

49. Além das melhorias na forma de atuar dos atores públicos envolvidos, a presente fiscalização busca apurar eventuais responsabilidades e, se for o caso, os prejuízos e o dano ao erário, diante dos indícios de perda significativa de serviços executados em curto período após a conclusão da intervenção de engorda, em especial no segmento realimentado nas proximidades do Morro do Careca.

III. Achados de auditoria

III.1 (IGC) Inadequação do instrumento simplificado de repasse de recursos da Defesa Civil para a obra de engorda de faixa de areia, por se tratar de solução de caráter estruturante, não emergencial, complexa e de grande materialidade

Descrição do achado

50. Devido ao rito desenhado para ações de reconstrução (emergenciais por natureza) não oferecer controles necessários para obras estruturantes, complexas e de alto custo, constatou-se inadequação do instrumento simplificado de repasse de recursos da Defesa Civil, com base na recuperação de áreas atingidas por desastres prevista na Lei 12.340/2010, no Decreto 11.219/2022 e na Portaria MDR 3.033/2020, para a obra de engorda da praia de Ponta Negra, em Natal/RN. Essa situação tem o potencial de enfraquecer o acompanhamento e a fiscalização do objeto pactuado, configurando maiores riscos de irregularidades, de não atingimento dos objetivos e funcionalidades planejados, bem como maior vulnerabilidade quanto a danos ao erário.

Situação encontrada

51. No âmbito do Termo de Compromisso 17/2013, observou-se que a Sedec/MIDR adotou, para todas as metas do Plano de Trabalho, os procedimentos simplificados de transferência de recursos para recuperação de áreas atingidas por desastres previstos na Lei 12.340/2010, regulamentados pelo Decreto 11.219/2022 e detalhados na Portaria MDR 3.033/2020.

52. Nesses normativos, os requisitos a serem observados por estados e municípios para o recebimento de repasses federais são significativamente simplificados quando comparados a outros instrumentos de transferência de recursos, justamente para conferir celeridade ao apoio financeiro destinado a ações de Defesa Civil de caráter mais emergencial, sejam elas de resposta, de recuperação pós-desastre ou de prevenção.

53. Nesse contexto, verificou-se que as metas estabelecidas no termo de compromisso relativas às obras de enrocamento e à construção de muro de contenção em Ponta Negra se ajustam ao modelo simplificado de recuperação pós-desastre descrito. Diversamente, essa aderência não se evidencia em relação à meta 6 do plano de trabalho da avença, correspondente à intervenção de engorda da praia.

54. O propósito dessa intervenção não se vincula à recomposição dos danos diretamente decorrentes do evento climático de 2012 que afetou severamente a infraestrutura da orla de Ponta Negra e deu fundamento à transferência obrigatória 17/2013, mas se relaciona à adoção de solução planejada para o enfrentamento, com maior resiliência, de processo erosivo costeiro conhecido, progressivo e recorrente, com vistas à proteção da orla, à redução da vulnerabilidade urbana e à estabilização da faixa litorânea em horizonte de médio e longo prazo. Não se está, portanto, diante de resposta emergencial ou de reparação pontual de efeitos imediatos de desastre específico, mas de intervenção orientada à mitigação de riscos futuros.

55. Nessa linha, o art. 21 do Decreto 11.219/2022 dispõe que as ações de recuperação devem guardar relação com os danos ocasionados pelo desastre durante a vigência do ato de declaração de situação de emergência ou de estado de calamidade pública reconhecido pelo MIDR, **devendo limitar-se à reconstrução de infraestrutura destruída ou danificada pelo desastre**.

56. A meta 6, correspondente à realimentação praial por meio de aterro hidráulico no âmbito do TC 17/2013, somente foi efetivamente iniciada em setembro de 2024, isto é, **11 anos** após a celebração da avença. Nesse intervalo, o plano de trabalho passou por sucessivas revisões motivadas por exigências do concedente relacionadas ao atendimento de requisitos técnicos e legais pela prefeitura do Natal, a exemplo de alterações no orçamento estimativo da intervenção e da aprovação de outras metas vinculadas à engorda, como a entrega dos produtos EVTEA e EIA/RIMA, com seus respectivos termos de referência, a obtenção de licenciamentos ambientais, a elaboração do projeto básico e a contratação de fiscalização externa.

57. Tais aspectos concorrem para a constatação de que a engorda se caracteriza como ação de prevenção, que demanda planejamento robusto, lastreado em estudos preliminares e levantamentos técnicos com maturidade compatível com os riscos envolvidos, capaz de contemplar alternativas para a melhor consecução do objeto e de assegurar adequada técnica executiva, reduzindo as probabilidades de desastres ambientais e de não atingimento dos objetivos e funcionalidades esperados.

58. Ressalta-se que a principal frente executiva da engorda corresponde aos serviços de dragagem, transporte e aterro hidráulico, com exploração de jazida marinha de sedimentos devidamente licenciada, atividades que demandam rigoroso controle e observância de regulamentação específica.

59. Os procedimentos simplificados referentes às ações de recuperação se encontram definidos no Capítulo II da Portaria MDR 3.033/2020, especialmente em seus arts. 4º e 5º, e contemplam, basicamente, a exigência de plano de trabalho e relatório de diagnóstico. A análise da secretaria especializada, por sua vez, recai essencialmente sobre aspectos como a localização de cada meta em relação à delimitação das áreas afetadas, a adequação de cada meta à classificação funcional-programática da ação orçamentária de recuperação e o custo global estimado de cada meta, com base em valores pagos pela administração pública em serviços e obras similares ou aferidos mediante orçamento sintético ou metodologia expedita ou paramétrica.

60. Já os procedimentos comuns às ações de recuperação e prevenção encontram-se definidos no Capítulo III do normativo (arts. 6º a 23) e referem-se, essencialmente, às condições para a efetiva

transferência dos recursos financeiros, à forma de acompanhamento do objeto pelo concedente, às responsabilidades do ente beneficiário e aos aspectos atinentes à prestação de contas.

61. Dentro desse capítulo, as exigências para o recebimento dos recursos, previstas no art. 11, limitam-se à apresentação do plano de trabalho atualizado, contendo as metas aprovadas e os respectivos valores a serem contratados, bem como de declarações referentes à observância do Decreto 7.983/2013; ao atendimento, pelo projeto ou anteprojeto e pelas especificações da proposta da empresa vencedora da licitação, de todos os aspectos técnicos necessários à realização das obras e serviços; à conformidade do processo de contratação com a legislação pertinente; e à aplicação rigorosa dos recursos federais transferidos de acordo com o plano de trabalho aprovado.

62. Após o atendimento dessas exigências, é editada portaria específica da pasta ministerial autorizando a transferência de recursos, cabendo ao recebedor encaminhar, na sequência, os dados dos contratos pactuados para a execução do objeto. No caso do TC 17/2013, foi inicialmente editada a Portaria 124, de 4/4/2013 (evidência 2, p.1)

63. Ademais, a Portaria MDR 3.033/2020 estabelece, em seu art. 15, que a fiscalização e o controle da execução das obras e serviços incumbem ao ente beneficiário, na qualidade de contratante, cabendo à Sedec fiscalizar o atendimento das **metas físicas** de acordo com os planos de trabalho aprovados, não se responsabilizando por inconformidades ou irregularidades praticadas pelos entes beneficiários.

64. O arcabouço normativo sob exame, por si só, não se mostra suficiente para conformar arranjo de governança compatível com os riscos inerentes à obra de engorda da praia de Ponta Negra.

65. Essa conclusão encontra respaldo na jurisprudência deste Tribunal, que vem assinalando a necessidade de adequação do instrumento de repasse à natureza, ao vulto e à complexidade do objeto financiado. O tema, inclusive, já foi objeto de discussão no âmbito do processo de fiscalização TC 009.376/2021-6 (Fiscobras 2021, auditoria nas obras de contenção de erosão na falésia Cabo Branco e Ponta do Seixas, em João Pessoa/PB). Nessa linha, como resultado dessa e de outras fiscalizações realizadas, destacam-se as seguintes deliberações:

a) o Acórdão 2.168/2023-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo, cujo subitem 9.2 orientou quanto à necessidade de compatibilizar o instrumento de repasse com a complexidade do objeto, sob pena de enfraquecimento dos controles e prejuízo à economicidade, recomendando à Sedec que, em obras de recuperação de desastres de grande relevância ou que envolvam vultosos repasses de recursos federais, reavalie a pertinência da adoção de procedimentos simplificados de análise dos planos de trabalho e adote medidas de governança mais efetivas, a exemplo da contratação de instituição financeira federal, nos termos do § 7º do art. 1º-A da Lei 12.340/2010; e

b) o Acórdão 544/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, cujo subitem 1.8.1 recomendou à Sedec a adoção de medidas adicionais de governança, a exemplo da contratação de instituição financeira federal como mandatária, nos termos do §7º do art. 1º-A da Lei 12.340/2010.

66. Na gestão descentralizada de recursos federais da Defesa Civil, os controles do instrumento de transferência não constituem mera formalidade procedimental, devendo guardar compatibilidade com a natureza das intervenções, os riscos envolvidos e a complexidade do objeto.

67. No caso concreto, a própria materialidade do empreendimento também recomenda a adoção de instrumento de repasse com critérios mais consentâneos com o risco na aplicação dos recursos públicos transferidos. Apenas para a obra de engorda, o plano de trabalho vigente evidencia a transferência de quase R$ 70 milhões ao convenente, montante proveniente do orçamento da Defesa Civil nacional para a Ação 22BO.

68. Com efeito, é possível afirmar que o concedente, ao não optar pela adoção de instrumento de repasse com controles semelhantes aos constantes em convênios ou contratos de repasse, atualmente disciplinados pelo Decreto 11.531/2023, para a formalização das regras aplicáveis à transferência auditada,

fragilizou a atuação do gestor federal, ao se valer de controles insuficientes diante da complexidade do objeto, assumindo riscos desnecessários, sobretudo quanto ao não atingimento dos objetivos e funcionalidades planejados.

69. Cumpre assinalar, contudo, que a Sedec buscou atuar com cautela no tocante aos atos administrativos vinculados ao TC 17/2013, ao constituir Comissão Especial de servidores no âmbito do processo 59050.000265/2023-98, consoante a Portaria 2.285, de 13/9/2021, alterada pelas Portarias 3.878, de 14/12/2023, e 2724, de 8/9/2025 (evidência 2, p.6-11). Os integrantes dessa comissão subscrevem conjuntamente os pareceres e as notas técnicas emitidos pelo concedente, conferindo maior assertividade às decisões proferidas no âmbito da transferência obrigatória.

70. Outra medida adotada pela secretaria especializada consistiu na aprovação de meta específica para apoio à fiscalização administrativa do objeto a cargo da prefeitura do Natal, qual seja, a meta 7 da avença, denominada "Fiscalização Externa", contratada pelo próprio município, por intermédio da Secretaria de Infraestrutura, para auxiliar as atividades de fiscalização da obra e a emissão de manifestações técnicas demandadas pela contratante.

71. Essa providência, todavia, não supre a necessidade de instância de controle dotada de independência institucional **para apoiar o controle a ser exercido pelo concedente**, sobretudo quando o ente federal não detém experiências anteriores em relação ao tipo de objeto, como no caso da intervenção de engorda de praia, até então incomum na área de atuação da Sedec, ou quando se encontra limitado para exercer esse controle em razão de restrições de ordem técnica ou operacional, a exemplo de limitações em seu quadro de pessoal, problema também identificado em recentes auditorias operacionais do TCU junto à Defesa Civil nacional.

72. Esse apoio, consubstanciado pela contratação de instituição financeira oficial como prestadora de serviços para monitoramento e fiscalização de obras públicas, na qualidade de mandatária da União, pode ser realizada pela Caixa Econômica Federal, e encontra-se prevista no art. 1-A, §7º da Lei 12.340/2010.

73. Destarte, foi possível verificar que a inadequação do instrumento de repasse de recursos federais para a obra de realimentação praial, ou engorda, de Ponta Negra, em Natal/RN, decorreu da utilização do rito simplificado de financiamento desenhado para ações de recuperação e prevenção de desastres da Defesa Civil, com fundamento na Lei 12.340/2010, no Decreto 11.219/2022 e na Portaria MDR 3.033/2020, sem a concomitante adoção de mecanismos de controle compatíveis com a governança exigida pelo empreendimento.

74. O problema identificado evidencia a necessidade de revisão das regras estabelecidas para as transferências da Defesa Civil, de modo a prever a obrigatoriedade de adoção de controles mais efetivos para o financiamento de objetos estruturantes, planejados, de maior complexidade e elevada materialidade.

75. Como efeitos da constatação, apontam-se o acompanhamento e a fiscalização frágeis da execução do objeto pela concedente, com consequente ampliação dos riscos de irregularidades, de não atingimento dos objetivos e das funcionalidades planejados e de maior vulnerabilidade de ocorrência de danos ao erário.

76. A inadequação entre os controles do instrumento simplificado de repasse adotado e as características da obra de engorda também produziu distorções no arranjo de governança da transferência, na medida em que submeteu empreendimento de elevada complexidade técnica, relevância material e risco operacional a mecanismos de controle próprios de ações menos sofisticadas e de execução mais padronizada.

77. Nessa perspectiva, salientam-se os ditames do Decreto 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal e contempla, entre seus eixos, a **gestão de riscos** na Administração Pública (art. 1º, inciso IV). O art. 5º, inciso III, do referido decreto estabelece como um dos mecanismos para o exercício da governança pública, o **controle**, compreendido como o conjunto de processos estruturados destinados a mitigar riscos, viabilizar o alcance dos objetivos institucionais e

assegurar a execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das atividades da organização, com preservação da legalidade e da economicidade no dispêndio de recursos públicos.

78. Essa gestão de riscos, acolhida no âmbito da política de governança na esfera federal, também se apresenta como instrumento relevante para obtenção de eficiência na atividade de controle, conforme preconiza o art.10, §6º do Decreto-Lei 200/1967.

Conclusão do achado de auditoria

79. A situação identificada revelou inobservância à orientação emanada desta Corte de Contas direcionada à unidade jurisdicionada, mediante o Acórdão 2.168/2023-TCU-Plenário. Apesar do pouco tempo decorrido dessa decisão, a discussão sobre a matéria remonta à fiscalização realizada por este Tribunal no exercício de 2021, no âmbito do TC 009.376/2021-6.

80. Acredita-se providencial que o gestor federal preceda a ajustes nas normas que fundamentam as transferências de recursos da Defesa Civil, no sentido de aprimorar o arranjo de governança dos repasses para ações de caráter estruturante, com elevada complexidade técnica e materialidade. A revisão normativa sugerida, que deve ainda alcançar o Decreto 11.219/2022, também objetiva a regulamentação do §7º do art. 1º-A da Lei 12.340/2010.

81. A inadequação reportada, se não corrigida, tem o potencial de representar novos riscos à administração pública quanto ao comprometimento da eficácia dos escassos recursos da Defesa Civil nacional. Nessa ótica, a ocorrência sob exame (fragilidade do controle no âmbito do instrumento de transferência simplificada), embora teoricamente apresente potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário, não prejudica a continuidade do empreendimento, considerando o estágio atual de execução do termo de compromisso, o que impõe o enquadramento do achado como indício de irregularidade grave que não prejudica a continuidade (IGC), nos termos do art. 2º, inciso VI, da Resolução TCU 280/2016.

82. No que respeita ao encaminhamento do achado, propõe-se, com fundamento no art. 43 da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso V, do Regimento Interno (RI) do TCU, a realização da **oitiva** da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec/MIDR), para que se manifeste acerca da constatação constante do presente tópico.

83. Dentre os benefícios esperados da atuação deste Tribunal, destacam-se o fortalecimento dos mecanismos de governança aplicáveis às transferências obrigatórias da Defesa Civil destinadas a ações de caráter estruturante, com elevada complexidade técnica e materialidade.

III.2 (IGC) Insuficiência e fragilidade dos estudos preliminares de viabilidade técnica, econômica e ambiental do empreendimento (EVTEA), dos estudos referentes a impactos ambientais (EIA/RIMA) e do projeto básico

Descrição do achado

84. Devido à supressão de etapas e a omissões na avaliação dos estudos preliminares, foram constatadas insuficiências e fragilidades no EVTEA e no EIA/RIMA do empreendimento, gerando lacunas, incertezas e imprecisões no projeto licitado e contratado para a engorda da praia de Ponta Negra (projeto deficiente). Essa situação comprometeu a boa e regular execução do objeto e afetou negativamente a economicidade, a eficiência e a eficácia no âmbito da transferência obrigatória.

Situação encontrada

85. Os estudos preliminares de viabilidade e os estudos ambientais que antecederam a contratação e o licenciamento da obra de engorda constituíam elementos centrais para demonstrar as alternativas disponíveis para enfrentamento do problema da erosão marinha na praia de Ponta Negra, a adequação da solução mais indicada às premissas normativas e de projeto, os riscos envolvidos e como mitigá-los, e a previsibilidade dos impactos ambientais associados à intervenção.

86. A ação construtiva indicada no EVTEA e escolhida pela administração municipal para o problema da erosão foi a engorda de praia (alargamento da faixa de areia) com material proveniente de jazida marinha - solução de elevada complexidade executiva, forte sensibilidade ambiental e expressiva materialidade financeira -, sem a edificação de estruturas fixas de proteção contra ondas, tipo quebra-mares. Observou-se, todavia, que os estudos de base realizados para fundamentar tal escolha apresentaram fragilidades que comprometeram não apenas a confiabilidade técnica das premissas adotadas como a própria efetividade da solução desenhada.

87. Dentre as principais fragilidades desses estudos mencionam-se a defasagem das informações quanto à pesquisa das áreas marinhas com material disponível para o aterro hidráulico, a insuficiência do diagnóstico ambiental, e a baixa capacidade de antecipação dos principais riscos associados à execução do empreendimento.

88. Para o cumprimento das metas 1 (EVTEA) e 3 (EIA/RIMA) do Plano de Trabalho da transferência obrigatória, a prefeitura do Natal contratou a empresa Tetra Tech Consultoria Ltda. (CNPJ 56.088.990/0001-16), por meio dos Contratos 11/2015 e 33/2018. Posteriormente, a empresa Integral - Engenharia e Soluções Ambientais (CNPJ 34.877.371/0001-78) foi contratada para revisar, retificar e consolidar estudos técnicos vinculados ao licenciamento ambiental, bem como para subsidiar respostas a questionamentos formulados pelo Idema/RN, autoridade ambiental, no curso do processo.

89. Cumpre registrar, antes de se adentrar as fragilidades encontradas pela equipe de fiscalização, que não foi identificado, na documentação disponibilizada, relatório ou parecer técnico contendo avaliação, de forma individualizada, da correção metodológica e do efetivo alcance de cada um dos estudos apresentados pela empresa Tetra Tech. Assim, para a caracterização das inconsistências apontadas, a equipe de fiscalização se baseou na análise integrada do conjunto documental produzido no licenciamento, na execução contratual e nos acompanhamentos posteriores do empreendimento.

Falhas referentes ao Estudo de Viabilidade Técnica Econômica e Ambiental (EVTEA)

90. A seguir, apresentam-se as falhas mais relevantes identificadas a partir das manifestações técnicas do Idema, da empresa Integral, contratada pela prefeitura para atendimento das demandas do órgão licenciador, e da empresa Caruso (CNPJ 02.550.302/0001-69), contratada pela Funpec (Fundação Norte-Rio-Grandense de Pesquisa e Cultura) para a prospecção de nova jazida de sedimentos e a execução de programas de monitoramento ambiental.

a) investigação insuficiente da jazida e estimativa volumétrica sem base técnica confiável

91. A caracterização da jazida de empréstimo de material para a engorda constituiu um dos principais pontos de fragilidade técnica identificados na fase de concepção do empreendimento. No tocante às sondagens executadas na Área 2, selecionada no EVTEA e no EIA/RIMA para o fornecimento de sedimentos destinados à engorda, o estudo registrou volume total estimado de aproximadamente 6,9 milhões de m³. Todavia, o próprio levantamento consignou que o aproveitamento potencial da jazida estaria restrito às porções mais rasas da área pesquisada, correspondentes aos pontos de sondagem 11 a 13, o que reduziria o volume efetivamente disponível para cerca de 4,4 milhões de m³. Registrou, ainda, que, nas áreas mais profundas, notadamente no ponto de sondagem 14, havia predomínio de sedimentos siliciclásticos finos, compostos por areias finas a médias, com características muito semelhantes àquelas da areia nativa da face praial de Ponta Negra (evidência 4, p.524).

92. O mesmo documento consignou, ademais, que, de modo geral, as dez áreas pesquisadas apresentaram pequena espessura do pacote sedimentar amostrado, em torno de um metro, tendo sido identificado, em diversos pontos, impedimento ao avanço da penetração, classificado como impenetrável. Segundo o estudo, essa limitação indicaria homogeneidade dos sedimentos ao longo das colunas amostradas, ressalvadas variações mais expressivas relacionadas aos teores, às formas e às dimensões dos componentes biogênicos presentes nos horizontes investigados.

93. Esse estudo evidencia que a investigação de campo foi insuficiente para conferir base técnica robusta à estimativa volumétrica e à caracterização sedimentológica da jazida. A reduzida profundidade das sondagens e a limitação da espessura efetivamente amostrada fragilizaram a inferência quanto à suficiência do volume disponível e à adequação do material para a intervenção, porquanto tais conclusões acerca da suficiência e adequação passaram a apoiar-se em base empírica estreita, insuficiente para assegurar grau satisfatório de confiabilidade técnica em empreendimento de elevada complexidade e materialidade.

94. Em consequência, restou comprometida, ainda na fase de planejamento, a previsibilidade quanto à efetiva disponibilidade de sedimentos compatíveis com as exigências da engorda, com potenciais repercussões sobre a execução contratual, os custos envolvidos e a necessidade de revisões posteriores das premissas técnicas adotadas.

b) heterogeneidade do material da jazida ignorada

95. O EVTEA tratou a jazida como materialmente homogênea e apta a fornecer volume suficiente para a engorda. Estudos posteriores e a própria execução da obra, contudo, evidenciaram a ocorrência de frações grosseiras, inclusive cascalho em percentuais superiores a 40%, bem como predominância de amostras incompatíveis com os parâmetros granulométricos esperados para a engorda da Praia de Ponta Negra, revelando heterogeneidade sedimentológica não adequadamente capturada no EVTEA.

96. Apenas uma porção limitada da jazida (cerca de 20%) possuía material compatível com os parâmetros estabelecidos (evidência 5, p.96). Verificou-se, ademais, a ocorrência de material com granulometria superior a 4 mm, incompatível com os parâmetros esperados para a engorda da praia, o que reforça a conclusão de que a jazida originalmente selecionada não apresentava homogeneidade nem adequação técnica suficientes para a intervenção pretendida. Esses dados demonstram que a jazida original não possuía as características previstas, o que resultou no seu descarte logo após o início das obras (evidência 6, p.728-737).

c) fragilidade na avaliação da necessidade de estruturas fixas de estabilização (quebra-mares)

97. Constatou-se, no EVTEA, ausência de avaliação, com maturidade adequada, dos **riscos advindos da adoção da solução de engorda desacompanhada de estruturas fixas**, tipo quebra-mares, para proteção da faixa de aterro, de forma a evitar perdas prematuras da realimentação praial, como atualmente verificado em relação ao objeto do repasse auditado (v. achado de auditoria III.4).

98. Para a indicação da solução a ser adotada, três alternativas foram estudadas (A - engorda com areia grossa; B - engorda com a areia fina; e C - engorda com areia fina combinada com estabilização por quebra-mares), considerando critérios técnicos (meio físico) e critérios socioeconômicos.

99. Os quebra-mares considerados (27 elementos) na opção "C" são estruturas fixas e se constituem anteparos contra a erosão provocada pela força das ondas, e, segundo o EVTEA, **buscam minimizar a eventual necessidade de novas recargas sedimentares na praia**. As estruturas em molhes ou guias corrente não foram consideradas no estudo em função da dinâmica local ser preferencialmente a norte.

100. A perda de sedimentos da alternativa "A" corresponderia a 150 a 200.000 m³ por ano, e a perda da alternativa "B" seria de 300.000 m³ por ano (não há estimativa para a alternativa "C").

101. A alternativa "C", embora mais resistente à perda de sedimentos, foi caracterizada como de grande envergadura e com probabilidade de maior impacto ambiental marinho. Sem abordar detalhes dessas adversidades, o estudo assinala, todavia, que esta alternativa deveria ser considerada (evidência 4, p.515). Também não há referência às dificuldades construtivas dessa modalidade.

102. A Tetra Tech aduz no EVTEA que, levando-se em conta "apenas os critérios de comparação baseados nos conceitos de progradação [avanço da linha de costa em direção ao mar] e erosão da linha de costa [recuo em direção à orla] e, principalmente, o período de tempo de estabilidade da face praial antes de ser necessária a execução de obras complementares de recomposição das características iniciais de projeto

da realimentação praial", a alternativa de engorda com areia grossa (opção "A") e sem quebra-mares, seria a tecnicamente mais indicada para implantação dos processos de recuperação da praia de Ponta Negra.

103. Já a melhor opção, segundo os critérios socioeconômicos seria a alternativa "B". Em relação aos custos da obra com os quebra-mares (opção "C"), indicou-se um aumento estimado em 63% em relação à estimativa "A", e em 77% em relação à estimativa "B".

104. Considerando os atuais problemas da engorda realizada com base na alternativa "A", envolvendo acelerada perda de serviços do aterro junto ao Morro do Careca, e o provável não atingimento da vida útil do projeto (tempo de retorno) de 7 anos (o EVTEA menciona um período de até 10 anos), é razoável inferir que essa escolha pode não ter sido a ideal para a durabilidade do empreendimento.

d) ausência de previsão de obras de macrodrenagem

105. Por derradeiro, percebeu-se, no EVTEA, a ausência de estudos ou avaliações mais consistentes acerca da rede de drenagem pluvial da praia de Ponta Negra, e a indicação da necessidade de realização de obras de macrodrenagem como um dos fatores condicionantes para a estabilidade e segurança do aterro hidráulico.

106. Quanto à possibilidade de as águas da drenagem despejadas na praia contribuírem para a erosão do aterro, a Tetra Tech registrou que para minimizar esse efeito deveriam ser adotadas "estratégias de intervenção", que incluiriam: a) redimensionamento do sistema de drenagem pluvial, alterando a configuração da tubulação e estrutura de lançamento, de modo que não haja o desnível tão acentuado existente atualmente; b) reestruturação e investigação das interferências entre o sistema de drenagem pluvial e de esgotamento sanitário; e c) compatibilização da área de contribuição em cada saída de galeria, de modo a não sobrecarregar as galerias, distribuindo uniformemente as vazões descartadas (evidência 4, p.564).

107. Essas proposições, que deram respaldo às obras de adequação realizadas posteriormente pela prefeitura, têm se demonstrado, no pós-obra, **paliativas e insuficientes para a compatibilidade da solução de engorda com a rede de drenagem do bairro e orla de Ponta Negra** (vide ocorrências de perdas severas de aterro relatadas no achado de auditoria III.4). Especialistas em gestão costeira, a exemplo do professor Venerando Eustáquio Amaro, titular do Departamento de Engenharia Civil e Ambiental (DECAM) da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), entrevistado pela equipe de fiscalização, entendem que seriam necessárias obras de macrodrenagem no local, se possível envolvendo a construção de reservatórios temporários para recebimento do grande volume de água coletado por ocasião dos períodos chuvosos, com posterior destinação das águas para lagoas da região ou para emissários submarinos. Ademais, observa-se que as medidas de melhoria da rede pluvial, sugeridas no EVTEA, em momento algum são referenciadas a um volume de água de desague pluvial superior proveniente de eventos extremos, indicando que o estudo também não se preocupou com a resiliência da realimentação praiana.

Falhas do Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA)

108. As fragilidades acima descritas não permaneceram circunscritas ao EVTEA. Ao contrário, foram posteriormente reproduzidas, ou ao menos não adequadamente saneadas, no EIA/RIMA, que avançou sobre premissas técnicas já fragilizadas, sem afastar, por exemplo, as lacunas relativas à caracterização da jazida de sedimentos e ao diagnóstico ambiental necessário à avaliação da viabilidade do empreendimento.

109. Além das apontadas fragilidades do EVTEA, verificou-se que o licenciamento ambiental das obras de engorda e drenagem da praia de Ponta Negra avançou para a fase de instalação com pendências técnicas e omissões nos estudos do EIA/RIMA. De acordo com a Informação Técnica 134/2020/NAOP e análises posteriores realizadas pelo Idema em 2024, a prefeitura do Natal não logrou sanear condicionantes fundamentais da Licença Prévia (LP) antes da emissão da Licença de Instalação e Operação (LIO) 2024-213610/TEC/LIO-0033.

110. A análise técnica do Idema concluiu que, das 82 complementações exigidas na LP, 10

permaneceram como "não atendidas" e 14 como "parcialmente atendidas" (evidência 7, p.361). Ademais, assim como o EVTEA, o EIA/RIMA também falhou na caracterização da jazida a ser utilizada para a engorda.

111. A seguir são apresentadas as principais deficiências do estudo não solucionadas, além da apontada falha na caracterização da jazida até a emissão da LIO.

a) omissão de diagnóstico de campo e dados primários (condicionantes 11, 12 e 18, da LP)

112. O EIA/RIMA apresentou lacunas relevantes quanto à caracterização da fauna e da flora na Área de Influência Direta (AID) e na Área Diretamente Afetada (ADA), tendo se apoiado, em parte substancial, em dados secundários e revisão bibliográfica, sem a correspondente produção de levantamentos primários compatíveis com a sensibilidade ambiental da intervenção proposta.

113. Na fase da Licença de Instalação e Operação, o Idema registrou, mediante a Instrução Técnica Conjunta 01/2024/NAOP/NCC/SUGERCO/NAEM/NUF/NUC/NPGI/SLCA/CMA/DT/DG, que a prefeitura do Natal não disponibilizou os dados primários sobre a ictiofauna da área da jazida de projeto (condicionante 11), nem a categorização de espécies de interesse econômico para a pesca (condicionante 12). Da mesma forma, a caracterização da flora aquática/macrófitas (condicionante 18), essencial por ser base trófica para quelônios e mamíferos, foi classificada como não atendida devido à ausência de campanhas de campo no estudo original (evidência 8, p.871-872 e 876). Esses levantamentos foram postergados para as campanhas de campo, realizadas pela Funpec **durante a execução da obra**, comprometendo o diagnóstico de base necessário para prever impactos antes da intervenção.

b) falta de integração com o projeto de drenagem (condicionante 41 da LP)

114. O licenciamento ambiental, inicialmente conduzido de forma conjunta para o enrocamento, a engorda e a drenagem, foi posteriormente fracionado por consenso entre o município e o Idema, resultando em um processo específico para a engorda e a drenagem pluvial. Assim, o EIA/RIMA foi elaborado com o objetivo de oferecer subsídios para a análise da viabilidade socioambiental de ambos os componentes, tratando-os como intervenções interligadas e sinérgicas (evidência 9, p.795).

115. Entretanto, a despeito dessa sinergia, ocorreram falhas críticas na integração. O EIA/RIMA não foi devidamente integrado ao projeto de drenagem, apresentando falhas estruturais de planejamento que comprometeram a eficácia das obras de alargamento da praia. O órgão licenciador registrou explicitamente que os impactos ambientais relacionados à fase de operação do sistema de drenagem em relação à engorda não foram contemplados no EIA/RIMA, o que resultou na classificação da condicionante 41 da LP **como não atendida.**

116. Tal condicionante estabelecia que o empreendedor deveria apresentar, no prazo máximo de 30 dias da emissão da licença, os impactos ambientais relacionados à fase de operação do sistema de drenagem de águas pluviais em relação à engorda, propondo as devidas medidas mitigadoras e os planos de programas para amenizar ou evitar tais impactos.

117. Essa omissão comprometeu a avaliação integrada dos efeitos do sistema de drenagem sobre a estabilidade e segurança da intervenção de engorda, deixando de antecipar, na etapa de planejamento ambiental, risco relevante para o desempenho da solução adotada. (evidência 10, p.818).

118. Em consequência, a etapa de planejamento ambiental deixou de incorporar variável operacional crítica para o sucesso da engorda, circunstância que reduziu a capacidade preventiva do EIA/RIMA e fragilizou a avaliação da suficiência das medidas mitigadoras previstas.

c) impropriedades na caracterização da jazida de sedimentos

119. À semelhança do ocorrido no EVTEA, o EIA/RIMA também não produziu dados confiáveis de subsuperfície marinha aptos a confirmar, com segurança técnica, a composição e a adequação do material da

jazida de empréstimo à finalidade do empreendimento. Embora o EIA/RIMA tenha tentado refinar os dados do EVTEA, ele acabou por validar as frágeis premissas do estudo anterior, apoiando-se na mesma área de jazimento estabelecida no estudo anterior. Em 2021, foram realizadas apenas coletas superficiais com amostradores *Van Veen*, o que reforça a fragilidade dos levantamentos do EIA/RIMA (evidência 6, p.650).

Situação encontrada - continuação

120. O conjunto das evidências coligidas demonstra que a obra de engorda da praia de Ponta Negra avançou sem que estivesse satisfatoriamente demonstrada, com o grau de confiabilidade técnica e ambiental exigível, a viabilidade da solução adotada. As falhas identificadas decorrem, em sua origem, da insuficiência e da fragilidade dos estudos preparatórios que deveriam ter conferido suporte técnico consistente às decisões de planejamento, licenciamento e contratação do empreendimento.

121. Neste contexto, avalia-se que o EVTEA não alcançou o grau mínimo de confiabilidade esperado de um estudo de viabilidade, especialmente no que se refere à adequação da jazida selecionada, à consistência das premissas de engenharia e à suficiência dos elementos necessários à demonstração da exequibilidade da solução proposta. O EIA/RIMA, por seu turno, em vez de superar tais deficiências, desenvolveu-se sobre base já fragilizada, incorporando premissas insuficientemente testadas e diagnósticos incompletos, sem eliminar incertezas relevantes quanto à viabilidade técnica e ambiental da intervenção.

122. Esse quadro foi agravado por eventos externos que impediram o deslinde dessas fragilidades durante a fase de licenciamento do empreendimento (judicialização promovida pela prefeitura do Natal), uma vez que etapas regulares do licenciamento do empreendimento foram suprimidas em função de uma determinação judicial para emissão imediata da LIO, em 2024 (v. detalhes no achado de auditoria III.3).

123. Neste cenário, incertezas que reclamavam solução prévia foram indevidamente transferidas para a fase executiva, evidenciando que decisões essenciais ao empreendimento não foram suficientemente amadurecidas no planejamento do objeto da transferência obrigatória.

124. A materialidade das deficiências do EVTEA e do EIA/RIMA manifestou-se de forma inequívoca durante a execução, quando a obra precisou ser paralisada em razão da constatação de ausência de material arenoso compatível e em volume adequado na jazida originalmente autorizada/licenciada.

125. Os esforços municipais verificados em um curto período de vinte dias para encontrar nova jazida de sedimentos e retomar as obras paralisadas implicaram em decisões administrativas precipitadas, que representaram afronta à legislação ambiental e às condicionantes das licenças expedidas, resultando na exploração de uma nova jazida sem a devida autorização por parte da autoridade ambiental (v. detalhes no achado de auditoria III.3).

126. Por relevante, cabe registrar que também não constaram da documentação técnica referente ao projeto básico utilizado para a contratação da obra de engorda (Concorrência Pública Internacional 34/2023) informações técnicas precisas e atuais (prospecções) acerca da jazida de empréstimo de sedimentos, notadamente quanto à execução de sondagens, estimativa volumétrica e análise sedimentológica.

127. O referido projeto foi objeto do Contrato 026/2022, de 24/8/2022, firmado entre a prefeitura do Natal e a empresa R. Peotta Soluções Integradas de Engenharia. Tal omissão também contribuiu para as incertezas do local a ser explorado pela dragagem, e para a futura substituição da jazida indicada inicialmente nos estudos preliminares para o aterro hidráulico.

128. Tem-se, portanto, exemplo típico de deficiências dos estudos preliminares e dos projetos adotados que se propagaram por etapas importantes do empreendimento avançando até sua execução. No caso concreto, evidencia-se esse reflexo também nos dias atuais, haja vista as situações descritas nos achados de auditoria III.4 e III.5 quanto à adequabilidade do material utilizado na engorda e o aumento dos custos do empreendimento.

129. Como causa principal dos problemas narrados neste achado de auditoria, têm-se a supressão de

etapas e as omissões na avaliação dos estudos preliminares (EVTEA e EIA/RIMA), que contribuíram para as lacunas, incertezas e imprecisões no projeto licitado e contratado para a engorda da praia de Ponta Negra (projeto deficiente).

130. Dentre os efeitos do cenário reportado projetam-se o prejuízo à economicidade, em razão da geração de custos adicionais e retrabalhos; comprometimento da eficiência, diante do tempo, do esforço administrativo e dos recursos suplementares exigidos para contornar deficiências do planejamento; e redução da eficácia da obra, ao se comprometer a capacidade de a intervenção alcançar os objetivos que justificaram a transferência obrigatória dos recursos federais.

Conclusão do achado de auditoria

131. Ante o exposto neste achado de auditoria, evidencia-se a necessidade de aperfeiçoamento da qualidade e da confiabilidade dos estudos preparatórios que subsidiam empreendimentos dessa natureza, de modo a evitar que obras costeiras de elevada complexidade técnica e ambiental avancem sem suporte técnico suficiente para demonstrar, com grau adequado de segurança, a viabilidade da solução escolhida.

132. O TCU tem atuado de forma incisiva para garantir que o EVTEA seja utilizado como uma ferramenta de planejamento estratégico, contribuindo para a eficiência, a transparência e a sustentabilidade das obras públicas no Brasil. O Tribunal tem reiterado que estudos de viabilidade bem elaborados são condição para a boa gestão de recursos públicos, conforme consubstanciado, dentre outros, nos Acórdãos 408/2021-TCU-Plenário e 1.786/2024-TCU-Plenário.

133. Sob a égide da Lei 8.666/1993 os requisitos de viabilidade técnica, economia e impacto ambiental estavam previstos no art. 6º, inciso IX (como premissas básicas para a elaboração do Projeto Básico) e no art. 12 (que estabelecia as diretrizes obrigatórias para os projetos, como segurança, funcionalidade, adequação ao interesse público e mitigação aos impactos ambientais). Com a entrada em vigor da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei 14.133/2021, art.18), o referido estudo ganhou ainda mais relevância no processo de contratação de obras públicas. Seus elementos foram integrados e fortalecidos dentro da fase preparatória, principalmente por meio do Estudo Técnico Preliminar (ETP), que deve considerar, entre outros aspectos, a análise de alternativas técnicas, os custos envolvidos, os benefícios esperados, **os impactos ambientais e sociais, e os riscos associados ao projeto**, evitando problemas como atrasos, paralisações ou desperdício de recursos.

134. A ocorrência sob exame, embora apresente potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário, não prejudica a continuidade do empreendimento, considerando o estágio atual de execução do termo de compromisso, o que impõe o enquadramento do achado como indício de irregularidade grave que não prejudica a continuidade (IGC), nos termos do art. 2º, inciso VI, da Resolução TCU 280/2016. Destarte, como proposta de encaminhamento ao achado de auditoria, sugere-se preliminarmente, com fundamento no art. 250, inciso V, do RI/TCU, sejam determinadas as **oitivas** da Sedec/MIDR, da Seinfra/PM do Natal, da empresa Tetra Tech Ltda., e da empresa R. Peotta Soluções Integradas de Engenharia, para que se manifestem quanto às situações tratadas no presente tópico.

135. O benefício esperado da atuação do Controle Externo corresponde à melhoria da atuação dos órgãos auditados quanto: i) à maturidade dos estudos preliminares de viabilidade e de impactos das intervenções previstas; ii) ao regular licenciamento ambiental; iii) à adequabilidade dos projetos contratados; de forma a reduzir o risco de paralisações, revisões de projeto, retrabalhos, perdas do objeto, custos adicionais e litígios, bem como proporcionar o incremento da economicidade, da eficiência, da eficácia e da previsibilidade técnica, ambiental e financeira de empreendimentos semelhantes.

III.3 <u>(IGC) Prejuízos ao rito regular de licenciamento da obra de aterro em Ponta Negra e à atuação do órgão ambiental (Idema/RN) de exercer o controle e o acompanhamento das condicionantes do</u>

empreendimento

Descrição do achado

136. Devido à obtenção de Licença de Instalação e Operação (LIO) para a obra de engorda com prazo definido por via judicial e antes das avaliações finais do órgão ambiental, Idema/RN; e ao início das intervenções do aterro da praia com base em um decreto municipal, sem o cumprimento de importantes condicionantes estabelecidas nas licenças emitidas (LP e LIO), constataram-se prejuízos ao rito regular de licenciamento ambiental do empreendimento e à atuação do órgão competente (Idema/RN) de exercer o controle e o acompanhamento do objeto.

137. Essas situações contribuíram para: a deficiência do projeto básico licitado e necessidade de sua revisão em fase de obra; o aumento dos preços contratuais; a perda precoce dos serviços de aterro realizados e possíveis impropriedades alusivas à qualidade do material de aterro utilizado; bem como potencial dano ambiental devido a carreamento de sedimentos para praias adjacentes. Ademais, representam condutas que não se coadunam com os princípios e as diretrizes da PNPDEC (Lei 12.608/2012).

Situação encontrada

138. O processo de recuperação e engorda da praia de Ponta Negra foi marcado por prolongado histórico de planejamento, revisões técnicas sucessivas, fracionamento do licenciamento ambiental e sucessivos atrasos administrativos, até que a execução da obra de engorda viesse a iniciar em agosto de 2024.

139. Em 18/7/2023, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e o Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente do Rio Grande do Norte (Idema/RN) firmaram o Acordo de Cooperação Técnica (ACT) 48/2023, objetivando a delegação da condução do licenciamento ambiental da atividade de dragagem de sedimentos para alimentação artificial da praia de Ponta Negra, no município de Natal/RN. A vigência do acordo foi estabelecida para o período de 21/7/2023 a 18/3/2025.

140. No curso da aludida cooperação, surgiram e se intensificaram conflitos institucionais entre a prefeitura do Natal e o Idema, sobretudo em torno do cumprimento de exigências técnicas e condicionantes ambientais impostas ao empreendimento.

141. A equipe de fiscalização constatou, a partir da documentação encaminhada pela Sedec/MIDR, Funpec, Seinfra e Idema/RN, bem como das entrevistas realizadas com representantes dessas instituições, que essas crescentes tensões institucionais evoluíram para a judicialização do empreendimento e para a ocorrência de supressão de etapas no curso do processo administrativo ambiental, com reflexo negativo no rito técnico ordinário do licenciamento, inclusive com a concessão da Licença de Instalação e Operação (LIO), por força de prazo definido em decisão judicial, ocorrendo anteriormente ao cumprimento de condicionantes estabelecidas após a emissão da Licença Prévia (LP).

142. Como evidência desses conflitos institucionais, registra-se episódio ocorrido em 8/7/2024 nas dependências do Idema/RN, quando houve mobilização de representantes da prefeitura do Natal e de apoiadores nas instalações do órgão ambiental com o objetivo de cobrar pela emissão da Licença de Instalação e Operação. O fato foi amplamente divulgado pela imprensa local (v. links das reportagens), e consta de relato integrante de petição apresentada pelo Ministério Público Federal nos autos da Ação Civil Pública 0810604-88.2024.4.05.8400 (https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/governo-do-rn-acusa-prefeito-de-natal-e-manifestantes-por-suposta-invasao-a-orgao-ambiental-para-cobrar-liberacao-de-obra/#google_vignette) e (https://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/noticia/2024/07/08/manifestantes-arrombam-portao-e-ocupam-sede-do-idema-para-cobrar-inicio-da-obra-de-engorda-de-ponta-negra.ghtml).

143. Alegando suposto atraso na emissão da Licença de Instalação e Operação (LIO), considerando que a emissão da Licença Previa datava de 25/7/2023, e irresignada pelo estabelecimento de nova condicionante ambiental pelo Idema, consistente na exigência de apresentação de relatório conclusivo da

Consulta Livre, Prévia e Informada, a prefeitura impetrou, em 19/7/2024, o Mandado de Segurança 0848199-83.2024.8.20.5001. Da ação, obteve decisão liminar proferida pela 3ª Vara da Fazenda Pública de Natal, que determinou ao Idema a expedição da LIO no prazo de 10 (dez) dez dias, sob pena de aplicação de multa pessoal ao dirigente do órgão ambiental e responsabilização por improbidade administrativa.

144. Em cumprimento à mencionada decisão, o Idema expediu a LIO 2024-213610/TEC/LIO-0033 em 23/7/2024, contendo 83 condicionantes a serem atendidas, muitas delas decorrentes de lacunas dos estudos preliminares, de pendências no cumprimento de condicionantes da Licença Prévia, e da necessidade de complementação de documentação técnica específica. Ou seja, a licença em comento foi expedida sem que a análise técnica conclusiva do processo de licenciamento ambiental tivesse sido processada (evidência 11, p. 541).

145. Logo após, em 24/7/2024, o Ministério Público Federal impetrou Ação Civil Pública (ACP) buscando a suspensão de qualquer intervenção na praia de Ponta Negra e a suspensão dos efeitos dos licenciamentos ambientais emitidos pelo Idema, no intuito de garantir a participação e autorização das comunidades tradicionais existentes na área (pescadores artesanais e rendeiras da Vila de Ponta Negra) para a realização da obra de engorda. O MPF não logrou sucesso na ACP.

146. Entre os dias 18 e 19/9/2024, houve agravamento dos processos de erosão marinha na praia de Ponta Negra e na Via Costeira, intensificados por marés de grande magnitude com registros de novos danos relevantes à infraestrutura costeira da região. Esses eventos provocaram a destruição de dissipadores de drenagem pluvial, danos ao enrocamento existente e comprometimento de acessos públicos e de estruturas privadas localizadas na orla marítima (evidência 22, p.1-18).

147. Na tentativa de conter e reparar os danos ocorridos, a prefeitura do Natal editou o **Decreto Emergencial 13.192, de 20/9/2024**, por meio do qual autorizou a realização de obras emergenciais na orla marítima e estabeleceu, com fundamento no art. 8º, §3º, da Lei Federal 12.651/2012 e no art. 4º, §3º, I, da Resolução 369/2006 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), a dispensa de prévia autorização ambiental para determinadas intervenções destinadas à mitigação dos efeitos do avanço do mar.

148. Em resposta a questionamento da equipe de auditoria contido no Ofício de Requisição n. 03-224 TCU/AudUrbana, no sentido de que o Idema informasse quanto a eventuais prejuízos em face da judicialização do licenciamento, e seus efeitos negativos no controle ambiental das intervenções de reconstrução, engorda e drenagem, a Coordenadora da Unidade de Fiscalização (UFAmb/IDEMA), assinalou, primeiramente, que a unidade levantou dúvida se poderia realizar, a partir da decisão judicial em caráter liminar, inspeção nas referidas obras.

149. A coordenadora da UFAmb informou que somente após manifestação da Procuradoria Geral do Estado no processo administrativo 02810010.002261/2023-31, datada de **17/1/2025**, restou esclarecido que a autarquia estadual poderia dar continuidade à fiscalização ambiental do empreendimento sem que fosse caracterizado descumprimento da decisão judicial (evidência 12, p.1). Tendo em vista que em janeiro de 2025 as obras do aterro hidráulico já se encontravam em fase final, **a unidade técnica do Idema reconheceu o comprometimento das ações a seu cargo junto às intervenções da engorda de Ponta Negra** (evidência 23, p.1).

150. Em 18/3/2025, ocorreu a rescisão do Acordo de Cooperação Técnica 48/2023, estando novamente a competência de controle ambiental e de licenciamento do empreendimento com o Ibama.

151. Importante reportar que a decisão de mérito do Mandado de Segurança 0865091-67.2024.8.20.5001 aconteceu apenas em 2/6/2025, momento em que a obra da engorda já havia sido encerrada. Nessa decisão, além de haverem sido confirmados os efeitos da medida liminar inicialmente proferida, foi expedida determinação adicional para que o Idema se abstivesse de “transferir a responsabilidade ambiental de licenciamento da obra de engorda da praia de Ponta Negra para o Ibama” e de "impor obstáculos à execução das obras emergenciais e ao cumprimento das medidas emergenciais apontadas

pela Defesa Civil Municipal..." (evidência 24, p.1-6).

152. Do exposto, entende-se ser possível afirmar que a judicialização do licenciamento ambiental, associada ao ambiente institucional de conflito estabelecido entre o ente executor do empreendimento e o órgão ambiental licenciador (Idema), produziu restrições ao exercício regular do controle ambiental sobre a execução da obra. Essa situação, agravada pela interrupção temporária da fiscalização pelo Idema, reduziu significativamente a capacidade institucional do órgão de concluir a análise dos estudos e projetos afins exigidos para a solução de engorda, como de acompanhar o cumprimento das condicionantes ambientais estabelecidas para o empreendimento. Dentre os projetos que o Idema não obteve acesso mencionam-se a versão final do projeto da adequação da drenagem e o projeto executivo atualizado da obra do aterro.

Impossibilidade de dispensa de condicionantes ambientais prévias e realização de engorda, com utilização de jazida não licenciada, por meio do Decreto de Emergência 13.192/2024 da prefeitura do Natal

153. No âmbito deste achado, impõe-se examinar o fundamento normativo adotado pela prefeitura do Natal para justificar o prosseguimento das intervenções sem a observância integral das condicionantes ambientais previamente estabelecidas, bem como a realização de aterro hidráulico com utilização de jazida não licenciada pelo órgão ambiental, e com pesquisa e exploração não autorizadas pela Agência Nacional de Mineração (ANM).

154. A análise do arcabouço jurídico aplicável evidencia que a edição de decreto municipal de situação de emergência não possui aptidão normativa para afastar a obrigatoriedade de cumprimento das condicionantes ambientais previamente estabelecidas, tampouco para dispensar o licenciamento ambiental ou autorizar a execução de obras com utilização de jazidas não licenciadas e sem a devida outorga minerária.

155. Nos termos da Lei 6.938/1981, o licenciamento ambiental constitui instrumento essencial da Política Nacional do Meio Ambiente (art. 9º, inciso IV), sendo sua observância obrigatória para atividades efetiva ou potencialmente poluidoras. O art. 10 do referido diploma estabelece, ainda, que a construção, instalação, ampliação e funcionamento de empreendimentos utilizadores de recursos ambientais dependem de prévio licenciamento ambiental.

156. Por sua vez, a Resolução CONAMA 237/1997, ao regulamentar o licenciamento ambiental no âmbito do Sisnama, dispõe que o procedimento compreende a definição de condicionantes, restrições e medidas de controle ambiental, as quais integram o conteúdo do ato autorizativo e possuem natureza vinculante. Tais condicionantes são elementos essenciais à viabilidade ambiental do empreendimento, não podendo ser unilateralmente afastadas pelo empreendedor ou por ente federativo diverso do órgão licenciador competente.

157. Adicionalmente, a Lei Complementar 140/2011, ao disciplinar a repartição de competências administrativas em matéria ambiental, estabelece que cabe ao ente federativo competente promover o licenciamento ambiental e exercer o controle das atividades potencialmente poluidoras, não havendo previsão de que decretos de emergência possam suplantar ou afastar decisões técnicas do órgão ambiental licenciador. Tal entendimento decorre, ainda, dos princípios da legalidade e da prevenção.

158. No que concerne à utilização de jazida para fornecimento de sedimentos à obra de alimentação da praia de Ponta Negra, verifica-se dupla irregularidade. Primeiramente, a atividade de extração mineral constitui atividade potencialmente poluidora, sujeita a prévio licenciamento ambiental, nos termos do art. 10 da Lei 6.938/1981 e da Resolução CONAMA 237/1997, que expressamente inclui a mineração entre as atividades sujeitas ao licenciamento.

159. Em segundo lugar, a exploração da jazida é atividade dependente de prévia autorização da Agência Nacional de Mineração, nos termos do regime jurídico minerário estabelecido pelo Decreto-Lei 227/1967 (Código de Mineração), sendo indispensável a existência de título autorizativo válido (autorização

de pesquisa, concessão de lavra ou regime aplicável). A inexistência de autorização de lavra pela ANM se constitui em irregularidade, impedindo juridicamente a exploração do recurso mineral, ainda que destinada a obra pública ou alegadamente vinculada a situação emergencial.

160. Dessa forma, a utilização de jazida não licenciada ambientalmente e sem autorização de lavra pela ANM caracteriza afronta simultânea ao regime jurídico ambiental e ao regime jurídico minerário, não sendo passível de convalidação por decreto municipal de emergência.

161. Outro aspecto também merece relevo: a obra de engorda de praia não se caracteriza como simples medida pontual de resposta imediata a evento danoso. Como exposto no achado III.1, trata-se de **intervenção de caráter predominantemente preventivo e estruturante**, que exige elevado grau de planejamento, estudos técnicos consistentes e avaliação prévia de impactos. A situação emergencial que motivou a edição do decreto municipal reclamava, em princípio, providências típicas de resposta e recuperação, como reconstrução da infraestrutura da orla danificada e melhoria imediata do sistema de drenagem pluvial que, frise-se, **não foi devidamente implantado pelo ente municipal antes da engorda**, **apesar da necessidade de sua conclusão prévia estar caracterizada desde o EVTEA**.

162. Pelo exposto, a tentativa municipal de enquadrar a execução de obra de engorda de praia como medida emergencial, com vistas a afastar o cumprimento de condicionantes ambientais, dispensar o licenciamento ou autorizar a utilização de jazida não licenciada e sem título minerário, revela-se incompatível com o ordenamento jurídico vigente.

Não vinculação da Sedec ao teor das decisões judiciais que autorizaram o seguimento da engorda e impediram o Idema de criar embaraços a sua execução

163. A equipe de fiscalização verificou que as decisões judiciais proferidas no âmbito do Mandado de Segurança 0848199-83.2024.8.20.5001 cuidaram somente da relação entre o Município de Natal e o Idema, não impondo obrigação específica à Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil quanto à continuidade do repasse federal. Persistia, portanto, o poder-dever da Sedec/MIDR de acompanhar a regularidade da execução da transferência obrigatória e de reavaliar a continuidade da liberação de recursos à luz das desconformidades verificadas no empreendimento.

164. No conjunto de competências institucionais da Sedec/MIDR insere-se, expressamente, a possibilidade de suspensão da transferência obrigatória e, quando cabível, de bloqueio da movimentação da conta bancária específica, nos termos do art. 37, inciso I, do Decreto 11.219/2022, com redação dada pelo Decreto 11.655/2023:

> Decreto 11.219/2022
>
> Art. 37. O Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional suspenderá a transferência dos recursos financeiros da União e, quando for o caso, bloqueará a movimentação da conta bancária específica vinculada à transferência, quando constatadas, nas ações de prevenção e de resposta e recuperação: (Redação dada pelo Decreto 11.655, de 2023)
>
> I - a existência de vícios nos documentos apresentados pelo ente federativo beneficiário;

165. Além disso, a Portaria MDR 3.033/2020 disciplinou de modo expresso o tratamento a ser conferido às desconformidades relacionadas à execução das obras e serviços custeados com recursos transferidos, prevendo notificação do ente beneficiário, suspensão da liberação de parcelas e, em caso de persistência das irregularidades, comunicação aos órgãos de controle:

> Portaria MDR 3.033, de 2020
>
> Art. 20. Sempre que forem identificadas desconformidades relacionadas à execução das obras e serviços, a Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil notificará o ente beneficiário contratante e o fiscal do contrato, para esclarecimentos e providências necessárias à correção, a serem apresentados no prazo máximo de 30 (trinta) dias, contados da notificação.
>
> § 1º Na hipótese de não esclarecimento ou correção da desconformidade no prazo estipulado, a liberação

> de parcelas será suspensa até que o ente beneficiário apresente os esclarecimentos necessários ou corrija as desconformidades apontadas.
>
> § 2º Persistindo as irregularidades, a Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil notificará os órgãos de controle sobre a situação do instrumento. (sublinhou-se)

166. Confirma-se, portanto, que a Sedec/MIDR dispunha de base normativa suficiente para condicionar a continuidade do repasse federal à superação das desconformidades verificadas na execução do empreendimento. Embora a fiscalização direta do cumprimento de condicionantes ambientais e da regularidade da dragagem de jazidas submarinas incumbisse primariamente ao órgão ambiental competente, o descumprimento dessas obrigações repercutia diretamente sobre a regularidade técnica, física e financeira do objeto custeado com recursos da transferência obrigatória. Isso porque a execução de obras em desacordo com as condicionantes ambientais emitidas pelo órgão competente ou mesmo o desrespeito ao rito regular de licenciamento (como a exploração de jazidas não autorizadas) configuram desconformidade técnica na execução do objeto.

167. Essa conclusão harmoniza-se com a própria legislação da transferência obrigatória (art. 1º-A, §2º, inciso IV da Lei 12.340/2010 e o art. 30 do Decreto 11.219/2022), que atribui ao ente beneficiário a responsabilidade exclusiva pela obtenção das licenças ambientais necessárias e pelo atendimento integral das condicionantes correlatas.

> Lei 12.340/2010
>
> Art. 1º-A. A transferência de recursos financeiros para a execução de ações de prevenção em áreas de risco de desastres e de resposta e de recuperação em áreas atingidas por desastres aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios observará as disposições desta Lei e poderá ser feita por meio:
>
> (...)
>
> §2º. Será responsabilidade exclusiva dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios beneficiados: (Incluído pela Lei 12.983, de 2014)
>
> IV - realizar todas as etapas necessárias à execução das ações de prevenção em área de risco e de resposta e de recuperação de desastres, nelas incluídas a contratação e execução das obras ou prestação de serviços, inclusive de engenharia, em todas as suas fases; e (sublinhou-se)
>
> Decreto 11.219/2022
>
> Art. 30. É responsabilidade exclusiva do ente federativo beneficiário a realização das etapas necessárias à execução e à fiscalização das ações de prevenção, de resposta e de recuperação, inclusive:
>
> (...)
>
> V - a obtenção das licenças ambientais e das outorgas necessárias à execução das ações, quando aplicável, e quaisquer custos para o atendimento de eventuais condicionantes e demais etapas do processo de obtenção dos referidos documentos; (sublinhou-se)

168. Por conseguinte, eventuais desconformidades capazes de afetar a regularidade da execução da obra objeto da transferência obrigatória deveriam ter ensejado atuação mais incisiva por parte do ente repassador, inclusive com questionamento formal, exigência de saneamento e, se necessário, suspensão da liberação de novos recursos. Essa conclusão não implica descumprimento das decisões judiciais proferidas no âmbito da relação entre o município e o Idema, mas apenas reconhecimento de que tais decisões não afastavam as competências próprias da Sedec quanto ao controle da regular aplicação dos recursos federais.

169. Sob essa linha de entendimento, caso o descumprimento de condicionante ambiental conduzisse à execução de serviços com material oriundo de jazida não previamente regularizada ou à prática de atos materiais incompatíveis com o licenciamento vigente, estaria caracterizada situação apta a ensejar a suspensão de novos aportes federais, até que a execução retornasse à conformidade. A omissão nesse controle do concedente contribuiu para a permanência de incertezas relevantes quanto à regularidade da execução do empreendimento e à adequada proteção do interesse público federal envolvido.

Descumprimento de condicionantes ambientais e utilização de jazida não licenciada na execução da engorda

170. À luz do contexto anteriormente descrito, no qual se verificaram restrições relevantes ao exercício do controle ambiental sobre o empreendimento, cumpre examinar os **efeitos concretos** dessa situação sobre a execução da obra de engorda da praia de Ponta Negra. Em especial, importa avaliar em que medida o descumprimento de condicionantes ambientais estabelecidas nas licenças expedidas para o empreendimento e a utilização de material sedimentar proveniente de jazida não contemplada nos estudos ambientais originalmente aprovados repercutiram sobre a regularidade técnica e ambiental da intervenção.

171. Para esse fim, a equipe de fiscalização procedeu ao exame das condicionantes estabelecidas na Licença Prévia (LP) e na Licença de Instalação e Operação (LIO), identificando aquelas que não haviam sido integralmente cumpridas até a conclusão da obra de engorda e que apresentam potencial impacto sobre a execução do empreendimento. Assim, inicialmente serão examinadas as condicionantes da LP e, na sequência, aquelas estabelecidas na LIO, igualmente não atendidas.

172. Ressalte-se, por oportuno, que a análise empreendida pela equipe de fiscalização não se limitou à verificação formal do cumprimento das condicionantes constantes das licenças ambientais expedidas para o empreendimento. Procedeu-se à avaliação daquelas exigências que apresentam relação direta com a regularidade técnica da obra de engorda e com os potenciais impactos ambientais associados à intervenção, especialmente no que se refere à origem e qualidade do material sedimentar utilizado no aterro hidráulico, à implementação dos programas de monitoramento ambiental e ao controle dos efeitos da intervenção sobre a dinâmica costeira.

a) Principais condicionantes da LP descumpridas pela Prefeitura do Natal

173. Entre as condicionantes estabelecidas na Licença Prévia com maior relevância para a regularidade e a viabilidade da obra destacam-se aquelas relacionadas à análise integrada da vulnerabilidade à erosão costeira, à avaliação dos impactos da intervenção sobre o litoral adjacente, à interação entre o sistema de drenagem pluvial e o aterro hidráulico e à apresentação de projetos executivos compatíveis com a complexidade da solução adotada. A fiscalização identificou que parte dessas exigências permaneceu pendente ou foi atendida de forma incompleta ao longo do processo de licenciamento e da execução da obra.

a.1) condicionante 3 - Consulta Prévia, Livre e Informada - CPLI (Convenção 169 da OIT)

174. Essa condicionante previa a realização de consulta prévia às comunidades tradicionais potencialmente afetadas pela intervenção, especialmente pescadores artesanais que utilizam a área costeira adjacente à Praia de Ponta Negra. Conforme registrado no processo de licenciamento ambiental, a exigência consistia na apresentação de relatório conclusivo demonstrando a realização do processo de consulta nos termos previstos na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). A prefeitura do Natal alegou que reuniões e audiências públicas realizadas no âmbito do empreendimento seriam suficientes para atender à exigência. Todavia, o órgão ambiental licenciador considerou que a condicionante não havia sido integralmente cumprida, em razão da ausência de relatório conclusivo específico que demonstrasse a realização da consulta nos moldes exigidos pela norma internacional (evidência 13, p.948).

175. Esclareça-se, por relevante, que a CPLI constitui **exigência prévia** à própria definição da política pública, da localização, da concepção e da viabilidade do empreendimento, ou seja, não deveria constar como condicionante ambiental, mas ter sido realizada previamente à fase de viabilidade. No entanto, a prefeitura olvidou de sua adoção e sua necessidade somente foi percebida posteriormente pelo Idema, que procurou sanar a irregularidade incluindo sua exigência como nova condicionante.

a.2) condicionante 25 - Análise integrada da vulnerabilidade à erosão costeira

176. Essa condicionante previa a realização de estudo integrado destinado a avaliar a vulnerabilidade da área de engorda à erosão costeira e a subsidiar a definição de medidas preventivas necessárias à

estabilidade do aterro hidráulico. O Idema classificou a exigência como não atendida, pois a prefeitura do Natal postergou a entrega das informações necessárias para a fase de execução dos programas ambientais, o que impediu a realização da análise preventiva exigida na fase de Licença Prévia (evidência 8, p.879).

177. A ausência dessa base técnica de planejamento mostrou-se particularmente relevante diante dos problemas posteriormente observados na drenagem pluvial e na estabilidade da faixa de areia recém-aterrada. Vistoria realizada pelo Ibama em 2025 identificou falhas graves no funcionamento do sistema de drenagem, que resultaram em alagamentos e processos erosivos na própria área da engorda (evidência 14, p.6).

a.3) condicionante 26 - Avaliação de impactos no litoral adjacente e na jazida de sedimentos

178. A condicionante determinou a realização de análise conclusiva dos impactos da dragagem e da deposição de sedimentos sobre o litoral adjacente à praia de Ponta Negra, incluindo as áreas potencialmente afetadas pelo transporte sedimentar decorrente da intervenção. A prefeitura solicitou a reconsideração da exigência alegando inviabilidade técnica, porém o Idema indeferiu o pedido, ressaltando que o EIA/RIMA apresentava lacunas relevantes quanto aos impactos da dragagem em maior profundidade.

179. Nos documentos analisados pela equipe de fiscalização não foram identificados registros de que o estudo de impacto regional tenha sido apresentado ou validado pelo órgão ambiental. Relatórios de monitoramento geodinâmico elaborados pela Funpec em 2025 indicam, entretanto, que a intervenção alterou o equilíbrio sedimentar da região, podendo provocar processos de erosão ou deposição em praias vizinhas, como a Via Costeira e a Praia do Meio (evidência 15, p.153).

a.4) condicionante 35 - Programas de monitoramento e compensação ambiental

180. A condicionante estabeleceu a implementação de diversos subprogramas voltados ao monitoramento da dinâmica sedimentar e à mitigação de impactos associados à intervenção. A análise dos documentos constantes do processo de licenciamento indicou que ao menos dois desses subprogramas não foram implementados ou apresentados de forma adequada, conforme detalhado a seguir.

a.4.1) item “o” - Programa de reposição das perdas de areia na área diretamente afetada

181. Embora o referido programa conste no índice dos documentos apresentados no processo de licenciamento, não se identificou a apresentação efetiva do conteúdo técnico correspondente (evidências 6, p.366 e 10, p.814). A ausência desse programa torna-se particularmente relevante diante dos registros de erosão acelerada observados após a execução da engorda, especialmente na região do Morro do Careca, fenômeno constatado tanto pela equipe de auditoria quanto pelos relatórios de monitoramento elaborados pela Funpec.

a.4.2) item “dd” - Programa de revitalização da orla

182. Essa condicionante estabeleceu a implementação de programa de revitalização urbanística da orla de Ponta Negra, voltado à requalificação dos espaços públicos diretamente afetados pela intervenção de engorda e à adequação da infraestrutura de apoio ao novo perfil da faixa de praia.

183. A análise da documentação constante do processo de licenciamento indica que o referido programa permaneceu pendente de implementação, não tendo sido executado nos termos exigidos pelo órgão ambiental licenciador (evidência 8, p.887 e 13, p.555).

184. Vistorias realizadas pela equipe de fiscalização confirmaram que, até o momento da conclusão da engorda, as intervenções previstas para a revitalização da orla não haviam sido implementadas de forma integral, permanecendo lacunas relevantes na infraestrutura urbana e paisagística associada ao empreendimento. A ausência dessas medidas compromete a integração urbanística da obra de engorda com o espaço público adjacente e evidencia o descumprimento de condicionante ambiental estabelecida no processo de licenciamento.

a.5) condicionante 41 – Avaliação dos impactos da drenagem pluvial sobre a área da engorda

185. Essa condicionante exigia a apresentação de estudo técnico específico acerca dos impactos ambientais decorrentes da operação do sistema de drenagem pluvial sobre a faixa de praia objeto da engorda. O objetivo da exigência era avaliar previamente a interação entre o escoamento superficial proveniente da rede urbana e o comportamento físico do aterro hidráulico, bem como identificar riscos potenciais de erosão, instabilidade do perfil praiano ou degradação ambiental da área intervencionada.

186. O Idema registrou que tal análise não foi contemplada no EIA/RIMA originalmente apresentado, e que os documentos técnicos submetidos posteriormente pelo empreendedor também não trouxeram avaliação conclusiva dos impactos da drenagem nem a definição de medidas mitigadoras adequadas (evidência 8, p.889). Em razão disso, a condicionante permaneceu tecnicamente pendente no momento da execução da obra, configurando lacuna relevante no planejamento ambiental do empreendimento.

187. A relevância dessa condicionante tornou-se evidente durante a execução e após a conclusão da obra. Relatórios de monitoramento de engenharia elaborados pela Funpec em 2024 e 2025 indicaram que a ausência de avaliação prévia adequada da interação entre drenagem urbana e aterro hidráulico contribuiu para o surgimento de problemas operacionais no sistema pluvial e de impactos diretos na faixa de areia recém-aterrada, com repercussões sobre a estabilidade da obra, a qualidade ambiental da faixa de praia e as condições sanitárias do local, como se vê a seguir:

a.5.1) incerteza de projeto e ineficiência operacional

188. Em vistoria realizada em setembro de 2024, a equipe de monitoramento registrou não ter tido acesso completo às concepções técnicas utilizadas no projeto do sistema de drenagem pluvial, tampouco aos projetos executivos necessários para validação do desempenho do sistema. Constatou-se, ainda, que os dissipadores instalados não vinham atendendo às necessidades hidráulicas projetadas, resultando em episódios de alagamento na orla e na própria área objeto da engorda durante eventos de chuva intensa (evidência 16, p.105).

a.5.2) riscos à saúde pública e contaminação ambiental

189. Os relatórios também registraram que o escoamento de águas pluviais provenientes da área urbana, potencialmente contaminadas por ligações clandestinas de esgoto, passou a desaguar diretamente sobre a faixa de praia recém-aterrada, criando focos de insalubridade e contaminação ambiental (evidência 16, p.166).

190. Comprova-se, portanto, que a exigência de análise conclusiva dos impactos operacionais da drenagem sobre a engorda era tecnicamente pertinente. A ausência desse estudo na fase de licenciamento contribuiu para a ocorrência dos problemas de drenagem posteriormente constatados, comprometendo a sustentabilidade ambiental da intervenção e reduzindo a estabilidade e a longevidade da obra de aterro hidráulico.

a.6) condicionante 42 - Projetos executivos do empreendimento

191. Essa condicionante estabeleceu a obrigação de apresentação dos projetos executivos completos relativos às intervenções previstas no empreendimento de engorda da praia, incluindo detalhamento técnico suficiente para demonstrar a conformidade das soluções de engenharia adotadas com as diretrizes definidas no licenciamento ambiental e nos estudos ambientais previamente aprovados. Os projetos requeridos eram os relativos à adequação do sistema de drenagem de águas pluviais da área de enrocamento e engorda, bem como da terraplenagem referente ao aterro hidráulico.

192. O órgão ambiental registrou que os documentos apresentados pelo empreendedor não correspondiam a projetos executivos completos, consistindo, em parte, de concepções preliminares de engenharia. Também foram apontadas ausências ou insuficiências em elementos essenciais para a adequada análise técnica do empreendimento, como perfis longitudinais, seções transversais, detalhamento das extremidades do aterro hidráulico e memoriais de cálculo.

193. Essa constatação evidencia que a execução da obra avançou sem que estivessem plenamente consolidados os documentos técnicos executivos exigidos para empreendimentos dessa natureza, comprometendo a capacidade do órgão ambiental de avaliar adequadamente a viabilidade técnica das soluções adotadas e de verificar sua compatibilidade com os estudos ambientais aprovados no processo de licenciamento.

b) Principais condicionantes descumpridas da Licença de Instalação e Operação (LIO)

b.1) alteração de projeto e utilização de jazida não licenciada (condicionantes 2 e 12)

194. A LIO exigia que o empreendedor comunicasse previamente qualquer alteração no projeto e aguardasse a análise e manifestação do Idema antes de executá-la. Verificou-se, contudo, que a prefeitura do Natal abandonou a jazida originalmente licenciada em agosto de 2024, por ela se mostrar inadequada, e iniciou a dragagem de nova jazida situada fora da poligonal estudada no EIA/RIMA, sem a prévia anuência do órgão ambiental competente e sem o correspondente licenciamento ambiental federal.

195. A utilização de sedimentos provenientes de área não previamente caracterizada por estudos geofísicos e geoquímicos aprofundados resultou na deposição de material com teor carbonático e granulometria distintos daqueles predominantes na praia natural. Como consequência, houve necessidade recorrente de peneiramento de rodolitos e fragmentos de conchas, expondo banhistas ao risco de ferimentos e gerando incertezas quanto à eventual presença de contaminantes químicos ou biológicos no material depositado, circunstância incompatível com as exigências técnicas normalmente associadas a projetos de alimentação artificial de praias.

Figura 2: Material perfurocortante encontrado na praia no pós-engorda.



Fonte: Funpec (Monitoramento Físico)

b.2) controle de efluentes e ligações clandestinas (condicionante 15)

196. A condicionante estabeleceu a obrigação de eliminação de ligações clandestinas de esgoto ou de efluentes urbanos que desaguassem na faixa de praia, bem como a implementação de fiscalização permanente para prevenir novos lançamentos indevidos no sistema de drenagem pluvial. A exigência tinha por finalidade evitar a contaminação sanitária da área objeto da engorda e preservar a balneabilidade da praia.

197. Conforme registrado pelo Idema na Informação Técnica 134/2020/NAOP, de 14/5/2020, a

reestruturação do sistema de esgotamento sanitário da área havia sido classificada como **parcialmente atendida**, persistindo conexões irregulares entre redes de esgoto e dispositivos de drenagem (evidência 8, p.890).

198. A equipe de fiscalização verificou, porém, que até o início da execução da engorda, em agosto de 2024, a prefeitura do Natal não havia finalizado a eliminação das ligações clandestinas existentes na rede de drenagem pluvial da região. A constatação foi posteriormente corroborada pelos relatórios de monitoramento de novembro de 2025 da Funpec, que confirmaram a persistência de despejos de esgoto clandestino no interior dos dissipadores de drenagem e, por consequência, sobre aterro hidráulico recém-concluído, criando focos de insalubridade e "lagoas" poluídas na praia recém engordada.

199. A permanência dessas conexões irregulares compromete diretamente a balneabilidade da praia de Ponta Negra, favorece a proliferação de vetores de doenças e reduz a qualidade ambiental e turística da área objeto da intervenção. Tal situação demonstra a insuficiência das medidas adotadas pelo ente municipal até o momento para eliminar fontes de contaminação previamente identificadas no processo de licenciamento.

b.3) início do aterro hidráulico sem finalização do sistema de drenagem (condicionante 18)

200. A Licença de Instalação e Operação do empreendimento estabeleceu, por meio da condicionante 18, que o início do aterro hidráulico da praia somente poderia ocorrer após a conclusão integral das obras de reestruturação do sistema de drenagem pluvial da orla de Ponta Negra.

201. Essa exigência possuía caráter técnico relevante, uma vez que os estudos ambientais do empreendimento já haviam indicado que o sistema de drenagem existente constituía importante vetor de poluição e de degradação ambiental da faixa de praia, além de representar risco à estabilidade geomorfológica do aterro projetado (evidência 7, p.466).

202. Desse modo, para reestruturação do sistema de drenagem da área da engorda foi contratada a empresa LR Engenharia e Consultoria Ltda., em maio de 2019, com o objetivo de elaborar projeto que permitisse o deságue das águas pluviais com dissipação adequada de energia hidráulica antes do contato com a faixa de areia, reduzindo, assim, os riscos de erosão do novo prisma praial (evidência 10, p.697).

203. Em 2023, o projeto então existente foi consolidado pela empresa R. Peotta Soluções Integradas de Engenharia, responsável pelo projeto básico da engorda, que o avaliou como consistente e adequado para ser implantado na extensão proposta e atestou sua compatibilidade com o aterro hidráulico (evidência 17, p.88).

204. A opção de drenagem escolhida para implantação previa a utilização de 14 pontos de deságue existentes, equipados com dissipadores de energia ("caixas pulmão"). O objetivo da solução seria diluir e equilibrar as vazões de chegada no enrocamento, reduzindo a energia cinética da água antes do contato com a areia, inclusive com a construção de novas galerias, bocas de lobo especiais com drenos no fundo e caixas de coleta de lixo com gradeamentos metálicos para evitar o carreamento de resíduos para a praia.

205. Para a execução das obras de adequação do sistema de drenagem urbana existente, em 10/1/2024 foi contratada a empresa Edcon Comércio e Construções Ltda. (Contrato 3/2024-Seinfra), em caráter emergencial, por meio de dispensa de licitação. Entretanto, em outubro de 2024 o referido contrato foi rescindido por ter sido submetido a modificações técnicas do projeto (evidência 16, p.421).

206. Enquanto a referida empresa executava o projeto, porém, os eventos de marés intensas ocorridos entre os dias 18 e 19 de setembro de 2024, que provocaram danos aos dissipadores, ao enrocamento existente e à orla de Ponta Negra, levaram a prefeitura do Natal a determinar que o aterro hidráulico fosse iniciado quando apenas 8 dos 16 dissipadores previstos haviam sido implantados, permanecendo pendentes estruturas essenciais para a adequada dissipação das vazões pluviais direcionadas à faixa de praia. Contudo, tanto o Idema quanto a Sedec, criticaram o início da engorda antes da finalização do sistema de drenagem, por

comprometer diretamente a funcionalidade hidráulica do sistema projetado (evidências 8, p.177 e 18, p.4 e 12).

Impactos da incompletude e insuficiência do sistema de drenagem na engorda de Ponta Negra

207. A exigência de conclusão prévia das obras de adequação do sistema de drenagem pluvial não constituía mera formalidade administrativa, mas requisito técnico essencial para a estabilidade da obra de engorda. A drenagem urbana do bairro de Ponta Negra direciona volumes significativos de águas pluviais para a faixa de areia, de modo que a ausência de dissipação adequada de energia hidráulica pode gerar erosão localizada, rebaixamento do perfil praial e comprometimento da integridade do aterro executado.

208. Nesse contexto, a decisão de iniciar o aterro hidráulico sem a conclusão integral dos dissipadores e demais estruturas de drenagem representou não apenas descumprimento da condicionante ambiental estabelecida na Licença de Instalação e Operação, mas também risco técnico relevante à funcionalidade e à durabilidade da obra, cujos efeitos vieram a ser constatados posteriormente nos monitoramentos ambientais e de engenharia realizados após a conclusão da engorda.

209. Quanto ao tema drenagem urbana no bairro de Ponta Negra, já se destacou o entendimento de especialistas em gestão costeira (vide parágrafo 107), no sentido de que as melhorias executadas pela prefeitura por ocasião da obra de engorda são paliativas e insuficientes, haja vista que para atenuar o problema dos alagamentos atualmente verificados na faixa de areia, que colaboram para a erosão marinha, seriam necessárias obras de macrodrenagem no local.

Situação encontrada - continuação

210. As causas do conjunto de ocorrências apontadas neste achado residem na execução do empreendimento em desacordo com o rito regular de licenciamento e com condicionantes ambientais relevantes; na utilização de jazida não contemplada nos estudos originais e sem regularização prévia no momento da modificação da solução executiva; e na redução do nível de controle e acompanhamento ambiental justamente em etapa sensível da obra. Em vez de atuar como instância preventiva e ordenadora, o licenciamento teve sua função técnica mitigada por conflitos institucionais e por interpretações que, na prática, favoreceram a continuidade da execução sem a integral observância dos pressupostos ambientais e operacionais necessários à solidez do empreendimento.

211. Os efeitos decorrentes das causas acima são expressivos. A flexibilização do controle e o avanço da execução em condições tecnicamente insuficientes ampliaram os riscos ambientais, sanitários e operacionais associados à intervenção, comprometeram a funcionalidade da drenagem e a estabilidade do aterro hidráulico e elevaram a possibilidade de redução da vida útil da obra, com prejuízo à economicidade do investimento público. A ausência de solução adequada e tempestiva para a drenagem, em especial, não representava mera falha formal, mas risco concreto à integridade do perfil praial e ao desempenho do aterro, uma vez que a descarga inadequada de águas pluviais sobre a faixa de praia tende a provocar erosão localizada, rebaixamento do perfil de areia e deterioração precoce da solução implantada. Soma-se a isso o potencial comprometimento da qualidade ambiental da orla e da balneabilidade, com repercussões sobre o uso público da praia, o valor turístico da área e a efetividade do dispêndio federal empregado.

Conclusão do achado de auditoria

212. Diante dos fatos apurados, conclui-se que o processo de licenciamento ambiental e a execução da obra de engorda da praia de Ponta Negra transcorreram em contexto de desarticulação institucional e de enfraquecimento dos mecanismos ordinários de controle, situação que comprometeu a regularidade técnica, ambiental e administrativa do empreendimento.

213. Avalia-se que a conjugação entre a judicialização do licenciamento, a edição de ato municipal invocado para flexibilizar exigências ambientais e a redução do acompanhamento fiscalizatório pelo órgão licenciador em fase crítica da obra produziu ambiente decisório incompatível com a condução segura de

intervenção costeira dessa magnitude, permitindo o prosseguimento da execução mesmo diante do descumprimento de condicionantes relevantes e da persistência de lacunas técnicas que deveriam ter sido previamente equacionadas no âmbito do licenciamento.

214. Nesse cenário, a obra avançou sem que estivessem plenamente asseguradas condições técnicas essenciais previstas no próprio processo autorizativo, a exemplo da conclusão integral do sistema de drenagem pluvial, da avaliação adequada dos impactos dessa drenagem sobre o aterro hidráulico e da regularização da jazida efetivamente utilizada para obtenção do material sedimentar. A situação mostrou-se ainda mais grave porque a utilização de área de empréstimo não contemplada nos estudos originais e não previamente regularizada no momento da alteração do projeto rompeu a aderência entre o objeto efetivamente executado e aquele que havia sido submetido à análise ambiental, comprometendo a confiabilidade do licenciamento e reduzindo a capacidade de controle sobre os riscos inerentes à intervenção.

215. O que se evidencia não é apenas uma irregularidade pontual no trâmite do licenciamento, mas uma falha mais ampla de governança e de gestão do empreendimento, na medida em que incertezas técnicas que deveriam ter sido resolvidas previamente foram transferidas para a fase de execução, convertendo-se em riscos concretos à qualidade da obra e à proteção do interesse público. Assim, ao prosseguir a intervenção sem a observância integral das condicionantes ambientais e sem a devida compatibilização entre execução, controle ambiental e planejamento técnico, a prefeitura do Natal expôs os recursos públicos aplicados a maior probabilidade de retrabalho, necessidade de correções posteriores, custos adicionais de manutenção e eventual redução da utilidade prática da solução implantada.

216. Desse modo, o achado de auditoria é classificado como indício de irregularidade grave que não prejudica a continuidade (IGC), tendo em vista que as graves ocorrências constatadas, que revelaram a fragilidade da governança e da gestão do empreendimento, a despeito de sua elevada complexidade e especificidade ambiental, possuem gravidade suficiente para ensejar a realização da audiência dos responsáveis, nos termos do art. 2º, inciso VI, da Resolução TCU 280/2016.

217. Como proposta de encaminhamento, sugere-se preliminarmente, com fundamento no art. 250, inciso V, do RI/TCU, sejam determinadas as **oitivas** da Sedec/MIDR e da Seinfra/PM do Natal, quanto às situações apresentadas no presente tópico.

218. Dentre os benefícios estimados para o achado de auditoria, menciona-se a melhoria na forma de atuação do ente beneficiário da transferência obrigatória da Defesa Civil para evitar a repetição das falhas identificadas, em especial quanto à necessidade: de se observar o regular licenciamento ambiental e os requisitos legais previstos para empreendimentos estruturantes de alta complexidade e materialidade; e de atender fielmente o quanto estabelecido nas condicionantes constantes das licenças previamente emitidas pela autoridade competente.

III.4 (IGC) Perda parcial dos serviços de aterro hidráulico realizados na praia de Ponta Negra (trecho de praia referente ao Morro do Careca), há apenas um ano da conclusão da obra, bem como indícios de inadequação do material sedimentar extraído de jazida não licenciada

Descrição do achado

219. Devido à ausência de um sistema de drenagem pluvial em Ponta Negra compatível com a solução de engorda projetada (exigência constante do EVTEA); à realização do aterro com base em estudos preliminares e projetos com pouca maturidade para mitigação da erosão costeira; ao início das obras com a exploração de jazida marinha não licenciada pelo órgão ambiental competente, e com pesquisa e exploração não autorizadas pela ANM; e ainda à fiscalização municipal deficiente dos serviços prestados; constatou-se, decorrido apenas um ano da conclusão da obra, perda parcial dos serviços de aterro hidráulico realizados no trecho de praia referente ao Morro do Careca e indícios de inadequação do material sedimentar extraído da jazida não licenciada.

220. Essas situações têm o potencial de proporcionar: o retorno à situação de risco de desastre anterior à obra de engorda; descaracterização da praia original; danos ambientais às praias adjacentes à Ponta Negra (carreamento de sedimentos); redução da vida útil e da funcionalidade do empreendimento; e dano ao erário, gerando prejuízo ao interesse público e frustração quanto aos benefícios do gasto público aos cidadãos.

Situação encontrada

221. Do exame da documentação referente ao monitoramento pós-obra de engorda, elaborado pela Fundação Norte-Rio-Grandense de Pesquisa e Cultura (Funpec), contratada pela Seinfra para a meta 8 (Planos/Programas Ambientais) do TC 17/2013, bem como dos levantamentos de campo realizados pela equipe de auditoria (inspeção física), observou-se que, antes de decorrido um ano da conclusão dos serviços, o aterro hidráulico executado no trecho da praia referente ao Morro do Careca (trecho sul) já apresentava relevante perda de volume - podendo chegar a um terço do total realizado - e de largura praial, indicando comprometimento da solução adotada para mitigação dos efeitos da erosão marinha no local e não atingimento da funcionalidade planejada.

222. A perda acentuada de sedimentos da engorda, em curto espaço de tempo, contraria as premissas constantes dos estudos preliminares e os projetos contratados, os quais previam um período de retorno (vida útil do aterro) estimado entre 7 e 10 anos (evidência 4, p.842).

223. As Figuras 3 e 4 evidenciam a gravidade do problema, sendo possível perceber o grande volume de sedimentos carreados do local desde a finalização da obra (fevereiro/2025) até dezembro de 2025 (data do último relatório de monitoramento da Funpec).

Figuras 3 e 4: Comparativo dos cenários da praia de Ponta Negra, região junto ao Morro do Careca, quando da finalização da engorda e dez meses após.



(Fonte: Funpec, dez/2025)

224. A situação, que foi amplamente divulgada na imprensa e nas redes sociais, vem sendo motivo de preocupação por parte da população que utiliza a praia para fins de recreio e lazer, bem como dos setores de comércio e turismo, ante o receio de retorno ao cenário de risco de desastres existente antes da intervenção de engorda.

225. Ocorre que tal preocupação já se encontra materializada, haja vista que, em períodos chuvosos e/ou durante marés de sizígia (lua cheia ou nova), o avanço do mar tem provocado, de forma reiterada, instabilidade no terreno realimentado, provocando a abertura de voçorocas (canais ou valas) e degradação na base da duna que cobre a falésia do Morro do Careca, intensificando o processo erosivo, como se observa no registro a seguir, ocorrido no mês de fevereiro de 2026.

Foto 3: Nova voçoroca aberta junto ao Morro do Careca, com derrubada da cerca protetiva e efeito erosivo na base da duna



Fonte: biomonitor_youtuber (12/2/2026)

Cenário de perda do aterro segundo os monitoramentos da Funpec

226. Segundo a Funpec, com a conclusão do aterro tornou-se imprescindível a implementação de um plano sistemático de monitoramento da Linha de Costa (LC) para **avaliar a efetividade da obra**, identificar possíveis pontos de instabilidade e acompanhar a redistribuição espacial dos sedimentos ao longo do tempo.

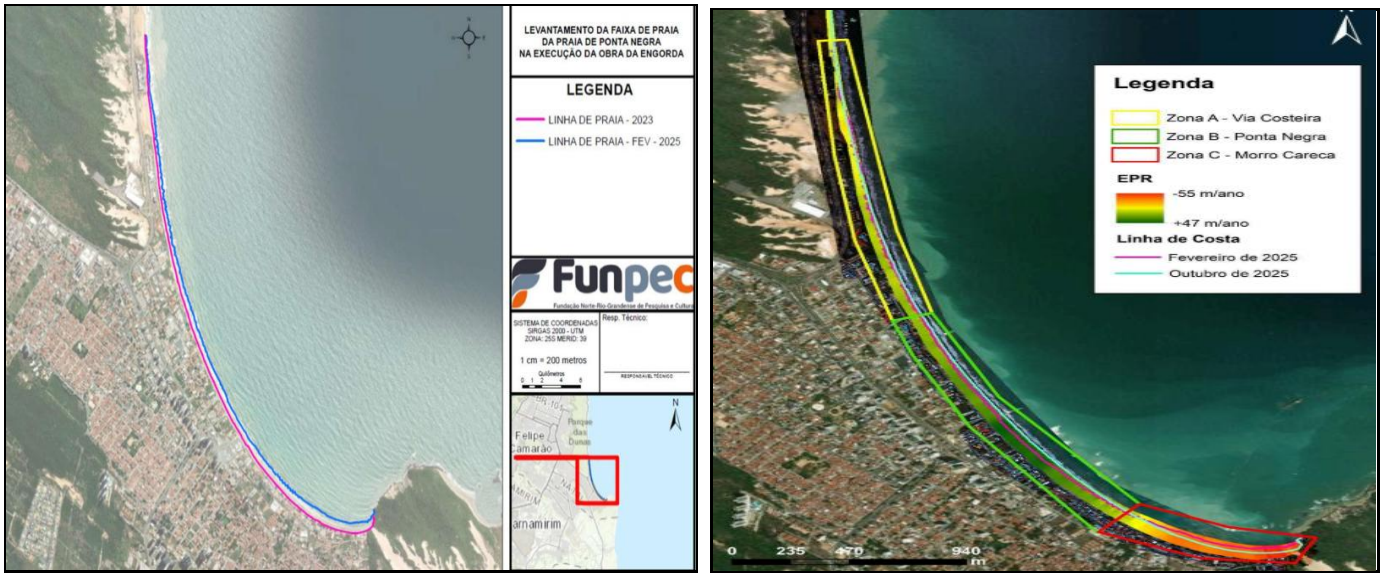
227. Tais ações buscam atender à condicionante 65 da Licença de Instalação e Operação 2024-213610/TEC/LIO-0033, emitida pelo Idema/RN em 13/8/2024, que estabelece o acompanhamento, via planos e programas ambientais, do **meio físico** do objeto. Outras áreas objeto de monitoramento são os meios de engenharia, biológico e socioeconômico.

228. A Funpec disponibilizou à equipe de auditoria os relatórios do "Programa de Monitoramento da Faixa e Dinâmica Praial e Acompanhamento da Evol3ução Espacial da Praia Realimentada" referentes aos meses de dezembro/2024, janeiro/2025, fevereiro/2025, outubro/2025, novembro/2025 e dezembro/2025 (evidências 29 a 31). Esses relatórios de monitoramento integram importante acervo técnico do empreendimento, mediante os quais é possível identificar o cenário evolutivo da realimentação praial. Destaca-se que os levantamentos e as avaliações constantes dos aludidos relatórios são de responsabilidade de equipe técnica multidisciplinar, composta majoritariamente por profissionais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) contratados pela fundação especificamente para o programa (evidência 27, p.1-129), Síntese dos Relatórios de Monitoramento dos Planos/Programas Ambientais).

229. Para os monitoramentos, a praia engordada foi dividida em três zonas (segmentos): Zona A - Via Costeira (norte); Zona B - Ponta Negra (central); Zona C - Morro do Careca (sul).

230. As Figuras 5, 6 e 7 apresentam o trecho realimentado junto ao Morro do Careca (Zona C), com evidenciação das linhas de costa anterior (cor magenta) e posterior à obra de engorda (cor azul), bem como as medidas das larguras da faixa de areia nesses momentos, com destaque para a maior extensão atingida de 73,51 metros no segmento.

Figuras 5 e 6: Visão geral das linhas de costa anterior e posterior à engorda de Ponta Negra; e segmentos adotados para monitoramento (zonas)



Fonte: Funpec

Figura 7: Detalhes da faixa de areia no segmento sul (zona C) com suas larguras após a obra engorda



Fonte: Funpec

231. O conceito de Linha de Costa (LC), com base em Crowell *et al*. (1991), é a linha que demarca o limite atingido durante a maré alta (preamar) de sizígia, caracterizada por uma mudança nítida de tonalidade nas areias da praia. Segundo a Funpec, esse é um dos indicadores mais usados pela sua facilidade de identificação em imagens aéreas (Leatherman, 2003). Registrou-se que a LC de 2023 foi obtida com base em imagens de satélite do software Google Earth, e a LC de 2025 adquirida por imagem de aerolevantamento por drone (ortomosaico). Vale registrar que as medidas referenciadas na figura precedente guardam conformidade com as medidas constantes nos desenhos dos perfis topográficos do projeto executivo ("primitivo", antes da intervenção) e projeto *as built* (pós-obra) (evidência 32, p.1-94)

232. O monitoramento de outubro de 2025 da Funpec aponta **acentuada erosão na zona C,** com **recuo da linha de costa atingindo valores críticos,** chegando a **58m em apenas seis meses**, indicando

"fragilidade extrema nessa área". O estudo destaca que tal recuo decorreria tanto de processos naturais (ondas e correntes), quanto da perda de sedimentos associada à drenagem pluvial urbana existente no local. Foi também verificada acreção (ganho de sedimentos) em maior grau na zona B (central), o que poderia estar indicando uma redistribuição longitudinal de sedimentos (deriva em direção ao norte) (evidência 30, p.13).

233. Vem sendo reportado que no período monitorado ocorreram dois eventos críticos de **rompimento do aterro hidráulico**. O primeiro em 6/2/2025, poucos dias após a entrega da obra, e o segundo em 18/6/2025, ambos caracterizados pela formação de voçorocas em decorrência de fluxos oriundos da drenagem urbana adjacente à praia, ocasionando o extravasamento dos dissipadores e direcionamento das águas para a zona C. Registra-se, ainda, a presença de erosão interna tipo *piping,* que concorre para a desestabilização do aterro hidráulico.

234. A presença de áreas alagadas próximas aos dissipadores construídos pela prefeitura, somada a possíveis descartes de água de piscinas, ligações clandestinas e vazamentos da rede pública), reforça a hipótese de sobrecarga hídrica do aterro. Detalhes acerca do sistema de drenagem existente em Ponta Negra, incluindo as obras de adequação realizadas pela prefeitura e os problemas identificados nas vistorias e monitoramentos da Funpec, no âmbito dos Planos/Programas Ambientais, bem como na inspeção realizada pela equipe de auditoria, encontram-se no Anexo F.

235. Os especialistas da Funpec assinalam que, na ausência de intervenções complementares por parte da municipalidade, tais como o reaterro dos locais mais erodidos, o controle de drenagem a montante, o redimensionamento dos dissipadores e a implantação de lagoas de captação/infiltração, a tendência será de continuidade da perda de sedimentos, com consequente agravamento da erosão no segmento sul da engorda, bem como redistribuição dos materiais para os demais trechos, até o eventual atingimento de novo equilíbrio sedimentar.

236. O monitoramento da linha de costa (LC) de novembro/2025 reporta a ocorrência de novo evento crítico de rompimento do aterro hidráulico junto ao Morro do Careca, com acúmulo de água na faixa de areia ocasionado por maré alta em fase de lua cheia, que fez com que a maré adentrasse pela mesma vala dos eventos anteriores, ocasionando mais remoção de sedimentos e rebaixamento topográfico (evidencia 30, p.41).

237. Neste contexto, aduz que a retenção da água do mar junto ao aterro também é atribuída ao fato de a escarpa praial possuir cota superior à do pós-praia, funcionando como barreira e impedindo o retorno da água ao mar (inclinação negativa do terreno em direção ao mar).

Fotos 4 e 5: Alagamentos da faixa de areia nas proximidades do Morro do Careca e demais segmentos, em prejuízo ao lazer e comercio local





Fotos 6 e 7.: Voçorocas formadas junto ao Morro do Careca e com fluxo das águas de drenagem e do mar acumuladas no aterro, derrubando a cerca de proteção ao morro e provocando erosão e perda dos serviços da engorda no local.



Fonte: Reportagem G1 RN Intertv Cabugi 8/10/2025 (Fotos: Philipe Salvador, https://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/noticia/2025/10/08/mar-avanca-sobre-a-engorda-da-praia-de-ponta-negra-e-derruba-cerca-no-morro-do-careca-em-natal.ghtml)

238. O monitoramento de novembro de 2025, cujos levantamentos de campo datam do mês anterior, indica a ocorrência de perdas de sedimentos em todas as zonas, embora tenham sido registrados ganhos em determinados locais. A análise volumétrica correlata aponta uma perda acumulada, desde a finalização da obra, de **390.437 m³**, montante que se aproxima de **um terço** do total realizado na realimentação praial de Ponta Negra (1,2 milhão de m³). A fundação ressalva, todavia, que tal estimativa necessitaria de confirmação por novos levantamentos topobatimétricos, previstos para 2026 (evidência 30, p.59).

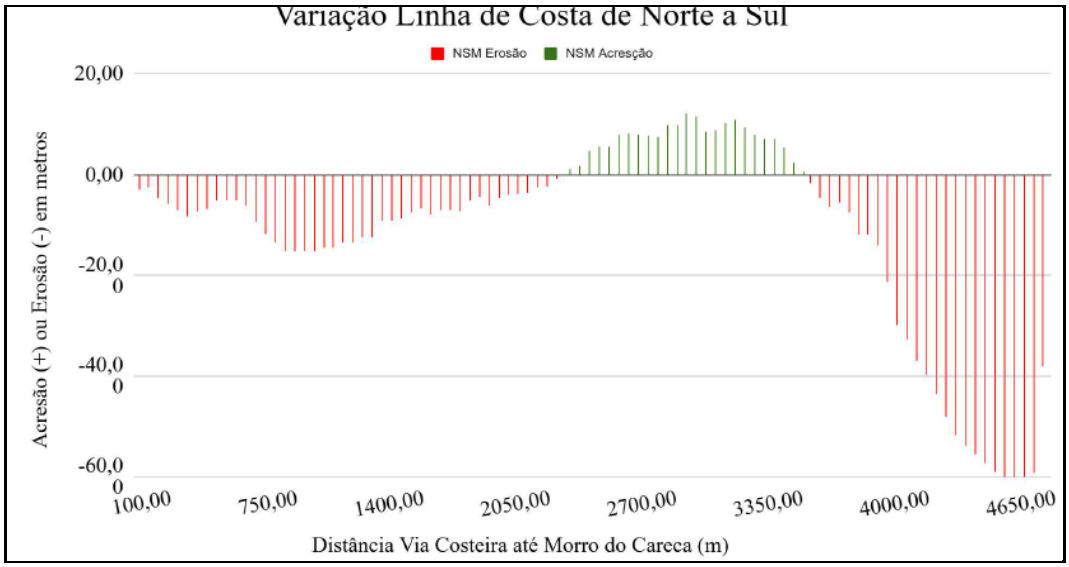
239. Prossegue destacando que, na zona A (Via Costeira), a retração da linha de costa (LC) nos primeiros 2.000 m da engorda seria decorrente da maior exposição do segmento à energia das ondas. No que se refere à zona C (trecho sul), caracterizada por elevada vulnerabilidade à erosão, a perda acentuada de sedimentos já estaria possibilitando que o mar, durante as marés de maior amplitude (sizígia), atingisse o sopé da duna do Morro do Careca, "comprometendo a principal função do aterro hidráulico de proteger esse ponto turístico contra a erosão costeira" (evidência 30, p.52).

240. Quanto à drenagem, em especial aos dissipadores construídos pela municipalidade na praia de Ponta Negra, o relatório reforça o entendimento de que, a despeito de tais estruturas apresentarem efeito positivo localmente, "é necessário complementar com medidas de contenção do escoamento superficial a montante, como pequenas lagoas de captação e infiltração para amortecer picos de vazão pluvial". (evidência 30, p. 51-52, e 31, p. 22)

241. O monitoramento da linha de costa (LC) referente a dezembro de 2025 também informa a ocorrência de perda de sedimentos na zona A, embora o entorno do Morro do Careca seja identificado como o "ponto mais crítico de erosão costeira da área estudada", apresentando taxa média de recuo da ordem de 5 m por mês, o que corresponde a aproximadamente 60 m por ano, **valor considerado elevado pelos especialistas para sistemas costeiros urbanos e indicativo de instabilidade morfodinâmica significativa** (evidência 31, p.31).

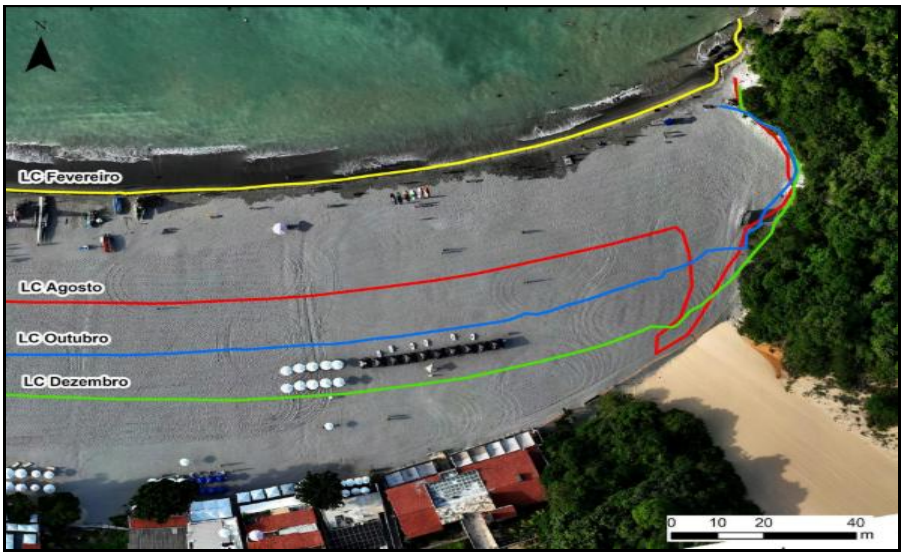
242. A Figura 8 apresenta a variação da linha de costa verificada em dezembro/2025, com recuo (cor vermelha) nos segmentos norte (quase 20 m) e sul (60 m) e pequena acresção no segmento central (cor verde). Já a Figura 9 evidencia a regressão contínua da linha de costa em direção ao continente a contar de fevereiro de 2025, na entrega da obra.

Figura 8: Processos de erosão (zonas A e C) e acresção (zona B).



Fonte: Funpec (dez/2025)

Figura. 9: Retrações da LC, no final da engorda (fevereiro/2025) e em dezembro/2025



Fonte: Funpec (dez/2025)

243. O monitoramento de dezembro/2025, em sua conclusão, aduz que, de forma geral, os resultados permitem inferir que o aterro hidráulico promoveu melhoria das condições da praia, mas **não solucionou o problema estrutural no Morro do Careca, onde a ação combinada da drenagem pluvial e da energia de ondas mantém a erosão.** Além disso, os resultados confirmam a ocorrência de transporte de sedimentos do setor sul para as porções central e norte da praia, reforçando a necessidade de monitoramento contínuo e de medidas adicionais de contenção (evidência 31, p.31-32).

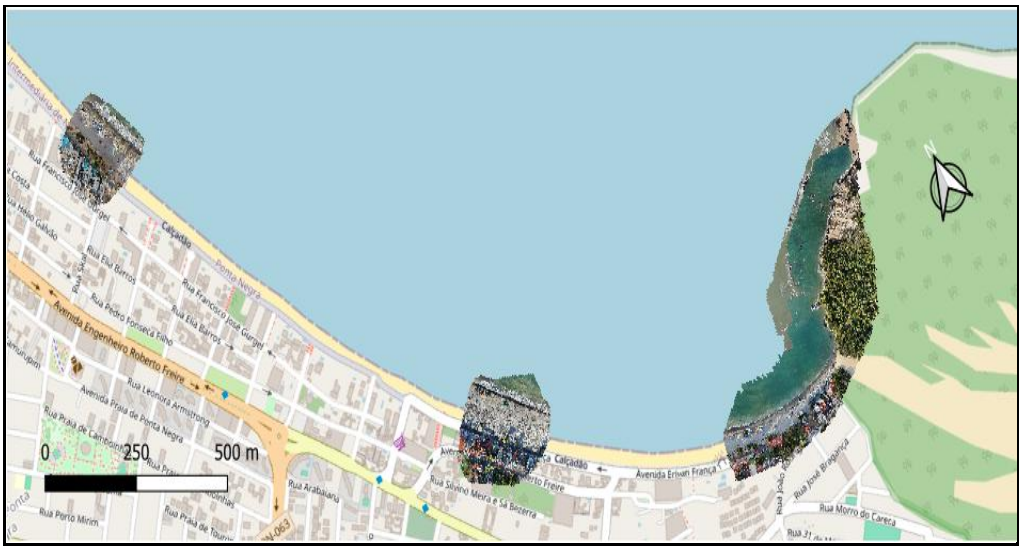
Cenário da perda de aterro segundo os levantamentos da equipe de auditoria

244. Objetivando verificar a situação de perda parcial dos serviços de engorda, a equipe de auditoria procedeu à inspeção física do objeto do Termo de Compromisso 17/2013, percorrendo os 4,6 km do aterro entre a praia de Ponta Negra e a Via Costeira acompanhada de técnicos da Seinfra responsáveis pela fiscalização da obra.

245. Em campo, para aferição das larguras da faixa de aterro ao longo da praia de Ponta Negra, tomando-se os mesmos segmentos (zonas A, B e C) constantes dos monitoramentos da Funpec (Figura 10),

a equipe serviu-se de equipamento drone para captação de imagens georreferenciadas (vídeos e fotos). O equipamento utilizado foi o drone DJI Mini 5 pró. No levantamento das medidas também foi considerado o critério da faixa de areia identificável, contando com o auxílio do software "Qgis", compatível com as ortofotos produzidas a partir das imagens obtidas pelo drone. Para o processamento das referidas ortofotos foi utilizado o software WebODM. Ambos os softwares mencionados são de uso livre e de código aberto.

Figura 10: Localização das três áreas de voo do drone na praia de Ponta Negra.



Fonte: Equipe de auditoria

246. Os sobrevoos com drone foram realizados nos dias 5 e 6/11/2025, em período de lua cheia e de maré alta (preamar).

247. A Figura 11 evidencia o **forte recuo da linha de costa** e a **significativa perda de volume de aterro na região do Morro do Careca** em novembro de 2025 (estimado em 70m nos estudos da Funpec), com uma faixa de areia remanescente, no sopé da duna, de apenas 18,98m. Tal valor guarda conformidade com uma faixa de aproximadamente 25m constante do perfil apresentado no monitoramento de dezembro/2025 (evidência 31, p.23), representando um recuo estimado de 70m. A LC identificada pela auditoria (na cor azul) também se assemelha à linha de costa do mesmo período, conforme Figura 9 (linha verde) (Obs.: a fundação não alocou, em imagem, a LC de novembro/2025).

Figura 11: Largura reduzida da faixa de areia junto ao Morro do Careca, na maré alta (ortofoto de 5/11/2025)



Fonte: Equipe de auditoria

248. Os registros de drone (ortofotos) que seguem, alusivos às zonas A (largura de 55,09m) e B (largura de 68,22m), também se encontram alinhados às medidas da faixa de areia constantes dos perfis apresentados no relatório de monitoramento de dezembro/2025 (evidência 31, p.26 e 24), os quais apresentam faixas de areia respectivamente de 60m (Perfil EF, Coral Plaza Hotel) e 70m (Perfil CD, Bella Natal Praia Hotel). Outrossim, os segmentos refletem as situações de erosão e de acresção expostas no gráfico da Figura 8.

Figura 12: Largura da faixa de areia no segmento norte (zona A), na maré alta

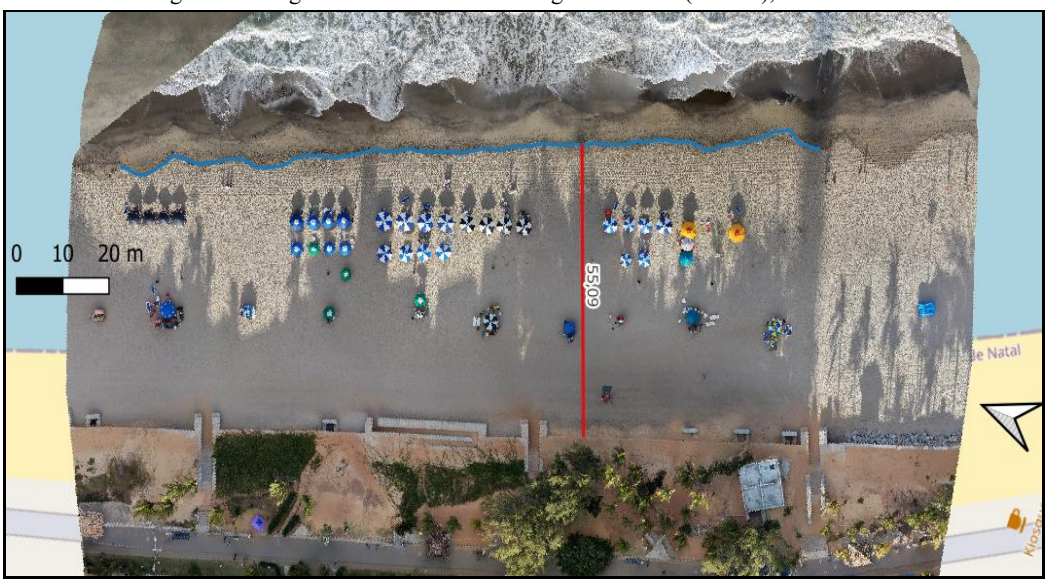
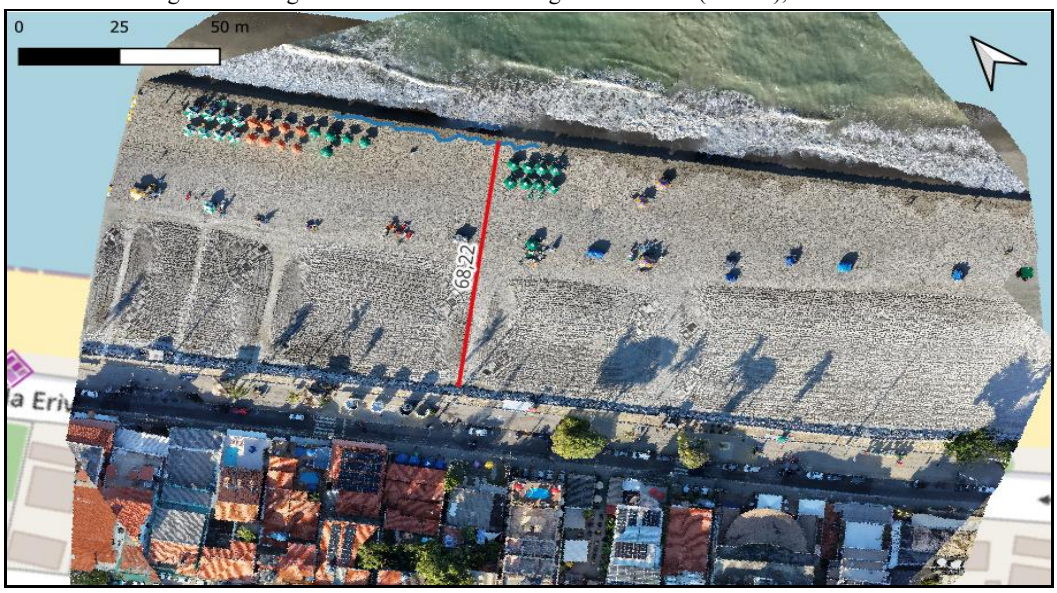


Figura 13: Largura da faixa de areia no segmento central (zona B), na maré alta



Fontes: Equipe de auditoria

Ações adotadas pela Seinfra em face da perda acelerada dos serviços de engorda (Morro do Careca)

249. Mediante o Ofício de Requisição 08-2024 TCU/AudUrbana, de 9/2/2026, a Seinfra foi instada pela equipe de auditoria a prestar esclarecimentos quanto às causas identificadas para o problema da perda do aterro na zona C (sul) e informar acerca das eventuais medidas administrativas adotadas pela prefeitura junto às empresas contratadas para o empreendimento (projetista, consórcio construtor, supervisora, etc.).

250. Em resposta (Ofício 89/2026 SEINFRA, de 27/2/2026, evidência 1, p.29-30), a municipalidade reconhece perdas ao longo do aterro, com “maior evidência” nas proximidades do Morro do Careca e registra

que a formação de voçoroca no período chuvoso pode ter contribuído pontualmente para o agravamento do quadro na zona C, ressalvando, contudo, que a perda de material se verificou em toda a extensão da praia, inclusive em trechos nos quais não houve registro de extravasamento de águas pluviais.

251. Assinala que, diante desse cenário, a gestão municipal entende ser imprescindível que as **empresas responsáveis pelos estudos preliminares, bem como a empresa encarregada da elaboração do projeto executivo e da execução da obra**, prestem esclarecimentos técnicos à Seinfra, a fim de **elucidar as causas da perda acelerada de material sedimentar e informar se tal comportamento, especialmente na magnitude observada, encontrava-se previsto ou era tecnicamente esperado.**

252. Informa que a Seinfra formalizou, em dezembro de 2025, solicitação de esclarecimentos à empresa DTA, responsável pela elaboração do projeto executivo e pela execução da obra, para que se manifestasse acerca dos fatos observados, e que, após receber resposta da referida empresa, oficiou novamente a empresa com novos questionamentos.

253. No que tange à empresa Tetra Tech, responsável pelos estudos preliminares (EVTEA e EIA/RIMA), informa que a empresa também foi instada a se pronunciar acerca da constatação, em especial quanto à ausência de aprofundamento técnico sobre a viabilidade de adoção de estruturas de confinamento do engordamento artificial da praia, tais como molhes, solução adotada em outras intervenções similares realizadas no território nacional.

254. A despeito dos esclarecimentos apresentados, **nenhum documento comprobatório acerca das medidas anunciadas pela Seinfra acompanhou o ofício de resposta**. Vale ressaltar que, por força do Contrato 21/2024, o consórcio construtor DTA-AJM é responsável pela estabilidade, qualidade, correção e segurança dos serviços, na forma da lei (Cláusula 7ª – Obrigações da Contratada, item 7.1, "l", evidência 33, p.3-4).

Indícios de inadequação do material sedimentar extraído de jazida não licenciada

255. O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), após o encerramento do Acordo de Cooperação Técnica (ACT) 48/2023 firmado com o Idema/RN, promoveu vistoria nos dias 15 e 16/6/2025 na praia de Ponta Negra com o objetivo de registrar as atividades de engorda realizadas pela prefeitura do Natal.

256. Em 2/7/2025, foi emitido o Relatório de Vistoria 2/2025-Sedaf/CGLic/Dilic (evidência 34, p.1-12), no qual se registram percepções quanto aos impactos positivos e negativos do empreendimento. Entre os impactos adversos apontados, o Ibama destaca que o tipo e a textura da areia utilizada na engorda (material dragado sem autorização da ANM) apresentam diferenças em relação ao material local original, o que acarretou alteração da cor original da praia e da granulometria da areia. Ademais, assinala haver "necessidade de continuidade de peneiramento da areia para remoção e destinação adequada de fragmentos grosseiros que prejudicam o uso da praia (rodolitos)".

257. No âmbito do monitoramento da qualidade de sedimentos da área diretamente afetada (condicionante 59 da Licença de Instalação e Operação - LIO), a Funpec elaborou a Nota Técnica 3/2024 – Meio Físico, em 14/1/2025 (anexa ao Relatório do Plano de Emergência e Contingência, de março/2025 (evidência 35, p.18-20), reportando a presença de sedimentos carbonáticos, tais como rodolitos (macroalgas calcárias), conchas de moluscos e fragmentos dessas carapaça, além de "chamar a atenção para o risco de ocorrência de acidentes e incidentes com usuários da praia, tanto dentro quanto fora da água". Informa-se que a constatação foi comunicada durante a execução da obra, havendo sido caracterizada como **não conformidade**, sem que tenha sido devidamente solucionada. A referida nota técnica ainda orientou e sugeriu a coleta desses materiais com equipamentos mecanizados apropriados.

258. Importa, também, trazer à baila os apontamentos constantes dos relatórios técnicos da fundação referente aos meses de maio e dezembro de 2025, vinculados ao Programa de Monitoramento Geodinâmico

e Erosão Costeira nas Áreas de Influência do Empreendimento, com foco na dinâmica sedimentar e nas alterações morfológicas da praia realimentada.

259. No relatório de maio/2025, subitem 4.2.1 (Levantamento Sedimentológico, evidência 35, p.36-37), é informado que antes da obra os teores de carbonato de cálcio ($CaCO_3$) eram bastante baixos, variando entre 7,38% e 0,53% das amostras. E a matéria orgânica também com baixos teores, entre 1,71% e 0,03%, sugerindo um ambiente com baixa contribuição de matéria biogênica ou detritos orgânicos.

260. Durante a execução da obra, registra-se a ocorrência de diminuição significativa nos teores de $CaCO_3$, os quais passaram a variar de 1,53% a apenas 0,01%, indicando uma possível diluição ou dispersão dos sedimentos carbonáticos. Por sua vez, os teores de matéria orgânica (M.O.) mantiveram-se nos padrões similares ao período anterior, sem alterações expressivas.

261. Contudo, após a conclusão da engorda, observou-se um aumento expressivo no teor médio de carbonato de cálcio CaCO3), com destaque para a pós-praia com 42,12%, seguida pela antepraia com 30,88% e o estirâncio com 16,75%. Tal significativa elevação indica **a introdução de sedimentos carbonáticos no ambiente praial, possivelmente provenientes de áreas externas ao sistema original (jazida submersa), como resultado direto da obra de engorda**. Os teores de matéria orgânica nessa fase, por sua vez, mantiveram-se baixos.

262. No relatório de dezembro/2025, item 5 (Análises Granulométricas), destacou-se que na zona A (Via Costeira) foram verificados os maiores índices de carbonatos ($CaCO_3$), com média geral de 34,46% e um valor máximo de 40,05% especificamente na antepraia. Na zona B (central), observou-se média de 29,57%, com destaque para os 38,32% de índice de carbonato na região da pós-praia. Já na zona C (Morro do careca), a concentração de $CaCO_3$ teve média de 19,05%, com maior valor percentual identificado na pós-praia, correspondente a 36,65% (evidência 35, p.62).

263. Do quanto assinalado, entende-se restar caracterizada irregularidade referente a **ausência de tratamento do problema de forma tempestiva**, tanto por parte do consórcio construtor quanto da fiscalização a cargo da prefeitura (a qual contou com apoio de empresa supervisora contratada - GSA), resultando na constatação de descumprimento de relevante condicionante estabelecida nas licenças ambientais do empreendimento.

264. O aparecimento e o acúmulo de material calcáreo na praia, em percentuais elevados, somente foram enfrentados pela municipalidade após a finalização da engorda. Nesse contexto, a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo (Semurb) firmou, em 25/2/2025, o Contrato 02/2025, destinado à execução de serviços de limpeza mecanizada e saneamento da faixa de areia da praia de Ponta Negra, cujo objeto compreendia "a remoção de rodolitos e outros materiais calcáreos acumulados na área de espraiamento e na faixa de areia, decorrentes do aterro hidráulico realizado no local" (evidência 36, p.17-32).

265. O termo de referência da contratação consignou que o acúmulo desses sedimentos "tem comprometido a segurança dos banhistas, o aspecto paisagístico, a acessibilidade da área e até gerado ocorrências de cortes em crianças e adultos ao pisar nesses fragmentos, evidenciando um comprometimento da segurança dos banhistas durante seu banho de mar". Ademais, registra que **a remoção desses fragmentos seria essencial para garantir a segurança dos usuários e a preservação das características originais da praia** (evidência 36, p.2).

266. A adversidade em comento, todavia, não se encontra solucionada até a presente data. A limpeza contratada apresenta caráter meramente superficial, restrita à faixa de areia da praia, não alcançando as camadas mais inferiores da engorda nem as demais áreas de influência direta da intervenção, que abrangem também a porção emersa da praia. Em razão da dinâmica do sistema praial, tais sedimentos são continuamente redistribuídos para os locais frequentados pela população (antepraia, estirâncio e pós-praia), ocasionando riscos e desconfortos aos usuários.

Fotos 8 e 9: Presença de material calcáreo (rodolitos) na praia de Ponta Negra, logo após a engorda (fevereiro/2025) e em março de 2026.

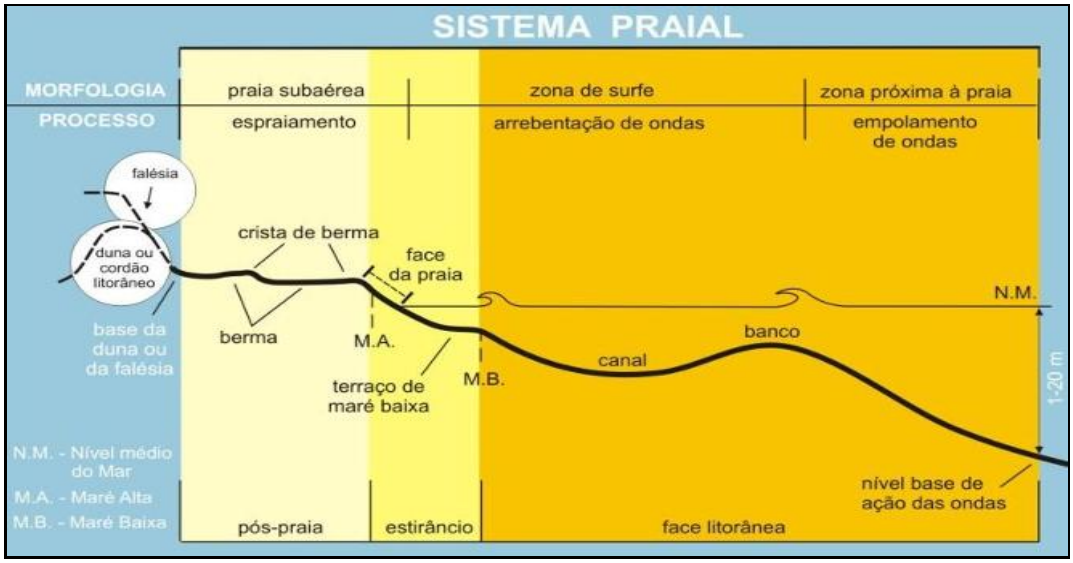




Fonte (1): G1 RN (10/2/2025) https://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/noticia/2025/02/10/rodolitos-encontrados-na-areia-da-engorda-da-praia-de-ponta-negra-oferecem-risco-a-banhistas-e-trabalhadores-diz-prefeitura-de-natal.ghtml (Foto: Fernanda Zauli/g1);
Fonte (2): https://www.instagram.com/exclusivopontanegrarn/ (março/2026).

267. Destarte, é possível concluir que o aterro hidráulico realizado alterou as características da praia de Ponta Negra, ao introduzir elementos calcáreos (carbonato de cálcio, incluindo rodolitos) em percentuais elevados na areia e no meio marinho em desconformidade com a composição original da faixa litorânea, o que acarreta riscos de acidentes e desconforto à população que frequenta o local para fins de lazer e recreio, além de impactos negativos sobre as atividades turísticas e comerciais na região.

Figura 14: Regiões que compõem um sistema praial (Souza et al., 2005).



Fonte: Fundespa (2010)

Situação encontrada - continuação

268. Das análises procedidas no presente achado, identificou-se, como uma das causas para a perda acelerada do objeto do TC 17/2023 a **ausência de um sistema de drenagem pluvial compatível com a solução de engorda projetada e realizada.**

269. Constatou-se que o sistema de drenagem pluvial existente antes da intervenção da engorda foi objeto de adequações com o intuito de corrigir problemas identificados e de se alinhá-lo à solução recomendada no EVTEA para o enfrentamento da erosão marinha. Todavia, as melhorias implementadas no

sistema não foram idealizadas para evitar o acúmulo das águas pluviais coletadas e despejadas na faixa de praia realimentada, e sim para essencialmente promover a redução do impacto do fluxo de escoamento no local via equipamentos denominados dissipadores de energia.

270. A drenagem urbana atualmente existente no bairro continua a direcionar as águas coletadas diretamente para a praia de Ponta Negra. Após a execução do aterro hidráulico, passaram a ocorrer regularmente, em períodos de chuvas mais intensas, alagamentos na faixa aterrada não previstos nos estudos preliminares e nos projetos aprovados. Tais alagamentos decorrem da saturação do terreno e de uma inclinação negativa do terreno em direção ao mar, o que favorece o surgimento de voçorocas e contribui para a instabilidade e perda de sedimentos por erosão, especialmente no segmento sul (Morro do Careca).

271. As obras de adequação do sistema realizadas pela prefeitura não se mostraram compatíveis e suficientes para engorda realizada. Intervenções de macrodrenagem no bairro não foram indicadas nos estudos preliminares (EVTEA e EIA/RIMA), o que possibilitaria a coleta e o direcionamento das águas pluviais para locais afastados da faixa de areia da praia, tais como reservatórios temporários construídos para essa finalidade, para posterior escoamento via emissários submarinos, ou para lagoas existentes na região. A municipalidade informou estar promovendo estudos para executar obras complementares corretivas para drenagem, conforme noticiado à equipe de auditoria no Ofício 89/2026 -SEINFRA, de 27/2/2026 (evidência 1, p.29-30). Porém, até a efetiva correção dos problemas identificados, a erosão marinha tenderá a agravar sobremaneira as perdas de objeto já incorridas.

272. Outra causa identificada refere-se à realização do aterro com base em estudos preliminares e projetos que apresentavam lacunas relevantes, indicando fragilidade quanto à maturidade técnica desses produtos para enfrentamento da erosão marinha verificada na praia de Ponta Negra.

273. Como exemplo dessa fragilidade, cita-se o problema da baixa resiliência a alagamentos da faixa alargada, que não foi adequadamente tratada nos produtos referenciados, subestimando seu potencial de comprometimento da estabilidade e da segurança da obra de engorda.

274. O risco de perda do aterro de forma acelerada, em período significativamente inferior aos sete anos de vida útil (período de retorno) da engorda, não foi contemplado nos estudos preliminares de EVTEA e EIA/RIMA (elaborados pela empresa Tetra Tech), tampouco na documentação técnica alusiva aos projetos básico (empresa R. Peotta) e executivo do empreendimento (consórcio DTA-AJM).

275. Outro exemplo a ser mencionado diz respeito à revisão do projeto básico licitado pelo consórcio construtor DTA-AJM, levada a cabo por ocasião da elaboração do projeto executivo da engorda. Tal revisão deixou de promover alterações nos perfis do aterro hidráulico previstos para o segmento do Morro do Careca - local de maior erosão e perda dos serviços realizados -, limitando-se a adotar ajustes apenas nos segmentos norte e central, cujas cotas foram elevadas com o objetivo de garantir uma faixa de areia mais larga. Assim, a despeito da expertise do consórcio construtor, em especial da empresa DTA, optou-se pela execução da intervenção de engorda **sem avaliação e proposição de medidas destinadas a mitigar os riscos de perda prematura do objeto no segmento referenciado**.

276. Cabe ainda acrescentar que a Matriz de Riscos adotada pela Seinfra por ocasião da contratação da obra é omissa quanto à possibilidade de perda dos serviços da realimentação praial em prazo inferior ao previsto nos estudos e projetos aprovados (evidência 37, p.1-3).

277. No que respeita aos indícios de inadequação do material sedimentar utilizado na engorda de Ponta Negra, mencionam-se, como causas do problema, a realização do aterro com base em estudos preliminares e projetos com lacunas relevantes, incluindo a insuficiência das prospecções e ausência de tempestividade dos levantamentos realizados; o início das obras com a exploração de jazida marinha não licenciada pelo órgão ambiental competente, e sem autorização de pesquisa e exploração pela ANM; e ainda a fiscalização municipal deficiente dos serviços prestados.

278. Quanto aos efeitos do achado de auditoria, menciona-se grave prejuízo ao interesse público, haja vista a tendência de retorno à situação de risco de desastres e de degradação ambiental verificada anteriormente à execução da obra de engorda. A redução prematura da vida útil esperada para a solução de alargamento da faixa de areia da praia compromete sua funcionalidade, notadamente a mitigação dos efeitos da erosão marinha, ensejando a necessidade de novos dispêndios públicos para a recomposição dos serviços perdidos. Ademais, a ineficiência na consecução de parcela relevante do objeto do TC 17/2013, consistente na proteção ao patrimônio ambiental das dunas/falésias junto ao Morro do Careca, cartão postal da cidade do Natal, frustra as expectativas dos cidadãos em relação à entrega de bens e serviços de qualidade.

279. A perda de sedimentos do aterro realizado também constitui indício de deslocamento de sedimentos para outras regiões costeiras da cidade do Natal, com potencial de ocasionar danos ambientais às praias adjacentes à Ponta Negra.

280. No que respeita aos indícios de inadequação do material sedimentar extraído de jazida não licenciada, tem-se como resultado a descaracterização da praia original, com a introdução de elevados teores de elementos de carbonato de cálcio, incluindo os denominados "rodolitos", o que acarreta risco de acidentes e desconforto aos frequentadores de Ponta Negra. Tal situação possui potencial para reduzir a atratividade da praia, afetando negativamente o turismo e o comércio local.

281. Cabe salientar, por derradeiro, que a municipalidade tem noticiado obras de revitalização da orla de Ponta Negra, as quais, se desacompanhadas de intervenções de macrodrenagem e de correção dos problemas da engorda realizada, também estarão sujeitas a riscos de degradação pelo avanço do mar nas novas estruturas.

Conclusão do achado de auditoria

282. A perda acelerada dos serviços de engorda da faixa de areia da praia de Ponta Negra, em Natal/RN (meta 6 do plano de trabalho da Transferência 17/2013), principalmente no segmento sul, nas proximidades do Morro do Careca, decorre de falhas nos estudos preliminares, nos projetos e na execução da engorda.

283. Restou identificado que as empresas contratadas para atuar junto ao empreendimento, bem como a própria prefeitura do Natal (Seinfra/RN), não procederam à adequada avaliação dos riscos associados à execução do empreendimento, especialmente os riscos advindos do descumprimento de exigências previamente estabelecidas, dentre as quais se inclui a compatibilidade do sistema de drenagem do bairro com a solução de engorda, consignada no EVTEA. Menciona-se, ainda, a deficiência dos estudos preliminares, dos projetos e da execução física do aterro que implicaram em utilização de jazida de sedimentos não licenciada pela autoridade ambiental, com pesquisa e exploração também não autorizadas pela Agência Nacional de Mineração (ANM).

284. O fracasso das ações de mitigação da erosão marinha junto ao Morro do Careca, atestada pela perda precoce dos serviços de engorda, implica em comprometimento da funcionalidade do objeto da transferência obrigatória e retorno à situação de risco de desastres e de degradação do patrimônio ambiental existente anteriormente ao empreendimento, com possível enquadramento nos arts. 69 e 70 da Lei 8.666/93.

285. Sem embargo, considerando que a transferência obrigatória TC 17/2013 permanece vigente e que se encontram em curso os monitoramentos referentes ao pós-obra (Planos/Programas Ambientais), entende-se que a Sedec/MIDR, na qualidade de concedente ou gestor federal dos recursos transferidos à municipalidade, deve proceder às ações a seu cargo para apurar os robustos indícios de dano ao erário decorrentes da perda acelerada, em poucos meses da finalização da obra, dos serviços de engorda executados. Tal atuação prestigia o interesse público envolvido e a necessidade de salvaguarda do vultoso investimento realizado (cerca de R$ 70 milhões para a meta em comento), envolvendo os escassos recursos da Ação 22BO da Defesa Civil nacional.

286. Ante todo o exposto, o presente achado foi classificado como IGC (indício de irregularidade grave que não prejudique a continuidade), nos termos do art. 2º, inciso VI, da Resolução TCU 280/2016, e não como IGP (art. 2º, inciso IV, indício de irregularidade com recomendação de paralisação) em função de que a obra de alargamento da praia de Ponta Negra se encontra concluída desde fevereiro de 2025, não cabendo a destinação de recursos adicionais à municipalidade para o contrato firmado para a meta 6 (engorda) da avença. Ademais, registra-se o compromisso da Sedec/MIDR de aguardar a finalização da presente auditoria para avaliar a pertinência de eventual revisão do plano de trabalho vigente (v. achado de auditoria 5). Consigna-se, por fim, que a perda do objeto relatada neste tópico do relatório de auditoria possui potencial de ensejar a citação ou audiência dos responsáveis e a expedição de medidas de controle destinadas à apuração de eventual dano ao erário, caso este venha a ser efetivamente configurado.

287. Como proposta de encaminhamento ao achado de auditoria, sugere-se preliminarmente, com fundamento no art. 250, inciso V, do RI/TCU, sejam determinadas as **oitivas** da Sedec/MIDR, da Seinfra/PM do Natal, do Consórcio DTA-AJM e da empresa GCA Engenharia e Arquitetura Ltda., em função das situações apresentadas no presente tópico.

288. Como potenciais benefícios, mencionam-se a apuração de eventuais responsabilidades dos gestores e das empresas que concorreram para as irregularidades relatadas, com possível aplicação de penalidades, e, se for o caso, o levantamento dos prejuízos e a quantificação de eventual dano ao erário, em especial no que tange à perda significativa de serviços executados em curto intervalo após a conclusão da intervenção de engorda, no segmento realimentado nas proximidades do Morro do Careca.

III.5 (IGC) Pactuação de aditivo contratual para acréscimo dos quantitativos de serviços de dragagem, transporte e aterro de material proveniente de jazida não licenciada pelo órgão ambiental, sem anuência do concedente, em afronta à legislação da transferência de recursos e às licenças emitidas, correspondendo a despesas não passíveis de serem financiadas com recursos federais

Descrição do achado

289. Devido à realização de serviços de dragagem, transporte e aterro praial em quantitativos superiores à planilha original contratada, sem prévia alteração do plano de trabalho e se utilizando de material proveniente de jazida não autorizada para a engorda da praia de Ponta Negra, em desrespeito à legislação que fundamentou o repasse federal e à importante condicionante ambiental estabelecida nas licenças emitidas (LP e LIO); constatou-se pactuação de aditivo contratual para legitimar a execução desses serviços superiores, que foram realizados em decorrência de atuação irregular do beneficiário da transferência auditada, não se tornando despesas passíveis de serem acolhidas pelo concedente (Sedec). Isso implicou em responsabilidade do município de arcar com recursos próprios as despesas relacionadas a tais compromissos estabelecidos junto ao construtor.

Situação encontrada

290. Após a realização da Concorrência Pública Internacional 34/2023, promovida pela Secretaria Municipal de Infraestrutura de Natal/RN (Seinfra) para a contratação das obras de dragagem e aterro hidráulico na praia de Ponta Negra (meta 1 do edital), bem como da complementação do calçadão da orla (meta 2), foi celebrado, em 30/4/2024, o Contrato 21/2024 entre o Município de Natal/RN e o Consórcio DTA-AJM, no valor global de R$ 73.776.366,77. Do exame da planilha contratual, verifica-se que a parcela que corresponde especificamente aos serviços de dragagem e aterro hidráulico alcança o montante de **R$ 67.486.957,75** , ou 91,5% do valor global do contrato assinado (evidência 6, p.447).

291. O prazo de execução do objeto foi de 150 dias corridos a contar da data do recebimento da Ordem de Serviço (OS), emitida em 24/5/2024. Em 8/10/2024, houve a pactuação do 1º Termo Aditivo (TA),

prorrogando a vigência contratual por 150 dias consecutivos, a partir de 27/11/2024 até 25/4/2025, com execução dos serviços até 24/3/2025.

292. Em 24/12/2024, o fiscal da obra designado pela prefeitura informou às instâncias superiores da Seinfra, por meio do Memorando Interno 73/2024-SEAO, sobre a necessidade de alterações voltadas à conclusão e plena funcionalidade do empreendimento, entre as quais a elevação da cota da praia, aumento do volume de aterro e alteração da DMT em função da alteração da jazida de empréstimo.

293. O fiscal da obra consignou que a alteração das cotas nos segmentos central e norte, bem como o consequente incremento do volume de aterro, decorreriam das condições meteoceanográficas registradas em Natal entre 17/9 e 20/9/2024, caracterizadas por maré alta associada à ressaca, circunstâncias que fundamentaram a edição do Decreto Municipal 13.192, de 20/9/2024, declarando situação de emergência nas áreas afetadas pela erosão costeira no município. Acrescentou que a manutenção da cota única originalmente prevista no projeto (2,75 m) não atenderia às condições impostas pelo evento extremo, sob pena de redução substancial da vida útil do aterro ou mesmo a possibilidade de seu desfazimento.

294. A partir de então, a empreiteira procedeu à revisão do projeto básico licitado e contratado, com a alteração e o escalonamento da cota de praia, mantendo-se 2,75m para o trecho sul e elevando-se para 3,05 m no trecho norte, com o objetivo de preservar a largura da faixa de areia projetada.

295. Na sequência, a Seinfra elaborou Planilha de Adequação, da qual resultaram acréscimos de quantitativos em serviços já previstos na planilha contratual original, no valor de R$ 11.575.917,07, bem como inclusão de serviços novos, no montante de R$ 2.459.061,10, perfazendo impacto financeiro total de **R$ 14.034.978,17**.

296. Em 27/12/2024, foi então celebrado o 2º TA ao Contrato 21/2024, elevando o valor contratual para R$ 87.811.344,94, o que corresponde a um acréscimo total de 19,02% ao montante inicial. Considerando-se apenas a meta 1, relativa à engorda, o acréscimo representa 20,8%.

297. A Sedec realizou visita técnica na praia de Ponta Negra em 25/2/2025, constatando a conclusão da obra da engorda com volume adicional de aterro em relação ao previsto inicialmente no projeto, passando de 1.004.0181m³ para 1.201.300,00m³, o que ensejaria a necessidade de revisão do Plano de Trabalho. Na oportunidade, a secretaria especializada também verificou o estágio da revisão dos estudos e projetos da drenagem pluvial e o cronograma estabelecido para as obras, havendo constatado a incompletude dos serviços, com 8 dissipadores em execução dos 16 planejados.

298. Por seu turno, a Nota Técnica 01/2025/DOP/SEDEC-MIDR, também de 25/2/2025, examinou a situação das jazidas de extração de areia destinadas à engorda, distinguindo a jazida originalmente prevista no projeto (autorizada pelo órgão ambiental, mas descartada em razão da presença significativa de material inadequado) da jazida efetivamente utilizada na obra, explorada em situação precária e sem a correspondente regularização.

299. Quanto à ausência de licença para retirar areia de um novo local, a Sedec destacou a seguinte justificativa advinda da prefeitura do Natal (Ofício 256/2024):

> Com relação ao licenciamento, **não houve tempo hábil para seu licenciamento pleno**, pois devido a condições de marés extremas **as obras foram iniciadas emergencialmente sobre a égide do Decreto Nº 13.192 de 20 de setembro de 2024**, em anexo. Entretanto anteriormente ao decreto já havia sido solicitado à ANM a dispensa de título minerário, que também está em anexo.

300. Ao apreciar a questão, os técnicos da Sedec consignaram não caber manifestação por parte da secretaria especializada, uma vez que para a utilização do material da nova jazida **o município utilizou-se de legislação municipal** para emissão de decreto caracterizando situação de emergência frente ao recente

aumento do processo de erosão costeira, conforme extrato publicado no diário oficial do município. Salientaram ainda que o Plano de Trabalho vigente conta com a meta 8 - Elaboração e Execução de Programas Ambientais, e com a meta 9 - Supervisão dos Programas Ambientais, ambas sendo executadas com profissionais multidisciplinares responsáveis por planos e programas gerados a partir das condicionantes ambientais da LIO, "que poderão ser utilizados, caso o órgão licenciador manifeste a necessidade de mitigar impactos causados na nova jazida."

301. Sem embargo, a própria nota técnica recomenda, em sua conclusão, **a liberação de recursos para a conclusão da meta 6** (obra da engorda) da transferência obrigatória, em montante superior a R$ 15 milhões, até então pendente de aprovação pela concedente. Tal posicionamento contrastou com a posição do Ministério Público do estado do RN, que mediante sua Procuradoria Especializada de Defesa Ambiental e Patrimônio (PGE/RN), pugnou pela suspensão imediata dos efeitos da Licença de Instalação e Operação 2024-213610/TEC/LIO-0033, a autuação do município por infração ambiental e o embargo das obras de dragagem da jazida marinha não licenciada, em protesto contra o desrespeito ao arcabouço legal de proteção ambiental que rege a atividade de dragagem e estabelecimento de jazidas de extração de material em ambiente protegido (marinho).

302. Observa-se que a Sedec optou por emitir nota técnica no sentido de liberar parcela financeira relevante da transferência (15 milhões) mesmo estando ciente da grave infração de caráter ambiental cometida pela municipalidade no que diz respeito à situação irregular da jazida explorada para a engorda, e da indevida adoção de um decreto municipal para afastar as condicionantes do licenciamento para tal atividade.

303. Cabe registrar que a prefeitura do Natal não firmou termo aditivo referente à mudança da jazida, a despeito de esse evento trazer relevantes implicações na execução do objeto pactuado, bem como na regularidade ambiental do empreendimento. A cláusula 6.1. do Contrato 21/2024 prevê a incorporação ao ajuste, mediante termos aditivos e/ou de ratificação, de quaisquer modificações necessárias, ocorridas durante a sua vigência, para a execução do objeto.

304. Segundo a supervisora GCA, a dragagem foi iniciada pelo consórcio construtor em 30/8/2024 e, já no dia seguinte, constatou-se a inadequação do material dragado para o aterro hidráulico, situação que ocasionou o entupimento de trecho da tubulação de recalque e a paralisação da obra. Ainda assim, não houve desmobilização imediata do empreendimento, permanecendo os equipamentos no canteiro e a draga ancorada nas proximidades da praia.

305. O período de paralisação da obra em razão do impasse relativo à jazida compreendeu, ao que indicam os documentos examinados, o intervalo de 1º a 20/9/2024. Da análise dos primeiros relatórios mensais elaborados pela GCA, referentes ao período de 16 a 31/8/2024 e ao mês de setembro de 2024, **não se identificaram registros de acompanhamento, pela supervisora, do processo de definição do novo local de extração de sedimentos, nem de eventuais alertas quanto às providências necessárias à sua regularização.**

306. Apenas em 27/3/2025, dois meses após a finalização da obra, a Seinfra/PM Natal envia solicitação de aditivo à Sedec, para cobrir os custos contratuais supervenientes da engorda (Ofício n. 204/2025 - SEINFRA-CHGAB/SEINFRA).

Análise da Sedec/MIDR quanto à revisão da meta 6 para cobertura do aditivo contratual

307. A Nota Técnica 5/2025 e o Parecer 1/2025, de 2/9/2025, ambos do DOP/SEDEC-MIDR, analisam o pedido da municipalidade de revisão do valor da engorda (evidência 38, p. 9-28). A primeira pugnou pelo indeferimento dos acréscimos pleiteados pela municipalidade dos itens de administração local, operacional, canteiro de obras e batimetria multifeixe categorias A e B, carentes da devida fundamentação.

O segundo documento, após analisar detalhadamente a nova DMT (Distância Média de Transporte) da jazida explorada e a composição de custos da dragagem com a draga efetivamente utilizada (com capacidade inferior à do equipamento licitado/contratado) entendeu como aceitável o acréscimo de **R$ 7.127.396,34** para a revisão do valor da meta 6 do Plano de Trabalho (50,78% do valor do aditivo pactuado pela prefeitura), passando a meta 6 para o montante de R$ 74.614.354,09.

308. No âmbito do Parecer 1/2025, a Sedec entendeu pertinente colher um parecer da Consultoria Jurídica do MIDR, em razão de que a prefeitura celebrou o termo aditivo de acréscimo de serviços e valores ao seu contrato da obra sem o conhecimento do concedente, ressaltando que ainda não teria havido pagamentos à empreiteira por tal aditivo.

309. O Parecer 281/2025/CONJUR-MIDR/CGU/AGU, de 16/9/2025, a despeito de consignar a ressalva apontada pela Sedec, e de considerar que a prefeitura, ao celebrar aditivo referente à revisão de plano de trabalho ainda não aprovada, teria assumido o risco inerente a uma eventual negativa do pleito pela União, opinou por não haver óbices à continuidade do feito (evidência 38, p.29-40).

310. O Parecer 5/2025/COAE/CGRES/DOP/SEDEC, de 17/11/2025, manifesta-se pela aprovação da revisão do Plano de Trabalho (versão 17 apresentada pela prefeitura do Natal), e ante o argumento de que a obra de engorda da praia está concluída, sugere a liberação da parcela correspondente ao valor aditado de R$ 7.127.396,34.

311. Pouco antes da aprovação da nova revisão do plano de trabalho (versão 17) e transferência dos recursos aprovados pelo concedente para o aditivo, a equipe de auditoria, em novembro de 2025, entendeu prudente realizar uma reunião remota com a equipe técnica da Sedec responsável pela condução da transferência obrigatória 17/2013, no sentido de comunicar acerca dos **indícios de irregularidades** constatados na execução da meta 6 da avença, em especial da infração ambiental referente à exploração de jazida não aprovada/licenciada para a obra do aterro hidráulico e da pactuação de aditivo contratual para a execução do objeto à revelia do concedente e do plano de trabalho vigente, o que teria o **potencial de tornar a despesa correlata não elegível para ser financiada com recursos federais do repasse.**

312. O titular do DOP/Sedec, demonstrando prudência que o caso requeria, emitiu despacho em 24/11/2025 no sentido de aguardar a finalização da auditoria e o posicionamento final do TCU quanto à aprovação da revisão do plano de trabalho e à legalidade do pagamento em questão. O despacho foi acolhido pelo titular da secretaria especializada em 4/12/2025 (evidência 38, p.56-57).

313. Ademais, considerando o conjunto probatório coligido e analisado na fiscalização, acredita-se que as graves constatações advindas do presente trabalho corroboram o entendimento de que o empreendimento não deve receber recursos federais adicionais para a meta 6 do plano de trabalho, como a percepção de acelerada perda do objeto pactuado e da funcionalidade da intervenção de engorda realizada junto à área do Morro do Careca (v. achado de auditoria 4).

314. Cabe destacar que a prefeitura do Natal, ao afastar, via decreto municipal em setembro de 2025, a necessidade de cumprimento das condicionantes ambientais da LIO quanto à nova jazida, assumiu o risco de comprometimento da legalidade da dragagem a ser realizada no novo local designado. Em essência, avalia-se que tal ação equivale à exploração ilegal de material proveniente de área costeira submetida a rigoroso controle para evitar riscos de desastres ao meio ambiente. Acrescenta-se que também não foi obtida manifestação tempestiva da Agência Nacional de Mineração (ANM) para pesquisa e exploração da nova jazida.

315. As constatações em referência, que advêm da deficiência dos estudos e projetos adotados, poderão resultar na constituição de dano ao erário por não atingimento da boa e regular aplicação dos recursos públicos transferidos. Neste sentido, a equipe de fiscalização manifesta-se no sentido de que nenhum valor complementar deva ser aprovado para meta 6, no contexto da revisão pleiteada pelo ente beneficiário, sob o **risco de aumento, em relação aos recursos federais, dos prejuízos verificados até o momento** com a perda significativa dos serviços de engorda realizados na praia de Ponta Negra.

316. Por derradeiro, cabe assinalar que a prefeitura do Natal já assumiu a responsabilidade do pagamento, com recursos próprios, de parte (pouco mais de R$ 4 milhões) dos R$ 14.034.978,17 referentes ao 2º Termo Aditivo ao Contrato 21/2024, conforme declaração enviada ao concedente em 1/9/2025 (evidência 39, p.1-2).

317. Em síntese, a causa identificada para o achado corresponde à realização de serviços de dragagem, transporte e aterro praial em quantitativos superiores à planilha original contratada, sem prévia anuência do concedente, e se utilizando de material proveniente de jazida não autorizada pela autoridade ambiental para a engorda da praia de Ponta Negra, em desrespeito à legislação que fundamentou o repasse federal e em afronta à importante condicionante ambiental estabelecida nas licenças emitidas (LP e LIO).

318. Como efeito dessa situação, tem-se a caracterização das despesas correlatas ao aditivo em questão como não passíveis de serem acolhidas pelo concedente (Sedec), implicando em responsabilidade do município de arcar unicamente com recursos próprios tais compromissos assumidos junto ao construtor.

Conclusão do achado de auditoria

319. O presente achado foi classificado como IGC (indício de irregularidade grave que não prejudique a continuidade), nos termos do art. 2º, inciso VI, da Resolução TCU 280/2016, considerando: a) o risco de prejuízos ao erário pelo pagamento de despesas contratuais decorrentes de atuação irregular do beneficiário da transferência obrigatória auditada, caracterizada por não atendimento à importante condicionante estabelecida pela autoridade ambiental de providenciar o devido licenciamento da jazida utilizada para prover os sedimentos para a engorda da praia; e b) a não observação da legislação correlata às transferências obrigatórias da Defesa Civil, ante a ausência de anuência prévia do concedente para alteração da meta 6 do plano de trabalho da avença, em especial das especificações dos serviços de dragagem, transporte e aterro praial. Registra-se que a ocorrência em tela tem o potencial de ensejar a citação ou audiência dos responsáveis.

320. Como proposta de encaminhamento ao achado de auditoria, sugere-se preliminarmente, com fundamento no art. 250, inciso V, do RI/TCU, sejam determinadas as **oitivas** da Sedec, da Seinfra/PM do Natal, do Consórcio DTA-AJM e da empresa GCA Engenharia e Arquitetura Ltda., para que apresentem manifestação quanto às situações relatadas no presente tópico.

321. Como benefícios, as medidas de controle propostas objetivam evitar eventuais prejuízos ao TC 17/2013 com o pagamento de despesas de um termo aditivo contratual da obra de engorda (meta 6 do plano de trabalho da avença), consideradas preliminarmente como não elegíveis para financiamento federal em função de vício de legalidade.

III.6 (IGC) Restrição à competitividade da Concorrência Internacional 34/2023 (Seinfra/PM Natal), por exigência de disponibilidade de equipamento de dragagem - Draga Hooper - com capacidade de armazenamento bastante superior ao admitido quando da execução do objeto

Descrição do achado

322. Devido à realização dos serviços de dragagem e transporte de material sedimentar para engorda da Praia de Ponta Negra com utilização de embarcação - Draga TSHD (*Trailing Suction Hopper Dredger*) - com capacidade de armazenamento bastante inferior ao estabelecido no edital, situação vedada pela própria

contratante (CPL da prefeitura) em face de questionamentos das licitantes, constatou-se restrição à competitividade na Concorrência Pública Internacional 34/2023 em função de estabelecimento de critério de habilitação (capacidade técnica, disponibilização de equipamento) que não se mostrou essencial durante a execução da obra para o cumprimento do objeto. Essa ocorrência, além de caracterizar desrespeito à legislação aplicável, em especial os arts.3º e 30, §5º, da Lei 8.666/1993, configurou obstáculo à formulação das propostas por parte das empresas interessadas na seleção, com potencial de afastar licitantes e de comprometer a economicidade na contratação.

Situação Encontrada

323. A equipe de auditoria identificou que o edital da Concorrência Internacional 34/2023 (Seinfra/RN) exigia, como requisito de comprovação da qualificação técnica e operacional, que: i) o profissional da licitante demonstrasse haver executado obras de dragagem com draga autotransportadora de arrasto (THSD) (Draga tipo Hopper) com características semelhantes às do objeto da licitação ou de maior porte e complexidade; ii) a própria licitante deveria comprovar a execução de obras de dragagem com equipamento de mesmo tipo, com cisterna mínima de 4.700 m³, potência mínima instalada de 7.500 kw e distância de transporte igual ou superior a duas milhas náuticas (evidência 20, p.155-156).

324. Adicionalmente, conforme dispôs o Projeto Básico da obra de engorda, anexo ao edital (item 3.2.6), o licitante deveria apresentar relação explícita dos equipamentos a serem utilizados na execução dos serviços, acompanhada de **declaração de disponibilidade**, incluindo expressamente a draga autotransportadora do tipo TSHD mencionada.

325. Após a publicação do edital, contudo, a exigência técnica relativa à draga do tipo Hopper, com as especificações acima mencionadas, passou a ser objeto de questionamentos e contestações formais por parte de empresas interessadas na participação no certame, conforme se expõe a seguir:

a) Empresa Rohde Nielsen

326. Por meio de pedido de esclarecimento, a empresa Rohde Nielsen questionou a necessidade de utilização de draga com capacidade mínima de cisterna de 4.700 m³. Argumentou que equipamentos modernos de dragagem, mesmo com cisternas de menor capacidade, poderiam alcançar níveis de produtividade superiores aos de dragas mais antigas e de maior porte. Nessa linha, sustentou que a exigência editalícia seria **desproporcional e potencialmente restritiva à competitividade**, indagando se a Administração admitiria a utilização de dragas modernas com capacidade inferior à indicada no edital, porém superior a 2.500 m³ ou 2.700 m³ e com idade inferior a cinco anos, as quais, segundo a empresa, permitiriam a execução do objeto dentro dos prazos previstos, inclusive com redução de custos operacionais (evidência 20, p. 332-333).

327. Em resposta ao referido questionamento, a Comissão Permanente de Licitação (CPL), baseando-se em parecer do Secretário Adjunto de Planejamento da Seinfra, Sr. Luiz Alexandre Dantas de Almeida, afirmou que "o edital é taxativo quando exige que a draga tenha cisterna com capacidade mínima de 4.700 m³, não sendo possível sua redução"**,** sustentando que tal requisito estaria fundamentado nos documentos técnicos do Projeto Básico (Relatório de Impacto na Linha de Costa e Metodologia para Engordamento). Argumentou ainda que a utilização de dragas de menor capacidade implicaria aumento do número de viagens, elevação do custo operacional e, consequentemente, incremento do preço unitário dos serviços, citando como fundamento o Acórdão 28/2013-TCU-Plenário.

328. Diante da negativa da Administração quanto à possibilidade de utilização de dragas de menor capacidade, a empresa Rohde Nielsen optou por não apresentar proposta no certame.

b) Empresa Geosistemas Engenharia e Planejamento Ltda.

329. A empresa também solicitou esclarecimentos acerca das exigências técnicas relativas à draga, tendo recebido da CPL confirmação de que a capacidade mínima de cisterna constituía requisito obrigatório, sendo rejeitados atestados que indicassem capacidades inferiores. Diante dessa manifestação, a empresa igualmente não apresentou proposta no certame**.**

Inclusão de item não essencial como critério de habilitação

330. A despeito de a prefeitura ter respondido a essas empresas que a exigência de 4.700 m³ era taxativa e impossível de ser reduzida por fins de isonomia e eficiência, o consórcio vencedor (DTA-AJM) acabou por executar a obra com a **draga TSHD Elbe**, que possui capacidade de **apenas 2.841 m³**, conforme constatado pela empresa GCA Engenharia e Arquitetura Ltda., contratada para prestação de serviços técnicos de engenharia consultiva voltados à supervisão e ao apoio à gestão e à fiscalização das obras de engorda (evidência 21, p.63). Assim, o serviço foi executado fora da especificação requerida no edital com uma draga que tinha a mesma capacidade daquela preterida na proposta da empresa que abandonou o certame.

331. A circunstância de o empreendimento ter sido executado com equipamento cuja capacidade de armazenamento corresponde a aproximadamente **60% da capacidade mínima exigida no edital** (2.841 m³ frente aos 4.700 m³ exigidos) evidencia que o requisito técnico estabelecido no instrumento convocatório superou, em termos significativos, as necessidades efetivas do objeto licitado. Tal constatação indica que a capacidade mínima fixada não se mostrava indispensável para garantir a execução do serviço, revelando desproporcionalidade entre a exigência editalícia e as condições reais de execução da obra.

332. A esse respeito, o Relatório 3 da GCA (outubro de 2024), ao identificar a utilização de equipamento com capacidade inferior à especificada no edital, advertiu que a adoção de draga de menor porte implicaria aumento do número de ciclos de transporte de sedimentos, com potencial impacto negativo no cronograma de execução da obra.

333. Tal alerta foi reiterado nos relatórios subsequentes da supervisora, destacando-se a necessidade de maior número de ciclos de dragagem em razão da menor capacidade da cisterna (Relatório 5, dezembro de 2024), bem como a constatação de que o equipamento em operação **não atendia às especificações originalmente previstas no projeto básico e no edital da licitação** (Relatório 7, fevereiro de 2025).

334. Desse modo, apesar dos sucessivos alertas apresentados pela empresa supervisora quanto à utilização de draga com capacidade inferior à exigida no edital, a Secretaria Municipal de Infraestrutura (Seinfra) aprovou o Projeto Executivo que previa a utilização da draga Elbe, de menor capacidade, admitindo na prática condição técnica distinta daquela estabelecida como requisito de habilitação no certame.

335. No âmbito da Concorrência 34/2023, registra-se que também houve questionamentos e recursos apresentados por consórcios e empresas participantes acerca da obrigatoriedade da draga exigida no edital. Ainda que as empresas que prosseguiram no certame tenham sido formalmente habilitadas, tal circunstância **não afasta a possibilidade de restrição à competitividade**, uma vez que potenciais interessados podem ter sido dissuadidos de participar da licitação em razão das exigências técnicas estabelecidas no instrumento convocatório.

336. Sob o aspecto jurídico, a Concorrência Internacional 34/2023 foi processada sob a égide da Lei 8.666/1993, nos termos da regra de transição prevista no art. 191 da Lei 14.133/2021, razão pela qual a aferição da regularidade do edital e dos atos dele decorrentes deve observar os parâmetros da legislação então vigente:

> Art. 191. Até o decurso do prazo de que trata o inciso II do caput do art. 193, a Administração poderá

> optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com esta Lei ou de acordo com as leis citadas no referido inciso, e a opção escolhida deverá ser indicada expressamente no edital ou no aviso ou instrumento de contratação direta, vedada a aplicação combinada desta Lei com as citadas no referido inciso.
>
> Parágrafo único. Na hipótese do caput deste artigo, se a Administração optar por licitar de acordo com as leis citadas no inciso II do caput do art. 193 desta Lei, o contrato respectivo será regido pelas regras nelas previstas durante toda a sua vigência.

337. Nessa linha, a Lei 8.666/1993 já estabelecia, em seu art. 3º, §1º, inciso I, a vedação à inclusão, nos atos convocatórios, de cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do certame:

> Lei 8.666/1993, art. 3º. (...)
>
> §1º. É vedado aos agentes públicos:
>
> I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei 8.248, de 23 de outubro de 1991(Redação dada pela Lei 12.349, de 2010); (sublinhou-se)

338. O dispositivo legal acima evidencia que somente se legitimam exigências editalícias **necessárias, proporcionais e diretamente vinculadas ao objeto licitado**, sendo vedada a imposição de requisitos impertinentes ou excessivos que restrinjam injustificadamente o universo de potenciais licitantes. Da mesma forma, a jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que as exigências de qualificação técnica devem guardar correlação com as parcelas efetivamente relevantes do objeto e com a garantia de sua adequada execução, não se admitindo a fixação de requisitos que, a pretexto de resguardar a Administração, resultem em limitação indevida da competitividade.

339. Também não se admite que a Administração, após haver fixado requisito objetivo no edital e tê-lo reafirmado durante o certame, venha a relativizá-lo na execução contratual, sob pena de violação à isonomia, à vinculação ao instrumento convocatório e à segurança jurídica.

340. Nesse sentido, o **Acórdão 1.745/2009-TCU-Plenário**, de relatoria do Ministro Marcos Bemquerer, assenta que não devem ser incluídas nos instrumentos convocatórios exigências não previstas em lei ou irrelevantes para a verificação da qualificação dos licitantes, sob pena de afronta ao princípio da competitividade:

> "Voto
>
> 5. Constatou-se, no Edital da Concorrência n. 04/2007, a exigência de que as empresas licitantes oferecessem certidões negativas de multas e débitos salariais e de infrações, expedidas pela Seção de Fiscalização do Trabalho da Delegacia Regional do Trabalho - DRT.
>
> 6. A teor do disposto no art. 37, inciso XXI, da CF/1988, são permitidas, nos certames licitatórios, apenas exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. Nessa orientação, a Lei Geral de Licitações e Contratos, no seu art. 27, estabelece que, para fins de habilitação, é permitido demandar dos interessados em participar da disputa, exclusivamente, documentação relativa à habilitação jurídica, qualificação econômico-financeira e técnica, regularidade fiscal e cumprimento ao inciso XXXIII do art. 7º da CF/1988. (sublinhou-se)
>
> 7. Essa lei enumera os documentos que poderão ser exigidos para comprovar tais qualificações (arts. 28 a 31), entre os quais não se incluem as certidões negativa de multas e débitos salariais e de infrações, expedidas pela Seção de Fiscalização do Trabalho da Delegacia Regional do Trabalho.

> 8. Daí depreende-se que não devem ser incluídas nos instrumentos convocatórios exigências não previstas em lei ou irrelevantes para a verificação da qualificação dos licitantes, sob pena de se infringir o princípio básico da competitividade norteador de certames dessa natureza". (sublinhou-se).

341. Na mesma linha, o **Acórdão 434/2010-TCU-2ª Câmara**, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz consignou que as exigências de qualificação técnica previstas no art. 30 da Lei 8.666/1993 possuem caráter taxativo, não sendo legítima a criação de formalidades ou condicionantes desnecessárias aptas a restringir a participação de interessados:

> "2. A esse respeito, ensina Marçal Justen Filho: "A Lei 8.666/1993 disciplinou de modo minucioso a matéria da qualificação técnica. Um dos caracteres mais marcantes da Lei 8.666/1993 foi a redução da margem de liberdade da Administração Pública nesse campo e a limitação do âmbito das exigências. Buscou evitar que exigências formais e desnecessárias acerca da qualificação técnica constituam-se em instrumento de indevida restrição à liberdade de participação em licitação. O objetivo é eliminar distorções ocorridas no sistema anterior, onde os requisitos de qualificação técnica acabavam por inviabilizar o acesso de muitas empresas à licitação (*in* Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 5ª ed., p. 305)"". (sublinhou-se).

342. Por sua vez, o **Acórdão 2.474/2019-TCU-Plenário**, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler enfatiza que as exigências de qualificação técnica devem restringir-se aos aspectos indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações contratuais e às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto, nos termos do art. 30, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993:

> "18. Ainda cabe ressaltar que a exigência imposta pelo edital ora em exame para qualificação técnica, em consonância com os entendimentos jurisprudenciais do TCU, foi potencialmente restritiva, uma vez que os serviços de desapropriação referem-se a somente 0,62% do valor do contrato, contrariando a disposição de que as exigências de qualificação técnica devem se restringir aos aspectos indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações da licitação e às parcelas de maior relevância e valor significativo, nos termos do art. 30 § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993, e do art. 14 da Lei 12.462/2011, que institui o RDC. (sublinhou-se)
>
> 19. Nos termos de remansosa jurisprudência do TCU, consubstanciada na Súmula 263, as exigências de qualificação técnica devem se ater às parcelas de maior relevância técnica e valor significativo do objeto licitado".

343. No caso sob exame, a exigência de comprovação de experiência anterior e de disponibilidade de draga TSHD com cisterna mínima de 4.700 m³ não se mostrou adequada como requisito indispensável à execução do objeto licitado. Isso porque, conforme verificado na execução contratual, os serviços de dragagem e transporte de sedimentos destinados à engorda da Praia de Ponta Negra foram realizados com equipamento de capacidade substancialmente inferior, sem que tal circunstância tenha impedido o prosseguimento das obras ou a aceitação dos serviços pela Administração. Tal situação evidencia que o parâmetro técnico fixado no edital extrapolou o estritamente necessário à garantia da execução contratual, assumindo caráter potencialmente restritivo à competitividade do certame.

344. No edital sob exame, verifica-se, portanto, a existência de dupla irregularidade**:**

i) a fixação de requisito de qualificação técnica excessivamente restritivo, apto a afastar potenciais interessados no certame; e

ii) a posterior flexibilização desse mesmo requisito na fase de execução contratual, com a admissão de equipamento de capacidade substancialmente inferior àquela considerada obrigatória no instrumento convocatório.

345. As irregularidades evidenciam fragilidade no planejamento técnico e na elaboração do projeto básico, além de comprometerem a seleção da proposta mais vantajosa, na medida em que as propostas foram formuladas com base em parâmetros técnicos distintos daqueles efetivamente aceitos pela administração municipal durante a execução do objeto.

346. As irregularidades identificadas tiveram como causas, em primeiro lugar, a deficiência no planejamento técnico da contratação e na formulação do projeto básico, uma vez que os parâmetros operacionais adotados para definir o requisito de qualificação técnico-operacional foram transpostos para o edital sem demonstração suficiente de que correspondiam, de forma estritamente necessária e proporcional, às reais exigências da execução do objeto. Em vez de se apoiar em justificativa técnica aderente às condições concretas da obra e apta a demonstrar que apenas embarcação com aquele porte e aquelas especificações seria efetivamente indispensável, a administração municipal contratante incorporou, como exigência de habilitação, premissas extraídas dos estudos e documentos antecedentes sem submetê-las a validação crítica adequada quanto à sua necessidade, razoabilidade e impacto concorrencial.

347. Em segundo lugar, as irregularidades foram causadas pela manutenção injustificada desse requisito restritivo ao longo da fase licitatória, mesmo após os questionamentos formulados por potenciais licitantes quanto à sua proporcionalidade, aderência ao mercado e compatibilidade com soluções tecnológicas aptas à execução dos serviços. Em vez de reavaliar tecnicamente a cláusula, à luz das impugnações e pedidos de esclarecimento apresentados, a administração reafirmou seu caráter supostamente indispensável, sem afastar de modo convincente a possibilidade de que dragas de menor porte pudessem executar satisfatoriamente o objeto. Houve, assim, não apenas falha originária na definição do parâmetro técnico, mas também deficiência superveniente na revisão crítica da exigência editalícia, o que contribuiu para consolidar, no instrumento convocatório, condição potencialmente excessiva e restritiva à competitividade.

348. Em terceiro lugar, o quadro foi agravado pela dissociação entre a rigidez adotada na fase licitatória e a conduta posteriormente observada na execução contratual. Com efeito, constatou-se que os serviços de dragagem e transporte de sedimentos destinados à engorda da Praia de Ponta Negra foram executados mediante utilização de equipamento com capacidade substancialmente inferior àquela exigida no edital. Tal circunstância revela que a exigência antes tratada como obrigatória e insuscetível de flexibilização não correspondia, em verdade, a condição técnica absolutamente indispensável à execução do objeto, ou, ao menos, não foi mantida com a mesma rigidez ao longo da contratação. A urgência operacional para o início das obras e o risco de desmobilização da embarcação utilizada contribuíram para essa flexibilização prática, mas não afastam a irregularidade anterior; ao contrário, evidenciam a inconsistência do planejamento e a falta de coerência entre as condições de acesso ao certame e aquelas efetivamente admitidas na execução.

349. Tal quadro revela, portanto, irregularidade de natureza dupla e causalmente encadeada. De um lado, houve a imposição de requisito de habilitação excessivamente rigoroso, decorrente de planejamento deficiente, de justificativa técnica insuficiente e de ausência de avaliação adequada sobre a proporcionalidade da exigência frente às necessidades reais da contratação. De outro, verificou-se a posterior aceitação, pela administração contratante, de condição técnica substancialmente diversa daquela previamente erigida à condição de critério obrigatório de qualificação, em razão de contingências surgidas na fase executiva, mas sem a correspondente preservação da coerência interna do certame, em violação ao art. 55, XIII, da Lei 8.666/1993.

350. Com isso, os parâmetros técnicos efetivamente admitidos para a execução do contrato mostraram-se distintos daqueles que conformaram as condições de acesso à disputa e influenciaram a formulação das propostas, em afronta aos princípios da competitividade, da isonomia, da vinculação ao instrumento convocatório e da segurança jurídica.

351. Os efeitos das irregularidades identificadas não se restringem ao plano formal. A exigência de equipamento com capacidade mínima superior àquela posteriormente admitida na execução teve potencial para afastar licitantes interessados e reduzir o universo de competidores, com possíveis reflexos negativos sobre a competitividade e a economicidade da contratação. Além disso, a formulação das propostas sob parâmetro técnico mais oneroso do que aquele que se revelou, na prática, suficiente ou tolerado para a execução do objeto comprometeu a coerência interna do certame e enfraqueceu a confiança de que a disputa

tenha se desenvolvido em bases estritamente aderentes às reais necessidades da contratação.

352. A posterior admissão de embarcação com capacidade inferior à exigida no edital, ainda que motivada por circunstâncias supervenientes da execução, evidencia a inconsistência entre as condições impostas na fase licitatória e aquelas efetivamente aceitas pela Administração, em afronta aos princípios da isonomia, da competitividade, da vinculação ao instrumento convocatório e da seleção da proposta mais vantajosa.

Conclusão do achado de auditoria

353. Diante do conjunto dos elementos examinados, conclui-se que a exigência editalícia de comprovação de experiência anterior e de disponibilização de draga autotransportadora de arrasto (TSHD/Hopper) com cisterna mínima de 4.700 m³, potência mínima instalada de 7.500 kW e distância de transporte igual ou superior a duas milhas náuticas, estabelecida como requisito de qualificação técnica na Concorrência Internacional 34/2023, revelou-se desproporcional em relação às necessidades efetivas do objeto e, por isso, potencialmente restritiva à competitividade do certame, com possível inobservância ao art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993.

354. Embora a Administração tenha sustentado, durante a fase licitatória, o caráter indispensável e insuscetível de flexibilização desse requisito, a execução contratual ocorreu, ao final, com a utilização de equipamento de capacidade substancialmente inferior àquela fixada no edital, o que evidencia a ausência de correlação necessária entre a exigência técnica imposta às licitantes e as condições reais posteriormente admitidas para a execução da obra. Nessa ótica, a ocorrência sob exame, embora teoricamente tenha apresentado potencialidade de impactar na seleção da proposta mais vantajosa, não prejudica a continuidade do empreendimento, considerando o estágio atual de execução do termo de compromisso, o que impõe o enquadramento do achado como indício de irregularidade grave que não prejudica a continuidade (IGC), nos termos do art. 2º, inciso VI, da Resolução TCU 280/2016.

355. Como encaminhamento deste achado propõe-se, com fundamento no art. 43 da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso V, do RI/TCU, a **oitiva** da Seinfra/PM do Natal, para que se manifeste quanto à ocorrência constante do presente tópico.

356. Dentre os benefícios esperados para o presente achado, menciona-se a melhoria da forma de atuação do ente beneficiário da transferência obrigatória, com o aperfeiçoamento dos procedimentos de planejamento, da modelagem técnica dos certames licitatórios e da definição dos requisitos de qualificação técnico-operacional, implicando em exigências às licitantes estritamente compatíveis com as reais necessidades do objeto, tecnicamente justificadas e proporcionais às condições efetivas de sua execução, reduzindo o risco de restrição indevida à competitividade, de incongruência entre o edital e a execução contratual e de comprometimento da seleção da proposta mais vantajosa.

III.7 (IGC) Transparência ativa deficiente ou inexistente pelo ente beneficiário (município), especialmente quanto à ausência de divulgação dos relatórios de monitoramento do objeto (inclusive pós-obra) previstos nos Planos/Programas Ambientais

Descrição do achado

357. Devido à não disponibilização, nos sítios oficiais da prefeitura d Natal/RN ou em outros portais públicos, de dados, informações e documentos alusivos à engorda da praia de Ponta Negra, em Natal/RN, em especial dos produtos de monitoramento definidos nos Programas Ambientais (metas específicas do plano de trabalho da avença), constatou-se transparência ativa a cargo do ente beneficiário da transferência obrigatória deficiente, impactando negativamente na divulgação à sociedade do diagnóstico da engorda de praia realizada, em especial no que tange à aferição do cumprimento das condicionantes ambientais estabelecidas; à identificação dos benefícios e eventuais problemas; e às medidas corretivas recomendadas/adotadas. Isso prejudicou o acompanhamento, o controle social e o debate técnico deste tipo

de intervenção, complexa, para recuperar ambientes costeiros degradados e/ou afetados por desastres.

Situação encontrada

358. A meta 8 do Plano de Trabalho do Termo de Compromisso 17/2013 diz respeito à produção de relatórios de monitoramento da engorda, tanto concomitantes quanto pós-obra (Planos/Programas Ambientais), especialmente para acompanhamento do cumprimento das condicionantes ambientais estabelecidas para o empreendimento. Para a execução dessa meta, a Seinfra firmou, por dispensa de licitação, o Convênio 001/2024 com a Fundação Norte-Rio-Grandense de Pesquisa e Cultura (Funpec) no montante de R$ 5.123.532,16. Ademais, para atendimento à meta 9, foi celebrado o contrato 30/2024, decorrente da dispensa de licitação 16/2024, com a Fundação de Apoio à Educação e ao Desenvolvimento Tecnológico do Rio Grande do Norte – Funcern para supervisão dos mencionados Planos/Programas Ambientais, no valor de R$ 1.100.000,00.

359. Os Planos e Programas Ambientais abrangem quatro áreas de interesse: engenharia, biológica, física e socioambiental. O detalhamento dos programas consta da publicação da Funpec intitulada "Síntese dos Relatórios de Monitoramento de Planos e Programas Ambientais", de julho de 2025 (evidência 27, p.1-129), na qual se apresentam, para cada programa, objetivos e metodologia, atividades executadas, resultados obtidos, considerações e recomendações. Esse detalhamento evidencia a existência de produtos técnicos dotados de conteúdo relevante, cuja ampla divulgação ao público se mostra compatível com o dever de transparência ativa.

360. Com o objetivo de verificar o grau de transparência ativa relacionado à execução do empreendimento e a efetiva disponibilização à sociedade dos produtos decorrentes dos programas ambientais, a equipe de auditoria realizou consultas aos sítios oficiais da prefeitura do Natal (https://www.natal.rn.gov.br/) e da Funpec (https://funpec.br/), inclusive em seções de notícias, transparência e áreas temáticas relacionadas à engorda de Ponta Negra, com vistas a identificar a publicação dos relatórios de monitoramento previstos no plano de trabalho da transferência.

361. As consultas realizadas não identificaram a disponibilização pública dos referidos relatórios de monitoramento. Em razão dessa constatação, foi encaminhado questionamento específico à administração municipal beneficiária da transferência acerca da lacuna constatada, nos termos do item "b" do Ofício de Requisição 08-224 TCU/AudUrbana, de 9/2/2026, a fim de esclarecer a ausência de publicidade dos produtos técnicos.

362. A Constituição Federal estabelece, no art. 37, caput, o princípio da publicidade como um dos pilares da administração pública, impondo aos entes estatais o dever de assegurar a transparência dos atos administrativos e das informações de interesse coletivo, especialmente quando relacionadas à aplicação de recursos públicos.

363. No plano infraconstitucional, a Lei 12.340/2010, especialmente em seu art. 1º-A, § 9º, e o Decreto 11.219/2022, art. 39, consignam a obrigatoriedade dos órgãos/entidades que recebem transferências legais da Defesa Civil de promoverem ampla divulgação das informações sobre as ações inerentes às obras custeadas com recursos federais.

364. Por meio do Ofício 116/2026-CHGAB/SEINFRA, de 9/3/2026, a secretária de infraestrutura da prefeitura informou que ainda aguardava a apresentação do relatório final consolidado dos programas ambientais, documento que reuniria a análise técnica da execução da obra, contendo avaliação dos resultados obtidos ao longo do período de monitoramento, identificação de eventuais impactos e registro dos aspectos positivos e/ou negativos observados. Informou, ainda, que após o recebimento do aludido relatório seria promovido o encerramento do contrato firmado com a Funpec, ocasião em que a Seinfra adotaria as

providências necessárias para assegurar a devida publicidade das informações. Por fim, sustentou que a ausência de divulgação prévia dos relatórios visava assegurar a publicização de informações completas e tecnicamente validadas (evidência 1, p.32-33).

365. A justificativa apresentada pela municipalidade não merece prosperar. Isso porque o dever de transparência ativa não se limita à divulgação de relatório final consolidado, alcançando também os produtos técnicos periódicos gerados ao longo da execução e do monitoramento pós-obra, os quais possuem utilidade autônoma para o acompanhamento *pari passu* do empreendimento, a aferição de seus resultados e o debate técnico e acadêmico acerca da solução adotada.

366. Cumpre destacar, nesse contexto, que os relatórios de monitoramento da Funpec se tornaram a **única fonte de informações relativas à verificação das condicionantes estabelecidas no licenciamento ambiental**, já que para a obra de engorda, como evidenciado no achado de auditoria III.3, o Idema restou prejudicado, por uma série de fatores, em executar a contento o controle que lhe fora delegado pelo Ibama, via cooperação técnica.

367. Instada pela equipe de auditoria (item "c" do Ofício de Requisição 05-224 TCU/AudUrbana, de 19/11/2025) e pela própria Sedec (Parecer 3/2025/COAE/CGRES/DOP/SEDEC, de 6/10/2025) a apresentar o cumprimento das condicionantes ambientais fixadas nas Licenças Prévia (LP) e de Instalação e Operação (LIO), a Seinfra informou em ambas as oportunidades que tal comprovação se daria no âmbito dos relatórios de monitoramento da Funpec, referentes aos Planos/Programas Ambientais (evidências 1, p.17, e 38, p.47).

368. A ausência de disponibilização desse material técnico à sociedade, portanto, compromete significativamente o conhecimento público acerca das intervenções realizadas, em especial quanto ao efetivo cumprimento das exigências ambientais estabelecidas previamente ao início da engorda.

369. Neste contexto, revela-se incompatível com o dever de transparência previsto na Constituição Federal, na Lei 12.340/2010 e no Decreto 11.219/2022 que a divulgação dos relatórios periódicos dos Programas Ambientais ocorra apenas após lapso superior a um ano do encerramento da realimentação praial.

370. Ademais, a disponibilização oportuna dos monitoramentos tem o condão de subsidiar a formulação e o aperfeiçoamento de intervenções de natureza semelhante em outras localidades do litoral brasileiro, ao permitir a identificação precoce de eventuais problemas, a prevenção de sua reincidência e a replicação de práticas bem-sucedidas, considerando que a erosão costeira configura fenômeno recorrente e de impactos crescentes sobre cidades litorâneas. Segundo entendimento exposto pelo professor de Engenharia Civil e Ambiental da UFR, Venerando Eustáquio Amaro, em entrevista ao jornal "Saiba Mais", teria havido falta de transparência para que os pesquisadores pudessem ter acesso e acompanhamento dos projetos e relatórios da engorda da praia de Ponta Negra (https://saibamais.jor.br/2025/10/ponta-negra-alagamentos-nao-sao-normais-afirmam-especialistas/). r

371. No que respeita à verificação do cumprimento dessa obrigação por parte da Sedec/MIDR, em atenção à previsão do art. 1º-A, inciso V, § 9º da Lei 12.340/2010, essa unidade técnica recentemente questionou ao concedente, no âmbito do TC 008.544/2025-5 (Fiscobras 2025, auditoria nas obras de reconstrução no RS), quanto a existência ou não de acompanhamento e controle das obrigações de publicização das ações financiadas pela Defesa Civil nacional, a cargo dos entes beneficiários das transferências legais. Em resposta, foi informado à equipe de auditoria que a secretaria especializada não possui condições de realizar, por limitações de recursos humanos, a mencionada atividade (Nota Informativa 38/2025, item 6, evidência 40, p.7-8).

372. Destarte, dentre as causas identificadas para o problema reportado nesse achado de auditoria apontam-se: falhas nos sistemas de controle e transparência do município ao não observar a legislação federal

aplicável; e ainda ausência de controle da Sedec/MIDR (concedente) quanto ao cumprimento das obrigações legais de publicidade a cargo dos entes federativos beneficiários das transferências legais da Defesa Civil.

373. A situação identificada impacta negativamente no acompanhamento, pela sociedade, das ações executadas durante e pós-obra de engorda voltada ao enfrentamento da erosão marinha na praia de Ponta Negra, prejudicando a verificação do cumprimento das condicionantes ambientais estabelecidas e dificultando a avaliação da adequada aplicação dos recursos públicos e dos benefícios efetivamente produzidos pela intervenção, além de inviabilizar o controle social e a aferição da funcionalidade do objeto.

374. A transparência ativa não é apenas uma obrigação legal, mas também uma ferramenta indispensável para promover a participação cidadã, fortalecer a governança pública e assegurar que os recursos transferidos aos entes federativos pela Defesa Civil sejam aplicados de forma responsável e em benefício da sociedade, contribuindo para a prevenção de irregularidades, como desvios de recursos e má gestão, ao expor a documentação correlata à análise pública e ao escrutínio dos órgãos de controle. Também é essencial para garantir a *accountability* e a confiança da sociedade nas instituições.

Conclusão do achado de auditoria

375. O presente achado foi classificado como IGC (indício de irregularidade grave que não prejudique a continuidade), nos termos do art. 2º, inciso VI, da Resolução TCU 280/2016, considerando a impossibilidade de acompanhamento dos resultados da ação governamental (metas 8 e 9 da avença), o controle do gasto público e o debate técnico acerca da solução de engorda de praia adotada para o enfrentamento da erosão marinha na capital potiguar. A omissão em tela tem o potencial de ensejar a expedição de medida de controle para afastamento da irregularidade.

376. Como proposta de encaminhamento ao achado de auditoria, sugere-se preliminarmente, com fundamento no art. 250, inciso V, do RI/TCU, sejam determinadas as **oitivas** da Sedec/MIDR e da Seinfra/PM do Natal, para que apresentem manifestação quanto à ocorrência constante do presente tópico.

377. Como benefícios, as medidas de controle propostas buscam promover a transparência ativa a cargo do ente beneficiário dos recursos, em especial quanto à divulgação dos monitoramentos dos Planos/Programas Ambientais (antes, durante e pós-obra) de forma a informar à sociedade sobre as ações executadas e seus efetivos resultados. A transparência ativa possibilita o debate técnico em face da atipicidade do objeto e contribuições para futuras intervenções de mesma natureza financiadas com recursos federais.

IV. Análise dos comentários dos gestores

378. A equipe de auditoria propõe seja dispensado o envio do relatório para manifestação preliminar dos gestores, haja vista que durante a fase de execução da auditoria realizaram-se pedidos de informações e esclarecimentos aos gestores municipais da Seinfra/PM de Natal, da Sedec/MIDR, do Idema/RN e do Ibama, seja por reuniões remotas e presenciais, seja por ofícios de requisição e por correspondências eletrônicas (e-mail), acerca das situações encontradas, obtendo-se as manifestações desses atores, as quais foram devidamente consideradas nos textos dos achados.

379. A remessa do relatório para manifestação dos gestores constitui etapa procedimental para permitir à equipe de auditoria aprimorar a qualidade e a eficácia das deliberações. Tal manifestação não se trata, todavia, de etapa processual ou exercício de direito de defesa (contraditório).

380. Adicionalmente, considerando que os achados de auditoria foram qualificados como irregularidades graves passíveis de continuidade (IGC), conforme o art. 2º, inc. VI, da Resolução-TCU 280/2016, entende-se que a realização de imediato das oitivas dos gestores, no prazo de 15 dias, melhor contribuirá para a sequência da auditoria e de seus objetivos, sem trazer prejuízos às conclusões e aos encaminhamentos do relatório.

381. Por fim, salienta-se que o presente registro acerca dos motivos para o não encaminhamento do relatório para manifestação dos gestores está em conformidade com o disposto no art. 14, §2º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020 e com o item 145.4 das Normas de Auditoria do TCU (Anexo à Portaria TCU 185/2020).

V. Conclusão

382. Realizou-se Auditoria de Conformidade no âmbito do Fiscobras 2026 junto à Prefeitura Municipal do Natal/RN e à Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec/MIDR), vinculada Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR), ao no período de 1/10/2025 à 20/3/2026, objetivando avaliar os atos administrativos alusivos à transferência obrigatória - **Termo de Compromisso 17/2013 Sedec/MIDR** (Siafi 674243) -, para as obras de reconstrução e engorda de faixa de areia na Praia de Ponta Negra, em Natal/RN, verificando a boa e regular aplicação dos recursos federais no objeto e o efetivo benefício das obras à sociedade.

383. O montante previsto para o empreendimento é de R$ 100.693.343,94 (R$ 97.580.438,75 de origem federal (OGU) e R$ 3.112.905,19 de contrapartida municipal), que corresponde ao valor atual constante do Plano de Trabalho (Versão 16) da transferência, composto pelo grupo das metas discriminadas na Figura 1 (parágrafo 23).

384. Na esfera orçamentária, menciona-se a utilização do Programa 2318 - Gestão de Riscos e de Desastres e a Ação Orçamentária 22BO - Ações de Proteção e Defesa Civil, consignadas no Programa de Trabalho 06.182.2318.22BO.0001. A política pública correlata é a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), instituída mediante a Lei 12.608, de 10/4/2012.

385. A Sedec/MIDR representa o órgão central do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sinpdec) e é a secretaria finalística responsável pelo repasse federal.

386. No âmbito da aludida transferência obrigatória ou legal foram executadas as seguintes obras/intervenções de engenharia: enrocamento complementar e muro de contenção (2022-2023); engorda da faixa de praia (2024-2025). Outras ações de destaque realizadas e/ou em execução: estudos preliminares de EVTEA (2015-2016), EIA/RIMA (2019-2022), fiscalização externa contratada (2024-2025), Planos/Programas Ambientais e respectiva Supervisão (2024-2026).

387. No que se refere às **questões de auditoria** da ação de controle, após desenvolvimento da fase de planejamento dos trabalhos e aprofundamento do conhecimento sobre o objeto, restaram definidas as seguintes diretrizes:

Questão 1) A transferência de recursos da Defesa Civil pela Ação 22BO para objetos de caráter estruturante, complexos e de alta materialidade, como verificado no Termo de Compromisso 17/2013 (reconstrução e engorda de faixa de areia na praia de Ponta Negra, em Natal/RN), se demonstrou adequada? E a Sedec/MIDR, na qualidade de concedente, demonstrou expertise para a análise técnica e acompanhamento das metas deste tipo de empreendimento?

Questão 2) As soluções e as intervenções de engenharia para execução do objeto se encontravam embasadas em estudos técnicos preliminares consistentes, em licenciamento ambiental regular e em projetos devidamente elaborados e aprovados pelas autoridades competentes, com grau de detalhamento que potencializasse o atingimento dos objetivos traçados?

Questão 3) No que respeita aos processos licitatórios e eventuais dispensas de licitação, foram observadas a regularidade e a conformidade dos atos administrativos, consubstanciadas pela devida fundamentação técnica, competitividade, economicidade e publicidade?

Questão 4) Os contratos pactuados guardam conformidade com a legislação vigente e sua execução se coaduna com os estudos técnicos preliminares, projetos, planilhas orçamentárias e

licenciamentos aprovados, e ainda, com o devido acompanhamento e fiscalização do objeto pelos contratantes?

Questão 5) A ação governamental atingiu o objetivo de mitigar os efeitos da erosão marítima na Praia de Ponta Negra, conforme estudos e projetos aprovados, e a população local foi efetivamente beneficiada? Ademais, há registros da participação dos munícipes na escolha das soluções e na execução das obras (controle social) e da transparência ativa da transferência, com disponibilização de dados e informações atuais do empreendimento?

388. Dos exames procedidos, restaram constatadas as seguintes ocorrências (**achados de auditoria**):

Achado 1) Inadequação do instrumento simplificado de repasse de recursos da Defesa Civil para a obra de engorda de faixa de areia, por se tratar de solução de caráter estruturante, não emergencial, complexa e de grande materialidade (tópico III.1 do relatório);

Achado 2) Insuficiência e fragilidade dos estudos preliminares de viabilidade técnica, econômica e ambiental do empreendimento (EVTEA), dos estudos referentes a impactos ambientais (EIA/RIMA) e do projeto básico (tópico III.2);

Achado 3) Prejuízos ao rito regular de licenciamento da obra de aterro em Ponta Negra e à atuação do órgão ambiental (Idema/RN) de exercer o controle e o acompanhamento das condicionantes do empreendimento (tópico III.3);

Achado 4) Perda parcial dos serviços de aterro hidráulico realizados na praia de Ponta Negra (trecho de praia referente ao Morro do Careca), há apenas um ano da conclusão da obra, bem como indícios de inadequação do material sedimentar extraído de jazida não licenciada (tópico III.4);

Achado 5) Pactuação de aditivo contratual para acréscimo dos quantitativos de serviços de dragagem, transporte e aterro de material proveniente de jazida não licenciada pelo órgão ambiental, sem anuência do concedente, em afronta à legislação da transferência de recursos e às licenças emitidas, correspondendo a despesas não passíveis de serem financiadas com recursos federais (tópico III.5);

Achado 6) Restrição à competitividade da Concorrência Internacional 34/2023 (Seinfra/PM Natal), por exigência de disponibilidade de equipamento de dragagem - Draga Hooper - com capacidade de armazenamento bastante superior ao admitido quando da execução do objeto (tópico III.6); e

Achado 7) Transparência ativa deficiente ou inexistente pelo ente beneficiário (município), especialmente quanto à ausência de divulgação dos relatórios de monitoramento do objeto (inclusive pós-obra) previstos nos Planos/Programas Ambientais do empreendimento (tópico III.7).

389. Assinala-se que as ocorrências em tela melhor se enquadram no disposto no artigo 150, §1º, inciso VI (indício de irregularidade grave que não inviabiliza a continuidade - IGC), da Lei 15.321, de 31/12/2025 (LDO 2026), e no art. 2º, inciso VI, da Resolução TCU 280/2016, já que, embora possam ensejar futuras citações ou audiências de responsáveis, não se enquadram nas classificações de IGP e IGR, considerando principalmente o estágio atual de execução do termo de compromisso. As ocorrências também poderão ser mitigadas/afastadas oportunamente por atuação da entidade beneficiária da transferência legal e/ou pela Sedec/MIDR. Reforça-se que a principal obra do TC 17/2013 já se encontra concluída, não cabendo, pelos exames efetuados pela equipe de auditoria, transferências de recursos adicionais ao objeto.

390. Da aplicação dos procedimentos de auditoria atinentes à **questão 1**, verificou-se que as metas estabelecidas no termo de compromisso relativas às obras de enrocamento e à construção de muro de contenção, por serem emergenciais, guardam conformidade com o modelo simplificado de transferência de recursos previsto na Lei 12.340/2010, regulamentado pelo Decreto 11.219/2022 e detalhado na Portaria MDR 3.033/2020. Diversamente, essa aderência não se evidencia em relação à meta 6 do plano de trabalho da avença, correspondente à intervenção de engorda da praia de Ponta Negra, que se caracteriza como solução planejada para o enfrentamento, com maior resiliência, de processo erosivo costeiro conhecido, progressivo e recorrente.

391. Nesta linha, para o caso concreto restou caracterizada inadequação do instrumento de repasse de recursos federais para a obra de prevenção de caráter estruturante, complexa, de grande vulto e materialidade, em razão da utilização do rito simplificado de financiamento desenhado para as ações de recuperação e prevenção de desastres da Defesa Civil desacompanhado de mecanismos de controle compatíveis à governança do empreendimento, a exemplo da faculdade prevista no art. 1º-A, §7º, da Lei 12.340/2010. Tal inadequação resultou em frágil acompanhamento da execução e fiscalização do objeto pelo concedente, configurando riscos de irregularidades, como não atingimento dos objetivos e das funcionalidades planejados, e maior vulnerabilidade quanto a danos ao erário. A situação também representa inobservância a orientações desta Corte de Contas, em especial às recomendações contidas no Acórdão 2.168/2023 (Mi. Rel. Vital do Rêgo) e no item 1.8.1 do Acórdão 544/2024 (Min. Rel. Benjamin Zymler), ambos do Plenário do TCU.

392. Da aplicação dos procedimentos de auditoria atinentes à **questão 2**, identificou-se insuficiência e fragilidade dos estudos preliminares de viabilidade técnica, econômica e ambiental do empreendimento (EVTEA), bem como dos estudos referentes a EIA/RIMA, financiados com recursos federais da transferência obrigatória. Tais estudos, que também embasaram o projeto básico aprovado e licitado para a engorda, consignaram levantamentos técnicos defasados e incompletos, causando prejuízos ao empreendimento.

393. Especialmente em relação ao EVTEA, constataram-se as seguintes falhas: investigação insuficiente da jazida e estimativa volumétrica sem base técnica confiável; heterogeneidade do material da jazida ignorada; fragilidade na avaliação da necessidade de estruturas fixas de estabilização (quebra-mares); ausência de previsão de obras de macrodrenagem para a estabilidade e segurança da solução de engorda. E quanto ao EIA/RIMA, as falhas observadas foram: omissão de diagnóstico de campo e dados primários; falta de integração do estudo com o projeto de drenagem; e repetição das falhas alusivas à caracterização da jazida a ser explorada (novas prospecções insuficientes) e ausência de previsão de obras de macrodrenagem.

394. Também foram constatados prejuízos ao rito regular de licenciamento da obra de aterro em Ponta Negra, considerando a emissão, em caráter precário, da Licença de Instalação e Operação (LIO) por força de prazo definido em decisão judicial, antes da conclusão das avaliações técnicas do cumprimento de exigências e condicionantes ambientais pré-estabelecidas.

395. Ademais, a obra de engorda foi iniciada pelo beneficiário da transferência federal sem licenciamento de nova jazida de sedimento por parte da autoridade ambiental, com base em edição de um decreto municipal que, na prática, desconsiderou indevidamente o cumprimento de condicionantes previstas nas licenças emitidas pelo Idema/RN (LP e LIO). A ação da prefeitura configurou risco de desastre ambiental e risco de comprometimento da qualidade dos serviços realizados.

396. Da aplicação dos procedimentos de auditoria atinentes à **questão 3**, observou-se restrição à competitividade na Concorrência Pública Internacional 34/2023 em função de estabelecimento de critério de habilitação (capacidade técnica, disponibilização de equipamento) que não se mostrou essencial durante a execução da obra para o cumprimento do objeto. Essa ocorrência além de caracterizar desrespeito à legislação aplicável, configurou obstáculo à formulação das propostas por parte das empresas interessadas na seleção, com potencial de afastar licitantes e de comprometer a economicidade na contratação.

397. Os serviços de dragagem e transporte de material sedimentar para engorda da praia de Ponta Negra foram realizados com utilização de embarcação - Draga TSHD (*Trailing Suction Hopper Dredger*) - com capacidade de armazenamento bastante inferior ao estabelecido no edital, situação vedada pela própria contratante (CPL da prefeitura) em face de questionamentos das licitantes.

398. O certame foi processado sob a égide da Lei 8.666/1993, atualmente substituída pela Lei 14.133/2021. Neste contexto, o art. 3º, § 1º, inciso I, do antigo Estatuto das Licitações e Contratos vedava a inclusão, nos atos convocatórios, de cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do certame, o que não restou observado pela municipalidade. A jurisprudência do TCU

é consolidada sobre o tema, como se abstrai dos Acórdão 1745/2009-TCU-Plenário (Min. Relator Marcos Bemquerer), Acórdão 434/2010-TCU-2ª Câmara (Min. Relator Aroldo Cedraz) e Acórdão 2.474/2019-TCU-Plenário (Min. Relator Benjamin Zymler).

399. Da aplicação dos procedimentos de auditoria atinentes à **questão 4**, verificou-se perda parcial dos serviços de aterro hidráulico realizados na praia de Ponta Negra (trecho de praia referente ao Morro do Careca), há apenas um ano da conclusão da obra, bem como indícios de inadequação do material sedimentar extraído de jazida não licenciada. Há relatório de monitoramento de novembro/2025 da Funpec **indicando que aproximadamente um terço do volume de aterro já teria sido deslocado da área de engorda, fragilizando a ação protetiva contra erosão marinha realizada**.

400. A constatação demonstra o potencial de ocorrer, em prazo bastante inferior à vida útil prevista para o empreendimento (7 anos), o retorno à situação de risco de desastre e de degradação do patrimônio ambiental (dunas e falésias) anterior à obra de engorda, comprometendo a funcionalidade do objeto e com potencial de configurar dano ao erário. Registra-se, por fim, que não foram identificadas medidas corretivas por parte do ente beneficiário da transferência para a ocorrência em questão.

401. Foram levantados, adicionalmente, na execução da obra de engorda, indícios de inadequação do material sedimentar extraído de jazida não licenciada pelo órgão ambiental. Há relatórios de monitoramento da Fundação Norte-Rio-Grandense de Pesquisa e Cultura (Funpec), contratada pela prefeitura do Natal para a meta 8 da avença (Planos/Programas Ambientais), dando conta da introdução de elementos calcáreos (carbonato de cálcio, incluindo rodolitos) junto aos sedimentos da engorda em percentuais elevados, na areia e no meio marinho, comprometendo a qualidade dos serviços executados. O problema persiste até a presente data, sujeitando ao risco de acidentes os frequentadores da praia de Ponta Negra, prejudicando, como consequência, o lazer e o recreio, o comércio e o turismo na localidade.

402. Constatou-se, também, que a municipalidade, através da Secretaria de Infraestrutura (Seinfra/RN), pactuou aditivo contratual para acréscimo dos quantitativos de serviços de dragagem, transporte e aterro de material proveniente de jazida não licenciada, sem anuência do concedente, em afronta à legislação que rege a transferência de recursos da Defesa Civil e às licenças emitidas. Também não foi obtida manifestação tempestiva da Agência Nacional de Mineração (ANM) para pesquisa e exploração da nova jazida. Tais despesas complementares, segundo as análises da equipe de auditoria, não seriam, portanto, passíveis de serem financiadas com recursos federais por vício de legalidade, inviabilizando a aprovação do pleito de revisão do plano de trabalho (versão 17), em curso na Sedec, para aumento do valor pertinente a meta 6 (obra de engorda) do Termo de Compromisso 17/2013.

403. E por derradeiro, da aplicação dos procedimentos de auditoria atinentes à **questão 5**, verificou-se a não disponibilização, nos sítios oficiais da prefeitura do Natal/RN ou em outros portais públicos na internet, de dados, informações e documentos alusivos à engorda da praia de Ponta Negra, em Natal/RN, em especial dos produtos de monitoramento definidos nos Programas Ambientais (metas 8 e 9 do plano de trabalho da avença).

404. A omissão compromete a transparência ativa a cargo do ente beneficiário da transferência obrigatória, impactando negativamente a divulgação à sociedade do diagnóstico da engorda de praia realizada, em especial no que tange: à aferição do cumprimento das condicionantes ambientais estabelecidas; à identificação dos benefícios e eventuais problemas; às medidas corretivas recomendadas e implementadas; impossibilitando o acompanhamento, o controle social e o debate técnico da solução adotada para a recuperação de ambientes costeiros degradados e/ou afetados por desastres.

405. A situação identificada atenta contra um dos pilares da administração pública que é o princípio da publicidade insculpido no art. 37, caput, da Constituição Federal. Outros dispositivos infringidos correspondem ao art. 1º-A, §9º da Lei 12.340/2010 e o art. 39 do Decreto 11.219/2022, os quais consignam

a obrigatoriedade dos órgãos/entidades que recebem transferências legais da Defesa Civil de promoverem ampla divulgação das informações sobre as ações inerentes às obras custeadas com recursos federais.

406. Destarte, para a totalidade dos achados de auditoria referenciados nesta conclusão, está sendo proposto, nos termos do art. 250, inciso V, do RI/TCU, as **oitivas** da **Sedec/MDR** (achados 1, 2, 3, 4, 5 e 7); da **Prefeitura do Natal/RN**, mediante a **Seinfra** (achados 2, 3, 4, 5, 6 e 7), e das seguintes pessoas jurídicas: **Consórcio DTA-AJM** (CNPJ 54.922.179/0001-63), composto pelas empresas DTA Engenharia Ltda. (CNPJ 02.385.674/0001-87) e Construtora AJM Ltda. (CNPJ 04.991.446/0001-86) (achados 4 e 5); empresa **GCA Engenharia e Arquitetura Ltda.** (CNPJ 43.759.265/0001-80) (achados 4 e 5); empresa **R. Peotta Soluções Integradas de Engenharia** (CNPJ 02.336.731/0001-20) (achado 2, referente à fragilidade do projeto básico); empresa **TetraTech Consultoria Ltda.** (CNPJ 56.088.990/0001-16) (achado 2, referente à insuficiência e fragilidade dos estudos preliminares de EVTEA e EIA/RIMA).

407. Entre os benefícios estimados da fiscalização é possível mencionar o fortalecimento dos mecanismos de governança das transferências da Defesa Civil para objetos estruturantes, com elevada complexidade técnica e materialidade. Nesta seara, busca-se a melhoria da atuação dos órgãos auditados quanto: i) à maturidade dos estudos preliminares de viabilidade e de impactos das intervenções previstas; ii) ao regular licenciamento ambiental; iii) à adequabilidade dos projetos contratados; e iv) à regularidade dos processos licitatórios; de forma a evitar irregularidades e perdas precoces do objeto e de sua funcionalidade, ainda que parciais, como observado no caso da engorda da praia de Ponta Negra, em Natal/RN. Finalmente, intenta-se assegurar a transparência ativa a cargo dos entes beneficiários das transferências legais.

408. Além da melhoria na forma de atuar dos atores públicos envolvidos, a presente fiscalização busca apurar os indícios de irregularidades detalhados nos achados de auditoria, e, se for o caso, levantar as responsabilidades, os prejuízos e o eventual dano erário, em especial no que diz respeito a grave constatação de perda parcial dos serviços de engorda junto ao Morro do Careca em curto período após a conclusão da obra.

409. Em que pese a apuração dos **graves indícios de irregularidades** levantados na presente fiscalização ainda estejam em fase de manifestação dos atores envolvidos, com posterior contraditório, sugere-se seja enviado, desde logo, para conhecimento, cópia deste relatório de auditoria aos seguintes órgãos/entidades: Controladoria Gral da União (CGU); Ministério Público Federal, via Procuradoria da República no Estado do Rio Grande do Norte (PGR/RN); Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Norte (PGE), via Procuradoria do Patrimônio e Defesa Ambiental; Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE/RN, ante a existência de contrapartida municipal no âmbito do termo de Compromisso 17/2013); Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente do Rio Grande do Norte (Idema/RN) e Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama).

410. Defende-se, por derradeiro, que seja dispensada a remessa do presente relatório de fiscalização para prévio comentário dos gestores, uma vez que estão sendo propostas oitivas em relação a todos os achados de auditoria, o que guarda conformidade com o que estabelece o art. 14, §2°, inciso I, da Resolução TCU 315/2020.

VI. Proposta de encaminhamento

411. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, e posteriormente ao **Gabinete do Exmo. Ministro Relator Antônio Anastasia**, propondo preliminarmente ao TCU que sejam autorizadas as medidas de controle que seguem.

I.1) Realizar a **oitiva** dos seguintes órgãos/entidades e empresas contratadas, nos termos do art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, se manifestem, no que couber, quanto às seguintes ocorrências:

I.1.1) **Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec)**, do Ministério da Integração e

Desenvolvimento Regional (MIDR):

a) inadequação do instrumento de repasse de recursos federais para a obra de prevenção de caráter estruturante, complexa, de grande vulto e materialidade, referente à realimentação praial (engorda) de Ponta Negra, em Natal/RN, em razão da utilização do rito simplificado de financiamento desenhado para as ações de recuperação e prevenção de desastres da Defesa Civil, com base na Lei 12.340/2010, Decreto 11.219/2022 e na Portaria MDR 3.033/2020, desacompanhado de mecanismos de controle compatíveis à governança do empreendimento, a exemplo da faculdade prevista no art. 1º-A, §7º, da Lei 12.340/2010, em possível inobservância às orientações desta Corte de Contas consignadas nos Acórdãos 2.168/2023 (subitem 9.2) e 544/2024 (subitem 1.8.1), ambos do Plenário/TCU **(achado de auditoria III.1)**;

b) insuficiência e fragilidade do estudo de viabilidade técnica, econômica e ambiental (EVTEA) e do estudo de impacto ambiental/relatório de impacto ambiental (EIA/RIMA) (metas 1 e 3 do Plano de Trabalho do Termo de Compromisso 17/2013), elaborados para a engorda de Ponta Negra, com possível inobservância aos arts. 6º, inciso IX, e 12 da Lei 8.666/1993 e à jurisprudência do TCU, como a consubstanciada nos Acórdãos 408/2021-TCU-Plenário e 1.786/2024-TCU-Plenário, em decorrência das seguintes constatações:

b.1) (EVTEA) investigação insuficiente da jazida de empréstimo de sedimentos selecionada para a engorda, notadamente quanto à profundidade e abrangência das sondagens executadas, à estimativa volumétrica apresentada e à assunção de homogeneidade sedimentológica, circunstâncias que contribuíram para o descarte da área logo após o início da execução física do aterro hidráulico na praia de Ponta Negra. Foram ainda constatadas fragilidades na avaliação da necessidade de estruturas fixas de estabilização (quebra-mares) e ausência de previsão de obras de macrodrenagem para estabilidade e segurança da solução de engorda **(achado de auditoria III.2)**; e

b.2) (EIA/RIMA) ausência ou insuficiência de dados primários e diagnósticos de campo referentes à ictiofauna, às espécies de interesse econômico para a pesca e à flora aquática/macrófitas, apesar de sua relevância para a adequada avaliação dos impactos ambientais da intervenção de engorda; deficiência de integração entre o entelado estudo e o projeto de drenagem pluvial de Ponta Negra, com omissão de impactos operacionais relevantes e de medidas mitigadoras compatíveis com a interação entre os componentes do empreendimento; impropriedades na caracterização da jazida de sedimentos a ser explorada (insuficiência das novas prospecções realizadas) **(achado de auditoria III.2)**;

c) prejuízos ao rito regular de licenciamento da obra de aterro em Ponta Negra e à atuação do órgão ambiental (Idema/RN) de exercer o controle e o acompanhamento do empreendimento, conforme seguintes ocorrências: i) por força de prazo estipulado em decisão judicial, o Idema emitiu a Licença de Instalação e Operação (LIO) antes das conclusões das avaliações dos estudos preliminares, dos projetos das obras e das condicionantes pré-estabelecidas; ii) a obra de engorda foi iniciada pelo beneficiário da transferência federal sem autorização da autoridade ambiental para exploração de nova jazida de empréstimo de sedimentos, ação essa que estaria embasada em suposta dispensa contida no art. 7º do Decreto Municipal 13.192/2024. A Sedec, mesmo ciente dessa irregularidade (v. Nota Técnica 01/2025/DOP/SEDEC-MIDR, de 25/2/2025), continuou os repasses da transferência obrigatória, a despeito de o art. 37 do Decreto 11.219/2022 e o art. 20 da Portaria MDR 3.033/2020 determinarem a sua suspensão na ocorrência de vícios nos documentos e desconformidades na execução das obras e serviços **(achados de auditoria III.3 e III.5)**;

d) ainda no âmbito dos prejuízos ao rito regular de licenciamento da obra, restou comprometida a avaliação prévia da compatibilidade do sistema de drenagem existente em Ponta Negra (objeto de obras de adequação a cargo da prefeitura) com a solução de engorda que viria a ser executada. Como consequência dessa ausência de controle, estão sendo observados recorrentes problemas de alagamentos na faixa de areia aterrada, em períodos chuvosos e/ou de marés altas de sizígia, devidos à insuficiência da drenagem urbana no local, potencializando a erosão marinha e contribuindo para a perda dos serviços realizados **(achado de auditoria III.3)**;

e) perda parcial dos serviços de aterro hidráulico realizados na praia de Ponta Negra (trecho de praia referente ao Morro do Careca), há apenas um ano da conclusão da obra, com possível enquadramento nos arts. 69 e 70 da Lei 8.666/1993. No relatório de monitoramento de novembro/2025 da Funpec foi indicado que aproximadamente um terço do volume de aterro (390.000 m³) já teria sido deslocado da área de engorda, fragilizando a ação protetiva contra erosão marinha realizada. A constatação tem potencial de promover, em prazo bastante inferior à vida útil prevista para o empreendimento (7 anos), o retorno à situação de risco de desastre e de degradação do patrimônio ambiental (dunas e falésias) existente antes da obra de engorda; comprometendo a funcionalidade do objeto, ainda que parcialmente, e indicando a ocorrência de dano ao erário. **(achado de auditoria III.4)**;

f) indícios de inadequação do material extraído de jazida não licenciada, por conta da introdução de elementos calcáreos (carbonato de cálcio, e formações denominadas 'rodolitos") em percentuais elevados junto aos sedimentos da engorda - na areia e no meio marinho-, comprometendo a qualidade dos serviços executados e sujeitando os frequentadores da praia de Ponta Negra a risco de acidentes, com possível enquadramento no arts. 69 e 70 da Lei 8.666/1993. Nos relatórios de monitoramento da Fundação Norte-Rio-Grandense de Pesquisa e Cultura (Funpec), contratada pela prefeitura do Natal para a meta 8 da avença (Planos/Programas Ambientais), foi informado acerca do problema durante a execução da obra. **(achado de auditoria III.4)**;

g) pactuação de termo aditivo (2º TA) ao Contrato 21/2024, firmado entre o munícipio de Natal/RN e o consórcio construtor DTA-AJM, objetivando o acréscimo de quantitativos de serviços de dragagem, transporte e aterro de material proveniente de jazida não licenciada pelo órgão ambiental, e de pesquisa e exploração não autorizadas pela Agência Nacional de Mineração (ANM), bem como sem anuência do concedente. Com efeito, tais despesas não seriam passíveis de serem financiadas com recursos federais. Em função de desrespeito à legislação que rege a transferência de recursos da Defesa Civil e às licenças ambientais emitidas **(achado de auditoria III.5)**; e

h) transparência ativa deficiente ou inexistente pelo ente beneficiário, especialmente quanto à ausência de divulgação à sociedade, nos canais oficiais da prefeitura do Natal, dos relatórios de monitoramento da engorda da praia de Ponta Negra (antes, durante e pós-obra) previstos nos Planos/Programas Ambientais do empreendimento (meta 8 da avença), contrariando as orientações constantes dos art. 1º-A, §9º, da Lei 12.340/2010 e art. 39 do Decreto 11.219/2022, e art. 37, caput, da Constituição Federal (princípio da publicidade) **(achado de auditoria III.7)**;

I.1.2) **Prefeitura Municipal do Natal/RN,** mediante a **Secretaria Municipal de Infraestrutura (Seinfra)**:

a) insuficiência e fragilidade dos estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental (EVTEA) e do estudo de impacto ambiental/relatório de impacto ambiental (EIA/RIMA) (metas 1 e 3 do Plano de Trabalho do Termo de Compromisso 17/2013), elaborados para a engorda de Ponta Negra por força dos Contratos 11/2015 e 33/2018, com possível inobservância aos arts. 6º, inciso IX, e 12 da Lei 8.666/1993 e à jurisprudência do TCU, como a consubstanciada nos Acórdãos 408/2021-TCU-Plenário e 1.786/2024-TCU-Plenário, em decorrência das seguintes constatações:

a.1) (EVTEA) investigação insuficiente da jazida de empréstimo de sedimentos secionada para a engorda, notadamente quanto à profundidade e abrangência das sondagens executadas, à estimativa volumétrica apresentada e à assunção de homogeneidade sedimentológica, circunstâncias que contribuíram para o descarte da área logo após o início da execução física do aterro hidráulico na praia de Ponta Negra. Foram ainda constatadas fragilidade na avaliação da necessidade de estruturas fixas de estabilização (quebra-mares) e ausência de previsão de obras de macrodrenagem para estabilidade e segurança da solução de engorda **(achado de auditoria III.2)**; e

a.2) (EIA/RIMA) ausência ou insuficiência de dados primários e diagnósticos de campo

referentes à ictiofauna, às espécies de interesse econômico para a pesca e à flora aquática/macrófitas, apesar de sua relevância para a adequada avaliação dos impactos ambientais da intervenção de engorda; deficiência de integração entre o entelado estudo e o projeto de drenagem pluvial de Ponta Negra, com omissão de impactos operacionais relevantes e de medidas mitigadoras compatíveis com a interação entre os componentes do empreendimento; bem como defasagem e imprecisão na caracterização da jazida de sedimentos a ser explorada (insuficiência das novas prospecções realizadas) **(achado de auditoria III.2)**;

b) prejuízos ao rito regular de licenciamento da obra de aterro em Ponta Negra e à atuação do órgão ambiental (Idema/RN) de exercer o controle e o acompanhamento do empreendimento, conforme seguintes ocorrências: i) por força de prazo estipulado em decisão judicial, o Idema emitiu a Licença de Instalação e Operação (LIO) antes das conclusões das avaliações dos estudos preliminares, dos projetos das obras e das condicionantes pré-estabelecidas; ii) a obra de engorda foi iniciada pelo beneficiário da transferência federal sem autorização da autoridade ambiental para exploração de nova jazida de empréstimo de sedimentos, ação essa que estaria embasada em suposta dispensa contida no art. 7º do Decreto Municipal 13.192/2024 **(achado de auditoria III.3)**;

c) ainda no âmbito dos prejuízos ao rito regular de licenciamento da obra, restou comprometida a avaliação prévia da compatibilidade do sistema de drenagem existente em Ponta Negra (objeto de obras de adequação a cargo da prefeitura) com a solução de engorda que viria a ser executada. Como consequência dessa ausência de controle, estão sendo observados recorrentes problemas de alagamentos na faixa de areia aterrada, em períodos chuvosos e/ou de marés altas de sizígia, devidos à insuficiência da drenagem urbana no local, potencializando a erosão marinha e contribuindo para a perda dos serviços realizados **(achado de auditoria III.3)**;

d) perda parcial dos serviços de aterro hidráulico realizados na praia de Ponta Negra (trecho de praia referente ao Morro do Careca), há apenas um ano da conclusão da obra, com possível enquadramento nos arts. 69 e 70 da Lei 8.666/1993. No relatório de monitoramento de novembro/2025 da Funpec foi indicado que aproximadamente um terço do volume de aterro (390.000 m³) já teria sido deslocado da área de engorda, fragilizando a ação protetiva contra erosão marinha realizada. A constatação tem potencial de promover, em prazo bastante inferior à vida útil prevista para o empreendimento (7 anos), o retorno à situação de risco de desastre e de degradação do patrimônio ambiental (dunas e falésias) existente antes da obra de engorda; comprometendo a funcionalidade do objeto, ainda que parcialmente, e indicando a ocorrência de dano ao erário **(achado de auditoria III.4)**;

e) a prefeitura do Natal não comprovou a adoção de medidas corretivas (notificações, aplicação de penalidades, dentre outras) junto aos projetistas e/ou consórcio construtor, principalmente em face da perda parcial dos serviços executados de engorda da praia de Ponta Negra em curto período de tempo. Salienta-se, em relação ao consórcio DTA-AJM, que por força do Contrato 21/2024 (Clausula 7ª – Obrigações da Contratada, item 7.1, "l"), o construtor é responsável pela estabilidade, qualidade, correção e segurança dos serviços, na forma da lei **(achado de auditoria III.4)**;

f) indícios de inadequação do material extraído de jazida não licenciada, por conta da introdução de elementos calcáreos (carbonato de cálcio, e formações denominadas "rodolitos") em percentuais elevados junto aos sedimentos da engorda - na areia e no meio marinho-, comprometendo a qualidade dos serviços executados e sujeitando os frequentadores da praia de Ponta Negra a risco de acidentes, com possível enquadramento nos arts. 69 e 70 da Lei 8.666/1993. Nos relatórios de monitoramento da Fundação Norte-Rio-Grandense de Pesquisa e Cultura (Funpec), contratada pela prefeitura do Natal para a meta 8 da avença (Planos/Programas Ambientais), foi informado acerca do problema durante a execução da obra **(achado de auditoria III.4)**;

g) pactuação de termo aditivo (2º TA) ao Contrato 21/2024, firmado entre o munícipio de Natal/RN e o consórcio construtor DTA-AJM, objetivando o acréscimo de quantitativos de serviços de dragagem, transporte e aterro de material proveniente de jazida não licenciada pelo órgão ambiental, e de

pesquisa e exploração não autorizadas pela Agência Nacional de Mineração (ANM), bem como sem anuência do concedente. Com efeito, tais despesas não seriam passíveis de serem financiadas com recursos federais, em função de desrespeito à legislação que rege a transferência de recursos da Defesa Civil e às licenças ambientais emitidas **(achado de auditoria III.5)**;

h) restrição à competitividade identificada na Concorrência Internacional 34/2023 (Seinfra/PM do Natal), com possível inobservância ao art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993, decorrente da exigência editalícia de comprovação de experiência e disponibilização de draga autotransportadora de arrasto (TSHD/Hopper) com cisterna mínima de 4.700 m³, potência mínima instalada de 7.500 kW e distância de transporte igual ou superior a duas milhas náuticas, tendo em vista que **(achado de auditoria III.6)**:

h.1) tal requisito foi mantido pela Administração ao longo do certame, inclusive em respostas a questionamentos apresentados por licitantes interessados;

h.2) a execução do objeto contratado ocorreu mediante utilização de draga com capacidade significativamente inferior àquela exigida no edital;

h.3) essa circunstância indica que a exigência técnica estabelecida no instrumento convocatório não foi indispensável à execução do objeto, indicando prejuízo à competitividade do certame e potencial impacto sobre os custos de dragagem; e

i) transparência ativa deficiente ou inexistente pelo ente beneficiário, especialmente quanto à ausência de divulgação à sociedade, nos canais oficiais da prefeitura do Natal, dos relatórios de monitoramento da engorda da praia de Ponta Negra (antes, durante e pós-obra) previstos nos Planos/Programas Ambientais do empreendimento (meta 8 da avença), contrariando as orientações constantes dos art. 1º-A, §9º, da Lei 12.340/2010 e art. 39 do Decreto 11.219/2022, e art. 37, caput, da Constituição Federal (princípio da publicidade) **(achado de auditoria III.7)**;

I.1.3) **Consórcio DTA-AJM (CNPJ 54.922.179/0001-63), composto pelas empresas DTA Engenharia Ltda. (CNPJ 02.385.674/0001-87) e Construtora AJM Ltda. (CNPJ 04.991.446/0001-86):**

a) perda parcial dos serviços de aterro hidráulico realizados na praia de Ponta Negra (trecho de praia referente ao Morro do Careca), há apenas um ano da conclusão da obra, com possível enquadramento nos arts. 69 e 70 da Lei 8.666/1993. No relatório de monitoramento de novembro/2025 da Funpec foi indicado que aproximadamente um terço do volume de aterro (390.000 m³) já teria sido deslocado da área de engorda, fragilizando a ação protetiva contra erosão marinha realizada. A constatação tem potencial de promover, em prazo bastante inferior à vida útil prevista para o empreendimento (7 anos), o retorno à situação de risco de desastre e de degradação do patrimônio ambiental (dunas e falésias) existente antes da obra de engorda; comprometendo a funcionalidade do objeto, ainda que parcialmente, e indicando a ocorrência de dano ao erário **(achado de auditoria III.4)**;

b) na revisão do projeto básico licitado procedida pelo Consórcio DTA-AJM, previamente à elaboração do projeto executivo, não houve reporte técnico e indicação de soluções de engenharia para mitigação do risco de perda acelerada dos serviços de engorda, risco esse materializado atualmente no segmento junto ao Morro do Careca (sul), conforme descrito no item precedente **(achado de auditoria III.4)**;

c) a perda de serviços de aterro junto ao segmento referenciado nos itens anteriores aponta para descumprimento da Clausula 7ª – Obrigações da Contratada, item 7.1, "l", do Contrato 21/2024, firmado entre a prefeitura do Natal e o consórcio DTA-AJM, uma vez presentes indícios de que o construtor não cumpriu a responsabilidade assumida quanto à qualidade, estabilidade, correção e segurança dos serviços executados **(achado de auditoria III.4)**; e

d) pactuação de termo aditivo (2º TA) ao Contrato 21/2024, firmado entre o munícipio de Natal/RN e o consórcio construtor DTA-AJM, objetivando o acréscimo de quantitativos de serviços de dragagem, transporte e aterro de material proveniente de jazida não licenciada pelo órgão ambiental, e de pesquisa e exploração não autorizadas pela Agência Nacional de Mineração (ANM), bem como sem anuência

do concedente. Com efeito, tais despesas não seriam passíveis de serem financiadas com recursos federais, em função de desrespeito à legislação que rege a transferência de recursos da Defesa Civil e às licenças ambientais emitidas **(achado de auditoria III.5)**;

I.1.4) **Empresa GCA Engenharia e Arquitetura Ltda. (CNPJ 43.759.265/0001-80):**

a) indício de omissão do dever de supervisionar, caracterizado por registros nos relatórios periódicos de acompanhamento da obra de engorda da praia de Ponta Negra no sentido de que "após análise da documentação apresentada pelo Consórcio DTA-AJM constatou-se que foram utilizadas as normas técnicas e diretrizes aplicáveis para garantir a segurança, estabilidade e sustentabilidade do projeto, bem como as Licenças e Autorizações foram expedidas pelo órgãos competentes e estão todas dentro do prazo de validade". Tais registros contrapõem a perda acelerada observada nos serviços realizados, há apenas um ano da conclusão do aterro hidráulico, em especial no segmento sul (junto ao Morro do Careca), indicando justamente ausência de segurança, estabilidade e sustentabilidade do projeto executado, com possível enquadramento nos arts. 69 e 70 da Lei 8.666/1993 **(achado de auditoria III.4)**;

b) nos mesmos relatórios periódicos de acompanhamento da obra de engorda da praia de Ponta Negra, foi assinalado que as especificações técnicas do projeto executivo do Consórcio DTA-AJM "atendem a todos os requisitos técnicos e de qualidade estabelecidos". Porém, quando da execução da obra, foi constatada a introdução de elementos calcáreos (carbonato de cálcio, incluindo rodolitos) junto aos sedimentos da engorda em percentuais elevados, na areia e no meio marinho, comprometendo a qualidade dos serviços executados. O problema, que foi apontado como "não conformidade" para a obra, não foi registrado ou alertado pela supervisora à fiscalização da prefeitura municipal e/ou ao consórcio construtor pela GSA, para fins do devido tratamento tempestivo. Com efeito, o material se apresenta na praia alargada, trazendo risco de acidentes e desconforto à população que frequenta o local para lazer e recreio **(achado de auditoria III.4)**; e

c) da análise dos primeiros relatórios mensais de supervisão elaborados pela GCA, especialmente os referentes ao período de 16 a 31/8/2024 e ao mês de setembro de 2024, não se identificaram registros de acompanhamento, pela supervisora, do processo de definição do novo local de extração de sedimentos (nova jazida), nem de eventuais alertas quanto às providências necessárias à sua regularização **(achado de auditoria III.5)**;

I.1.5) **Empresa R. Peotta Soluções Integradas de Engenharia (CNPJ 02.336.731/0001-20):**

a) deficiência no projeto básico para a obra de engorda da praia de Ponta Negra, em Natal/RN, que não contemplou informações técnicas precisas e atuais (prospecções) acerca da jazida de empréstimo de sedimentos a ser utilizada, notadamente quanto a sondagens, à estimativa volumétrica e à análise sedimentológica, omissão que contribuiu para as incertezas do local a ser explorado na dragagem e ensejou a futura substituição da jazida indicada inicialmente para o aterro hidráulico, com possível descumprimento aos arts. 6º, inciso IX, e 12 da Lei 8.666/1993 e à jurisprudência do TCU, como a consubstanciada nos Acórdãos 408/2021-TCU-Plenário e 1.786/2024-TCU-Plenário **(achado de auditoria III.2)**;

I.1.6) **Empresa Tetra Tech Consultoria Ltda. (CNPJ 56.088.990/0001-16):**

a) insuficiência e fragilidade dos estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental (EVTEA) e do estudo de impacto ambiental/relatório de impacto ambiental (EIA/RIMA) (metas 1 e 3 do Plano de Trabalho do Termo de Compromisso 17/2013), elaborados para a engorda da praia de Ponta Negra, em Natal/RN, por força dos Contratos 11/2015 e 33/2018, com possível inobservância aos arts. 6º, inciso IX, e 12 da Lei 8.666/1993 e à jurisprudência do TCU, como a consubstanciada nos Acórdãos 408/2021-TCU-Plenário e 1.786/2024-TCU-Plenário, em decorrência das seguintes constatações **(achado de auditoria III.2)**:

a.1) quanto ao EVTEA:

a.1.1) investigação insuficiente da jazida de empréstimo de sedimentos secionada para a engorda,

notadamente quanto à profundidade e abrangência das sondagens executadas, à estimativa volumétrica apresentada e à assunção de homogeneidade sedimentológica, circunstâncias que contribuíram para o descarte da área logo após o início da execução física do aterro hidráulico na praia de Ponta Negra (item 5.1.7 do EVTEA);

a.1.2) fragilidade na avaliação da necessidade de estruturas fixas de estabilização (quebra-mares), em especial quanto ao risco de perda acelerada do aterro hidráulico em função da não adoção dessas estruturas para o empreendimento (itens 6.2.1, 6.4.3 e 6.5 do EVTEA);

a.1.3) ausência de indicação da necessidade de realização de obras de macrodrenagem na praia de Ponta Negra como condição para a viabilidade técnica da engorda, assim como para a estabilidade e segurança da solução objeto do estudo. Foram evidenciados pontos críticos da drenagem existente, recomendando-se a adequação do sistema para "minimizar" a erosão provocada pelos desagues na faixa praial (itens 4.1.8 e 7.4 do EVTEA); e

a.2) quanto ao EIA/RIMA:

a.2.1) ausência ou insuficiência de dados primários e diagnósticos de campo referentes à ictiofauna, às espécies de interesse econômico para a pesca e à flora aquática/macrófitas, apesar de sua relevância para a adequada avaliação dos impactos ambientais da intervenção de engorda (relacionada às condicionantes 11, 12 e 18, da Licença Prévia);

a.2.2) deficiência de integração entre o entelado estudo e o projeto de drenagem pluvial de Ponta Negra (para obras de adequação), com omissão de impactos operacionais relevantes e de medidas mitigadoras compatíveis com a interação entre os componentes do empreendimento (relacionada à condicionante 41 da Licença Prévia);

a.2.3) defasagem e imprecisão na caracterização da jazida de sedimentos a ser explorada (insuficiência das novas prospecções realizadas);

I.2) Encaminhar, em anexo aos ofícios das oitivas propostas, cópia do relatório de auditoria com vistas a subsidiar as respectivas manifestações; e

I.3) Encaminhar, em função dos graves indícios de irregularidades levantados na presente fiscalização, cópia do relatório de auditoria à Controladoria Gral da União (CGU); ao Ministério Público Federal, via Procuradoria da República no Estado do Rio Grande do Norte (PGR/RN); à Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Norte (PGE), via Procuradoria do Patrimônio e Defesa Ambiental; ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE/RN, ante a existência de contrapartida municipal no âmbito do termo de Compromisso 17/2013); ao Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente do Rio Grande do Norte (Idema/RN) e ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama).

Audurbana, 4ª DT, 8/5/2026.

APÊNDICE A - Matriz de Achados

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
IGC - Inadequação do instrumento simplificado de repasse de recursos da Defesa Civil para a obra de engorda de faixa de areia, por se tratar de solução de caráter estruturante, não emergencial, complexa e de grande materialidade	Devido ao rito desenhado para ações de reconstrução (emergenciais por natureza) não oferecer controles necessários para obras estruturantes, complexas e de alto custo, constatou-se inadequação do instrumento simplificado de repasse de recursos da Defesa Civil, com base na recuperação de áreas atingidas por desastres prevista na Lei 12.340/2010, no Decreto 11.219/2022 e na Portaria MDR 3.033/2020, para a obra de engorda da praia de Ponta Negra, em Natal/RN. Essa situação tem o potencial de enfraquecer o acompanhamento e a fiscalização do objeto pactuado, configurando maiores riscos de irregularidades, de não atingimento dos objetivos e funcionalidades planejados, bem como maior vulnerabilidade quanto a danos ao erário.	Termo de compromisso - 17/2013 Ações Reconstrução/Prevenção Defesa Civil	Acórdão 2168/2023, item 9.2, Tribunal de Contas da União, Plenário Acórdão 544/2024, item 1.8.1, Tribunal de Contas da União, Plenário Decreto 9203/2017, art. 5º, inciso III Decreto 11219/2022, art. 21 Lei 12340/2010, art. 1-A Portaria 3033/2020, Sedec/MIDR, art. 2º	Evidência 3 - Dados Orçamentários e Financeiros - TC 17-2013, folhas 1/3 Evidência 2 - Portarias Sedec (TC 17-2023 e Comissão Especial), folhas 1/11	Utilização do rito simplificado de financiamento desenhado para ações de recuperação e prevenção de desastres da Defesa Civil, com fundamento na Lei 12.340/2010, no Decreto 11.219/2022 e na Portaria MDR 3.033/2020, sem a concomitante adoção de mecanismos de controle compatíveis com a governança exigida pelo empreendimento.	Fragilidade no acompanhamento e na fiscalização da execução do objeto pelo concedente, com consequente ampliação dos riscos de irregularidades, de não atingimento dos objetivos e das funcionalidades planejados e de maior vulnerabilidade de ocorrência de danos ao erário.	Oitiva
IGC - Insuficiência e fragilidade dos	Devido à supressão de etapas e a omissões na avaliação dos	Termo de compromisso -	Constituição Federal, art.	Evidência 4 - EVTEA, Notas	Deficiências na avaliação dos	Prejuízo à economicidade,	Oitiva

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
estudos preliminares de viabilidade técnica, econômica e ambiental do empreendimento (EVTEA), dos estudos referentes a impactos ambientais (EIA/RIMA) e do projeto básico.	estudos preliminares, foram constatadas insuficiências e fragilidades no EVTEA e no EIA/RIMA do empreendimento, gerando lacunas, incertezas e imprecisões no projeto licitado e contratado para a engorda da praia de Ponta Negra (projeto deficiente). Essa situação comprometeu a boa e regular execução do objeto e afetou negativamente a economicidade, a eficiência e a eficácia no âmbito da transferência obrigatória.	17/2013 Ações Reconstrução/Prevenção Defesa Civil	225, § 1º, inciso IV Lei 6938/1981, art. 2º, inciso III; art. 9º, inciso III Lei 8666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea b Lei 12608/2012, art. 4º, inciso V Resolução 1/1986, Conama, art. 2º, inciso VII	Técnicas Sedec, Docs R Peotta, Docs Prefeitura, LIO, folha 524 Evidência 5 - Relatório de monitoramento ambiental - Caruso, folha 96 Evidência 6 - Doc Sedec, MS, LP, EIA-RIMA, P Exec, Funpec-Caruso, folhas 650/737 Evidência 7 - Documentos do Idema 1, folha 361 Evidência 8 - Documentos do Idema 2, folhas 871/876 Evidência 9 - Documentos do Idema 3, folha 795 Evidência 10 - Documentos do Ibama 1, folha 818	estudos preliminares de EVTEA e EIA/RIMA, ocasionadas pelo prejuízo que a judicialização do empreendimento causou ao controle ambiental preventivo a cargo do órgão ambiental.	em razão da geração de custos adicionais e retrabalhos; comprometimento da eficiência, diante do tempo, do esforço administrativo e dos recursos suplementares exigidos para contornar deficiências do planejamento; e redução da eficácia da obra, ao se comprometer a capacidade de a intervenção alcançar os objetivos que justificaram a transferência obrigatória dos recursos federais.	

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
IGC - Prejuízos ao rito regular de licenciamento da obra de aterro em Ponta Negra e à atuação do órgão ambiental (Idema/RN) de exercer o controle e o acompanhamento das condicionantes do empreendimento.	Devido à obtenção de Licença de Instalação e Operação (LIO) para a obra de engorda com prazo definido por via judicial e antes das avaliações finais do órgão ambiental, Idema/RN; e ao início das intervenções do aterro da praia com base em um decreto municipal, sem o cumprimento de importantes condicionantes estabelecidas nas licenças emitidas (LP e LIO), constataram-se prejuízos ao rito regular de licenciamento ambiental do empreendimento e à atuação do órgão competente (Idema/RN) de exercer o controle e o acompanhamento do objeto. Essas situações contribuíram para: a deficiência do projeto básico licitado e necessidade de sua revisão em fase de obra; o aumento dos preços contratuais; a perda precoce dos serviços de aterro realizados e possíveis impropriedades alusivas à qualidade do material de aterro utilizado; bem como potencial dano ambiental	Termo de compromisso - 17/2013 Ações Reconstrução/Prevenção Defesa Civil	Constituição Federal, art. 225, § 1º, inciso IV Decreto 11219/2022, art. 30, inciso V Lei 6938/1981, art. 10 Lei 12340/2010, art. 1-A, inciso IV Lei 12608/2012, art. 4º, inciso V Lei Complementar 140/2011, art. 9º, inciso I Resolução 237/1997, Conama, art. 2º Resolução 454/2012, Conama, art. 4º	Evidência 11 - Processos da PGE/RN 1, folhas 205/541 Evidência 19 - MPF, MPRN, LIO, PGE RN, Ibama, Decisão Liminar, Docs DTA, folha 254 Evidência 12 - Documentos do Idema 4, folha 1 Evidência 13 - Documentos do Ibama 2, folha 948 Evidência 14 - Oficio 2673-2025-GABIN-IBAMA e anexos, folha 6 Evidência 15 - Monitoramento físico atualizado - Funpec, folha 153 Evidência 6 - Doc Sedec, MS, LP, EIA-RIMA, P Exec,	Execução do empreendimento em desacordo com o rito regular de licenciamento e com condicionantes ambientais relevantes, na utilização de jazida não contemplada nos estudos originais e sem regularização prévia no momento da modificação da solução executiva e na redução do nível de controle e acompanhamento ambiental justamente em etapa sensível da obra.	A flexibilização do controle e o avanço da execução em condições tecnicamente insuficientes ampliaram os riscos ambientais, sanitários e operacionais associados à intervenção, comprometeram a funcionalidade da drenagem e a estabilidade do aterro hidráulico e elevaram a possibilidade de redução da vida útil da obra, com prejuízo à economicidade do investimento público.	Oitiva

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	devido a carreamento de sedimentos para praias adjacentes. Ademais, representam condutas que não se coadunam com os princípios e as diretrizes da PNPDEC (Lei 12.608/2012).			Funpec-Caruso, folha 366 Evidência 8 - Documentos do Idema 2, folhas 177/890 Evidência 10 - Documentos do Ibama 1, folhas 697/814 Evidência 16 - Monitoramento engenharia 2 atualizado - Funpec, folhas 105/555 Evidência 7 - Documentos do Idema 1, folha 466 Evidência 17 - Projeto básico da Engorda, folha 88 Evidência 18 - Vistoria Sedec 2025, CGA, Proj. básico e executivo, folhas 4/9 Evidência 22 - Parecer Defesa Civil			

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
				municipal, folhas 1/18 Evidência 23 - Resposta Idema Of Req 03, folha 1 Evidência 24 - Sentença Mérito Mandado Segurança, folhas 1/6			
IGC - Perda parcial dos serviços de aterro hidráulico realizados na praia de Ponta Negra (trecho de praia referente ao Morro do Careca), há apenas um ano da conclusão da obra, bem como indícios de inadequação do material sedimentar extraído de jazida não licenciada.	Devido à ausência de um sistema de drenagem pluvial em Ponta Negra compatível com a solução de engorda projetada (exigência constante do EVTEA); à realização do aterro com base em estudos preliminares e projetos com pouca maturidade para mitigação da erosão costeira (processos naturais); ao início das obras com a exploração de jazida marinha não aprovada pelo órgão ambiental competente; e à fiscalização municipal deficiente dos serviços prestados; constatou-se, decorrido apenas um ano da conclusão da obra, perda parcial dos serviços de aterro hidráulico realizados no	Termo de compromisso - 17/2013 Ações Reconstrução/Prevenção Defesa Civil	Constituição Federal, art. 37, caput	Evidência 27 - Relatório Síntese_Planos e Programas Ambientais, folhas 1/129 Evidência 29 - Relatórios Funpec (Faixa Areia e Dinâmica Praial 2024), folhas 1/83 Evidência 30 - Relatórios Funpec (Faixa Areia e Dinâmica Praial - out nov 2025), folhas 1/65	Ausência de um sistema de drenagem pluvial em Ponta Negra compatível com a solução de engorda projetada (exigência constante do EVTEA); a realização do aterro com base em estudos preliminares e projetos com pouca maturidade para mitigação da erosão costeira (processos	Grave prejuízo ao interesse público, haja vista a tendência de retorno à situação de risco de desastres e de degradação ambiental verificada anteriormente à execução da obra de engorda. Redução prematura da vida útil esperada para o empreendimento. Descaracterização da praia original e risco de acidentes ao frequentadores	Oitiva

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	trecho de praia referente ao Morro do Careca; e ainda, indícios de inadequação do material sedimentar extraído de jazida não autorizada. Essas situações têm o potencial de proporcionar: o retorno à situação de risco de desastre anterior à obra de engorda; descaracterização da praia original; danos ambientais às praias adjacentes à Ponta Negra (carreamento de sedimentos); redução da vida útil e da funcionalidade do empreendimento; e dano ao erário, gerando prejuízo ao interesse público e frustração quanto aos benefícios do gasto público aos cidadãos.			Evidência 31 - Relatórios Funpec (Faixa Areia e Dinâmica Praial - dez 2025), folhas 1/33 Evidência 32 - As built e Topobatimetria final engorda, folhas 1/94 Evidência 4 - EVTEA, Notas Técnicas Sedec, Docs R Peotta, Docs Prefeitura, LIO, folha 842 Evidência 1 - Ofícios de atendimento (todos), folhas 29/30 Evidência 33 - Contrato 21-2024 (obra engorda), folhas 3/4 Evidência 34 - Relatório de Vistoria Ibama	naturais); o início das obras com a exploração de jazida marinha não aprovada pelo órgão ambiental competente; e a fiscalização municipal deficiente dos serviços prestados.	da praia (rodolitos) Perda de serviços realizados ocasionando dano ao erário.	

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
				2025, folhas 1/12 Evidência 35 - Relatórios Funpec - mat sedimentar, folhas 18/20 Evidência 36 - Contratação Seinfra (limpeza da praia), folhas 2/32 Evidência 37 - Matriz de riscos contrato engorda, folhas 1/3			
IGC - Pactuação de aditivo contratual para acréscimo dos quantitativos de serviços de dragagem, transporte e aterro de material proveniente de jazida não autorizada pelo órgão ambiental, sem anuência do concedente, em afronta à legislação da transferência de recursos e às licenças	Devido à realização de serviços de dragagem, transporte e aterro praial em quantitativos superiores à planilha original contratada, sem prévia alteração do plano de trabalho e se utilizando de material proveniente de jazida não autorizada para a engorda da praia de Ponta Negra, em desrespeito à legislação que fundamentou o repasse federal e à importante condicionante ambiental estabelecida nas licenças	Termo de compromisso - 17/2013 Ações Reconstrução/Prevenção Defesa Civil	Constituição Federal, art. 37, caput Portaria 3033/2020, Sedec/MIDR, art. 20, § 1º	Evidência 6 - Doc Sedec, MS, LP, EIA-RIMA, P Exec, Funpec-Caruso, folha 447 Evidência 38 - Pareceres e Notas Técnicas (Sedec, Jurídico), folhas 9/28 Evidência 38 - Pareceres e Notas Técnicas	Realização de serviços de dragagem, transporte e aterro praial em quantitativos superiores à planilha original contratada, sem prévia alteração do plano de trabalho e se utilizando de material proveniente de	Caracterização das despesas correlatas ao aditivo em questão como não passíveis de serem acolhidas pelo concedente (Sedec), implicando em responsabilidade do município de arcar unicamente com recursos próprios tais	Oitiva

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
emitidas, correspondendo a despesas não passíveis de serem financiadas com recursos federais.	emitidas (LP e LIO).			(Sedec, Jurídico), folhas 29/40 Evidência 38 - Pareceres e Notas Técnicas (Sedec, Jurídico), folhas 56/57 Evidência 39 - Aditivo contratual, recursos municipais, folhas 1/2	jazida não autorizada para a engorda da praia de Ponta Negra, em desrespeito à legislação que fundamentou o repasse federal e à importante condicionante ambiental estabelecida nas licenças emitidas (LP e LIO).	compromissos assumidos junto ao construtor.	
IGC - Restrição à competitividade da Concorrência Internacional 34/2023 (Seinfra/PM Natal), por exigência de disponibilidade de equipamento de dragagem - Draga Hooper - com capacidade de armazenamento bastante superior ao admitido quando da execução do objeto	Devido à realização dos serviços de dragagem e transporte de material sedimentar para engorda da Praia de Ponta Negra com utilização de embarcação - Draga TSHD (Trailing Suction Hopper Dredger) - com capacidade de armazenamento bastante inferior ao estabelecido no edital, situação vedada pela própria contratante (CPL da prefeitura) em face de questionamentos das licitantes, constatou-se restrição à competitividade na Concorrência Pública	Termo de compromisso - 17/2013 Ações Reconstrução/Prevenção Defesa Civil	Acórdão 1745/2009, Tribunal de Contas da União, Plenário Acórdão 434/2010, Tribunal de Contas da União, 2ª Câmara Acórdão 2474/2019, Tribunal de Contas da União, 2ª Câmara	Evidência 20 - Licitação meta 6, folhas 155/333 Evidência 21 - Relatórios mensais de acompanhamento Meta 7, folha 63	Deficiência no planejamento técnico da contratação e na formulação do projeto básico, uma vez que os parâmetros operacionais adotados para definir o requisito de qualificação técnico-operacional foram transpostos para o edital sem	Afastamento de licitantes interessados no certame e redução do universo de competidores, com possíveis reflexos negativos sobre a competitividade e a economicidade da contratação.	Oitiva

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	Internacional 34/2023 em função de estabelecimento de critério de habilitação (capacidade técnica, disponibilização de equipamento) que não se mostrou essencial durante a execução da obra para o cumprimento do objeto. Essa ocorrência além de caracterizar desrespeito à legislação aplicável, configurou obstáculo à formulação das propostas por parte das empresas interessadas na seleção, com potencial de afastar licitantes e de comprometer a economicidade na contratação.		Lei 8666/1993, art. 3º, § 1º, inciso 1º		demonstração suficiente de que correspondiam, de forma estritamente necessária e proporcional, às reais exigências da execução do objeto. Manutenção injustificada desse requisito restritivo ao longo da fase licitatória, mesmo após os questionamentos formulados por potenciais licitantes quanto à sua proporcionalidade, aderência ao mercado e compatibilidade com soluções tecnológicas aptas à execução dos serviços.		
IGC - Transparência ativa deficiente ou inexistente pelo ente beneficiário	Devido à não disponibilização, nos sítios oficiais da prefeitura de Natal/RN ou em outros	Termo de compromisso - 17/2013 Ações Reconstrução/Pre	Constituição Federal, art. 37, caput Decreto	Evidência 25 - Funpec (Contrao e PT), folhas 1/63			Oitiva

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
(município), especialmente quanto à ausência de divulgação dos relatórios de monitoramento do objeto (inclusive pós-obra) previstos nos Planos/Programas Ambientais.	portais públicos, de dados, informações e documentos alusivos à engorda da praia de Ponta Negra, em Natal/RN, em especial dos produtos de monitoramento definidos nos Programas Ambientais (metas específicas do plano de trabalho da avença), constatou-se transparência ativa a cargo do ente beneficiário da transferência obrigatória deficiente, impactando negativamente na divulgação à sociedade do diagnóstico da engorda de praia realizada, em especial no que tange à aferição do cumprimento das condicionantes ambientais estabelecidas; à identificação dos benefícios e eventuais problemas; às medidas corretivas recomendadas/adotadas, impossibilitando o acompanhamento, o controle social e o debate técnico deste tipo de intervenção, complexa, para recuperar ambientes costeiros degradados e/ou afetados por desastres.	venção Defesa Civil	11219/2022, art. 39 Lei 12340/2010, art. 1-A, § 9º	Evidência 26 - Plano Básico Ambiental atualizado, folhas 1/317 Evidência 27 - Relatório Síntese_Planos e Programas Ambientais, folhas 1/129 Evidência 28 - Funcern (Contrato e PT), folhas 1/54 Evidência 1 - Ofícios de atendimento (todos), folhas 32/33 Evidência 1 - Ofícios de atendimento (todos), folha 17 Evidência 38 - Pareceres e Notas Técnicas (Sedec, Jurídico), folha 47 Evidência 40 -			

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
				Nota Informativa 38-2025 (Resposta avaliação transparência ativa), folhas 7/8			

APÊNDICE B - Matriz de Responsabilização

Não existem dados cadastrados na matriz de responsabilização.

APÊNDICE C - Fotos



Placa da obra engorda (Supervisora GCA, 6/2/2025)



Foto 2 - Draga Elbe (Supervisora GCA, 6/12/2024)



Foto 3 - Bombeamento (Supervisora GCA, 31/12/2024)



Foto 4 - Espalhamento (Supervisora CGA, 1/12/2024)



Foto 5 - Engorda, Morro do Careca (Supervisora GCA, 22/1/2025)



Foto 6 - Espalhamento, Morro do Careca (Supervisora GCA, 6/2/2025)



Foto 7 - Dissipador de Energia (Drenagem Pluvial, 4/11/2025)



Foto 8 - Perda serviços de engorda, Morro Careca (6/11/2025)

APÊNDICE D - Dados da obra

o Dados Cadastrais

Obra bloqueada na LOA deste ano: Não

▪ Execução física, orçamentária e financeira

• Execução física

Data de vistoria: 04/11/2025 **Percentual executado:** 100,0%
Data do início da obra: 24/05/2024 **Data prevista para conclusão:**
Situação na data da vistoria: Concluída
Descrição da execução realizada até a data da vistoria:
i) obras secundárias: enrocamento complementar e muro (100%), finalizada em 2023;
ii) obra principal: de engorda da faixa de areia, finalizada em fevereiro/2025.

Observações:
i) data de início: emissão da Ordem de Serviço do contrato da engorda

• Execução orçamentária e financeira

Valor estimado para conclusão: R$ 0,00
Valor estimado global da obra: R$ 100.693.343,94
Data base da estimativa: 20/03/2026

Funcional programática: 06.182.2040.22BO.0001/2019 - Açoes De Proteçao e Defesa Civil - Nacional

Origem	Ano	Lei Orçamentária	Valores empenhados	Valores liquidados	Pagamento de despesas	Percentual execução financeira
União	2019	784.385.663,00	4.574.595,88	4.574.595,88	4.574.595,88	0,58%

Valores em reais

Funcional programática: 06.182.2040.22BO.0105/2013 - Ações de Defesa Civil Nacional

Origem	Ano	Lei Orçamentária	Valores empenhados	Valores liquidados	Pagamento de despesas	Percentual execução financeira
União	2013	291.462.509,00	1.006.000,00	1.006.000,00	1.006.000,00	0,35%

Valores em reais

Funcional programática: 06.182.2218.22BO.0001/2023 - AÇÕES DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL - NACIONAL

Origem	Ano	Lei Orçamentária	Valores empenhados	Valores liquidados	Pagamento de despesas	Percentual execução financeira
União	2023	1.866.612.197,00	19.695.843,76	19.695.843,76	19.695.843,76	1,06%

Valores em reais

Funcional programática: 06.182.2318.22BO.0001/2026 - Ações de Proteção e Defesa Civil - Nacional

Origem	Ano	Lei Orçamentária	Valores empenhados	Valores liquidados	Pagamento de despesas	Percentual execução financeira
União	2025	1.548.806.386,00	16.563.132,47	16.563.132,47	16.563.132,47	1,07%
União	2024	3.704.572.354,0	52.791.833,01	52.791.833,01	52.791.833,01	1,43%

		0				

Valores em reais

Não há PT específico da obra na LOA – a execução do PT genérico não reflete necessariamente a execução do objeto fiscalizado.

Observações:
i) Lei Orçamentária: total da Ação 22BO no exercício;
ii) Valores liquidados: total apenas para o TC 17/2013 no exercício;
iii) Fonte de dados: site da Câmara dos Deputados (Execução Orçamentária) e Portal da Transparência - (Valores Liquidados).

- **Termos de compromisso**

Nº do SIAFI: 674243
Objeto:
17/2013, Ações de reconstrução e engorda da praia de Ponta Negra, no município do Natal/RN (transferência obrigatória da Defesa Civil)
Data assinatura: 04/04/2013 **Vigência atual:** 10/04/2013 a 02/05/2026
Data rescisão/suspensão: **Situação atual:** Em andamento.
Concedente: Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil
Convenente: 08.241.747/0007-39 Municipio de Natal
Valor atual: R$ 100.693.343,94

Observações:
Transferência obrigatória ou legal

- **Histórico de fiscalizações**

A classe da irregularidade listada é referente àquela vigente em 30 de novembro do ano da fiscalização.

	2022	2023	2024
Obra já fiscalizada pelo TCU (no âmbito do Fiscobras)?	Não	Não	Não
Foram observados indícios de irregularidades graves?	Não	Não	Não

- **Deliberações do TCU**

A listagem poderá conter deliberações de processos já encerrados.

Processo de interesse (deliberações até a data de início da auditoria)

Não há deliberações para os processos de interesse até a data de início da auditoria.

Processo de interesse (deliberações após a data de início da auditoria)

Não há deliberações até a emissão desse relatório.

APÊNDICE E - Achados de outras fiscalizações

Não há achados de outras fiscalizações pendentes de solução ou saneados.

APÊNDICE F - Vistorias no Sistema de Drenagem da Praia de Ponta Negra

1. Nos meses de **fevereiro e março de 2025**, a Funpec realizou vistorias no sistema de drenagem urbana do bairro de Ponta Negra, no intuito de verificar a adequação das melhorias realizadas pela prefeitura do Natal/RN como para tornar o aludido sistema mais compatível com a solução de engorda adotada, encontrando uma série de falhas, a seguir resumidas:

a) **Falhas estruturais e de dimensionamento**

a.1) Interligação deficiente: observou-se a presença de problemas estruturais decorrentes da interligação inadequada entre os projetos de drenagem antigos e as novas estruturas implantadas. A ausência de acesso aos projetos executivos atualizados e aos registros *as built* por parte da Prefeitura impediu uma análise definitiva, mas a evidência de campo indicava que as conexões existentes não garantiam a funcionalidade do sistema;

a.2) Subdimensionamento do sistema: dispositivos essenciais, como galerias de drenagem e bocas de lobo, foram avaliados preliminarmente como subdimensionados para a realidade atual de uso e ocupação do solo do bairro;

a.3) Sobrecarga das bacias: identificou-se que a interligação de diferentes bacias de drenagem resultava em contribuições de volume de água em pontos específicos da orla muito superiores à capacidade de vazão dos sistemas instalados;

a.4) Permanência de estruturas obsoletas: trechos do sistema de drenagem antigo que não possuíam dissipação adequada ainda permaneciam em operação, direcionando fluxos de alta energia diretamente para a praia.

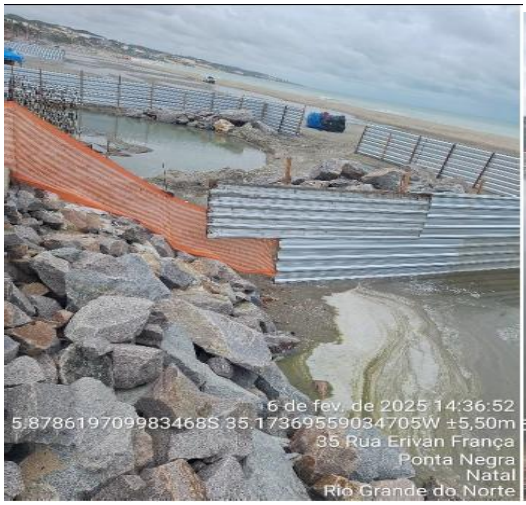
b) **Deficiências de manutenção e conservação**

b.1) Obstruções e acúmulo de sedimentos: verificou-se o acúmulo sistemático de lixo, areia e sedimentos no interior dos dissipadores e tubulações, o que reduz drasticamente a eficiência hidráulica do sistema;

b.2) Danos prematuros: foram registrados danos em estruturas recém-instaladas, como bocas de lobo quebradas e lajes de dissipadores com rachaduras ou ferragens expostas antes mesmo da conclusão total das obras;

c) Irregularidades sanitárias e ambientais: constatou-se a existência de ligações clandestinas, com a chegada de efluentes (esgoto doméstico) à praia através do sistema de drenagem pública. Além disso, verificou-se a presença de água parada nos dissipadores, mesmo em períodos sem chuvas, indicando a existência de vazamentos na rede de abastecimento ou descarte irregular de águas servidas e de piscinas. Esse acúmulo de águas contaminadas e resíduos favorece a proliferação de vetores de doenças e compromete a balneabilidade da orla.

Figuras 1 e 2 - Esgoto nas proximidades dos dissipadores D11 e D14, com formação de lagoa.





2. Nova vistoria realizada em **maio de 2025** pela Funpec constatou que os dissipadores de 1 a 15 estavam quase finalizados. No entanto, os problemas de manutenção e limpeza dessas estruturas, deslocamento físico de tubulações a partir das caixas de retenção, a existência de ligações clandestinas e ausência das memórias de cálculo e modelagem hidrodinâmica permaneceram.

3. Confirmou-se a formação de "lagoas" de águas estagnadas e contaminadas sobre a nova faixa de areia, especialmente entre os dissipadores 9 e 16. O Dissipador 16 permanecia em obras e foram identificadas saídas de efluentes não previstas próximas aos hotéis SERHS e Ocean Palace, onde, apesar de limpezas pontuais, persistia o acúmulo de resíduos sólidos e sedimentos.

4. No dissipador 1 foi constatado mau cheiro, um acúmulo de lixo, de águas residuárias e insetos em seu interior. Análises microbiológicas confirmaram a presença de *E. coli*, principalmente nos pontos de monitoramento P05, P06 e P08, próximos aos dissipadores 3, 7, 8 e 9, comprovando que o despejo de esgoto clandestino permaneceu ativo durante e após a obra (evidência PBA e relatório síntese, p.30, 46-47 e 100).

Figuras 3 e 4 – Galerias que desaguam no D1, com presença de esgotos clandestinos, D2 com lixo e água estagnada.





Figura 5 – Interior do D16, com acúmulo de água com risco de proliferação de insetos e outros vetores de doenças



5. Na vistoria da Funpec ocorrida no mês de **outubro de 2025** foram observadas algumas melhorias em relação à vistoria de maio. Verificaram-se avanços importantes na manutenção dos sistemas de microdrenagem, incluindo a reconstrução de bocas de lobo e a realização de melhorias no pavimento e em sarjetas em trechos específicos do bairro.

6. Embora ainda insuficiente, o relatório de outubro apontou um avanço na manutenção e limpeza de sedimentos e resíduos sólidos em partes do sistema. Observou-se, ainda, que uma intervenção mecânica realizada pela prefeitura em outubro de 2025 resultou em uma diminuição significativa da área alagada na faixa de areia, auxiliando o esvaziamento de "lagoas" que haviam se formado devido ao transbordamento de drenagem e efeitos da maré.

7. A despeito da evolução relatada, novos problemas foram identificados, como a identificação, na engorda, de uma **declividade negativa** em direção ao calçadão, impedindo o escoamento natural da água para o mar. Uma associação de maré alta com ventos fortes causou inundações severas na área entre o dissipador 10 e o Morro do Careca e, devido à falha de nivelamento, a água não drenou por infiltração nem por gravidade, exigindo intervenções mecânicas emergenciais da prefeitura para o esvaziamento da área.

8. Constatou-se, ainda, que a implantação de lajes nos dissipadores sem planejamento adequado de acesso, o que inviabilizou a observação direta do seu interior. Assim, permaneceu a dúvida se as estruturas estariam livres de sedimentos ou se estariam perdendo volume útil de acumulação.

9. Também foram registrados rebaixamentos e cedimentos no pavimento urbano nas vias de acesso aos dissipadores 6 e 8. Esses danos indicariam possíveis vazamentos ou falhas estruturais nas galerias subterrâneas de águas pluviais que transportam o fluxo até os dissipadores, representando risco real de acidentes e danos às edificações vizinhas.

10. No dissipador 10 foi evidenciado o início de um descolamento físico entre a estrutura de concreto e uma das tubulações de saída, o que elevou o risco de ruptura sob pressão interna durante o período chuvoso, enquanto no dissipador 11 se registrou, pela primeira vez, a presença de manchas de óleo em na saída do dissipador, configurando uma nova categoria de contaminação ambiental no sistema.

11. Além dos problemas relatados, verificou-se o afloramento de esgoto *in natura* e águas servidas com odor desagradável diretamente na faixa de areia (evidência monitoramento engenharia atualizado 2, p. 229).

Figura 6 – D15 com indícios de lançamento de esgoto clandestino em seu interior.



12. Na primeira semana de **novembro de 2025**, durante a inspeção ao local da engorda da praia de Ponta Negra, observou-se acúmulo de água pluvial malcheirosa, com resíduos sólidos em alguns dissipadores, como o D4 e o D5, e também indícios de contaminação por águas de esgoto sanitário.

13. Importante destacar que técnicos do Idema/RN que realizaram visita à faixa de areia realimentada com a equipe do TCU reportaram que não tiveram acesso aos projetos atuais das obras de adequação do sistema de drenagem, sendo impossibilitados de realizar qualquer avaliação mais consistente sobre as melhorias implementadas.

14. A Funpec, na vistoria realizada entre os **dias 13 e 19 de novembro de 2025** confirmou a permanência desses problemas, em especial a presença de ligações clandestinas, com o lançamento indevido de efluentes domésticos nos dissipadores (com destaque para os dissipadores 4, 5, 7, 8, 9 e 10) transformando as estruturas de drenagem em focos de contaminação e proliferação de vetores.

15. Foi reportada, adicionalmente, uma infestação de roedores entre os dissipadores 13 e 14, configurando um grave risco à saúde pública e à balneabilidade da orla.

Figura 7 – D4 com acúmulo de água de resíduos sólidos (Fonte: Equipe de auditoria)



Figura 8 – Roedores em área próxima ao D13 e D14.



16. A despeito dos problemas relatados, a Funpec apontou algumas melhorias no mês de novembro de 2025, como a realização de intervenções mecânicas emergenciais, resultando em uma redução significativa da área alagada na nova faixa de areia, com o início de um trabalho sistemático de limpeza e desobstrução de bocas de lobo em diversos pontos da área vistoriada, substituição e a reconstrução de bocas de lobo que apresentavam danos estruturais, e melhoria significativa no estado de conservação do pavimento em trechos da região monitorada, com a correção de pontos danificados nas

vias públicas adjacentes ao sistema de drenagem, além de avanço na remoção de resíduos sólidos e sedimentos em partes específicas do sistema, reduzindo temporariamente o material que poderia causar novas obstruções e melhorias pontuais na acessibilidade a certas estruturas, como a adequação do acesso a dissipadores para facilitar as atividades de inspeção técnica.

17. Na vistoria de **dezembro de 2025**, a Funpec relatou que após as ações de manutenção, cerca de 70% das estruturas passaram a estar operacionais e livres de grandes obstruções.

18. Em que pese a melhora relatada, os lançamentos clandestinos de esgoto permaneceram, com a chegada de esgoto à orla. No dissipador 10, persistiu o descolamento físico entre a estrutura de concreto e a tubulação de saída, elevando o risco de erosão na base do dispositivo em caso de chuvas intensas, enquanto o dissipador 8, que apresentava indício de erosão em uma das paredes da estrutura, não foi reparado, ameaçando a estabilidade geotécnica do equipamento. Também, a presença de roedores (ratos) continuou sendo documentada, mantendo o alerta crítico para o risco de doenças zoonóticas, como a leptospirose, para os usuários da praia.

19. Finalmente, a instalação de lajes de cobertura definitivas dos dissipadores, embora concluída, não corrigiu o erro de projeto das janelas de manutenção. Como resultado, em dezembro de 2025 permanecia impossível verificar se o interior dos dissipadores estaria acumulando novos sedimentos, aspecto que compromete a avaliação e a própria gestão da capacidade hídrica do sistema.

Conclusão

20. Constatou-se que a adequação do sistema de drenagem (ainda em execução ao tempo da inspeção física da equipe de auditoria, em novembro/2025) não foi concluída antes do início do aterro hidráulico em afronta direta à condicionante expressa da Licença de Instalação e Operação (LIO) do Idema. Os problemas apontados nas vistorias da Funpec, aliados à própria insuficiência das melhorias promovidas no sistema pela prefeitura do Natal, representam um conjunto de fatores determinantes para a preocupante situação da engorda da praia de Ponta Negra, em especial quanto à recorrente formação de lagoas de água estagnada e contaminada sobre o novo aterro, de alagamentos com lançamento de efluentes com odor e detecção de coliformes fecais em pontos de monitoramento, comprometendo a balneabilidade, a salubridade ambiental e a funcionalidade do empreendimento.

21. Por todo o exposto, conclui-se, após os exames de campo e dos registros da fundação contratada para os monitoramentos das condicionantes estabelecidas nas licenças ambientais, que as intervenções para adequação do sistema de drenagem urbana da praia de Ponta Negra, além de insuficientes (por não contemplarem obras de macrodrenagem), foram mal conduzidas pela municipalidade, restando em descompasso com a solução de engorda da faixa de areia e com o respectivo licenciamento ambiental, não contribuindo, consequentemente, com os objetivos colimados.

APÊNDICE F - Achados reclassificados após a conclusão da fiscalização

1. Achados desta fiscalização

1.1. Não há.

2. Achados de outras fiscalizações

2.1. Não há.

APÊNDICE G - Despachos

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
Unidade de Auditoria Especializada em
Infraestrutura Urbana e Hídrica

Processo: 018.819/2025-7
Fiscalização: 224/2025
Objetivo: avaliar atos e contratos relacionados às obras de reconstrução na Praia de Ponta Negra, em Natal/RN

DESPACHO

Manifesto-me de acordo com a proposta formulada pela equipe de auditoria.
Declaro, ainda, que foi verificado, no que se mostrou aplicável, o atendimento ao disposto na Resolução TCU 315/2020.

Em 11 de junho de 2026. Encaminhe-se ao secretário.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
Unidade de Auditoria Especializada em
Infraestrutura Urbana e Hídrica

Processo: 018.819/2025-7
Fiscalização: 224/2025
Objetivo: avaliar atos e contratos relacionados às obras de reconstrução na Praia de Ponta Negra, em Natal/RN

DESPACHO

Durante a fase de execução da auditoria realizaram-se pedidos de informações e esclarecimentos aos gestores municipais da Seinfra/PM de Natal, da Sedec/MIDR, do Idema/RN e do Ibama, seja por reuniões remotas e presenciais, seja por ofícios de requisição e por correspondências eletrônicas (email), acerca das situações encontradas, obtendo-se as manifestações desses atores, as quais foram devidamente consideradas nos textos dos achados. Adicionalmente, considerando que os achados de auditoria foram qualificados como irregularidades graves passíveis de continuidade (IGC), conforme o art. 2º, inc. VI, da Resolução-TCU 280/2016, entende-se que a realização de imediato das oitivas dos gestores melhor contribuirá para a sequência da auditoria e de seus objetivos, sem trazer prejuízos às conclusões e aos encaminhamentos do relatório.

Além do mais, ressalto que achados de fiscalização apontam para graves deficiências no planejamento, no licenciamento e na execução da obra, as quais demandam esclarecimentos urgentes diante dos iminentes riscos de dano ao erário e de perda de funcionalidade do investimento federal. Nesse sentido, os indícios de irregularidades ora apresentados transcendem a esfera estritamente administrativa, ensejando severos efeitos negativos para os moradores, turistas e trabalhadores locais, conforme amplamente documentado pela equipe de auditoria e pela imprensa local.

Com efeito, destaco os riscos à integridade física dos frequentadores da Praia de Ponta Negra, tendo em vista a utilização de material sedimentar de jazida não autorizada, o qual introduziu à praia elevados teores de material calcário e de rodolitos, com potencial de causar perfurações e cortes nos banhistas. Ademais, as falhas evidentes no sistema de drenagem e a persistência de ligações clandestinas resultaram na formação de lagoas de águas estagnadas e contaminadas por esgoto sobre a nova faixa de areia, com detecção de coliformes fecais e proliferação de roedores, expondo a população a vetores de doenças graves, como a leptospirose.

Desse modo, o aporte de recursos federais que deveria, primordialmente, conter a erosão costeira e conferir segurança à região resultou, em uma cognição sumária, em um ambiente tomado por insalubridade. A perda acelerada de volume do aterro (estimada em um terço do total em apenas dez meses), aliada ao surgimento de voçorocas, impede o uso pleno da praia e gera profunda insegurança quanto à estabilidade do terreno.

Agrava esse quadro a ausência de transparência ativa por parte da municipalidade que, ao omitir a divulgação dos relatórios de monitoramento da situação da Praia, impede que a sociedade e a comunidade científica exerçam o devido controle social e compreendam a real extensão dos problemas vivenciados diariamente na orla.

Diante do exposto, e considerando que a situação configura um cenário de risco iminente de dano ao erário, ao patrimônio ambiental e à segurança dos munícipes, proponho nesta primeira fase processual, a imediata realização das oitivas dos órgãos envolvidos, sem prejuízo de que, em momento subsequente, este Tribunal proceda à rigorosa apuração de responsabilidade dos gestores e ao devido ressarcimento dos recursos federais aplicados irregularmente.

Em 12 de junho de 2026. Encaminhe-se ao Gabinete do Ministro Antonio Anastasia.

Fábio Augusto de Amorim
Auditor-Chefe - Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica

ANEXO A - Deliberações

Processo: 018.819/2025-7
Natureza: Relatório de Auditoria
Órgão/Entidade: Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, Município de Natal (RN)
Responsáveis: Paulo Eduardo da Costa Freire, Alvaro Costa Dias, Wolnei Aparecido Wolff Barreiros

DESPACHO

Trata-se de auditoria de conformidade realizada no âmbito do Fiscobras 2026 junto ao Município de Natal (RN) e à Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec/MIDR) do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Nacional (MIDR), tendo como foco o Termo de Compromisso 17/2013, firmado para a execução de ações de reconstrução, seguidas de obra de engorda da faixa de areia da praia de Ponta Negra.

2. O trabalho de auditoria resultou na elaboração do Relatório de Fiscalização 224/2025, peças 66-68, produzido pela Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica, do qual constam sete achados de auditoria, quais sejam:

> i) Inadequação do instrumento simplificado de repasse de recursos da Defesa Civil para a obra de engorda de faixa de areia, por se tratar de solução de caráter estruturante, não emergencial, complexa e de grande materialidade;
>
> ii) Insuficiência e fragilidade dos estudos preliminares de viabilidade técnica, econômica e ambiental do empreendimento (EVTEA), dos estudos referentes a impactos ambientais (EIA/RIMA) e do projeto básico;
>
> iii) Prejuízos ao rito regular de licenciamento da obra de aterro em Ponta Negra e à atuação do órgão ambiental (Idema/RN) de exercer o controle e o acompanhamento das condicionantes do empreendimento;
>
> iv) Perda parcial dos serviços de aterro hidráulico realizados na praia de Ponta Negra (trecho de praia referente ao Morro do Careca), há apenas um ano da conclusão da obra, bem como indícios de inadequação do material sedimentar extraído de jazida não licenciada;
>
> v) Pactuação de aditivo contratual para acréscimo dos quantitativos de serviços de dragagem, transporte e aterro de material proveniente de jazida não licenciada pelo órgão ambiental, sem anuência do concedente, em afronta à legislação da transferência de recursos e às licenças emitidas, correspondendo a despesas não passíveis de serem financiadas com recursos federais;
>
> vi) Restrição à competitividade da Concorrência Internacional 34/2023 (Seinfra/PM Natal), por exigência de disponibilidade de equipamento de dragagem - Draga Hooper - com capacidade de armazenamento bastante superior ao admitido quando da execução do objeto; e
>
> vii) Transparência ativa deficiente ou inexistente pelo ente beneficiário (município), especialmente quanto à ausência de divulgação dos relatórios de monitoramento do objeto (inclusive pós-obra) previstos nos Planos/Programas Ambientais do empreendimento.

3. Diante dos achados, propôs a unidade técnica realizar oitivas da Sedec/MIDR; do Município de Natal (RN); e das pessoas jurídicas contratadas responsáveis pelos estudos preliminares (EVTEA e

EIA/RIMA), pelos projetos básico e executivo, pela execução física e pela fiscalização/supervisão da obra de engorda; para que, no prazo de quinze dias, se manifestem, no que couber, em relação às situações encontradas pela equipe de fiscalização.

4. Propôs, ainda, em face da gravidade dos indícios de irregularidades levantados até o momento, encaminhar cópia do relatório de auditoria aos seguintes órgãos: Controladoria Gral da União; ao Ministério Público Federal, via Procuradoria da República no Estado do Rio Grande do Norte; Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Norte, via Procuradoria do Patrimônio e Defesa Ambiental; Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (ante a existência de contrapartida municipal no âmbito do termo de Compromisso 17/2013); ao Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente do Rio Grande do Norte; e ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis.

5. As propostas suscitadas pela AudUrbana se mostram pertinentes, na medida em que as evidências até então carreadas ao processo demonstram a existência de falhas importantes de governança, planejamento, execução e transparência, com impactos negativos na funcionalidade do empreendimento, na proteção ambiental e na aplicação eficiente dos recursos públicos.

6. Ante o exposto e com fulcro no art. 157 do RITCU, acolho as propostas de encaminhamento da AudUrbana à peça 66 e **autorizo**:

I) Realizar a oitiva dos seguintes órgãos/entidades e empresas contratadas, nos termos do art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, para que, no prazo de quinze dias, se manifestem, no que couber, quanto às seguintes ocorrências:

I.1) Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec), do Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional (MIDR):

> a) inadequação do instrumento de repasse de recursos federais para a obra de prevenção de caráter estruturante, complexa, de grande vulto e materialidade, referente à realimentação praial (engorda) de Ponta Negra, em Natal (RN), em razão da utilização do rito simplificado de financiamento desenhado para as ações de recuperação e prevenção de desastres da Defesa Civil, com base na Lei 12.340/2010, Decreto 11.219/2022 e na Portaria MDR 3.033/2020, desacompanhado de mecanismos de controle compatíveis à governança do empreendimento, a exemplo da faculdade prevista no art. 1º-A, §7º, da Lei 12.340/2010, em possível inobservância às orientações desta Corte de Contas consignadas nos Acórdãos 2.168/2023 (subitem 9.2) e 544/2024 (subitem 1.8.1), ambos do Plenário/TCU (achado de auditoria III.1);
>
> b) insuficiência e fragilidade do estudo de viabilidade técnica, econômica e ambiental (EVTEA) e do estudo de impacto ambiental/relatório de impacto ambiental (EIA/RIMA) (metas 1 e 3 do Plano de Trabalho do Termo de Compromisso 17/2013), elaborados para a engorda de Ponta Negra, com possível inobservância aos arts. 6º, inciso IX, e 12 da Lei 8.666/1993 e à jurisprudência do TCU, como a consubstanciada nos Acórdãos 408/2021-TCU-Plenário e 1.786/2024-TCU-Plenário, em decorrência das seguintes constatações:
>
> > b.1) (EVTEA) investigação insuficiente da jazida de empréstimo de sedimentos selecionada para a engorda, notadamente quanto à profundidade e abrangência das sondagens executadas, à estimativa volumétrica apresentada e à assunção de homogeneidade sedimentológica, circunstâncias que contribuíram para o descarte da área logo após o início da execução física do aterro hidráulico na praia de Ponta Negra. Foram ainda constatadas fragilidades na avaliação da necessidade de estruturas fixas de estabilização (quebra-mares) e ausência de previsão de obras

de macrodrenagem para estabilidade e segurança da solução de engorda (achado de auditoria III.2); e

b.2) (EIA/RIMA) ausência ou insuficiência de dados primários e diagnósticos de campo referentes à ictiofauna, às espécies de interesse econômico para a pesca e à flora aquática/macrófitas, apesar de sua relevância para a adequada avaliação dos impactos ambientais da intervenção de engorda; deficiência de integração entre o entelado estudo e o projeto de drenagem pluvial de Ponta Negra, com omissão de impactos operacionais relevantes e de medidas mitigadoras compatíveis com a interação entre os componentes do empreendimento; impropriedades na caracterização da jazida de sedimentos a ser explorada (insuficiência das novas prospecções realizadas) (achado de auditoria III.2);

c) prejuízos ao rito regular de licenciamento da obra de aterro em Ponta Negra e à atuação do órgão ambiental (Idema/RN) de exercer o controle e o acompanhamento do empreendimento, conforme seguintes ocorrências: i) por força de prazo estipulado em decisão judicial, o Idema emitiu a Licença de Instalação e Operação (LIO) antes das conclusões das avaliações dos estudos preliminares, dos projetos das obras e das condicionantes pré-estabelecidas; ii) a obra de engorda foi iniciada pelo beneficiário da transferência federal sem autorização da autoridade ambiental para exploração de nova jazida de empréstimo de sedimentos, ação essa que estaria embasada em suposta dispensa contida no art. 7º do Decreto Municipal 13.192/2024. A Sedec, mesmo ciente dessa irregularidade (v. Nota Técnica 01/2025/DOP/SEDEC-MIDR, de 25/2/2025), continuou os repasses da transferência obrigatória, a despeito de o art. 37 do Decreto 11.219/2022 e o art. 20 da Portaria MDR 3.033/2020 determinarem a sua suspensão na ocorrência de vícios nos documentos e desconformidades na execução das obras e serviços (achados de auditoria III.3 e III.5);

d) ainda no âmbito dos prejuízos ao rito regular de licenciamento da obra, restou comprometida a avaliação prévia da compatibilidade do sistema de drenagem existente em Ponta Negra (objeto de obras de adequação a cargo da prefeitura) com a solução de engorda que viria a ser executada. Como consequência dessa ausência de controle, estão sendo observados recorrentes problemas de alagamentos na faixa de areia aterrada, em períodos chuvosos e/ou de marés altas de sizígia, devidos à insuficiência da drenagem urbana no local, potencializando a erosão marinha e contribuindo para a perda dos serviços realizados (achado de auditoria III.3);

e) perda parcial dos serviços de aterro hidráulico realizados na praia de Ponta Negra (trecho de praia referente ao Morro do Careca), há apenas um ano da conclusão da obra, com possível enquadramento nos arts. 69 e 70 da Lei 8.666/1993. No relatório de monitoramento de novembro/2025 da Funpec foi indicado que aproximadamente um terço do volume de aterro (390.000 m³) já teria sido deslocado da área de engorda, fragilizando a ação protetiva contra erosão marinha realizada. A constatação tem potencial de promover, em prazo bastante inferior à vida útil prevista para o empreendimento (7 anos), o retorno à situação de risco de desastre e de degradação do patrimônio ambiental (dunas e falésias) existente antes da obra de engorda; comprometendo a funcionalidade do objeto, ainda que parcialmente, e indicando a ocorrência de dano ao erário. (achado de auditoria III.4);

f) indícios de inadequação do material extraído de jazida não licenciada, por conta da introdução de elementos calcáreos (carbonato de cálcio, e formações denominadas ‘rodolitos”) em percentuais elevados junto aos sedimentos da engorda - na areia e no meio

marinho-, comprometendo a qualidade dos serviços executados e sujeitando os frequentadores da praia de Ponta Negra a risco de acidentes, com possível enquadramento no arts. 69 e 70 da Lei 8.666/1993. Nos relatórios de monitoramento da Fundação Norte-Rio-Grandense de Pesquisa e Cultura (Funpec), contratada pela prefeitura do Natal para a meta 8 da avença (Planos/Programas Ambientais), foi informado acerca do problema durante a execução da obra. (achado de auditoria III.4);

g) pactuação de termo aditivo (2º TA) ao Contrato 21/2024, firmado entre o Munícipio de Natal (RN) e o consórcio construtor DTA-AJM, objetivando o acréscimo de quantitativos de serviços de dragagem, transporte e aterro de material proveniente de jazida não licenciada pelo órgão ambiental, e de pesquisa e exploração não autorizadas pela Agência Nacional de Mineração (ANM), bem como sem anuência do concedente. Com efeito, tais despesas não seriam passíveis de serem financiadas com recursos federais. Em função de desrespeito à legislação que rege a transferência de recursos da Defesa Civil e às licenças ambientais emitidas (achado de auditoria III.5); e

h) transparência ativa deficiente ou inexistente pelo ente beneficiário, especialmente quanto à ausência de divulgação à sociedade, nos canais oficiais da prefeitura do Natal, dos relatórios de monitoramento da engorda da praia de Ponta Negra (antes, durante e pós-obra) previstos nos Planos/Programas Ambientais do empreendimento (meta 8 da avença), contrariando as orientações constantes dos art. 1º-A, §9º, da Lei 12.340/2010 e art. 39 do Decreto 11.219/2022, e art. 37, caput, da Constituição Federal (princípio da publicidade) (achado de auditoria III.7);

I.2) Município de Natal (RN), mediante a Secretaria Municipal de Infraestrutura (Seinfra):

a) insuficiência e fragilidade dos estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental (EVTEA) e do estudo de impacto ambiental/relatório de impacto ambiental (EIA/RIMA) (metas 1 e 3 do Plano de Trabalho do Termo de Compromisso 17/2013), elaborados para a engorda de Ponta Negra por força dos Contratos 11/2015 e 33/2018, com possível inobservância aos arts. 6º, inciso IX, e 12 da Lei 8.666/1993 e à jurisprudência do TCU, como a consubstanciada nos Acórdãos 408/2021-TCU-Plenário e 1.786/2024-TCU-Plenário, em decorrência das seguintes constatações:

a.1) (EVTEA) investigação insuficiente da jazida de empréstimo de sedimentos secionada para a engorda, notadamente quanto à profundidade e abrangência das sondagens executadas, à estimativa volumétrica apresentada e à assunção de homogeneidade sedimentológica, circunstâncias que contribuíram para o descarte da área logo após o início da execução física do aterro hidráulico na praia de Ponta Negra. Foram ainda constatadas fragilidade na avaliação da necessidade de estruturas fixas de estabilização (quebra-mares) e ausência de previsão de obras de macrodrenagem para estabilidade e segurança da solução de engorda (achado de auditoria III.2); e

a.2) (EIA/RIMA) ausência ou insuficiência de dados primários e diagnósticos de campo referentes à ictiofauna, às espécies de interesse econômico para a pesca e à flora aquática/macrófitas, apesar de sua relevância para a adequada avaliação dos impactos ambientais da intervenção de engorda; deficiência de integração entre o entelado estudo e o projeto de drenagem pluvial de Ponta Negra, com omissão de impactos operacionais relevantes e de medidas mitigadoras compatíveis com a interação entre os componentes do empreendimento; bem como defasagem e imprecisão na caracterização da jazida de sedimentos a ser

explorada (insuficiência das novas prospecções realizadas) (achado de auditoria III.2);

b) prejuízos ao rito regular de licenciamento da obra de aterro em Ponta Negra e à atuação do órgão ambiental (Idema/RN) de exercer o controle e o acompanhamento do empreendimento, conforme seguintes ocorrências: i) por força de prazo estipulado em decisão judicial, o Idema emitiu a Licença de Instalação e Operação (LIO) antes das conclusões das avaliações dos estudos preliminares, dos projetos das obras e das condicionantes pré-estabelecidas; ii) a obra de engorda foi iniciada pelo beneficiário da transferência federal sem autorização da autoridade ambiental para exploração de nova jazida de empréstimo de sedimentos, ação essa que estaria embasada em suposta dispensa contida no art. 7º do Decreto Municipal 13.192/2024 (achado de auditoria III.3);

c) ainda no âmbito dos prejuízos ao rito regular de licenciamento da obra, restou comprometida a avaliação prévia da compatibilidade do sistema de drenagem existente em Ponta Negra (objeto de obras de adequação a cargo da prefeitura) com a solução de engorda que viria a ser executada. Como consequência dessa ausência de controle, estão sendo observados recorrentes problemas de alagamentos na faixa de areia aterrada, em períodos chuvosos e/ou de marés altas de sizígia, devidos à insuficiência da drenagem urbana no local, potencializando a erosão marinha e contribuindo para a perda dos serviços realizados (achado de auditoria III.3);

d) perda parcial dos serviços de aterro hidráulico realizados na praia de Ponta Negra (trecho de praia referente ao Morro do Careca), há apenas um ano da conclusão da obra, com possível enquadramento nos arts. 69 e 70 da Lei 8.666/1993. No relatório de monitoramento de novembro/2025 da Funpec foi indicado que aproximadamente um terço do volume de aterro (390.000 m³) já teria sido deslocado da área de engorda, fragilizando a ação protetiva contra erosão marinha realizada. A constatação tem potencial de promover, em prazo bastante inferior à vida útil prevista para o empreendimento (7 anos), o retorno à situação de risco de desastre e de degradação do patrimônio ambiental (dunas e falésias) existente antes da obra de engorda; comprometendo a funcionalidade do objeto, ainda que parcialmente, e indicando a ocorrência de dano ao erário (achado de auditoria III.4);

e) o Município de Natal (RN) não comprovou a adoção de medidas corretivas (notificações, aplicação de penalidades, dentre outras) junto aos projetistas e/ou consórcio construtor, principalmente em face da perda parcial dos serviços executados de engorda da praia de Ponta Negra em curto período de tempo. Salienta-se, em relação ao consórcio DTA-AJM, que por força do Contrato 21/2024 (Clausula 7ª – Obrigações da Contratada, item 7.1, "l"), o construtor é responsável pela estabilidade, qualidade, correção e segurança dos serviços, na forma da lei (achado de auditoria III.4);

f) indícios de inadequação do material extraído de jazida não licenciada, por conta da introdução de elementos calcáreos (carbonato de cálcio, e formações denominadas "rodolitos") em percentuais elevados junto aos sedimentos da engorda - na areia e no meio marinho-, comprometendo a qualidade dos serviços executados e sujeitando os frequentadores da praia de Ponta Negra a risco de acidentes, com possível enquadramento nos arts. 69 e 70 da Lei 8.666/1993. Nos relatórios de monitoramento da Fundação Norte-Rio-Grandense de Pesquisa e Cultura (Funpec), contratada pelo Município de Natal (RN) para a meta 8 da avença (Planos/Programas Ambientais), foi informado acerca do problema durante a execução da obra (achado de auditoria III.4);

g) pactuação de termo aditivo (2º TA) ao Contrato 21/2024, firmado entre o Munícipio de Natal (RN) e o consórcio construtor DTA-AJM, objetivando o acréscimo de quantitativos de serviços de dragagem, transporte e aterro de material proveniente de jazida não licenciada pelo órgão ambiental, e de pesquisa e exploração não autorizadas pela Agência Nacional de Mineração (ANM), bem como sem anuência do concedente. Com efeito, tais despesas não seriam passíveis de serem financiadas com recursos federais, em função de desrespeito à legislação que rege a transferência de recursos da Defesa Civil e às licenças ambientais emitidas (achado de auditoria III.5);

h) restrição à competitividade identificada na Concorrência Internacional 34/2023 (Seinfra/PM de Natal), com possível inobservância ao art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993, decorrente da exigência editalícia de comprovação de experiência e disponibilização de draga autotransportadora de arrasto (TSHD/Hopper) com cisterna mínima de 4.700 m³, potência mínima instalada de 7.500 kW e distância de transporte igual ou superior a duas milhas náuticas, tendo em vista que (achado de auditoria III.6):

h.1) tal requisito foi mantido pela Administração ao longo do certame, inclusive em respostas a questionamentos apresentados por licitantes interessados;

h.2) a execução do objeto contratado ocorreu mediante utilização de draga com capacidade significativamente inferior àquela exigida no edital;

h.3) essa circunstância indica que a exigência técnica estabelecida no instrumento convocatório não foi indispensável à execução do objeto, indicando prejuízo à competitividade do certame e potencial impacto sobre os custos de dragagem; e

i) transparência ativa deficiente ou inexistente pelo ente beneficiário, especialmente quanto à ausência de divulgação à sociedade, nos canais oficiais da prefeitura do Natal, dos relatórios de monitoramento da engorda da praia de Ponta Negra (antes, durante e pós-obra) previstos nos Planos/Programas Ambientais do empreendimento (meta 8 da avença), contrariando as orientações constantes dos art. 1º-A, §9º, da Lei 12.340/2010 e art. 39 do Decreto 11.219/2022, e art. 37, caput, da Constituição Federal (princípio da publicidade) (achado de auditoria III.7);

I.3) Consórcio DTA-AJM (CNPJ 54.922.179/0001-63), composto pelas empresas DTA Engenharia Ltda. (CNPJ 02.385.674/0001-87) e Construtora AJM Ltda. (CNPJ 04.991.446/0001-86):

a) perda parcial dos serviços de aterro hidráulico realizados na praia de Ponta Negra (trecho de praia referente ao Morro do Careca), há apenas um ano da conclusão da obra, com possível enquadramento nos arts. 69 e 70 da Lei 8.666/1993. No relatório de monitoramento de novembro/2025 da Funpec foi indicado que aproximadamente um terço do volume de aterro (390.000 m³) já teria sido deslocado da área de engorda, fragilizando a ação protetiva contra erosão marinha realizada. A constatação tem potencial de promover, em prazo bastante inferior à vida útil prevista para o empreendimento (7 anos), o retorno à situação de risco de desastre e de degradação do patrimônio ambiental (dunas e falésias) existente antes da obra de engorda; comprometendo a funcionalidade do objeto, ainda que parcialmente, e indicando a ocorrência de dano ao erário (achado de auditoria III.4);

b) na revisão do projeto básico licitado procedida pelo Consórcio DTA-AJM, previamente à elaboração do projeto executivo, não houve reporte técnico e indicação de soluções de engenharia para mitigação do risco de perda acelerada dos serviços de engorda, risco esse materializado atualmente no segmento junto ao Morro do Careca (sul), conforme descrito no item precedente (achado de auditoria III.4);

c) a perda de serviços de aterro junto ao segmento referenciado nos itens anteriores aponta para descumprimento da Clausula 7ª – Obrigações da Contratada, item 7.1, "l", do Contrato 21/2024, firmado entre a prefeitura do Natal e o consórcio DTA-AJM, uma vez presentes indícios de que o construtor não cumpriu a responsabilidade assumida quanto à qualidade, estabilidade, correção e segurança dos serviços executados (achado de auditoria III.4); e

d) pactuação de termo aditivo (2º TA) ao Contrato 21/2024, firmado entre o munícipio de Natal/RN e o consórcio construtor DTA-AJM, objetivando o acréscimo de quantitativos de serviços de dragagem, transporte e aterro de material proveniente de jazida não licenciada pelo órgão ambiental, e de pesquisa e exploração não autorizadas pela Agência Nacional de Mineração (ANM), bem como sem anuência do concedente. Com efeito, tais despesas não seriam passíveis de serem financiadas com recursos federais, em função de desrespeito à legislação que rege a transferência de recursos da Defesa Civil e às licenças ambientais emitidas (achado de auditoria III.5);

I.4) Empresa GCA Engenharia e Arquitetura Ltda. (CNPJ 43.759.265/0001-80):

a) indício de omissão do dever de supervisionar, caracterizado por registros nos relatórios periódicos de acompanhamento da obra de engorda da praia de Ponta Negra no sentido de que "após análise da documentação apresentada pelo Consórcio DTA-AJM constatou-se que foram utilizadas as normas técnicas e diretrizes aplicáveis para garantir a segurança, estabilidade e sustentabilidade do projeto, bem como as Licenças e Autorizações foram expedidas pelo órgãos competentes e estão todas dentro do prazo de validade". Tais registros contrapõem a perda acelerada observada nos serviços realizados, há apenas um ano da conclusão do aterro hidráulico, em especial no segmento sul (junto ao Morro do Careca), indicando justamente ausência de segurança, estabilidade e sustentabilidade do projeto executado, com possível enquadramento nos arts. 69 e 70 da Lei 8.666/1993 (achado de auditoria III.4);

b) nos mesmos relatórios periódicos de acompanhamento da obra de engorda da praia de Ponta Negra, foi assinalado que as especificações técnicas do projeto executivo do Consórcio DTA-AJM "atendem a todos os requisitos técnicos e de qualidade estabelecidos". Porém, quando da execução da obra, foi constatada a introdução de elementos calcáreos (carbonato de cálcio, incluindo rodolitos) junto aos sedimentos da engorda em percentuais elevados, na areia e no meio marinho, comprometendo a qualidade dos serviços executados. O problema, que foi apontado como "não conformidade" para a obra, não foi registrado ou alertado pela supervisora à fiscalização da prefeitura municipal e/ou ao consórcio construtor pela GSA, para fins do devido tratamento tempestivo. Com efeito, o material se apresenta na praia alargada, trazendo risco de acidentes e desconforto à população que frequenta o local para lazer e recreio (achado de auditoria III.4); e

c) da análise dos primeiros relatórios mensais de supervisão elaborados pela GCA, especialmente os referentes ao período de 16 a 31/8/2024 e ao mês de setembro de 2024, não se identificaram registros de acompanhamento, pela supervisora, do processo de definição do novo local de extração de sedimentos (nova jazida), nem de eventuais alertas quanto às providências necessárias à sua regularização (achado de auditoria III.5);

I.5) Empresa R. Peotta Soluções Integradas de Engenharia (CNPJ 02.336.731/0001-20):

a) deficiência no projeto básico para a obra de engorda da praia de Ponta Negra, em Natal (RN), que não contemplou informações técnicas precisas e atuais (prospecções) acerca

da jazida de empréstimo de sedimentos a ser utilizada, notadamente quanto a sondagens, à estimativa volumétrica e à análise sedimentológica, omissão que contribuiu para as incertezas do local a ser explorado na dragagem e ensejou a futura substituição da jazida indicada inicialmente para o aterro hidráulico, com possível descumprimento aos arts. 6º, inciso IX, e 12 da Lei 8.666/1993 e à jurisprudência do TCU, como a consubstanciada nos Acórdãos 408/2021-TCU-Plenário e 1.786/2024-TCU-Plenário (achado de auditoria III.2);

I.6) Empresa Tetra Tech Consultoria Ltda. (CNPJ 56.088.990/0001-16):

a) insuficiência e fragilidade dos estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental (EVTEA) e do estudo de impacto ambiental/relatório de impacto ambiental (EIA/RIMA) (metas 1 e 3 do Plano de Trabalho do Termo de Compromisso 17/2013), elaborados para a engorda da praia de Ponta Negra, em Natal/RN, por força dos Contratos 11/2015 e 33/2018, com possível inobservância aos arts. 6º, inciso IX, e 12 da Lei 8.666/1993 e à jurisprudência do TCU, como a consubstanciada nos Acórdãos 408/2021-TCU-Plenário e 1.786/2024-TCU-Plenário, em decorrência das seguintes constatações (achado de auditoria III.2):

a.1) quanto ao EVTEA:

a.1.1) investigação insuficiente da jazida de empréstimo de sedimentos secionada para a engorda, notadamente quanto à profundidade e abrangência das sondagens executadas, à estimativa volumétrica apresentada e à assunção de homogeneidade sedimentológica, circunstâncias que contribuíram para o descarte da área logo após o início da execução física do aterro hidráulico na praia de Ponta Negra (item 5.1.7 do EVTEA);

a.1.2) fragilidade na avaliação da necessidade de estruturas fixas de estabilização (quebra-mares), em especial quanto ao risco de perda acelerada do aterro hidráulico em função da não adoção dessas estruturas para o empreendimento (itens 6.2.1, 6.4.3 e 6.5 do EVTEA);

a.1.3) ausência de indicação da necessidade de realização de obras de macrodrenagem na praia de Ponta Negra como condição para a viabilidade técnica da engorda, assim como para a estabilidade e segurança da solução objeto do estudo. Foram evidenciados pontos críticos da drenagem existente, recomendando-se a adequação do sistema para "minimizar" a erosão provocada pelos desagues na faixa praial (itens 4.1.8 e 7.4 do EVTEA); e

a.2) quanto ao EIA/RIMA:

a.2.1) ausência ou insuficiência de dados primários e diagnósticos de campo referentes à ictiofauna, às espécies de interesse econômico para a pesca e à flora aquática/macrófitas, apesar de sua relevância para a adequada avaliação dos impactos ambientais da intervenção de engorda (relacionada às condicionantes 11, 12 e 18, da Licença Prévia);

a.2.2) deficiência de integração entre o entelado estudo e o projeto de drenagem pluvial de Ponta Negra (para obras de adequação), com omissão de impactos operacionais relevantes e de medidas mitigadoras compatíveis

com a interação entre os componentes do empreendimento (relacionada à condicionante 41 da Licença Prévia);

a.2.3) defasagem e imprecisão na caracterização da jazida de sedimentos a ser explorada (insuficiência das novas prospecções realizadas);

II) Encaminhar, em anexo aos ofícios das oitivas propostas, cópia do relatório de auditoria com vistas a subsidiar as respectivas manifestações; e

III) Encaminhar, em função dos indícios de irregularidades levantados na fiscalização, cópia do relatório de auditoria à Controladoria Gral da União (CGU); ao Ministério Público Federal, via Procuradoria da República no Estado do Rio Grande do Norte (PGR/RN); à Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Norte (PGE), via Procuradoria do Patrimônio e Defesa Ambiental; ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE/RN, ante a existência de contrapartida municipal no âmbito do termo de Compromisso 17/2013); ao Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente do Rio Grande do Norte (Idema/RN) e ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama).

À Seproc para as comunicações processuais e demais medidas a seu turno.

Brasília, 15 de junho de 2026

(*Assinado eletronicamente*)

Antonio Anastasia
Relator



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

FISCOBRAS



RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO

Fiscalização na BR-319/AM: Reconstrução do Lote C

TC 021.117/2025-0
Relator: Augusto Nardes

FISCOBRAS
30 anos

SecexInfra
AudRodoviaAviação

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO

TC n. 021.117/2025-0 **Fiscalização n.** 242/2025

Relator: Augusto Nardes

DA FISCALIZAÇÃO

Modalidade: Conformidade

Ato originário: Acórdão 2.304/2025 - Plenário

Objeto da fiscalização: Construção do Lote C - BR-319/AM - Edital 326/2025 - DNIT

Funcional programática:

26.782.3106.1248.0013/2026 - Construção de Trecho Rodoviário - Manaus - Divisa AM/RO - na BR-319/AM - No Estado do Amazonas

Tipo da Obra: Rodovia - Construção ou Implantação

Período abrangido pela fiscalização: De 01/10/2024 a 06/03/2026

DO ÓRGÃO/ENTIDADE FISCALIZADO

Órgão/entidade fiscalizado: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes

Vinculação TCU (unidade técnica): Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil

Responsável pelo órgão/entidade:

nome: FABRICIO DE OLIVEIRA GALVAO
cargo: Diretor-Geral (interino - 22/2/23 até 18/7/23) e Titular desde 19/7/23
período: A partir de 22/02/2023

Outros responsáveis: vide peça: “Rol de responsáveis”

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria-Geral de Controle Externo
Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil

RESUMO DE AUDITORIA

Relator: Ministro Augusto Nardes

TC: 021.117/2025-5

Unidade Responsável: AudRodoviaAviação

Apresentação: Trata-se de auditoria com o objetivo principal de avaliar a conformidade do Edital 326/2025-01, relativo à contratação integrada de empresa para elaboração dos projetos básico e executivo de engenharia e execução do remanescente das obras de reconstrução do Lote C, na rodovia BR-319/AM, entre o km 218,2 e o km 250,0 (extensão de 31,8 km).

Por que a fiscalização foi realizada?
A auditoria decorre do plano anual de Fiscalização de Obras Públicas do TCU 2026, cuja seleção de empreendimentos ocorreu por meio do Acórdão 2.304/2025-TCU-Plenário, Ministro Relator Vital do Rêgo.

Qual metodologia foi utilizada?
Os trabalhos foram pautados nas Normas de Auditoria e Padrões de Auditoria de Conformidade do TCU, compreendendo as seguintes técnicas: pesquisas em sistemas informatizados, análise documental, indagação escrita, conferência de cálculos, utilização do Sistema de Análises de Orçamento (SAO), revisão analítica, vistoria física ao local das obras e procedimentos de aerolevantamento com drone e do iPMP.

Qual o volume de recursos fiscalizados?
R$ 329.297.702,82 (julho/2025): valor estimado da contratação relativa ao Edital 326/2025.

Quais os benefícios esperados?
A execução de trecho experimental com solução de pavimentação alternativa poderá proporcionar redução no valor da obra estimada em R$ 68,6 milhões (20,8% do orçamento referencial), caso confirmada sua viabilidade técnica. Esse benefício poderia alcançar cerca de R$ 1 bilhão caso solução semelhante venha a ser adotada nas obras de pavimentação definitiva do Trecho do Meio da BR-319/AM (Achado III.1).
Em paralelo, a execução do trecho experimental irá conferir segurança técnica para a solução de engenharia a ser adotada na obra.
Também vale registro o fortalecimento dos princípios da legalidade e da transparência na execução contratual (Achado III.2), bem como a manutenção da expectativa do controle e aprimoramento de procedimentos de auditoria empregados por esta Unidade Técnica (Achado III.3).

Quais as questões de auditoria formuladas?
A partir do objetivo do trabalho, formularam-se as seguintes questões:

a) Questão 1: Os elementos necessários para a contratação integrada estão presentes no Edital 326/2025 e nos instrumentos de planejamento e orçamento federal (PPA, LDO e LOA)?

Não. No Edital 326/2025, inconsistências no anteprojeto e nos Termos de Referência levaram ao adiamento do certame (Achado III.1). Já no Contrato 563/2024, constatou-se execução de serviços sem a formalização das correspondentes medições, indicando ausência de prévio empenho e lastro orçamentário, em violação aos arts. 59 e 60 da Lei 4.320/1964 (Achado III.2).

b) Questão 2: O valor estimado da contratação está condizente com os referenciais oficiais e metodologias de custo aplicáveis a obras rodoviárias?

Sim. Embora tenham sido identificados inicialmente itens com sobrepreço no orçamento referencial e inconsistências no dimensionamento da solução de pavimentação do anteprojeto pelo controle interno federal, tais falhas foram tempestivamente sanadas pelo Dnit no decorrer da fiscalização (Achado III.1).

c) Questão 3: O Anteprojeto é completo e propõe soluções de engenharia técnica e economicamente adequadas às condições locais?

Não. A solução de pavimentação do anteprojeto, baseada no uso de materiais pétreos nas camadas estruturais, embora defendida pelo Dnit por razões de durabilidade, carece de fundamentação técnica suficiente, sobretudo diante da possibilidade de supressão da camada de reforço do subleito sem prejuízo técnico. Além disso, o dimensionamento apresentou inconsistências em parâmetros críticos, como critérios adotados para definir a deflexão admissível e critérios de aderência entre camadas no MeDiNa (Achado III.1).

d) Questão 4: O empreendimento possui licenciamento ambiental válido e compatível com o escopo e o estágio do projeto?

Sim. Para o Lote C, o Dnit fundamenta a legalidade das intervenções no Termo de Acordo e Compromisso (TAC) de 2007 e na interpretação de que as obras são conclusões de trechos já autorizados. Não obstante, ressalta-se que a regularidade ambiental deve ser monitorada continuamente, dada a relevância e a complexidade dessa questão na BR-319/AM.

O que foi encontrado?

Achado III.1: Edital com requisitos técnicos insuficientes, gerando incertezas sobre a economicidade da solução de pavimentação prevista no anteprojeto - Edital 326/2025-01;

Achado III.2: Alteração de greide de rodovia previsto em projeto sem a devida justificativa técnica – Contrato 563/2024; e

Achado III.3: Ausência de medições regulares com obra em andamento – Contrato 563/2024.

Escore calculado para o iPMP: 46%

Quais as principais proposições?

Diante do saneamento tempestivo das falhas pelo Dnit, reputou-se suficiente a expedição de ciência dos achados, com vistas à prevenção de recorrências. Ademais, foi formulada recomendação para o aprimoramento dos controles e procedimentos atinentes à metodologia mecanística de dimensionamento de pavimentos.

Participação Cidadã

Neste trabalho houve incorporação de mecanismos de participação cidadã, com escuta de representantes da sociedade civil atuantes na BR-319/AM, em alinhamento à diretriz institucional de aproximação com o cidadão.

Inovação

Nesta auditoria introduziu-se o uso de drones para apoio às inspeções de campo, ampliando a capacidade de verificação *in loco* e a qualidade das evidências produzidas.

Sumário

I. Apresentação 5
I.1. Importância socioeconômica 5
II. Introdução 5
II.1. Deliberação que originou o trabalho 5
II.2. Visão geral do objeto 6
II.2.1 Histórico de construção da rodovia até a situação atual do trecho em questão 8
II.2.2 Auditoria da Controladoria Geral da União (CGU) 12
II.3. Objetivo e questões de auditoria 13
II.4. Metodologia utilizada 13
II.5. Limitações inerentes à auditoria 13
II.6. Volume de recursos fiscalizados 13
II.7. Benefícios estimados da fiscalização 14
II.8. Da participação cidadã 14
III. Achados de auditoria 17
III.1. Edital com requisitos técnicos insuficientes, gerando incertezas sobre a economicidade da solução de pavimentação prevista no anteprojeto. 17
III.1.1. Tipificação 17
III.1.2. Situação encontrada 17
III.1.3. Manifestação do Dnit 28
III.1.4. Análise da manifestação do Dnit 31
III.1.5. Proposta de encaminhamento 33
III.2. Alteração de greide de rodovia previsto em projeto sem a devida justificativa técnica 34
III.2.1. Tipificação 34
III.2.2. Situação encontrada 34
III.2.3. Manifestação do Dnit e da empresa supervisora Prosul 39
III.2.4. Análise da manifestação do Dnit e da empresa supervisora Prosul 39
III.2.5. Proposta de encaminhamento 40
III.3. Ausência de medições regulares com obra em andamento – Contrato 563/2024 40
III.3.1. Tipificação 40
III.3.2. Situação encontrada 40
III.3.3. Manifestação do Dnit 41
III.3.4. Análise e proposta de encaminhamento 41
IV. Análise da maturidade do empreendimento por meio do Indicador de Percepção de Maturidade dos Projetos (iPMP) 42
IV.1. Contextualização da BR-319 45
IV.2. Aplicação do procedimento para cálculo do iPMP 46
IV.2.1. Dimensão Estratégica 46

IV.2.2. Dimensão Econômica 47
IV.2.3. Dimensão Comercial 47
IV.2.4. Dimensão Financeira 48
IV.2.5. Dimensão Gerencial 48
IV.3. Escore final do iPMP 49
IV.4. Conclusão sobre a maturidade do empreendimento 50
V. Fatos não relacionados a achados de auditoria: aplicação de procedimento de auditoria com utilização de aerolevantamento de drone 50
VI. Análise dos comentários dos gestores 56
VII. Conclusão 56
VIII. Proposta de encaminhamento 58
APÊNDICE A - Matriz de Achados 61
APÊNDICE B - Fotos 67
APÊNDICE C - Dados da obra 70
APÊNDICE D - Achados reclassificados após a conclusão da fiscalização 72
APÊNDICE E - Despachos 73
ANEXO A - Deliberações 76

I. Apresentação

1. Trata-se de fiscalização realizada no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit entre 22/10/2025 e 6/3/2026, tendo como objeto principal o Edital 326/2025-01, doravante Edital 326/2025, relativo à contratação integrada de empresa para elaboração dos projetos básico e executivo de engenharia e execução do remanescente das obras de reconstrução do Lote C, na rodovia BR-319/AM, no segmento compreendido entre o km 218,2 e o km 250,0 (extensão total de 31,8 km).

I.1. Importância socioeconômica

2. A BR-319, inaugurada em 1976 como parte do projeto de integração da Amazônia, é um componente essencial da malha rodoviária nacional, conectando os municípios de Porto Velho/RO e Manaus/AM ao longo de seus 918,8 km de extensão. Trata-se da única via terrestre que liga os estados do Amazonas e Rondônia ao restante do território brasileiro, desempenhando papel estratégico na integração regional, no transporte de pessoas, mercadorias e insumos, além de garantir o abastecimento de diversos municípios do interior amazonense. A rodovia também proporciona acesso a importantes cidades da Região Norte, como Humaitá, Lábrea, Manicoré, Careiro, Manaquiri, Autazes e Careiro da Várzea (Evidência 1, p. 2).

3. Entretanto, ao longo dos anos, a BR-319 sofreu deterioração significativa, tornando-se praticamente intransitável em diversos trechos. Segmentos críticos enfrentam alagamentos recorrentes, colapsos de pontes e deslizamentos da plataforma viária, comprometendo gravemente a trafegabilidade e a segurança, especialmente durante o período chuvoso (Evidência 1, p. 2).

4. Isso se verifica, inclusive, no trecho compreendido entre os km 218,20 e km 250,00 da BR-319/AM (Lote C), com 31,80 km de extensão, que apresenta condições precárias de tráfego. Essa situação provoca interrupções no fluxo rodoviário, eleva os riscos à segurança dos usuários e aumenta os custos logísticos. A ausência de infraestrutura adequada nesse segmento compromete a conectividade regional, dificultando o escoamento da produção local e o acesso da população a serviços essenciais (Evidência 1, p. 2).

5. Não obstante os desafios relacionados à questão ambiental, a reconstrução do Lote C configura-se como uma medida estratégica e urgente para restabelecer a funcionalidade da BR-319/AM. Nesse contexto, as obras objeto desta auditoria visam proporcionar a continuidade entre os trechos já pavimentados e fortalecer a logística regional, promovendo maior eficiência no transporte de cargas e na integração das comunidades ao sistema rodoviário nacional.

6. Por fim, conforme indicado no Documento de Formalização da Demanda (DFD) (Evidência 2) e no Estudo Técnico Preliminar (ETP) (Evidência 1), a implementação do empreendimento acarretará expressivo impacto socioeconômico na região abrangida, promovendo o desenvolvimento econômico, ampliando a competitividade, estimulando o crescimento local e fortalecendo a inclusão social.

II. Introdução

II.1. Deliberação que originou o trabalho

7. Em cumprimento ao Acórdão 2.304/2025-TCU-Plenário, Ministro Relator Vital do Rêgo, realizou-se auditoria no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), no período compreendido entre 22/10/2025 e 6/3/2026.

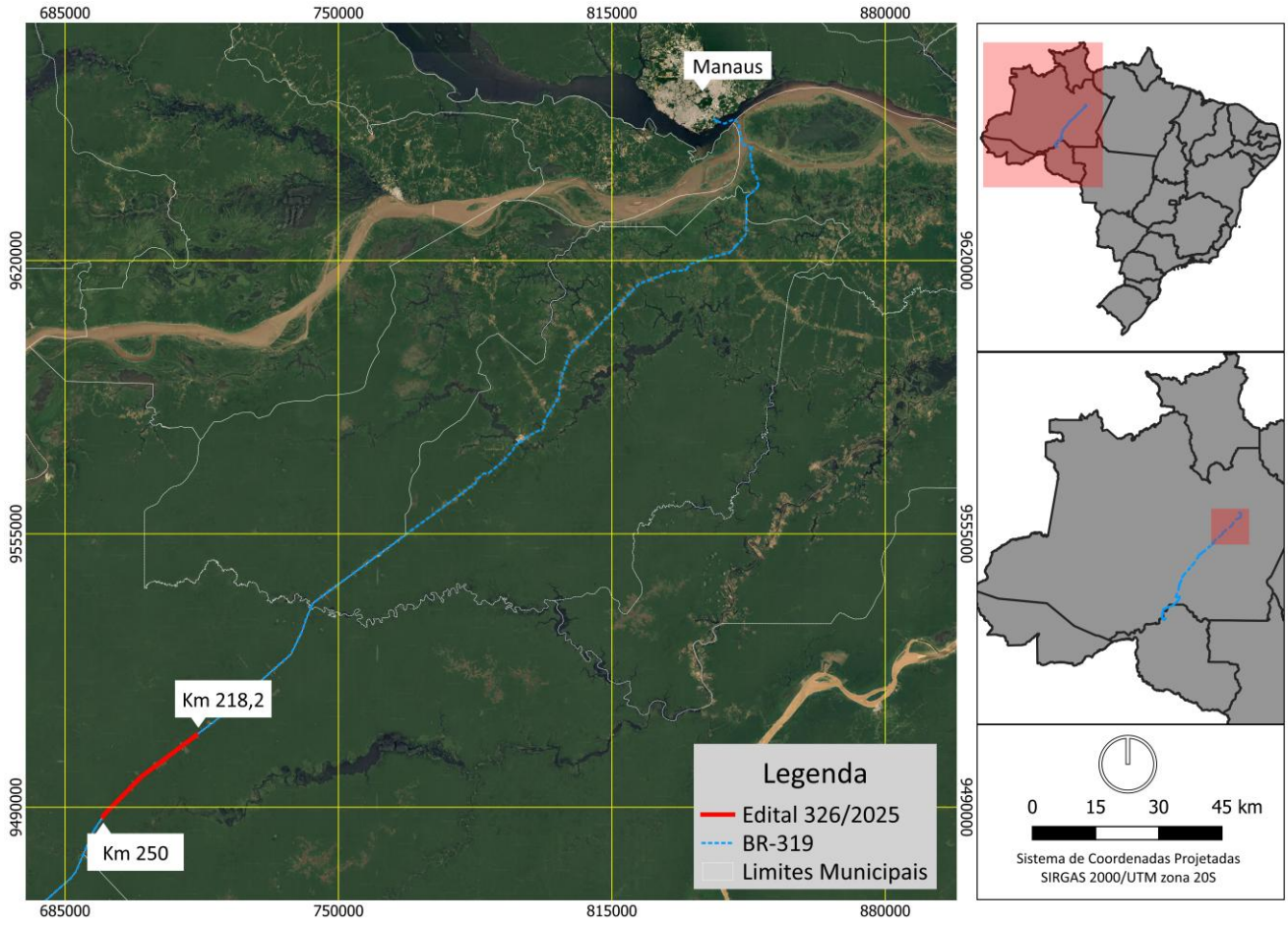
8. As razões que motivaram esta auditoria foram a materialidade, diante do significativo valor do orçamento referencial para elaboração dos projetos básico e executivo de engenharia e execução do remanescente das obras de reconstrução do Lote C da BR-319/AM, e a relevância social e econômica da rodovia.

II.2. Visão geral do objeto

9. O objeto principal desta auditoria é o Edital 326/2025, relativo à contratação integrada de empresa para elaboração dos projetos básico e executivo de engenharia e execução do remanescente das obras de reconstrução do Lote C, na rodovia BR-319/AM.

10. O referido objeto contempla o segmento compreendido entre os km 218,2 e 250,0 da BR-319/AM, com 31,8 km de extensão, cuja localização está demonstrada na figura a seguir:

Figura 1 – Mapa de situação do trecho



Fonte: Produção própria por meio do *software* QGIS.

11. Os serviços objeto do Edital 326/2025 serão executados em Contratação Integrada. Adotou-se o critério de maior desconto para julgamento das propostas e o modo de disputa aberto.

12. Conforme descrito no Estudo Técnico Preliminar (ETP), há um anteprojeto de engenharia para a reconstrução do Lote C da Rodovia BR-319/AM, aprovado pela Diretoria de Planejamento e Projetos por meio da Portaria 304, no ano de 2020 (Evidência 1, p. 2). Esse anteprojeto serviu de base para a celebração do Contrato TT-761/2020 com o Consórcio Tecon/Ardo/RC, cujo objeto compreendia a elaboração dos projetos básico e executivo de engenharia, bem como a execução das obras de reconstrução da BR-319/AM, no segmento compreendido entre os km 198,20 e km 250,00, totalizando 51,80 km – Lote C.

13. A execução dos projetos e das obras previstas no Contrato TT-761/2020 enfrentou diversos obstáculos, como dificuldades na aprovação dos projetos; início prematuro dos serviços de terraplenagem em um trecho de 7 km sem que houvesse perspectivas claras da aprovação das demais disciplinas antes do início do período chuvoso, culminando na paralisação da obra e perda dos serviços então realizados (tema tratado em detalhes no âmbito do TC 008.083/2023-1); além de entraves

relacionados ao licenciamento ambiental, especificamente a licença de instalação do canteiro de obras. Esses fatores culminaram na rescisão unilateral do contrato em novembro de 2023 (Evidência 1, p. 2).

Figura 2 – Trecho do Lote C com obras paralisadas e trafegabilidade comprometida em 2023




Fonte: Registros em redes sociais feitos pela comunidade local em abril e junho de 2023 (disponíveis em https://www.facebook.com/%20Comunidadeigapoacu/videos/558348549617648 e https://www.youtube.com/watch?v=qYLAueM8pp0, respectivamente).

14. Com a rescisão, foram interrompidas as perspectivas de melhoria das condições de trafegabilidade e segurança da rodovia e da mobilidade da população. Considerando a relevância estratégica da BR-319 para a Região Norte, em setembro de 2024, foi firmado o Contrato 563/2024 com a empresa LCM Construção e Comércio S/A, CNPJ 19.758.842/0001-35, com emissão da ordem de início de serviço no dia 24 do mesmo mês, dando início às obras no segmento entre os km 198,20 e km 218,20. Nessa oportunidade, foi atualizado o anteprojeto de engenharia utilizado na licitação que culminou no Contrato TT-761/2020. Isso foi feito porque o Dnit entendeu que o anteprojeto original se encontra tecnicamente defasado e inadequado às intervenções remanescentes. Entre as atualizações, merece destaque a completa substituição da solução adotada originalmente no anteprojeto de pavimentação (Evidência 1, p. 2).

15. Para a continuidade das obras no trecho entre os km 218,20 e km 250,00, o anteprojeto também foi atualizado, considerado as mesmas justificativas (Evidência 1, p. 2).

16. A atualização do anteprojeto foi realizada no âmbito do Contrato 01.00425/2021, firmado com a empresa Prosul – Projetos, Supervisão e Planejamento Ltda., CNPJ 80.996.861/0001-00, cujo objeto é a supervisão da elaboração dos projetos básico e executivo, bem como da execução das obras de reconstrução da BR-319/AM. A análise e aprovação da atualização do anteprojeto referente ao segmento entre os km 218,20 e km 250,00 foram conduzidas no âmbito do processo SEI 50601.001284/2025-17.

17. Diante desse contexto, resta a elaboração dos projetos básico e executivo de engenharia para o trecho remanescente entre o km 218,20 e o km 250,00. O Dnit busca, então, a contratação integrada de empresa especializada para desenvolver os referidos projetos e executar as obras de pavimentação do Lote C da BR-319/AM, abrangendo esse segmento.

18. O Edital 326/2025 foi publicado em 8/9/2025, com data de abertura das propostas inicialmente prevista para 3/12/2025. Entretanto, a Controladoria Geral da União (CGU) identificou irregularidades no anteprojeto e na divulgação do edital que fizeram com que o Dnit adiasse a abertura das propostas para o dia 22/1/2026 (Evidência 3). Essa questão será abordada com mais detalhes no item II.2.2. deste Relatório.

19. Posteriormente, após tratativas desta equipe de auditoria com o Dnit, o edital foi novamente suspenso em 16/12/2025 (Evidência 4), até que houve nova publicação em 3/2/2026.

20. O valor estimado da licitação é de R$ 329.297.702,82, com data-base do orçamento de julho/2025. Além disso, o Dnit previu estimativa de impacto orçamentário-financeiro a ser realizado nos

exercícios de 2025 a 2028 de R$ 413.651.054,44, considerando valores pagos com reajustamentos (Evidência 5). Evidencia-se, porém, que essa estimativa foi feita com base no valor inicialmente previsto para a contratação, de R$ 356.989.796,91, sem considerar os ajustes posteriores que reduziram o valor estimado para R$ 329.297.702,82 (7/2025). Vale ressaltar que essa redução de R$ 27.692.094,39 ocorreu em virtude de trabalho realizado pela Controladoria Geral da União – CGU, conforme detalhado adiante.

21. Os serviços a serem contratados contemplarão a implantação completa da infraestrutura viária, incluindo estudos técnicos, elaboração dos projetos básico e executivo de engenharia, execução de terraplenagem, pavimentação, drenagem superficial e profunda, sinalização horizontal e vertical, dispositivos de segurança e demais elementos necessários, em conformidade com as especificações técnicas do Dnit e com as normas vigentes.

22. As intervenções propostas têm como objetivo garantir a durabilidade e a segurança operacional da rodovia, assegurar condições adequadas de trafegabilidade durante todo o ano, especialmente nos períodos críticos do inverno amazônico, promover a integração regional, fortalecer a infraestrutura logística da Amazônia e contribuir para a melhoria da qualidade de vida das populações atendidas.

II.2.1 Histórico de construção da rodovia até a situação atual do trecho em questão

23. A BR-319 foi construída e pavimentada no início da década de 1970, sendo inaugurada oficialmente em 1976, como parte de um projeto de integração regional para a Amazônia, conforme detalhado no portal temático da rodovia no sítio do Dnit (disponível em https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/portais-tematicos/br-319-am-ro, acesso em 3/2/2026) e registrado em auditoria anterior desta Unidade Técnica, no Relatório 62/2023, peça 68 do TC 008.083/2023-1.

Figura 3 – Trabalho de abertura da BR-319



Fonte: Portal temático da BR-319 (disponível em https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/portais-tematicos/br-319-am-ro).

24. O portal registra que, com o passar dos anos, a rodovia sofreu deterioração devido ao baixo fluxo de veículos, falta de manutenção, grande volume de chuvas e alto custo do transporte terrestre, tornando-se intrafegável em 1988.

25. Seguindo esse histórico, entre 1996 e 2000, a recuperação da estrada foi incluída no planejamento federal e, em 2001, o Dnit iniciou obras de repavimentação.

26. As obras de pavimentação no segmento em análise foram inicialmente objeto do Contrato 051/2000-COP, firmado com a empresa Gautama Ltda., abrangendo o trecho entre o km 166 e o km 370.

27. Em paralelo à vigência desse contrato, especificamente em 22/6/2007, Dnit e Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) assinaram Termo de Acordo e Compromisso (TAC) (Evidência 6) sobre as obras na BR-319, dividindo a rodovia em quatro trechos:

a) **Segmento A:** compreendido entre o km 0,00 e o km 177,80 (Manaus até a Travessia do Rio Tupãna);

b) **Segmento C:** compreendido entre o km 177,80 e o km 250,00 (Travessia Rio Tupãna ao Fim das Obras);

c) **Trecho do Meio (Segmento Central):** compreendido entre o km 250,00 e o km 655,70 (Entroncamento BR-230(A)); e

d) **Segmento B:** compreendido entre o km 655,70 e o km 877,40 (Entroncamento BR-230 (A) até o Início da Travessia do Rio Madeira).

28. O TAC autorizou as obras nos Segmentos (ou Lotes) A, B e C a partir de uma série de condicionantes, e exigiu a elaboração de Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (Eia/Rima) para o Trecho do Meio.

29. Ainda em 2007, o Contrato 051/2000-COP foi rescindido devido ao descumprimento de obrigações ambientais, resultando em embargo da obra pelo Ibama e paralisação dos serviços. Em seguida, o Dnit autorizou o 6º Batalhão de Engenharia e Construção do Exército Brasileiro – 6º BEC a executar os serviços remanescentes no segmento km 198,2 ao km 383,1. Entre 2008 e 2009, foram pavimentados 10 km, mas surgiram diversos problemas técnicos, levando à nova paralisação das obras em março de 2010, conforme evidência constante dos autos do TC 025.146/2020-3 (TC 025.146/2020-3, peça 46, p. 416-417).

30. Posteriormente, o Dnit contratou o Consórcio EE – Rodovias Amazonas para elaboração de anteprojeto de engenharia para o remanescente do Segmento C, aprovado em 2020. Também em 2020, o Dnit solicitou ao Ibama a ratificação da autorização concedida pelo TAC/2007 para executar as obras no segmento entre o km 198,2 e o km 250,0. Na oportunidade, o Ibama informou considerar que as intervenções nesse trecho seriam conclusão de obras inacabadas do Segmento C, estando cobertas pelo TAC/2007 (TC 025.146/2020-3, peça 36, p. 107-108).

31. Em 24/6/2020, foi publicado o Edital RDC Eletrônico 216/2020 para contratação de empresa para elaboração dos projetos de engenharia e execução das obras de recuperação do Lote C (que corresponde ao remanescente do Segmento C). O Ministério Público Federal ingressou com ação civil pública requerendo a impugnação do edital, alegando descumprimento de decisão judicial que exigia Eia/Rima para o Segmento C. Esse pedido foi inicialmente acatado pela justiça federal. Porém, após julgamento de recursos impetrados contra essa decisão, o Dnit pôde prosseguir com a licitação.

32. O referido edital foi objeto de auditoria de conformidade realizada por esta Unidade Técnica do TCU, no âmbito do já citado TC 025.146/2020-3, a qual culminou na prolação do Acórdão 128/2022-TCU-Plenário, sob a relatoria do Ministro Aroldo Cedraz.

33. Na sequência dos desdobramentos do certame e superadas as impugnações administrativas e de órgãos de controle, foi celebrado, em dezembro de 2020, o Contrato TT-761/2020 com o Consórcio Tecon/Ardo/RC, cujo objeto consistiu na elaboração dos projetos básico e executivo de engenharia e na execução das obras de reconstrução do Lote C.

34. A execução do contrato priorizou um segmento inicial de 20 km, tendo sido emitida ordem de serviço – OS, em 1/7/2022, com base apenas na aprovação parcial e com ressalvas de algumas disciplinas do projeto, sem garantia de aprovação das demais antes do início do inverno amazônico (novembro a maio), que se aproximava. Com base nessa OS precária, foram iniciados serviços de terraplenagem, mas, com a chegada das chuvas, acabaram sendo totalmente perdidos, em razão da ausência de projeto aprovado para as disciplinas subsequentes da obra. Além disso, em 7/10/2022, o

Dnit tomou conhecimento de decisão judicial que suspendeu a Licença de Instalação – LI do canteiro de obras, prejudicando ainda mais a continuidade do Contrato TT-761/2020. Esse cenário desfavorável culminou na paralisação dos serviços, em 30/11/2022, e, posteriormente, na rescisão do contrato, de forma unilateral pelo Dnit, em 30/11/2023 (Evidência 7).

35. Esses fatos estão sendo apurados no âmbito do TC 008.083/2023-1, que trata de auditoria realizada nas obras da BR-319/AM, relativa ao Fiscobras 2023. Esse processo ainda se encontra pendente de decisão de mérito, contemplando proposta desta Unidade Técnica para conversão dos autos em Tomada de Contas Especial – TCE, em virtude do dano ao erário materializado com a perda dos serviços realizados e pagos no âmbito do Contrato TT-761/2020 (TC 008.083/2023-1, peças 111 e 112).

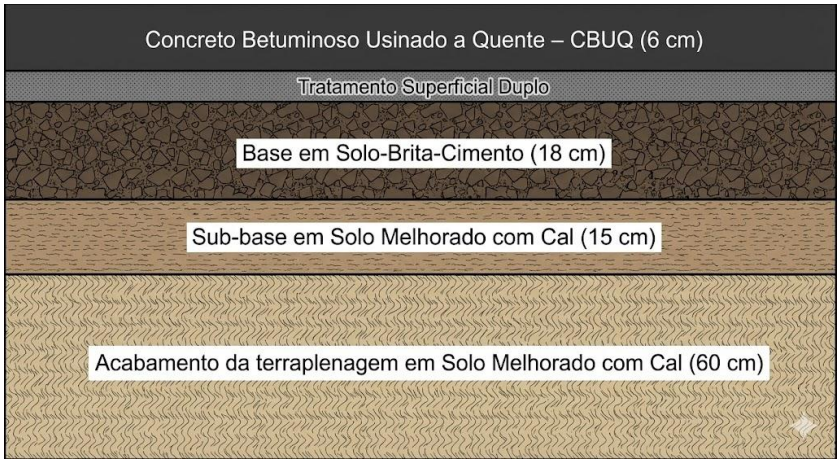
36. No que tange ao projeto de pavimentação, a solução proposta no anteprojeto do Edital RDC Eletrônico 216/2020 contemplava as seguintes camadas: Concreto Betuminoso Usinado a Quente (CBUQ) com 6 cm e ligante CAP-30/45; Tratamento Superficial Duplo (esta camada de TSD é especificada com emulsão asfáltica modificada por polímero e tem a função de Camada Anti-Reflexão de Trincas (CART), sendo aplicada sobre a base cimentada); base em solo-brita-cimento (na proporção 40% solo, 60% brita e 4% de cimento) com 18 cm; sub-base em solo melhorado com cal, com 15 cm e acabamento da terraplenagem em solo melhorado com cal, com 60 cm (Evidência 8).

37. Entretanto, na execução do Contrato TT-761/2020, a solução de pavimentação proposta pelo Consórcio Tecon/Ardo/RC divergiu da referencial, principalmente na camada de base. Diferentemente da solução em solo-brita-cimento, na proporção 40% solo, 60% brita e 4% de cimento, o Consórcio propôs solo (75%) + agregado/areia (20%) + cimento (5%). Por exigência do edital, retificado após a atuação do TCU, tais alterações não foram possíveis, pois a substituição da brita por solo e agregado miúdo foi considerada pelo Dnit como perda de qualidade e um risco, visto que resulta em uma mistura mais fina e potencialmente mais suscetível à umidade, fator relevante para a região amazônica (Evidência 9, p. 136-211).

38. Além disso, o edital deixava claro que, devido à alta susceptibilidade dos solos locais à umidade e às características climáticas da região, o uso da cal seria obrigatório no reforço do subleito (60 cm de espessura) e na sub-base, sendo esta uma premissa do anteprojeto. Outrossim, o ligante asfáltico especificado para o revestimento na ocasião foi o CAP-30/45 (Evidência 10, p. 13).

39. Já a solução atualmente prevista no Edital 326/2025 apresenta alteração substancial em relação às premissas anteriormente adotadas, passando a contemplar as seguintes camadas: Concreto Betuminoso Usinado a Quente (CBUQ) com polímero, faixa C, com espessura de 7,5 cm e ligante CAP-60/85-E; base em brita graduada, com 15 cm; sub-base em macadame seco, com 20 cm; e reforço do subleito executado em material pétreo (rocha), com espessura de 20 cm.

Figura 4 – Solução em solo-brita-cimento usado no Contrato TT-761/2020



Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Contrato TT-761/2020.

Figura 5 – Solução prevista no anteprojeto do Edital 326/2025



Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Edital 326/2025.

40. Desse modo, constata-se que a atualização do anteprojeto implicou mudança relevante na concepção estrutural do pavimento, com substituição de soluções originalmente baseadas em solos estabilizados por alternativas predominantemente granulares e pétreas, bem como alteração do tipo de ligante asfáltico e das espessuras das camadas, o que evidencia a necessidade de adequada fundamentação técnica para justificar a nova solução adotada. Esse tema será detalhado no item III.1 deste relatório.

41. No que se refere ao licenciamento ambiental das obras no Lote C, conforme já apresentado, ocorreram diversos entraves técnico-administrativos e judiciais ao longo dos anos, fato extensivamente registrado em trabalhos anteriores desta Casa, como os relatórios de fiscalização do TC 025.146/2020-3 e do TC 008.083/2023-1, realizados por esta Unidade Técnica.

41.1. Inclusive, o licenciamento ambiental foi objeto de achado de auditoria no âmbito do TC 025.146/2020-3. Nesse trabalho de fiscalização, a Unidade Técnica apontou que haveria indícios de que o objeto a ser realizado no Lote C da BR-319/AM não atenderia às condicionantes do TAC/2007. Por essa razão, realizou-se oitiva do Dnit e do Ibama para saneamento dos autos, oportunidade em que ambas as autarquias demonstraram a regularidade ambiental para o segmento, o que foi registrado no voto condutor do Acórdão 128/2022-TCU-Plenário, Ministro Relator Aroldo Cedraz.

42. Atualmente, o Dnit segue enviando relatórios quadrimestrais ao Ibama acerca do atendimento às condicionantes do TAC/2007, conforme previsto no parágrafo primeiro da cláusula terceira desse termo. Tais relatórios constam em processos SEI cujos acessos foram concedidos à equipe de auditoria (SEI 50600.500747/2017-29 e 50601.000933/2022-10). Nesse contexto, constatou-se que o relatório mais recente enviado ao Ibama refere-se aos meses de setembro a dezembro de 2024 (Evidência 11).

43. O parecer mais recente do Ibama, datado de 22/7/2025, diz respeito ao período de janeiro a abril de 2024. Nesse parecer, o órgão ambiental considera que o Dnit atendeu à condicionante referente à remessa de relatório quadrimestral. Porém, ponderou que os serviços executados e descritos pelo Dnit em seu relatório somente poderiam ser comprovados mediante vistoria a ser realizada oportunamente pela equipe técnica do Ibama (Evidência 12, p. 1-15).

43.1. Houve vistoria realizada pelo Ibama na BR-319, partindo das margens do Rio Amazonas até Porto Velho, realizada em 11/10/2025, o que incluiu o trecho entre os km 198,2 e 218,2, objeto do Contrato 563/2024, cuja solução de engenharia é análoga à do anteprojeto fiscalizado neste trabalho de auditoria. Em relatório de vistoria (Evidência 12, p. 16-63), o Ibama constatou a regularidade dos serviços realizados, em cumprimento ao TAC/2007 (Evidência 12, p. 20).

44. Ademais, o Dnit informou que há dois relatórios em análise na Coordenação de Acompanhamento Ambiental de Obras da Autarquia, referentes aos meses de janeiro a abril e maio a agosto de 2025, cuja previsão de remessa ao Ibama é 20/2/2026 (Evidência 13, p. 2).

45. Portanto, considera-se que o empreendimento possui licenciamento ambiental válido, na forma do TAC/2007, e o Ibama tem feito acompanhado técnico do trecho objeto desta fiscalização.

II.2.2 Auditoria da Controladoria Geral da União (CGU)

46. A Controladoria-Geral da União (CGU) iniciou os trabalhos da Avaliação Preventiva de Licitação 1865270, no âmbito do Edital 326/2025 do Dnit, que trata da contratação integrada de empresa para elaboração dos projetos básico e executivo de engenharia e execução do remanescente das obras de reconstrução do Lote C da BR-319/AM (SEI 22557012, Evidência 14).

47. Preliminarmente a equipe de auditoria da CGU constatou a ausência de documentos essenciais à adequada caracterização do objeto e à formação do preço (SEI 22557012, Evidência 14, p. 1-2). Não foram identificados memorial de cálculo, composições de custos unitários, planilha orçamentária e processo de formação de preços em formato editável, tampouco cotações de insumos relevantes, havendo apenas orçamento referencial em formato não editável e registros parciais.

48. A CGU relatou que tal situação mostra-se em desconformidade com a Lei 14.133/2021, que exige que o termo de referência contenha estimativas de valor acompanhadas das respectivas memórias de cálculo e documentos de suporte, bem como orçamento estimado com composições de preços e compatibilidade com valores de mercado, fundamentada em sistemas oficiais ou em pesquisa direta com fornecedores. O órgão de auditoria entendeu que a ausência desses elementos compromete a transparência do certame e a competitividade entre os licitantes, prejudicando a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração (SEI 22557012, Evidência 14, p. 2).

49. Diante desse contexto, a equipe de auditoria da CGU solicitou ao Dnit o envio, em formato editável e rastreável, do memorial de cálculo, das composições de custos, da planilha orçamentária e da documentação que comprove o processo de formação de preços, bem como a disponibilização desses materiais a todos os potenciais licitantes, como medida de transparência ativa (SEI 22557012, Evidência 14, p. 2).

50. Em razão dos apontamentos realizados, o Dnit incluiu as informações requeridas pela CGU no edital e reabriu o prazo da licitação. O certame, anteriormente previsto para 3/12/2025, foi remarcado para 22/1/2026 (Evidência 15).

51. A CGU também apontou fragilidades no orçamento de referência da Edital 326/2025, com potenciais impactos de economicidade e conformidade técnica. Destacam-se (Evidência 16):

a) a adoção de caminhão basculante de 10 m³ em substituição ao de 14 m³, com possível redução estimada em R$ 24,5 milhões;

b) a utilização de metodologia tradicional para execução de meio-fio e sarjeta, em detrimento do uso de extrusora, com economia potencial de R$ 3,23 milhões;

c) inconsistências em quantitativos de serviços de pavimentação e insumos asfálticos, com risco estimado de sobrepreço de R$ 872,7 mil;

d) inadequação formal na apropriação dos quantitativos do serviço de transporte, em desacordo com o Manual Sicro;

e) necessidade de cotação específica do insumo “Defensa Metálica Maleável Simples”; e

f) impropriedades na formação do preço da Administração Local, com possível redução adicional de R$ 2,33 milhões.

52. Em resposta, o Dnit concordou com a maior parte dos apontamentos, comprometendo-se a ajustar o orçamento referencial quanto à capacidade dos caminhões, metodologia de execução de meio-fio e sarjeta, cotação da defensa metálica e critérios de cálculo da Administração Local, bem como a corrigir erro formal de unidade no serviço de transporte (Evidência 17).

53. Por outro lado, discordou das inconsistências apontadas nos quantitativos, sustentando que estes incluem o serviço de limpa-rodas, e esclareceu que a camada drenante questionada não se destina a bota-fora, mas à substituição de solos inservíveis em pista, com respaldo técnico decorrente de sondagens e análises de campo (Evidência 17).

54. Diante do conjunto de apontamentos e da necessidade de ajustes, o Dnit suspendeu o Edital 326/2025 em 16/12/2025, conforme já apresentado.

II.3. Objetivo e questões de auditoria

55. A presente auditoria teve por objetivo fiscalizar as obras de construção do Lote C – BR-319/AM, relativas ao Edital 326/2025 – Dnit.

56. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

a) Questão 1: Os elementos necessários para a contratação integrada estão presentes no Edital 326/2025 e nos instrumentos de planejamento e orçamento federal (PPA, LDO e LOA)?

b) Questão 2: O valor estimado da contratação está condizente com os referenciais oficiais e metodologias de custo aplicáveis a obras rodoviárias?

c) Questão 3: O Anteprojeto é completo e propõe soluções de engenharia técnica e economicamente adequadas às condições locais?

d) Questão 4: O empreendimento possui licenciamento ambiental válido e compatível com o escopo e o estágio do projeto?

II.4. Metodologia utilizada

57. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280, de 8/12/2010, alterada pela Portaria-TCU 168 de 30/6/2011 e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade, estabelecidos pelo TCU - Portaria-Segecex 26 de19/10/2009.

58. Especificamente, realizou-se análise documental dos elementos colhidos durante a auditoria, entrevistas com gestores, reuniões, pesquisas em sistemas informatizados, procedimentos de revisão analítica, análise da legislação vigente e a jurisprudência do TCU, bem como inspeção física ao trecho referente ao Lote C da BR-319/AM, entre os dias 4 e 5/11/2025.

59. Nesse contexto, os papéis de trabalho alcançam o Edital 326/2025 e o anteprojeto que o fundamentou, documentos disponíveis em processos SEI cujos acessos foram fornecidos à equipe pelo Dnit e documentos enviados pela Autarquia em resposta a ofícios de requisição. Além disso, foi feita análise de maturidade do empreendimento a partir do Indicador de Percepção de Maturidade dos Projetos (iPMP), cuja metodologia será detalhada no item IV deste relatório.

60. Por fim, outros dois procedimentos adicionais foram realizados, um relacionado a participação cidadã, e outro relativo à utilização aerolevantamento. Tais procedimentos serão detalhados em tópicos específicos, nos itens II.8 e V deste relatório, respectivamente.

II.5. Limitações inerentes à auditoria

61. Não houve limitações inerentes à auditoria.

II.6. Volume de recursos fiscalizados

62. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$ 329.297.702,82 (julho/2025). Esse valor foi calculado conforme determinado pelo item 1.2 do Anexo I da Portaria TCU 222/2003. Assim, corresponde ao valor estimado pelo Dnit, conforme orçamento de referência do Edital 326/2025, já que foram examinados procedimentos licitatórios que ainda não resultaram em empenho de despesa.

II.7. Benefícios estimados da fiscalização

63. Preliminarmente, destaca-se, entre os benefícios potenciais decorrentes desta fiscalização, a preservação da expectativa de controle, a qual exerce efeito indutor sobre a unidade jurisdicionada, estimulando o aperfeiçoamento na elaboração de projetos, o fortalecimento do acompanhamento da execução contratual e a melhoria da eficácia dos controles internos.

64. Ademais, o comprometimento do Dnit em executar um trecho experimental, a fim de confirmar os indicativos teóricos levantados pela equipe de auditoria com base no *software* MeDiNa, (conforme detalhado no Achado III.1), poderá resultar em dois tipos de benefício distintos, a depender do resultado obtido:

a) Caso o segmento não alcance o desempenho teórico indicado pelo MeDiNa, o Dnit disporá de elementos concretos para descartar a solução menos robusta estudada. Além disso, ficará demonstrado que a solução originalmente prevista no anteprojeto, embora mais onerosa (no Edital 326/2025, cerca de R$ 11 milhões por quilômetro), apresenta características técnicas mínimas compatíveis com a realidade da obra, conferindo maior segurança ao investimento a reforçando a transparência e segurança jurídica ao processo. Além disso, disporá de informações técnicas indiscutíveis para proceder ajustes no *software* MeDiNa, uma vez que os resultados previstos no seu dimensionamento teórico não teriam sido obtidos em campo, trazendo dúvidas em relação à qualidade dessa ferramenta de cálculo; ou

b) Caso os parâmetros indicados pelo MeDiNa sejam confirmados, o Dnit terá fundamentação técnica para adotar essa solução alternativa nas obras do Edital 326/2025, o que poderá gerar benefício financeiro da ordem de R$ 69 milhões (redução de aproximadamente 21% do investimento previsto). Tal benefício poderá ainda ser estendido, em tese, aos cerca dos 400 km de pavimento definitivo a serem construídos no Trecho do Meio da BR-319, podendo representar economia potencial na ordem de R$ 1 bilhão, a depender da adoção de solução de pavimentação semelhante à analisada nesta fiscalização. Para mais, o Dnit terá em mãos dados técnicos relevantes que comprovariam a qualidade das informações indicadas pelo *software* MeDiNa, demonstrando a excelência dessa ferramenta de cálculo.

65. Quanto ao achado que trata da divergência entre o greide previsto no projeto e o efetivamente executado nas obras relativas ao Contrato 563/2024 (Achado III.2), associado ao procedimento de aerolevantamento registrado no item V deste Relatório, registra-se a manutenção da expectativa do controle e o aprimoramento dos procedimentos de auditoria empregados por esta Unidade Técnica.

66. Em relação ao achado que trata da realização de serviços sem a indispensável cobertura financeira, registra-se, ainda, o fortalecimento dos princípios da legalidade e da transparência na execução contratual, com o devido controle da compatibilidade entre os recursos empenhados e a efetiva execução de serviços (Achado III.3).

67. Por fim, cita-se os apontamentos relacionados a possíveis melhorias no processo de planejamento do Dnit realizados por meio da análise do Indicador de Percepção de Maturidade dos Projetos (iPMP), tratados no item IV deste Relatório.

II.8. Da participação cidadã

68. A atuação do Tribunal de Contas da União na fiscalização de obras públicas tem buscado, cada vez mais, incorporar a perspectiva da sociedade civil como elemento estratégico para o aprimoramento do controle externo.

69. No último ano, o TCU incorporou de forma inédita o foco no cidadão como um dos pilares da sua atuação, ampliando os critérios tradicionais com a inclusão de demandas sociais identificadas por meio de consulta pública. Seguindo esse rumo, os trabalhos desenvolvidos nesta auditoria buscaram acolher as perspectivas da sociedade civil sobre o objeto da auditoria realizada. Dessa forma, assim como

no trabalho de fiscalização realizado no âmbito do TC 008.440/2025-5, Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues, que apresentou projeto-piloto de participação cidadã, a equipe de auditoria dialogou com cidadãos que têm contato direto com a realidade da BR-319/AM.

70. Essa participação social manifesta-se por meio de diferentes atores que buscam suprir lacunas de informação e garantir a transparência sobre as condições da rodovia. De um lado, há o monitoramento cotidiano realizado por comunicadores locais e, de outro, a atuação de organizações da sociedade civil voltadas para a governança e a sustentabilidade.

II.8.1. Influenciador Joel Silva

71. No âmbito desta auditoria na BR-319/AM, a equipe identificou mecanismos de participação que operam como importantes termômetros da realidade local. Um dos principais expoentes desse controle social é o trabalho realizado pelo sr. Joel Silva, que mantém um canal de comunicação dedicado ao acompanhamento independente da rodovia, por meio de seu canal na plataforma YouTube (www.youtube.com/@JoelSilvaBR319) e página no Instagram (@joelsilvabr_319).

72. Considerando sua relevância, no dia 5/11/2025, nas dependências do Dnit em Manaus/AM, a equipe de auditoria realizou uma reunião com o comunicador sr. Joel Silva. O encontro, viabilizado com o indispensável apoio da própria autarquia, permitiu colher subsídios sobre a dinâmica de controle social exercida na rodovia, evidenciando uma interlocução direta entre o monitoramento cidadão e o órgão gestor.

Figura 6 – Joel Silva (4ª posição) e equipe de fiscalização



Fonte: Foto própria (5/11/2025).

73. Na reunião, o sr. Silva relatou que iniciou esse acompanhamento entre 2020 e 2021. Operando de forma solitária, sendo responsável por todas as etapas de produção — desde a gravação e edição até a postagem dos conteúdos — começou a relatar a situação real da via diariamente, passando a atuar como um elo entre a população e os órgãos governamentais.

74. O material produzido chamou a atenção da equipe de auditoria por seu alcance, com mais de 70 mil inscritos no seu canal do YouTube. De acordo com dados extraídos do canal e analisados pela equipe de auditoria, as manifestações dos cidadãos revelam um cenário de profunda frustração, desconfiança e demandas por direitos básicos. As reivindicações e preocupações do público podem ser sintetizadas nos seguintes eixos:

a) Qualidade dos serviços de conservação: uma das principais preocupações manifestadas nos comentários refere-se à qualidade do material utilizado na pavimentação. Há um ceticismo generalizado de que o asfalto e o serviço realizado sejam de baixa qualidade, incapazes de resistir ao rigoroso inverno amazônico. Diante dessa percepção, surge uma reivindicação recorrente para que a rodovia seja construída com emprego de materiais que proporcionem maior durabilidade, de modo a evitar ciclos intermináveis de reparos paliativos;

b) Impacto Socioeconômico e Sentimento de Isolamento: a condição da BR-319 é percebida como muito mais do que um problema logístico; é uma questão social profunda que afeta o direito fundamental de ir e vir, o desenvolvimento econômico e a própria identidade da população da Região Norte. O isolamento imposto pela rodovia intransitável é um tema recorrente, carregado de frustração e um sentimento de pertencimento incompleto ao restante do país.

c) Ceticismo e Descrédito Generalizado: apesar de indicativos de polarização política, um sentimento unificador emerge: profundo ceticismo e descrédito em relação aos poderes constituídos. A frustração acumulada ao longo de décadas se manifesta em expressões de desesperança. Frases como "entra governo e sai governo e essa BR não sai da lama" resumem a percepção de que as promessas são vazias e a negligência é sistêmica.

75. Além de comunicador, Joel Silva é apontado como fonte de informação local, sendo consultado pelos cidadãos inclusive para confirmar a veracidade de comunicados oficiais de órgãos como o Dnit e a PRF. Constantemente é informado pelos usuários da rodovia a respeito dos incidentes que ocorrem no local.

76. Para a administração pública, esse monitoramento cidadão supre lacunas operacionais relevantes. O Dnit, com recursos limitados, não possui a capilaridade que as informações em tempo real dos usuários pode alcançar. Um exemplo disso é a atualização periódica das condições de tráfego na rodovia e de segurança das pontes de madeira. Ao longo do trecho da BR-319 estão dispostas dezenas de pontes de madeira, cuja manutenção e sinalização são demandas constantes dos usuários para garantir a segurança mínima do trajeto.

II.8.2. Observatório da BR-319

77. O Observatório da BR-319 constitui uma instância de controle social institucionalizada, caracterizando-se como uma união de diversas Organizações Não Governamentais (ONGs), a exemplo da Casa do Rio, com atuação na região do município de Careiro/AM. Na internet, o sítio do Observatório (disponível em https://observatoriobr319.org.br/) contém uma série de informações relacionadas à BR-319, como uma linha do tempo da história da rodovia, um repositório de estudos e notícias relacionadas.

78. Considerando a sua atuação, a equipe de fiscalização procurou ouvir a entidade da sociedade civil sobre o tema. Durante a execução da Auditoria, no dia 7/11/2025, a equipe de auditoria realizou uma reunião técnica com o Secretário Executivo da entidade, Sr. Marcelo Rodrigues, na sede da Secretaria do TCU no Amazonas, a fim de colher a visão da entidade sobre a reconstrução da BR-319/AM.

Figura 7 – Marcelo Rodrigues (à esquerda) e equipe de fiscalização



Fonte: Foto própria (7/11/2025).

79. Durante a interlocução, o Observatório apresentou preocupações estruturantes para a viabilidade de longo prazo da rodovia, destacando que a execução das obras deve priorizar a análise do fluxo hídrico para evitar o seccionamento de corpos d'água. Entre as soluções técnicas preconizadas pela organização, ressaltam-se a implementação de passagens de fauna, o dimensionamento de pontes mais largas que permitam a navegação e a manutenção do ecossistema, além da necessidade de estudos aprofundados sobre os "rios voadores" (grandes fluxos de vapor d'água transportados pela atmosfera a partir da Amazônia para outras regiões da América do Sul) e os níveis de inundação históricos da região. Tais elementos são vistos como indispensáveis para mitigar os impactos ambientais frequentemente citados pela sociedade civil e por órgãos de controle.

80. No campo da gestão e legalidade, o Observatório manifestou críticas à falta de governança estatal ao longo da rodovia, apontando inclusive a carência de fiscalização por parte da Polícia Rodoviária Federal (PRF). Foram discutidos problemas complexos, como a solicitação de estudos de lavra que resultam no bloqueio de terrenos de terceiros e as pressões políticas exercidas sobre lideranças indígenas na região. Nesse contexto, a entidade defende o cumprimento estrito da Convenção OIT 169 (Direito de Consulta Prévia, Livre e Informada) e a definição de um órgão de consulta formal para tratar dos temas pertinentes à BR-319, além da execução do projeto "Portais da Amazônia".

81. Por fim, embora reconheça a importância de monitoramentos de campo independentes, como o realizado pelo comunicador Joel Silva, o Observatório pontuou de forma veemente a diferença entre as atuações. Enquanto o monitoramento individual foca na trafegabilidade imediata e na segurança cotidiana dos usuários, o Observatório dedica-se à incidência institucional e técnica, zelando para que a integração da Região Norte ocorra sob bases sólidas de governança, sustentabilidade e respeito aos direitos das comunidades tradicionais.

III. Achados de auditoria

III.1. Edital com requisitos técnicos insuficientes, gerando incertezas sobre a economicidade da solução de pavimentação prevista no anteprojeto.

III.1.1. Tipificação

82. Falhas/impropriedades (F/I).

III.1.1.1. Justificativa de não enquadramento no conceito de IGP da LDO

83. Tipifica-se este achado como falhas/impropriedades, uma vez que o achado não tem o condão de ensejar nulidade do Edital 326/2025-01 nem configura grave desvio aos princípios constitucionais. Portanto, não se enquadra nas tipificações de IGP, IGR ou IGC, constante, respectivamente, dos incisos IV, V e VI do art. 140 da Lei 15.080/2024, a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2025.

III.1.2. Situação encontrada

84. Verificou-se que, nos documentos do Edital 326/2025 originalmente publicado, não foram estabelecidos requisitos técnicos suficientes para assegurar que o futuro projeto básico/executivo de pavimentação resulte em solução com qualidade e desempenho iguais ou superiores aos previstos no anteprojeto. Essa fragilidade compromete a isonomia e a competitividade do certame e eleva o risco de entrega de rodovia com desempenho inferior ao esperado, com potencial dano ao erário, em afronta os princípios da segurança jurídica, da economicidade e do interesse público, insculpidos no art. 5º da Lei 14.133/2021.

85. Ressalta-se que, como se verá a seguir, parte das impropriedades foram sanadas pelo Dnit no decorrer da auditoria, mediante alterações promovidas no termo de referência do Edital 326/2025, as quais ensejaram a prorrogação da data de abertura da licitação para o dia 7/5/2026.

86. Como se trata de uma contratação integrada, as soluções adotadas no anteprojeto de engenharia são referenciais, ou seja, podem ser alteradas pelo contratado, desde que atendidos os parâmetros exigidos na licitação. Nesse sentido, é esperado que o edital defina as condições que balizarão os limites para essa possibilidade de alteração.

87. No caso do Edital 326/2025, tais condições estão estabelecidas no seu Anexo VIII – Critérios de Aceitabilidade e Parâmetros de Desempenho do Termo de Referência.

88. Na versão original do Anexo VIII – Critérios de Aceitabilidade e Parâmetros de Desempenho do Termo de Referência, definiu-se que o número "N" (valor referencial do tráfego de projeto) a ser adotado no dimensionamento não poderia ser menor que aquele considerado no anteprojeto (Evidência 18, p. 1 e 12). Ademais, foram estabelecidas premissas gerais para o projeto de pavimentação (Evidência 18, p. 10 e 11).

89. Não obstante, verificou-se que a redação original do Edital 326/2025 não explicitava, de forma objetiva e vinculante, a obrigatoriedade de utilização de determinados insumos e soluções técnicas relevantes no projeto de pavimentação, notadamente o tipo de ligante asfáltico a ser empregado, bem como o tipo e as características do material pétreo a ser utilizado nas camadas de reforço, sub-base e base.

90. A ausência dessas especificações permitia interpretações ampliativas quanto à possibilidade de substituição dos materiais previstos no anteprojeto por alternativas de menor custo, sem que houvesse critérios técnicos robustos, claros e previamente definidos para aferição da equivalência de desempenho dessas soluções. Tal lacuna fragilizava o controle do atendimento aos parâmetros mínimos de qualidade esperados pelo Dnit e comprometia a comparabilidade das propostas apresentadas pelos licitantes. Essa situação podia ensejar insegurança jurídica, ao abrir margem a questionamentos e controvérsias na fase de análise e aprovação do projeto básico/executivo.

91. Ademais, considerando que os insumos associados às camadas estruturais do pavimento (reforço, sub-base e base) e ao ligante asfáltico (CAP-60/85-E) empregado no concreto betuminoso usinado a quente (CBUQ) representam parcela significativa do orçamento referencial da contratação (56 %), a inexistência de exigências explícitas quanto a obrigatoriedade de sua utilização criava risco de distorção econômica do certame, com potencial comprometimento da isonomia, da competitividade e do adequado equilíbrio entre preço e desempenho, além de expor a Administração ao risco de recebimento de obra com vida útil e desempenho inferiores aos previstos no anteprojeto, em afronta ao interesse público.

92. Diante dessas fragilidades, a equipe de auditoria, por meio do Ofício 57/2025 – AudRodoviaAviação, solicitou ao Dnit esclarecimentos e providências, requerendo, especificamente, justificativa técnica sobre a adoção da solução de pavimentação prevista no anteprojeto, informando, caso fosse considerada a única alternativa a ser aceita pelo Dnit, se haveria previsão de inserção, no edital, da obrigatoriedade de adoção dessa solução pela contratada, de modo a mitigar os riscos identificados e conferir maior segurança técnica e jurídica à contratação.

93. Em face desse questionamento, o Dnit promoveu revisão no Anexo VIII – Critérios de Aceitabilidade e Parâmetros de Desempenho do Termo de Referência, tendo incluído nova premissa para o projeto a ser executado pelo contratado.

94. Em sua resposta (Evidência 19, p. 1), o Dnit assegurou que não serão aceitas soluções de pavimentação diferentes da prevista no anteprojeto e concordou em incluir cláusula nesse sentido no Edital 326/2025. Posteriormente, nova versão do Termo de Referência (Evidência 20, p. 5) foi disponibilizada, passando a exigir que a "Contratada deverá seguir a proposta do Anteprojeto para o desenvolvimento do Projeto Básico/Executivo".

95. Além disso, no Anexo revisado do Termo de Referência, estabeleceu-se a condicionante de que os "projetos devem seguir a solução proposta no Anteprojeto, não podendo ser alterada" (Evidência 20, p. 28).

96. Ao analisar esse documento atualizado, a equipe de auditoria verificou que a nova limitação inserida no certame obrigava o futuro contratado seguir fielmente o anteprojeto não só em relação à solução de pavimentação, mas em todas as disciplinas. Por conta disso, mais uma vez questionou-se o Dnit.

97. Em nova manifestação, em resposta ao Ofício 7/2026 – AudRodoviaAviação, a Autarquia informou ter se tratado de equívoco, esclarecendo que apenas a solução de pavimentação deveria obedecer à concepção estabelecida no anteprojeto. Na oportunidade, informou que, após publicação de errata e correção do Termo de Referência da contratação, seria preservada compatibilidade com o regime de contratação integrada e com a matriz de riscos (Evidência 21, p. 1).

98. Avalia-se que as alterações promovidas pelo Dnit no Termo de Referência tiveram fundamental importância, haja vista que a definição de premissas de forma mais clara reduz a possibilidade de dubiedades de interpretações por parte dos licitantes, o que poderia levar ao comprometimento da isonomia e competitividade do certame, bem como o risco de recebimento futuro de uma rodovia com qualidade aquém da expectativa do Dnit.

99. É digno de ser mencionado que, em fiscalização anterior desta Casa, em edital também relacionado à BR-319/AM, considerando todo Lote C, do km 198,2 ao km 250,0, objeto do TC 025.146/2020-3, apontou-se indício de irregularidade semelhante, que, à época, também foi mitigado pelo Dnit com alterações no Termo de Referência.

100. Malgrado, verificou-se, no presente caso, a recorrência da mesma tipologia de irregularidade, denotando que os controles internos da Autarquia não dispõem de mecanismos suficientemente efetivos para impedir a repetição do apontamento.

101. Nesse sentido, importa registrar que o Dnit já dispõe de normativos internos (Instruções Normativas – IN) destinados a orientar seus gestores sobre elementos mínimos que devem constar nos documentos que compõem os editais, bem como quanto aos procedimentos de análise e aprovação de projetos básicos/executivos, a exemplo da IN 14/2025 e IN 9/2023.

102. Todavia, observa-se que tais normativos não estabelecem diretrizes suficientemente claras e vinculantes acerca da forma de proceder nos casos em que determinada solução prevista no anteprojeto, por sua relevância técnica ou econômica, deva ser obrigatoriamente mantida e adotada nas fases subsequentes do projeto básico e do projeto executivo, a cargo do futuro contratado.

103. Diante do exposto, nos termos no inciso I do art. 9º da Resolução-TCU 315/2020, cabe cientificar o Dnit acerca dessa fragilidade nos seus normativos e controles internos, a fim de que avalie a adoção de providências para seu aperfeiçoamento, de modo a evitar a recorrência de impropriedades dessa natureza em futuras contratações integradas.

104. Além da fragilidade acima detalhada, verificaram-se outras inconsistências no Edital 326/2025 que também merecem atenção diferenciada por parte do Dnit, as quais serão desenvolvidas a seguir.

III.1.2.1. Indícios de superestimativa na solução de pavimentação prevista no anteprojeto

105. Resultados do *software* MeDiNa indicam possível superdimensionamento da solução de pavimentação prevista no anteprojeto do Edital 36/2025. As simulações realizadas apontam a possibilidade de redução da espessura estrutural sem prejuízo ao desempenho técnico, o que poderia proporcionar economia estimada de R$ 68,6 milhões (20,8% do valor da obra), em consonância com os princípios da economicidade e do interesse público estabelecidos no art. 5º da Lei 14.133/2021.

106. No anteprojeto do Edital 326/2025, conforme consta em seu Volume 1, versão original (Evidência 22, p. 326), foi adotada a seguinte metodologia para o dimensionamento do pavimento:

> O processo de dimensionamento foi dividido em duas etapas principais:
>
> • Método Empírico do DNER: Inicialmente, o dimensionamento das camadas de base, sub-base e do revestimento final foi realizado seguindo o método empírico proposto pelo DNER, amplamente difundido no Brasil e reconhecido pela sua aplicabilidade em projetos de pavimentação rodoviária. Esse método fundamenta-se na capacidade de suporte dos materiais, representada pelo Índice de Suporte Califórnia (CBR), garantindo a proteção das camadas inferiores contra falhas estruturais por cisalhamento.
>
> • Análise Mecanística: A estrutura inicialmente calculada foi verificada por meio de uma análise mecanística de previsão de desempenho. Nesse processo, foi aplicado o método MEDINA, utilizando o *software* AEMC – versão 1.1.9, desenvolvido em parceria entre o IPR/DNIT e o Instituto de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro – COPPE. Este método permitiu a determinação dos esforços solicitantes, das deformações e deflexões previstas para a estrutura, considerando as cargas do eixo padrão rodoviário de 2,05 toneladas de carga por roda, conforme as normas vigentes para tráfego rodoviário brasileiro.

107. O resultado foi a seguinte estrutura de pavimento:

Figura 8 – Solução referencial de pavimento do anteprojeto



Fonte: elaboração própria com base nas informações do anteprojeto (Evidência 22, p. 339).

108. No mesmo documento, constatou-se dubiedade quanto ao valor de ISC (Índice de Suporte Califórnia ou *California Bearing Ratio* – CBR) adotado para o subleito. Isso porque informações constantes do documento indicavam explicitamente CBR de 4,5% (Evidência 22, p. 325), ao passo que também apontariam para a possibilidade de CBR de 6,5%, conforme estudo de referência dos parâmetros usados na análise mecanística (Evidência 22, p. 334).

109. Em razão disso, por meio do Ofício 56/2025 – AudRodoviaAviação, questionou-se o Dnit acerca da adoção de módulo de resiliência de 65 MPa na análise mecanística, considerando que o CBR de subleito adotado no dimensionamento pelo método do DNER foi de 4,5%. Ressalta-se que, em correlações empíricas frequentemente utilizadas em projetos de pavimentos, valores de módulo de resiliência de materiais comumente utilizados em subleito podem ser estimados de forma aproximada a partir do CBR, segundo a relação MR (MPa) ≈ 10 x CBR (%), o que resultaria em valor da ordem de 45 MPa, não de 65 MPa. Assim, caberia ao Dnit esclarecer qual parâmetro deveria ser considerado válido e avaliar o impacto dessa diferença no dimensionamento do pavimento, tanto pelo método do DNER, quanto pelo método mecanístico.

110. Em sua resposta, por meio da Nota Técnica 82/2025/CET - AM/SRE - AM, o Dnit reconheceu o equívoco na definição do ISC e esclareceu que reviu o dimensionamento e que o valor válido do ISC e efetivamente adotado no anteprojeto foi de 8% (Evidência 23, p. 12). Acrescentou que esse ajuste não teria provocado alteração nas espessuras propostas:

> Justificativa: Realizando uma nova verificação dos materiais, verificou-se que o valor adotado para o cálculo de CBR está equivocado. Como apresentado no item a.1 o subleito apresenta valores de expansão muito elevados e faz-se necessário a adoção de materiais de empréstimos concentrados para utilização da camada final de terraplenagem, conforme a especificação de serviço DNIT 108/2009-ES.
>
> Assim, foi analisado o material dos empréstimos Laércio e Ronaldo, que apresentaram bons resultados de capacidade de suporte e baixa expansividade.
>
> Os valores resultantes foram 8% e 10 %. No dimensionamento foi utilizado o menor valor entre eles, CBR 8% gerando MR de 80MPa. Não houve alterações das espessuras propostas.

111. Todavia, utilizando-se CBR 8% no subleito, foi possível averiguar diminuição significativa da altura mínima necessária das camadas estruturais do pavimento, conforme Método do DNER (Evidência 24). Em resumo, a altura necessária anteriormente era de 67 cm, considerando o ISC de 4,5% para o subleito. Com o ISC de 8,0%, essa altura diminui para 47 cm (Evidência 24, p. 4).

112. Sendo assim, verificou-se que a retirada da camada de reforço do subleito (de 20 cm) não prejudicaria, em princípio, a suficiência técnica da solução de pavimentação, conforme Método do DNER.

113. A nova configuração seria:

Figura 9 – Solução alternativa de pavimento



Fonte: elaboração própria com base no novo valor de ISC e metodologia de anteprojeto.

114. Não obstante, seria necessário confirmar essa suficiência técnica pelo método mecanístico. Passou-se então para a próxima etapa de verificação, a análise mecanística no *software* AEMC (MeDiNa). Nessa etapa, adotou-se os mesmos procedimentos e parâmetros empregados na versão corrigida do anteprojeto.

115. Assim, considerou-se os mesmos parâmetros de controle (ruptura), deflexão e deformações limites, definidas no anteprojeto, mantendo-se, também, as premissas de aderência entre camadas (Evidência 22, p. 338). São eles:

a) Limite de Deflexão na Superfície no Revestimento: 66,30E-02 mm;

b) Limite de Deformação Horizontal (εh) por Tração na Soleira do Revestimento: 3,53E-04 m/m; e

c) Limite de Deformação Vertical (εv) por Compressão nas camadas Finais do Subleito: 4,43E-04 m/m.

116. Ao simular no *software* AEMC a solução sem a camada de reforço do subleito, obteve-se os seguintes resultados (Evidência 24, p. 4):

a) Deflexão na Superfície: 63,10E-02 mm, menor que o valor de 66,30E-02 mm estipulado;

b) Deformação Horizontal (εh) por tração na Soleira do Revestimento: 2,34E-04 m/m, menor que o valor de 3,53E-04 m/m estipulado; e

c) Deformação Vertical (εv) por Compressão nas camadas Finais do Subleito: 2,11E-04 m/m, menor que o valor de 4,43E-04 m/m estipulado.

117. Dessa forma, comprovou-se que o pavimento, mesmo com a retirada da camada de reforço, atenderia aos parâmetros mínimos estipulados no anteprojeto, em relação a deflexão e deformações, conforme metodologia mecanicista, em especial com o emprego do *software* AEMC (MeDiNa).

118. Nesse contexto, importa registrar a relevância e a materialidade desse possível ajuste no anteprojeto, que pode representar redução de aproximadamente 20% no valor global da obra. Isso porque, conforme a curva ABC do orçamento constante do Volume 4 do anteprojeto (Evidência 25, p. 21), o serviço de reforço de subleito com brita comercial é o item de maior representatividade orçamentária. Na versão revisada do orçamento, esse serviço totaliza R$ 68.596.147,04, correspondendo a 20,8% do valor global da obra (aproximadamente R$ 2,1 milhões/km).

119. A título ilustrativo, caso solução de pavimentação semelhante venha a ser adotada nas futuras obras de pavimentação definitiva do denominado Trecho do Meio da BR-319/AM, com extensão aproximada de 405,7 km, a ordem de grandeza da economia potencial poderia alcançar cerca de R$ 850 milhões (405,7 km x R$ 2,1 milhões/km = R$ 851,7 milhões). Ressalte-se que tal estimativa tem caráter meramente indicativo e visa apenas evidenciar a relevância econômica do tema, sobretudo considerando que o anteprojeto do Edital 326/2025 estabeleceu a solução de pavimentação como parâmetro obrigatório, sem admitir alternativas técnicas por parte dos licitantes.

120. Verifica-se, portanto, que a relevância do presente achado transcende o Lote C. É nesse contexto que os resultados a serem verificados no trecho experimental a ser executado poderão contribuir para subsidiar a definição da solução de pavimentação a ser adotada nos segmentos remanescentes da BR-319/AM. Esses estudos servirão de embasamento técnico, inclusive, para o projeto de pavimentação do Trecho do Meio, para o qual podem vir a ser destinados recursos superiores a R$ 4 bilhões de reais, no caso de utilização da solução semelhante àquela prevista no anteprojeto do Edital 326/2025.

121. Nesse contexto, cabe observar que o elevado custo unitário da solução adotada no Lote C possui implicações diretas sobre a viabilidade temporal do empreendimento. Ao custo unitário atual de aproximadamente R$ 11 milhões por quilômetro e considerando um ritmo de investimento da ordem de R$ 100 milhões por ano (em 2025 foram investidos cerca de R$ 65,9 milhões no Contrato 563/2024 – Evidência 26), seriam necessários cerca de 43 anos para a conclusão da pavimentação definitiva do Trecho do Meio. Trata-se de prazo evidentemente incompatível com as expectativas da sociedade e com os objetivos de integração nacional que justificam o empreendimento.

122. Ademais, ressalta-se que, recentemente, foram lançados os Editais 127, 128, 129 e 130/2026 pelo Dnit, que têm como objeto a execução de serviços de manutenção e conservação rodoviária no Trecho do Meio (disponível em https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/noticias/dnit-autoriza-servicos-e-a-publicacao-de-editais-para-manutencao-da-br-319-am-e-da-br-174-am). Esses editais, cujo objeto é a contratação de empresa para execução dos serviços de melhoramento na BR-319/AM, preveem a execução de revestimento em Tratamento Superficial Duplo (TSD), estrutura semelhante à previsão do Anexo XXVI – Programa de Melhoramento das Rodovias Não Pavimentadas Federais (PMNP) da Resolução 8/2023, que trata do Plano Anual de Trabalho e Orçamento (PATO) do Dnit.

123. Tais editais, portanto, não apresentam características técnicas de pavimentação definitiva. Essa constatação fica ainda mais evidente quando se considera que o custo médio previsto para o Edital 127/2026, por exemplo, é de R$ 3,5 milhões por quilômetro, valor três vezes menor que os referidos R$ 11 milhões por quilômetro relativos ao Lote C, em trecho cuja trafegabilidade é conhecidamente inferior.

124. Não se trata, portanto, apenas de uma discussão sobre economia de recursos, embora esse aspecto seja igualmente relevante. O que está em jogo é a necessidade de que a solução de pavimentação adotada seja tecnicamente robusta e economicamente sustentável, de modo a permitir que a obra seja

definitivamente concluída em prazo compatível com sua função social. É nesse sentido que os resultados do trecho experimental assumem importância estratégica: não apenas para o Lote C, mas como referência técnica para todo o Trecho do Meio, onde diferentes soluções, incluindo o uso de geossintéticos, ainda podem ser avaliadas antes que as decisões de projeto sejam irreversíveis.

125. Importante destacar que, em relação ao trecho de 20 km do Lote C já em execução, objeto do Contrato 563/2024, também se verificaram inconsistências na definição do valor do ISC do subleito adotado em projeto, bem como em relação a determinadas premissas de cálculo no MeDiNa, em especial no que refere à definição sobre a aderência entre as camadas estruturais do pavimento. Tais aspectos reforçam a necessidade de maior robustez nos procedimentos de elaboração e verificação de projetos de pavimentação no âmbito do Dnit e serão examinados em tópico específico deste relatório.

126. Ainda em relação à possibilidade de exclusão da camada de reforço do subleito, destaca-se que resultados de ensaio de deflexão com Viga Benkelman, realizados em visita técnica da equipe do Tribunal, em 4/11/2025, no segmento em obras – Contrato 563/2024, corroboram os indicativos técnicos obtidos com o emprego do *software* AEMC (MeDiNa). Tais resultados constam do Documento Ensaio Realizado (Evidência 27).

127. A esse respeito, ressalta-se que o referido trecho de 20 km está sendo construído com solução de pavimentação semelhante à prevista no anteprojeto do Edital 326/2025, sendo o revestimento asfáltico realizado em duas etapas (4,0 cm e 3,5 cm). À época dos ensaios acompanhados pela equipe de auditoria, havia sido executada apenas a primeira camada de revestimento, com espessura de 4,0 cm. Ainda assim, os valores de deflexão medidos foram, em geral, inferiores à deflexão admissível de projeto no topo da camada de revestimento.

128. Dessa forma, os dados de campo reforçam a indicação de que a exclusão da camada de reforço do subleito pode ser viável sem prejuízo técnico ao desempenho do pavimento, gerando significativa economia ao erário.

129. Essa questão será retomada adiante, depois da apresentação da manifestação do Dnit. Antes disso, apresenta-se a seguir outros pontos de caráter geral verificados no processo de dimensionamento do pavimento, os quais estão diretamente relacionadas com a causa central deste achado: fragilidade nos controles internos do Dnit relativos à elaboração, análise e aprovação de projetos de pavimentação, com dimensionamento por metodologia mecanicista.

III.1.2.2. Ausência de normatização para a realização da análise mecanística

130. Constatou-se ausência de normativo do Dnit que discipline a metodologia de dimensionamento mecanístico e os procedimentos de análise e aceitação da correspondente solução de pavimentação em anteprojetos e projetos básico e executivo, especialmente em contratações integradas, o que pode introduzir excessivas subjetividades, em desacordo com o princípio da impessoalidade previsto no art. 5º da Lei 14.133/2021.

131. Tal fragilidade já havia sido apontada em trabalho anterior desta casa, no TC 025.146/2020-3, o qual resultou no Acórdão 128/2022-TCU-Plenário, Ministro Relator Aroldo Cedraz. Nesse acórdão, o TCU cientificou o Dnit que a ausência de normativo que defina a metodologia a ser adotada em avaliações mecanísticas de pavimentos em anteprojetos e projetos de obras rodoviárias está em desacordo com o item 9.1.2 do Acórdão 1.994/2013-TCU-Plenário – Relator Ministro José Múcio Monteiro:

> 9.1 determinar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) que, em futuros projetos de obras rodoviárias:
>
> (...)

> 9.1.2. elabore normatização definindo as situações em que cada método de dimensionamento de pavimentos deve ser empregado, bem como detalhando os parâmetros a serem utilizados para essas análises;

132. Vale destacar que o item 9.1.2 do Acórdão 1.994/2013-TCU-Plenário foi objeto de monitoramento no âmbito do TC 001.165/2014-3, sendo considerado cumprido, conforme Acórdão 1.216/2015-TCU-Plenário, Relator Ministro José Múcio Monteiro. Todavia, em seu Voto, o Ministro Relator asseverou que esta Unidade Técnica deveria continuar acompanhando o desenvolvimento no novo método de dimensionamento de pavimentos:

> 5. O item 9.1.2 do acórdão determinou a elaboração de norma que definisse critérios técnicos para selecionar uma das metodologias de dimensionamento de pavimento asfáltico, estabelecendo parâmetros mensuráveis.
>
> 6. Com vista a atender a determinação, o Dnit informou que está desenvolvendo um novo método de dimensionamento de pavimento asfáltico, tendo como base a análise mecanística das suas camadas. Em paralelo, iniciou o uso de programas gratuitos que trabalham com análises mecanísticas para as situações de implantação ou duplicação de rodovias. Na elaboração de anteprojetos, estão sendo considerados o número N (número de solicitações do eixo padrão de 8,2 t previsto durante o período de projeto) e os dados da literatura sobre módulo resiliente dos materiais da camada do pavimento. Assim, para N menor ou igual 5×10^7 ($N \leq 5 \times 10^7$), utiliza-se o método de dimensionamento de pavimentos flexíveis (empírico) e, para N maior que 5×10^7 ($N > 5 \times 10^7$), o dimensionamento é por programas mecanísticos.
>
> 7. No caso das obras contratadas pelo RDC, asseveram que as soluções deverão ser respaldadas por análises mecanísticas realizadas a partir dos resultados de ensaios laboratoriais dos materiais a serem efetivamente empregados na obra.
>
> 8. Acolho a proposta da secretaria especializada e considero atendida a determinação do acórdão, salientando novamente que **o desenvolvimento do novo método deve ser acompanhado pela Unidade Técnica nas auditorias**. (grifos acrescidos)

133. O acompanhamento dessa temática vem sendo realizado em auditorias sucessivas ao longo dos anos, a exemplo desta fiscalização e de outras conduzidas nas obras da BR-319/AM (Fiscalis 135/2020 – TC 025.146/2020-3 e Fiscalis 62/2023 – TC 008.083/2023-1).

134. Foi nesse contexto que o Tribunal, por meio do Acórdão 128/2022-TCU-Plenário, cientificou o Dnit acerca da ausência de normativo para disciplinar o dimensionamento mecanístico. Observa-se que tal lacuna persistia, embora, à época, o Dnit, com apoio da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, já tivesse desenvolvido um dos módulos do MeDiNa, notadamente o *software* AEMC.

135. Antecipa-se que o desenvolvimento e a evolução do *software* MeDiNa, incluindo sua versão 2.0, e as parcerias firmadas com instituições, inclusive acadêmicas, não suprem a lacuna normativa aqui identificada. Ferramenta de cálculo e normativo técnico cumprem funções distintas e complementares: o *software* viabiliza a execução da análise mecanística, mas não define como os resultados serão avaliados e aceitos pelo Dnit na aprovação de anteprojetos e projetos básicos e executivos. É precisamente essa ausência que o presente achado evidencia: mesmo com o MeDiNa em uso, parâmetros essenciais, como o critério de ruptura e as condições de aderência entre camadas, variaram entre projetos distintos e até dentro de um mesmo projeto, sem amparo em normativo que orientasse ou justificasse essas escolhas. A existência de uma boa ferramenta sem critérios normatizados para seu uso é condição insuficiente para assegurar a consistência, a impessoalidade e o julgamento objetivo que a contratação integrada exige.

136. Contudo, apesar de ter sido formalmente cientificada dessa fragilidade em seus controles internos, a Autarquia não adotou providências concretas para saneá-la. Em consequência, verificou-se,

nesta oportunidade, a recorrência de irregularidade semelhante àquela apontada na auditoria de 2020, como descrito no tópico III.1.1.1 acima, e conforme os apontamentos a seguir.

137. Ao tratar do escopo do projeto de pavimentação, no Anexo VIII – Critérios de Aceitabilidade e Parâmetros de Desempenho do Termo de Referência estabeleceram-se as premissas a serem seguidas pelo contratado no dimensionamento do pavimento. No documento, o Dnit determina que, para o dimensionamento do pavimento, devem ser utilizados no mínimo o método da Autarquia (Método do DNER) e a análise mecanística (Evidência 18, p. 11). A partir dessa dupla avaliação, a solução mais segura, tanto em termos de espessura das camadas, como de desempenho mecanístico, deverá ser adotada. Por fim, consignou-se que eventuais alterações de solução técnica permanecerão sujeitas à aceitação e aprovação pela Autarquia.

138. Assim, no Edital 326/2025, definiu-se a necessidade de adoção da metodologia de análise mecanística, além do emprego do Método do DNER, tal como adotado no anteprojeto.

139. O anteprojeto, em sua versão original (Evidência 22, p. 339), cita que a definição dos parâmetros admissíveis para a verificação mecanística seguiu parâmetros indicados como "modelos de fadiga", quais sejam:

> Os resultados obtidos por meio da simulação no AEMC demonstraram que todas as deformações analisadas, tanto as de compressão no topo da sub-base quanto as de tração na base do revestimento, foram inferiores aos **limites admissíveis estabelecidos pelos modelos de fadiga adotados (DNER PRO 011/79, USACE e AASHTO – Dormon & Metcalf, 1965)**.
>
> Essa constatação indica que a estrutura de pavimento proposta apresenta comportamento satisfatório frente às solicitações previstas de tráfego, com vida útil compatível aos critérios mecânicos de desempenho estabelecidos na literatura técnica. (grifos acrescidos)

140. Na revisão do anteprojeto (Evidência 28, p. 337), mudou-se o critério deflectométrico para o método 269/94 do DNER (Preussler e Pinto, 1994).

141. Não obstante o anteprojeto explicitar os parâmetros adotados como referência no dimensionamento, não ficou claro se tais parâmetros deveriam ser obrigatoriamente aplicados na avaliação mecanística a ser empregada quando da análise e aceitação do projeto básico/executivo de pavimentação a ser elaborado pelo contratado. Além disso, não foi especificado nenhum outro critério limítrofe a ser observado nessa avaliação.

142. Sendo assim, com base na versão original do Edital 326/2025, não se poderia descartar a possibilidade de o contratado propor soluções embasadas em outros parâmetros, eventualmente mais vantajosos sob o ponto de vista construtivo ou econômico, mas que, com base nas premissas do anteprojeto, não assegurassem desempenho igual ou superior ao esperado pelo Dnit.

143. Observa-se, inclusive, que no próprio anteprojeto em tela ocorreu alteração de premissas em relação a outros projetos anteriormente aprovados pelo Dnit. Para o Contrato 563/2024 (km 198,2 ao km 218,2 do Lote C da BR-319/AM), em que está sendo executada solução de pavimentação semelhante a prevista no anteprojeto do Edital 325/2025, conforme já apresentado, adotou-se o critério contido no método 269/94 do DNER (Preussler e Pinto, 1994) para definição da deflexão máxima (Evidência 29, p. 433). Já no anteprojeto atual (km 218,2 ao km 250), em sua versão original, adotou-se o critério contido no método DNER PRO-011/79 (Evidência 22, p. 339). Posteriormente, essa premissa foi revisada retornando ao método Preussler e Pinto (Evidência 28, p. 337).

144. As diferenças entre tais critérios são significativas: para o mesmo N (parâmetro representativo do tráfego de projeto) adotado, o método de Preussler e Pinto resulta em deflexão admissível de 75,59E-02 mm, enquanto o método DNER PRO-011/79 gera um resultado de 66,30E-02 mm, portanto 12% mais rigoroso.

145. Assim, a ausência de formalização normativa de critérios técnicos e parâmetros objetivos para a avaliação mecanística, em especial no Edital 326/2025, fragiliza o processo de aceitação do projeto básico e executivo, podendo ensejar soluções divergentes das premissas do anteprojeto e permitir avaliações excessivamente subjetivas pela Administração. Tal situação afronta os princípios da impessoalidade e do julgamento objetivo previstos no art. 5º da Lei 14.133/2021.

146. Registre-se que a presente constatação não questiona a competência técnica dos projetistas nem pretende restringir a criatividade e o julgamento de engenharia. Pelo contrário: a existência de critérios claros e duradouros é condição para que os projetistas trabalhem com segurança, sabendo de antemão os parâmetros com base nos quais suas soluções serão avaliadas e aceitas pelo Dnit. A ausência desses balizadores é que compromete a qualidade do processo, não a pluralidade de soluções técnicas em si.

147. Diante do exposto e considerando a crescente adoção do *software* AEMC (MeDiNa), cabe cientificar ao Dnit, com fundamento no inciso I do art. 9º da Resolução TCU 315/2020, que a inexistência de normativo interno que estabeleça metodologia, critérios, premissas e parâmetros a serem adotados no dimensionamento mecanístico, bem como procedimentos objetivos para análise e aceitação dos anteprojetos e projetos de pavimentação que utilizem essa abordagem, especialmente em contratações integradas, pode introduzir elevado grau de subjetividade nas soluções propostas e em suas avaliações, em prejuízo do julgamento objetivo, da impessoalidade e da segurança jurídica, nos termos do art. 5º da Lei 14.133/2021, cabendo à Autarquia avaliar a adoção de providências internas destinadas a mitigar essa fragilidade.

III.1.2.3. Inconsistências na definição de premissas a serem consideradas no AEMC – MeDiNa

148. Verificou-se que, no dimensionamento do pavimento relativo ao Edital 326/2025, foram adotadas premissas no *software* AEMC em desacordo com o disposto no Manual do MeDiNa, especialmente no que se refere ao parâmetro de aderência entre as camadas estruturais (Evidência 30, p. 62). Tal inconsistência compromete a qualidade e a confiabilidade técnica do anteprojeto, podendo resultar em soluções de pavimentação superdimensionadas ou não otimizadas em relação ao desempenho esperado, em afronta ao princípio da eficiência, do julgamento objetivo e da segurança jurídica, previstos no art. 5º da Lei 14.133/2021.

149. Conforme o Manual do MeDiNa (Evidência 30, p. 62), *software* do qual o AEMC é componente, a consideração de aderência não se aplicaria, em regra, às camadas que compõem a solução de pavimentação adotada no anteprojeto do Edital 326/2025. Todavia, essa premissa não foi considerada na versão original do anteprojeto, tendo sido adotada aderência para todas as camadas.

150. Questionado a esse respeito, o Dnit apresentou a Nota Técnica 82/2025/CET-AM/SRE, por meio da qual informou que havia revisado o dimensionamento e que passou a considerar apenas a primeira camada aderida, equiparando-se a interface à condição de aderência típica entre camadas asfálticas. Acrescentou que essa consideração estaria em sintonia com o disposto no Manual do MeDiNa (Evidência 23, p. 10).

Figura 10 – Consideração da Nota Técnica 82/2025/CET - AM/SRE - AM

Justificativa: O Anteprojeto foi revisado e, as condições de aderência entre camadas adotadas no novo cálculo para verificação mecanística, são as mesmas indicadas na Tabela 7 do Manual do Medina.

Tabela 7 – Condições de aderência estabelecida no MeDiNa

CAMADA	CONDIÇÃO
Camada asfáltica sobre outra camada asfáltica	ADERIDO
Camada asfáltica sobre camada cimentada	NÃO ADERIDO
Camada asfáltica sobre camada antirreflexão de trincas	ADERIDO
Camada asfáltica sobre camadas de solos ou granulares	NÃO ADERIDO
Tratamento superficial sobre camadas asfálticas	ADERIDO
Tratamento superficial sobre camadas de solos ou granulares	NÃO ADERIDO
Camada estabilizada sobre outra camada estabilizada	NÃO ADERIDO
Camada estabilizada sobre camadas de solos ou granulares	NÃO ADERIDO
Camada antirreflexão de trincas sobre camadas estabilizadas	NÃO ADERIDO
Camadas de solos ou granulares sobre camadas asfálticas, cimentadas, de solos ou granulares	NÃO ADERIDO

Fonte: Nota Técnica 82/2025/CET - AM/SRE - AM (Evidência 23, p. 10).

151. Destaca-se que a consideração de aderência ou não entre as camadas influencia de forma significativa os resultados obtidos pelo *software* AEMC. No caso do anteprojeto em exame, a hipótese de camadas não aderidas implica acréscimo de aproximadamente 20E-02 mm nas deflexões das camadas do pavimento, em comparação com a adoção de camadas plenamente aderidas (Evidência 24). Diferenças na ordem de 30 a 50%, em valores que influenciam diretamente na qualidade e nas medições de serviço. Tal exemplo evidencia a relevância do parâmetro e a necessidade de definição técnica objetiva quanto à sua aplicação

152. Ademais, constatou-se falta de estabilidade e uniformidade nas premissas técnicas utilizadas no dimensionamento. Além das divergências já apontadas, verificou-se duplicidade de versões do Volume 1 do Projeto do Contrato 563/2024, com informações discrepantes (Evidências 29 e 31), que serão apresentadas no Quadro 1 abaixo, bem como sucessivas modificações de parâmetros no anteprojeto do Edital 326/2025 (Evidências 22 e 28) e na Nota Técnica 82/2025/CET-AM/SRE-AM (Evidência 23, p. 10-13).

153. No Quadro 1, a seguir, estão sintetizadas as sucessivas alterações de parâmetro e premissas que foram promovidas pelo Dnit no dimensionamento dos pavimentos relativos ao Contrato 563/2024 e ao Edital 326/2025, prejudicando a confiabilidade dos projetos:

Quadro 1 – Alterações de parâmetros ao longo do tempo

	Contrato 563/2024		Edital 326/2025		
	Vol. 1	**Vol. 1 (versão revisada)**	**Vol. 1**	**Nota Técnica 82/2025**	**Vol. 1 (versão revisada)**
ISC Subleito	3,63%	9%	4,50%	8%	8%
Módulo Resiliência (MR) Subleito	65 MPa	90 MPa	65 MPa	80 MPa	80 MPa
N (USACE)	5,68E+06	5,66E+06	5,66E+06	5,66E+06	5,66E+06
Cimento Asfáltico de Petróleo (CAP)	55/75-E	60/85-E	60/85-E	60/85-E	60/85-E
MR Concreto Asfáltico - CA	4.900 MPa	4.350 MPa	4.350 MPa	4.700 MPa	4.700 MPa
Espessura CA	6 cm	7,5 cm	7,5 cm	7,5 cm	7,5 cm
Critério adotado para deflexão admissível	Preussler e Pinto, 1994	Preussler e Pinto, 1994	DNER PRO-011/79	DNER PRO-011/79	Preussler e Pinto, 1994
Camadas	Uma	Todas	Todas	Uma	Uma

	Contrato 563/2024		Edital 326/2025		
	Vol. 1	Vol. 1 (versão revisada)	Vol. 1	Nota Técnica 82/2025	Vol. 1 (versão revisada)
aderidas AEMC					

Fonte: Elaboração própria a partir dos parâmetros apresentados (Evidências 22, 23, 28, 29 e 31).

154. A sucessão de alterações sintetizada no Quadro 1 não deve ser lida como exercício legítimo da liberdade técnica do projetista. Ao contrário: ela revela que não existem critérios institucionais claros, estáveis e vinculantes para orientar o dimensionamento mecanístico. Isso faz com que parâmetros essenciais, como o critério de ruptura crítico adotado para deflexão admissível, e as condições de aderência entre camadas, variem entre projetos semelhantes e, em alguns casos, dentro de um mesmo projeto. Considera-se que essa variação não se enquadra no escopo de discricionariedade do engenheiro projetista, mas em indefinição de critérios. A engenharia de pavimentos dispõe de metodologias consolidadas, de ruptura, de fadiga e deflectométricas, e a escolha entre elas deve ser feita com consistência, de modo a assegurar previsibilidade metodológica e uniformidade decisória.

155. Adiciona-se às informações constantes no Quadro 1 outras incoerências verificadas em imagens e tabelas de resultados das análises do *software* AEMC dispostas no decorrer dos projetos.

156. Tais imagens e tabelas apresentam dados incoerentes ou equivocados, como por exemplo:

a) na p. 336 do Vol. 1 do anteprojeto (versão original) do Edital 326/2025 (Evidência 22) consta o valor de 15 cm na espessura da camada 3, no entanto, na p. 333, a espessura dessa camada é de 20 cm. Esse valor foi posteriormente revisado;

b) na p. 427 de um dos arquivos do Vol. 1 do projeto do Contrato 563/2024 (Evidência 31), consta o valor de 18 cm na espessura da camada 3, no entanto, na p. 426, a espessura é de 20 cm;

c) na Figura 140 da p. 437 de um dos arquivos do Vol. 1 do projeto do Contrato 563/2024 (Evidência 29), consta o valor de MR de 4.900 MPa para o Concreto Asfáltico – CA, no entanto, na p. 434, o MR é de 4.350 MPa; e

d) o valor da deflexão de 63,4 mm-2 da tabela da p. 12 da Nota Técnica 82/2025/CET – AM/SRE – AM (Evidência 23), e reproduzido na p. 350 do Vol. 1 do anteprojeto (versão revisada) do Edital 326/2025 (Evidência 28), diverge do resultado de 64,3 mm-2 atingido no *software* AEMC (Evidência 28, p. 345).

157. Outra questão relevante é a adoção de Módulos de Resiliência diferentes para a camada de reforço do subleito e a camada de sub-base, sendo que os materiais empregados nessas camadas são da mesma natureza, conforme verificado *in loco*, no trecho já em execução referente ao Contrato 563/2024. Essa similaridade também é patente nas composições de preço unitárias – CPU dispostas no orçamento do anteprojeto do Edital 326/2025, seja na sua versão original (Evidência 32, p. 150-151), seja na versão revisada (Evidência 25, p. 159-160).

158. Em síntese, as sucessivas alterações de premissas, a adoção de parâmetros em desacordo com o Manual do MeDiNa e as inconsistências identificadas em documentos, tabelas e resultados do *software* AEMC evidenciam fragilidades relevantes na fundamentação técnica do dimensionamento do pavimento. Tal cenário compromete a confiabilidade do anteprojeto e dificulta a avaliação objetiva das soluções a serem propostas pelo contratado, especialmente em contexto de contratação integrada, ampliando o risco de adoção de estruturas superdimensionadas e de dispêndios superiores ao estritamente necessário, em prejuízo da eficiência, do julgamento objetivo e da economicidade.

III.1.3. Manifestação do Dnit

159. Considerando a possibilidade técnica de exclusão da camada de reforço do subleito, bem como as fragilidades verificadas na definição dos parâmetros de entrada no *software* AEMC, direcionou-se ao Dnit o Ofício 63/2025 – AudRodoviaAviação. Por meio desse ofício, solicitou-se que

a Autarquia informasse se haveria previsão de execução de trecho experimental para verificação, em campo, do comportamento estrutural indicado pelo MeDiNa, na hipótese de exclusão da camada de reforço do subleito. Indagou-se, ainda, quais procedimentos e critérios seriam adotados para o controle tecnológico dos serviços de pavimentação, em especial desse eventual trecho experimental.

160. Em sua resposta, por meio do Ofício 157/2026/Setdem/Audint/Dnit Sede (Evidência 33, p. 3), foi justificada a manutenção da camada de reforço:

> O alto índice de chuvas desta região, alagamentos em solos expansivos – ver tabelas seguintes – e volume escasso de materiais em solo, levou então a determinação de uma camada chamada de reforço do subleito com a intenção de elevar o greide de terraplenagem com material inerte e drenante. A elevação de greide com o mesmo material de substituição do subleito não é possível por falta de volume e, também, pela dificuldade de execução de aterro durante os períodos de chuva. Com isto a proposta de uma camada em pedra britada acima deste greide é a solução para a pavimentação da rodovia.
>
> A escolha por este tipo de material se deve à sua qualidade, baixa deformabilidade, alta permeabilidade, aliado a determinação das camadas de pavimento de base, sub-base e revestimento com pedra britada. Sendo o único tipo de material possível de trabalhar nesta região, esta camada entra como reforço estrutural do pavimento com função drenante e de isolamento da estrutura que deve suportar o tráfego da rodovia. Cabe salientar que a origem e transporte é a mesma das demais camadas, um material importado que não provoca danos com extração de empréstimos locais que possam causar mais desmatamentos nas áreas do entorno da rodovia, conforme demonstrado na Figura 1 do Documento Rodovia BR 319 (Lote C) (SEI nº 23445616).

161. Ademais, por meio do Ofício 14.953/2026/Setdem/Audint/Dnit Sede (Evidência 33, p. 20), foi definido trecho experimental para testar a possibilidade da solução sem a camada de reforço:

> Em complementação à manifestação anteriormente apresentada por meio do Despacho (DNIT) SEI nº 23445410, referente ao Ofício nº 000.063/2025-AudRodoviaAviação (SEI nº 23270171), apresentam-se as definições do trecho experimental a ser implantado na rodovia BR 319/AM, compreendido entre a Estaca 537 (km 208,94) e a Estaca 552 (km 209,24), perfazendo uma extensão total de 300 m.
>
> (...)
>
> Registra-se, ainda, que, conforme o cronograma proposto, os ensaios e o acompanhamento técnico do trecho experimental estão previstos para ocorrer no período de julho de 2026 a setembro de 2027, observadas as condições climáticas, hidrológicas e operacionais locais.

162. Os detalhes da implantação do segmento experimental estão explicitados em carta da empresa supervisora Prosul (Evidência 33, p. 26-32).

163. Sobre as exigências de desempenho e mecanismos de controle, o Dnit se manifestou por meio do Ofício 319.363/2025/Setdem/Audint/Dnit Sede (Evidência 34, p. 3), em resposta ao Ofício 56/2025 – AudRodoviaAviação, conforme segue:

> A Superintendência Regional, por meio da Coordenação de Engenharia Terrestre, confirmou a existência de exigências específicas no Edital 326/2025 e nos documentos técnicos — em particular no ANEXO VIII (Critérios de Aceitabilidade e Parâmetros de Desempenho Projetos – SEI nº 22177527) e ANEXO IX (Critérios de Aceitabilidade e Parâmetros de Desempenho Obra – SEI nº 22177557) — que garantem o atendimento mínimo ao desempenho previsto, abrangendo parâmetros cruciais como deflexão, deformações admissíveis, tensões de tração, utilização de ligante asfáltico específico (60/85E), e espessuras mínimas.
>
> Os mecanismos de controle de qualidade (insumos, execução e produto final) serão verificados em estrita observância às normas técnicas do DNIT, incluindo a NORMA DNIT 011/2004 PRO (Gestão da qualidade em obras rodoviárias), e a aceitação será regida pela Instrução Normativa DNIT nº 15/2021, a qual estabelece critérios de desempenho, incluindo campanhas de deflectometria. Ressalta-se que o Termo de Referência da licitação estabelece que nenhuma medição será processada

> sem o relatório de controle da qualidade contendo os resultados dos ensaios devidamente interpretados.

164. Posteriormente, em resposta ao Ofício 57/2025 – AudRodoviaAviação, o Dnit se manifestou no Ofício 2.905/2026/Setdem/Audint/Dnit Sede (Evidência 19, p. 1) conforme segue:

> A estrutura proposta em camadas granulares com uso de material pétreo, além de apresentar uma capacidade estrutural maior, contribui para uma melhor distribuição das tensões e deformações geradas pelo tráfego solicitante, principalmente, considerando que com a rodovia pavimentada o fluxo de tráfego terá um crescimento significativo. A solução proposta reforça a infraestrutura do pavimento (camadas granulares) proporcionando um melhor apoio para a camada de revestimento asfáltico, tendenciando a menores deformações da mesma.
>
> Nesse sentido, será destacado no Edital de Licitação nº 326/25-01 que a solução de pavimentação prevista no anteprojeto constitui a única alternativa técnica viável, devendo ser obrigatoriamente adotada pela contratada.

165. Houve também manifestação apresentada pelo Instituto de Pesquisas em Transportes do Dnit (o antigo Instituto de Pesquisas Rodoviárias – IPR). Por meio do Ofício 56.370/2026/CGIPT-IPR/DPP/Dnit Sede (Evidência 33, p. 33-34), o IPR informou que entende como adequada a proposição de construção de trecho experimental para avaliar o desempenho da estrutura do pavimento. Porém, sugeriu que o monitoramento a ser realizado também ocorra em trecho contíguo de extensão equivalente, executado com a solução original do anteprojeto, incluindo a camada de reforço do subleito, para fins de comparação.

166. Ademais, preliminarmente, o IPR informou que o trecho experimental não deve ser incorporado ao monitoramento do MeDiNa, pois entende que não se destina à calibração ou validação do método mecanístico-empírico. Ato contínuo, informou que, no entendimento da Coordenação-Geral do IPR, o monitoramento do trecho deve ser conduzido exclusivamente com o objetivo de comparar o desempenho estrutural do pavimento entre os segmentos com e sem a camada de reforço do subleito em pedra, conforme a solução proposta no experimento. Por essa razão, informou que ensaios relativos a misturas asfálticas e a ligantes asfálticos, bem como avaliações de macrotextura superficial pelo método da mancha de areia e de microtextura pelo Pêndulo Britânico não se mostram necessários. Isso porque, conforme o IPR, não contribuem de forma direta para os objetivos específicos do experimento, que se concentram na resposta mecânica da estrutura de pavimento em função da presença ou ausência da camada de reforço do subleito (Evidência 33, p. 33).

167. Ainda, após tecer comentários acerca da relevância em se observar as particularidades geotécnicas e climáticas da região amazônica, o IPR sugeriu que fosse verificado se o escopo vigente do contrato de supervisão contempla os quantitativos, equipamentos e a estrutura operacional necessários para executar o monitoramento dos trechos experimentais. Na oportunidade, informou que, caso seja constatada indisponibilidade ou insuficiência para a realização integral da caracterização geotécnica dos materiais e dos ensaios laboratoriais e de campo, o IPR estaria em tratativas e alinhamento junto à Universidade Federal do Amazonas (UFAM) para formalização de um Termo de Execução Descentralizada (TED) para desenvolvimento de pesquisas voltadas à caracterização de solos tropicais para fins de pavimentação, à investigação do fenômeno de "terras caídas" e à aplicação de geossintéticos nas obras da rodovia BR-319/AM. Sendo assim, informou que a estrutura laboratorial poderia ser mobilizada, de forma complementar, para suporte às atividades, observados os prazos para celebração do instrumento entre as partes e desde que previamente definidas as quantidades, os tipos e as periodicidades dos ensaios necessários ao monitoramento dos trechos experimentais (Evidência 33, p. 34).

168. Por fim, em novo ofício, decorrente de solicitação de manifestação acerca de relatório preliminar de auditoria (Ofício 101.091/2026/CGIPT-IPR/DPP/Dnit Sede), após repisar informações contidas nas manifestações anteriores, o IPR afirmou que aspectos qualitativos de desempenho

geotécnico também devem ser considerados na avaliação do trecho experimental, especialmente aqueles relacionados ao sistema de drenagem (Evidência 35, p. 13).

169. Nessa última manifestação, ademais, o IPR informou que avaliaria a viabilidade de incorporar o trecho experimental ao monitoramento do PRO-MeDiNa, com o objetivo de ampliar a base de dados e de parâmetros a serem considerados na evolução da metodologia de Dimensionamento de Pavimentos no âmbito do Dnit. Segundo o IPR, esse monitoramento teria a finalidade de aperfeiçoar e calibrar o *software*, mas não de validar a solução do trecho experimental do ponto de vista estrutural.

III.1.4. Análise da manifestação do Dnit

170. Em sua manifestação, o Dnit buscou justificar a previsão da camada de reforço do subleito com brita comercial no anteprojeto em razão das condições ambientais e geotécnicas específicas da BR-319/AM, caracterizadas por elevados índices pluviométricos, alagamentos recorrentes, solos expansivos e escassez de materiais locais adequados. Segundo a Autarquia, a camada teria função estrutural e drenante, permitindo a elevação do greide com material inerte e permeável, além de evitar impactos ambientais associados à abertura de jazidas e empréstimos na região.

171. Essa linha de argumentação mostra-se plausível. No entanto, não é suficiente para afastar a possibilidade de ajuste na solução de pavimentação, com a exclusão da camada de reforço do subleito. Os argumentos apresentados são predominantemente qualitativos, não sendo acompanhados de demonstração objetiva de que a camada de reforço é indispensável do ponto de vista mecanístico.

171.1. As alegações também não trazem análise quantitativa quanto ao impacto nos parâmetros da drenagem da rodovia. Essa avaliação é indispensável para dar sustentação à argumentação qualitativa, considerando que a camada de reforço do subleito tem apenas 20 cm e que o anteprojeto já prevê a execução de aterros com solo em diversos pontos. No trecho entre as estacas 537 e 552 (km 208,94 a 209,24), onde será construído o segmento experimental (Evidência 33, p. 20), por exemplo, os aterros previstos têm espessura da ordem de 100 cm (Evidência 36, p. 115-116). Vale lembrar que a possibilidade de exclusão da camada de reforço está tecnicamente fundamentada em resultados obtidos a partir de análise efetivadas por meio *software* AEMC (MeDiNa).

171.2. A questão relativa à necessidade de levantamento do greide será retomado adiante, no Achado III.2 a seguir, que trata dos resultados obtidos no aerolevantamento realizado nas obras relativas ao Contrato 563/2024.

172. O Dnit também afirmou que a solução prevista no anteprojeto constitui a única alternativa técnica viável, devendo ser obrigatoriamente adotada pela contratada. De fato, como já mencionado em tópico anterior, o Dnit promoveu alteração nos Termos de Referência do Edital 326/2025, formalizando a obrigatoriedade de o construtor seguir a solução do anteprojeto. Essa providência mostra-se relevante e minimiza boa parte dos riscos associados às sucessivas alterações verificadas nas premissas de cálculo utilizadas na definição da solução de pavimentação. Todavia, não é suficiente para afastar a possibilidade de ajuste na solução de pavimentação, com a exclusão da camada de reforço do subleito. Confirmando-se a viabilidade técnica da exclusão da camada de reforço, caberá ao Dnit promover a revisão de projeto com consequente redução do valor contratual, em atendimento ao princípio da economicidade e do interesse público (art. 5º da Lei 14133/2021).

173. Apesar de defender a solução de pavimentação prevista no anteprojeto, o Dnit informou que será implantado trecho experimental de 300 m no qual será adotada a solução alternativa, sem a camada de reforço do subleito. Segundo a Autarquia, o referido trecho será executado em julho/2026, no âmbito do Contrato 563/2024, recebendo acompanhamento técnico até setembro de 2027, com vistas a verificar seu desempenho em campo.

174. Tal iniciativa mostra-se pertinente, na medida em que evidencia a busca de elementos técnicos adicionais pelo Dnit, seja para corroborar a solução prevista no anteprojeto, seja para subsidiar,

com dados empíricos, eventual fundamentação da solução alternativa de pavimentação, a qual, repise-se, já se encontra embasada em dados fornecidos pelo MeDiNa. Assim, os resultados do controle tecnológico e do monitoramento desse trecho experimental poderão constituir insumos relevantes para a adequada elucidação do ponto central deste achado.

175. Não obstante, o Contrato 425/2021, firmado entre o Dnit e a empresa Prosul, tem como objeto a supervisão da elaboração dos projetos básico e executivo, bem como a supervisão da execução das obras de reconstrução da rodovia BR-319/AM (Evidência 37). Nesse contexto, ratificando o apontamento feito pela manifestação do Dnit/IPR (Evidência 33, p 34), questiona-se se o escopo de tal contrato contempla os quantitativos, equipamentos e estrutura operacional necessários para executar o monitoramento dos trechos experimentais. Isso quando se considera:

a) A relevância social e para a segurança nacional da BR-319; e

b) Que o referido trecho experimental poderá servir de fundamento tanto para as eventuais obras de pavimentação definitiva do Trecho do Meio da BR-319, quanto para casos similares, como a BR-364/AC, ambas rodovias que não se inserem no escopo do referido contrato de supervisão.

176. Nesse contexto, cabe asseverar que, conforme os incisos I e IV do art. 105 do Regimento Interno do Dnit, são competências da Coordenação de Estudos e Pesquisas, subordinada à Coordenação-Geral do IPR coordenar estudos e pesquisas experimentais na área de infraestrutura em transportes terrestres, bem como coordenar pesquisas para o desenvolvimento e aprimoramento de metodologias nas áreas de engenharia rodoviária e ferroviária (disponível em https://www.gov.br/dnit/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/regimento-interno).

177. Ainda sobre a atuação do IPR, o Instituto também se manifestou, no curso desta auditoria, no sentido que o referido trecho experimental não deve ser incorporado ao monitoramento do MeDiNa, por considerar que esse trecho não se destina à calibração ou validação do método mecanístico-empírico, apesar de não ter apresentado razões para tal entendimento. Considerando as já citadas competências regimentais do IPR, a relevância técnico-econômica da realização do trecho de testes para o aprimoramento das soluções de pavimentação aplicadas na região amazônica, bem como o fato de que o *software* MeDiNa foi metodologia determinante na validação da solução de engenharia originalmente proposta no anteprojeto do Edital 325/2025, se mostra recomendável o envolvimento direto do IPR do Dnit e de instituições acadêmicas que vêm colaborando com a Autarquia no desenvolvimento e aprimoramento dessa metodologia no acompanhamento do trecho experimental proposto.

178. Conforme consignado anteriormente, após a leitura do relatório preliminar de auditoria, o IPR apresentou nova manifestação, na qual informou que avaliaria a viabilidade de incorporar o referido trecho experimental ao monitoramento do PRO-MeDiNa, reforçando a pertinência da recomendação formulada por esta Equipe de Auditoria. Considerando a relevância desse trecho tanto para a BR-319 quanto para o aprimoramento da metodologia de dimensionamento de pavimentos do Dnit, e tendo em vista os fundamentos expostos ao longo desta instrução, mantém-se a recomendação proposta, bem como o respectivo monitoramento, nos termos do § 2º do art. 17 da Resolução TCU 315/2020. Nesse caso, em atendimento ao disposto no art. 8º da Resolução-TCU 315/2020, caberia fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do Relator ao colegiado no sentido de proceder esse monitoramento.

179. Ainda sobre o controle técnico das futuras obras, inclusive do trecho experimental, o Dnit acrescentou que o Edital 326/2025 e seus anexos estabelecem critérios mínimos de aceitabilidade e desempenho (deflexão, deformações admissíveis, tensões, espessuras mínimas e ligante específico), com controle de qualidade regido por suas normas e instruções normativas.

180. De fato, no Edital 326/2025 constam critérios a serem utilizados no controle técnico das obras. Todavia, isso não supre a lacuna identificada pela equipe de auditoria quanto à necessidade de metodologia mecanística normatizada, parâmetros limítrofes objetivos e premissas consistentes,

especialmente no uso do AEMC (MeDiNa).

181. Como já relatado, a ausência desses normativos introduz parcelas excessivas de incerteza e subjetividade nos processos de análise e aceitação do projeto básico e executivo a ser elaborado pela contratada, especialmente em certames de contratação integrada, dando margem à ocorrência de impasses, atrasos no processo de aceitação do projeto e perda de qualidade do objeto entregue. Portanto, as alegações do Dnit, embora pertinentes, não são suficientes para afastar a irregularidade apontada.

III.1.5. Proposta de encaminhamento

182. Ante todo o exposto, cabe a seguinte proposição:

a) dar ciência, nos termos do inciso I do art. 9º da Resolução-TCU 315/2020, ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, que:

a.1) a inexistência de normativo interno que forneça orientação específica e vinculante para que conste explicitamente nos termos de referência de licitações sob regime de contratação integrada a obrigatoriedade de adoção, no projeto básico/executivo a ser elaborado pelo contratado, de soluções técnicas previstas no anteprojeto e consideradas essenciais, pode comprometer a segurança jurídica, a economicidade e o interesse público, nos termos do art. 5º da Lei 14.133/2021;

a.2) a inexistência de normativo interno que estabeleça metodologia, critérios, premissas e parâmetros a serem adotados no dimensionamento mecanístico, bem como procedimentos objetivos para análise e aceitação dos anteprojetos e projetos de pavimentação que utilizem essa abordagem, especialmente em contratações integradas, pode introduzir elevado grau de subjetividade nas soluções propostas e em sua avaliação, em prejuízo do julgamento objetivo, da impessoalidade e da segurança jurídica, nos termos do art. 5º da Lei 14.133/2021.

a.3) a inexistência, nos documentos que compõem o Edital 326/2025, de informação explícita aos licitantes acerca da possibilidade de futura alteração da solução de pavimentação prevista no anteprojeto – de adoção obrigatória no projeto básico/executivo – em decorrência dos resultados a serem obtidos no trecho experimental programado para execução entre julho/2026 e setembro/2027 no âmbito do Contrato 563/2024, com eventual repercussão contratual nos termos do art. 133, inciso II, da Lei 14.133/2021, pode comprometer a transparência, a publicidade e a segurança jurídica do certame, previstas no art. 5º da mesma Lei;

a.4) a aprovação de projeto executivo para as obras de reconstrução do Lote C da BR-319/AM (Edital 326/2025) contemplando solução de pavimentação que apresente parâmetros críticos de análise mecanística (tensões, deformações e deslocamentos críticos) que traspassem os valores limites observados na solução referencial do anteprojeto de pavimentação configura perda de qualidade do objeto contratado, em afronta ao princípio da vinculação ao edital (Lei 14.133/2021, art. 5º);

b) com fundamento no inciso III do art. 250 do Regimento Interno do TCU, recomendar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, que:

b.1) considerando a relevância técnica do trecho experimental a ser executado entre julho de 2026 e setembro de 2027 no âmbito do Contrato 563/2024, avalie a conveniência e oportunidade de promover a participação efetiva de seu Instituto de Pesquisas em Transportes – IPR, bem como de instituições acadêmicas parceiras, no acompanhamento técnico, no controle tecnológico e na análise dos resultados obtidos, de modo a assegurar maior robustez metodológica e adequada utilização dos dados para o aprimoramento da metodologia mecanístico-empírica (MeDiNa); e

b.2) avalie a conveniência e a oportunidade de promover estudos específicos destinados a aprofundar a análise da modelagem de aderência entre as camadas do pavimento no software MeDiNa e seus componentes, considerando que o tratamento binário atualmente adotado (0 ou 1) pode simplificar excessivamente as condições reais de campo e influenciar de forma significativa os resultados dos

dimensionamentos realizados pela metodologia mecanístico-empírica, com potenciais reflexos sobre a confiabilidade das soluções projetadas.

III.2. Alteração de greide de rodovia previsto em projeto sem a devida justificativa técnica

III.2.1. Tipificação

183. Falhas/impropriedades (F/I).

III.2.1.1. Justificativa de não enquadramento no conceito de IGP da LDO

184. Tipifica-se este achado como falhas/impropriedades, uma vez que o achado não tem o condão de ensejar nulidade do Edital 326/2025-01 nem configura grave desvio aos princípios constitucionais. Portanto, não se enquadra nas tipificações de IGP, IGR ou IGC, constante, respectivamente, dos incisos IV, V e VI do art. 140 da Lei 15.080/2024, a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2025.

III.2.2. Situação encontrada

185. Constatou-se divergência entre o greide previsto no projeto e o efetivamente executado nas obras relativas ao Contrato 563/2024 – BR-319/AM, segmento km 198,20 ao km 218,20, tendo sido identificado, com base em aerolevantamento, rebaixamento do greide executado em relação às cotas de projeto, sem que tenha sido formalizada e aprovada a correspondente Revisão de Projeto em Fase de Obra (RPFO) para amparar tal alteração, em desconformidade com o dever de acompanhamento e fiscalização da execução contratual previsto na Lei 14.133/2021.

186. No âmbito dos trabalhos de campo realizados pela equipe de auditoria, foi realizado aerolevantamento com utilização de drone no segmento compreendido entre as estacas 00 e 43 (km 198,20 a km 199,06 – extensão de 860 m), relativo ao Contrato 563/2024. A partir do processamento das imagens obtidas, foi possível gerar modelo digital da superfície executada e realizar comparação entre o greide efetivamente implantado em campo e aquele previsto no projeto de engenharia, bem como nas medições dos serviços realizados.

187. Os resultados dessa avaliação indicaram divergência entre o greide executado e o greide projetado nesse segmento examinado. A análise documental do projeto e das medições dos serviços também corrobora os achados decorrentes do aerolevantamento.

188. Entre as estacas 00 e 43, o projeto prevê volume compactado de 2.051,66 m³ de corpo de aterro e 4.711,51 m³ de camada final de aterro, conforme registrado no quadro abaixo (Evidências 36 e 38).

Quadro 2 – Comparação entre volumes previstos no Contrato 563/2024 (estacas 00 a 43)

Destino (m)	Destino (Estaca)	A1: Vol. de aterro previsto (Vol. 2, Tomo I, p. 156)	A2: Vol. camada final de aterro previsto (Vol. 2, Tomo I, p. 178)	A = A1 + A2 Soma dos volumes de aterros previstos (m³)	B: Volume medido acumulado por estaca na 2ª e 3ª medições (m³)	C = A - B Diferença (m³)
0+000	0					
0+020	1	94,03	109,57	203,60	142,23	61,37
0+040	2	92,93	109,57	202,50	158,33	44,17
0+060	3	120,23	109,57	229,80	37,04	192,76
0+080	4	92,83	109,57	202,40	33,33	169,07
0+100	5	39,13	109,57	148,70	35,59	113,11
0+120	6	36,33	109,57	145,90	39,94	105,96

Destino (m)	Destino (Estaca)	A1: Vol. de aterro previsto (Vol. 2, Tomo I, p. 156)	A2: Vol. camada final de aterro previsto (Vol. 2, Tomo I, p. 178)	A = A1 + A2 Soma dos volumes de aterros previstos (m³)	B: Volume medido acumulado por estaca na 2ª e 3ª medições (m³)	C = A - B Diferença (m³)
0+140	7	40,03	109,57	149,60	45,31	104,29
0+160	8	37,33	109,57	146,90	47,72	99,18
0+180	9	33,33	109,57	142,90	45,55	97,35
0+200	10	43,33	109,57	152,90	38,34	114,56
0+220	11	38,43	109,57	148,00	34,31	113,69
0+240	12	25,53	109,57	135,10	46,88	88,22
0+260	13	49,53	109,57	159,10	66,94	92,16
0+280	14	50,73	109,57	160,30	79,53	80,77
0+300	15	7,43	109,57	117,00	84,02	32,98
0+320	16	3,23	109,57	112,80	71,14	41,66
0+340	17	0	109,57	109,57	56,08	53,49
0+360	18	6,53	109,57	116,10	48,64	67,46
0+380	19	45,13	109,57	154,70	37,14	117,56
0+400	20	44,23	109,57	153,80	35,34	118,46
0+420	21	27,33	109,57	136,90	41,12	95,78
0+440	22	33,13	109,57	142,70	43,69	99,01
0+460	23	39,03	109,57	148,60	42,78	105,82
0+480	24	24,83	109,57	134,40	41,72	92,68
0+500	25	35,03	109,57	144,60	43,76	100,84
0+520	26	46,13	109,57	155,70	46,08	109,62
0+540	27	55,13	109,57	164,70	46,15	118,55
0+560	28	86,23	109,57	195,80	47,37	148,43
0+580	29	83,93	109,57	193,50	42,55	150,95
0+600	30	60,93	109,57	170,50	33,21	137,29
0+620	31	51,43	109,57	161,00	33,52	127,48
0+640	32	48,73	109,57	158,30	39,15	119,15
0+660	33	56,33	109,57	165,90	39,16	126,74
0+680	34	74,43	109,57	184,00	37,37	146,63
0+700	35	56,73	109,57	166,30	40,57	125,73
0+720	36	10,73	109,57	120,30	48,77	71,53
0+740	37	12,83	109,57	122,40	50,91	71,49
0+760	38	42,43	109,57	152,00	51,32	100,68
0+780	39	56,23	109,57	165,80	48,62	117,18
0+800	40	63,63	109,57	173,20	43,75	129,45

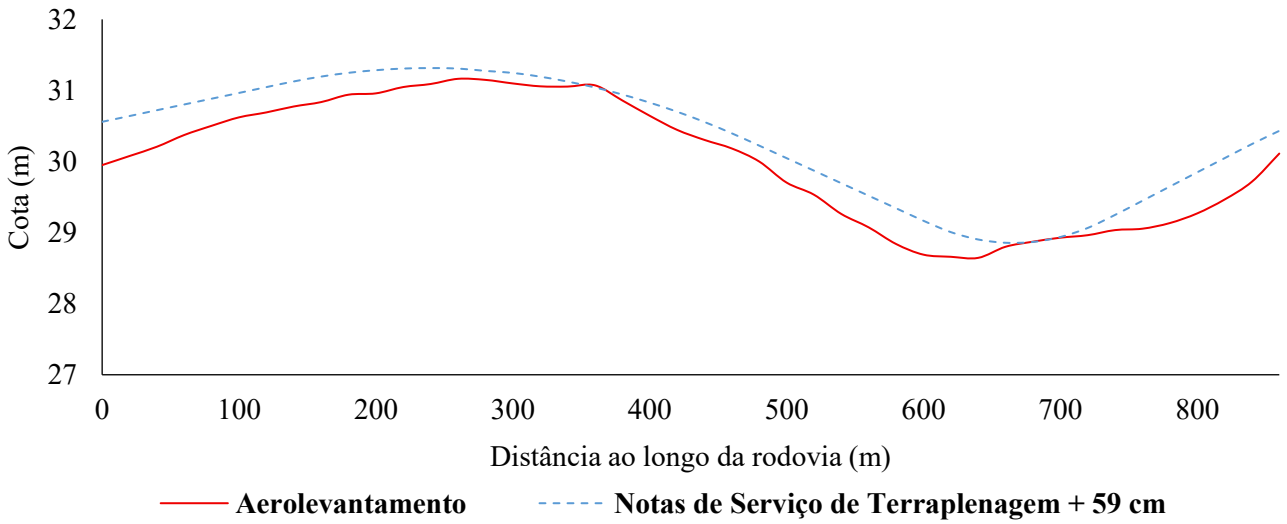
Destino (m)	Destino (Estaca)	A1: Vol. de aterro previsto (Vol. 2, Tomo I, p. 156)	A2: Vol. camada final de aterro previsto (Vol. 2, Tomo I, p. 178)	A = A1 + A2 Soma dos volumes de aterros previstos (m³)	B: Volume medido acumulado por estaca na 2ª e 3ª medições (m³)	C = A - B Diferença (m³)
0+820	41	65,43	109,57	175,00	47,18	127,82
0+840	42	63,03	109,57	172,60	47,54	125,06
0+860	43	57,73	109,57	167,30		167,30
TOTAL		**2.051,66**	**4.711,51**	**6.763,17**	**2.139,70**	**4.623,47**

Fonte: Produção própria a partir de informações do Projeto Executivo do Contrato 563/2024 (Evidências 36, p. 156 e 178, e 38, p. 5-7 e 24).

189. No entanto, conforme também apresentado no Quadro 2, foi medido apenas o volume total de 2.139,70 m³ de aterro (Evidência 38). Isso indica que a plataforma implantada apresenta significativa redução (aproximadamente de 68%) do volume originalmente previsto em projeto, ao longo do trecho entre as estacas 00 a 43.

190. Nesse sentido, as notas de medição associadas aos serviços executados no referido segmento apresentam registros compatíveis com a redução das cotas observada nas imagens processadas, reforçando a evidência de que o greide implantado diverge daquele originalmente previsto no projeto. Os detalhes do procedimento de aerolevantamento estão registrados no item V deste Relatório.

Figura 11 – Comparação entre o greide projetado e o greide levantado por aerolevantamento (estacas 00 a 43)



Fonte: produção própria a partir de aerolevantamento realizado em campo e das notas de serviço de terraplenagem do projeto executivo do Contrato 563/2024 (Evidência 36, p. 199).

191. A figura acima apresenta, em perfil longitudinal, a comparação entre as cotas previstas no projeto e aquelas obtidas a partir do modelo digital gerado pelo aerolevantamento ao longo das estacas 00 a 43. Para fins de comparação gráfica, acresceu-se 59 cm às cotas de terraplenagem de projeto, tendo em vista que o aerolevantamento foi realizado sobre o pavimento já executado, composto pelas seguintes camadas acima da terraplenagem: reforço de subleito (20 cm), sub-base (20 cm), base (15 cm) e revestimento asfáltico (4 cm). Desse modo, é possível visualizar o rebaixamento sistemático do greide ao longo do segmento analisado, sendo que somente em dois pontos a linha de projeto e dos serviços executados se tangenciam.

192. Em que pese os volumes não executados não terem sido medidos, a redução do greide do pavimento pode impactar negativamente na vida útil dos serviços realizados. Isso porque a região atravessada pela BR-319 no Amazonas é plana e tem baixa altitude, por volta de 30 m acima do nível do mar, mesmo estando a mais de 1.300 km da foz do Rio Amazonas. Isso contribui para o acúmulo de água nas margens da rodovia, o que pode produzir impactos relevantes em diversos aspectos do empreendimento:

a) No campo estrutural, modificações nas cotas de terraplenagem podem impactar as condições de suporte do subleito, demandando revisão da solução de pavimentação;

b) Sob o ponto de vista hidrológico, a redução das cotas pode afetar o funcionamento do sistema de drenagem, alterando o comportamento do escoamento superficial e a relação entre a plataforma da rodovia e as áreas adjacentes, especialmente em regiões sujeitas a alagamentos ou variações sazonais de nível d'água; e

c) Quanto à durabilidade do pavimento, a alteração do perfil longitudinal pode influenciar a resiliência da infraestrutura implantada, sobretudo em trechos suscetíveis a eventos hidrológicos extremos ou a processos de saturação do subleito.

193. As imagens abaixo, registradas pela Equipe de Auditoria durante visita técnica ao trecho para realização do procedimento descrito no item V deste Relatório, ilustram o acúmulo de água nas margens da rodovia. Vale lembrar que o período das fotos, registradas em 4/11/2025, corresponde ao início do período chuvoso na região.

Figura 12 – Áreas alagadas ao longo da BR-319/AM no trecho visitado



Fonte: Fotografia própria (4/11/2025).

Figura 13 – Vista superior da rodovia: áreas alagadas próximas às estacas 60 e 75



Fonte: Fotografia própria (4/11/2025).

194. Adicionalmente, não foram identificados quaisquer registros de revisão de projeto, alteração de greide ou justificativa técnica formal que fundamentasse a modificação observada nas cotas executadas nos documentos encaminhados à equipe de auditoria. Há, no entanto, o seguinte registro no 2º Relatório de Supervisão de Obras (Evidência 39, p. 7):

> Em relação ao greide, a premissa adotada foi manter no máximo possível as elevações do anteprojeto, mas realizando ajustes que não afetassem regiões de inundações e alagamentos, com o intuito de manter a terraplenagem, consequentemente as cotas vermelhas dentro dos valores estabelecidos no anteprojeto. **As cotas levantadas, a partir de levantamento topográfico apresentado no âmbito dos Estudos Topográficos, apresentaram variações entre 0,20 e 0,60 cm (sic) inferiores em relação ao levantamento topográfico apresentado no anteprojeto do edital**, ependo (sic) do trecho levantado, sendo essa variação não linear ao longo de todo o segmento. **Assim a manutenção do greide do a**
>
> **nteprojeto implicaria em considerável aumento do volume de terraplenagem** do trecho em relação ao anteprojeto, o que não seria recomendável conforme questionamentos do TCU e do IBAMA, pois a rodovia encontra-se praticamente toda em aterro e cada metro cúbico de aumento de terraplenagem implica em caixas de empréstimos adicionais com aumento da supressão vegetal em áreas sensíveis.
>
> Logo, **o greide do projeto geométrico foi ajustado** de forma a manter a diferença prevista anteriormente entre o greide e o terreno existente (cotas vermelhas) nos pontos altos, enquanto nos pontos baixos foram respeitados os recobrimentos e cotas de topo dos bueiros existentes e projetados, além de mantidos os valores anteriores de cotas nos pontos baixos. Não havendo assim prejuízos em termos de segurança ou desempenho da rodovia em virtude do ajuste de greide em questão, sendo apenas um ajuste em função da diferença encontrada entre a topografia original do anteprojeto do edital e a topografia realizada no presente projeto. Caso a topografia atual fosse idêntica à topografia do anteprojeto, a modificação do greide não teria sido realizada, mas após minuciosa avaliação da topografia, foi realizado ajuste do greide para manter as cotas vermelhas e consequentemente os volumes de terraplenagem em acordo com o previsto no anteprojeto, também pelo TCU e IBAMA. (grifos acrescidos)

195. Em que pese o registro acima, no trecho analisado de 860 m, único com medição de terraplenagem à época da visita, não se confirmou a premissa de manutenção das cotas vermelhas indicada no relatório de supervisão e, consequentemente, os volumes previstos de terraplenagem. As medições demonstram execução de erviços de terraplenagem (compactação) significativamente inferior ao volume de projeto.

196. Diante do exposto, pode-se concluir que a divergência identificada entre o greide projetado e o greide efetivamente implantado no trecho analisado configura, a princípio, desconformidade entre a execução da obra e o projeto aprovado, especialmente diante da ausência de registros formais de RPFO ou de justificativas técnicas que fundamentem a alteração observada.

197. Não obstante essas possíveis implicações, não se pode afastar, *a priori*, a possibilidade de existência de justificativa técnica para a alteração do greide, como ajustes decorrentes de condições geotécnicas verificadas em campo, necessidade de compatibilização com o terreno natural efetivamente encontrado ou adequações relacionadas a aspectos operacionais ou ambientais. Nesses casos, contudo,

tais modificações devem ser devidamente registradas, justificadas tecnicamente e formalizadas no âmbito da gestão do contrato e da revisão do projeto executivo.

198. Assim, diante das evidências levantadas pela equipe de auditoria, entende-se necessário que a Administração avalie formalmente as razões da alteração observada e os seus eventuais impactos sobre o desempenho e a durabilidade da infraestrutura implantada.

III.2.3. Manifestação do Dnit e da empresa supervisora Prosul

199. O Dnit apenas apresentou manifestação relacionada à redação inicial das propostas de encaminhamento concernentes ao presente achado, na qual solicitou que fossem feitos ajustes para evitar divergências de interpretação. As propostas apresentadas na versão final deste relatório foram ajustadas em razão desses apontamentos (Evidência 35, p. 5-8).

200. Por outro lado, a empresa supervisora Prosul produziu manifestação que, apesar de não ter sido encaminhada ao TCU, consta em processo SEI – Dnit criado para acompanhar a presente auditoria e cujo acesso foi concedido à Equipe de Auditoria (Evidência 35, p. 15-17).

201. Nessa manifestação, a empresa Prosul informa que as alterações de greide tiveram como objetivo aproveitar o subleito "estabilizado pelo trânsito local" e que foram motivadas pela limitação de disponibilidade de material para aterro. Segundo a empresa Prosul, o aproveitamento do greide consolidado proporcionou ganhos de agilidade e economicidade na execução dos serviços (Evidência 35, p. 16).

202. Ademais, a empresa Prosul informou que foram realizados ensaios de Viga Benkelman, que comprovaram a adequação dos valores de deflexão medidos para o subleito em relação aos limites de projeto (Evidência 35, p. 16).

203. Já quanto ao aspecto geométrico, a empresa informou que as alterações foram feitas em conformidade com os recobrimentos e cotas de topo dos bueiros existentes e projetados. Por isso, informou que não haveria prejuízos à segurança ou desempenho da rodovia (Evidência 35, p. 16).

204. Por fim, quanto à formalização de RPFO, a empresa Prosul informou que as alterações de greide foram realizadas por meio de comunicações de obra com aval dos fiscais do contrato. Além disso, afirmou que o Contrato 563/2024 adota o regime de execução de empreitada por preço unitário, de forma que os quantitativos medidos refletem os serviços executados. Por fim, informou que as referidas alterações de greide seriam devidamente consolidadas e apresentadas em relatório final (projeto "*as built*"). Por essas razões, considera não haver necessidade de formalização de RPFO (Evidência 35, p. 16).

III.2.4. Análise da manifestação do Dnit e da empresa supervisora Prosul

205. A manifestação do Dnit acerca da redação da proposta de encaminhamento deste achado, conforme já consignado, foi considerada no presente relatório.

206. Quanto à manifestação da empresa Prosul, apesar de ter afirmado que a alteração de greide não causou prejuízo aos valores medidos de deflexão no subleito, a supervisora não apresentou informações suficientes para sustentar tal conclusão. Isso porque, ainda que os níveis de deflexão do subleito medidos por meio do ensaio de Viga Benkelman após realização dos serviços estejam de acordo com os limites previstos em projeto, não foram apresentados elementos concretos para confirmar que não haverá prejuízos ao pavimento após exposição às chuvas do inverno amazônico.

207. Quanto à formalização de RPFO, vale ressaltar que o simples fato de o Contrato 563/2024 ser executado por empreitada por preço unitário não elide, por si só, a necessidade formalização da alteração do projeto executivo. Segundo o inciso I do art. 2º da Instrução Normativa 10/2025 do Dnit (IN 10/2025), a RPFO, em sentido amplo, engloba também as inclusões, alterações e exclusões de escopo de obras e serviços. Ademais, os incisos III e V do art. 4º da mesma IN 10/2025 preveem que a

RPFO pode ser proposta quando ocorrer fato relevante depois da elaboração do anteprojeto, bem como quando houver erros de quantitativos e omissões, respectivamente, devendo a proposta de revisão ser justificada por meio de estudos e demais elementos que comprovem sua necessidade, de acordo com o § 1º do mesmo artigo.

208. Apesar de o art. 48 da IN 10/2025 do Dnit prever que alterações físicas e financeiras efetuadas no projeto de engenharia na fase de execução de obra ou serviço deverão ser consignadas no projeto *as built*, como pontuado pela empresa Prosul, tal ferramenta tem natureza essencialmente registral: documenta, ao final, aquilo que foi efetivamente executado. Ainda que seja possível, até mesmo esperado, que existam modificações entre o objeto executado e o projeto, como pontuado pelo Ministro Relator Benjamin Zymler no voto condutor do Acórdão 2.053/2015-TCU-Plenário, persistem as dúvidas se a alteração do greide identificada não deveria ser objeto de registro mais detalhado e formalização de RPFO no formato previsto pela IN 10/2025 do Dnit. Isso quando se considera todos os fatores determinantes na escolha de solução de engenharia tão robusta e onerosa para o Contrato 563/2024 e o Edital 326/2025.

III.2.5. Proposta de encaminhamento

209. Sendo assim, propõe-se recomendar ao Dnit que:

a) avalie os impactos da alteração do greide da BR-319/AM – Contrato 563/2024 na integridade estrutural do pavimento e das camadas de terraplenagem, considerando as condições de suporte do subleito e o dimensionamento da solução pavimentação originalmente previsto;

b) avalie os efeitos do rebaixamento do greide da BR-319/AM – Contrato 563/2024 sobre a dinâmica hidrológica do trecho, especialmente quanto à capacidade operacional e hidráulica do sistema de drenagem da rodovia, bem como quanto à alteração da relação altimétrica da plataforma com áreas sazonalmente inundáveis ou potencialmente sujeitas a alagamentos;

c) avalie se o rebaixamento do greide da BR-319/AM – Contrato 563/2024 compromete a resiliência da solução implantada, especialmente quanto à sua capacidade de suportar, sem perda relevante de desempenho, eventos hidrológicos adversos — definidos como precipitações, vazões ou níveis d'água superiores aos parâmetros considerados no dimensionamento das estruturas — e de se adaptar às condições geotécnicas, hidrogeológicas e ambientais próprias do trecho; e

d) avalie a necessidade de formalização de revisão de projeto em fase de obra (RPFO), considerando a alteração de greide da BR-319/AM – Contrato 563/2024 em relação ao projeto aprovado.

III.3. Ausência de medições regulares com obra em andamento – Contrato 563/2024

III.3.1. Tipificação

210. Falhas/impropriedades (F/I).

III.3.1.1. Justificativa de não enquadramento no conceito de IGP da LDO

211. Tipifica-se este achado como falhas/impropriedades, uma vez que o achado não tem o condão de ensejar nulidade do Edital 326/2025-01 nem configura grave desvio aos princípios constitucionais. Portanto, não se enquadra nas tipificações de IGP, IGR ou IGC, constante, respectivamente, dos incisos IV, V e VI do art. 140 da Lei 15.080/2024, a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2025.

III.3.2. Situação encontrada

212. Verificou-se, no âmbito do Contrato 563/2024, a inexistência de registros formais de medição desde abril de 2025, não obstante a continuidade regular da execução dos serviços, caracterizando a realização de etapas contratuais sem a correspondente formalização da medição, procedimento indispensável à adequada liquidação da despesa, nos termos do art. 63 da Lei 4.320/1964, comprometendo a regular aferição do direito do contratado ao recebimento. Ademais, a continuidade da

execução sem a prévia emissão de empenho suficiente pode indicar risco de realização de despesa sem cobertura orçamentária, em potencial afronta ao art. 60 da Lei 4.320/1964.

213. Durante a inspeção *in loco* realizada em novembro de 2025, constatou-se que as obras referentes ao Contrato 563/2024 encontravam-se em execução regular sob o aspecto físico, com serviços de pavimentação em andamento. Entretanto, verificou-se, à época, que a última medição formal do contrato havia ocorrido em abril de 2025, não havendo, desde então, novos registros de medições ou pagamentos.

214. A medição acumulada até abril de 2025 não contemplava a execução de serviços de revestimento asfáltico, em contraste com os serviços observados em campo durante a inspeção (Evidência 40).

Figura 14 – Segmento da BR-319/AM com serviços de pavimentação recém-concluídos



Fonte: Elaboração Própria (4/11/2025).

215. Diante dessa inconsistência, a equipe de auditoria solicitou esclarecimentos ao Dnit, por meio do Ofício 57/2025 – AudRodoviaAviação, requerendo informações acerca dos fundamentos técnicos, contratuais ou administrativos que teriam amparado a execução de serviço depois de abril/2025, bem como a apresentação de autorizações formais e comprovação de disponibilidade de recursos para remunerar os serviços realizados.

III.3.3. Manifestação do Dnit

216. Em resposta, o Dnit informou que o Contrato 563/2024 é custeado pela Ação 1248 – Construção de Trecho Rodoviário – Manaus – Divisa AM/RO – BR-319/AM, a qual contou, na Lei Orçamentária Anual de 2025, com dotação inicial de R$ 18,24 milhões, posteriormente acrescida de crédito suplementar de R$ 3,58 milhões, totalizando orçamento autorizado de R$ 21,88 milhões. Informou, ainda, que foram empenhados R$ 14,82 milhões, restando saldo orçamentário de R$ 2,39 milhões, indicado como passível de liquidação (Evidência 19, p. 7).

217. O Dnit esclareceu também que a ação orçamentária estava classificada com Identificador de Resultado Primário RP-2, o que limitava a suplementação a 25% do valor do subtítulo (inciso IV do § 1º do art. 4º da Lei 15.121/2025, a Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2025), razão pela qual foi solicitado crédito adicional suplementar no valor de R$ 60 milhões, bem como a alteração do identificador de resultado primário para RP-3. À época da resposta, tal pleito encontrava-se aprovado pelo Congresso Nacional, porém ainda pendente de sanção presidencial, não tendo produzido efeitos orçamentários (Evidência 19, p. 7).

III.3.4. Análise e proposta de encaminhamento

218. De início, vale ressaltar as definições de Identificador de Resultado Primário RP-2 e RP-3, citados pelo Dnit. Esses conceitos constam do inciso II do § 4º do art. 7º da LDO/2025 (Lei 15.080/2024), conforme se segue:

> § 4º O identificador de RP visa auxiliar a apuração do resultado primário previsto nos art. 2º e art. 3º, o qual deverá constar do Projeto de Lei Orçamentária de 2025 e da respectiva Lei em todos os GNDs e identificar, de acordo com a metodologia de cálculo das necessidades de financiamento do Governo Central, cujo demonstrativo constará anexo à Lei Orçamentária de 2025, nos termos do disposto no inciso X do Anexo I, se a **despesa** é:
>
> I - financeira (RP 0);
>
> II - **primária e considerada na apuração do resultado primário para fins de cumprimento da meta, sendo**:
>
> a) obrigatória, cujo rol deve constar da Seção I do Anexo III (RP 1);
>
> b) **discricionária não abrangida pelo disposto nas alíneas "c" e "d" (RP 2)**;
>
> c) **discricionária e abrangida pelo Novo PAC (RP 3)**; ou
>
> d) discricionária decorrente de dotações ou programações incluídas ou acrescidas por emendas:
>
> 1. individuais, de execução obrigatória nos termos do disposto nos § 9º e § 11 do art. 166 da Constituição (RP 6);
>
> 2. de bancada estadual, de execução obrigatória nos termos do disposto no § 12 do art. 166 da Constituição (RP 7);
>
> 3. de comissão permanente do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e de comissão mista permanente do Congresso Nacional, para fins do § 2º do art. 11 da Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024 (RP 8); (grifos acrescidos)

219. Dessa forma, observa-se que tanto o RP-2 quanto o RP-3 correspondem a despesas primárias de natureza discricionária, ou seja, despesas cuja execução depende de decisão administrativa do gestor público no âmbito da programação orçamentária. A distinção entre esses dois identificadores reside no fato de que o RP-2 abrange as despesas discricionárias ordinárias, não vinculadas a políticas específicas, enquanto o RP-3 identifica despesas discricionárias relacionadas a ações integrantes do Novo PAC. Portanto, possuem tratamento programático diferenciado no planejamento governamental.

220. Partindo para a análise, depreende-se da manifestação do Dnit que havia uma insuficiência orçamentária, que encontrou entraves até a sua regularização. Como solução, foi sancionada a Lei 15.318, de 23/12/2025, com vigência a partir de 24/12/2025, a qual autorizou a abertura de crédito adicional no valor de R$ 60 milhões à Ação 1248 para o orçamento de 2025. A partir de então passou a existir lastro orçamentário ampliado para a continuidade da execução do empreendimento.

221. Não obstante a regularização orçamentária superveniente, tal cenário configura infração ao disposto no art. 60 da Lei 4.320/1964, que estabelece, expressamente, a vedação de realização de despesa sem prévio empenho. Complementarmente, o art. 59 da mesma norma determina que o empenho da despesa não poderá exceder o limite dos créditos concedidos no orçamento. Assim, poderia se aventar a possibilidade de proceder a audiência dos gestores envolvidos nos fatos inquinados.

222. Todavia, considerando que a irregularidade foi sanada ainda no curso da auditoria e que não se identificou indício de dano ao erário, entende-se que os fatos narrados não são suficientes para caracterizar "erro grosseiro" ou "culpa grave", nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB, com a redação dada pela Lei 13.655/2018. Assim, à luz dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, não se mostra pertinente a adoção de medidas de natureza sancionatória ou determinativa, no caso concreto, reputando-se suficiente a ciência ao Dnit, com vistas ao aperfeiçoamento dos controles internos e à prevenção de recorrência, nos termos do inciso I do art. 9º da Resolução TCU-315/2020.

IV. Análise da maturidade do empreendimento por meio do Indicador de Percepção de

Maturidade dos Projetos (iPMP)

223. Neste trabalho, foi empregado procedimento de auditoria voltado à mensuração da maturidade do projeto (empreendimento), que abrange todos os estudos que culminaram com a decisão de publicação do Edital 326/2025 do Lote C da BR-319. Essa avaliação foi feita por meio da aplicação do Indicador de Percepção de Maturidade de Projetos (iPMP), cujo desenvolvimento decorreu do Item 9.5.1.2 do Acórdão 2.695/2022-TCU-Plenário, Ministro Relator Aroldo Cedraz. Nesse acórdão, o TCU orientou a Segecex quanto à necessidade de desenvolver indicadores para modernizar o programa Fiscobras.

224. Nesse contexto, os Acórdãos 2.478/2023-TCU-Plenário, Ministro Relator Benjamin Zymler, e 2.205/2024-TCU-Plenário, Ministro Relator Antônio Anastasia, lançaram e aprimoraram a metodologia que fundamenta a aplicação do iPMP. Tal metodologia já foi aplicada em auditorias de conformidade de obras públicas realizadas pelo TCU, como nos Acórdãos 2.087/2024-TCU-Plenário, Ministro Relator Jorge Oliveira, 1.792/2024-TCU-Plenário, Ministro Relator Antônio Anastasia, e 2.743/2025-TCU-Plenário, Ministro Relator Walton Alencar. Por fim, a metodologia atualmente aplicada decorre do Acórdão 2.718/2025-TCU-Plenário, Ministro Relator Augusto Nardes que, no item 9.1, aprovou a minuta do Guia Prático de Aplicação do Indicador de Percepção de Maturidade de Projetos, e, no item 9.2.3, orientou a Secretaria Geral de Controle Externo do TCU quanto à necessidade de incluir a avaliação do iPMP como prática regular nas fiscalizações de obras de grande vulto (Evidência 41).

225. Nesse contexto, registra-se que o iPMP ainda se trata de metodologia inovadora no âmbito das fiscalizações conduzidas pelo TCU. Ainda assim, trata-se de novo instrumento capaz de contribuir para a melhoria da maturidade dos empreendimentos por meio de sua aplicação sistemática em auditorias de conformidade.

226. O referencial teórico que serviu de inspiração para o desenvolvimento do iPMP advém de literatura concernente à avaliação de maturidade de projetos combinada com o *Five Case Model* (5CM). O 5CM, especificamente, é metodologia de estruturação de projetos e *benchmark* internacional recepcionado pelo TCU, tendo sido atestado por meio de produtos de consultorias contratadas pela própria Corte de Contas (Evidência 41, p. 12-20).

227. Em síntese, adaptando o modelo para o contexto de obras públicas, o indicador adota uma abordagem baseada em cinco dimensões, que buscam responder os seguintes questionamentos:

a) **Dimensão Estratégica**: o projeto é estrategicamente necessário?

b) **Dimensão Econômica**: o projeto possui custo-benefício positivo para a sociedade?

c) **Dimensão Comercial**: o projeto possui o modelo de contratação mais adequado?

d) **Dimensão Financeira**: o projeto pode de ser custeado?

e) **Dimensão Gerencial**: o projeto pode ser entregue na prática, em vista da disponibilidade de recursos humanos e do planejamento da fase de execução?

228. Cada dimensão é composta por ações estruturantes, em um total de 46 ações, que representam etapas necessárias para um processo de planejamento robusto conforme a metodologia. Nesse contexto, a avaliação feita por meio do iPMP não busca aferir ilegalidades, mas sim identificar lacunas de maturidade no planejamento. Sua finalidade é diagnóstica e pedagógica: indicar pontos fortes, fragilidades e oportunidades de aprimoramento institucional para que seja possível atingir nível adequado de maturidade.

229. Em casos passados, o iPMP foi obtido a partir da avaliação do cumprimento dessas 46 ações de maneira binária, atribuindo-se nota um para as ações consideradas cumpridas e nota zero para aquelas que se consideram não cumpridas, conforme instrução técnica da equipe que desenvolveu a metodologia e apresentou a referida minuta de Guia de Aplicação, constante da p. 11 da peça 8 do TC 000.866/2025-3.

230. Entretanto, como parte do processo de aprimoramento do indicador, optou-se por adotar uma abordagem de avaliação mais flexível, permitindo a atribuição de notas parciais. Assim, além das classificações "atendido" e "não atendido", há a possibilidade de cumprimento parcial dos critérios, o que torna a análise mais representativa ao reconhecer avanços e boas práticas, ainda que não perfeitamente aderentes ao estado da arte adotado como referencial (Evidência 41, p. 34).

231. Dessa forma, quando uma ação é considerada "atendida", recebe-se a pontuação mais alta dentro da dimensão correspondente (nota 1); quando "atendida parcialmente", atribui-se pontuação intermediária (nota 0,5), refletindo que há avanços, mas ainda existem pontos formais a serem aprimorados; e quando "não atendida", a pontuação é zero (nota 0), indicando a ausência do cumprimento dos critérios.

232. Não obstante, a análise feita pela equipe observou o rigor técnico preconizado pela metodologia, buscando refletir o "estado da arte" do processo de planejamento, consideradas as particularidades do caso concreto. Assim, para fins de pontuação das ações avaliadas, não se considerou suficiente a mera existência formal de documentos ou atos administrativos, sendo necessário que os produtos analisados apresentassem conteúdo técnico compatível com os critérios estabelecidos em cada dimensão do indicador. Dessa forma, registros ou documentos que se mostrassem insuficientes ou incapazes de demonstrar o efetivo atendimento aos requisitos da metodologia não foram considerados como cumprimento integral da respectiva ação.

233. Ao final da avaliação da documentação, apura-se a frequência relativa de ações atendidas total e parcialmente frente ao total de ações aplicáveis em cada dimensão. A partir dessa apuração, calcula-se o escore individual de cada uma das cinco dimensões. Por fim, o escore final do iPMP é obtido por meio da média dos escores das cinco dimensões, refletindo o nível global de maturidade do projeto de infraestrutura.

234. Em resumo, as ações do iPMP podem ser divididas nos seguintes grupos:

a) **Ações 1 a 21**: o processo de planejamento ideal se inicia com estudos preliminares essenciais para definição da solução mais adequada, entre alternativas possíveis. Esta fase envolve análises abrangentes que incluem avaliações ambientais, sociais, técnicas e econômicas, cruciais para se identificar e avaliar as várias opções disponíveis com vistas a garantir a viabilidade e sustentabilidade do projeto;

b) **Ações 22 a 37**: o foco se volta para o detalhamento da solução escolhida na fase inicial, agora já em nível de anteprojeto ou projeto. É uma fase de refinamento e otimização, em que especificações técnicas são desenvolvidas, os custos são estimados com maior precisão, e os impactos ambientais e sociais são avaliados detalhadamente;

c) **Ação 38**: marca um momento crucial no processo, a realização da audiência pública. Esta etapa oferece uma oportunidade para o engajamento e a participação da comunidade e de outras partes interessadas, sendo momento para coleta de informações que poderiam levar a ajustes e melhorias do projeto;

d) **Ações 39 a 44**: o projeto passa por uma revisão abrangente de todas as suas cinco dimensões (estratégica, econômica, financeira, comercial e gerencial), levando em consideração as percepções colhidas na audiência pública ou outra fonte de informação superveniente que impacte no empreendimento, como eventuais decisões dos órgãos de controle. É uma fase de reflexão e ajuste, momento em que o projeto pode ser refinado para maximizar seus benefícios e minimizar seus impactos negativos; e

e) **Ações 45 e 46**: envolvem a realização do processo licitatório até a seleção da melhor proposta e posterior assinatura do contrato com o licitante vencedor, marcando o início formal da execução do projeto.

235. A obras do Edital 326/2025, Lote C da BR-319/AM, contém atributos essenciais para a tempestiva valoração do iPMP, já que se trata de empreendimento de infraestrutura rodoviária de significativa materialidade, risco e relevância social, ambiental e de segurança nacional. A partir disso, empregou-se o presente procedimento de auditoria para avaliar o iPMP do empreendimento auditado à luz da metodologia mais recente.

IV.1. Contextualização da BR-319

236. A aplicação do iPMP ao Lote C da BR-319/AM exige consideração de suas particularidades históricas e institucionais, já inicialmente tratadas no item II.2 deste Relatório, conforme preconizado no Guia de Aplicação, que reflete previsão do art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB (Evidência 41, p. 25).

237. Conforme previamente apresentado, a BR-319 foi implantada na década de 1970 sob a justificativa de integração nacional e relevância estratégica. Porém, a deterioração progressiva da via na década de 1980 tornou parte significativa do trecho central intransitável, passando a ser objeto de tentativas sucessivas de reconstrução ao longo das décadas seguintes. Esse histórico é marcado por paralisações, reestruturações contratuais, revisões técnicas e debates ambientais intensos envolvendo diversos atores estatais e organizações da sociedade civil.

238. O segmento atualmente em licitação corresponde ao remanescente do Lote C, após rescisão contratual anterior. O anteprojeto que fundamenta o Edital 326/2025 incorporou alterações relevantes em relação à solução prevista originalmente no contrato rescindido, especialmente no que se refere à estrutura do pavimento. Na nova concepção, houve substituição da antiga solução baseada em solo estabilizado por alternativa predominantemente pétrea, com repercussões técnicas e financeiras significativas. Tais alterações decorrem de desafios técnicos de grande relevância em razão de condições físicas e climáticas na região amazônica.

239. Adicionalmente, a CGU realizou auditoria específica sobre os documentos técnicos do certame objeto da presente fiscalização, que resultou em ajustes no orçamento referencial inicialmente previsto e na revisão de premissas técnicas.

240. Outro elemento singular do caso reside no fato de que, em decisões anteriores, o próprio TCU reconheceu a desnecessidade de elaboração de EVTEA formal para determinados trechos da rodovia, dentre os quais se insere o Lote C. Tal consideração ocorreu em razão das características históricas e estratégicas da rodovia, conforme Voto condutor do Acórdão 275/2010-TCU-Plenário, Ministro Relator André de Carvalho. Tal fato também foi reconhecido em Despacho do Ministro Benjamin Zymler (TC 040.388/2019-0), realizado em sede de representação em face de edital de licitação do Dnit para contratação de empresa especializada para a elaboração de estudos e projetos básico e executivo de engenharia para recuperação e pavimentação da rodovia BR-319/AM.

241. Contudo, é necessário esclarecer que tal reconhecimento não elimina a necessidade de racionalidade econômica e avaliação estruturada de alternativas no contexto do Lote C da BR-319 à luz da metodologia proposta. Em outras palavras, o reconhecimento, sob a ótica jurídico-administrativo, de desnecessidade de elaboração de um EVTEA no contexto atual pelo TCU não significa, para fins de avaliação da maturidade do planejamento conforme o iPMP, que o conteúdo material de um estudo dessa natureza deixa de ser relevante no caso concreto, sob a ótica do planejamento.

242. Como já foi dito, a avaliação pelo iPMP não é ferramenta sancionatória. Ademais, um escore "baixo" não reflete, necessariamente, indicativo de insucesso do empreendimento, valendo o oposto para um escore "alto". O que se busca com a avaliação via iPMP é, com fundamento em um estado da arte do planejamento, identificar lacunas em todo o processo decisório que culminou com a publicação do Edital 325/2025. Tais lacunas, quando avaliadas sob cinco dimensões distintas, sugerem eventuais fragilidades às quais o empreendimento avaliado está suscetível. Assim, a análise provém subsídios para que empreendimentos futuros possam ter processo de planejamento mais robusto.

243. Portanto, para a avaliação realizada, esse reconhecimento de desnecessidade de elaboração de um EVTEA nos moldes atuais pelo TCU apenas altera o instrumento formal por meio do qual as análises devem se materializar. Isso para que seja possível considerar o empreendimento como maduro conforme as premissas da metodologia.

244. Sendo assim, independentemente da dispensa formal de estudo de viabilidade atualizado para toda a BR-319, o iPMP é instrumento adequado para avaliar se o processo decisório atendeu aos padrões de maturidade exigíveis para empreendimento dessa magnitude e complexidade.

245. Ademais, conforme já apresentado, a análise de maturidade do empreendimento foi feita com foco no Lote C, não na BR-319 como um todo, em razão da própria heterogeneidade da BR-319. Atualmente, a rodovia apresenta trechos já pavimentados, trechos em repavimentação (como a parte inicial do Lote C, por meio do Contrato 563/2024), trechos em fase de licitação para repavimentação (caso do segmento objeto do Edital 326/2025) e o Trecho do Meio, atualmente em fase de contratação de solução de melhoramento (Editais 127, 128, 129 e 130/2026). Essas diferentes etapas possuem graus distintos de maturidade técnica, ambiental e contratual, o que prejudica uma avaliação global da BR-319 como empreendimento único para fins de aplicação do iPMP.

246. Por fim, a análise do indicador foi fundamentada no Edital 326/2025 e seus anexos; no anteprojeto revisado; no Estudo Técnico Preliminar; no Termo de Referência; na Matriz de Riscos do contrato a ser firmado a partir do edital de licitação; no orçamento referencial e cronograma físico financeiro; nas notas técnicas de risco orçamentário; nos documentos decorrentes da auditoria da CGU; e nas manifestações formais do Dnit individualizadas para cada uma das 46 ações da metodologia.

247. Ressalta-se que a participação ativa e colaborativa do Dnit foi essencial para o desenvolvimento do presente estudo e para o aprimoramento contínuo da metodologia do iPMP.

IV.2. Aplicação do procedimento para cálculo do iPMP

248. A aplicação do iPMP no presente caso foi feita por dimensão, conforme dita a metodologia mais recente, recepcionada pelo Acórdão 2.205/2024-TCU-Plenário, Ministro Relator Antônio Anastasia, materializada em Guia de Aplicação pelo Acórdão 2.718/2025-TCU-Plenário, Ministro Relator Augusto Nardes. Basicamente, apurou-se qual o percentual de ações atendidas total e parcialmente para cada dimensão. Em seguida, tendo o escore por dimensão, fez-se uma média simples a fim de se obter o iPMP do projeto avaliado.

249. As avaliações atribuídas a cada uma das ações, juntamente com os critérios e as evidências relacionadas, constam da planilha de análise do iPMP inserida na Evidência 42, itens não digitalizáveis. Passa-se, na sequência, a uma breve exposição sobre os resultados das análises de cada uma das cinco dimensões.

IV.2.1. Dimensão Estratégica

250. A Dimensão Estratégica obteve escore de 67%, o mais elevado dentre as cinco dimensões avaliadas, o que reflete aspectos positivos relevantes. O empreendimento está inserido em política pública de integração regional e melhoria da infraestrutura logística da Região Norte. Sendo assim, o Lote C não representa iniciativa isolada, mas etapa de continuidade de rodovia federal já implantada, com função definida na malha rodoviária do país e na segurança nacional. O anteprojeto apresenta diagnóstico técnico do estado atual da via, justificativa para a intervenção e alinhamento com instrumentos de planejamento setorial. Além disso, há coerência entre o problema identificado (deterioração estrutural do pavimento) e a solução proposta.

251. Entretanto, a análise revelou limitações ao planejamento do empreendimento. Não foi identificado documento estratégico específico para o Lote C que estabelecesse metas mensuráveis, indicadores de desempenho ou resultados esperados vinculados ao segmento. Além disso, a decisão de alterar substancialmente a solução de pavimentação não foi acompanhada de revalidação estratégica

formal que demonstrasse, de modo estruturado, por que essa alternativa seria superior a outras possibilidades técnicas, o que foi devidamente apresentado no Achado III.1 deste Relatório. A formalização dessas análises teria fortalecido a coerência entre decisão técnica, valor público pretendido e resultados esperados, o que elevaria o grau de maturidade estratégica do empreendimento.

IV.2.2. Dimensão Econômica

252. A Dimensão Econômica, em contrapartida, apresentou o pior resultado dentre as cinco dimensões avaliadas, refletindo fragilidade relevante na demonstração estruturada de valor público: escore de 11%. Foi observado que o anteprojeto contém orçamento referencial detalhado, planilhas baseadas no Sicro e memória de cálculo compatível com o escopo técnico definido. Após a auditoria da CGU, houve revisão de premissas e redução do valor estimado da contratação, o que demonstra capacidade de ajuste institucional. Além disso, o histórico da rodovia e o entendimento consolidado do TCU quanto à desnecessidade de EVTEA formal explicam a inexistência de estudo de viabilidade econômica nos moldes tradicionais. Entretanto, foram identificadas fragilidades relevantes nesta dimensão.

253. A metodologia do iPMP exige não apenas orçamento consistente, mas comprovação estruturada de que a alternativa escolhida representa a melhor opção entre possibilidades viáveis. No caso concreto, não foi identificada análise de custo-benefício, estudo comparativo entre diferentes soluções estruturais de pavimento, avaliação de alternativas graduais de intervenção ou estimativa formal de custos de ciclo de vida. A decisão de alterar substancialmente a solução técnica de pavimentação, com impacto direto sobre custos e riscos, não foi acompanhada de documento que demonstrasse, de forma objetiva, como essa opção maximiza o valor público. A pontuação poderia ter sido substancialmente superior caso o Dnit tivesse elaborado estudo sintético de alternativas técnicas, estimado impactos de longo prazo, registrado análise de sensibilidade e formalizado decisão comparativa com base em critérios econômicos explícitos e rastreáveis.

254. Como já suficientemente repisado, um escore de 11% nesta análise não necessariamente significa que há "imaturidade" econômica no planejamento. Entretanto, tal medida demonstra que houve lacuna significativa nos estudos pretendidos nesta dimensão em relação à metodologia adotada, o que, em parte, pode ser justificado por todo o contexto histórico no qual se insere a rodovia.

255. De qualquer forma, segundo o Guia do iPMP, o foco não deve estar no valor obtido em si, de 11%, mas nos motivos por detrás desse escore, bem como nos efeitos potenciais para o empreendimento e, por consequência, sobre a população interessada (Evidência 41, p. 30). Nesse ponto, entende-se que, atualmente, o Dnit tem ciência da necessidade em desenvolver estudos de alternativas mais aprofundados para a BR-319 em virtude dos desafios relacionados à região amazônica. Isso porque a Autarquia, durante reunião de apresentação dos resultados preliminares da presente fiscalização, informou que o IPR já estaria trabalhando na possibilidade de implantar trechos experimentais com diferentes composições de pavimento, inclusive com a participação de instituições acadêmicas, prática que poderia ter reforçado o resultado obtido nesta dimensão.

IV.2.3. Dimensão Comercial

256. A Dimensão Comercial, por sua vez, obteve escore de 56%, o que indica estrutura contratual razoavelmente consolidada. O anteprojeto define parâmetros técnicos mínimos, e a matriz de riscos contratual estabelece alocação formal de responsabilidades entre Administração e contratada, contemplando eventos típicos de engenharia, aspectos ambientais e riscos de execução. O Edital e o Termo de Referência apresentam critérios de julgamento objetivos e regras de pagamento vinculadas a entregas. Esses elementos demonstram que a modelagem contratual não foi construída de forma improvisada e que houve preocupação em estruturar juridicamente o certame de modo consistente com a Lei 14.133/2021.

257. Contudo, a metodologia do iPMP exige que a definição do modelo contratual seja precedida de análise comparativa estruturada entre alternativas possíveis. Não foi identificado estudo formal avaliando, por exemplo, diferenças entre contratação integrada, empreitada por preço unitário ou outras modalidades, com exposição clara de vantagens e desvantagens sob critérios objetivos, ainda mais considerando que o trecho referente ao Contrato 563/2024, cuja solução de pavimentação é semelhante à do anteprojeto do Edital 326/2025, foi contratado com projeto executivo já finalizado. Tampouco se observou análise estruturada da capacidade de mercado ou da atratividade do modelo adotado, especialmente considerando as especificidades logísticas e ambientais da região. Além disso, a necessidade de ajustes no Termo de Referência após as intervenções desta Equipe de Auditoria indica que o processo de consolidação do edital poderia ter sido mais robusto na fase interna, visto que tal constatação já havia sido objeto de achado de auditoria semelhante também referente à BR-319, no âmbito do TC 025.146/2020-3, assunto tratado no Achado III.1.

IV.2.4. Dimensão Financeira

258. A Dimensão Financeira obteve escore de 60%, refletindo desempenho próximo ao da Dimensão Estratégica. O empreendimento dispõe de orçamento referencial estruturado com base em sistemas oficiais de custos, memória de cálculo detalhada e compatibilidade entre escopo técnico e estimativas financeiras. O anteprojeto apresenta cronograma físico-financeiro plurianual, com distribuição prevista de desembolsos ao longo da execução contratual. Também foram identificadas declarações formais de adequação orçamentária e compatibilidade com os instrumentos de planejamento fiscal vigentes, apesar de erros formais quanto à Ação Orçamentária a ser considerada no contrato firmado a partir do Edital 326/2025. Esses elementos indicam que o empreendimento não foi lançado sem lastro orçamentário e que houve preocupação com a compatibilidade fiscal da contratação.

259. Entretanto, a metodologia do iPMP exige nível adicional de robustez na análise financeira. Não foram identificadas simulações formais de cenários adversos, testes de sensibilidade quanto a variáveis críticas, como atraso na execução, variação de insumos ou restrições orçamentárias supervenientes, nem avaliação estruturada de contingenciamento. Considerando o histórico de atrasos em obras rodoviárias federais e as especificidades logísticas da região amazônica, seria recomendável análise prospectiva mais aprofundada da capacidade de custeio ao longo do ciclo completo da obra. Também não se observou consolidação formal de fluxo financeiro ajustado a diferentes cenários de execução, conforme preconiza a metodologia.

IV.2.5. Dimensão Gerencial

260. A Dimensão Gerencial obteve escore de 37%, desempenho inferior ao das dimensões estratégica, financeira e comercial, o que reflete fragilidades na formalização dos instrumentos de governança específicos do empreendimento. Como ponto positivo, reconhece-se que o Dnit possui estrutura institucional consolidada, experiência na condução de obras rodoviárias de grande porte e organograma definido para o Lote C, apresentado para o TCU em decorrência da análise do iPMP que reflete estrutura consolidada da Autarquia. Foram identificados mecanismos formais de fiscalização contratual, previsão de supervisão técnica e matriz de riscos contratual vinculada ao instrumento convocatório. Há, portanto, base institucional instalada para a condução da obra, o que demonstra capacidade organizacional mínima compatível com o porte do empreendimento.

261. Porém, a metodologia do iPMP exige que essa capacidade institucional se traduza em instrumentos gerenciais específicos e formalmente consolidados para o projeto em análise. Não foram identificados plano estruturado de gestão integrada de riscos estratégicos, plano de realização e monitoramento de benefícios públicos, plano formal de gestão de mudanças ou modelo consolidado de avaliação pós-implantação. A governança institucional existe, mas não foi materializada em documentos próprios do Lote C que integrem cronograma, riscos, responsabilidades e mecanismos de monitoramento em abordagem sistêmica. Ademais, assim como em outros empreendimentos do Dnit avaliados pela metodologia do iPMP, deve-se reiterar que cronograma físico-financeiro não substitui cronograma

gerencial com responsabilidades ou plano de ataque, com marcos decisórios, entregáveis e padrões de qualidade. Nesse contexto, a pontuação poderia ter sido substancialmente superior caso o Dnit tivesse elaborado plano gerencial integrado do empreendimento, consolidando matriz ampliada de riscos estratégicos, indicadores de desempenho, mecanismos de controle e estratégia estruturada de acompanhamento ao longo de todo o ciclo de vida da obra.

IV.3. Escore final do iPMP

262. A análise acima exposta resultou em um escore de 46% para o iPMP do empreendimento, o que indica maturidade intermediária, mas desempenho desigual entre as dimensões avaliadas. O empreendimento apresentou alinhamento estratégico razoável no contexto específico do trecho analisado, bem como estrutura documental adequada nas dimensões financeira e comercial. Contudo, as maiores fragilidades concentraram-se nas dimensões econômica e gerencial.

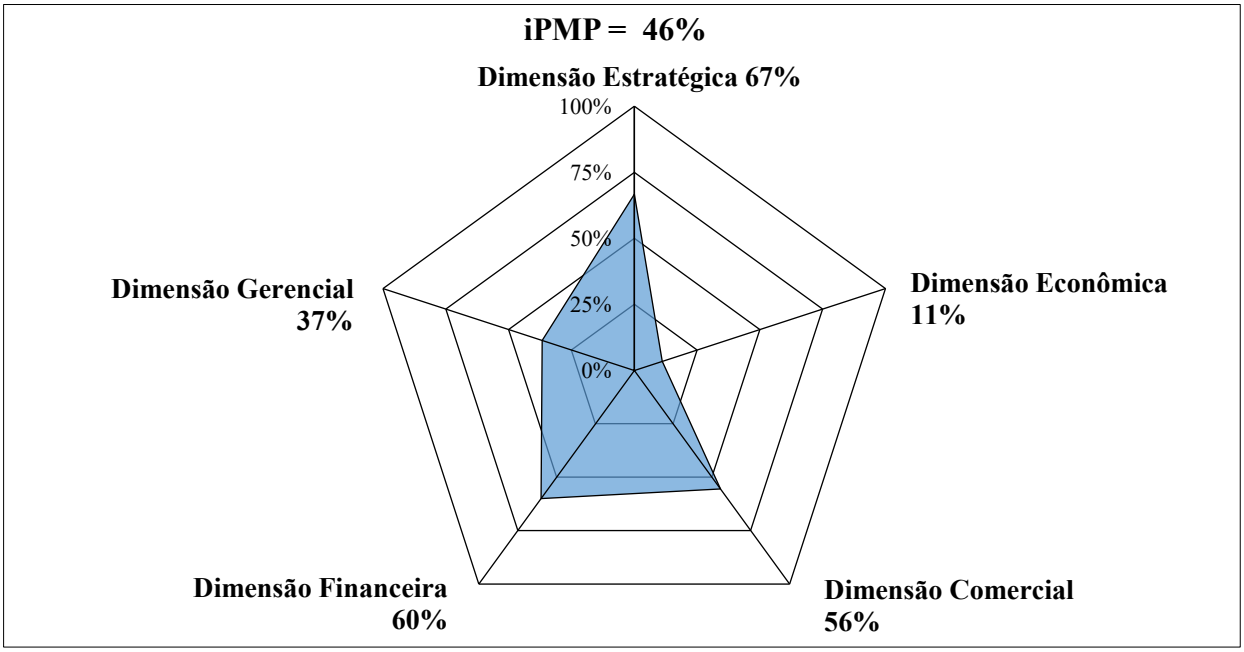
263. Na dimensão econômica, não foi demonstrada, de forma estruturada, a superioridade da solução adotada em comparação a alternativas possíveis, tampouco foram realizadas análises formais de custo-benefício ou de sensibilidade, o que, em parte, se justifica por todo o contexto no qual o empreendimento se insere. Já na dimensão gerencial, não se identificaram planos consolidados de gestão integrada de riscos estratégicos, de monitoramento de benefícios ou de avaliação pós-implantação, limitando a visão sistêmica do ciclo de vida do projeto.

264. Ressalte-se que a análise foi restrita ao Lote C, dada a heterogeneidade dos estágios de maturidade ao longo da BR-319. Embora o contexto amazônico imponha desafios técnicos, logísticos e ambientais relevantes, tais características reforçam, e não reduzem, a necessidade de planejamento econômico robusto e instrumentos gerenciais estruturados.

265. Assim, o escore de 46% não indica inviabilidade do empreendimento, nem deve ser o ponto focal da análise apresentada. O escore apenas indica que o processo decisório não atingiu patamar elevado de maturidade sob a ótica das melhores práticas de gestão de projetos públicos. Nesse contexto, a análise apresentada nos itens IV.2.1 a IV.2.5 detalha quais os motivos que justificam tal conclusão, o que, conforme apresentado pelo Guia do iPMP, deve ser o ponto focal de análise (Evidência 41, p. 30).

266. Ademais, como já registrado, a própria metodologia do indicador segue em evolução, buscando adaptar os critérios à realidade das contratações públicas brasileiras, mas sem perder de vista sua função pedagógica de induzir a adoção de melhores práticas de planejamento. Assim, esta avaliação, além de oferecer subsídios úteis ao jurisdicionado, também deve ser entendida como insumo às atividades do TCU voltadas ao aprimoramento da metodologia, conforme previsto no item 9.2.5 do Acórdão 2.718/2025-TCU-Plenário.

Figura 15 – Gráfico radar representativo do resultado do iPMP do empreendimento



Fonte: elaboração própria.

IV.4. Conclusão sobre a maturidade do empreendimento

267. A aplicação da metodologia do Indicador de Percepção de Maturidade de Projetos (iPMP) ao Lote C da BR-319/AM resultou em escore final de 46%, o que reflete maturidade intermediária do empreendimento.

268. O valor calculado para o iPMP deve ser interpretado considerando os escores obtidos em cada uma das cinco dimensões, conforme apontamentos feitos no item IV.2 deste Relatório. Isso se justifica, dentre outros motivos, por ainda não haver base de dados suficientemente consolidada construída a partir de uma mesma versão da metodologia e revisitada pelos resultados efetivamente obtidos ao final dos empreendimentos. Não obstante, os apontamentos feitos nesta avaliação apontam fragilidades no planejamento e gestão do empreendimento estudado, o que pode fornecer insumos relevantes para o Dnit, considerando que o Trecho do Meio ainda será atacado em momento oportuno.

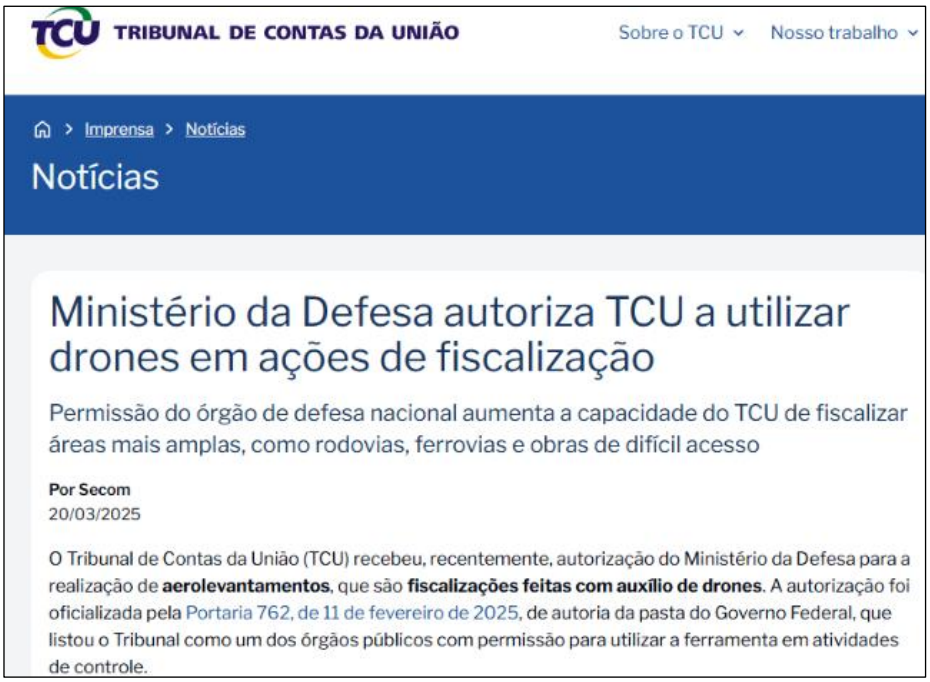
269. Diante do exposto, propõe-se dar ciência ao Dnit da nota apurada e dos pontos de aprimoramento identificados e descritos no item IV.2 deste Relatório, especialmente quanto à realização de análises econômicas comparativas para decisões técnicas relevantes, conforme a consolidação de plano estruturado de gestão de riscos estratégicos, prática, em parte, já aventada pelo próprio Dnit, conforme informado em reunião de encerramento dos trabalhos de fiscalização. Além disso, destaca-se também a implementação de mecanismos de monitoramento de benefícios públicos e controle. Tais medidas tendem a elevar a previsibilidade, a transparência e a robustez do planejamento, contribuindo para maior segurança na entrega do valor público associado ao empreendimento.

V. Fatos não relacionados a achados de auditoria: aplicação de procedimento de auditoria com utilização de aerolevantamento de drone

270. O uso de Geocontrole é prática consolidada no Tribunal. Há mais de uma década, essa ferramenta vem sendo empregada em auditorias. A então SeinfraRodoviaAviação, por exemplo, utilizou imagens de satélite para fundamentar apontamentos em diversas auditorias e instruções processuais ao longo desse período, como nos casos tratados nos processos TC 005.736/2011-0, TC 026.095/2006-8, TC 033.318/2016-6, TC 020.303/2017-3, TC 006.671/2017-9, TC 025.760/2016-5, TC 015.621/2018-9, entre outros.

271. Seguindo nessa mesma linha de uso de Geocontrole, esta Unidade Técnica conta atualmente com drone para a realização de aerolevantamentos, atividade autorizada ao TCU pelo Ministério da Defesa:

Figura 16 – Notícia no portal do TCU



Fonte: disponível em https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/ministerio-da-defesa-autoriza-tcu-a-utilizar-drones-em-acoes-de-fiscalizacao, acesso em 14/8/2025.

272. O uso de drones em auditorias traz como principais vantagens:

a) coleta de dados de forma rápida;

b) precisão dos dados coletados, com capacidade de gerar mapas e modelos tridimensionais com alta resolução;

c) obtenção precisa de medidas, altimetria, cálculo de áreas e volumes; e

d) capacidade de alcançar áreas de difícil acesso, ou perigosas, transpor obstáculos naturais e artificiais *etc*.

273. Ciente desses benefícios, esta AudRodoviaAviação vem recentemente utilizando drones em auditorias de obras rodoviárias, para produção de imagens em locais de difícil acesso.

274. Foi assim na auditoria da BR-364/AC (TC 027.793/2022-2), oportunidade em que se utilizou imagens captadas por drone para proporcionar melhor visualização de processos erosivos na rodovia:

Figura 17 – Imagens da auditoria da BR-364/AC



Fonte: Fotografia própria.

275. De forma semelhante, na auditoria da BR-319/AM (TC 008.083/2023-1), as imagens captadas por drones foram utilizadas para avaliação dos danos ocorridos no colapso das pontes sobre os rios Curuçá e Altaz Mirim, bem como para visualização de locais de empréstimo de material e para se obter uma visão geral da implantação da rodovia na floresta amazônica.

Figura 18 – Pontes na Auditoria da BR-319/AM



Fonte: Fotografia própria.

Figura 19 – Implantação e Áreas de empréstimo na BR-319/AM



Fonte: Fotografia própria.

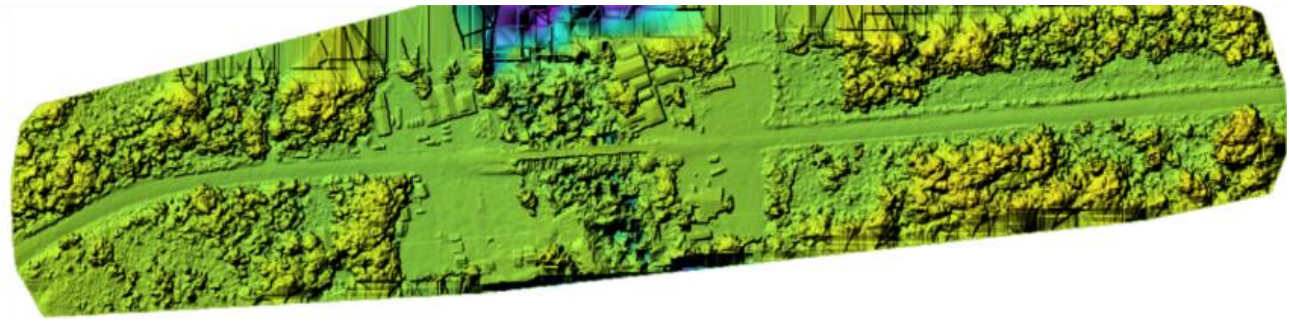
276. Em outro caso, a auditoria na BR-156/AP (TC 002.399/2024-5) também fez o uso de imagens captadas por drone para desenvolvimento de um ortomosaico georreferenciado e modelo de superfície. Em seguida, foram geradas curvas de nível e comparação com a topografia apresentada em projeto.

Figura 20 – Ortomosaico da BR-156/AP



Fonte: Produção própria.

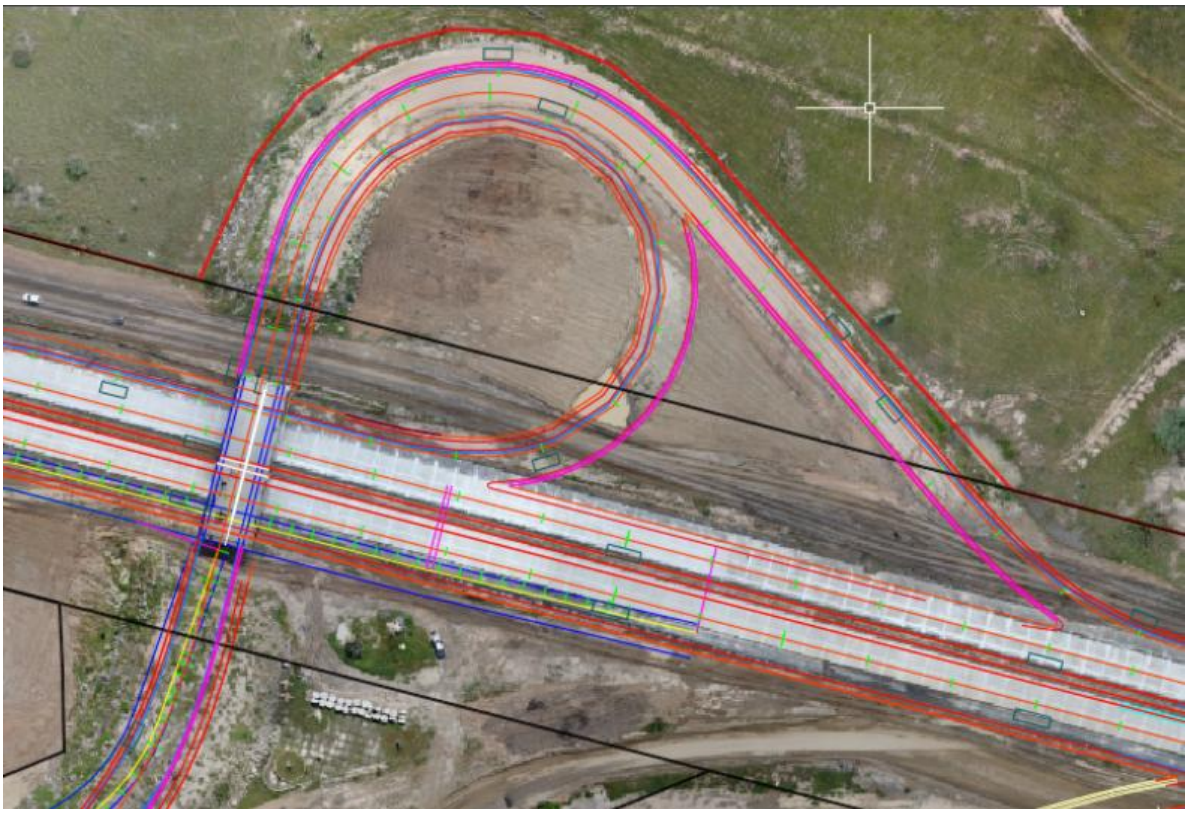
Figura 21 – Modelo digital de superfície da BR-156/AP



Fonte: Produção própria.

277. Ademais, também se verificou a geometria de alças/acessos de obra de arte especial – OAE na fiscalização das obras de adequação da rodovia BR-230/PB (TC 008.440/2025-5).

Figura 22 – Comparativo da localização dos acessos do projeto geométrico com a ortofoto: BR-230/PB



Fonte: Produção própria.

278. No presente trabalho, referente à BR-319/AM, foram capturadas 348 fotos para a geração de uma ortofoto, isto é, uma imagem aérea produzida em escala e livre de distorções, que permite a realização de medições de distância, altimetria, entre outras.

279. A ortofoto abrangeu uma área de 22,1 hectares nas obras de execução de remanescentes da BR-319/AM, no segmento do km 198,20 ao km 218,20, objeto do Contrato 563/2024, em um trecho da rodovia de 2.120 m e sua respectiva faixa de domínio. A imagem alcançou resolução de 2,52 cm/pixel, significativamente superior aos 15 cm/pixel das melhores imagens de satélite disponíveis no mercado (Evidência 43).

280. A seguir, apresenta-se a imagem do plano de voo para captura das 348 imagens que deram origem à ortofoto, bem como as imagens dos produtos obtidos a partir do processamento das fotografias:

Figura 23 – Plano do voo do drone com a localização da captura de cada foto



Fonte: Produção própria.

Figura 24 – Ortomosaico de trecho da BR-319/AM – km 198 a 200, estaca 0 a 105



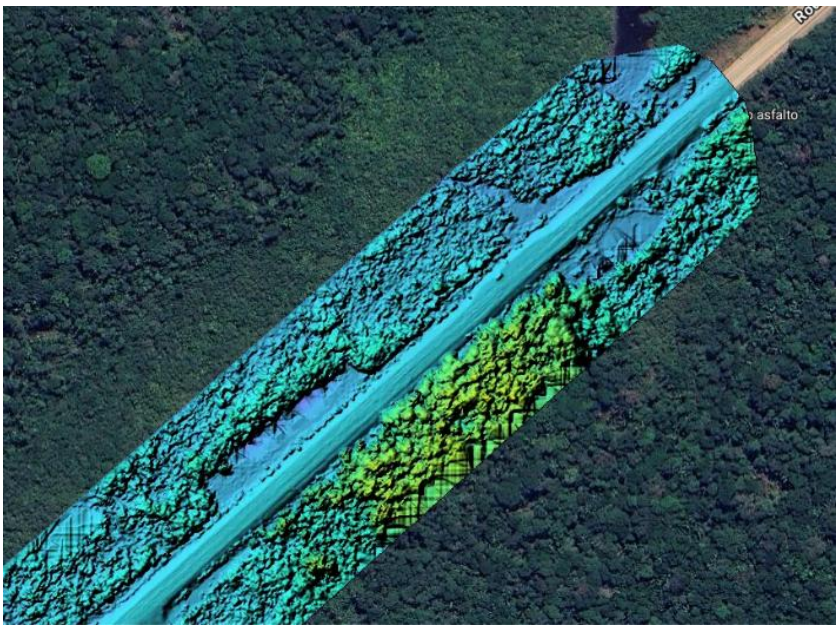
Fonte: Produção própria.

Figura 25 – Modelo 3D de parte do trecho da BR-319/AM (km 200)



Fonte: Produção própria.

Figura 26 – Modelo digital de superfície da BR-319/AM (km 198)



Fonte: Produção própria.

281. A partir dos elementos gerados pelo processamento das imagens, é possível comparar os pontos georreferenciados da superfície acabada com aqueles do terreno natural previstos no projeto e, a partir dessa comparação, calcular os volumes de terraplenagem executados.

282. A ortofoto e os demais produtos gerados a partir do aerolevantamento permitiram a realização de outras verificações técnicas relevantes. Com base no perfil visual do trecho capturado, tornou-se possível comparar as seções da rodovia executada com aquelas previstas em projeto, bem como avaliar o desenvolvimento do greide ao longo do segmento. Adicionalmente, os produtos obtidos possibilitaram a realização de medições diretas de elementos geométricos da plataforma, como largura do pavimento, acostamentos e largura total da faixa de domínio. Como exemplo, demonstra-se a seção obtida da estaca 60 do projeto.

Figura 27 – Perfil de elevação da seção da estaca 60 de projeto



Fonte: Produção própria por meio do *software* QGIS.

283. A partir dessas análises, foi possível também estimar diferenças entre o terreno natural e a superfície executada, bem como identificar alterações no comportamento do greide em determinados pontos do trecho analisado. Foi justamente a partir dessas verificações, realizadas com base nos produtos do aerolevantamento, que se identificou a ocorrência tratada no Achado III.2, referente ao rebaixamento do greide no segmento auditado da BR-319/AM.

VI. Análise dos comentários dos gestores

284. Durante a fase de execução desta auditoria, foram colhidas manifestações dos gestores por meio de ofícios de requisição, de reuniões de trabalho na reunião final para apresentação dos achados e das propostas de encaminhamento. Por fim, o Dnit também pôde apresentar suas considerações acerca do relatório preliminar de auditoria. As manifestações oferecidas pelo Dnit foram consideradas e já estão apresentadas, em resumo, no detalhamento dos achados de auditoria, acima registrados.

VII. Conclusão

285. Trata-se de auditoria realizada no Dnit entre 22/10/2025 e 6/3/2026, com o objetivo principal de avaliar a conformidade do Edital 326/2025-01, relativo à contratação integrada de empresa para elaboração dos projetos básico e executivo de engenharia e execução do remanescente das obras de reconstrução do Lote C, na rodovia BR-319/AM, entre o km 218,2 e o km 250,0 (extensão de 31,8 km).

286. Também foi objeto de avaliação neste trabalho as obras atualmente em execução, sob abrigo do Contrato 563/2024 – BR-319/AM – Lote C – km 198,2 a km 218,2 (extensão de 20,0 km).

287. Em primeiro lugar, em relação às questões de trabalho (item II.3), conclui-se o seguinte:

a) Questão 1: Os elementos necessários para a contratação integrada estão presentes no Edital 326/2025 e nos instrumentos de planejamento e orçamento federal (PPA, LDO e LOA)?

a.1) Não. Especificamente em relação à contratação referente ao Edital 326/2025, nesta oportunidade, foram verificadas inconsistências no anteprojeto de engenharia e nos Termos de Referência, provocando o adiamento da licitação. Ademais, em trabalho anterior, a CGU já havia apontado ausência de documentos essenciais como memoriais de cálculo e planilhas editáveis, o que, à época, também forçou o adiamento do certame (Achado III.1). Ademais, no que se refere ao Contrato 563/2024, identificou-se a execução física de serviços sem o devido lastro orçamentário e empenho prévio, violando os arts. 59 e 60 da Lei 4.320/1964 (Achado III.2).

b) Questão 2: O valor estimado da contratação está condizente com os referenciais oficiais e metodologias de custo aplicáveis a obras rodoviárias?

b.1) Sim. Embora tenham sido identificados inicialmente itens com sobrepreço no orçamento referencial e inconsistências no dimensionamento da solução de pavimentação do anteprojeto pelo controle interno federal, tais falhas foram tempestivamente sanadas pelo Dnit no decorrer da fiscalização.

c) Questão 3: O Anteprojeto é completo e propõe soluções de engenharia técnica e economicamente adequadas às condições locais?

c.1) Não. Verificou-se que a solução de pavimentação constante do anteprojeto, com adoção materiais pétreos para as camadas de base, sub-base e reforço do subleito, embora justificada pelo Dnit em termos de durabilidade, ainda carece de maior fundamentação diante da possibilidade de exclusão da camada de reforço, sem comprometimento técnico. Ademais, verificou-se que o dimensionamento dessa solução apresenta inconsistências recorrentes em parâmetros críticos, como os critérios adotados para definição da deflexão admissível e critérios de aderência entre camadas no *software* MeDiNa (Achado III.1).

d) Questão 4: O empreendimento possui licenciamento ambiental válido e compatível com o escopo e o estágio do projeto?

d.1) Sim. Para o Lote C, o Dnit fundamenta a legalidade das intervenções no Termo de Acordo e Compromisso (TAC) de 2007 e na interpretação de que as obras são conclusões de trechos já autorizados. Não obstante, ressalta-se que a regularidade ambiental deve ser monitorada continuamente, dado o risco de novas suspensões judiciais que já afetaram o canteiro de obras no passado.

288. Ademais, quanto à avaliação do grau de maturidade do empreendimento, realizada por meio da aplicação do Indicador de Percepção de Maturidade de Projetos (iPMP), foram feitas as seguintes constatações:

a) A aplicação da metodologia, em seu estado atual, levou a um Indicador de Percepção de Maturidade de Projetos (iPMP) de 46% do total. Tratando de cada dimensão em separado, foram alcançados os seguintes percentuais: Dimensão Estratégica = 67%; Dimensão Econômica = 11%; Dimensão Comercial = 56%; Dimensão Financeira = 60%; e Dimensão Gerencial = 37%;

b) Vale lembrar que, conforme a metodologia, a Dimensão Estratégica avalia se o projeto é estrategicamente necessário; a Dimensão Econômica apura se o projeto possui custo-benefício positivo para a sociedade; a Dimensão Financeira verifica se o projeto tem condições de ser custeado; a Dimensão Comercial avalia se o projeto comporta a modelagem de contratação mais adequada; e a Dimensão Gerencial checa, em vista da disponibilidade de recursos humanos e do planejamento da fase de execução, se o projeto tem condições fáticas de ser entregue; e

c) A partir da avaliação, o melhor desempenho identificado foi na Dimensão Estratégica, o que indica alinhamento razoável do trecho analisado com objetivos públicos e justificativa de intervenção. As Dimensões Financeira e Comercial também apresentaram resultados mais consistentes, com lastro orçamentário, estrutura contratual definida e compatibilidade formal com a legislação vigente. Contudo, as principais fragilidades concentraram-se nas Dimensões Econômica e Gerencial, especialmente quanto à ausência de análise comparativa estruturada de alternativas e à inexistência de plano integrado de gestão de riscos estratégicos e de monitoramento de benefícios ao longo do ciclo de vida do projeto e controle.

289. No conjunto, os trabalhos evidenciaram a ocorrência de três fragilidades relevantes. Quanto ao Achado III.1, constatou-se que o Edital 326/2025, em sua versão originalmente publicada, apresentava inconsistências no anteprojeto e nos Termos de Referência, especialmente no que se refere à insuficiente definição inicial de requisitos técnicos vinculantes e à ausência de normatização clara e estável das premissas e parâmetros utilizados na análise mecanístico-empírica (MeDiNa/AEMC). As sucessivas alterações de critérios, como os adotados para determinar a deflexão admissível, parâmetros geotécnicos e hipóteses de aderência entre camadas, ampliavam o grau de subjetividade na avaliação das soluções e o risco de distorção entre preço e desempenho, com potencial comprometimento da economicidade e da segurança jurídica do certame.

290. No curso da fiscalização, o Dnit promoveu ajustes formais no Termo de Referência, inclusive com explicitação da obrigatoriedade de adoção da solução de pavimentação prevista no anteprojeto, mitigando parcela relevante dos riscos inicialmente identificados, embora remanesça a necessidade de aprimoramento estrutural dos controles internos e da normatização aplicável à metodologia mecanística. Por essas razões, serão dadas ciências e feitas recomendações ao Dnit na proposta de encaminhamento.

291. No tocante ao Achado III.2, foi identificado que houve rebaixamento do greide e redução expressiva dos volumes de aterro em relação ao projeto executivo, sem qualquer RPFO ou justificativa técnica formal. O aerolevantamento e as medições evidenciaram execução de serviços de terraplenagem (compactação de aterros) cerca de 68% inferior ao previsto, configurando desconformidade entre obra e projeto. Embora não haja, até o momento, indicativos de dano ao erário ou risco imediato à funcionalidade, não se descarta a possibilidade de que alteração do greide prejudique a integridade estrutural do pavimento, o desempenho do sistema de drenagem e a durabilidade da rodovia, sobretudo

em área sujeita a alagamentos. Diante disso, serão feitas recomendações ao Dnit na proposta de encaminhamento.

292. Por fim, quanto ao Achado III.3, verificou-se, no âmbito do Contrato 563/2024, a ausência de medições formais entre maio e novembro de 2025, apesar da continuidade da execução física dos serviços, caracterizando a realização de etapas contratuais sem a correspondente formalização para fins de liquidação da despesa, em desconformidade com os arts. 59, 60 e 63 da Lei 4.320/1964. A situação esteve associada a limitações orçamentárias posteriormente superadas mediante abertura de crédito adicional, ocasião em que as medições foram regularizadas. Embora não tenham sido identificados indícios de dano ao erário e a irregularidade tenha sido saneada no curso da auditoria, o episódio evidenciou vulnerabilidades nos controles internos da Autarquia, justificando a expedição de ciência com vistas à prevenção de recorrências.

293. Sendo assim, em virtude desta auditoria, caracterizam-se os seguintes benefícios:

a) Possibilidade técnica de ajuste na solução de pavimentação, com benefício potencial de R$ 68,6 milhões, representando 20,8% do orçamento referencial (Achado III.1);

b) Em razão da atuação do TCU, será executado trecho experimental com solução alternativa e, caso confirmada sua viabilidade técnica, o benefício financeiro potencial poderá ser estendido para toda a rodovia, alcançando valores da ordem de R$ 1 bilhão. Em paralelo, a execução do trecho experimental irá conferir segurança técnica para a solução de engenharia a ser adotada na obra (Achado III.1);

c) Manutenção da expectativa do controle e o aprimoramento dos procedimentos de auditoria empregados por esta Unidade Técnica (Achado III.2);

d) Fortalecimento dos princípios da legalidade e da transparência na execução contratual, com o devido controle da compatibilidade entre os recursos empenhados e a efetiva execução de serviços (Achado III.3);

e) Aprimoramento do procedimento de fiscalização a partir de aerolevantamento (item V), recurso que permitiu ampliar a cobertura espacial das verificações e aprimorar a coleta de evidências, o que instigou aprofundamento das análises que permitiram detectar o rebaixamento do greide sem ajuste no projeto de engenharia (Achado III.2);

f) Apontamento de oportunidades de melhoria relativas a boas práticas de planejamento a partir das considerações feitas por meio da análise do Indicador de Percepção de Maturidade dos Projetos (iPMP – item IV).

294. Ademais, em consonância com a diretriz institucional de valorização da participação social adotada pelo TCU, a equipe incorporou subsídios oriundos de interlocução com atores da sociedade civil e com representantes do controle social atuantes na BR-319/AM, medida que contribuiu para o enriquecimento das análises e para o alinhamento dos trabalhos às demandas e percepções da população impactada (item II.8).

VIII. Proposta de encaminhamento

295. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) dar ciência, nos termos do art. 2º da Resolução-TCU 315/2020, ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, que:

a.1) a inexistência de normativo interno que forneça orientação específica e vinculante para que conste explicitamente nos termos de referência de licitações sob regime de contratação integrada a obrigatoriedade de adoção, no projeto básico/executivo a ser elaborado pelo contratado, de soluções técnicas previstas no anteprojeto e consideradas essenciais, pode comprometer a segurança jurídica, a economicidade e o interesse público, nos termos do art. 5º da Lei 14.133/2021 (Achado III.1);

a.2) a inexistência de normativo interno que estabeleça metodologia, critérios, premissas e parâmetros a serem adotados no dimensionamento mecanístico, bem como procedimentos objetivos para análise e aceitação dos anteprojetos e projetos de pavimentação que utilizem essa abordagem, especialmente em contratações integradas, pode introduzir elevado grau de subjetividade nas soluções propostas e em sua avaliação, em prejuízo do julgamento objetivo, da impessoalidade e da segurança jurídica, nos termos do art. 5º da Lei 14.133/2021 (Achado III.1);

a.3) a inexistência, nos documentos que compõem o Edital 326/2025, de informação explícita aos licitantes acerca da possibilidade de futura alteração da solução de pavimentação prevista no anteprojeto – de adoção obrigatória no projeto básico/executivo – em decorrência dos resultados a serem obtidos no trecho experimental programado para execução entre julho/2026 e setembro/2027 no âmbito do Contrato 563/2024, com eventual repercussão contratual nos termos do art. 133, inciso II, da Lei 14.133/2021, pode comprometer a transparência, a publicidade e a segurança jurídica do certame, previstas no art. 5º da mesma Lei (Achado III.1);

a.4) a aprovação de projeto executivo para as obras de reconstrução do segmento C da BR-319/AM (Edital 326/2025) contemplando solução de pavimentação que apresente parâmetros críticos de análise mecanística (tensões, deformações e deslocamentos críticos) que traspassem os valores limites observados na solução referencial do anteprojeto de pavimentação configura perda de qualidade do objeto contratado, em afronta ao princípio da vinculação ao edital (Lei 14.133/2021, art. 5º) (Achado III.1);

a.5) a execução de etapas contratuais no âmbito do Contrato 563/2024 sem a correspondente formalização das medições e sem respaldo documental apto a subsidiar a liquidação da despesa afronta os arts. 60 e 63 da Lei 4.320/1964 (Achado III.3);

a.6) a execução de serviços no âmbito do Contrato 563/2024 sem a prévia emissão de empenho suficiente pode indicar risco de realização de despesa sem a correspondente cobertura orçamentária, em afronta ao art. 60 da Lei 4.320/1964 (Achado III.3);

b) com fundamento no inciso III do art. 250 do Regimento Interno do TCU c/c art. 11 da Resolução TCU 315/2020, recomendar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, que:

b.1) considerando a relevância técnica do trecho experimental a ser executado entre julho de 2026 e setembro de 2027 no âmbito do Contrato 563/2024, avalie a conveniência e oportunidade de promover a participação efetiva de seu Instituto de Pesquisas em Transportes – IPR, bem como de instituições acadêmicas parceiras, no acompanhamento técnico, no controle tecnológico e na análise dos resultados obtidos, de modo a assegurar maior robustez metodológica e adequada utilização dos dados para o aprimoramento da metodologia mecanístico-empírica (MeDiNa) (Achado III.1);

b.2) avalie a conveniência e a oportunidade de promover estudos específicos destinados a aprofundar a análise da modelagem de aderência entre as camadas do pavimento no *software* MeDiNa e seus componentes, considerando que o tratamento binário atualmente adotado (0 ou 1) pode simplificar excessivamente as condições reais de campo e influenciar de forma significativa os resultados dos dimensionamentos realizados pela metodologia mecanístico-empírica, com potenciais reflexos sobre a confiabilidade das soluções projetadas (Achado III.1);

b.3) avalie os impactos da alteração do greide da BR-319/AM – Contrato 563/2024 na integridade estrutural do pavimento e das camadas de terraplenagem, considerando as condições de suporte do subleito e o dimensionamento da solução pavimentação originalmente previsto (Achado III.2);

b.4) avalie os efeitos do rebaixamento do greide da BR-319/AM – Contrato 563/2024 sobre a dinâmica hidrológica do trecho, especialmente quanto à capacidade operacional e hidráulica do sistema de drenagem da rodovia, bem como quanto à alteração da relação altimétrica da plataforma com áreas sazonalmente inundáveis ou potencialmente sujeitas a alagamentos (Achado III.2);

b.5) avalie se o rebaixamento do greide da BR-319/AM – Contrato 563/2024 compromete a resiliência da solução implantada, especialmente quanto à sua capacidade de suportar, sem perda relevante de desempenho, eventos hidrológicos adversos — definidos como precipitações, vazões ou níveis d'água superiores aos parâmetros considerados no dimensionamento das estruturas — e de se adaptar às condições geotécnicas, hidrogeológicas e ambientais próprias do trecho (Achado III.2); e

b.6) avalie a necessidade de formalização de revisão de projeto em fase de obra (RPFO), considerando a alteração de greide da BR-319/AM – Contrato 563/2024 em relação ao projeto aprovado (Achado III.2);

c) dar ciência, nos termos do art. 2º da Resolução-TCU 315/2020, ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), que se apurou nota para o iPMP do Lote C da BR-319/AM de 46% e alerta-se quanto aos desvios em relação ao estado da arte do planejamento e da maturidade de projetos evidenciados na presente avaliação (procedimento do iPMP, item IV deste Relatório);

d) encaminhar cópia do acórdão a ser proferido ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit, dando-lhes ciência de que o inteiro teor da deliberação poderá ser consultado no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e

e) arquivar o presente processo, nos termos do inc. V do art. 169 do Regimento Interno do TCU.

AudRodoviaAviação, 5 de maio de 2026.

APÊNDICE A - Matriz de Achados

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
F/I - Edital com requisitos técnicos insuficientes, gerando incertezas sobre a economicidade da solução de pavimentação prevista no anteprojeto	Verificou-se que, nos documentos do Edital 326/2025 originalmente publicado, não foram estabelecidos requisitos técnicos suficientes para assegurar que o futuro projeto básico/executivo de pavimentação resulte em solução com qualidade e desempenho iguais ou superiores aos previstos no anteprojeto. Essa fragilidade compromete a isonomia e a competitividade do certame e eleva o risco de entrega de rodovia com desempenho inferior ao esperado, com potencial dano ao erário, em afronta os princípios da segurança jurídica, da economicidade e do interesse público, insculpidos no art. 5º da Lei 14.133/2021	Edital - Edital 326/2025	Acórdão 1994/2013, item 9.1.2, Tribunal de Contas da União, Plenário Lei 14133/2021, art. 5º	Evidência 18 - Termo de Referência do Edital 326/2025, folhas 1/12 Evidência 19 - Resposta ao Ofício 57/2025 - AudRodoviaAviação, folha 1 Evidência 20 - Termo de Referência revisado do Edital 326/2025, folha 28 Evidência 21 - Resposta ao Ofício 7/2026 - AudRodoviaAviação, folha 1 Evidência 22 - Anteprojeto - Volume 1 (original), folhas 325/339 Evidência 23 -	Ausência de especificações técnicas no Edital 326/2025, que permitia interpretações ampliativas quanto à possibilidade de substituição dos materiais previstos no anteprojeto por alternativas de menor custo e desempenho inferior, sem que houvesse critérios técnicos claros e previamente definidos para aferição da equivalência de desempenho dessas soluções Alteração no Índice de Suporte Califórnia (ISC) adotado para o subleito, sem a	Comprometimento da isonomia e competitividade do certame, risco de recebimento futuro de uma rodovia com qualidade aquém da expectativa do Dnit e risco de dano erário associado ao não estabelecimento de premissas claras quanto a soluções de materialidade relevante no anteprojeto Possibilidade teórica de retirada da camada de reforço do subleito da solução de pavimentação, conforme metodologia adotada em anteprojeto, camada cujo valor orçado é de R$	Recomendação a Órgão/Entidade (Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes) Dar ciência (Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes)

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
				Nota Técnica 82/2025, folhas 10/13 Evidência 24 - Comparativo de dimensionamento do pavimento, folha 4 Evidência 26 - Histórico de Medições - Contrato 563/2024, folha 1 Evidência 27 - Relatório de ensaios realizados em trecho do Contrato 563/2024, folhas 1/2 Evidência 28 - Anteprojeto - Volume 1 (revisado), folha 337 Evidência 29 - Projeto - Volume 1 (Contrato	respectiva alteração de dimensionamento. Ausência de normativo que defina a metodologia a ser adotada na avaliação mecanística quando da análise e aceitação do projeto básico e executivo a ser elaborado pela empresa vencedora do certame da contratação integrada. Inconsistência na definição do critério de aderência entre as camadas de pavimento no dimensionamento a partir do método MeDiNa.	74.258.912,07, o que representaria sobrepreço potencial. Necessidade de emprego, pela equipe do Dnit, de parcela de subjetividade na avaliação do projeto de pavimentação. Geração de diferentes valores de deflexão para aceitação do desempenho do licitante nas análises do AEMC.	

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
				563/2024) , folha 433 Evidência 30 - Manual do MeDiNa 2.0.0, folha 62 Evidência 31 - Projeto - Volume 1 (Contrato 563/2024) - versão alternativa, folha 429 Evidência 25 - Anteprojeto - Volume 4 (revisado), folhas 21/160 Evidência 32 - Anteprojeto - Volume 4 (original), folhas 150/151 Evidência 33 - Resposta ao Ofício 63/2025 - AudRodoviaAviação, folhas 3/34 Evidência 34 - Resposta ao			

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
				Ofício 56/2025 - AudRodoviaAviacao, folha 3 Evidência 35 - Resposta ao Oficio 27/2026 - AudRodoviaAviacao, folha 13 Evidência 36 - Projeto - Volume 2 Tomo I (Contrato 563/2024), folhas 115/116 Evidência 37 - Contrato 01 00425/2021 (Supervisão), folhas 1/2			
F/I - Alteração de greide de rodovia previsto em projeto sem a devida justificativa técnica	Constatou-se divergência entre o greide previsto no projeto e o efetivamente executado nas obras relativas ao Contrato 563/2024 – BR-319/AM, segmento km 198,20 ao km 218,20, tendo sido identificado, com base em aerolevantamento, rebaixamento do greide executado em relação às cotas	Contrato - Execução de Remanescente do lote C da BR-319/AM	Lei 14133/2021, art. 5º; art. 104	Evidência 38 - Relatório da 2ª e 3ª medições (Contrato 563/2024), folhas 5/24 Evidência 36 - Projeto - Volume 2 Tomo I (Contrato	Redução do volume de aterro e, consequentemente, do greide da rodovia sem pactuação de Revisão de Projeto em Fase de Obra.	Possíveis impactos negativos na vida útil dos serviços realizados em razão do acúmulo de água nos arredores da rodovia.	Recomendação a Órgão/Entidade (Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes)

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	de projeto, sem que tenha sido formalizada e aprovada a correspondente Revisão de Projeto em Fase de Obra (RPFO) para amparar tal alteração, em desconformidade com o dever de acompanhamento e fiscalização da execução contratual previsto na Lei 14.133/2021			563/2024), folhas 156/199 Evidência 39 - Relatório de supervisão (Contrato 563/2024), folha 7 Evidência 35 - Resposta ao Ofício 27/2026 - AudRodoviaAviacao, folhas 5/17			
F/I - Ausência de medições regulares com obra em andamento – Contrato 563/2024	Verificou-se, no âmbito do Contrato 563/2024, a inexistência de registros formais de medição desde abril de 2025, não obstante a continuidade regular da execução dos serviços, caracterizando a realização de etapas contratuais sem a correspondente formalização da medição, procedimento indispensável à adequada liquidação da despesa, nos termos do art. 63 da Lei 4.320/1964, comprometendo a regular aferição do direito do contratado ao recebimento. Ademais, a continuidade da execução	Contrato - Execução de Remanescente do lote C da BR-319/AM	Lei 4320/1964, art. 60, caput Lei 14133/2021, art. 5º	Evidência 40 - Resumo de medição (Contrato 563/2024 - abril/2025), folhas 1/4 Evidência 19 - Resposta ao Ofício 57/2025 - AudRodoviaAviação, folha 7	Falta de planejamento orçamentário-financeiro adequado por parte do Dnit.	Execução de obras sem o respectivo lastro orçamentário, o que poderia desencadear uma série de eventos caso não houvesse o saneamento tempestivo.	Dar ciência (Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes)

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	sem a prévia emissão de empenho suficiente pode indicar risco de realização de despesa sem cobertura orçamentária, em potencial afronta ao art. 60 da Lei 4.320/1964.						

APÊNDICE B - Fotos



Trecho não pavimentado no Lote C



Acompanhamento de ensaio de Viga Benkelman



Vista superior da BR-319

APÊNDICE C - Dados da obra

1. Dados Cadastrais

Obra bloqueada na LOA deste ano: Não

1.1. Execução física, orçamentária e financeira

1.1.1. Execução física

Data de vistoria: 03/11/2025 **Percentual executado:** 0,0%
Data do início da obra: **Data prevista para conclusão:**
Situação na data da vistoria: Não iniciada
Descrição da execução realizada até a data da vistoria:
Não há obras em curso no trecho auditado: licitação com previsão para ocorrer em dezembro/2025.

Observações:

1.1.2. Execução orçamentária e financeira

Valor estimado para conclusão: R$ 329.297.702,82
Valor estimado global da obra: R$ 329.297.702,82
Data base da estimativa: 01/04/2025

Funcional programática: 26.782.3106.1248.0013/2026 - Construção de Trecho Rodoviário - Manaus - Divisa AM/RO - na BR-319/AM - No Estado do Amazonas

Origem	Ano	Lei Orçamentária	Valores empenhados	Valores liquidados	Pagamento de despesas	Percentual execução financeira
União	2025	18.237.807,00	8.566.072,00	1.866.609,00	1.474.088,00	8,08%

Valores em reais

Não há PT específico da obra na LOA – a execução do PT genérico não reflete necessariamente a execução do objeto fiscalizado.

Observações:
Ainda em fase de licitação, não há contrato. Informações orçamentárias do programa de trabalho que não é específico para o objeto auditado.

1.2. Contratos principais

Nº contrato: 00 00563/2024
Objeto do contrato:
Execução de obras de remanescente parcial das obras para reconstrução do lote C BR-319/AM, o que inclui serviços de terraplanagem, pavimentação e implantação de obras de arte corrente.
Data da assinatura: 16/09/2024 **Mod. licitação:** Concorrência
SIASG: **Código interno do SIASG:**
CNPJ contratada: 19.758.842/0001-35 **Razão social:** Lcm Construcao e Comercio S.a
CNPJ contratante: 04.892.707/0001-00 **Razão social:** Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes

Situação inicial
Vigência: 16/09/2024 a 04/03/2027
Valor: R$ 157.474.149,99
Data-base: 01/10/2023
Volume de serviço: 20 km

Situação atual
Vigência:
Valor: R$ 163.496.132,10
Data-base: 01/10/2023
Volume de serviço: 20 km

Custo unitário: R$ 7.873.707,49	**Custo unitário:** R$ 8.174.806,60
BDI: 25.83%	**BDI:**
	Nº/Data aditivoAtual:
	Situação do contrato: Em andamento.

Alterações do objeto:

Observações:

1.3. Editais

Nº do edital: 326
Objeto:
Edital de contratação integrada para desenvolvimento de projetos básico e executivo e execução de obras na BR-319/AM.

UASG: 393009	**Modalidade de licitação:** RDC - Regime Diferenciado de Contratação
Data da publicação: 08/09/2025	**Tipo de licitação ou critérios de julgamento:** Menor preço ou maior desconto
Data da abertura da documentação: 07/05/2026	**Valor estimado:** R$ 329.297.696,00
Quantidade de propostas classificadas:	

Observações:

1.4. Histórico de fiscalizações

A classe da irregularidade listada é referente àquela vigente em 30 de novembro do ano da fiscalização.

	2022	2023	2024
Obra já fiscalizada pelo TCU (no âmbito do Fiscobras)?	Não	Não	Não
Foram observados indícios de irregularidades graves?	Não	Não	Não

2. Deliberações do TCU

A listagem poderá conter deliberações de processos já encerrados.

Processo de interesse (deliberações até a data de início da auditoria)

Não há deliberações para os processos de interesse até a data de início da auditoria.

Processo de interesse (deliberações após a data de início da auditoria)

Não há deliberações até a emissão desse relatório.

APÊNDICE D - Achados reclassificados após a conclusão da fiscalização

1. Achados desta fiscalização

1.1. Não há.

2. Achados de outras fiscalizações

2.1. Não há.

APÊNDICE E - Despachos

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
Unidade de Auditoria Especializada em
Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil

Processo: 021.117/2025-0
Fiscalização: 242/2025
Objetivo: fiscalizar as obras de construção do Lote C - BR-319/AM, relativas ao Edital 326/2025 - DNIT.

DESPACHO

Manifesto-me de acordo com a proposta da equipe de auditoria, constante da peça anterior.

Em 1 de junho de 2026. Encaminhe-se à secretária.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
Unidade de Auditoria Especializada em
Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil

Processo: 021.117/2025-0
Fiscalização: 242/2025
Objetivo: fiscalizar as obras de construção do Lote C - BR-319/AM, relativas ao Edital 326/2025 - DNIT.

DESPACHO

O Relatório Preliminar foi encaminhado aos gestores e suas manifestações estão consideradas no Relatório de Fiscalização.

De início, manifesto-me de acordo com a proposta formulada.

A presente auditoria teve como objetivo fiscalizar as obras relativas à contratação integrada de empresa para elaboração dos projetos básico e executivo de engenharia e execução do remanescente das obras de reconstrução do Lote C, na rodovia BR-319/AM, no segmento compreendido entre o km 218,2 e o km 250,0. A seguir, realço principais pontos abordados no relatório.

O trabalho incorporou mecanismos de participação cidadã, alinhando-se à diretriz institucional do Tribunal de Contas da União. Representantes da sociedade civil atuantes na BR-319/AM foram ouvidos, permitindo que suas perspectivas fossem consideradas no processo de fiscalização.

Destaco o trabalho da equipe no que se refere ao achado relativo ao possível superdimensionamento do pavimento, que constatou a ausência de normativos claros que disciplinem a metodologia de dimensionamento mecanístico de pavimentos, especialmente em contratações integradas. Em razão da atuação do TCU, será executado trecho experimental com solução alternativa e, caso confirmada sua viabilidade técnica, o benefício financeiro potencial poderá ser estendido para toda a rodovia, alcançando

valores da ordem de R$ 1 bilhão.

A auditoria utilizou drone como ferramenta para inspeções de campo, ampliando a capacidade de verificação in loco e a qualidade das evidências produzidas. No caso específico do achado referente ao greide, o procedimento de aerolevantamento foi essencial para identificar discrepâncias entre o greide previsto no projeto e o efetivamente executado. Essa tecnologia permitiu a obtenção precisa de medidas, além de facilitar o acesso a áreas de difícil alcance. Destaque-se que foram expedidas recomendações, não sendo descartado, dado a gravidade do achado, responsabilização futura caso seja demonstrado que o greide rebaixado compromete a integridade estrutural e resiliência da infraestrutura (propostas b.3 a b.5).

Foi aplicado o Indicador de Percepção de Maturidade de Projetos (iPMP), que revelou um escore geral de 46%, destacando fragilidades nas dimensões gerencial e econômica, reforçando a necessidade de aprimoramento no planejamento.

Destaco a postura colaborativa do DNIT ao longo da fiscalização e parabenizo a equipe de auditoria pelo uso de tecnologias e pela identificação de problemas com proposição de soluções viáveis, como a execução de trecho experimental.

Em 3 de junho de 2026. Encaminhe-se ao Gabinete do Ministro Augusto Nardes.

Laura Avila Berlinck
Auditor-Chefe - Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil

ANEXO A - Deliberações

GRUPO tagGrupo – CLASSE V – tagColegiado
TC 021.117/2025-0
Natureza: Relatório de Auditoria.
Unidade Jurisdicionada: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit).
Interessado: Tribunal de Contas da União (TCU).
Representação legal: não há

SUMÁRIO: FISCOBRAS 2026. CONTRATAÇÃO INTEGRADA DE EMPRESA PARA ELABORAÇÃO DOS PROJETOS BÁSICO E EXECUTIVO DE ENGENHARIA E EXECUÇÃO DO REMANESCENTE DAS OBRAS DE RECONSTRUÇÃO NA RODOVIA BR-319/AM. INCONSISTÊNCIAS NO ANTEPROJETO DE ENGENHARIA E NOS TERMOS DE REFERÊNCIA. EXECUÇÃO FÍSICA DE SERVIÇOS SEM LASTRO ORÇAMENTÁRIO. AUSÊNCIA DE SOBREPREÇO E DE DANO AO ERÁRIO. IMPROPRIEDADES CORRRIGIDAS. CIÊNCIAS E RECOMENDAÇÕES AO DNIT.

RELATÓRIO

Reproduzo, com ajustes de forma, o relatório de fiscalização elaborado pela equipe da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação), inserido à peça 52, que contou com o aval do escalão dirigente da unidade (peças 53-54):

"I. Apresentação

1. Trata-se de fiscalização realizada no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit entre 22/10/2025 e 6/3/2026, tendo como objeto principal o Edital 326/2025-01, doravante Edital 326/2025, relativo à contratação integrada de empresa para elaboração dos projetos básico e executivo de engenharia e execução do remanescente das obras de reconstrução do Lote C, na rodovia BR-319/AM, no segmento compreendido entre o km 218,2 e o km 250,0 (extensão total de 31,8 km).

I.1. Importância socioeconômica

2. A BR-319, inaugurada em 1976 como parte do projeto de integração da Amazônia, é um componente essencial da malha rodoviária nacional, conectando os municípios de Porto Velho/RO e Manaus/AM ao longo de seus 918,8 km de extensão. Trata-se da única via terrestre que liga os estados do Amazonas e Rondônia ao restante do território brasileiro, desempenhando papel estratégico na integração regional, no transporte de pessoas, mercadorias e insumos, além de garantir o abastecimento de diversos municípios do interior amazonense. A rodovia também proporciona acesso a importantes cidades da Região Norte, como Humaitá, Lábrea, Manicoré, Careiro, Manaquiri, Autazes e Careiro da Várzea (Evidência 1, p. 2).

3. Entretanto, ao longo dos anos, a BR-319 sofreu deterioração significativa, tornando-se praticamente intransitável em diversos trechos. Segmentos críticos enfrentam alagamentos recorrentes, colapsos de pontes e deslizamentos da plataforma viária, comprometendo gravemente a trafegabilidade e a segurança, especialmente durante o período chuvoso (Evidência 1, p. 2).

4. Isso se verifica, inclusive, no trecho compreendido entre os km 218,20 e km 250,00 da BR-319/AM (Lote C), com 31,80 km de extensão, que apresenta condições precárias de tráfego. Essa

situação provoca interrupções no fluxo rodoviário, eleva os riscos à segurança dos usuários e aumenta os custos logísticos. A ausência de infraestrutura adequada nesse segmento compromete a conectividade regional, dificultando o escoamento da produção local e o acesso da população a serviços essenciais (Evidência 1, p. 2).

5. Não obstante os desafios relacionados à questão ambiental, a reconstrução do Lote C configura-se como uma medida estratégica e urgente para restabelecer a funcionalidade da BR-319/AM. Nesse contexto, as obras objeto desta auditoria visam proporcionar a continuidade entre os trechos já pavimentados e fortalecer a logística regional, promovendo maior eficiência no transporte de cargas e na integração das comunidades ao sistema rodoviário nacional.

6. Por fim, conforme indicado no Documento de Formalização da Demanda (DFD) (Evidência 2) e no Estudo Técnico Preliminar (ETP) (Evidência 1), a implementação do empreendimento acarretará expressivo impacto socioeconômico na região abrangida, promovendo o desenvolvimento econômico, ampliando a competitividade, estimulando o crescimento local e fortalecendo a inclusão social.

II. Introdução

II.1. Deliberação que originou o trabalho

7. Em cumprimento ao Acórdão 2.304/2025-TCU-Plenário, Ministro Relator Vital do Rêgo, realizou-se auditoria no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), no período compreendido entre 22/10/2025 e 6/3/2026.

8. As razões que motivaram esta auditoria foram a materialidade, diante do significativo valor do orçamento referencial para elaboração dos projetos básico e executivo de engenharia e execução do remanescente das obras de reconstrução do Lote C da BR-319/AM, e a relevância social e econômica da rodovia.

II.2. Visão geral do objeto

9. O objeto principal desta auditoria é o Edital 326/2025, relativo à contratação integrada de empresa para elaboração dos projetos básico e executivo de engenharia e execução do remanescente das obras de reconstrução do Lote C, na rodovia BR-319/AM.

10. O referido objeto contempla o segmento compreendido entre os km 218,2 e 250,0 da BR-319/AM, com 31,8 km de extensão, cuja localização está demonstrada na figura a seguir:

Figura 1 – Mapa de situação do trecho (...)

Fonte: Produção própria por meio do software QGIS.

11. Os serviços objeto do Edital 326/2025 serão executados em Contratação Integrada. Adotou-se o critério de maior desconto para julgamento das propostas e o modo de disputa aberto.

12. Conforme descrito no Estudo Técnico Preliminar (ETP), há um anteprojeto de engenharia para a reconstrução do Lote C da Rodovia BR-319/AM, aprovado pela Diretoria de Planejamento e Projetos por meio da Portaria 304, no ano de 2020 (Evidência 1, p. 2). Esse anteprojeto serviu de base para a celebração do Contrato TT-761/2020 com o Consórcio Tecon/Ardo/RC, cujo objeto compreendia a elaboração dos projetos básico e executivo de engenharia, bem como a execução das obras de reconstrução da BR-319/AM, no segmento compreendido entre os km 198,20 e km 250,00, totalizando 51,80 km – Lote C.

13. A execução dos projetos e das obras previstas no Contrato TT-761/2020 enfrentou diversos obstáculos, como dificuldades na aprovação dos projetos; início prematuro dos serviços de terraplenagem em um trecho de 7 km sem que houvesse perspectivas claras da aprovação das demais disciplinas antes do início do período chuvoso, culminando na paralisação da obra e perda dos serviços então realizados (tema tratado em detalhes no âmbito do TC 008.083/2023-1); além de entraves relacionados ao licenciamento ambiental, especificamente a licença de instalação do canteiro de obras. Esses fatores culminaram na rescisão unilateral do contrato em novembro de 2023 (Evidência 1, p. 2).

Figura 2 – Trecho do Lote C com obras paralisadas e trafegabilidade comprometida em 2023 (...).

Fonte: Registros em redes sociais feitos pela comunidade local em abril e junho de 2023 (disponíveis em https://www.facebook.com/%20Comunidadeigapoacu/videos/558348549617648 e https://www.youtube.com/watch?v=qYLAueM8pp0, respectivamente).

14. Com a rescisão, foram interrompidas as perspectivas de melhoria das condições de trafegabilidade e segurança da rodovia e da mobilidade da população. Considerando a relevância estratégica da BR-319 para a Região Norte, em setembro de 2024, foi firmado o Contrato 563/2024 com a empresa LCM Construção e Comércio S/A, CNPJ 19.758.842/0001-35, com emissão da ordem de início de serviço no dia 24 do mesmo mês, dando início às obras no segmento entre os km 198,20 e km 218,20. Nessa oportunidade, foi atualizado o anteprojeto de engenharia utilizado na licitação que culminou no Contrato TT-761/2020. Isso foi feito porque o Dnit entendeu que o anteprojeto original se encontra tecnicamente defasado e inadequado às intervenções remanescentes. Entre as atualizações, merece destaque a completa substituição da solução adotada originalmente no anteprojeto de pavimentação (Evidência 1, p. 2).

15. Para a continuidade das obras no trecho entre os km 218,20 e km 250,00, o anteprojeto também foi atualizado, considerado as mesmas justificativas (Evidência 1, p. 2).

16. A atualização do anteprojeto foi realizada no âmbito do Contrato 01.00425/2021, firmado com a empresa Prosul – Projetos, Supervisão e Planejamento Ltda., CNPJ 80.996.861/0001-00, cujo objeto é a supervisão da elaboração dos projetos básico e executivo, bem como da execução das obras de reconstrução da BR-319/AM. A análise e aprovação da atualização do anteprojeto referente ao segmento entre os km 218,20 e km 250,00 foram conduzidas no âmbito do processo SEI 50601.001284/2025-17.

17. Diante desse contexto, resta a elaboração dos projetos básico e executivo de engenharia para o trecho remanescente entre o km 218,20 e o km 250,00. O Dnit busca, então, a contratação integrada de empresa especializada para desenvolver os referidos projetos e executar as obras de pavimentação do Lote C da BR-319/AM, abrangendo esse segmento.

18. O Edital 326/2025 foi publicado em 8/9/2025, com data de abertura das propostas inicialmente prevista para 3/12/2025. Entretanto, a Controladoria Geral da União (CGU) identificou irregularidades no anteprojeto e na divulgação do edital que fizeram com que o Dnit adiasse a abertura das propostas para o dia 22/1/2026 (Evidência 3). Essa questão será abordada com mais detalhes no item II.2.2. deste Relatório.

19. Posteriormente, após tratativas desta equipe de auditoria com o Dnit, o edital foi novamente suspenso em 16/12/2025 (Evidência 4), até que houve nova publicação em 3/2/2026.

20. O valor estimado da licitação é de R$ 329.297.702,82, com data-base do orçamento de julho/2025. Além disso, o Dnit previu estimativa de impacto orçamentário-financeiro a ser realizado nos exercícios de 2025 a 2028 de R$ 413.651.054,44, considerando valores pagos com reajustamentos (Evidência 5). Evidencia-se, porém, que essa estimativa foi feita com base no valor inicialmente previsto para a contratação, de R$ 356.989.796,91, sem considerar os ajustes posteriores que reduziram o valor estimado para R$ 329.297.702,82 (7/2025). Vale ressaltar que essa redução de R$ 27.692.094,39 ocorreu em virtude de trabalho realizado pela Controladoria Geral da União – CGU, conforme detalhado adiante.

21. Os serviços a serem contratados contemplarão a implantação completa da infraestrutura viária, incluindo estudos técnicos, elaboração dos projetos básico e executivo de engenharia, execução de terraplenagem, pavimentação, drenagem superficial e profunda, sinalização horizontal e vertical, dispositivos de segurança e demais elementos necessários, em conformidade com as especificações técnicas do Dnit e com as normas vigentes.

22. As intervenções propostas têm como objetivo garantir a durabilidade e a segurança operacional da rodovia, assegurar condições adequadas de trafegabilidade durante todo o ano, especialmente nos períodos críticos do inverno amazônico, promover a integração regional, fortalecer a infraestrutura logística da Amazônia e contribuir para a melhoria da qualidade de vida das populações atendidas.

II.2.1 Histórico de construção da rodovia até a situação atual do trecho em questão

23. A BR-319 foi construída e pavimentada no início da década de 1970, sendo inaugurada oficialmente em 1976, como parte de um projeto de integração regional para a Amazônia, conforme detalhado no portal temático da rodovia no sítio do Dnit (disponível em https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/portais-tematicos/br-319-am-ro, acesso em 3/2/2026) e registrado em auditoria anterior desta Unidade Técnica, no Relatório 62/2023, peça 68 do TC 008.083/2023-1.

Figura 3 – Trabalho de abertura da BR-319 (...).

Fonte: Portal temático da BR-319 (disponível em https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/portais-tematicos/br-319-am-ro).

24. O portal registra que, com o passar dos anos, a rodovia sofreu deterioração devido ao baixo fluxo de veículos, falta de manutenção, grande volume de chuvas e alto custo do transporte terrestre, tornando-se intrafegável em 1988.

25. Seguindo esse histórico, entre 1996 e 2000, a recuperação da estrada foi incluída no planejamento federal e, em 2001, o Dnit iniciou obras de repavimentação.

26. As obras de pavimentação no segmento em análise foram inicialmente objeto do Contrato 051/2000-COP, firmado com a empresa Gautama Ltda., abrangendo o trecho entre o km 166 e o km 370.

27. Em paralelo à vigência desse contrato, especificamente em 22/6/2007, Dnit e Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) assinaram Termo de Acordo e Compromisso (TAC) (Evidência 6) sobre as obras na BR-319, dividindo a rodovia em quatro trechos:

*a) **Segmento A:** compreendido entre o km 0,00 e o km 177,80 (Manaus até a Travessia do Rio Tupãna);*

*b) **Segmento C:** compreendido entre o km 177,80 e o km 250,00 (Travessia Rio Tupãna ao Fim das Obras);*

*c) **Trecho do Meio (Segmento Central):** compreendido entre o km 250,00 e o km 655,70 (Entroncamento BR-230(A)); e*

*d) **Segmento B:** compreendido entre o km 655,70 e o km 877,40 (Entroncamento BR-230 (A) até o Início da Travessia do Rio Madeira).*

28.O TAC autorizou as obras nos Segmentos (ou Lotes) A, B e C a partir de uma série de condicionantes, e exigiu a elaboração de Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (Eia/Rima) para o Trecho do Meio.

29. Ainda em 2007, o Contrato 051/2000-COP foi rescindido devido ao descumprimento de obrigações ambientais, resultando em embargo da obra pelo Ibama e paralisação dos serviços. Em seguida, o Dnit autorizou o 6º Batalhão de Engenharia e Construção do Exército Brasileiro – 6º BEC a executar os serviços remanescentes no segmento km 198,2 ao km 383,1. Entre 2008 e 2009, foram pavimentados 10 km, mas surgiram diversos problemas técnicos, levando à nova paralisação das obras em março de 2010, conforme evidência constante dos autos do TC 025.146/2020-3 (TC 025.146/2020-3, peça 46, p. 416-417).

30. Posteriormente, o Dnit contratou o Consórcio EE – Rodovias Amazonas para elaboração de anteprojeto de engenharia para o remanescente do Segmento C, aprovado em 2020. Também em 2020, o Dnit solicitou ao Ibama a ratificação da autorização concedida pelo TAC/2007 para executar as obras no segmento entre o km 198,2 e o km 250,0. Na oportunidade, o Ibama informou considerar que as intervenções nesse trecho seriam conclusão de obras inacabadas do Segmento C, estando cobertas pelo TAC/2007 (TC 025.146/2020-3, peça 36, p. 107-108).

31. Em 24/6/2020, foi publicado o Edital RDC Eletrônico 216/2020 para contratação de empresa para elaboração dos projetos de engenharia e execução das obras de recuperação do Lote C (que corresponde ao remanescente do Segmento C). O Ministério Público Federal ingressou com ação civil pública requerendo a impugnação do edital, alegando descumprimento de decisão judicial que exigia Eia/Rima para o Segmento C. Esse pedido foi inicialmente acatado pela justiça federal. Porém, após julgamento de recursos impetrados contra essa decisão, o Dnit pôde prosseguir com a licitação.

32. O referido edital foi objeto de auditoria de conformidade realizada por esta Unidade Técnica do TCU, no âmbito do já citado TC 025.146/2020-3, a qual culminou na prolação do Acórdão 128/2022-TCU-Plenário, sob a relatoria do Ministro Aroldo Cedraz.

33. Na sequência dos desdobramentos do certame e superadas as impugnações administrativas e de órgãos de controle, foi celebrado, em dezembro de 2020, o Contrato TT-761/2020 com o Consórcio Tecon/Ardo/RC, cujo objeto consistiu na elaboração dos projetos básico e executivo de engenharia e na execução das obras de reconstrução do Lote C.

34. A execução do contrato priorizou um segmento inicial de 20 km, tendo sido emitida ordem de serviço – OS, em 1/7/2022, com base apenas na aprovação parcial e com ressalvas de algumas disciplinas do projeto, sem garantia de aprovação das demais antes do início do inverno amazônico (novembro a maio), que se aproximava. Com base nessa OS precária, foram iniciados serviços de terraplenagem, mas, com a chegada das chuvas, acabaram sendo totalmente perdidos, em razão da ausência de projeto aprovado para as disciplinas subsequentes da obra. Além disso, em 7/10/2022, o Dnit tomou conhecimento de decisão judicial que suspendeu a Licença de Instalação – LI do canteiro de obras, prejudicando ainda mais a continuidade do Contrato TT-761/2020. Esse cenário desfavorável culminou na paralisação dos serviços, em 30/11/2022, e, posteriormente, na rescisão do contrato, de forma unilateral pelo Dnit, em 30/11/2023 (Evidência 7).

35. Esses fatos estão sendo apurados no âmbito do TC 008.083/2023-1, que trata de auditoria realizada nas obras da BR-319/AM, relativa ao Fiscobras 2023. Esse processo ainda se encontra pendente de decisão de mérito, contemplando proposta desta Unidade Técnica para conversão dos autos em Tomada de Contas Especial – TCE, em virtude do dano ao erário materializado com a perda dos serviços realizados e pagos no âmbito do Contrato TT-761/2020 (TC 008.083/2023-1, peças 111 e 112).

36. No que tange ao projeto de pavimentação, a solução proposta no anteprojeto do Edital RDC Eletrônico 216/2020 contemplava as seguintes camadas: Concreto Betuminoso Usinado a Quente (CBUQ) com 6 cm e ligante CAP-30/45; Tratamento Superficial Duplo (esta camada de TSD é especificada com emulsão asfáltica modificada por polímero e tem a função de Camada Anti-Reflexão de Trincas (CART), sendo aplicada sobre a base cimentada); base em solo-brita-cimento (na proporção 40% solo, 60% brita e 4% de cimento) com 18 cm; sub-base em solo melhorado com cal, com 15 cm e acabamento da terraplenagem em solo melhorado com cal, com 60 cm (Evidência 8).

37. Entretanto, na execução do Contrato TT-761/2020, a solução de pavimentação proposta pelo Consórcio Tecon/Ardo/RC divergiu da referencial, principalmente na camada de base. Diferentemente da solução em solo-brita-cimento, na proporção 40% solo, 60% brita e 4% de cimento, o Consórcio propôs solo (75%) + agregado/areia (20%) + cimento (5%). Por exigência do edital, retificado após a atuação do TCU, tais alterações não foram possíveis, pois a substituição da brita por solo e agregado miúdo foi considerada pelo Dnit como perda de qualidade e um risco, visto que resulta em uma mistura mais fina e potencialmente mais suscetível à umidade, fator relevante para a região amazônica (Evidência 9, p. 136-211).

38. Além disso, o edital deixava claro que, devido à alta susceptibilidade dos solos locais à umidade e às características climáticas da região, o uso da cal seria obrigatório no reforço do subleito (60 cm de espessura) e na sub-base, sendo esta uma premissa do anteprojeto. Outrossim, o ligante asfáltico especificado para o revestimento na ocasião foi o CAP-30/45 (Evidência 10, p. 13).

39. Já a solução atualmente prevista no Edital 326/2025 apresenta alteração substancial em relação às premissas anteriormente adotadas, passando a contemplar as seguintes camadas: Concreto Betuminoso Usinado a Quente (CBUQ) com polímero, faixa C, com espessura de 7,5 cm e ligante CAP-60/85-E; base em brita graduada, com 15 cm; sub-base em macadame seco, com 20 cm; e reforço do subleito executado em material pétreo (rocha), com espessura de 20 cm.

Figura 4 – Solução em solo-brita-cimento usado no Contrato TT-761/2020 (...)

Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Contrato TT-761/2020.

Figura 5 – Solução prevista no anteprojeto d Edital 326/2025 (...)

Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Edital 326/2025.

40. Desse modo, constata-se que a atualização do anteprojeto implicou mudança relevante na concepção estrutural do pavimento, com substituição de soluções originalmente baseadas em solos estabilizados por alternativas predominantemente granulares e pétreas, bem como alteração do tipo de ligante asfáltico e das espessuras das camadas, o que evidencia a necessidade de adequada fundamentação técnica para justificar a nova solução adotada. Esse tema será detalhado no item III.1 deste relatório.

41. No que se refere ao licenciamento ambiental das obras no Lote C, conforme já apresentado, ocorreram diversos entraves técnico-administrativos e judiciais ao longo dos anos, fato extensivamente registrado em trabalhos anteriores desta Casa, como os relatórios de fiscalização do TC 025.146/2020-3 e do TC 008.083/2023-1, realizados por esta Unidade Técnica.

41.1. Inclusive, o licenciamento ambiental foi objeto de achado de auditoria no âmbito do TC 025.146/2020-3. Nesse trabalho de fiscalização, a Unidade Técnica apontou que haveria indícios de que o objeto a ser realizado no Lote C da BR-319/AM não atenderia às condicionantes do TAC/2007. Por essa razão, realizou-se oitiva do Dnit e do Ibama para saneamento dos autos, oportunidade em que ambas as autarquias demonstraram a regularidade ambiental para o segmento, o que foi registrado no voto condutor do Acórdão 128/2022-TCU-Plenário, Ministro Relator Aroldo Cedraz.

42. Atualmente, o Dnit segue enviando relatórios quadrimestrais ao Ibama acerca do atendimento às condicionantes do TAC/2007, conforme previsto no parágrafo primeiro da cláusula terceira desse termo. Tais relatórios constam em processos SEI cujos acessos foram concedidos à equipe de auditoria (SEI 50600.500747/2017-29 e 50601.000933/2022-10). Nesse contexto, constatou-se que o relatório mais recente enviado ao Ibama refere-se aos meses de setembro a dezembro de 2024 (Evidência 11).

43. O parecer mais recente do Ibama, datado de 22/7/2025, diz respeito ao período de janeiro a abril de 2024. Nesse parecer, o órgão ambiental considera que o Dnit atendeu à condicionante referente à remessa de relatório quadrimestral. Porém, ponderou que os serviços executados e descritos pelo Dnit em seu relatório somente poderiam ser comprovados mediante vistoria a ser realizada oportunamente pela equipe técnica do Ibama (Evidência 12, p. 1-15).

43.1. Houve vistoria realizada pelo Ibama na BR-319, partindo das margens do Rio Amazonas até Porto Velho, realizada em 11/10/2025, o que incluiu o trecho entre os km 198,2 e 218,2, objeto do Contrato 563/2024, cuja solução de engenharia é análoga à do anteprojeto fiscalizado neste trabalho de auditoria. Em relatório de vistoria (Evidência 12, p. 16-63), o Ibama constatou a regularidade dos serviços realizados, em cumprimento ao TAC/2007 (Evidência 12, p. 20).

44. Ademais, o Dnit informou que há dois relatórios em análise na Coordenação de Acompanhamento Ambiental de Obras da Autarquia, referentes aos meses de janeiro a abril e maio a agosto de 2025, cuja previsão de remessa ao Ibama é 20/2/2026 (Evidência 13, p. 2).

45. Portanto, considera-se que o empreendimento possui licenciamento ambiental válido, na forma do TAC/2007, e o Ibama tem feito acompanhado técnico do trecho objeto desta fiscalização.

II.2.2 Auditoria da Controladoria Geral da União (CGU)

46. A Controladoria-Geral da União (CGU) iniciou os trabalhos da Avaliação Preventiva de Licitação 1865270, no âmbito do Edital 326/2025 do Dnit, que trata da contratação integrada de empresa para elaboração dos projetos básico e executivo de engenharia e execução do remanescente das obras de reconstrução do Lote C da BR-319/AM (SEI 22557012, Evidência 14).

47. Preliminarmente a equipe de auditoria da CGU constatou a ausência de documentos essenciais à adequada caracterização do objeto e à formação do preço (SEI 22557012, Evidência 14, p. 1-2). Não foram identificados memorial de cálculo, composições de custos unitários, planilha orçamentária e processo de formação de preços em formato editável, tampouco cotações de insumos relevantes, havendo apenas orçamento referencial em formato não editável e registros parciais.

48. A CGU relatou que tal situação mostra-se em desconformidade com a Lei 14.133/2021, que exige que o termo de referência contenha estimativas de valor acompanhadas das respectivas memórias de cálculo e documentos de suporte, bem como orçamento estimado com composições de preços e compatibilidade com valores de mercado, fundamentada em sistemas oficiais ou em pesquisa

direta com fornecedores. O órgão de auditoria entendeu que a ausência desses elementos compromete a transparência do certame e a competitividade entre os licitantes, prejudicando a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração (SEI 22557012, Evidência 14, p. 2).

49. Diante desse contexto, a equipe de auditoria da CGU solicitou ao Dnit o envio, em formato editável e rastreável, do memorial de cálculo, das composições de custos, da planilha orçamentária e da documentação que comprove o processo de formação de preços, bem como a disponibilização desses materiais a todos os potenciais licitantes, como medida de transparência ativa (SEI 22557012, Evidência 14, p. 2).

50. Em razão dos apontamentos realizados, o Dnit incluiu as informações requeridas pela CGU no edital e reabriu o prazo da licitação. O certame, anteriormente previsto para 3/12/2025, foi remarcado para 22/1/2026 (Evidência 15).

51. A CGU também apontou fragilidades no orçamento de referência da Edital 326/2025, com potenciais impactos de economicidade e conformidade técnica. Destacam-se (Evidência 16):

a) a adoção de caminhão basculante de 10 m³ em substituição ao de 14 m³, com possível redução estimada em R$ 24,5 milhões;

b) a utilização de metodologia tradicional para execução de meio-fio e sarjeta, em detrimento do uso de extrusora, com economia potencial de R$ 3,23 milhões;

c) inconsistências em quantitativos de serviços de pavimentação e insumos asfálticos, com risco estimado de sobrepreço de R$ 872,7 mil;

d) inadequação formal na apropriação dos quantitativos do serviço de transporte, em desacordo com o Manual Sicro;

e) necessidade de cotação específica do insumo "Defensa Metálica Maleável Simples"; e

f) impropriedades na formação do preço da Administração Local, com possível redução adicional de R$ 2,33 milhões.

52. Em resposta, o Dnit concordou com a maior parte dos apontamentos, comprometendo-se a ajustar o orçamento referencial quanto à capacidade dos caminhões, metodologia de execução de meio-fio e sarjeta, cotação da defensa metálica e critérios de cálculo da Administração Local, bem como a corrigir erro formal de unidade no serviço de transporte (Evidência 17).

53. Por outro lado, discordou das inconsistências apontadas nos quantitativos, sustentando que estes incluem o serviço de limpa-rodas, e esclareceu que a camada drenante questionada não se destina a bota-fora, mas à substituição de solos inservíveis em pista, com respaldo técnico decorrente de sondagens e análises de campo (Evidência 17).

54. Diante do conjunto de apontamentos e da necessidade de ajustes, o Dnit suspendeu o Edital 326/2025 em 16/12/2025, conforme já apresentado.

II.3. Objetivo e questões de auditoria

55. A presente auditoria teve por objetivo fiscalizar as obras de construção do Lote C – BR-319/AM, relativas ao Edital 326/2025 – Dnit.

56. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

a) Questão 1: Os elementos necessários para a contratação integrada estão presentes no Edital 326/2025 e nos instrumentos de planejamento e orçamento federal (PPA, LDO e LOA)?

b) Questão 2: O valor estimado da contratação está condizente com os referenciais oficiais e metodologias de custo aplicáveis a obras rodoviárias?

c) Questão 3: O Anteprojeto é completo e propõe soluções de engenharia técnica e economicamente adequadas às condições locais?

d) Questão 4: O empreendimento possui licenciamento ambiental válido e compatível com o escopo e o estágio do projeto?

II.4. Metodologia utilizada

57. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280, de 8/12/2010, alterada pela Portaria-TCU 168 de

30/6/2011 e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade, estabelecidos pelo TCU - Portaria-Segecex 26 de19/10/2009.

58. Especificamente, realizou-se análise documental dos elementos colhidos durante a auditoria, entrevistas com gestores, reuniões, pesquisas em sistemas informatizados, procedimentos de revisão analítica, análise da legislação vigente e a jurisprudência do TCU, bem como inspeção física ao trecho referente ao Lote C da BR-319/AM, entre os dias 4 e 5/11/2025.

59. Nesse contexto, os papéis de trabalho alcançam o Edital 326/2025 e o anteprojeto que o fundamentou, documentos disponíveis em processos SEI cujos acessos foram fornecidos à equipe pelo Dnit e documentos enviados pela Autarquia em resposta a ofícios de requisição. Além disso, foi feita análise de maturidade do empreendimento a partir do Indicador de Percepção de Maturidade dos Projetos (iPMP), cuja metodologia será detalhada no item IV deste relatório.

60. Por fim, outros dois procedimentos adicionais foram realizados, um relacionado a participação cidadã, e outro relativo à utilização aerolevantamento. Tais procedimentos serão detalhados em tópicos específicos, nos itens II.8 e V deste relatório, respectivamente.

II.5. Limitações inerentes à auditoria

61. Não houve limitações inerentes à auditoria.

II.6. Volume de recursos fiscalizados

62. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$ 329.297.702,82 (julho/2025). Esse valor foi calculado conforme determinado pelo item 1.2 do Anexo I da Portaria TCU 222/2003. Assim, corresponde ao valor estimado pelo Dnit, conforme orçamento de referência do Edital 326/2025, já que foram examinados procedimentos licitatórios que ainda não resultaram em empenho de despesa.

II.7. Benefícios estimados da fiscalização

63. Preliminarmente, destaca-se, entre os benefícios potenciais decorrentes desta fiscalização, a preservação da expectativa de controle, a qual exerce efeito indutor sobre a unidade jurisdicionada, estimulando o aperfeiçoamento na elaboração de projetos, o fortalecimento do acompanhamento da execução contratual e a melhoria da eficácia dos controles internos.

64. Ademais, o comprometimento do Dnit em executar um trecho experimental, a fim de confirmar os indicativos teóricos levantados pela equipe de auditoria com base no software MeDiNa, (conforme detalhado no Achado III.1), poderá resultar em dois tipos de benefício distintos, a depender do resultado obtido:

a) Caso o segmento não alcance o desempenho teórico indicado pelo MeDiNa, o Dnit disporá de elementos concretos para descartar a solução menos robusta estudada. Além disso, ficará demonstrado que a solução originalmente prevista no anteprojeto, embora mais onerosa (no Edital 326/2025, cerca de R$ 11 milhões por quilômetro), apresenta características técnicas mínimas compatíveis com a realidade da obra, conferindo maior segurança ao investimento a reforçando a transparência e segurança jurídica ao processo. Além disso, disporá de informações técnicas indiscutíveis para proceder ajustes no software MeDiNa, uma vez que os resultados previstos no seu dimensionamento teórico não teriam sido obtidos em campo, trazendo dúvidas em relação à qualidade dessa ferramenta de cálculo; ou

b) Caso os parâmetros indicados pelo MeDiNa sejam confirmados, o Dnit terá fundamentação técnica para adotar essa solução alternativa nas obras do Edital 326/2025, o que poderá gerar benefício financeiro da ordem de R$ 69 milhões (redução de aproximadamente 21% do investimento previsto). Tal benefício poderá ainda ser estendido, em tese, aos cerca dos 400 km de pavimento definitivo a serem construídos no Trecho do Meio da BR-319, podendo representar economia potencial na ordem de R$ 1 bilhão, a depender da adoção de solução de pavimentação semelhante à analisada nesta fiscalização. Para mais, o Dnit terá em mãos dados técnicos relevantes que comprovariam a qualidade das informações indicadas pelo software MeDiNa, demonstrando a excelência dessa ferramenta de cálculo.

65. Quanto ao achado que trata da divergência entre o greide previsto no projeto e o efetivamente executado nas obras relativas ao Contrato 563/2024 (Achado III.2), associado ao

procedimento de aerolevantamento registrado no item V deste Relatório, registra-se a manutenção da expectativa do controle e o aprimoramento dos procedimentos de auditoria empregados por esta Unidade Técnica.

66. Em relação ao achado que trata da realização de serviços sem a indispensável cobertura financeira, registra-se, ainda, o fortalecimento dos princípios da legalidade e da transparência na execução contratual, com o devido controle da compatibilidade entre os recursos empenhados e a efetiva execução de serviços (Achado III.3).

67. Por fim, cita-se os apontamentos relacionados a possíveis melhorias no processo de planejamento do Dnit realizados por meio da análise do Indicador de Percepção de Maturidade dos Projetos (iPMP), tratados no item IV deste Relatório.

II.8. *Da participação cidadã*

68. A atuação do Tribunal de Contas da União na fiscalização de obras públicas tem buscado, cada vez mais, incorporar a perspectiva da sociedade civil como elemento estratégico para o aprimoramento do controle externo.

69. No último ano, o TCU incorporou de forma inédita o foco no cidadão como um dos pilares da sua atuação, ampliando os critérios tradicionais com a inclusão de demandas sociais identificadas por meio de consulta pública. Seguindo esse rumo, os trabalhos desenvolvidos nesta auditoria buscaram acolher as perspectivas da sociedade civil sobre o objeto da auditoria realizada. Dessa forma, assim como no trabalho de fiscalização realizado no âmbito do TC 008.440/2025-5, Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues, que apresentou projeto-piloto de participação cidadã, a equipe de auditoria dialogou com cidadãos que têm contato direto com a realidade da BR-319/AM.

70. Essa participação social manifesta-se por meio de diferentes atores que buscam suprir lacunas de informação e garantir a transparência sobre as condições da rodovia. De um lado, há o monitoramento cotidiano realizado por comunicadores locais e, de outro, a atuação de organizações da sociedade civil voltadas para a governança e a sustentabilidade.

II.8.1. Influenciador Joel Silva

71. No âmbito desta auditoria na BR-319/AM, a equipe identificou mecanismos de participação que operam como importantes termômetros da realidade local. Um dos principais expoentes desse controle social é o trabalho realizado pelo sr. Joel Silva, que mantém um canal de comunicação dedicado ao acompanhamento independente da rodovia, por meio de seu canal na plataforma YouTube (www.youtube.com/@JoelSilvaBR319) e página no Instagram (@joelsilvabr_319).

72. Considerando sua relevância, no dia 5/11/2025, nas dependências do Dnit em Manaus/AM, a equipe de auditoria realizou uma reunião com o comunicador sr. Joel Silva. O encontro, viabilizado com o indispensável apoio da própria autarquia, permitiu colher subsídios sobre a dinâmica de controle social exercida na rodovia, evidenciando uma interlocução direta entre o monitoramento cidadão e o órgão gestor.

Figura 6 – Joel Silva (4ª posição) e equipe de fiscalização (...)

Fonte: Foto própria (5/11/2025).

73. Na reunião, o sr. Silva relatou que iniciou esse acompanhamento entre 2020 e 2021. Operando de forma solitária, sendo responsável por todas as etapas de produção — desde a gravação e edição até a postagem dos conteúdos — começou a relatar a situação real da via diariamente, passando a atuar como um elo entre a população e os órgãos governamentais.

74. O material produzido chamou a atenção da equipe de auditoria por seu alcance, com mais de 70 mil inscritos no seu canal do YouTube. De acordo com dados extraídos do canal e analisados pela equipe de auditoria, as manifestações dos cidadãos revelam um cenário de profunda frustração, desconfiança e demandas por direitos básicos. As reivindicações e preocupações do público podem ser sintetizadas nos seguintes eixos:

a) Qualidade dos serviços de conservação: uma das principais preocupações manifestadas nos comentários refere-se à qualidade do material utilizado na pavimentação. Há um ceticismo generalizado de que o asfalto e o serviço realizado sejam de baixa qualidade, incapazes de resistir ao

rigoroso inverno amazônico. Diante dessa percepção, surge uma reivindicação recorrente para que a rodovia seja construída com emprego de materiais que proporcionem maior durabilidade, de modo a evitar ciclos intermináveis de reparos paliativos;

b) Impacto Socioeconômico e Sentimento de Isolamento: a condição da BR-319 é percebida como muito mais do que um problema logístico; é uma questão social profunda que afeta o direito fundamental de ir e vir, o desenvolvimento econômico e a própria identidade da população da Região Norte. O isolamento imposto pela rodovia intransitável é um tema recorrente, carregado de frustração e um sentimento de pertencimento incompleto ao restante do país.

c) Ceticismo e Descrédito Generalizado: apesar de indicativos de polarização política, um sentimento unificador emerge: profundo ceticismo e descrédito em relação aos poderes constituídos. A frustração acumulada ao longo de décadas se manifesta em expressões de desesperança. Frases como "entra governo e sai governo e essa BR não sai da lama" resumem a percepção de que as promessas são vazias e a negligência é sistêmica.

75. Além de comunicador, Joel Silva é apontado como fonte de informação local, sendo consultado pelos cidadãos inclusive para confirmar a veracidade de comunicados oficiais de órgãos como o Dnit e a PRF. Constantemente é informado pelos usuários da rodovia a respeito dos incidentes que ocorrem no local.

76. Para a administração pública, esse monitoramento cidadão supre lacunas operacionais relevantes. O Dnit, com recursos limitados, não possui a capilaridade que as informações em tempo real dos usuários podem alcançar. Um exemplo disso é a atualização periódica das condições de tráfego na rodovia e de segurança das pontes de madeira. Ao longo do trecho da BR-319 estão dispostas dezenas de pontes de madeira, cuja manutenção e sinalização são demandas constantes dos usuários para garantir a segurança mínima do trajeto.

II.8.2. Observatório da BR-319

77. O Observatório da BR-319 constitui uma instância de controle social institucionalizada, caracterizando-se como uma união de diversas Organizações Não Governamentais (ONGs), a exemplo da Casa do Rio, com atuação na região do município de Careiro/AM. Na internet, o sítio do Observatório (disponível em https://observatoriobr319.org.br/) contém uma série de informações relacionadas à BR-319, como uma linha do tempo da história da rodovia, um repositório de estudos e notícias relacionadas.

78. Considerando a sua atuação, a equipe de fiscalização procurou ouvir a entidade da sociedade civil sobre o tema. Durante a execução da Auditoria, no dia 7/11/2025, a equipe de auditoria realizou uma reunião técnica com o Secretário Executivo da entidade, Sr. Marcelo Rodrigues, na sede da Secretaria do TCU no Amazonas, a fim de colher a visão da entidade sobre a reconstrução da BR-319/AM.

Figura 7 – Marcelo Rodrigues (à esquerda) e equipe de fiscalização (...)

Fonte: Foto própria (7/11/2025).

79. Durante a interlocução, o Observatório apresentou preocupações estruturantes para a viabilidade de longo prazo da rodovia, destacando que a execução das obras deve priorizar a análise do fluxo hídrico para evitar o seccionamento de corpos d'água. Entre as soluções técnicas preconizadas pela organização, ressaltam-se a implementação de passagens de fauna, o dimensionamento de pontes mais largas que permitam a navegação e a manutenção do ecossistema, além da necessidade de estudos aprofundados sobre os "rios voadores" (grandes fluxos de vapor d'água transportados pela atmosfera a partir da Amazônia para outras regiões da América do Sul) e os níveis de inundação históricos da região. Tais elementos são vistos como indispensáveis para mitigar os impactos ambientais frequentemente citados pela sociedade civil e por órgãos de controle.

80. No campo da gestão e legalidade, o Observatório manifestou críticas à falta de governança estatal ao longo da rodovia, apontando inclusive a carência de fiscalização por parte da Polícia Rodoviária Federal (PRF). Foram discutidos problemas complexos, como a solicitação de estudos de lavra que resultam no bloqueio de terrenos de terceiros e as pressões políticas exercidas sobre lideranças indígenas na região. Nesse contexto, a entidade defende o cumprimento estrito da

Convenção OIT 169 (Direito de Consulta Prévia, Livre e Informada) e a definição de um órgão de consulta formal para tratar dos temas pertinentes à BR-319, além da execução do projeto "Portais da Amazônia".

81. Por fim, embora reconheça a importância de monitoramentos de campo independentes, como o realizado pelo comunicador Joel Silva, o Observatório pontuou de forma veemente a diferença entre as atuações. Enquanto o monitoramento individual foca na trafegabilidade imediata e na segurança cotidiana dos usuários, o Observatório dedica-se à incidência institucional e técnica, zelando para que a integração da Região Norte ocorra sob bases sólidas de governança, sustentabilidade e respeito aos direitos das comunidades tradicionais.

III. Achados de auditoria

III.1. *Edital com requisitos técnicos insuficientes, gerando incertezas sobre a economicidade da solução de pavimentação prevista no anteprojeto.*

III.1.1. Tipificação

82. Falhas/impropriedades (F/I).

III.1.1.1. <u>Justificativa de não enquadramento no conceito de IGP da LDO</u>

83. Tipifica-se este achado como falhas/impropriedades, uma vez que o achado não tem o condão de ensejar nulidade do Edital 326/2025-01 nem configura grave desvio aos princípios constitucionais. Portanto, não se enquadra nas tipificações de IGP, IGR ou IGC, constante, respectivamente, dos incisos IV, V e VI do art. 140 da Lei 15.080/2024, a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2025.

III.1.2. *Situação encontrada*

84. Verificou-se que, nos documentos do Edital 326/2025 originalmente publicado, não foram estabelecidos requisitos técnicos suficientes para assegurar que o futuro projeto básico/executivo de pavimentação resulte em solução com qualidade e desempenho iguais ou superiores aos previstos no anteprojeto. Essa fragilidade compromete a isonomia e a competitividade do certame e eleva o risco de entrega de rodovia com desempenho inferior ao esperado, com potencial dano ao erário, em afronta os princípios da segurança jurídica, da economicidade e do interesse público, insculpidos no art. 5º da Lei 14.133/2021.

85. Ressalta-se que, como se verá a seguir, parte das impropriedades foram sanadas pelo Dnit no decorrer da auditoria, mediante alterações promovidas no termo de referência do Edital 326/2025, as quais ensejaram a prorrogação da data de abertura da licitação para o dia 7/5/2026.

86. Como se trata de uma contratação integrada, as soluções adotadas no anteprojeto de engenharia são referenciais, ou seja, podem ser alteradas pelo contratado, desde que atendidos os parâmetros exigidos na licitação. Nesse sentido, é esperado que o edital defina as condições que balizarão os limites para essa possibilidade de alteração.

87. No caso do Edital 326/2025, tais condições estão estabelecidas no seu Anexo VIII – Critérios de Aceitabilidade e Parâmetros de Desempenho do Termo de Referência.

88. Na versão original do Anexo VIII – Critérios de Aceitabilidade e Parâmetros de Desempenho do Termo de Referência, definiu-se que o número "N" (valor referencial do tráfego de projeto) a ser adotado no dimensionamento não poderia ser menor que aquele considerado no anteprojeto (Evidência 18, p. 1 e 12). Ademais, foram estabelecidas premissas gerais para o projeto de pavimentação (Evidência 18, p. 10 e 11).

89. Não obstante, verificou-se que a redação original do Edital 326/2025 não explicitava, de forma objetiva e vinculante, a obrigatoriedade de utilização de determinados insumos e soluções técnicas relevantes no projeto de pavimentação, notadamente o tipo de ligante asfáltico a ser empregado, bem como o tipo e as características do material pétreo a ser utilizado nas camadas de reforço, sub-base e base.

90. A ausência dessas especificações permitia interpretações ampliativas quanto à possibilidade de substituição dos materiais previstos no anteprojeto por alternativas de menor custo, sem que houvesse critérios técnicos robustos, claros e previamente definidos para aferição da equivalência de desempenho dessas soluções. Tal lacuna fragilizava o controle do atendimento aos

parâmetros mínimos de qualidade esperados pelo Dnit e comprometia a comparabilidade das propostas apresentadas pelos licitantes. Essa situação podia ensejar insegurança jurídica, ao abrir margem a questionamentos e controvérsias na fase de análise e aprovação do projeto básico/executivo.

91. Ademais, considerando que os insumos associados às camadas estruturais do pavimento (reforço, sub-base e base) e ao ligante asfáltico (CAP-60/85-E) empregado no concreto betuminoso usinado a quente (CBUQ) representam parcela significativa do orçamento referencial da contratação (56 %), a inexistência de exigências explícitas quanto a obrigatoriedade de sua utilização criava risco de distorção econômica do certame, com potencial comprometimento da isonomia, da competitividade e do adequado equilíbrio entre preço e desempenho, além de expor a Administração ao risco de recebimento de obra com vida útil e desempenho inferiores aos previstos no anteprojeto, em afronta ao interesse público.

92. Diante dessas fragilidades, a equipe de auditoria, por meio do Ofício 57/2025 – AudRodoviaAviação, solicitou ao Dnit esclarecimentos e providências, requerendo, especificamente, justificativa técnica sobre a adoção da solução de pavimentação prevista no anteprojeto, informando, caso fosse considerada a única alternativa a ser aceita pelo Dnit, se haveria previsão de inserção, no edital, da obrigatoriedade de adoção dessa solução pela contratada, de modo a mitigar os riscos identificados e conferir maior segurança técnica e jurídica à contratação.

93. Em face desse questionamento, o Dnit promoveu revisão no Anexo VIII – Critérios de Aceitabilidade e Parâmetros de Desempenho do Termo de Referência, tendo incluído nova premissa para o projeto a ser executado pelo contratado.

94. Em sua resposta (Evidência 19, p. 1), o Dnit assegurou que não serão aceitas soluções de pavimentação diferentes da prevista no anteprojeto e concordou em incluir cláusula nesse sentido no Edital 326/2025. Posteriormente, nova versão do Termo de Referência (Evidência 20, p. 5) foi disponibilizada, passando a exigir que a "Contratada deverá seguir a proposta do Anteprojeto para o desenvolvimento do Projeto Básico/Executivo".

95. Além disso, no Anexo revisado do Termo de Referência, estabeleceu-se a condicionante de que os "projetos devem seguir a solução proposta no Anteprojeto, não podendo ser alterada" (Evidência 20, p. 28).

96. Ao analisar esse documento atualizado, a equipe de auditoria verificou que a nova limitação inserida no certame obrigava o futuro contratado seguir fielmente o anteprojeto não só em relação à solução de pavimentação, mas em todas as disciplinas. Por conta disso, mais uma vez questionou-se o Dnit.

97. Em nova manifestação, em resposta ao Ofício 7/2026 – AudRodoviaAviação, a Autarquia informou ter se tratado de equívoco, esclarecendo que apenas a solução de pavimentação deveria obedecer à concepção estabelecida no anteprojeto. Na oportunidade, informou que, após publicação de errata e correção do Termo de Referência da contratação, seria preservada compatibilidade com o regime de contratação integrada e com a matriz de riscos (Evidência 21, p. 1).

98. Avalia-se que as alterações promovidas pelo Dnit no Termo de Referência tiveram fundamental importância, haja vista que a definição de premissas de forma mais clara reduz a possibilidade de dubiedades de interpretações por parte dos licitantes, o que poderia levar ao comprometimento da isonomia e competitividade do certame, bem como o risco de recebimento futuro de uma rodovia com qualidade aquém da expectativa do Dnit.

99. É digno de ser mencionado que, em fiscalização anterior desta Casa, em edital também relacionado à BR-319/AM, considerando todo Lote C, do km 198,2 ao km 250,0, objeto do TC 025.146/2020-3, apontou-se indício de irregularidade semelhante, que, à época, também foi mitigado pelo Dnit com alterações no Termo de Referência.

100. Malgrado, verificou-se, no presente caso, a recorrência da mesma tipologia de irregularidade, denotando que os controles internos da Autarquia não dispõem de mecanismos suficientemente efetivos para impedir a repetição do apontamento.

101. Nesse sentido, importa registrar que o Dnit já dispõe de normativos internos (Instruções Normativas – IN) destinados a orientar seus gestores sobre elementos mínimos que devem

constar nos documentos que compõem os editais, bem como quanto aos procedimentos de análise e aprovação de projetos básicos/executivos, a exemplo da IN 14/2025 e IN 9/2023.

102. Todavia, observa-se que tais normativos não estabelecem diretrizes suficientemente claras e vinculantes acerca da forma de proceder nos casos em que determinada solução prevista no anteprojeto, por sua relevância técnica ou econômica, deva ser obrigatoriamente mantida e adotada nas fases subsequentes do projeto básico e do projeto executivo, a cargo do futuro contratado.

103. Diante do exposto, nos termos no inciso I do art. 9º da Resolução-TCU 315/2020, cabe cientificar o Dnit acerca dessa fragilidade nos seus normativos e controles internos, a fim de que avalie a adoção de providências para seu aperfeiçoamento, de modo a evitar a recorrência de impropriedades dessa natureza em futuras contratações integradas.

104. Além da fragilidade acima detalhada, verificaram-se outras inconsistências no Edital 326/2025 que também merecem atenção diferenciada por parte do Dnit, as quais serão desenvolvidas a seguir.

III.1.2.1. <u>Indícios de superestimativa na solução de pavimentação prevista no anteprojeto</u>

105. Resultados do software MeDiNa indicam possível superdimensionamento da solução de pavimentação prevista no anteprojeto do Edital 36/2025. As simulações realizadas apontam a possibilidade de redução da espessura estrutural sem prejuízo ao desempenho técnico, o que poderia proporcionar economia estimada de R$ 68,6 milhões (20,8% do valor da obra), em consonância com os princípios da economicidade e do interesse público estabelecidos no art. 5º da Lei 14.133/2021.

106. No anteprojeto do Edital 326/2025, conforme consta em seu Volume 1, versão original (Evidência 22, p. 326), foi adotada a seguinte metodologia para o dimensionamento do pavimento:

> *O processo de dimensionamento foi dividido em duas etapas principais:*
>
> *• Método Empírico do DNER: Inicialmente, o dimensionamento das camadas de base, sub-base e do revestimento final foi realizado seguindo o método empírico proposto pelo DNER, amplamente difundido no Brasil e reconhecido pela sua aplicabilidade em projetos de pavimentação rodoviária. Esse método fundamenta-se na capacidade de suporte dos materiais, representada pelo Índice de Suporte Califórnia (CBR), garantindo a proteção das camadas inferiores contra falhas estruturais por cisalhamento.*
>
> *• Análise Mecanística: A estrutura inicialmente calculada foi verificada por meio de uma análise mecanística de previsão de desempenho. Nesse processo, foi aplicado o método MEDINA, utilizando o software AEMC – versão 1.1.9, desenvolvido em parceria entre o IPR/DNIT e o Instituto de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro – COPPE. Este método permitiu a determinação dos esforços solicitantes, das deformações e deflexões previstas para a estrutura, considerando as cargas do eixo padrão rodoviário de 2,05 toneladas de carga por roda, conforme as normas vigentes para tráfego rodoviário brasileiro.*

107. O resultado foi a seguinte estrutura de pavimento:

Figura 8 – Solução referencial de pavimento do anteprojeto (...)

Fonte: elaboração própria com base nas informações do anteprojeto (Evidência 22, p. 339).

108. No mesmo documento, constatou-se dubiedade quanto ao valor de ISC (Índice de Suporte Califórnia ou California Bearing Ratio – CBR) adotado para o subleito. Isso porque informações constantes do documento indicavam explicitamente CBR de 4,5% (Evidência 22, p. 325), ao passo que também apontariam para a possibilidade de CBR de 6,5%, conforme estudo de referência dos parâmetros usados na análise mecanística (Evidência 22, p. 334).

109. Em razão disso, por meio do Ofício 56/2025 – AudRodoviaAviação, questionou-se o Dnit acerca da adoção de módulo de resiliência de 65 MPa na análise mecanística, considerando que o CBR de subleito adotado no dimensionamento pelo método do DNER foi de 4,5%. Ressalta-se que, em correlações empíricas frequentemente utilizadas em projetos de pavimentos, valores de módulo de resiliência de materiais comumente utilizados em subleito podem ser estimados de forma aproximada a partir do CBR, segundo a relação MR (MPa) ≈ 10 x CBR (%), o que resultaria em valor da ordem de 45 MPa, não de 65 MPa. Assim, caberia ao Dnit esclarecer qual parâmetro deveria ser considerado válido e avaliar o impacto dessa diferença no dimensionamento do pavimento, tanto pelo método do DNER, quanto pelo método mecanístico.

110. Em sua resposta, por meio da Nota Técnica 82/2025/CET - AM/SRE - AM, o Dnit reconheceu o equívoco na definição do ISC e esclareceu que reviu o dimensionamento e que o valor válido do ISC e efetivamente adotado no anteprojeto foi de 8% (Evidência 23, p. 12). Acrescentou que esse ajuste não teria provocado alteração nas espessuras propostas:

> *Justificativa: Realizando uma nova verificação dos materiais, verificou-se que o valor adotado para o cálculo de CBR está equivocado. Como apresentado no item a.1 o subleito apresenta valores de expansão muito elevados e faz-se necessário a adoção de materiais de empréstimos concentrados para utilização da camada final de terraplenagem, conforme a especificação de serviço DNIT 108/2009-ES.*
>
> *Assim, foi analisado o material dos empréstimos Laércio e Ronaldo, que apresentaram bons resultados de capacidade de suporte e baixa expansividade.*
>
> *Os valores resultantes foram 8% e 10 %. No dimensionamento foi utilizado o menor valor entre eles, CBR 8% gerando MR de 80MPa. Não houve alterações das espessuras propostas.*

111. Todavia, utilizando-se CBR 8% no subleito, foi possível averiguar diminuição significativa da altura mínima necessária das camadas estruturais do pavimento, conforme Método do DNER (Evidência 24). Em resumo, a altura necessária anteriormente era de 67 cm, considerando o ISC de 4,5% para o subleito. Com o ISC de 8,0%, essa altura diminui para 47 cm (Evidência 24, p. 4).

112. Sendo assim, verificou-se que a retirada da camada de reforço do subleito (de 20 cm) não prejudicaria, em princípio, a suficiência técnica da solução de pavimentação, conforme Método do DNER.

113. A nova configuração seria:

Figura 9 – Solução alternativa de pavimento (...)

Fonte: elaboração própria com base no novo valor de ISC e metodologia de anteprojeto.

114. Não obstante, seria necessário confirmar essa suficiência técnica pelo método mecanístico. Passou-se então para a próxima etapa de verificação, a análise mecanística no software AEMC (MeDiNa). Nessa etapa, adotou-se os mesmos procedimentos e parâmetros empregados na versão corrigida do anteprojeto.

115. Assim, considerou-se os mesmos parâmetros de controle (ruptura), deflexão e deformações limites, definidas no anteprojeto, mantendo-se, também, as premissas de aderência entre camadas (Evidência 22, p. 338). São eles:

a) Limite de Deflexão na Superfície no Revestimento: 66,30E-02 mm;

b) Limite de Deformação Horizontal (εh) por Tração na Soleira do Revestimento: 3,53E-04 m/m; e

c) Limite de Deformação Vertical (εv) por Compressão nas camadas Finais do Subleito: 4,43E-04 m/m.

116. Ao simular no software AEMC a solução sem a camada de reforço do subleito, obteve-se os seguintes resultados (Evidência 24, p. 4):

a) Deflexão na Superfície: 63,10E-02 mm, menor que o valor de 66,30E-02 mm estipulado;

b) Deformação Horizontal (εh) por tração na Soleira do Revestimento: 2,34E-04 m/m, menor que o valor de 3,53E-04 m/m estipulado; e

c) Deformação Vertical (εv) por Compressão nas camadas Finais do Subleito: 2,11E-04 m/m, menor que o valor de 4,43E-04 m/m estipulado.

117. Dessa forma, comprovou-se que o pavimento, mesmo com a retirada da camada de reforço, atenderia aos parâmetros mínimos estipulados no anteprojeto, em relação a deflexão e deformações, conforme metodologia mecanicista, em especial com o emprego do software AEMC (MeDiNa).

118. Nesse contexto, importa registrar a relevância e a materialidade desse possível ajuste no anteprojeto, que pode representar redução de aproximadamente 20% no valor global da obra. Isso porque, conforme a curva ABC do orçamento constante do Volume 4 do anteprojeto (Evidência 25, p. 21), o serviço de reforço de subleito com brita comercial é o item de maior representatividade orçamentária. Na versão revisada do orçamento, esse serviço totaliza R$ 68.596.147,04, correspondendo a 20,8% do valor global da obra (aproximadamente R$ 2,1 milhões/km).

119. A título ilustrativo, caso solução de pavimentação semelhante venha a ser adotada nas futuras obras de pavimentação definitiva do denominado Trecho do Meio da BR-319/AM, com extensão aproximada de 405,7 km, a ordem de grandeza da economia potencial poderia alcançar cerca de R$ 850 milhões (405,7 km x R$ 2,1 milhões/km = R$ 851,7 milhões). Ressalte-se que tal estimativa tem caráter meramente indicativo e visa apenas evidenciar a relevância econômica do tema, sobretudo considerando que o anteprojeto do Edital 326/2025 estabeleceu a solução de pavimentação como parâmetro obrigatório, sem admitir alternativas técnicas por parte dos licitantes.

120. Verifica-se, portanto, que a relevância do presente achado transcende o Lote C. É nesse contexto que os resultados a serem verificados no trecho experimental a ser executado poderão contribuir para subsidiar a definição da solução de pavimentação a ser adotada nos segmentos remanescentes da BR-319/AM. Esses estudos servirão de embasamento técnico, inclusive, para o projeto de pavimentação do Trecho do Meio, para o qual podem vir a ser destinados recursos superiores a R$ 4 bilhões de reais, no caso de utilização da solução semelhante àquela prevista no anteprojeto do Edital 326/2025.

*121. Nesse contexto, cabe observar que o elevado custo unitário da solução adotada no Lote C possui implicações diretas sobre a viabilidade temporal do empreendimento. Ao custo unitário atual de aproximadamente R$ 11 milhões por quilômetro e considerando um ritmo de investimento da ordem de R$ 100 milhões por ano (em 2025 foram investidos cerca de R$ 65,9 milhões no Contrato 563/2024 – Evidência 26), seriam necessários cerca de **43 anos** para a conclusão da pavimentação definitiva do Trecho do Meio. Trata-se de prazo evidentemente incompatível com as expectativas da sociedade e com os objetivos de integração nacional que justificam o empreendimento.*

122. Ademais, ressalta-se que, recentemente, foram lançados os Editais 127, 128, 129 e 130/2026 pelo Dnit, que têm como objeto a execução de serviços de manutenção e conservação rodoviária no Trecho do Meio (disponível em https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/noticias/dnit-autoriza-servicos-e-a-publicacao-de-editais-para-manutencao-da-br-319-am-e-da-br-174-am). Esses editais, cujo objeto é a contratação de empresa para execução dos serviços de melhoramento na BR-319/AM, preveem a execução de revestimento em Tratamento Superficial Duplo (TSD), estrutura semelhante à previsão do Anexo XXVI – Programa de Melhoramento das Rodovias Não Pavimentadas Federais (PMNP) da Resolução 8/2023, que trata do Plano Anual de Trabalho e Orçamento (PATO) do Dnit.

123. Tais editais, portanto, não apresentam características técnicas de pavimentação definitiva. Essa constatação fica ainda mais evidente quando se considera que o custo médio previsto para o Edital 127/2026, por exemplo, é de R$ 3,5 milhões por quilômetro, valor três vezes menor que os referidos R$ 11 milhões por quilômetro relativos ao Lote C, em trecho cuja trafegabilidade é conhecidamente inferior.

124. Não se trata, portanto, apenas de uma discussão sobre economia de recursos, embora esse aspecto seja igualmente relevante. O que está em jogo é a necessidade de que a solução de pavimentação adotada seja tecnicamente robusta e economicamente sustentável, de modo a permitir que a obra seja definitivamente concluída em prazo compatível com sua função social. É nesse sentido que os resultados do trecho experimental assumem importância estratégica: não apenas para o Lote C, mas como referência técnica para todo o Trecho do Meio, onde diferentes soluções, incluindo o uso de geossintéticos, ainda podem ser avaliadas antes que as decisões de projeto sejam irreversíveis.

125. Importante destacar que, em relação ao trecho de 20 km do Lote C já em execução, objeto do Contrato 563/2024, também se verificaram inconsistências na definição do valor do ISC do subleito adotado em projeto, bem como em relação a determinadas premissas de cálculo no MeDiNa, em especial no que refere à definição sobre a aderência entre as camadas estruturais do pavimento. Tais aspectos reforçam a necessidade de maior robustez nos procedimentos de elaboração e verificação de projetos de pavimentação no âmbito do Dnit e serão examinados em tópico específico deste relatório.

126. Ainda em relação à possibilidade de exclusão da camada de reforço do subleito, destaca-se que resultados de ensaio de deflexão com Viga Benkelman, realizados em visita técnica da equipe do Tribunal, em 4/11/2025, no segmento em obras – Contrato 563/2024, corroboram os

indicativos técnicos obtidos com o emprego do software AEMC (MeDiNa). Tais resultados constam do Documento Ensaio Realizado (Evidência 27).

127. A esse respeito, ressalta-se que o referido trecho de 20 km está sendo construído com solução de pavimentação semelhante à prevista no anteprojeto do Edital 326/2025, sendo o revestimento asfáltico realizado em duas etapas (4,0 cm e 3,5 cm). À época dos ensaios acompanhados pela equipe de auditoria, havia sido executada apenas a primeira camada de revestimento, com espessura de 4,0 cm. Ainda assim, os valores de deflexão medidos foram, em geral, inferiores à deflexão admissível de projeto no topo da camada de revestimento.

128. Dessa forma, os dados de campo reforçam a indicação de que a exclusão da camada de reforço do subleito pode ser viável sem prejuízo técnico ao desempenho do pavimento, gerando significativa economia ao erário.

129. Essa questão será retomada adiante, depois da apresentação da manifestação do Dnit. Antes disso, apresenta-se a seguir outros pontos de caráter geral verificados no processo de dimensionamento do pavimento, os quais estão diretamente relacionadas com a causa central deste achado: fragilidade nos controles internos do Dnit relativos à elaboração, análise e aprovação de projetos de pavimentação, com dimensionamento por metodologia mecanicista.

III.1.2.2. <u>Ausência de normatização para a realização da análise mecanística</u>

130. Constatou-se ausência de normativo do Dnit que discipline a metodologia de dimensionamento mecanístico e os procedimentos de análise e aceitação da correspondente solução de pavimentação em anteprojetos e projetos básico e executivo, especialmente em contratações integradas, o que pode introduzir excessivas subjetividades, em desacordo com o princípio da impessoalidade previsto no art. 5º da Lei 14.133/2021.

131. Tal fragilidade já havia sido apontada em trabalho anterior desta casa, no TC 025.146/2020-3, o qual resultou no Acórdão 128/2022-TCU-Plenário, Ministro Relator Aroldo Cedraz. Nesse acórdão, o TCU cientificou o Dnit que a ausência de normativo que defina a metodologia a ser adotada em avaliações mecanísticas de pavimentos em anteprojetos e projetos de obras rodoviárias está em desacordo com o item 9.1.2 do Acórdão 1.994/2013-TCU-Plenário – Relator Ministro José Múcio Monteiro:

> *9.1 determinar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) que, em futuros projetos de obras rodoviárias:*
> *(...)*
> *9.1.2. elabore normatização definindo as situações em que cada método de dimensionamento de pavimentos deve ser empregado, bem como detalhando os parâmetros a serem utilizados para essas análises;*

132. Vale destacar que o item 9.1.2 do Acórdão 1.994/2013-TCU-Plenário foi objeto de monitoramento no âmbito do TC 001.165/2014-3, sendo considerado cumprido, conforme Acórdão 1.216/2015-TCU-Plenário, Relator Ministro José Múcio Monteiro. Todavia, em seu Voto, o Ministro Relator asseverou que esta Unidade Técnica deveria continuar acompanhando o desenvolvimento no novo método de dimensionamento de pavimentos:

> *5. O item 9.1.2 do acórdão determinou a elaboração de norma que definisse critérios técnicos para selecionar uma das metodologias de dimensionamento de pavimento asfáltico, estabelecendo parâmetros mensuráveis.*
> *6. Com vista a atender a determinação, o Dnit informou que está desenvolvendo um novo método de dimensionamento de pavimento asfáltico, tendo como base a análise mecanística das suas camadas. Em paralelo, iniciou o uso de programas gratuitos que trabalham com análises mecanísticas para as situações de implantação ou duplicação de rodovias. Na elaboração de anteprojetos, estão sendo considerados o número N (número de solicitações do eixo padrão de 8,2 t previsto durante o período de projeto) e os dados da literatura sobre módulo resiliente dos materiais da camada do pavimento. Assim, para N menor ou igual 5×10^7 ($N \leq 5 \times 10^7$), utiliza-se o método de dimensionamento de pavimentos flexíveis (empírico) e, para N maior que 5×10^7 ($N > 5 \times 10^7$), o dimensionamento é por programas mecanísticos.*
> *7. No caso das obras contratadas pelo RDC, asseveram que as soluções deverão ser respaldadas*

por análises mecanísticas realizadas a partir dos resultados de ensaios laboratoriais dos materiais a serem efetivamente empregados na obra.

8. Acolho a proposta da secretaria especializada e considero atendida a determinação do acórdão, salientando novamente que ***o desenvolvimento do novo método deve ser acompanhado pela Unidade Técnica nas auditorias****. (grifos acrescidos)*

133. O acompanhamento dessa temática vem sendo realizado em auditorias sucessivas ao longo dos anos, a exemplo desta fiscalização e de outras conduzidas nas obras da BR-319/AM (Fiscalis 135/2020 – TC 025.146/2020-3 e Fiscalis 62/2023 – TC 008.083/2023-1).

134. Foi nesse contexto que o Tribunal, por meio do Acórdão 128/2022-TCU-Plenário, cientificou o Dnit acerca da ausência de normativo para disciplinar o dimensionamento mecanístico. Observa-se que tal lacuna persistia, embora, à época, o Dnit, com apoio da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, já tivesse desenvolvido um dos módulos do MeDiNa, notadamente o software AEMC.

135. Antecipa-se que o desenvolvimento e a evolução do software MeDiNa, incluindo sua versão 2.0, e as parcerias firmadas com instituições, inclusive acadêmicas, não suprem a lacuna normativa aqui identificada. Ferramenta de cálculo e normativo técnico cumprem funções distintas e complementares: o software viabiliza a execução da análise mecanística, mas não define como os resultados serão avaliados e aceitos pelo Dnit na aprovação de anteprojetos e projetos básicos e executivos. É precisamente essa ausência que o presente achado evidencia: mesmo com o MeDiNa em uso, parâmetros essenciais, como o critério de ruptura e as condições de aderência entre camadas, variaram entre projetos distintos e até dentro de um mesmo projeto, sem amparo em normativo que orientasse ou justificasse essas escolhas. A existência de uma boa ferramenta sem critérios normatizados para seu uso é condição insuficiente para assegurar a consistência, a impessoalidade e o julgamento objetivo que a contratação integrada exige.

136. Contudo, apesar de ter sido formalmente cientificada dessa fragilidade em seus controles internos, a Autarquia não adotou providências concretas para saneá-la. Em consequência, verificou-se, nesta oportunidade, a recorrência de irregularidade semelhante àquela apontada na auditoria de 2020, como descrito no tópico III.1.1.1 acima, e conforme os apontamentos a seguir.

137. Ao tratar do escopo do projeto de pavimentação, no Anexo VIII – Critérios de Aceitabilidade e Parâmetros de Desempenho do Termo de Referência estabeleceram-se as premissas a serem seguidas pelo contratado no dimensionamento do pavimento. No documento, o Dnit determina que, para o dimensionamento do pavimento, devem ser utilizados no mínimo o método da Autarquia (Método do DNER) e a análise mecanística (Evidência 18, p. 11). A partir dessa dupla avaliação, a solução mais segura, tanto em termos de espessura das camadas, como de desempenho mecanístico, deverá ser adotada. Por fim, consignou-se que eventuais alterações de solução técnica permanecerão sujeitas à aceitação e aprovação pela Autarquia.

138. Assim, no Edital 326/2025, definiu-se a necessidade de adoção da metodologia de análise mecanística, além do emprego do Método do DNER, tal como adotado no anteprojeto.

139. O anteprojeto, em sua versão original (Evidência 22, p. 339), cita que a definição dos parâmetros admissíveis para a verificação mecanística seguiu parâmetros indicados como "modelos de fadiga", quais sejam:

> *Os resultados obtidos por meio da simulação no AEMC demonstraram que todas as deformações analisadas, tanto as de compressão no topo da sub-base quanto as de tração na base do revestimento, foram inferiores aos* ***limites admissíveis estabelecidos pelos modelos de fadiga adotados (DNER PRO 011/79, USACE e AASHTO – Dormon & Metcalf, 1965)****.*
>
> *Essa constatação indica que a estrutura de pavimento proposta apresenta comportamento satisfatório frente às solicitações previstas de tráfego, com vida útil compatível aos critérios mecânicos de desempenho estabelecidos na literatura técnica. (grifos acrescidos)*

140. Na revisão do anteprojeto (Evidência 28, p. 337), mudou-se o critério deflectométrico para o método 269/94 do DNER (Preussler e Pinto, 1994).

141. Não obstante o anteprojeto explicitar os parâmetros adotados como referência no dimensionamento, não ficou claro se tais parâmetros deveriam ser obrigatoriamente aplicados na

avaliação mecanística a ser empregada quando da análise e aceitação do projeto básico/executivo de pavimentação a ser elaborado pelo contratado. Além disso, não foi especificado nenhum outro critério limítrofe a ser observado nessa avaliação.

142. Sendo assim, com base na versão original do Edital 326/2025, não se poderia descartar a possibilidade de o contratado propor soluções embasadas em outros parâmetros, eventualmente mais vantajosos sob o ponto de vista construtivo ou econômico, mas que, com base nas premissas do anteprojeto, não assegurassem desempenho igual ou superior ao esperado pelo Dnit.

143. Observa-se, inclusive, que no próprio anteprojeto em tela ocorreu alteração de premissas em relação a outros projetos anteriormente aprovados pelo Dnit. Para o Contrato 563/2024 (km 198,2 ao km 218,2 do Lote C da BR-319/AM), em que está sendo executada solução de pavimentação semelhante a prevista no anteprojeto do Edital 325/2025, conforme já apresentado, adotou-se o critério contido no método 269/94 do DNER (Preussler e Pinto, 1994) para definição da deflexão máxima (Evidência 29, p. 433). Já no anteprojeto atual (km 218,2 ao km 250), em sua versão original, adotou-se o critério contido no método DNER PRO-011/79 (Evidência 22, p. 339). Posteriormente, essa premissa foi revisada retornando ao método Preussler e Pinto (Evidência 28, p. 337).

144. As diferenças entre tais critérios são significativas: para o mesmo N (parâmetro representativo do tráfego de projeto) adotado, o método de Preussler e Pinto resulta em deflexão admissível de 75,59E-02 mm, enquanto o método DNER PRO-011/79 gera um resultado de 66,30E-02 mm, portanto 12% mais rigoroso.

145. Assim, a ausência de formalização normativa de critérios técnicos e parâmetros objetivos para a avaliação mecanística, em especial no Edital 326/2025, fragiliza o processo de aceitação do projeto básico e executivo, podendo ensejar soluções divergentes das premissas do anteprojeto e permitir avaliações excessivamente subjetivas pela Administração. Tal situação afronta os princípios da impessoalidade e do julgamento objetivo previstos no art. 5º da Lei 14.133/2021.

146. Registre-se que a presente constatação não questiona a competência técnica dos projetistas nem pretende restringir a criatividade e o julgamento de engenharia. Pelo contrário: a existência de critérios claros e duradouros é condição para que os projetistas trabalhem com segurança, sabendo de antemão os parâmetros com base nos quais suas soluções serão avaliadas e aceitas pelo Dnit. A ausência desses balizadores é que compromete a qualidade do processo, não a pluralidade de soluções técnicas em si.

147. Diante do exposto e considerando a crescente adoção do software AEMC (MeDiNa), cabe cientificar ao Dnit, com fundamento no inciso I do art. 9º da Resolução TCU 315/2020, que a inexistência de normativo interno que estabeleça metodologia, critérios, premissas e parâmetros a serem adotados no dimensionamento mecanístico, bem como procedimentos objetivos para análise e aceitação dos anteprojetos e projetos de pavimentação que utilizem essa abordagem, especialmente em contratações integradas, pode introduzir elevado grau de subjetividade nas soluções propostas e em suas avaliações, em prejuízo do julgamento objetivo, da impessoalidade e da segurança jurídica, nos termos do art. 5º da Lei 14.133/2021, cabendo à Autarquia avaliar a adoção de providências internas destinadas a mitigar essa fragilidade.

III.1.2.3. <u>Inconsistências na definição de premissas a serem consideradas no AEMC – MeDiNa</u>

148. Verificou-se que, no dimensionamento do pavimento relativo ao Edital 326/2025, foram adotadas premissas no software AEMC em desacordo com o disposto no Manual do MeDiNa, especialmente no que se refere ao parâmetro de aderência entre as camadas estruturais (Evidência 30, p. 62). Tal inconsistência compromete a qualidade e a confiabilidade técnica do anteprojeto, podendo resultar em soluções de pavimentação superdimensionadas ou não otimizadas em relação ao desempenho esperado, em afronta ao princípio da eficiência, do julgamento objetivo e da segurança jurídica, previstos no art. 5º da Lei 14.133/2021.

149. Conforme o Manual do MeDiNa (Evidência 30, p. 62), software do qual o AEMC é componente, a consideração de aderência não se aplicaria, em regra, às camadas que compõem a

solução de pavimentação adotada no anteprojeto do Edital 326/2025. Todavia, essa premissa não foi considerada na versão original do anteprojeto, tendo sido adotada aderência para todas as camadas.

150. Questionado a esse respeito, o Dnit apresentou a Nota Técnica 82/2025/CET-AM/SRE, por meio da qual informou que havia revisado o dimensionamento e que passou a considerar apenas a primeira camada aderida, equiparando-se a interface à condição de aderência típica entre camadas asfálticas. Acrescentou que essa consideração estaria em sintonia com o disposto no Manual do MeDiNa (Evidência 23, p. 10).

Figura 10 – Consideração da Nota Técnica 82/2025/CET - AM/SRE - AM

Justificativa: O Anteprojeto foi revisado e, as condições de aderência entre camadas adotadas no novo cálculo para verificação mecanística, são as mesmas indicadas na Tabela 7 do Manual do Medina.

Tabela 7 – Condições de aderência estabelecida no MeDiNa

CAMADA	CONDIÇÃO
Camada asfáltica sobre outra camada asfáltica	ADERIDO
Camada asfáltica sobre camada cimentada	NÃO ADERIDO
Camada asfáltica sobre camada antirreflexão de trincas	ADERIDO
Camada asfáltica sobre camadas de solos ou granulares	NÃO ADERIDO
Tratamento superficial sobre camadas asfálticas	ADERIDO
Tratamento superficial sobre camadas de solos ou granulares	NÃO ADERIDO
Camada estabilizada sobre outra camada estabilizada	NÃO ADERIDO
Camada estabilizada sobre camadas de solos ou granulares	NÃO ADERIDO
Camada antirreflexão de trincas sobre camadas estabilizadas	NÃO ADERIDO
Camadas de solos ou granulares sobre camadas asfálticas, cimentadas, de solos ou granulares	NÃO ADERIDO

Fonte: Nota Técnica 82/2025/CET - AM/SRE - AM (Evidência 23, p. 10).

151. Destaca-se que a consideração de aderência ou não entre as camadas influencia de forma significativa os resultados obtidos pelo software AEMC. No caso do anteprojeto em exame, a hipótese de camadas não aderidas implica acréscimo de aproximadamente 20E-02 mm nas deflexões das camadas do pavimento, em comparação com a adoção de camadas plenamente aderidas (Evidência 24). Diferenças na ordem de 30 a 50%, em valores que influenciam diretamente na qualidade e nas medições de serviço. Tal exemplo evidencia a relevância do parâmetro e a necessidade de definição técnica objetiva quanto à sua aplicação

152. Ademais, constatou-se falta de estabilidade e uniformidade nas premissas técnicas utilizadas no dimensionamento. Além das divergências já apontadas, verificou-se duplicidade de versões do Volume 1 do Projeto do Contrato 563/2024, com informações discrepantes (Evidências 29 e 31), que serão apresentadas no Quadro 1 abaixo, bem como sucessivas modificações de parâmetros no anteprojeto do Edital 326/2025 (Evidências 22 e 28) e na Nota Técnica 82/2025/CET-AM/SRE-AM (Evidência 23, p. 10-13).

153. No Quadro 1, a seguir, estão sintetizadas as sucessivas alterações de parâmetro e premissas que foram promovidas pelo Dnit no dimensionamento dos pavimentos relativos ao Contrato 563/2024 e ao Edital 326/2025, prejudicando a confiabilidade dos projetos:

Quadro 1 – Alterações de parâmetros ao longo do tempo

	Contrato 563/2024		***Edital 326/2025***		
	Vol. 1	***Vol. 1 (versão revisada)***	***Vol. 1***	***Nota Técnica 82/2025***	***Vol. 1 (versão revisada)***
ISC Subleito	*3,63%*	*9%*	*4,50%*	*8%*	*8%*
Módulo Resiliência (MR) Subleito	*65 MPa*	*90 MPa*	*65 MPa*	*80 MPa*	*80 MPa*
N (USACE)	*5,68E+06*	*5,66E+06*	*5,66E+06*	*5,66E+06*	*5,66E+06*
Cimento Asfáltico de Petróleo (CAP)	*55/75-E*	*60/85-E*	*60/85-E*	*60/85-E*	*60/85-E*
MR Concreto Asfáltico - CA	*4.900 MPa*	*4.350 MPa*	*4.350 MPa*	*4.700 MPa*	*4.700 MPa*
Espessura CA	*6 cm*	*7,5 cm*	*7,5 cm*	*7,5 cm*	*7,5 cm*

	Contrato 563/2024		Edital 326/2025		
	Vol. 1	Vol. 1 (versão revisada)	Vol. 1	Nota Técnica 82/2025	Vol. 1 (versão revisada)
Critério adotado para deflexão admissível	Preussler e Pinto, 1994	Preussler e Pinto, 1994	DNER PRO-011/79	DNER PRO-011/79	Preussler e Pinto, 1994
Camadas aderidas AEMC	Uma	Todas	Todas	Uma	Uma

Fonte: Elaboração própria a partir dos parâmetros apresentados (Evidências 22, 23, 28, 29 e 31).

154. A sucessão de alterações sintetizada no Quadro 1 não deve ser lida como exercício legítimo da liberdade técnica do projetista. Ao contrário: ela revela que não existem critérios institucionais claros, estáveis e vinculantes para orientar o dimensionamento mecanístico. Isso faz com que parâmetros essenciais, como o critério de ruptura crítico adotado para deflexão admissível, e as condições de aderência entre camadas, variem entre projetos semelhantes e, em alguns casos, dentro de um mesmo projeto. Considera-se que essa variação não se enquadra no escopo de discricionariedade do engenheiro projetista, mas em indefinição de critérios. A engenharia de pavimentos dispõe de metodologias consolidadas, de ruptura, de fadiga e deflectométricas, e a escolha entre elas deve ser feita com consistência, de modo a assegurar previsibilidade metodológica e uniformidade decisória.

155. Adiciona-se às informações constantes no Quadro 1 outras incoerências verificadas em imagens e tabelas de resultados das análises do software AEMC dispostas no decorrer dos projetos.

156. Tais imagens e tabelas apresentam dados incoerentes ou equivocados, como por exemplo:

a) na p. 336 do Vol. 1 do anteprojeto (versão original) do Edital 326/2025 (Evidência 22) consta o valor de 15 cm na espessura da camada 3, no entanto, na p. 333, a espessura dessa camada é de 20 cm. Esse valor foi posteriormente revisado;

b) na p. 427 de um dos arquivos do Vol. 1 do projeto do Contrato 563/2024 (Evidência 31), consta o valor de 18 cm na espessura da camada 3, no entanto, na p. 426, a espessura é de 20 cm;

c) na Figura 140 da p. 437 de um dos arquivos do Vol. 1 do projeto do Contrato 563/2024 (Evidência 29), consta o valor de MR de 4.900 MPa para o Concreto Asfáltico – CA, no entanto, na p. 434, o MR é de 4.350 MPa; e

d) o valor da deflexão de 63,4 mm-2 da tabela da p. 12 da Nota Técnica 82/2025/CET – AM/SRE – AM (Evidência 23), e reproduzido na p. 350 do Vol. 1 do anteprojeto (versão revisada) do Edital 326/2025 (Evidência 28), diverge do resultado de 64,3 mm-2 atingido no software AEMC (Evidência 28, p. 345).

157. Outra questão relevante é a adoção de Módulos de Resiliência diferentes para a camada de reforço do subleito e a camada de sub-base, sendo que os materiais empregados nessas camadas são da mesma natureza, conforme verificado in loco, no trecho já em execução referente ao Contrato 563/2024. Essa similaridade também é patente nas composições de preço unitárias – CPU dispostas no orçamento do anteprojeto do Edital 326/2025, seja na sua versão original (Evidência 32, p. 150-151), seja na versão revisada (Evidência 25, p. 159-160).

158. Em síntese, as sucessivas alterações de premissas, a adoção de parâmetros em desacordo com o Manual do MeDiNa e as inconsistências identificadas em documentos, tabelas e resultados do software AEMC evidenciam fragilidades relevantes na fundamentação técnica do dimensionamento do pavimento. Tal cenário compromete a confiabilidade do anteprojeto e dificulta a avaliação objetiva das soluções a serem propostas pelo contratado, especialmente em contexto de contratação integrada, ampliando o risco de adoção de estruturas superdimensionadas e de dispêndios superiores ao estritamente necessário, em prejuízo da eficiência, do julgamento objetivo e da economicidade.

***III.1.3.** Manifestação do Dnit*

159. Considerando a possibilidade técnica de exclusão da camada de reforço do subleito, bem como as fragilidades verificadas na definição dos parâmetros de entrada no software AEMC,

direcionou-se ao Dnit o Ofício 63/2025 – AudRodoviaAviação. Por meio desse ofício, solicitou-se que a Autarquia informasse se haveria previsão de execução de trecho experimental para verificação, em campo, do comportamento estrutural indicado pelo MeDiNa, na hipótese de exclusão da camada de reforço do subleito. Indagou-se, ainda, quais procedimentos e critérios seriam adotados para o controle tecnológico dos serviços de pavimentação, em especial desse eventual trecho experimental.

160. Em sua resposta, por meio do Ofício 157/2026/Setdem/Audint/Dnit Sede (Evidência 33, p. 3), foi justificada a manutenção da camada de reforço:

> *O alto índice de chuvas desta região, alagamentos em solos expansivos – ver tabelas seguintes – e volume escasso de materiais em solo, levou então a determinação de uma camada chamada de reforço do subleito com a intenção de elevar o greide de terraplenagem com material inerte e drenante. A elevação de greide com o mesmo material de substituição do subleito não é possível por falta de volume e, também, pela dificuldade de execução de aterro durante os períodos de chuva. Com isto a proposta de uma camada em pedra britada acima deste greide é a solução para a pavimentação da rodovia.*
>
> *A escolha por este tipo de material se deve à sua qualidade, baixa deformabilidade, alta permeabilidade, aliado a determinação das camadas de pavimento de base, sub-base e revestimento com pedra britada. Sendo o único tipo de material possível de trabalhar nesta região, esta camada entra como reforço estrutural do pavimento com função drenante e de isolamento da estrutura que deve suportar o tráfego da rodovia. Cabe salientar que a origem e transporte é a mesma das demais camadas, um material importado que não provoca danos com extração de empréstimos locais que possam causar mais desmatamentos nas áreas do entorno da rodovia, conforme demonstrado na Figura 1 do Documento Rodovia BR 319 (Lote C) (SEI nº 23445616).*

161. Ademais, por meio do Ofício 14.953/2026/Setdem/Audint/Dnit Sede (Evidência 33, p. 20), foi definido trecho experimental para testar a possibilidade da solução sem a camada de reforço:

> *Em complementação à manifestação anteriormente apresentada por meio do Despacho (DNIT) SEI nº 23445410, referente ao Ofício nº 000.063/2025-AudRodoviaAviação (SEI nº 23270171), apresentam-se as definições do trecho experimental a ser implantado na rodovia BR 319/AM, compreendido entre a Estaca 537 (km 208,94) e a Estaca 552 (km 209,24), perfazendo uma extensão total de 300 m.*
>
> *(...)*
>
> *Registra-se, ainda, que, conforme o cronograma proposto, os ensaios e o acompanhamento técnico do trecho experimental estão previstos para ocorrer no período de julho de 2026 a setembro de 2027, observadas as condições climáticas, hidrológicas e operacionais locais.*

162. Os detalhes da implantação do segmento experimental estão explicitados em carta da empresa supervisora Prosul (Evidência 33, p. 26-32).

163. Sobre as exigências de desempenho e mecanismos de controle, o Dnit se manifestou por meio do Ofício 319.363/2025/Setdem/Audint/Dnit Sede (Evidência 34, p. 3), em resposta ao Ofício 56/2025 – AudRodoviaAviação, conforme segue:

> *A Superintendência Regional, por meio da Coordenação de Engenharia Terrestre, confirmou a existência de exigências específicas no Edital 326/2025 e nos documentos técnicos — em particular no ANEXO VIII (Critérios de Aceitabilidade e Parâmetros de Desempenho Projetos – SEI nº 22177527) e ANEXO IX (Critérios de Aceitabilidade e Parâmetros de Desempenho Obra – SEI nº 22177557) — que garantem o atendimento mínimo ao desempenho previsto, abrangendo parâmetros cruciais como deflexão, deformações admissíveis, tensões de tração, utilização de ligante asfáltico específico (60/85E), e espessuras mínimas.*
>
> *Os mecanismos de controle de qualidade (insumos, execução e produto final) serão verificados em estrita observância às normas técnicas do DNIT, incluindo a NORMA DNIT 011/2004 PRO (Gestão da qualidade em obras rodoviárias), e a aceitação será regida pela Instrução Normativa DNIT nº 15/2021, a qual estabelece critérios de desempenho, incluindo campanhas de deflectometria. Ressalta-se que o Termo de Referência da licitação estabelece que nenhuma medição será processada sem o relatório de controle da qualidade contendo os resultados dos ensaios devidamente interpretados.*

164. Posteriormente, em resposta ao Ofício 57/2025 – AudRodoviaAviação, o Dnit se manifestou no Ofício 2.905/2026/Setdem/Audint/Dnit Sede (Evidência 19, p. 1) conforme segue:

A estrutura proposta em camadas granulares com uso de material pétreo, além de apresentar uma capacidade estrutural maior, contribui para uma melhor distribuição das tensões e deformações geradas pelo tráfego solicitante, principalmente, considerando que com a rodovia pavimentada o fluxo de tráfego terá um crescimento significativo. A solução proposta reforça a infraestrutura do pavimento (camadas granulares) proporcionando um melhor apoio para a camada de revestimento asfáltico, tendenciando a menores deformações da mesma.

Nesse sentido, será destacado no Edital de Licitação nº 326/25-01 que a solução de pavimentação prevista no anteprojeto constitui a única alternativa técnica viável, devendo ser obrigatoriamente adotada pela contratada.

165. Houve também manifestação apresentada pelo Instituto de Pesquisas em Transportes do Dnit (o antigo Instituto de Pesquisas Rodoviárias – IPR). Por meio do Ofício 56.370/2026/CGIPT-IPR/DPP/Dnit Sede (Evidência 33, p. 33-34), o IPR informou que entende como adequada a proposição de construção de trecho experimental para avaliar o desempenho da estrutura do pavimento. Porém, sugeriu que o monitoramento a ser realizado também ocorra em trecho contíguo de extensão equivalente, executado com a solução original do anteprojeto, incluindo a camada de reforço do subleito, para fins de comparação.

166. Ademais, preliminarmente, o IPR informou que o trecho experimental não deve ser incorporado ao monitoramento do MeDiNa, pois entende que não se destina à calibração ou validação do método mecanístico-empírico. Ato contínuo, informou que, no entendimento da Coordenação-Geral do IPR, o monitoramento do trecho deve ser conduzido exclusivamente com o objetivo de comparar o desempenho estrutural do pavimento entre os segmentos com e sem a camada de reforço do subleito em pedra, conforme a solução proposta no experimento. Por essa razão, informou que ensaios relativos a misturas asfálticas e a ligantes asfálticos, bem como avaliações de macrotextura superficial pelo método da mancha de areia e de microtextura pelo Pêndulo Britânico não se mostram necessários. Isso porque, conforme o IPR, não contribuem de forma direta para os objetivos específicos do experimento, que se concentram na resposta mecânica da estrutura de pavimento em função da presença ou ausência da camada de reforço do subleito (Evidência 33, p. 33).

167. Ainda, após tecer comentários acerca da relevância em se observar as particularidades geotécnicas e climáticas da região amazônica, o IPR sugeriu que fosse verificado se o escopo vigente do contrato de supervisão contempla os quantitativos, equipamentos e a estrutura operacional necessários para executar o monitoramento dos trechos experimentais. Na oportunidade, informou que, caso seja constatada indisponibilidade ou insuficiência para a realização integral da caracterização geotécnica dos materiais e dos ensaios laboratoriais e de campo, o IPR estaria em tratativas e alinhamento junto à Universidade Federal do Amazonas (UFAM) para formalização de um Termo de Execução Descentralizada (TED) para desenvolvimento de pesquisas voltadas à caracterização de solos tropicais para fins de pavimentação, à investigação do fenômeno de "terras caídas" e à aplicação de geossintéticos nas obras da rodovia BR-319/AM. Sendo assim, informou que a estrutura laboratorial poderia ser mobilizada, de forma complementar, para suporte às atividades, observados os prazos para celebração do instrumento entre as partes e desde que previamente definidas as quantidades, os tipos e as periodicidades dos ensaios necessários ao monitoramento dos trechos experimentais (Evidência 33, p. 34).

168. Por fim, em novo ofício, decorrente de solicitação de manifestação acerca de relatório preliminar de auditoria (Ofício 101.091/2026/CGIPT-IPR/DPP/Dnit Sede), após repisar informações contidas nas manifestações anteriores, o IPR afirmou que aspectos qualitativos de desempenho geotécnico também devem ser considerados na avaliação do trecho experimental, especialmente aqueles relacionados ao sistema de drenagem (Evidência 35, p. 13).

169. Nessa última manifestação, ademais, o IPR informou que avaliaria a viabilidade de incorporar o trecho experimental ao monitoramento do PRO-MeDiNa, com o objetivo de ampliar a base de dados e de parâmetros a serem considerados na evolução da metodologia de Dimensionamento de Pavimentos no âmbito do Dnit. Segundo o IPR, esse monitoramento teria a finalidade de aperfeiçoar e calibrar o software, mas não de validar a solução do trecho experimental do ponto de vista estrutural.

***III.1.4.** Análise da manifestação do Dnit*

170. Em sua manifestação, o Dnit buscou justificar a previsão da camada de reforço do subleito com brita comercial no anteprojeto em razão das condições ambientais e geotécnicas específicas da BR-319/AM, caracterizadas por elevados índices pluviométricos, alagamentos recorrentes, solos expansivos e escassez de materiais locais adequados. Segundo a Autarquia, a camada teria função estrutural e drenante, permitindo a elevação do greide com material inerte e permeável, além de evitar impactos ambientais associados à abertura de jazidas e empréstimos na região.

171. Essa linha de argumentação mostra-se plausível. No entanto, não é suficiente para afastar a possibilidade de ajuste na solução de pavimentação, com a exclusão da camada de reforço do subleito. Os argumentos apresentados são predominantemente qualitativos, não sendo acompanhados de demonstração objetiva de que a camada de reforço é indispensável do ponto de vista mecanístico.

171.1. As alegações também não trazem análise quantitativa quanto ao impacto nos parâmetros da drenagem da rodovia. Essa avaliação é indispensável para dar sustentação à argumentação qualitativa, considerando que a camada de reforço do subleito tem apenas 20 cm e que o anteprojeto já prevê a execução de aterros com solo em diversos pontos. No trecho entre as estacas 537 e 552 (km 208,94 a 209,24), onde será construído o segmento experimental (Evidência 33, p. 20), por exemplo, os aterros previstos têm espessura da ordem de 100 cm (Evidência 36, p. 115-116). Vale lembrar que a possibilidade de exclusão da camada de reforço está tecnicamente fundamentada em resultados obtidos a partir de análise efetivadas por meio software AEMC (MeDiNa).

171.2. A questão relativa à necessidade de levantamento do greide será retomado adiante, no Achado III.2 a seguir, que trata dos resultados obtidos no aerolevantamento realizado nas obras relativas ao Contrato 563/2024.

172. O Dnit também afirmou que a solução prevista no anteprojeto constitui a única alternativa técnica viável, devendo ser obrigatoriamente adotada pela contratada. De fato, como já mencionado em tópico anterior, o Dnit promoveu alteração nos Termos de Referência do Edital 326/2025, formalizando a obrigatoriedade de o construtor seguir a solução do anteprojeto. Essa providência mostra-se relevante e minimiza boa parte dos riscos associados às sucessivas alterações verificadas nas premissas de cálculo utilizadas na definição da solução de pavimentação. Todavia, não é suficiente para afastar a possibilidade de ajuste na solução de pavimentação, com a exclusão da camada de reforço do subleito. Confirmando-se a viabilidade técnica da exclusão da camada de reforço, caberá ao Dnit promover a revisão de projeto com consequente redução do valor contratual, em atendimento ao princípio da economicidade e do interesse público (art. 5º da Lei 14133/2021).

173. Apesar de defender a solução de pavimentação prevista no anteprojeto, o Dnit informou que será implantado trecho experimental de 300 m no qual será adotada a solução alternativa, sem a camada de reforço do subleito. Segundo a Autarquia, o referido trecho será executado em julho/2026, no âmbito do Contrato 563/2024, recebendo acompanhamento técnico até setembro de 2027, com vistas a verificar seu desempenho em campo.

174. Tal iniciativa mostra-se pertinente, na medida em que evidencia a busca de elementos técnicos adicionais pelo Dnit, seja para corroborar a solução prevista no anteprojeto, seja para subsidiar, com dados empíricos, eventual fundamentação da solução alternativa de pavimentação, a qual, repise-se, já se encontra embasada em dados fornecidos pelo MeDiNa. Assim, os resultados do controle tecnológico e do monitoramento desse trecho experimental poderão constituir insumos relevantes para a adequada elucidação do ponto central deste achado.

175. Não obstante, o Contrato 425/2021, firmado entre o Dnit e a empresa Prosul, tem como objeto a supervisão da elaboração dos projetos básico e executivo, bem como a supervisão da execução das obras de reconstrução da rodovia BR-319/AM (Evidência 37). Nesse contexto, ratificando o apontamento feito pela manifestação do Dnit/IPR (Evidência 33, p 34), questiona-se se o escopo de tal contrato contempla os quantitativos, equipamentos e estrutura operacional necessários para executar o monitoramento dos trechos experimentais. Isso quando se considera:

a) A relevância social e para a segurança nacional da BR-319; e

b) Que o referido trecho experimental poderá servir de fundamento tanto para as eventuais obras de pavimentação definitiva do Trecho do Meio da BR-319, quanto para casos similares, como a BR-364/AC, ambas rodovias que não se inserem no escopo do referido contrato de supervisão.

176. Nesse contexto, cabe asseverar que, conforme os incisos I e IV do art. 105 do Regimento Interno do Dnit, são competências da Coordenação de Estudos e Pesquisas, subordinada à Coordenação-Geral do IPR coordenar estudos e pesquisas experimentais na área de infraestrutura em transportes terrestres, bem como coordenar pesquisas para o desenvolvimento e aprimoramento de metodologias nas áreas de engenharia rodoviária e ferroviária (disponível em https://www.gov.br/dnit/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/regimento-interno).

177. Ainda sobre a atuação do IPR, o Instituto também se manifestou, no curso desta auditoria, no sentido que o referido trecho experimental não deve ser incorporado ao monitoramento do MeDiNa, por considerar que esse trecho não se destina à calibração ou validação do método mecanístico-empírico, apesar de não ter apresentado razões para tal entendimento. Considerando as já citadas competências regimentais do IPR, a relevância técnico-econômica da realização do trecho de testes para o aprimoramento das soluções de pavimentação aplicadas na região amazônica, bem como o fato de que o software MeDiNa foi metodologia determinante na validação da solução de engenharia originalmente proposta no anteprojeto do Edital 325/2025, se mostra recomendável o envolvimento direto do IPR do Dnit e de instituições acadêmicas que vêm colaborando com a Autarquia no desenvolvimento e aprimoramento dessa metodologia no acompanhamento do trecho experimental proposto.

178. Conforme consignado anteriormente, após a leitura do relatório preliminar de auditoria, o IPR apresentou nova manifestação, na qual informou que avaliaria a viabilidade de incorporar o referido trecho experimental ao monitoramento do PRO-MeDiNa, reforçando a pertinência da recomendação formulada por esta Equipe de Auditoria. Considerando a relevância desse trecho tanto para a BR-319 quanto para o aprimoramento da metodologia de dimensionamento de pavimentos do Dnit, e tendo em vista os fundamentos expostos ao longo desta instrução, mantém-se a recomendação proposta, bem como o respectivo monitoramento, nos termos do § 2º do art. 17 da Resolução TCU 315/2020. Nesse caso, em atendimento ao disposto no art. 8º da Resolução-TCU 315/2020, caberia fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do Relator ao colegiado no sentido de proceder esse monitoramento.

179. Ainda sobre o controle técnico das futuras obras, inclusive do trecho experimental, o Dnit acrescentou que o Edital 326/2025 e seus anexos estabelecem critérios mínimos de aceitabilidade e desempenho (deflexão, deformações admissíveis, tensões, espessuras mínimas e ligante específico), com controle de qualidade regido por suas normas e instruções normativas.

180. De fato, no Edital 326/2025 constam critérios a serem utilizados no controle técnico das obras. Todavia, isso não supre a lacuna identificada pela equipe de auditoria quanto à necessidade de metodologia mecanística normatizada, parâmetros limítrofes objetivos e premissas consistentes, especialmente no uso do AEMC (MeDiNa).

181. Como já relatado, a ausência desses normativos introduz parcelas excessivas de incerteza e subjetividade nos processos de análise e aceitação do projeto básico e executivo a ser elaborado pela contratada, especialmente em certames de contratação integrada, dando margem à ocorrência de impasses, atrasos no processo de aceitação do projeto e perda de qualidade do objeto entregue. Portanto, as alegações do Dnit, embora pertinentes, não são suficientes para afastar a irregularidade apontada.

III.1.5. *Proposta de encaminhamento*

182. Ante todo o exposto, cabe a seguinte proposição:

a) dar ciência, nos termos do inciso I do art. 9º da Resolução-TCU 315/2020, ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, que:

a.1) a inexistência de normativo interno que forneça orientação específica e vinculante para que conste explicitamente nos termos de referência de licitações sob regime de contratação integrada a obrigatoriedade de adoção, no projeto básico/executivo a ser elaborado pelo contratado, de soluções

técnicas previstas no anteprojeto e consideradas essenciais, pode comprometer a segurança jurídica, a economicidade e o interesse público, nos termos do art. 5º da Lei 14.133/2021;

a.2) a inexistência de normativo interno que estabeleça metodologia, critérios, premissas e parâmetros a serem adotados no dimensionamento mecanístico, bem como procedimentos objetivos para análise e aceitação dos anteprojetos e projetos de pavimentação que utilizem essa abordagem, especialmente em contratações integradas, pode introduzir elevado grau de subjetividade nas soluções propostas e em sua avaliação, em prejuízo do julgamento objetivo, da impessoalidade e da segurança jurídica, nos termos do art. 5º da Lei 14.133/2021.

a.3) a inexistência, nos documentos que compõem o Edital 326/2025, de informação explícita aos licitantes acerca da possibilidade de futura alteração da solução de pavimentação prevista no anteprojeto – de adoção obrigatória no projeto básico/executivo – em decorrência dos resultados a serem obtidos no trecho experimental programado para execução entre julho/2026 e setembro/2027 no âmbito do Contrato 563/2024, com eventual repercussão contratual nos termos do art. 133, inciso II, da Lei 14.133/2021, pode comprometer a transparência, a publicidade e a segurança jurídica do certame, previstas no art. 5º da mesma Lei;

a.4) a aprovação de projeto executivo para as obras de reconstrução do Lote C da BR-319/AM (Edital 326/2025) contemplando solução de pavimentação que apresente parâmetros críticos de análise mecanística (tensões, deformações e deslocamentos críticos) que traspassem os valores limites observados na solução referencial do anteprojeto de pavimentação configura perda de qualidade do objeto contratado, em afronta ao princípio da vinculação ao edital (Lei 14.133/2021, art. 5º);

b) com fundamento no inciso III do art. 250 do Regimento Interno do TCU, recomendar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, que:

b.1) considerando a relevância técnica do trecho experimental a ser executado entre julho de 2026 e setembro de 2027 no âmbito do Contrato 563/2024, avalie a conveniência e oportunidade de promover a participação efetiva de seu Instituto de Pesquisas em Transportes – IPR, bem como de instituições acadêmicas parceiras, no acompanhamento técnico, no controle tecnológico e na análise dos resultados obtidos, de modo a assegurar maior robustez metodológica e adequada utilização dos dados para o aprimoramento da metodologia mecanístico-empírica (MeDiNa); e

b.2) avalie a conveniência e a oportunidade de promover estudos específicos destinados a aprofundar a análise da modelagem de aderência entre as camadas do pavimento no software MeDiNa e seus componentes, considerando que o tratamento binário atualmente adotado (0 ou 1) pode simplificar excessivamente as condições reais de campo e influenciar de forma significativa os resultados dos dimensionamentos realizados pela metodologia mecanístico-empírica, com potenciais reflexos sobre a confiabilidade das soluções projetadas.

III.2. *Alteração de greide de rodovia previsto em projeto sem a devida justificativa técnica*

III.2.1. Tipificação

183. Falhas/impropriedades (F/I).

III.2.1.1. <u>Justificativa de não enquadramento no conceito de IGP da LDO</u>

184. Tipifica-se este achado como falhas/impropriedades, uma vez que o achado não tem o condão de ensejar nulidade do Edital 326/2025-01 nem configura grave desvio aos princípios constitucionais. Portanto, não se enquadra nas tipificações de IGP, IGR ou IGC, constante, respectivamente, dos incisos IV, V e VI do art. 140 da Lei 15.080/2024, a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2025.

III.2.2. *Situação encontrada*

185. Constatou-se divergência entre o greide previsto no projeto e o efetivamente executado nas obras relativas ao Contrato 563/2024 – BR-319/AM, segmento km 198,20 ao km 218,20, tendo sido identificado, com base em aerolevantamento, rebaixamento do greide executado em relação às cotas de projeto, sem que tenha sido formalizada e aprovada a correspondente Revisão de Projeto em Fase de

Obra (RPFO) para amparar tal alteração, em desconformidade com o dever de acompanhamento e fiscalização da execução contratual previsto na Lei 14.133/2021.

186. No âmbito dos trabalhos de campo realizados pela equipe de auditoria, foi realizado aerolevantamento com utilização de drone no segmento compreendido entre as estacas 00 e 43 (km 198,20 a km 199,06 – extensão de 860 m), relativo ao Contrato 563/2024. A partir do processamento das imagens obtidas, foi possível gerar modelo digital da superfície executada e realizar comparação entre o greide efetivamente implantado em campo e aquele previsto no projeto de engenharia, bem como nas medições dos serviços realizados.

187. Os resultados dessa avaliação indicaram divergência entre o greide executado e o greide projetado nesse segmento examinado. A análise documental do projeto e das medições dos serviços também corrobora os achados decorrentes do aerolevantamento.

188. Entre as estacas 00 e 43, o projeto prevê volume compactado de 2.051,66 m³ de corpo de aterro e 4.711,51 m³ de camada final de aterro, conforme registrado no quadro abaixo (Evidências 36 e 38).

Quadro 2 – Comparação entre volumes previstos no Contrato 563/2024 (estacas 00 a 43)

Destino (m)	Destino (Estaca)	A1: Vol. de aterro previsto (Vol. 2, Tomo I, p. 156)	A2: Vol. camada final de aterro previsto (Vol. 2, Tomo I, p. 178)	A = A1 + A2 Soma dos volumes de aterros previstos (m³)	B: Volume medido acumulado por estaca na 2ª e 3ª medições (m³)	C = A - B Diferença (m³)
0+000	0					
0+020	1	94,03	109,57	203,60	142,23	61,37
0+040	2	92,93	109,57	202,50	158,33	44,17
0+060	3	120,23	109,57	229,80	37,04	192,76
0+080	4	92,83	109,57	202,40	33,33	169,07
0+100	5	39,13	109,57	148,70	35,59	113,11
0+120	6	36,33	109,57	145,90	39,94	105,96
0+140	7	40,03	109,57	149,60	45,31	104,29
0+160	8	37,33	109,57	146,90	47,72	99,18
0+180	9	33,33	109,57	142,90	45,55	97,35
0+200	10	43,33	109,57	152,90	38,34	114,56
0+220	11	38,43	109,57	148,00	34,31	113,69
0+240	12	25,53	109,57	135,10	46,88	88,22
0+260	13	49,53	109,57	159,10	66,94	92,16
0+280	14	50,73	109,57	160,30	79,53	80,77
0+300	15	7,43	109,57	117,00	84,02	32,98
0+320	16	3,23	109,57	112,80	71,14	41,66
0+340	17	0	109,57	109,57	56,08	53,49
0+360	18	6,53	109,57	116,10	48,64	67,46
0+380	19	45,13	109,57	154,70	37,14	117,56
0+400	20	44,23	109,57	153,80	35,34	118,46
0+420	21	27,33	109,57	136,90	41,12	95,78
0+440	22	33,13	109,57	142,70	43,69	99,01

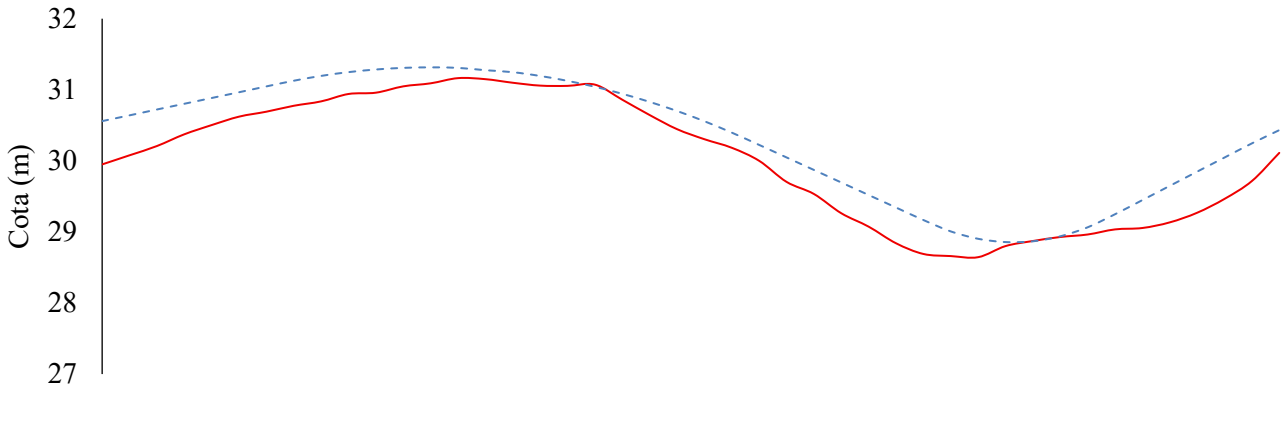
Destino (m)	*Destino (Estaca)*	*A1: Vol. de aterro previsto (Vol. 2, Tomo I, p. 156)*	*A2: Vol. camada final de aterro previsto (Vol. 2, Tomo I, p. 178)*	*A = A1 + A2 Soma dos volumes de aterros previstos (m³)*	*B: Volume medido acumulado por estaca na 2ª e 3ª medições (m³)*	*C = A - B Diferença (m³)*
0+460	*23*	*39,03*	*109,57*	*148,60*	*42,78*	*105,82*
0+480	*24*	*24,83*	*109,57*	*134,40*	*41,72*	*92,68*
0+500	*25*	*35,03*	*109,57*	*144,60*	*43,76*	*100,84*
0+520	*26*	*46,13*	*109,57*	*155,70*	*46,08*	*109,62*
0+540	*27*	*55,13*	*109,57*	*164,70*	*46,15*	*118,55*
0+560	*28*	*86,23*	*109,57*	*195,80*	*47,37*	*148,43*
0+580	*29*	*83,93*	*109,57*	*193,50*	*42,55*	*150,95*
0+600	*30*	*60,93*	*109,57*	*170,50*	*33,21*	*137,29*
0+620	*31*	*51,43*	*109,57*	*161,00*	*33,52*	*127,48*
0+640	*32*	*48,73*	*109,57*	*158,30*	*39,15*	*119,15*
0+660	*33*	*56,33*	*109,57*	*165,90*	*39,16*	*126,74*
0+680	*34*	*74,43*	*109,57*	*184,00*	*37,37*	*146,63*
0+700	*35*	*56,73*	*109,57*	*166,30*	*40,57*	*125,73*
0+720	*36*	*10,73*	*109,57*	*120,30*	*48,77*	*71,53*
0+740	*37*	*12,83*	*109,57*	*122,40*	*50,91*	*71,49*
0+760	*38*	*42,43*	*109,57*	*152,00*	*51,32*	*100,68*
0+780	*39*	*56,23*	*109,57*	*165,80*	*48,62*	*117,18*
0+800	*40*	*63,63*	*109,57*	*173,20*	*43,75*	*129,45*
0+820	*41*	*65,43*	*109,57*	*175,00*	*47,18*	*127,82*
0+840	*42*	*63,03*	*109,57*	*172,60*	*47,54*	*125,06*
0+860	*43*	*57,73*	*109,57*	*167,30*		*167,30*
TOTAL		***2.051,66***	***4.711,51***	***6.763,17***	***2.139,70***	***4.623,47***

Fonte: Produção própria a partir de informações do Projeto Executivo do Contrato 563/2024 (Evidências 36, p. 156 e 178, e 38, p. 5-7 e 24).

189. No entanto, conforme também apresentado no Quadro 2, foi medido apenas o volume total de 2.139,70 m³ de aterro (Evidência 38). Isso indica que a plataforma implantada apresenta significativa redução (aproximadamente de 68%) do volume originalmente previsto em projeto, ao longo do trecho entre as estacas 00 a 43.

190. Nesse sentido, as notas de medição associadas aos serviços executados no referido segmento apresentam registros compatíveis com a redução das cotas observada nas imagens processadas, reforçando a evidência de que o greide implantado diverge daquele originalmente previsto no projeto. Os detalhes do procedimento de aerolevantamento estão registrados no item V deste Relatório.

Figura 11 – Comparação entre o greide projetado e o greide levantado por aerolevantamento (estacas 00 a 43)



Fonte: produção própria a partir de aerolevantamento realizado em campo e das notas de serviço de terraplenagem do projeto executivo do Contrato 563/2024 (Evidência 36, p. 199).

191. A figura acima apresenta, em perfil longitudinal, a comparação entre as cotas previstas no projeto e aquelas obtidas a partir do modelo digital gerado pelo aerolevantamento ao longo das estacas 00 a 43. Para fins de comparação gráfica, acresceu-se 59 cm às cotas de terraplenagem de projeto, tendo em vista que o aerolevantamento foi realizado sobre o pavimento já executado, composto pelas seguintes camadas acima da terraplenagem: reforço de subleito (20 cm), sub-base (20 cm), base (15 cm) e revestimento asfáltico (4 cm). Desse modo, é possível visualizar o rebaixamento sistemático do greide ao longo do segmento analisado, sendo que somente em dois pontos a linha de projeto e dos serviços executados se tangenciam.

192. Em que pese os volumes não executados não terem sido medidos, a redução do greide do pavimento pode impactar negativamente na vida útil dos serviços realizados. Isso porque a região atravessada pela BR-319 no Amazonas é plana e tem baixa altitude, por volta de 30 m acima do nível do mar, mesmo estando a mais de 1.300 km da foz do Rio Amazonas. Isso contribui para o acúmulo de água nas margens da rodovia, o que pode produzir impactos relevantes em diversos aspectos do empreendimento:

a) No campo estrutural, modificações nas cotas de terraplenagem podem impactar as condições de suporte do subleito, demandando revisão da solução de pavimentação;

b) Sob o ponto de vista hidrológico, a redução das cotas pode afetar o funcionamento do sistema de drenagem, alterando o comportamento do escoamento superficial e a relação entre a plataforma da rodovia e as áreas adjacentes, especialmente em regiões sujeitas a alagamentos ou variações sazonais de nível d'água; e

c) Quanto à durabilidade do pavimento, a alteração do perfil longitudinal pode influenciar a resiliência da infraestrutura implantada, sobretudo em trechos suscetíveis a eventos hidrológicos extremos ou a processos de saturação do subleito.

193. As imagens abaixo, registradas pela Equipe de Auditoria durante visita técnica ao trecho para realização do procedimento descrito no item V deste Relatório, ilustram o acúmulo de água nas margens da rodovia. Vale lembrar que o período das fotos, registradas em 4/11/2025, corresponde ao início do período chuvoso na região.

Figura 12 – Áreas alagadas ao longo da BR-319/AM no trecho visitado (...)

Fonte: Fotografia própria (4/11/2025).

Figura 13 – Vista superior da rodovia: áreas alagadas próximas às estacas 60 e 75 (...)

Fonte: Fotografia própria (4/11/2025).

194. Adicionalmente, não foram identificados quaisquer registros de revisão de projeto, alteração de greide ou justificativa técnica formal que fundamentasse a modificação observada nas

cotas executadas nos documentos encaminhados à equipe de auditoria. Há, no entanto, o seguinte registro no 2º Relatório de Supervisão de Obras (Evidência 39, p. 7):

> *Em relação ao greide, a premissa adotada foi manter no máximo possível as elevações do anteprojeto, mas realizando ajustes que não afetassem regiões de inundações e alagamentos, com o intuito de manter a terraplenagem, consequentemente as cotas vermelhas dentro dos valores estabelecidos no anteprojeto.* ***As cotas levantadas, a partir de levantamento topográfico apresentado no âmbito dos Estudos Topográficos, apresentaram variações entre 0,20 e 0,60 cm (sic) inferiores em relação ao levantamento topográfico apresentado no anteprojeto do edital****, ependo (sic) do trecho levantado, sendo essa variação não linear ao longo de todo o segmento.* ***Assim a manutenção do greide do a***
>
> ***nteprojeto implicaria em considerável aumento do volume de terraplenagem*** *do trecho em relação ao anteprojeto, o que não seria recomendável conforme questionamentos do TCU e do IBAMA, pois a rodovia encontra-se praticamente toda em aterro e cada metro cúbico de aumento de terraplenagem implica em caixas de empréstimos adicionais com aumento da supressão vegetal em áreas sensíveis.*
>
> *Logo,* ***o greide do projeto geométrico foi ajustado*** *de forma a manter a diferença prevista anteriormente entre o greide e o terreno existente (cotas vermelhas) nos pontos altos, enquanto nos pontos baixos foram respeitados os recobrimentos e cotas de topo dos bueiros existentes e projetados, além de mantidos os valores anteriores de cotas nos pontos baixos. Não havendo assim prejuízos em termos de segurança ou desempenho da rodovia em virtude do ajuste de greide em questão, sendo apenas um ajuste em função da diferença encontrada entre a topografia original do anteprojeto do edital e a topografia realizada no presente projeto. Caso a topografia atual fosse idêntica à topografia do anteprojeto, a modificação do greide não teria sido realizada, mas após minuciosa avaliação da topografia, foi realizado ajuste do greide para manter as cotas vermelhas e consequentemente os volumes de terraplenagem em acordo com o previsto no anteprojeto, também pelo TCU e IBAMA. (grifos acrescidos)*

195. Em que pese o registro acima, no trecho analisado de 860 m, único com medição de terraplenagem à época da visita, não se confirmou a premissa de manutenção das cotas vermelhas indicada no relatório de supervisão e, consequentemente, os volumes previstos de terraplenagem. As medições demonstram execução de erviços de terraplenagem (compactação) significativamente inferior ao volume de projeto.

196. Diante do exposto, pode-se concluir que a divergência identificada entre o greide projetado e o greide efetivamente implantado no trecho analisado configura, a princípio, desconformidade entre a execução da obra e o projeto aprovado, especialmente diante da ausência de registros formais de RPFO ou de justificativas técnicas que fundamentem a alteração observada.

197. Não obstante essas possíveis implicações, não se pode afastar, a priori, a possibilidade de existência de justificativa técnica para a alteração do greide, como ajustes decorrentes de condições geotécnicas verificadas em campo, necessidade de compatibilização com o terreno natural efetivamente encontrado ou adequações relacionadas a aspectos operacionais ou ambientais. Nesses casos, contudo, tais modificações devem ser devidamente registradas, justificadas tecnicamente e formalizadas no âmbito da gestão do contrato e da revisão do projeto executivo.

198. Assim, diante das evidências levantadas pela equipe de auditoria, entende-se necessário que a Administração avalie formalmente as razões da alteração observada e os seus eventuais impactos sobre o desempenho e a durabilidade da infraestrutura implantada.

III.2.3. *Manifestação do Dnit e da empresa supervisora Prosul*

199. O Dnit apenas apresentou manifestação relacionada à redação inicial das propostas de encaminhamento concernentes ao presente achado, na qual solicitou que fossem feitos ajustes para evitar divergências de interpretação. As propostas apresentadas na versão final deste relatório foram ajustadas em razão desses apontamentos (Evidência 35, p. 5-8).

200. Por outro lado, a empresa supervisora Prosul produziu manifestação que, apesar de não ter sido encaminhada ao TCU, consta em processo SEI – Dnit criado para acompanhar a presente auditoria e cujo acesso foi concedido à Equipe de Auditoria (Evidência 35, p. 15-17).

201. Nessa manifestação, a empresa Prosul informa que as alterações de greide tiveram como objetivo aproveitar o subleito "estabilizado pelo trânsito local" e que foram motivadas pela limitação de disponibilidade de material para aterro. Segundo a empresa Prosul, o aproveitamento do greide consolidado proporcionou ganhos de agilidade e economicidade na execução dos serviços (Evidência 35, p. 16).

202. Ademais, a empresa Prosul informou que foram realizados ensaios de Viga Benkelman, que comprovaram a adequação dos valores de deflexão medidos para o subleito em relação aos limites de projeto (Evidência 35, p. 16).

203. Já quanto ao aspecto geométrico, a empresa informou que as alterações foram feitas em conformidade com os recobrimentos e cotas de topo dos bueiros existentes e projetados. Por isso, informou que não haveria prejuízos à segurança ou desempenho da rodovia (Evidência 35, p. 16).

204. Por fim, quanto à formalização de RPFO, a empresa Prosul informou que as alterações de greide foram realizadas por meio de comunicações de obra com aval dos fiscais do contrato. Além disso, afirmou que o Contrato 563/2024 adota o regime de execução de empreitada por preço unitário, de forma que os quantitativos medidos refletem os serviços executados. Por fim, informou que as referidas alterações de greide seriam devidamente consolidadas e apresentadas em relatório final (projeto "as built"). Por essas razões, considera não haver necessidade de formalização de RPFO (Evidência 35, p. 16).

III.2.4. *Análise da manifestação do Dnit e da empresa supervisora Prosul*

205. A manifestação do Dnit acerca da redação da proposta de encaminhamento deste achado, conforme já consignado, foi considerada no presente relatório.

206. Quanto à manifestação da empresa Prosul, apesar de ter afirmado que a alteração de greide não causou prejuízo aos valores medidos de deflexão no subleito, a supervisora não apresentou informações suficientes para sustentar tal conclusão. Isso porque, ainda que os níveis de deflexão do subleito medidos por meio do ensaio de Viga Benkelman após realização dos serviços estejam de acordo com os limites previstos em projeto, não foram apresentados elementos concretos para confirmar que não haverá prejuízos ao pavimento após exposição às chuvas do inverno amazônico.

207. Quanto à formalização de RPFO, vale ressaltar que o simples fato de o Contrato 563/2024 ser executado por empreitada por preço unitário não elide, por si só, a necessidade formalização da alteração do projeto executivo. Segundo o inciso I do art. 2º da Instrução Normativa 10/2025 do Dnit (IN 10/2025), a RPFO, em sentido amplo, engloba também as inclusões, alterações e exclusões de escopo de obras e serviços. Ademais, os incisos III e V do art. 4º da mesma IN 10/2025 preveem que a RPFO pode ser proposta quando ocorrer fato relevante depois da elaboração do anteprojeto, bem como quando houver erros de quantitativos e omissões, respectivamente, devendo a proposta de revisão ser justificada por meio de estudos e demais elementos que comprovem sua necessidade, de acordo com o § 1º do mesmo artigo.

208. Apesar de o art. 48 da IN 10/2025 do Dnit prever que alterações físicas e financeiras efetuadas no projeto de engenharia na fase de execução de obra ou serviço deverão ser consignadas no projeto as built, como pontuado pela empresa Prosul, tal ferramenta tem natureza essencialmente registral: documenta, ao final, aquilo que foi efetivamente executado. Ainda que seja possível, até mesmo esperado, que existam modificações entre o objeto executado e o projeto, como pontuado pelo Ministro Relator Benjamin Zymler no voto condutor do Acórdão 2.053/2015-TCU-Plenário, persistem as dúvidas se a alteração do greide identificada não deveria ser objeto de registro mais detalhado e formalização de RPFO no formato previsto pela IN 10/2025 do Dnit. Isso quando se considera todos os fatores determinantes na escolha de solução de engenharia tão robusta e onerosa para o Contrato 563/2024 e o Edital 326/2025.

III.2.5. *Proposta de encaminhamento*

209. Sendo assim, propõe-se recomendar ao Dnit que:

a) avalie os impactos da alteração do greide da BR-319/AM – Contrato 563/2024 na integridade estrutural do pavimento e das camadas de terraplenagem, considerando as condições de suporte do subleito e o dimensionamento da solução pavimentação originalmente previsto;

b) avalie os efeitos do rebaixamento do greide da BR-319/AM – Contrato 563/2024 sobre a dinâmica hidrológica do trecho, especialmente quanto à capacidade operacional e hidráulica do sistema de drenagem da rodovia, bem como quanto à alteração da relação altimétrica da plataforma com áreas sazonalmente inundáveis ou potencialmente sujeitas a alagamentos;

c) avalie se o rebaixamento do greide da BR-319/AM – Contrato 563/2024 compromete a resiliência da solução implantada, especialmente quanto à sua capacidade de suportar, sem perda relevante de desempenho, eventos hidrológicos adversos — definidos como precipitações, vazões ou níveis d'água superiores aos parâmetros considerados no dimensionamento das estruturas — e de se adaptar às condições geotécnicas, hidrogeológicas e ambientais próprias do trecho; e

d) avalie a necessidade de formalização de revisão de projeto em fase de obra (RPFO), considerando a alteração de greide da BR-319/AM – Contrato 563/2024 em relação ao projeto aprovado.

III.3. *Ausência de medições regulares com obra em andamento – Contrato 563/2024*

III.3.1. Tipificação

210. Falhas/impropriedades (F/I).

III.3.1.1. <u>Justificativa de não enquadramento no conceito de IGP da LDO</u>

211. Tipifica-se este achado como falhas/impropriedades, uma vez que o achado não tem o condão de ensejar nulidade do Edital 326/2025-01 nem configura grave desvio aos princípios constitucionais. Portanto, não se enquadra nas tipificações de IGP, IGR ou IGC, constante, respectivamente, dos incisos IV, V e VI do art. 140 da Lei 15.080/2024, a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2025.

III.3.2. *Situação encontrada*

212. Verificou-se, no âmbito do Contrato 563/2024, a inexistência de registros formais de medição desde abril de 2025, não obstante a continuidade regular da execução dos serviços, caracterizando a realização de etapas contratuais sem a correspondente formalização da medição, procedimento indispensável à adequada liquidação da despesa, nos termos do art. 63 da Lei 4.320/1964, comprometendo a regular aferição do direito do contratado ao recebimento. Ademais, a continuidade da execução sem a prévia emissão de empenho suficiente pode indicar risco de realização de despesa sem cobertura orçamentária, em potencial afronta ao art. 60 da Lei 4.320/1964.

213. Durante a inspeção in loco realizada em novembro de 2025, constatou-se que as obras referentes ao Contrato 563/2024 encontravam-se em execução regular sob o aspecto físico, com serviços de pavimentação em andamento. Entretanto, verificou-se, à época, que a última medição formal do contrato havia ocorrido em abril de 2025, não havendo, desde então, novos registros de medições ou pagamentos.

214. A medição acumulada até abril de 2025 não contemplava a execução de serviços de revestimento asfáltico, em contraste com os serviços observados em campo durante a inspeção (Evidência 40).

Figura 14 – Segmento da BR-319/AM com serviços de pavimentação recém-concluídos (...)

Fonte: Elaboração Própria (4/11/2025).

215. Diante dessa inconsistência, a equipe de auditoria solicitou esclarecimentos ao Dnit, por meio do Ofício 57/2025 – AudRodoviaAviação, requerendo informações acerca dos fundamentos técnicos, contratuais ou administrativos que teriam amparado a execução de serviço depois de abril/2025, bem como a apresentação de autorizações formais e comprovação de disponibilidade de recursos para remunerar os serviços realizados.

III.3.3. *Manifestação do Dnit*

216. Em resposta, o Dnit informou que o Contrato 563/2024 é custeado pela Ação 1248 – Construção de Trecho Rodoviário – Manaus – Divisa AM/RO – BR-319/AM, a qual contou, na Lei Orçamentária Anual de 2025, com dotação inicial de R$ 18,24 milhões, posteriormente acrescida de crédito suplementar de R$ 3,58 milhões, totalizando orçamento autorizado de R$ 21,88 milhões. Informou, ainda, que foram empenhados R$ 14,82 milhões, restando saldo orçamentário de R$ 2,39 milhões, indicado como passível de liquidação (Evidência 19, p. 7).

217. O Dnit esclareceu também que a ação orçamentária estava classificada com Identificador de Resultado Primário RP-2, o que limitava a suplementação a 25% do valor do subtítulo (inciso IV do § 1º do art. 4º da Lei 15.121/2025, a Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2025), razão pela qual foi solicitado crédito adicional suplementar no valor de R$ 60 milhões, bem como a alteração do identificador de resultado primário para RP-3. À época da resposta, tal pleito encontrava-se aprovado pelo Congresso Nacional, porém ainda pendente de sanção presidencial, não tendo produzido efeitos orçamentários (Evidência 19, p. 7).

***III.3.4.** Análise e proposta de encaminhamento*

218. De início, vale ressaltar as definições de Identificador de Resultado Primário RP-2 e RP-3, citados pelo Dnit. Esses conceitos constam do inciso II do § 4º do art. 7º da LDO/2025 (Lei 15.080/2024), conforme se segue:

> *§ 4º O identificador de RP visa auxiliar a apuração do resultado primário previsto nos art. 2º e art. 3º, o qual deverá constar do Projeto de Lei Orçamentária de 2025 e da respectiva Lei em todos os GNDs e identificar, de acordo com a metodologia de cálculo das necessidades de financiamento do Governo Central, cujo demonstrativo constará anexo à Lei Orçamentária de 2025, nos termos do disposto no inciso X do Anexo I, se a **despesa** é:*
> *I - financeira (RP 0);*
> *II - **primária e considerada na apuração do resultado primário para fins de cumprimento da meta, sendo**:*
> *a) obrigatória, cujo rol deve constar da Seção I do Anexo III (RP 1);*
> *b) **discricionária não abrangida pelo disposto nas alíneas "c" e "d" (RP 2)**;*
> *c) **discricionária e abrangida pelo Novo PAC (RP 3)**; ou*
> *d) discricionária decorrente de dotações ou programações incluídas ou acrescidas por emendas:*
> *1. individuais, de execução obrigatória nos termos do disposto nos § 9º e § 11 do art. 166 da Constituição (RP 6);*
> *2. de bancada estadual, de execução obrigatória nos termos do disposto no § 12 do art. 166 da Constituição (RP 7);*
> *3. de comissão permanente do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e de comissão mista permanente do Congresso Nacional, para fins do § 2º do art. 11 da Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024 (RP 8); (grifos acrescidos)*

219. Dessa forma, observa-se que tanto o RP-2 quanto o RP-3 correspondem a despesas primárias de natureza discricionária, ou seja, despesas cuja execução depende de decisão administrativa do gestor público no âmbito da programação orçamentária. A distinção entre esses dois identificadores reside no fato de que o RP-2 abrange as despesas discricionárias ordinárias, não vinculadas a políticas específicas, enquanto o RP-3 identifica despesas discricionárias relacionadas a ações integrantes do Novo PAC. Portanto, possuem tratamento programático diferenciado no planejamento governamental.

220. Partindo para a análise, depreende-se da manifestação do Dnit que havia uma insuficiência orçamentária, que encontrou entraves até a sua regularização. Como solução, foi sancionada a Lei 15.318, de 23/12/2025, com vigência a partir de 24/12/2025, a qual autorizou a abertura de crédito adicional no valor de R$ 60 milhões à Ação 1248 para o orçamento de 2025. A partir de então passou a existir lastro orçamentário ampliado para a continuidade da execução do empreendimento.

221. Não obstante a regularização orçamentária superveniente, tal cenário configura infração ao disposto no art. 60 da Lei 4.320/1964, que estabelece, expressamente, a vedação de realização de despesa sem prévio empenho. Complementarmente, o art. 59 da mesma norma determina que o empenho da despesa não poderá exceder o limite dos créditos concedidos no orçamento. Assim, poderia se aventar a possibilidade de proceder a audiência dos gestores envolvidos nos fatos inquinados.

222. Todavia, considerando que a irregularidade foi sanada ainda no curso da auditoria e que não se identificou indício de dano ao erário, entende-se que os fatos narrados não são suficientes para caracterizar "erro grosseiro" ou "culpa grave", nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às

Normas do Direito Brasileiro – LINDB, com a redação dada pela Lei 13.655/2018. Assim, à luz dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, não se mostra pertinente a adoção de medidas de natureza sancionatória ou determinativa, no caso concreto, reputando-se suficiente a ciência ao Dnit, com vistas ao aperfeiçoamento dos controles internos e à prevenção de recorrência, nos termos do inciso I do art. 9º da Resolução TCU-315/2020.

IV. Análise** da maturidade do empreendimento por meio do Indicador de Percepção de Maturidade dos Projetos **(iPMP)

223. Neste trabalho, foi empregado procedimento de auditoria voltado à mensuração da maturidade do projeto (empreendimento), que abrange todos os estudos que culminaram com a decisão de publicação do Edital 326/2025 do Lote C da BR-319. Essa avaliação foi feita por meio da aplicação do Indicador de Percepção de Maturidade de Projetos (iPMP), cujo desenvolvimento decorreu do Item 9.5.1.2 do Acórdão 2.695/2022-TCU-Plenário, Ministro Relator Aroldo Cedraz. Nesse acórdão, o TCU orientou a Segecex quanto à necessidade de desenvolver indicadores para modernizar o programa Fiscobras.

224. Nesse contexto, os Acórdãos 2.478/2023-TCU-Plenário, Ministro Relator Benjamin Zymler, e 2.205/2024-TCU-Plenário, Ministro Relator Antônio Anastasia, lançaram e aprimoraram a metodologia que fundamenta a aplicação do iPMP. Tal metodologia já foi aplicada em auditorias de conformidade de obras públicas realizadas pelo TCU, como nos Acórdãos 2.087/2024-TCU-Plenário, Ministro Relator Jorge Oliveira, 1.792/2024-TCU-Plenário, Ministro Relator Antônio Anastasia, e 2.743/2025-TCU-Plenário, Ministro Relator Walton Alencar. Por fim, a metodologia atualmente aplicada decorre do Acórdão 2.718/2025-TCU-Plenário, Ministro Relator Augusto Nardes que, no item 9.1, aprovou a minuta do Guia Prático de Aplicação do Indicador de Percepção de Maturidade de Projetos, e, no item 9.2.3, orientou a Secretaria Geral de Controle Externo do TCU quanto à necessidade de incluir a avaliação do iPMP como prática regular nas fiscalizações de obras de grande vulto (Evidência 41).

225. Nesse contexto, registra-se que o iPMP ainda se trata de metodologia inovadora no âmbito das fiscalizações conduzidas pelo TCU. Ainda assim, trata-se de novo instrumento capaz de contribuir para a melhoria da maturidade dos empreendimentos por meio de sua aplicação sistemática em auditorias de conformidade.

226. O referencial teórico que serviu de inspiração para o desenvolvimento do iPMP advém de literatura concernente à avaliação de maturidade de projetos combinada com o Five Case Model (5CM). O 5CM, especificamente, é metodologia de estruturação de projetos e benchmark internacional recepcionado pelo TCU, tendo sido atestado por meio de produtos de consultorias contratadas pela própria Corte de Contas (Evidência 41, p. 12-20).

227. Em síntese, adaptando o modelo para o contexto de obras públicas, o indicador adota uma abordagem baseada em cinco dimensões, que buscam responder os seguintes questionamentos:

*a) **Dimensão Estratégica**: o projeto é estrategicamente necessário?*

*b) **Dimensão Econômica**: o projeto possui custo-benefício positivo para a sociedade?*

*c) **Dimensão Comercial**: o projeto possui o modelo de contratação mais adequado?*

*d) **Dimensão Financeira**: o projeto pode de ser custeado?*

*e) **Dimensão Gerencial**: o projeto pode ser entregue na prática, em vista da disponibilidade de recursos humanos e do planejamento da fase de execução?*

228. Cada dimensão é composta por ações estruturantes, em um total de 46 ações, que representam etapas necessárias para um processo de planejamento robusto conforme a metodologia. Nesse contexto, a avaliação feita por meio do iPMP não busca aferir ilegalidades, mas sim identificar lacunas de maturidade no planejamento. Sua finalidade é diagnóstica e pedagógica: indicar pontos fortes, fragilidades e oportunidades de aprimoramento institucional para que seja possível atingir nível adequado de maturidade.

229. Em casos passados, o iPMP foi obtido a partir da avaliação do cumprimento dessas 46 ações de maneira binária, atribuindo-se nota um para as ações consideradas cumpridas e nota zero

para aquelas que se consideram não cumpridas, conforme instrução técnica da equipe que desenvolveu a metodologia e apresentou a referida minuta de Guia de Aplicação, constante da p. 11 da peça 8 do TC 000.866/2025-3.

230. Entretanto, como parte do processo de aprimoramento do indicador, optou-se por adotar uma abordagem de avaliação mais flexível, permitindo a atribuição de notas parciais. Assim, além das classificações "atendido" e "não atendido", há a possibilidade de cumprimento parcial dos critérios, o que torna a análise mais representativa ao reconhecer avanços e boas práticas, ainda que não perfeitamente aderentes ao estado da arte adotado como referencial (Evidência 41, p. 34).

231. Dessa forma, quando uma ação é considerada "atendida", recebe-se a pontuação mais alta dentro da dimensão correspondente (nota 1); quando "atendida parcialmente", atribui-se pontuação intermediária (nota 0,5), refletindo que há avanços, mas ainda existem pontos formais a serem aprimorados; e quando "não atendida", a pontuação é zero (nota 0), indicando a ausência do cumprimento dos critérios.

232. Não obstante, a análise feita pela equipe observou o rigor técnico preconizado pela metodologia, buscando refletir o "estado da arte" do processo de planejamento, consideradas as particularidades do caso concreto. Assim, para fins de pontuação das ações avaliadas, não se considerou suficiente a mera existência formal de documentos ou atos administrativos, sendo necessário que os produtos analisados apresentassem conteúdo técnico compatível com os critérios estabelecidos em cada dimensão do indicador. Dessa forma, registros ou documentos que se mostrassem insuficientes ou incapazes de demonstrar o efetivo atendimento aos requisitos da metodologia não foram considerados como cumprimento integral da respectiva ação.

233. Ao final da avaliação da documentação, apura-se a frequência relativa de ações atendidas total e parcialmente frente ao total de ações aplicáveis em cada dimensão. A partir dessa apuração, calcula-se o escore individual de cada uma das cinco dimensões. Por fim, o escore final do iPMP é obtido por meio da média dos escores das cinco dimensões, refletindo o nível global de maturidade do projeto de infraestrutura.

234. Em resumo, as ações do iPMP podem ser divididas nos seguintes grupos:

*a) **Ações 1 a 21**: o processo de planejamento ideal se inicia com estudos preliminares essenciais para definição da solução mais adequada, entre alternativas possíveis. Esta fase envolve análises abrangentes que incluem avaliações ambientais, sociais, técnicas e econômicas, cruciais para se identificar e avaliar as várias opções disponíveis com vistas a garantir a viabilidade e sustentabilidade do projeto;*

*b) **Ações 22 a 37**: o foco se volta para o detalhamento da solução escolhida na fase inicial, agora já em nível de anteprojeto ou projeto. É uma fase de refinamento e otimização, em que especificações técnicas são desenvolvidas, os custos são estimados com maior precisão, e os impactos ambientais e sociais são avaliados detalhadamente;*

*c) **Ação 38**: marca um momento crucial no processo, a realização da audiência pública. Esta etapa oferece uma oportunidade para o engajamento e a participação da comunidade e de outras partes interessadas, sendo momento para coleta de informações que poderiam levar a ajustes e melhorias do projeto;*

*d) **Ações 39 a 44**: o projeto passa por uma revisão abrangente de todas as suas cinco dimensões (estratégica, econômica, financeira, comercial e gerencial), levando em consideração as percepções colhidas na audiência pública ou outra fonte de informação superveniente que impacte no empreendimento, como eventuais decisões dos órgãos de controle. É uma fase de reflexão e ajuste, momento em que o projeto pode ser refinado para maximizar seus benefícios e minimizar seus impactos negativos; e*

*e) **Ações 45 e 46**: envolvem a realização do processo licitatório até a seleção da melhor proposta e posterior assinatura do contrato com o licitante vencedor, marcando o início formal da execução do projeto.*

235. A obras do Edital 326/2025, Lote C da BR-319/AM, contém atributos essenciais para a tempestiva valoração do iPMP, já que se trata de empreendimento de infraestrutura rodoviária de

significativa materialidade, risco e relevância social, ambiental e de segurança nacional. A partir disso, empregou-se o presente procedimento de auditoria para avaliar o iPMP do empreendimento auditado à luz da metodologia mais recente.

IV.1. *Contextualização da BR-319*

236. A aplicação do iPMP ao Lote C da BR-319/AM exige consideração de suas particularidades históricas e institucionais, já inicialmente tratadas no item II.2 deste Relatório, conforme preconizado no Guia de Aplicação, que reflete previsão do art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB (Evidência 41, p. 25).

237. Conforme previamente apresentado, a BR-319 foi implantada na década de 1970 sob a justificativa de integração nacional e relevância estratégica. Porém, a deterioração progressiva da via na década de 1980 tornou parte significativa do trecho central intransitável, passando a ser objeto de tentativas sucessivas de reconstrução ao longo das décadas seguintes. Esse histórico é marcado por paralisações, reestruturações contratuais, revisões técnicas e debates ambientais intensos envolvendo diversos atores estatais e organizações da sociedade civil.

238. O segmento atualmente em licitação corresponde ao remanescente do Lote C, após rescisão contratual anterior. O anteprojeto que fundamenta o Edital 326/2025 incorporou alterações relevantes em relação à solução prevista originalmente no contrato rescindido, especialmente no que se refere à estrutura do pavimento. Na nova concepção, houve substituição da antiga solução baseada em solo estabilizado por alternativa predominantemente pétrea, com repercussões técnicas e financeiras significativas. Tais alterações decorrem de desafios técnicos de grande relevância em razão de condições físicas e climáticas na região amazônica.

239. Adicionalmente, a CGU realizou auditoria específica sobre os documentos técnicos do certame objeto da presente fiscalização, que resultou em ajustes no orçamento referencial inicialmente previsto e na revisão de premissas técnicas.

240. Outro elemento singular do caso reside no fato de que, em decisões anteriores, o próprio TCU reconheceu a desnecessidade de elaboração de EVTEA formal para determinados trechos da rodovia, dentre os quais se insere o Lote C. Tal consideração ocorreu em razão das características históricas e estratégicas da rodovia, conforme Voto condutor do Acórdão 275/2010-TCU-Plenário, Ministro Relator André de Carvalho. Tal fato também foi reconhecido em Despacho do Ministro Benjamin Zymler (TC 040.388/2019-0), realizado em sede de representação em face de edital de licitação do Dnit para contratação de empresa especializada para a elaboração de estudos e projetos básico e executivo de engenharia para recuperação e pavimentação da rodovia BR-319/AM.

241. Contudo, é necessário esclarecer que tal reconhecimento não elimina a necessidade de racionalidade econômica e avaliação estruturada de alternativas no contexto do Lote C da BR-319 à luz da metodologia proposta. Em outras palavras, o reconhecimento, sob a ótica jurídico-administrativo, de desnecessidade de elaboração de um EVTEA no contexto atual pelo TCU não significa, para fins de avaliação da maturidade do planejamento conforme o iPMP, que o conteúdo material de um estudo dessa natureza deixa de ser relevante no caso concreto, sob a ótica do planejamento.

242. Como já foi dito, a avaliação pelo iPMP não é ferramenta sancionatória. Ademais, um escore "baixo" não reflete, necessariamente, indicativo de insucesso do empreendimento, valendo o oposto para um escore "alto". O que se busca com a avaliação via iPMP é, com fundamento em um estado da arte do planejamento, identificar lacunas em todo o processo decisório que culminou com a publicação do Edital 325/2025. Tais lacunas, quando avaliadas sob cinco dimensões distintas, sugerem eventuais fragilidades às quais o empreendimento avaliado está suscetível. Assim, a análise provém subsídios para que empreendimentos futuros possam ter processo de planejamento mais robusto.

243. Portanto, para a avaliação realizada, esse reconhecimento de desnecessidade de elaboração de um EVTEA nos moldes atuais pelo TCU apenas altera o instrumento formal por meio do qual as análises devem se materializar. Isso para que seja possível considerar o empreendimento como maduro conforme as premissas da metodologia.

244. Sendo assim, independentemente da dispensa formal de estudo de viabilidade atualizado para toda a BR-319, o iPMP é instrumento adequado para avaliar se o processo decisório atendeu aos padrões de maturidade exigíveis para empreendimento dessa magnitude e complexidade.

245. Ademais, conforme já apresentado, a análise de maturidade do empreendimento foi feita com foco no Lote C, não na BR-319 como um todo, em razão da própria heterogeneidade da BR-319. Atualmente, a rodovia apresenta trechos já pavimentados, trechos em repavimentação (como a parte inicial do Lote C, por meio do Contrato 563/2024), trechos em fase de licitação para repavimentação (caso do segmento objeto do Edital 326/2025) e o Trecho do Meio, atualmente em fase de contratação de solução de melhoramento (Editais 127, 128, 129 e 130/2026). Essas diferentes etapas possuem graus distintos de maturidade técnica, ambiental e contratual, o que prejudica uma avaliação global da BR-319 como empreendimento único para fins de aplicação do iPMP.

246. Por fim, a análise do indicador foi fundamentada no Edital 326/2025 e seus anexos; no anteprojeto revisado; no Estudo Técnico Preliminar; no Termo de Referência; na Matriz de Riscos do contrato a ser firmado a partir do edital de licitação; no orçamento referencial e cronograma físico financeiro; nas notas técnicas de risco orçamentário; nos documentos decorrentes da auditoria da CGU; e nas manifestações formais do Dnit individualizadas para cada uma das 46 ações da metodologia.

247. Ressalta-se que a participação ativa e colaborativa do Dnit foi essencial para o desenvolvimento do presente estudo e para o aprimoramento contínuo da metodologia do iPMP.

IV.2. *Aplicação do procedimento para cálculo do iPMP*

248. A aplicação do iPMP no presente caso foi feita por dimensão, conforme dita a metodologia mais recente, recepcionada pelo Acórdão 2.205/2024-TCU-Plenário, Ministro Relator Antônio Anastasia, materializada em Guia de Aplicação pelo Acórdão 2.718/2025-TCU-Plenário, Ministro Relator Augusto Nardes. Basicamente, apurou-se qual o percentual de ações atendidas total e parcialmente para cada dimensão. Em seguida, tendo o escore por dimensão, fez-se uma média simples a fim de se obter o iPMP do projeto avaliado.

249. As avaliações atribuídas a cada uma das ações, juntamente com os critérios e as evidências relacionadas, constam da planilha de análise do iPMP inserida na Evidência 42, itens não digitalizáveis. Passa-se, na sequência, a uma breve exposição sobre os resultados das análises de cada uma das cinco dimensões.

IV.2.1. *Dimensão Estratégica*

250. A Dimensão Estratégica obteve escore de 67%, o mais elevado dentre as cinco dimensões avaliadas, o que reflete aspectos positivos relevantes. O empreendimento está inserido em política pública de integração regional e melhoria da infraestrutura logística da Região Norte. Sendo assim, o Lote C não representa iniciativa isolada, mas etapa de continuidade de rodovia federal já implantada, com função definida na malha rodoviária do país e na segurança nacional. O anteprojeto apresenta diagnóstico técnico do estado atual da via, justificativa para a intervenção e alinhamento com instrumentos de planejamento setorial. Além disso, há coerência entre o problema identificado (deterioração estrutural do pavimento) e a solução proposta.

251. Entretanto, a análise revelou limitações ao planejamento do empreendimento. Não foi identificado documento estratégico específico para o Lote C que estabelecesse metas mensuráveis, indicadores de desempenho ou resultados esperados vinculados ao segmento. Além disso, a decisão de alterar substancialmente a solução de pavimentação não foi acompanhada de revalidação estratégica formal que demonstrasse, de modo estruturado, por que essa alternativa seria superior a outras possibilidades técnicas, o que foi devidamente apresentado no Achado III.1 deste Relatório. A formalização dessas análises teria fortalecido a coerência entre decisão técnica, valor público pretendido e resultados esperados, o que elevaria o grau de maturidade estratégica do empreendimento.

IV.2.2. *Dimensão Econômica*

252. A Dimensão Econômica, em contrapartida, apresentou o pior resultado dentre as cinco dimensões avaliadas, refletindo fragilidade relevante na demonstração estruturada de valor público: escore de 11%. Foi observado que o anteprojeto contém orçamento referencial detalhado, planilhas

baseadas no Sicro e memória de cálculo compatível com o escopo técnico definido. Após a auditoria da CGU, houve revisão de premissas e redução do valor estimado da contratação, o que demonstra capacidade de ajuste institucional. Além disso, o histórico da rodovia e o entendimento consolidado do TCU quanto à desnecessidade de EVTEA formal explicam a inexistência de estudo de viabilidade econômica nos moldes tradicionais. Entretanto, foram identificadas fragilidades relevantes nesta dimensão.

253. A metodologia do iPMP exige não apenas orçamento consistente, mas comprovação estruturada de que a alternativa escolhida representa a melhor opção entre possibilidades viáveis. No caso concreto, não foi identificada análise de custo-benefício, estudo comparativo entre diferentes soluções estruturais de pavimento, avaliação de alternativas graduais de intervenção ou estimativa formal de custos de ciclo de vida. A decisão de alterar substancialmente a solução técnica de pavimentação, com impacto direto sobre custos e riscos, não foi acompanhada de documento que demonstrasse, de forma objetiva, como essa opção maximiza o valor público. A pontuação poderia ter sido substancialmente superior caso o Dnit tivesse elaborado estudo sintético de alternativas técnicas, estimado impactos de longo prazo, registrado análise de sensibilidade e formalizado decisão comparativa com base em critérios econômicos explícitos e rastreáveis.

254. Como já suficientemente repisado, um escore de 11% nesta análise não necessariamente significa que há "imaturidade" econômica no planejamento. Entretanto, tal medida demonstra que houve lacuna significativa nos estudos pretendidos nesta dimensão em relação à metodologia adotada, o que, em parte, pode ser justificado por todo o contexto histórico no qual se insere a rodovia.

255. De qualquer forma, segundo o Guia do iPMP, o foco não deve estar no valor obtido em si, de 11%, mas nos motivos por detrás desse escore, bem como nos efeitos potenciais para o empreendimento e, por consequência, sobre a população interessada (Evidência 41, p. 30). Nesse ponto, entende-se que, atualmente, o Dnit tem ciência da necessidade em desenvolver estudos de alternativas mais aprofundados para a BR-319 em virtude dos desafios relacionados à região amazônica. Isso porque a Autarquia, durante reunião de apresentação dos resultados preliminares da presente fiscalização, informou que o IPR já estaria trabalhando na possibilidade de implantar trechos experimentais com diferentes composições de pavimento, inclusive com a participação de instituições acadêmicas, prática que poderia ter reforçado o resultado obtido nesta dimensão.

***IV.2.3.** Dimensão Comercial*

256. A Dimensão Comercial, por sua vez, obteve escore de 56%, o que indica estrutura contratual razoavelmente consolidada. O anteprojeto define parâmetros técnicos mínimos, e a matriz de riscos contratual estabelece alocação formal de responsabilidades entre Administração e contratada, contemplando eventos típicos de engenharia, aspectos ambientais e riscos de execução. O Edital e o Termo de Referência apresentam critérios de julgamento objetivos e regras de pagamento vinculadas a entregas. Esses elementos demonstram que a modelagem contratual não foi construída de forma improvisada e que houve preocupação em estruturar juridicamente o certame de modo consistente com a Lei 14.133/2021.

257. Contudo, a metodologia do iPMP exige que a definição do modelo contratual seja precedida de análise comparativa estruturada entre alternativas possíveis. Não foi identificado estudo formal avaliando, por exemplo, diferenças entre contratação integrada, empreitada por preço unitário ou outras modalidades, com exposição clara de vantagens e desvantagens sob critérios objetivos, ainda mais considerando que o trecho referente ao Contrato 563/2024, cuja solução de pavimentação é semelhante à do anteprojeto do Edital 326/2025, foi contratado com projeto executivo já finalizado. Tampouco se observou análise estruturada da capacidade de mercado ou da atratividade do modelo adotado, especialmente considerando as especificidades logísticas e ambientais da região. Além disso, a necessidade de ajustes no Termo de Referência após as intervenções desta Equipe de Auditoria indica que o processo de consolidação do edital poderia ter sido mais robusto na fase interna, visto que tal constatação já havia sido objeto de achado de auditoria semelhante também referente à BR-319, no âmbito do TC 025.146/2020-3, assunto tratado no Achado III.1.

IV.2.4. Dimensão Financeira

258. A Dimensão Financeira obteve escore de 60%, refletindo desempenho próximo ao da Dimensão Estratégica. O empreendimento dispõe de orçamento referencial estruturado com base em sistemas oficiais de custos, memória de cálculo detalhada e compatibilidade entre escopo técnico e estimativas financeiras. O anteprojeto apresenta cronograma físico-financeiro plurianual, com distribuição prevista de desembolsos ao longo da execução contratual. Também foram identificadas declarações formais de adequação orçamentária e compatibilidade com os instrumentos de planejamento fiscal vigentes, apesar de erros formais quanto à Ação Orçamentária a ser considerada no contrato firmado a partir do Edital 326/2025. Esses elementos indicam que o empreendimento não foi lançado sem lastro orçamentário e que houve preocupação com a compatibilidade fiscal da contratação.

259. Entretanto, a metodologia do iPMP exige nível adicional de robustez na análise financeira. Não foram identificadas simulações formais de cenários adversos, testes de sensibilidade quanto a variáveis críticas, como atraso na execução, variação de insumos ou restrições orçamentárias supervenientes, nem avaliação estruturada de contingenciamento. Considerando o histórico de atrasos em obras rodoviárias federais e as especificidades logísticas da região amazônica, seria recomendável análise prospectiva mais aprofundada da capacidade de custeio ao longo do ciclo completo da obra. Também não se observou consolidação formal de fluxo financeiro ajustado a diferentes cenários de execução, conforme preconiza a metodologia.

IV.2.5. Dimensão Gerencial

260. A Dimensão Gerencial obteve escore de 37%, desempenho inferior ao das dimensões estratégica, financeira e comercial, o que reflete fragilidades na formalização dos instrumentos de governança específicos do empreendimento. Como ponto positivo, reconhece-se que o Dnit possui estrutura institucional consolidada, experiência na condução de obras rodoviárias de grande porte e organograma definido para o Lote C, apresentado para o TCU em decorrência da análise do iPMP que reflete estrutura consolidada da Autarquia. Foram identificados mecanismos formais de fiscalização contratual, previsão de supervisão técnica e matriz de riscos contratual vinculada ao instrumento convocatório. Há, portanto, base institucional instalada para a condução da obra, o que demonstra capacidade organizacional mínima compatível com o porte do empreendimento.

261. Porém, a metodologia do iPMP exige que essa capacidade institucional se traduza em instrumentos gerenciais específicos e formalmente consolidados para o projeto em análise. Não foram identificados plano estruturado de gestão integrada de riscos estratégicos, plano de realização e monitoramento de benefícios públicos, plano formal de gestão de mudanças ou modelo consolidado de avaliação pós-implantação. A governança institucional existe, mas não foi materializada em documentos próprios do Lote C que integrem cronograma, riscos, responsabilidades e mecanismos de monitoramento em abordagem sistêmica. Ademais, assim como em outros empreendimentos do Dnit avaliados pela metodologia do iPMP, deve-se reiterar que cronograma físico-financeiro não substitui cronograma gerencial com responsabilidades ou plano de ataque, com marcos decisórios, entregáveis e padrões de qualidade. Nesse contexto, a pontuação poderia ter sido substancialmente superior caso o Dnit tivesse elaborado plano gerencial integrado do empreendimento, consolidando matriz ampliada de riscos estratégicos, indicadores de desempenho, mecanismos de controle e estratégia estruturada de acompanhamento ao longo de todo o ciclo de vida da obra.

IV.3. Escore final do iPMP

262. A análise acima exposta resultou em um escore de 46% para o iPMP do empreendimento, o que indica maturidade intermediária, mas desempenho desigual entre as dimensões avaliadas. O empreendimento apresentou alinhamento estratégico razoável no contexto específico do trecho analisado, bem como estrutura documental adequada nas dimensões financeira e comercial. Contudo, as maiores fragilidades concentraram-se nas dimensões econômica e gerencial.

263. Na dimensão econômica, não foi demonstrada, de forma estruturada, a superioridade da solução adotada em comparação a alternativas possíveis, tampouco foram realizadas análises formais de custo-benefício ou de sensibilidade, o que, em parte, se justifica por todo o contexto no qual

o empreendimento se insere. Já na dimensão gerencial, não se identificaram planos consolidados de gestão integrada de riscos estratégicos, de monitoramento de benefícios ou de avaliação pós-implantação, limitando a visão sistêmica do ciclo de vida do projeto.

264. Ressalte-se que a análise foi restrita ao Lote C, dada a heterogeneidade dos estágios de maturidade ao longo da BR-319. Embora o contexto amazônico imponha desafios técnicos, logísticos e ambientais relevantes, tais características reforçam, e não reduzem, a necessidade de planejamento econômico robusto e instrumentos gerenciais estruturados.

265. Assim, o escore de 46% não indica inviabilidade do empreendimento, nem deve ser o ponto focal da análise apresentada. O escore apenas indica que o processo decisório não atingiu patamar elevado de maturidade sob a ótica das melhores práticas de gestão de projetos públicos. Nesse contexto, a análise apresentada nos itens IV.2.1 a IV.2.5 detalha quais os motivos que justificam tal conclusão, o que, conforme apresentado pelo Guia do iPMP, deve ser o ponto focal de análise (Evidência 41, p. 30).

266. Ademais, como já registrado, a própria metodologia do indicador segue em evolução, buscando adaptar os critérios à realidade das contratações públicas brasileiras, mas sem perder de vista sua função pedagógica de induzir a adoção de melhores práticas de planejamento. Assim, esta avaliação, além de oferecer subsídios úteis ao jurisdicionado, também deve ser entendida como insumo às atividades do TCU voltadas ao aprimoramento da metodologia, conforme previsto no item 9.2.5 do Acórdão 2.718/2025-TCU-Plenário.

Figura 15 – Gráfico radar representativo do resultado do iPMP do empreendimento (...)

Fonte: elaboração própria.

IV.4. Conclusão sobre a maturidade do empreendimento

267. A aplicação da metodologia do Indicador de Percepção de Maturidade de Projetos (iPMP) ao Lote C da BR-319/AM resultou em escore final de 46%, o que reflete maturidade intermediária do empreendimento.

268. O valor calculado para o iPMP deve ser interpretado considerando os escores obtidos em cada uma das cinco dimensões, conforme apontamentos feitos no item IV.2 deste Relatório. Isso se justifica, dentre outros motivos, por ainda não haver base de dados suficientemente consolidada construída a partir de uma mesma versão da metodologia e revisitada pelos resultados efetivamente obtidos ao final dos empreendimentos. Não obstante, os apontamentos feitos nesta avaliação apontam fragilidades no planejamento e gestão do empreendimento estudado, o que pode fornecer insumos relevantes para o Dnit, considerando que o Trecho do Meio ainda será atacado em momento oportuno.

269. Diante do exposto, propõe-se dar ciência ao Dnit da nota apurada e dos pontos de aprimoramento identificados e descritos no item IV.2 deste Relatório, especialmente quanto à realização de análises econômicas comparativas para decisões técnicas relevantes, conforme a consolidação de plano estruturado de gestão de riscos estratégicos, prática, em parte, já aventada pelo próprio Dnit, conforme informado em reunião de encerramento dos trabalhos de fiscalização. Além disso, destaca-se também a implementação de mecanismos de monitoramento de benefícios públicos e controle. Tais medidas tendem a elevar a previsibilidade, a transparência e a robustez do planejamento, contribuindo para maior segurança na entrega do valor público associado ao empreendimento.

V. Fatos não relacionados a achados de auditoria: aplicação de procedimento de auditoria com utilização de aerolevantamento de drone

270. O uso de Geocontrole é prática consolidada no Tribunal. Há mais de uma década, essa ferramenta vem sendo empregada em auditorias. A então SeinfraRodoviaAviação, por exemplo, utilizou imagens de satélite para fundamentar apontamentos em diversas auditorias e instruções processuais ao longo desse período, como nos casos tratados nos processos TC 005.736/2011-0, TC 026.095/2006-8, TC 033.318/2016-6, TC 020.303/2017-3, TC 006.671/2017-9, TC 025.760/2016-5, TC 015.621/2018-9, entre outros.

271. Seguindo nessa mesma linha de uso de Geocontrole, esta Unidade Técnica conta atualmente com drone para a realização de aerolevantamentos, atividade autorizada ao TCU pelo Ministério da Defesa:

Figura 16 – Notícia no portal do TCU



Fonte: disponível em https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/ministerio-da-defesa-autoriza-tcu-a-utilizar-drones-em-aco es-de-fiscalizacao, acesso em 14/8/2025.

272. O uso de drones em auditorias traz como principais vantagens:

a) coleta de dados de forma rápida;

b) precisão dos dados coletados, com capacidade de gerar mapas e modelos tridimensionais com alta resolução;

c) obtenção precisa de medidas, altimetria, cálculo de áreas e volumes; e

d) capacidade de alcançar áreas de difícil acesso, ou perigosas, transpor obstáculos naturais e artificiais etc.

273. Ciente desses benefícios, esta AudRodoviaAviação vem recentemente utilizando drones em auditorias de obras rodoviárias, para produção de imagens em locais de difícil acesso.

274. Foi assim na auditoria da BR-364/AC (TC 027.793/2022-2), oportunidade em que se utilizou imagens captadas por drone para proporcionar melhor visualização de processos erosivos na rodovia:

Figura 17 – Imagens da auditoria da BR-364/AC (...)

Fonte: Fotografia própria.

275. De forma semelhante, na auditoria da BR-319/AM (TC 008.083/2023-1), as imagens captadas por drones foram utilizadas para avaliação dos danos ocorridos no colapso das pontes sobre os rios Curuçá e Altaz Mirim, bem como para visualização de locais de empréstimo de material e para se obter uma visão geral da implantação da rodovia na floresta amazônica.

Figura 18 – Pontes na Auditoria da BR-319/AM (...)

Fonte: Fotografia própria.

Figura 19 – Implantação e Áreas de empréstimo na BR-319/AM (...)

Fonte: Fotografia própria.

276. Em outro caso, a auditoria na BR-156/AP (TC 002.399/2024-5) também fez o uso de imagens captadas por drone para desenvolvimento de um ortomosaico georreferenciado e modelo de superfície. Em seguida, foram geradas curvas de nível e comparação com a topografia apresentada em projeto.

Figura 20 – Ortomosaico da BR-156/AP (...)

Fonte: Produção própria.

Figura 21 – Modelo digital de superfície da BR-156/AP (...)

Fonte: Produção própria.

277. Ademais, também se verificou a geometria de alças/acessos de obra de arte especial – OAE na fiscalização das obras de adequação da rodovia BR-230/PB (TC 008.440/2025-5).

Figura 22 – Comparativo da localização dos acessos do projeto geométrico com a ortofoto: (...) BR-230/PB

Fonte: Produção própria.

278. No presente trabalho, referente à BR-319/AM, foram capturadas 348 fotos para a geração de uma ortofoto, isto é, uma imagem aérea produzida em escala e livre de distorções, que permite a realização de medições de distância, altimetria, entre outras.

279. A ortofoto abrangeu uma área de 22,1 hectares nas obras de execução de remanescentes da BR-319/AM, no segmento do km 198,20 ao km 218,20, objeto do Contrato 563/2024, em um trecho da rodovia de 2.120 m e sua respectiva faixa de domínio. A imagem alcançou resolução de 2,52 cm/pixel, significativamente superior aos 15 cm/pixel das melhores imagens de satélite disponíveis no mercado (Evidência 43).

280. A seguir, apresenta-se a imagem do plano de voo para captura das 348 imagens que deram origem à ortofoto, bem como as imagens dos produtos obtidos a partir do processamento das fotografias:

Figura 23 – Plano do voo do drone com a localização da captura de cada foto

Fonte: Produção própria.

Figura 24 – Ortomosaico de trecho da BR-319/AM – km 198 a 200, estaca 0 a 105

Fonte: Produção própria.

Figura 25 – Modelo 3D de parte do trecho da BR-319/AM (km 200)

Fonte: Produção própria.

Figura 26 – Modelo digital de superfície da BR-319/AM (km 198)

Fonte: Produção própria.

281. A partir dos elementos gerados pelo processamento das imagens, é possível comparar os pontos georreferenciados da superfície acabada com aqueles do terreno natural previstos no projeto e, a partir dessa comparação, calcular os volumes de terraplenagem executados.

282. A ortofoto e os demais produtos gerados a partir do aerolevantamento permitiram a realização de outras verificações técnicas relevantes. Com base no perfil visual do trecho capturado, tornou-se possível comparar as seções da rodovia executada com aquelas previstas em projeto, bem como avaliar o desenvolvimento do greide ao longo do segmento. Adicionalmente, os produtos obtidos possibilitaram a realização de medições diretas de elementos geométricos da plataforma, como largura do pavimento, acostamentos e largura total da faixa de domínio. Como exemplo, demonstra-se a seção obtida da estaca 60 do projeto.

Figura 27 – Perfil de elevação da seção da estaca 60 de projeto

Fonte: Produção própria por meio do software QGIS.

283. A partir dessas análises, foi possível também estimar diferenças entre o terreno natural e a superfície executada, bem como identificar alterações no comportamento do greide em determinados pontos do trecho analisado. Foi justamente a partir dessas verificações, realizadas com base nos produtos do aerolevantamento, que se identificou a ocorrência tratada no Achado III.2, referente ao rebaixamento do greide no segmento auditado da BR-319/AM.

VI. Análise dos comentários dos gestores

284. Durante a fase de execução desta auditoria, foram colhidas manifestações dos gestores por meio de ofícios de requisição, de reuniões de trabalho na reunião final para apresentação dos achados e das propostas de encaminhamento. Por fim, o Dnit também pôde apresentar suas considerações acerca do relatório preliminar de auditoria. As manifestações oferecidas pelo Dnit foram

consideradas e já estão apresentadas, em resumo, no detalhamento dos achados de auditoria, acima registrados.

VII. Conclusão

285. Trata-se de auditoria realizada no Dnit entre 22/10/2025 e 6/3/2026, com o objetivo principal de avaliar a conformidade do Edital 326/2025-01, relativo à contratação integrada de empresa para elaboração dos projetos básico e executivo de engenharia e execução do remanescente das obras de reconstrução do Lote C, na rodovia BR-319/AM, entre o km 218,2 e o km 250,0 (extensão de 31,8 km).

286. Também foi objeto de avaliação neste trabalho as obras atualmente em execução, sob abrigo do Contrato 563/2024 – BR-319/AM – Lote C – km 198,2 a km 218,2 (extensão de 20,0 km).

287. Em primeiro lugar, em relação às questões de trabalho (item II.3), conclui-se o seguinte:

a) Questão 1: Os elementos necessários para a contratação integrada estão presentes no Edital 326/2025 e nos instrumentos de planejamento e orçamento federal (PPA, LDO e LOA)?

a.1) Não. Especificamente em relação à contratação referente ao Edital 326/2025, nesta oportunidade, foram verificadas inconsistências no anteprojeto de engenharia e nos Termos de Referência, provocando o adiamento da licitação. Ademais, em trabalho anterior, a CGU já havia apontado ausência de documentos essenciais como memoriais de cálculo e planilhas editáveis, o que, à época, também forçou o adiamento do certame (Achado III.1). Ademais, no que se refere ao Contrato 563/2024, identificou-se a execução física de serviços sem o devido lastro orçamentário e empenho prévio, violando os arts. 59 e 60 da Lei 4.320/1964 (Achado III.2).

b) Questão 2: O valor estimado da contratação está condizente com os referenciais oficiais e metodologias de custo aplicáveis a obras rodoviárias?

b.1) Sim. Embora tenham sido identificados inicialmente itens com sobrepreço no orçamento referencial e inconsistências no dimensionamento da solução de pavimentação do anteprojeto pelo controle interno federal, tais falhas foram tempestivamente sanadas pelo Dnit no decorrer da fiscalização.

c) Questão 3: O Anteprojeto é completo e propõe soluções de engenharia técnica e economicamente adequadas às condições locais?

c.1) Não. Verificou-se que a solução de pavimentação constante do anteprojeto, com adoção materiais pétreos para as camadas de base, sub-base e reforço do subleito, embora justificada pelo Dnit em termos de durabilidade, ainda carece de maior fundamentação diante da possibilidade de exclusão da camada de reforço, sem comprometimento técnico. Ademais, verificou-se que o dimensionamento dessa solução apresenta inconsistências recorrentes em parâmetros críticos, como os critérios adotados para definição da deflexão admissível e critérios de aderência entre camadas no software MeDiNa (Achado III.1).

d) Questão 4: O empreendimento possui licenciamento ambiental válido e compatível com o escopo e o estágio do projeto?

d.1) Sim. Para o Lote C, o Dnit fundamenta a legalidade das intervenções no Termo de Acordo e Compromisso (TAC) de 2007 e na interpretação de que as obras são conclusões de trechos já autorizados. Não obstante, ressalta-se que a regularidade ambiental deve ser monitorada continuamente, dado o risco de novas suspensões judiciais que já afetaram o canteiro de obras no passado.

288. Ademais, quanto à avaliação do grau de maturidade do empreendimento, realizada por meio da aplicação do Indicador de Percepção de Maturidade de Projetos (iPMP), foram feitas as seguintes constatações:

a) A aplicação da metodologia, em seu estado atual, levou a um Indicador de Percepção de Maturidade de Projetos (iPMP) de 46% do total. Tratando de cada dimensão em separado, foram alcançados os seguintes percentuais: Dimensão Estratégica = 67%; Dimensão Econômica = 11%; Dimensão Comercial = 56%; Dimensão Financeira = 60%; e Dimensão Gerencial = 37%;

b) Vale lembrar que, conforme a metodologia, a Dimensão Estratégica avalia se o projeto é estrategicamente necessário; a Dimensão Econômica apura se o projeto possui custo-benefício positivo para a sociedade; a Dimensão Financeira verifica se o projeto tem condições de ser custeado; a Dimensão Comercial avalia se o projeto comporta a modelagem de contratação mais adequada; e a Dimensão Gerencial checa, em vista da disponibilidade de recursos humanos e do planejamento da fase de execução, se o projeto tem condições fáticas de ser entregue; e

c) A partir da avaliação, o melhor desempenho identificado foi na Dimensão Estratégica, o que indica alinhamento razoável do trecho analisado com objetivos públicos e justificativa de intervenção. As Dimensões Financeira e Comercial também apresentaram resultados mais consistentes, com lastro orçamentário, estrutura contratual definida e compatibilidade formal com a legislação vigente. Contudo, as principais fragilidades concentraram-se nas Dimensões Econômica e Gerencial, especialmente quanto à ausência de análise comparativa estruturada de alternativas e à inexistência de plano integrado de gestão de riscos estratégicos e de monitoramento de benefícios ao longo do ciclo de vida do projeto e controle.

289. No conjunto, os trabalhos evidenciaram a ocorrência de três fragilidades relevantes. Quanto ao Achado III.1, constatou-se que o Edital 326/2025, em sua versão originalmente publicada, apresentava inconsistências no anteprojeto e nos Termos de Referência, especialmente no que se refere à insuficiente definição inicial de requisitos técnicos vinculantes e à ausência de normatização clara e estável das premissas e parâmetros utilizados na análise mecanístico-empírica (MeDiNa/AEMC). As sucessivas alterações de critérios, como os adotados para determinar a deflexão admissível, parâmetros geotécnicos e hipóteses de aderência entre camadas, ampliavam o grau de subjetividade na avaliação das soluções e o risco de distorção entre preço e desempenho, com potencial comprometimento da economicidade e da segurança jurídica do certame.

290. No curso da fiscalização, o Dnit promoveu ajustes formais no Termo de Referência, inclusive com explicitação da obrigatoriedade de adoção da solução de pavimentação prevista no anteprojeto, mitigando parcela relevante dos riscos inicialmente identificados, embora remanesça a necessidade de aprimoramento estrutural dos controles internos e da normatização aplicável à metodologia mecanística. Por essas razões, serão dadas ciências e feitas recomendações ao Dnit na proposta de encaminhamento.

291. No tocante ao Achado III.2, foi identificado que houve rebaixamento do greide e redução expressiva dos volumes de aterro em relação ao projeto executivo, sem qualquer RPFO ou justificativa técnica formal. O aerolevantamento e as medições evidenciaram execução de serviços de terraplenagem (compactação de aterros) cerca de 68% inferior ao previsto, configurando desconformidade entre obra e projeto. Embora não haja, até o momento, indicativos de dano ao erário ou risco imediato à funcionalidade, não se descarta a possibilidade de que alteração do greide prejudique a integridade estrutural do pavimento, o desempenho do sistema de drenagem e a durabilidade da rodovia, sobretudo em área sujeita a alagamentos. Diante disso, serão feitas recomendações ao Dnit na proposta de encaminhamento.

292. Por fim, quanto ao Achado III.3, verificou-se, no âmbito do Contrato 563/2024, a ausência de medições formais entre maio e novembro de 2025, apesar da continuidade da execução física dos serviços, caracterizando a realização de etapas contratuais sem a correspondente formalização para fins de liquidação da despesa, em desconformidade com os arts. 59, 60 e 63 da Lei 4.320/1964. A situação esteve associada a limitações orçamentárias posteriormente superadas mediante abertura de crédito adicional, ocasião em que as medições foram regularizadas. Embora não tenham sido identificados indícios de dano ao erário e a irregularidade tenha sido saneada no curso da auditoria, o episódio evidenciou vulnerabilidades nos controles internos da Autarquia, justificando a expedição de ciência com vistas à prevenção de recorrências.

293. Sendo assim, em virtude desta auditoria, caracterizam-se os seguintes benefícios:

a) Possibilidade técnica de ajuste na solução de pavimentação, com benefício potencial de R$ 68,6 milhões, representando 20,8% do orçamento referencial (Achado III.1);

b) Em razão da atuação do TCU, será executado trecho experimental com solução alternativa e, caso confirmada sua viabilidade técnica, o benefício financeiro potencial poderá ser estendido para toda a rodovia, alcançando valores da ordem de R$ 1 bilhão. Em paralelo, a execução do trecho experimental irá conferir segurança técnica para a solução de engenharia a ser adotada na obra (Achado III.1);

c) Manutenção da expectativa do controle e o aprimoramento dos procedimentos de auditoria empregados por esta Unidade Técnica (Achado III.2);

d) Fortalecimento dos princípios da legalidade e da transparência na execução contratual, com o devido controle da compatibilidade entre os recursos empenhados e a efetiva execução de serviços (Achado III.3);

e) Aprimoramento do procedimento de fiscalização a partir de aerolevantamento (item V), recurso que permitiu ampliar a cobertura espacial das verificações e aprimorar a coleta de evidências, o que instigou aprofundamento das análises que permitiram detectar o rebaixamento do greide sem ajuste no projeto de engenharia (Achado III.2);

f) Apontamento de oportunidades de melhoria relativas a boas práticas de planejamento a partir das considerações feitas por meio da análise do Indicador de Percepção de Maturidade dos Projetos (iPMP – item IV).

294. Ademais, em consonância com a diretriz institucional de valorização da participação social adotada pelo TCU, a equipe incorporou subsídios oriundos de interlocução com atores da sociedade civil e com representantes do controle social atuantes na BR-319/AM, medida que contribuiu para o enriquecimento das análises e para o alinhamento dos trabalhos às demandas e percepções da população impactada (item II.8).

VIII. Proposta de encaminhamento

295. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) dar ciência, nos termos do art. 2º da Resolução-TCU 315/2020, ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, que:

a.1) a inexistência de normativo interno que forneça orientação específica e vinculante para que conste explicitamente nos termos de referência de licitações sob regime de contratação integrada a obrigatoriedade de adoção, no projeto básico/executivo a ser elaborado pelo contratado, de soluções técnicas previstas no anteprojeto e consideradas essenciais, pode comprometer a segurança jurídica, a economicidade e o interesse público, nos termos do art. 5º da Lei 14.133/2021 (Achado III.1);

a.2) a inexistência de normativo interno que estabeleça metodologia, critérios, premissas e parâmetros a serem adotados no dimensionamento mecanístico, bem como procedimentos objetivos para análise e aceitação dos anteprojetos e projetos de pavimentação que utilizem essa abordagem, especialmente em contratações integradas, pode introduzir elevado grau de subjetividade nas soluções propostas e em sua avaliação, em prejuízo do julgamento objetivo, da impessoalidade e da segurança jurídica, nos termos do art. 5º da Lei 14.133/2021 (Achado III.1);

a.3) a inexistência, nos documentos que compõem o Edital 326/2025, de informação explícita aos licitantes acerca da possibilidade de futura alteração da solução de pavimentação prevista no anteprojeto – de adoção obrigatória no projeto básico/executivo – em decorrência dos resultados a serem obtidos no trecho experimental programado para execução entre julho/2026 e setembro/2027 no âmbito do Contrato 563/2024, com eventual repercussão contratual nos termos do art. 133, inciso II, da Lei 14.133/2021, pode comprometer a transparência, a publicidade e a segurança jurídica do certame, previstas no art. 5º da mesma Lei (Achado III.1);

a.4) a aprovação de projeto executivo para as obras de reconstrução do segmento C da BR-319/AM (Edital 326/2025) contemplando solução de pavimentação que apresente parâmetros críticos de análise mecanística (tensões, deformações e deslocamentos críticos) que traspassem os valores limites observados na solução referencial do anteprojeto de pavimentação configura perda de qualidade do objeto contratado, em afronta ao princípio da vinculação ao edital (Lei 14.133/2021, art. 5º) (Achado III.1);

a.5) a execução de etapas contratuais no âmbito do Contrato 563/2024 sem a correspondente formalização das medições e sem respaldo documental apto a subsidiar a liquidação da despesa afronta os arts. 60 e 63 da Lei 4.320/1964 (Achado III.3);

a.6) a execução de serviços no âmbito do Contrato 563/2024 sem a prévia emissão de empenho suficiente pode indicar risco de realização de despesa sem a correspondente cobertura orçamentária, em afronta ao art. 60 da Lei 4.320/1964 (Achado III.3);

b) com fundamento no inciso III do art. 250 do Regimento Interno do TCU c/c art. 11 da Resolução TCU 315/2020, recomendar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, que:

b.1) considerando a relevância técnica do trecho experimental a ser executado entre julho de 2026 e setembro de 2027 no âmbito do Contrato 563/2024, avalie a conveniência e oportunidade de promover a participação efetiva de seu Instituto de Pesquisas em Transportes – IPR, bem como de instituições acadêmicas parceiras, no acompanhamento técnico, no controle tecnológico e na análise dos resultados obtidos, de modo a assegurar maior robustez metodológica e adequada utilização dos dados para o aprimoramento da metodologia mecanístico-empírica (MeDiNa) (Achado III.1);

b.2) avalie a conveniência e a oportunidade de promover estudos específicos destinados a aprofundar a análise da modelagem de aderência entre as camadas do pavimento no software MeDiNa e seus componentes, considerando que o tratamento binário atualmente adotado (0 ou 1) pode simplificar excessivamente as condições reais de campo e influenciar de forma significativa os resultados dos dimensionamentos realizados pela metodologia mecanístico-empírica, com potenciais reflexos sobre a confiabilidade das soluções projetadas (Achado III.1);

b.3) avalie os impactos da alteração do greide da BR-319/AM – Contrato 563/2024 na integridade estrutural do pavimento e das camadas de terraplenagem, considerando as condições de suporte do subleito e o dimensionamento da solução pavimentação originalmente previsto (Achado III.2);

b.4) avalie os efeitos do rebaixamento do greide da BR-319/AM – Contrato 563/2024 sobre a dinâmica hidrológica do trecho, especialmente quanto à capacidade operacional e hidráulica do sistema de drenagem da rodovia, bem como quanto à alteração da relação altimétrica da plataforma com áreas sazonalmente inundáveis ou potencialmente sujeitas a alagamentos (Achado III.2);

b.5) avalie se o rebaixamento do greide da BR-319/AM – Contrato 563/2024 compromete a resiliência da solução implantada, especialmente quanto à sua capacidade de suportar, sem perda relevante de desempenho, eventos hidrológicos adversos — definidos como precipitações, vazões ou níveis d'água superiores aos parâmetros considerados no dimensionamento das estruturas — e de se adaptar às condições geotécnicas, hidrogeológicas e ambientais próprias do trecho (Achado III.2); e

b.6) avalie a necessidade de formalização de revisão de projeto em fase de obra (RPFO), considerando a alteração de greide da BR-319/AM – Contrato 563/2024 em relação ao projeto aprovado (Achado III.2);

c) dar ciência, nos termos do art. 2º da Resolução-TCU 315/2020, ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), que se apurou nota para o iPMP do Lote C da BR-319/AM de 46% e alerta-se quanto aos desvios em relação ao estado da arte do planejamento e da maturidade de projetos evidenciados na presente avaliação (procedimento do iPMP, item IV deste Relatório);

d) encaminhar cópia do acórdão a ser proferido ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit, dando-lhes ciência de que o inteiro teor da deliberação poderá ser consultado no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e

e) arquivar o presente processo, nos termos do inc. V do art. 169 do Regimento Interno do TCU."

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de auditoria realizada pela Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação), no âmbito do Fiscobras 2026, com o objetivo de fiscalizar o Edital 326/2025, lançado pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), destinado à contratação integrada de empresa para elaboração dos projetos básico e executivo de engenharia e execução das obras remanescentes de reconstrução do Lote C da BR-319/AM, no segmento compreendido entre os quilômetros 218,2 e 250,0.

2. A BR-319 é um empreendimento rodoviário dos mais relevantes da Região Amazônica, desempenhando papel estratégico para a integração territorial do País e para a articulação logística entre os Estados do Amazonas e de Rondônia. Ao mesmo tempo, trata-se de obra que apresenta elevado grau de complexidade técnica, ambiental e institucional, em razão das características geotécnicas da região, da elevada sensibilidade ambiental do bioma amazônico e da necessidade de compatibilização entre infraestrutura de transportes e preservação ambiental.

3. Em razão dessas peculiaridades, as sucessivas intervenções na rodovia têm sido objeto de permanente acompanhamento por esta Corte de Contas, que, ao longo dos últimos anos, vem contribuindo para o aperfeiçoamento do planejamento, da execução e da governança do empreendimento.

4. O trecho ora fiscalizado corresponde ao denominado Lote C, cujas obras anteriormente contratadas foram interrompidas em decorrência da rescisão do Contrato TT-761/2020, circunstância que ensejou a realização de nova licitação, mediante contratação integrada, contemplando a elaboração dos projetos de engenharia e a execução dos serviços remanescentes.

5. Conforme registrado pela unidade técnica, o objetivo da presente auditoria consistiu em verificar a conformidade do procedimento licitatório com a legislação aplicável, bem como avaliar a consistência técnica do anteprojeto, a adequação das soluções de engenharia adotadas, a compatibilidade do orçamento estimativo com os referenciais oficiais e o grau de maturidade do empreendimento, buscando identificar riscos capazes de comprometer a economicidade, a eficiência e a qualidade da futura contratação.

6. Para tanto, a equipe formulou quatro questões de auditoria, voltadas à verificação: da suficiência dos elementos técnicos da contratação integrada; da adequação do orçamento referencial; da consistência do anteprojeto de engenharia; da regularidade do licenciamento ambiental. Além dessas questões, a equipe examinou a maturidade do planejamento do empreendimento.

7. Merece registro, desde logo, a abrangência metodológica empregada nos trabalhos. Além da análise documental e da realização de inspeções em campo, a fiscalização valeu-se de instrumentos tecnológicos de elevada precisão, inclusive técnicas de aerolevantamento por meio de aeronaves remotamente pilotadas (drones), que permitiram ampliar significativamente a qualidade das evidências obtidas e conferir maior precisão às verificações realizadas sobre o empreendimento.

8. Também merece destaque a postura colaborativa adotada pelo DNIT durante a realização dos trabalhos. Diversos apontamentos formulados pela equipe de auditoria e pela Controladoria-Geral da União foram examinados pela Autarquia ainda durante o curso da fiscalização, circunstância que levou, inclusive, à suspensão temporária do certame para incorporação de ajustes técnicos e orçamentários ao instrumento convocatório.

9. Outro aspecto digno de registro refere-se à metodologia adotada pela equipe de auditoria, que buscou ampliar as fontes de informação mediante interlocução com representantes da sociedade civil diretamente envolvidos com a realidade da BR-319. Conforme consignado no relatório, foram colhidos subsídios junto ao comunicador regional Sr. Joel Silva e ao Observatório da BR-319, cujas contribuições auxiliaram a compreensão das especificidades locais e dos desafios enfrentados na execução do empreendimento.

10. A iniciativa evidencia importante evolução na forma de atuação desta Corte. A participação cidadã não substitui o exame técnico nem altera os critérios jurídicos que orientam o controle externo,

mas amplia a capacidade institucional do Tribunal de compreender a realidade fiscalizada a partir da experiência daqueles que convivem cotidianamente com as políticas públicas objeto de avaliação. Ao aproximar-se da sociedade, o controle externo fortalece a legitimidade de suas conclusões, ao mesmo tempo em que amplia sua capacidade de produzir recomendações aderentes às necessidades concretas da Administração e da população.

11. Essa forma de atuação revela-se especialmente relevante em empreendimentos de grande impacto social, econômico e ambiental, como a BR-319. A conjugação entre evidências técnicas, inspeções de campo, emprego de tecnologias inovadoras e escuta qualificada dos atores locais confere maior densidade às análises realizadas e reforça o papel do Tribunal como instituição aberta ao diálogo e comprometida com o aperfeiçoamento contínuo da gestão pública.

12. Tal circunstância evidencia uma das mais relevantes funções desempenhadas pelo controle externo contemporâneo: a atuação preventiva e orientadora. Mais do que identificar irregularidades consumadas, busca-se induzir o aperfeiçoamento da gestão pública antes da contratação, reduzindo riscos, aumentando a segurança jurídica e promovendo resultados melhores para a Administração.

13. No tocante aos exames realizados, a unidade técnica identificou um conjunto de impropriedades que, embora não justifiquem a adoção de medidas cautelares ou de natureza sancionatória, evidenciam oportunidades relevantes de aperfeiçoamento do empreendimento.

14. Entre os principais achados, destaca-se, inicialmente, a necessidade de melhor fundamentação técnica da solução de pavimentação prevista no anteprojeto. Conforme demonstrado no relatório, a solução adotada no novo edital representa significativa alteração em relação às premissas originalmente concebidas para o empreendimento, com substituição de camadas estruturais, modificação dos materiais empregados e alteração das características do revestimento asfáltico, circunstâncias que recomendam adequada demonstração da superioridade técnica e econômica da alternativa escolhida.

15. A auditoria também apontou aspectos relacionados ao dimensionamento mecanístico do pavimento, identificando a inexistência de critérios normativos suficientemente claros para orientar a adoção dessa metodologia em contratações integradas. Segundo concluiu a equipe, tal lacuna normativa recomenda maior robustez na fundamentação técnica das soluções propostas, especialmente em empreendimentos executados em ambiente geotécnico complexo como o da BR-319.

16. Outro ponto examinado refere-se às verificações efetuadas sobre o greide da rodovia. Mediante emprego de tecnologia de aerolevantamento, a equipe identificou discrepâncias entre o greide previsto em projeto e aquele efetivamente executado em trechos já implantados, situação que motivou recomendações destinadas ao aprofundamento das análises técnicas pelo DNIT, sem prejuízo de eventual apuração futura de responsabilidades, caso venha a ser demonstrado comprometimento da integridade estrutural da infraestrutura.

17. O relatório também examinou aspectos relativos à formação do orçamento referencial, registrando que parte das impropriedades inicialmente identificadas havia sido igualmente apontada pela Controladoria-Geral da União durante avaliação preventiva realizada sobre o mesmo certame. Em resposta, o DNIT promoveu ajustes relevantes na documentação da licitação, revisando critérios de composição de custos, aperfeiçoando memórias de cálculo e disponibilizando informações adicionais aos potenciais licitantes, providências que contribuíram para o fortalecimento da transparência e da competitividade do procedimento licitatório.

18. No campo ambiental, a auditoria concluiu pela regularidade do licenciamento incidente sobre o empreendimento, registrando que o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) vem acompanhando sistematicamente o cumprimento das condicionantes previstas no Termo de Ajustamento de Conduta firmado para o empreendimento, inexistindo, no momento da fiscalização, elementos que evidenciassem irregularidades capazes de comprometer o prosseguimento da contratação.

19. Por fim, a equipe aplicou o Indicador de Percepção de Maturidade de Projetos (iPMP), instrumento desenvolvido por esta Corte para avaliação do grau de maturidade dos empreendimentos públicos, constatando fragilidades especialmente nas dimensões gerencial e econômica do projeto,

circunstância que reforçou a necessidade de adoção das recomendações propostas com vistas ao fortalecimento do planejamento e da governança da contratação.

20. Cumpre registrar que a metodologia atualmente aplicada decorre do Acórdão 2.718/2025-TCU-Plenário, de minha relatoria, cujo item 9.1 aprovou a minuta do Guia Prático de Aplicação do Indicador de Percepção de Maturidade de Projetos, enquanto o item 9.2.3 orientou a Secretaria Geral de Controle Externo do TCU quanto à necessidade de incluir a avaliação do iPMP como prática regular nas fiscalizações de obras de grande vulto.

21. Em face desse conjunto de constatações, a AudRodoviaAviação propõe a expedição de recomendações ao DNIT destinadas ao aperfeiçoamento das soluções técnicas adotadas no empreendimento, bem como o envio de ciência acerca das fragilidades identificadas, entendendo que tais medidas se mostram suficientes para mitigar os riscos apontados e induzir melhorias na condução da contratação.

22. Após examinar detidamente o relatório elaborado pela AudRodoviaAviação, reproduzido integralmente no relatório que precede este voto, bem como os documentos que instruem os autos, verifico que a proposta de encaminhamento merece acolhimento, sem prejuízo das considerações que teço a seguir.

23. A presente fiscalização constitui exemplo de atuação preventiva desta Corte de Contas, voltada não somente à correção de irregularidades já consumadas, mas ao aperfeiçoamento do processo decisório da Administração antes da celebração do contrato e do comprometimento definitivo dos recursos públicos. Essa forma de atuação revela-se particularmente relevante em empreendimentos de grande porte e elevada complexidade, como é o caso da BR-319, em que decisões técnicas adotadas na fase de planejamento tendem a repercutir durante todo o ciclo de vida da infraestrutura.

24. Um dos aspectos centrais evidenciados pela auditoria refere-se à necessidade de robustecimento da fundamentação técnica que embasa as soluções de engenharia previstas no anteprojeto da contratação integrada.

25. Como demonstrado pela unidade técnica, a solução estrutural atualmente proposta para o pavimento difere substancialmente daquela anteriormente concebida para o empreendimento, envolvendo alterações na composição das camadas estruturais, nos materiais empregados e nas características do revestimento asfáltico. Evidentemente, a evolução tecnológica e o amadurecimento dos estudos de engenharia podem justificar alterações dessa natureza. Todavia, mudanças relevantes de concepção exigem fundamentação igualmente consistente, capaz de demonstrar que a solução adotada representa a alternativa mais eficiente, segura e econômica para as condições específicas da obra.

26. Essa exigência decorre não apenas da boa prática da engenharia, mas também dos princípios do planejamento, da motivação dos atos administrativos e da eficiência, que devem orientar toda contratação pública, especialmente aquelas realizadas sob o regime de contratação integrada, no qual parcela significativa das definições técnicas é transferida ao contratado.

27. Nesse contexto, reputo plenamente pertinente a recomendação formulada pela unidade técnica para que o DNIT aperfeiçoe a fundamentação das soluções adotadas e desenvolva estudos capazes de conferir maior transparência e rastreabilidade às decisões de engenharia que embasam o empreendimento.

28. Também merece especial atenção o achado relacionado ao dimensionamento mecanístico do pavimento.

29. A auditoria demonstrou que ainda subsistem lacunas quanto à padronização da metodologia utilizada para esse tipo de dimensionamento, circunstância que pode gerar interpretações distintas e soluções técnicas significativamente diversas para situações semelhantes.

30. Não se trata de restringir a liberdade técnica dos projetistas nem de impedir a adoção de soluções inovadoras. Ao contrário. A inovação constitui elemento indispensável ao aperfeiçoamento da infraestrutura nacional. Entretanto, quanto maior o grau de inovação, maior deve ser o rigor da demonstração técnica que sustenta a escolha realizada, especialmente quando dela decorrem impactos relevantes sobre os custos do empreendimento, sua durabilidade e os encargos futuros de manutenção.

31. Compartilho, portanto, da preocupação manifestada pela unidade técnica quanto à conveniência de se ampliar a segurança metodológica aplicada ao dimensionamento dos pavimentos, recomendação que poderá produzir benefícios não apenas para este empreendimento, mas para futuras contratações conduzidas pelo DNIT.

32. Igualmente relevantes são as conclusões alcançadas quanto ao greide da rodovia.

33. A utilização de técnicas de aerolevantamento permitiu identificar diferenças entre a geometria efetivamente executada em campo e aquela prevista nos projetos de engenharia, produzindo evidências técnicas suficientemente consistentes para justificar o aprofundamento das análises pelo órgão executor.

34. Observo, contudo, que a equipe técnica atuou com a prudência que se espera do controle externo. Embora tenha identificado indícios de desconformidade, não concluiu, neste momento, pela ocorrência de dano ao erário ou pela existência de responsabilidade individual, limitando-se a propor recomendações destinadas ao aprofundamento das verificações técnicas pelo DNIT, sem prejuízo de futura apuração caso venha a ser demonstrado comprometimento da integridade estrutural da rodovia.

35. Essa postura revela adequada observância ao princípio da proporcionalidade e ao caráter preventivo desta fiscalização, razão pela qual considero acertada a opção pela expedição de recomendações em vez da adoção imediata de medidas sancionatórias.

36. Também merece registro a forma colaborativa com que o DNIT conduziu sua interlocução com os órgãos de controle.

37. Conforme evidenciado nos autos, tanto as observações formuladas pela AudRodoviaAviação quanto aquelas apresentadas pela Controladoria-Geral da União motivaram a revisão de diversos aspectos do edital, incluindo a complementação da documentação técnica, o aperfeiçoamento da formação do orçamento referencial e a reabertura dos prazos da licitação para assegurar plena transparência aos potenciais licitantes.

38. Essa atuação demonstra maturidade institucional e reforça uma diretriz que esta Corte tem reiteradamente defendido: o controle externo produz seus melhores resultados quando induz o aperfeiçoamento da gestão pública antes da concretização das decisões administrativas, evitando litígios futuros, reduzindo riscos e aumentando a eficiência da atuação estatal.

39. Registro, ainda, que a auditoria não identificou óbices relevantes quanto ao licenciamento ambiental do empreendimento, tendo constatado que o acompanhamento das condicionantes permanece sendo realizado pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), em conformidade com os instrumentos vigentes.

40. Igualmente oportunas mostram-se as conclusões decorrentes da aplicação do Indicador de Percepção de Maturidade de Projetos (iPMP).

41. As fragilidades verificadas nas dimensões gerencial e econômica do empreendimento reforçam diagnóstico frequentemente observado por esta Corte em grandes obras públicas: a qualidade do planejamento continua sendo um dos fatores determinantes para o sucesso das contratações.

42. Planejamento adequado reduz incertezas, melhora a qualidade dos projetos, aumenta a previsibilidade dos custos e minimiza a necessidade de alterações contratuais durante a execução das obras. Por essa razão, considero que as recomendações formuladas pela unidade técnica poderão contribuir significativamente para o fortalecimento da governança do empreendimento e para o aprimoramento dos futuros processos de contratação conduzidos pelo DNIT.

43. Diante desse conjunto de elementos, concluo que os encaminhamentos propostos pela AudRodoviaAviação se mostram suficientes, proporcionais e compatíveis com a natureza das impropriedades identificadas, razão pela qual merecem integral acolhimento.

44. Antes de encerrar, reputo oportuno destacar aspectos que, a meu ver, conferem especial relevância à presente fiscalização.

45. O primeiro deles refere-se à evolução institucional deste Tribunal. Os resultados alcançados na fiscalização demonstram que o controle externo contemporâneo não se limita à identificação de impropriedades ou à responsabilização de agentes públicos. Ao atuar ainda na fase preparatória da contratação, o Tribunal propiciou ao DNIT a oportunidade de reavaliar soluções técnicas, aperfeiçoar o

orçamento referencial, revisar documentos do certame e fortalecer a fundamentação das decisões de engenharia, reduzindo riscos que, se não enfrentados tempestivamente, poderiam produzir impactos relevantes durante a execução contratual. Cada vez mais esta Corte exerce função indutora de boas práticas administrativas, contribuindo para o aperfeiçoamento do planejamento governamental, da gestão de riscos, da governança das contratações e da qualidade dos investimentos públicos.

46. Registro, igualmente, a importância da incorporação de novas tecnologias às atividades de controle. A elevada qualidade técnica dos trabalhos desenvolvidos pela equipe da AudRodoviaAviação, com a utilização de aerolevantamento mediante aeronaves remotamente pilotadas (drones), representou importante avanço metodológico na produção das evidências que embasaram as conclusões da equipe de auditoria.

47. Os levantamentos realizados permitiram comparar, com elevado grau de precisão, as condições efetivamente verificadas em campo com os parâmetros previstos nos projetos de engenharia, produzindo evidências objetivas e ampliando significativamente a confiabilidade das análises técnicas, inclusive em áreas de difícil acesso, características da região amazônica.

48. A experiência revela que a transformação digital também alcança o controle externo. Ferramentas de sensoriamento remoto, georreferenciamento, modelagem tridimensional e processamento de imagens ampliam a capacidade fiscalizatória desta Corte, qualificam a produção de evidências e tornam as deliberações mais seguras sob os aspectos técnico e jurídico.

49. Os benefícios decorrentes dessa inovação mostram-se particularmente expressivos no presente caso. Conforme destacado pela unidade técnica, as análises desenvolvidas acerca do dimensionamento do pavimento conduziram à proposição de execução de trecho experimental com solução alternativa de engenharia. Caso sua viabilidade técnica venha a ser confirmada, a metodologia poderá ser replicada em outros segmentos da BR-319, proporcionando benefício financeiro potencial estimado em aproximadamente **R$ 1 bilhão** para a Administração Pública, valor que evidencia o impacto que uma fiscalização preventiva, apoiada em rigor técnico e inovação metodológica, pode produzir na melhoria da qualidade do gasto público.

50. O maior mérito da fiscalização não reside apenas na identificação de impropriedades, mas na demonstração de que o controle externo pode induzir inovação administrativa e aperfeiçoamento das soluções de engenharia antes da contratação. Trata-se da essência do controle preventivo: evitar que recursos públicos sejam comprometidos com soluções que poderiam se revelar menos eficientes ou menos econômicas.

51. Cumprimento, por fim, a equipe da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil pela elevada qualidade técnica do trabalho realizado. A profundidade das análises desenvolvidas, a criteriosa utilização de tecnologias inovadoras de fiscalização, a adequada articulação entre conhecimentos de engenharia, orçamento, geotecnologia e governança, bem como a formulação de recomendações voltadas ao aperfeiçoamento da gestão pública, evidenciam o elevado nível técnico alcançado pela atuação desta Corte de Contas.

52. Trabalhos dessa natureza reafirmam a importância do investimento contínuo em inovação, capacitação e modernização dos instrumentos de fiscalização, permitindo ao Tribunal exercer, com crescente efetividade, sua missão constitucional de assegurar a boa e regular aplicação dos recursos públicos em benefício da sociedade brasileira.

53. Inovação que não se resume apenas à incorporação de novas tecnologias, mas que também se manifesta na construção de canais permanentes de diálogo com a sociedade, permitindo que o conhecimento técnico produzido pelo Tribunal seja enriquecido pela experiência daqueles que vivenciam, em seu cotidiano, os efeitos das políticas públicas fiscalizadas. A conjugação entre participação cidadã, rigor técnico e inovação metodológica representa importante caminho para o fortalecimento da legitimidade e da efetividade do controle externo.

54. Penso que esta fiscalização permite vislumbrar o Tribunal de Contas da União que buscamos construir: um órgão de controle concomitante, inovador, aberto à participação cidadã e comprometido com a entrega de melhores resultados à sociedade. Um Tribunal que, ao aproximar-se dos seus 136 anos de existência, preserva os valores que inspiraram sua criação por Ruy Barbosa e Serzedello Corrêa, ao

mesmo tempo em que renova continuamente seus métodos e sua forma de atuação para responder aos desafios do século XXI.

55. A atuação revelada nesta auditoria demonstra de forma cabal que a melhor economia para a Administração não é aquela obtida após a identificação de um dano, mas aquela produzida pela prevenção de gastos desnecessários.

56. Com essas considerações, registro elogio ao excelente trabalho produzido pela Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil e acolho as propostas de encaminhamento, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir.

Diante do exposto, **VOTO** no sentido de que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 15 de julho de 2026.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 1882/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 021.117/2025-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União (TCU).
4. Unidade Jurisdicionada: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit).
5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que abrigam relatório de auditoria realizada no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) relativa à contratação integrada de empresa para elaboração dos projetos básico e executivo de engenharia e execução do remanescente das obras de reconstrução do Lote C, na rodovia BR-319/AM, no segmento compreendido entre o km 218,2 e o km 250,0 (extensão total de 31,8 km),

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. dar ciência, nos termos do art. 2º da Resolução-TCU 315/2020, ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, que:

9.1.1. a inexistência de normativo interno que forneça orientação específica e vinculante para que conste explicitamente nos termos de referência de licitações sob regime de contratação integrada a obrigatoriedade de adoção, no projeto básico/executivo a ser elaborado pelo contratado, de soluções técnicas previstas no anteprojeto e consideradas essenciais, pode comprometer a segurança jurídica, a economicidade e o interesse público, nos termos do art. 5º da Lei nº 14.133/2021;

9.1.2. a inexistência de normativo interno que estabeleça metodologia, critérios, premissas e parâmetros a serem adotados no dimensionamento mecanístico, bem como procedimentos objetivos para análise e aceitação dos anteprojetos e projetos de pavimentação que utilizem essa abordagem, especialmente em contratações integradas, pode introduzir elevado grau de subjetividade nas soluções propostas e em sua avaliação, em prejuízo do julgamento objetivo, da impessoalidade e da segurança jurídica, nos termos do art. 5º da Lei nº 14.133/2021;

9.1.3. a inexistência, nos documentos que compõem o Edital 326/2025, de informação explícita aos licitantes acerca da possibilidade de futura alteração da solução de pavimentação prevista no anteprojeto – de adoção obrigatória no projeto básico/executivo – em decorrência dos resultados a serem obtidos no trecho experimental programado para execução entre julho/2026 e setembro/2027 no âmbito do Contrato 563/2024, com eventual repercussão contratual nos termos do art. 133, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, pode comprometer a transparência, a publicidade e a segurança jurídica do certame, previstas no art. 5º da mesma Lei;

9.1.4. a aprovação de projeto executivo para as obras de reconstrução do segmento C da BR-319/AM (Edital 326/2025) contemplando solução de pavimentação que apresente parâmetros críticos de análise mecanística (tensões, deformações e deslocamentos críticos) que traspassem os valores limites observados na solução referencial do anteprojeto de pavimentação configura perda de qualidade do objeto contratado, em afronta ao princípio da vinculação ao edital (Lei nº 14.133/2021, art. 5º);

9.1.5. a execução de etapas contratuais no âmbito do Contrato 563/2024 sem a correspondente formalização das medições e sem respaldo documental apto a subsidiar a liquidação da despesa afronta os arts. 60 e 63 da Lei nº 4.320/1964;

9.1.6. a execução de serviços no âmbito do Contrato 563/2024 sem a prévia emissão de

empenho suficiente pode indicar risco de realização de despesa sem a correspondente cobertura orçamentária, em afronta ao art. 60 da Lei nº 4.320/1964;

9.2. recomendar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, com fundamento no inciso III do art. 250 do Regimento Interno do TCU, c/c art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que:

9.2.1. avalie a conveniência e oportunidade, considerando a relevância técnica do trecho experimental a ser executado entre julho de 2026 e setembro de 2027 no âmbito do Contrato 563/2024, de promover a participação efetiva de seu Instituto de Pesquisas em Transportes (IPR), bem como de instituições acadêmicas parceiras, no acompanhamento técnico, no controle tecnológico e na análise dos resultados obtidos, de modo a assegurar maior robustez metodológica e adequada utilização dos dados para o aprimoramento da metodologia mecanístico-empírica (MeDiNa);

9.2.2. avalie a conveniência e a oportunidade de promover estudos específicos destinados a aprofundar a análise da modelagem de aderência entre as camadas do pavimento no *software* MeDiNa e seus componentes, considerando que o tratamento binário atualmente adotado (0 ou 1) pode simplificar excessivamente as condições reais de campo e influenciar de forma significativa os resultados dos dimensionamentos realizados pela metodologia mecanístico-empírica, com potenciais reflexos sobre a confiabilidade das soluções projetadas;

9.2.3. avalie os impactos da alteração do greide da BR-319/AM – Contrato 563/2024 na integridade estrutural do pavimento e das camadas de terraplenagem, considerando as condições de suporte do subleito e o dimensionamento da solução pavimentação originalmente previsto;

9.2.4. avalie os efeitos do rebaixamento do greide da BR-319/AM – Contrato 563/2024 sobre a dinâmica hidrológica do trecho, especialmente quanto à capacidade operacional e hidráulica do sistema de drenagem da rodovia, bem como quanto à alteração da relação altimétrica da plataforma com áreas sazonalmente inundáveis ou potencialmente sujeitas a alagamentos;

9.2.5. avalie se o rebaixamento do greide da BR-319/AM – Contrato 563/2024 compromete a resiliência da solução implantada, especialmente quanto à sua capacidade de suportar, sem perda relevante de desempenho, eventos hidrológicos adversos — definidos como precipitações, vazões ou níveis d'água superiores aos parâmetros considerados no dimensionamento das estruturas — e de se adaptar às condições geotécnicas, hidrogeológicas e ambientais próprias do trecho;

9.2.6. avalie a necessidade de formalização de revisão de projeto em fase de obra (RPFO), considerando a alteração de greide da BR-319/AM – Contrato 563/2024 em relação ao projeto aprovado;

9.3. dar ciência, nos termos do art. 2º da Resolução-TCU 315/2020, ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), que se apurou nota para o iPMP do Lote C da BR-319/AM de 46%, alertando-se quanto aos desvios em relação ao estado da arte do planejamento e da maturidade de projetos evidenciados na presente avaliação;

9.4. encaminhar cópia deste acórdão ao Dnit; e

9.5. arquivar o presente processo, nos termos do inciso V do art. 169 do Regimento Interno do TCU.

10. Ata n° 27/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 15/7/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1882-27/26-P.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes (Relator), Bruno Dantas, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia, Jhonatan de Jesus e Odair Cunha.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria-Geral de Controle Externo
Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

FISCOBRAS 2026



RELATÓRIO DE AUDITORIA

Auditoria da obra de reconstrução da Ponte JK

TC 021.155/2025-9
Relator: Jorge Oliveira

SecexInfra
AudRodoviaAviação

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO

TC n. 021.155/2025-9 **Fiscalização n.** 245/2025

Relator: Jorge Oliveira

DA FISCALIZAÇÃO

Modalidade: Conformidade

Ato originário: Acórdão 2.304/2025 - Plenário

Objeto da fiscalização: Construção da ponte Jucelino Kubistchek

Funcional programática:

26.782.3106.167Q.0017/2026 - Construção da Ponte sobre o Rio Tocantins (Juscelino Kubitschek), localizada na BR-226/TO - No Estado do Tocantins

Tipo da Obra: Pontes e Viadutos

Período abrangido pela fiscalização: De 22/12/2024 a 13/02/2026

DO ÓRGÃO/ENTIDADE FISCALIZADO

Órgão/entidade fiscalizado: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes

Vinculação TCU (unidade técnica): Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil

Responsável pelo órgão/entidade:

nome: Luiz Antônio Ehret Garcia
cargo: Superintendente Regional do DNIT/TO
período: A partir de 01/06/2025

Outros responsáveis: vide peça: “Rol de responsáveis”

PROCESSOS DE INTERESSE

- TC 029.123/2024-0
- TC 017.025/2025-7

Resumo

Por que a fiscalização foi realizada?

A presente fiscalização integra a seleção do Fiscobras 2026, autorizada pelo TC 018.148/2025-5, peça 4. O objeto desta auditoria é o Contrato 958/2024, celebrado em 31/12/2024, decorrente da Dispensa de Licitação 307/2024. O contrato tem como objeto a contratação de empresa para elaboração de projeto e execução das obras emergenciais para reconstrução da Ponte sobre o rio Tocantins (Juscelino Kubitschek de Oliveira) na BR-226/TO entre os municípios de Aguiarnópolis/TO e Estreito/MA.

Qual metodologia foi utilizada?

Os trabalhos realizados se pautaram nas Normas de Auditoria e Padrões de Auditoria de Conformidade do TCU, compreendendo as seguintes técnicas: exame documental, revisão analítica, conferência de cálculos, reuniões técnicas, visita à obra (inspeção física) e sensoriamento remoto.

Qual volume de recursos fiscalizados?

O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$ 174.312.726,75 correspondente ao valor dos empenhos consumidos no contrato até 22/12/2025.

Quais os benefícios esperados?

Aprimoramento das práticas de planejamento, medição e formação de custos adotadas pelo DNIT, com reforço à transparência, à rastreabilidade e à correspondência entre execução física e pagamentos em obras de infraestrutura em contexto emergencial.

Quais as questões de auditoria formuladas?

Questão 1: A execução física e o controle tecnológico da obra, incluindo os elementos estruturais e as medições, estão em conformidade com o projeto executivo, com os padrões contratuais e com o cronograma físico-financeiro, assegurando compatibilidade entre o avanço físico e os pagamentos realizados?
Questão 2: O orçamento paramétrico elaborado para a contratação da execução da ponte e o orçamento analítico entregue após a conclusão da obra, junto com o *as built*, estão compatíveis com os preços de mercado e referências oficiais vigentes à época de suas respectivas elaborações?
Questão 3: Os custos logísticos de transporte de insumos (fretes) são econômicos e estão em conformidade com jazidas e fornecedores próximos ao local da obra?
Questão 4: O aerolevantamento com drone permite confirmar volumes de execução (terraplanagem, concreto) e o avanço da obra em relação ao cronograma físico e às medições realizadas?
Questão 5: A execução física e o controle tecnológico da obra estão em conformidade com o projeto executivo e garantem a qualidade prevista contratualmente?
Questão 6: Os equipamentos de grande porte identificados na inspeção *in loco* na obra da ponte estão em conformidade com o Plano de Ataque, o Cronograma Físico-Financeiro e o Projeto Executivo, notadamente em relação aos métodos construtivos específicos (Treliça Sicet e Carro de Avanço para Balanço Sucessivo)?
Questão 7: O tipo do empreendimento exige licença ambiental e foram realizadas todas as etapas para esse licenciamento?

O que foi encontrado?

A auditoria verificou: i) Adoção de critérios de medição e pagamento em desacordo com o termo de referência e o contrato, e deficiência na concepção e detalhamento do item "Apoio à Construção", estruturado sem atividades identificáveis, quantitativos definidos ou entregas verificáveis; ii) Ausência de projeto básico em contratação pelo regime de empreitada por preço global, com observação de fragilidades na elaboração do orçamento paramétrico.

Quais as principais proposições?

Dar ciência ao DNIT sobre as seguintes impropriedades: i) critérios de medição não formalizados nos instrumentos contratuais; ii) concepção do item orçamentário "Apoio à Construção" com natureza de verba genérica; (iii) contratação emergencial por preço global sem projeto básico; e (iv) fragilidades metodológicas do orçamento paramétrico quanto à amostra, custos, defasagem temporal e repetição de dados.

Sumário

I. Apresentação 5
I.1. Importância socioeconômica 5
II. Introdução 5
II.1. Deliberação que originou o trabalho 5
II.2. Visão geral do objeto 5
II.3. Objetivo e questões de auditoria 7
II.4. Metodologia utilizada 8
II.5. Ponderações quanto à inviabilidade de utilizar o iPMP 9
II.6. Limitações inerentes à auditoria 9
II.7. Volume de recursos fiscalizados 9
II.8. Benefícios estimados da fiscalização 10
III. Achados de auditoria 10
III.1. Adoção de critérios de medição e pagamento em desacordo com o termo de referência e o contrato, e deficiência na concepção e detalhamento do item orçamentário 'Apoio à Construção', estruturado sem atividades identificáveis, quantitativos definidos ou entregas verificáveis. 10
III.1.1. Tipificação do Achado 10
III.1.2. Resumo 10
III.1.3. Situação Encontrada 11
III.1.4. Conclusão do Achado 14
III.2. Ausência de projeto básico em contratação pelo regime de empreitada por preço global, com observação de fragilidades na elaboração do orçamento paramétrico. 15
III.2.1. Tipificação do Achado 15
III.2.2. Resumo 15
III.2.3. Situação Encontrada 16
III.2.4. Conclusão do Achado 25
IV. Conclusão 26
V. Proposta de encaminhamento 29
APÊNDICE A - Matriz de Achados 30
APÊNDICE B - Dados da obra 37
APÊNDICE C - Achados reclassificados após a conclusão da fiscalização 40
APÊNDICE D - Despachos 41
ANEXO A - Deliberações 43

I. Apresentação

1. Trata-se de auditoria de conformidade realizada no âmbito do Fiscobras 2026, tendo como objetivo fiscalizar a execução da obra de reconstrução da Ponte Juscelino Kubitschek de Oliveira, na BR-226/TO, km 0, sobre o rio Tocantins, entre as cidades de Aguiarnópolis (TO) e Estreito (MA).

I.1. Importância socioeconômica

2. A reconstrução da Ponte JK é necessária para restabelecer a mobilidade e a continuidade da integração territorial entre o Tocantins e o Maranhão. A interrupção da trafegabilidade na rodovia (trecho da BR-226 / BR-230) comprometeu o transporte de cargas, bens e serviços, afetando o escoamento de produtos agrícolas e a logística regional.

3. Em nível nacional, a obra restabelece um ponto de conexão importante para o transporte rodoviário interestadual. A recomposição da ligação viária reduz prejuízos às cadeias logísticas e contribui para manter a funcionalidade da infraestrutura de transporte.

4. Na escala regional, a reconstrução retoma a circulação de mercadorias e serviços ao restabelecer um trecho relevante para o fluxo rodoviário entre o Norte, Centro-Oeste e Nordeste. A nova estrutura permite a continuidade de rotas interrompidas, possibilitando a normalização de deslocamentos, redução de custos operacionais e reorganização das atividades produtivas dependentes dessa travessia.

5. Do ponto de vista urbano e comunitário, a ponte restabelece o deslocamento cotidiano entre municípios vizinhos e a circulação de bens essenciais. A retomada da travessia reduz custos de transporte, facilita o acesso a serviços públicos e contribui para a reorganização das atividades econômicas e sociais afetadas pela interrupção do tráfego.

6. Dessa forma, a reconstrução da Ponte JK restabelece a conectividade viária entre as regiões, oferecendo condições para a retomada dos fluxos de transporte, das atividades econômicas associadas e do acesso a serviços essenciais pela população.

II. Introdução

II.1. Deliberação que originou o trabalho

7. Em cumprimento ao Acórdão 2.304/2025-TCU-Plenário, realizou-se auditoria no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, no período compreendido entre 22/10/2025 e 27/2/2026.

8. As razões que motivaram esta auditoria foram a materialidade dos recursos envolvidos (R$ 174.645.406,42, dezembro de 2024, equivalente ao valor de contrato mais aditivos), a elevada relevância socioeconômica do empreendimento para a região, os riscos associados ao objeto auditado e a solicitação do Congresso Nacional, constante do TC 017.025/2025-7.

II.2. Visão geral do objeto

9. O Contrato 958/2024 (Evidência 1 – Contrato 958-2024), celebrado entre o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) e o Consórcio Ponte do Estreito, tem por objetivo a elaboração de projeto e execução das obras emergenciais para reconstrução da ponte sobre o rio Tocantins (Juscelino Kubitschek de Oliveira) na BR-226/TO entre os municípios de Aguiarnópolis/TO e Estreito/MA, conforme mostra a Figura 1.

10. Antes do colapso da estrutura que posteriormente motivou a contratação emergencial, já se observavam sinais consistentes de desgaste estrutural na Ponte JK. Diante desse cenário, o DNIT instaurou procedimento licitatório com o objetivo de executar serviços de reabilitação da estrutura. Contudo, todos os licitantes foram inabilitados por não cumprirem as exigências de qualificação técnica,

resultando no fracasso da Concorrência Eletrônica 90146/2024-23. Assim, as intervenções necessárias para mitigar o risco estrutural conhecido e prolongar a vida útil da ponte não chegaram a ser iniciadas, mantendo-se inalterado o cenário de vulnerabilidade que antecedeu o colapso.

Figura 1 – Localização da Ponte JK entre TO e MA



Fonte: google maps – Adaptada

11. Nesse contexto de ausência de intervenções tempestivas, a situação evoluiu para um quadro de emergência com o colapso do vão central da Ponte Juscelino Kubitschek de Oliveira, ocorrido em 22/12/2024. O evento provocou a queda de veículos, inclusive caminhões que transportavam produtos perigosos, ocasionando vítimas fatais, risco de contaminação do rio Tocantins (em virtude do derramamento de ácido sulfúrico e produtos agrícolas, Evidência 2 – Comunicado ANA) e imediata interrupção da principal ligação rodoviária entre os estados do Tocantins e do Maranhão.

12. Diante do contexto emergencial, a celebração do Contrato 958/2024 ocorreu mediante dispensa de licitação, fundamentada no art. 75, VIII da Lei 14.133/2021:

> Art. 75. É dispensável a licitação:
>
> (...)
>
> VIII - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para aquisição dos bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 1 (um) ano, contado da data de ocorrência da emergência ou da calamidade, vedadas a prorrogação dos respectivos contratos e a recontratação de empresa já contratada com base no disposto neste inciso.

13. O prazo de vigência da execução dos serviços foi estipulado até o dia 22/12/2025, com ordem de início de serviços emitida em 3/1/2025 (Evidência 3 – Ordem de Início de Serviços). O regime de execução do contrato foi o de empreitada por preço global, com valor inicial de R$ 171.969.000,00, sendo posteriormente celebrado termo aditivo no valor de R$ 2.676.406,42 (Evidência 4 – Termos Aditivos, p. 8-9), totalizando o valor investido no empreendimento de R$ 174.645.406,42.

14. Além das ações voltadas à reconstrução da ponte, houve necessidade de investimentos adicionais para assegurar a continuidade da circulação na região. O tráfego pesado foi desviado para rodovias estaduais e federais alternativas, causando sobrecarga e acelerada deterioração dessas vias, o que motivou contratação emergencial pela Dispensa 331/2025, no valor de R$ 44.099.432,27. Simultaneamente, houve a necessidade de implantação de travessia provisória por balsas, subsidiada pelo governo federal, para mitigar o isolamento entre os municípios, contratada pela Dispensa 285/2025, no valor de R$ 39.959.771,81. Tais contratações não fazem parte do escopo desta auditoria.

15. Conforme registrado no Plano de Trabalho Emergencial elaborado pelo Consórcio Engeplus/Beck de Souza (Evidência 5 – Plano Emergencial), foram consolidadas as informações técnicas iniciais necessárias à condução das ações emergenciais, incluindo o diagnóstico estrutural pós-colapso, as justificativas para a intervenção imediata e a metodologia prevista para a demolição e a posterior reconstrução da obra. O Plano também reúne dados cadastrais da ponte, registros de inspeção e estimativas preliminares de prazos e custos relacionados às etapas emergenciais.

16. O projeto executivo (Evidência 6 – Projeto Executivo) para a elaboração e execução da obra emergencial da ponte sobre o rio Tocantins, realizado no âmbito da Dispensa 307/2024, descreve as intervenções necessárias para a reconstrução da estrutura localizada no km 0 da BR-226/TO, entre Aguiarnópolis (TO) e Estreito (MA), abrangendo um segmento total de 1,7 km. A ponte, com 630 metros de extensão, possui elementos estruturais que combinam trechos em vigas pré-moldadas e um trecho central executado em balanço sucessivo.

17. No detalhamento da infraestrutura, o projeto especifica que as fundações são diretas, do tipo sapata. As sapatas dos apoios 01 a 04 e 09 a 13 possuem dimensões de 370x370 cm e utilizam resistência característica do concreto à compressão (fck) de 30 MPa. Para os apoios 05 e 08, as dimensões das sapatas aumentam para 400x600 cm, enquanto o trecho central, nos apoios 06 e 07, é sustentado por sapatas de 1100x1500 cm, especificadas com concreto de fck 40 MPa.

18. A mesoestrutura é constituída por pilares com resistência de 30 MPa nos apoios periféricos (1 a 4 e 9 a 13) e de 40 MPa nos apoios que suportam o vão central (5 a 7). As travessas típicas, abas e cortinas seguem o padrão de 30 MPa, exceto nos apoios 05 e 08, cujas travessas são executadas em concreto com fck de 45 MPa

19. No que tange à superestrutura, as 45 vigas pré-moldadas possuem 30,70 metros de extensão, volume de concreto de 24,4 m³ e peso unitário de 61 tf, utilizando fck de 40 MPa e sistema de protensão de 216,7 tf por cabo. O trecho central em balanço sucessivo projeta um vão principal de 154 metros sobre o canal de navegação, ladeado por dois vãos de 77 metros, empregando concreto de alta resistência (fck 45 MPa) na estrutura caixão.

20. Por ser uma obra contratada mediante dispensa de licitação, em contexto emergencial, o prazo de execução da obra foi de 356 dias, com término no dia 22/12/2025, um ano após o colapso, em observância ao art. 75, VIII da Lei 14.133/2021.

II.3. Objetivo e questões de auditoria

21. A presente auditoria teve por objetivo auditoria nas obras de construção da ponte Jucelino Kubistchek sobre o rio Tocantins.

22. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

22.1. Questão 1: A execução física e o controle tecnológico da obra, incluindo os elementos estruturais e as medições, estão em conformidade com o projeto executivo, com os padrões contratuais e com o cronograma físico-financeiro, assegurando compatibilidade entre o avanço físico e os pagamentos realizados?

22.2. Questão 2: O orçamento paramétrico elaborado para a contratação integrada da execução da ponte e o orçamento analítico entregue após a conclusão da obra, junto com o *as built*, estão compatíveis com os preços de mercado e referências oficiais vigentes à época de suas respectivas elaborações?

22.3. Questão 3: Os custos logísticos de transporte de insumos (fretes) são econômicos e estão em conformidade com jazidas e fornecedores próximos ao local da obra?

22.4. Questão 4: O aerolevantamento com drone permite confirmar volumes de execução (terraplanagem, concreto) e o avanço da obra em relação ao cronograma físico e às medições realizadas?

22.5. Questão 5: A execução física e o controle tecnológico da obra estão em conformidade com o projeto executivo e garantem a qualidade prevista contratualmente?

22.6. Questão 6: Os equipamentos de grande porte identificados na inspeção *in loco* na obra da ponte estão em conformidade com o Plano de Ataque, o Cronograma Físico-Financeiro e o Projeto Executivo, notadamente em relação aos métodos construtivos específicos (Treliça Sicet e Carro de Avanço para Balanço Sucessivo)?

22.7. Questão 7: O tipo do empreendimento exige licença ambiental e foram realizadas todas as etapas para esse licenciamento?

II.4. Metodologia utilizada

23. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União, conforme Portaria TCU 280/2010 e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex 26/2009).

24. A coleta de dados ocorreu por meio da combinação dos seguintes procedimentos:

24.1. Exame de documentos e registros administrativos, incluindo projeto executivo, memoriais descritivos, especificações técnicas, cronograma físico-financeiro, medições, notas fiscais, boletins de medição, relatórios de fiscalização e registros de controle tecnológico, demais elementos necessários à revisão analítica e conferência de cálculos;

24.2. Análise dos instrumentos contratuais, tais como o processo de dispensa de licitação, o contrato principal e os termos aditivos celebrados;

24.3. Realização de vistoria *in loco* na obra de reconstrução da Ponte Juscelino Kubitschek de Oliveira, com inspeção visual dos elementos estruturais executados e execução de sensoriamento remoto com drone para obtenção de ortofotos;

24.4. Diálogos com representantes da fiscalização, da gestão contratual e da empresa executora, com vistas à compreensão dos métodos construtivos, da sistemática de medições e dos procedimentos de controle tecnológico adotados.

25. As evidências obtidas foram avaliadas quanto à sua suficiência, relevância e confiabilidade, em consonância com os critérios técnicos e normativos aplicáveis. Os dados coletados foram analisados de forma integrada, com cruzamento entre documentos, registros administrativos, informações obtidas em reuniões técnicas e observações decorrentes da vistoria *in loco* e do sensoriamento remoto. As análises abrangeram:

25.1. Confronto entre projeto executivo e execução física observada;

25.2. Verificação da compatibilidade entre o avanço físico, as medições aprovadas, os cálculos correspondentes e os pagamentos realizados;

25.3. Avaliação dos resultados de ensaios de controle tecnológico em relação às exigências de projeto e às normas técnicas;

25.4. Verificação da aderência da execução ao cronograma físico-financeiro, com identificação de eventuais desvios.

26. Os trabalhos foram planejados e executados com base em matriz de planejamento da auditoria, na qual foram definidos o objeto, os objetivos, as questões de auditoria, os critérios, os procedimentos, as fontes de evidência e os riscos associados.

27. Os métodos adotados mostraram-se adequados para responder às questões de auditoria formuladas, permitindo avaliar a conformidade da execução física, do controle tecnológico, das medições e dos pagamentos com o projeto executivo e o cronograma físico-financeiro.

28. Observa-se que a análise das questões 3 a 7, por não resultarem em achados relevantes, estão apresentadas de forma detalhada na Evidência 44 – Análise Questões 3 a 7, que concentrará a descrição dos procedimentos aplicados e das análises realizadas. No relatório principal, essas questões serão tratadas resumidamente na conclusão.

II.5. Ponderações quanto à inviabilidade de utilizar o iPMP

29. A aplicação do Indicador de Percepção de Maturidade de Projetos (iPMP), recomendado pelo Acórdão 2718/2025-TCU-Plenário (item 9.2.3, Relator Augusto Nardes), mostra-se metodologicamente inapropriada diante das características da obra em análise. Trata-se de obra emergencial, cuja essência pressupõe atuação imediata, sem tempo hábil para cumprimento das etapas que conferem maturidade a um empreendimento. O iPMP, contudo, foi concebido para avaliar a maturidade de empreendimentos na fase pré-contratual em condições ordinárias, nas quais existe tempo e obrigação de produzir estudos e projetos consolidados que subsidiam a decisão de contratar.

30. No presente caso, a contratação foi realizada sem projeto básico e sem projeto executivo prévio, apoiando-se exclusivamente em orçamento paramétrico e em Estudo Técnico Preliminar com nível reduzido de detalhamento, dada a situação emergencial. Ademais, o orçamento adotado para estimar o valor global da obra foi elaborado de forma paramétrica, sem decomposição analítica dos serviços. Tal condição contrasta com as exigências do iPMP, que pressupõe integração entre escopo projetado, quantitativos, custos e planejamento.

31. Nessas condições, eventual aplicação do iPMP produziria um resultado baixo, não por refletir o processo decisório da Administração, mas simplesmente porque obras emergenciais, por sua natureza, não dispõem de tempo para alcançar maturidade de projeto. Assim, conclui-se que o iPMP não é tecnicamente aplicável ao caso, pois a ausência de projetos e orçamentos completos na fase pré-contratual não decorre de falha processual, mas da excepcionalidade que fundamentou a contratação emergencial.

32. Portanto, mostra-se mais adequado concentrar a análise fiscalizatória em elementos relacionados ao regime emergencial adotado, tais como a justificativa para a contratação direta, a suficiência e consistência do Estudo Técnico Preliminar utilizado para subsidiar a tomada de decisão administrativa, bem como a coerência entre o avanço físico da obra, as medições realizadas e os pagamentos efetivamente efetuados, de modo a assegurar a regularidade da execução e a adequada aplicação dos recursos públicos.

II.6. Limitações inerentes à auditoria

33. Não houve limitações inerentes aos trabalhos de auditoria.

II.7. Volume de recursos fiscalizados

34. O volume de recursos fiscalizados (VRF) alcançou o montante de R$ 174.312.726,75 (data-base: dezembro de 2024), determinado em consonância com a Portaria TCU 222/2003, que quantifica o

VRF de contratos em execução a partir do valor empenhado desde o início da vigência. O valor consumido dos empenhos (até 22/12/2025) pode ser visualizado na Evidência 7 – VRF.

II.8. Benefícios estimados da fiscalização

35. Entre os benefícios estimados desta fiscalização, destaca-se a contribuição para o aprimoramento da atuação do DNIT no planejamento, na execução e no controle de obras de infraestrutura, especialmente em contratações realizadas em contexto emergencial. As análises desenvolvidas ao longo do trabalho permitiram identificar fragilidades procedimentais e metodológicas que, uma vez tratadas, podem reduzir riscos e aumentar a previsibilidade das contratações.

36. A fiscalização reforça a importância de critérios de medição e pagamento tecnicamente estruturados, claramente definidos e adequadamente formalizados, de modo a assegurar correspondência entre o avanço físico dos serviços e os desembolsos realizados. A avaliação da execução contratual, com foco na compatibilidade entre serviços executados, medições e pagamentos, oferece subsídios para o refinamento das práticas adotadas pelo DNIT, favorecendo maior precisão, transparência e verificabilidade na aferição da execução das obras.

37. O trabalho também contribui para o aprimoramento das metodologias de estimativa e validação de custos, ao examinar de forma integrada diferentes instrumentos utilizados ao longo do ciclo contratual. A análise desenvolvida evidencia a relevância de premissas claras, bases de dados consistentes e adequada fundamentação técnica na formação de preços, oferecendo elementos que podem orientar o fortalecimento dos processos internos de estimativa de custos, especialmente em contratações realizadas em caráter emergencial.

38. Adicionalmente, a fiscalização ressalta a centralidade do adequado planejamento técnico para a definição do escopo, da execução e dos mecanismos de controle, inclusive em contextos excepcionais. A abordagem adotada no trabalho contribui para o amadurecimento institucional ao evidenciar a necessidade de compatibilização entre celeridade decisória e robustez técnica, de modo a mitigar riscos ao longo da execução contratual.

39. Os elementos analisados ao longo do trabalho permitem compreender como os procedimentos adotados nas contratações de obras em contexto emergencial se refletem nos mecanismos de planejamento, execução e controle. A análise integrada desses aspectos evidencia a interdependência entre projeto, orçamento, critérios de medição e acompanhamento da execução, com impactos diretos sobre a transparência, a rastreabilidade da despesa e a conformidade da aplicação dos recursos públicos.

III. Achados de auditoria

III.1. Adoção de critérios de medição e pagamento em desacordo com o termo de referência e o contrato, e deficiência na concepção e detalhamento do item orçamentário ‘Apoio à Construção’, estruturado sem atividades identificáveis, quantitativos definidos ou entregas verificáveis.

III.1.1. Tipificação do Achado

40. Falhas/impropriedades (F/I).

III.1.2. Resumo

41. A execução contratual analisada evidenciou que os critérios de medição e pagamento efetivamente adotados diferiram daqueles originalmente previstos no Termo de Referência, que estabelecia a medição por etapas integralmente concluídas conforme o cronograma físico-financeiro.

42. Na prática, foram utilizados critérios diversos e mais detalhados, ajustados à natureza de cada serviço, com medição em marcos operacionais, entendidos como etapas construtivas objetivamente identificáveis e verificáveis em campo (tais como a conclusão de fundações, a execução de pilares, a concretagem de aduelas e o lançamento de vigas), e em produtos entregáveis, correspondentes a

resultados técnicos formalmente concluídos e aceitos pela Administração, como projetos, relatórios técnicos e peças do *as built*.

43. Embora esse arranjo não tenha sido formalmente incorporado aos instrumentos contratuais, configurando impropriedade formal e descumprimento do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, verificou-se que a sistemática aplicada permitiu maior aderência entre os pagamentos realizados e o efetivo avanço físico da obra, sem evidências de distorção na relação entre valores pagos e serviços executados. A análise da execução física e dos registros de controle tecnológico demonstrou compatibilidade entre o executado e o projetado, bem como entre a evolução financeira e a progressão dos serviços, afastando a caracterização de prejuízo ao erário no caso concreto.

44. Por outro lado, o item orçamentário "Apoio à Construção" apresentou fragilidades específicas, decorrentes de sua concepção com características de verba genérica, sem descrição técnica detalhada das atividades que o compõem, sem definição de quantitativos e sem parâmetros próprios de aferição. Em decorrência dessa estruturação, sua medição foi realizada de forma vinculada ao avanço físico de outros serviços, o que limita a transparência, dificulta a verificação autônoma pela fiscalização e compromete a rastreabilidade da despesa.

III.1.3. Situação Encontrada

45. O Termo de Referência estabelece, em seus itens 7.1.1 e 7.1.2 (Evidência 8 – Termo de Referência, p. 9), que a medição dos serviços deve ocorrer ao final de cada etapa da execução contratual, sendo esta considerada concluída apenas quando todos os serviços previstos no cronograma físico-financeiro (Evidência 9 – Cronograma Físico-Financeiro) para a respectiva etapa estiverem integralmente executados. Tal sistemática pressupõe, portanto, uma lógica de medição por marcos completos, vedando o fracionamento de etapas e condicionando o pagamento à conclusão integral dos serviços planejados para cada fase.

46. Não obstante essa previsão, verificou-se que, na prática, foram adotados critérios de medição distintos, variando conforme a natureza dos serviços, conforme detalhado na planilha de pagamento (Evidência 10 – Detalhamento Critério de Pagamento).

47. Para os serviços de demolição, a medição foi realizada com base em marcos operacionais previamente definidos, com atribuição de percentuais fixos a cada etapa (mobilização, implosão, demolição e bota-fora), sendo o avanço apurado pela soma ponderada dessas parcelas. No caso dos projetos, o pagamento esteve vinculado à entrega de produtos específicos, estruturados em etapas discretas, cada qual associada a percentual fixo do valor total, incluindo previsão específica para o *as built*. Os serviços preliminares seguiram lógica semelhante à dos marcos parciais, com percentuais atribuídos a subitens como mobilização, instalação e manutenção do canteiro, sendo esta última apropriada de forma progressiva ao longo da execução.

48. Para os itens estruturais, a medição da infraestrutura foi realizada por unidade executada, especialmente sapatas, blocos e elementos de fundação associados a cada apoio, sendo a cada componente atribuído um percentual fixo em relação ao valor global da etapa, o que permitiu aferição individualizada por elemento construído.

49. Na mesoestrutura, adotou-se critério análogo, com medição por elemento concluído, como pilares, travessas e aparelhos de apoio, cada qual com peso percentual previamente definido na composição do item.

50. A superestrutura apresentou maior nível de detalhamento, com critérios distintos conforme o método construtivo. No trecho convencional, a medição ocorreu por componentes de cada vão (vigas, lançamento, transversinas, pré-laje e laje), cada qual com percentual específico. Já no trecho em balanço

sucessivo, a medição foi realizada por aduela executada, com subdivisão em etapas construtivas (laje inferior, paredes e laje superior).

51. Como exemplo, a Tabela 1 detalha o processo executivo da superestrutura do Vão 01-02 do trecho convencional (vigas pré-moldadas), com a indicação dos percentuais correspondentes em relação ao valor total destinado à execução da superestrutura. Assim, a execução da laje do Vão 01-02, definida como equivalente a 30% do custo de execução do respectivo vão, ensejaria a apropriação de 1,361% do valor global da superestrutura. Igualmente, a Tabela 2 detalha o processo de medição da superestrutura do Apoio 07 do trecho em balanço sucessivo.

Tabela 1 – Detalhamento Critério de Medição – Trecho convencional MA – Vão 01-02

6.	**Superestrutura**		**100,000**			**R$**	**47.067.487,61**
133185	Execução de toda a superestrutura necessária para a ponte	%	100,000	R$	47.067.488,9000	R$	47.067.488,90
6.1	*Trecho convencional MA*						
6.2	Vão 01-02						
6.3	viga 30%	%	1,361	R$	47.067.488,9000	R$	640.588,52
6.4	lançamento da viga 15%	%	0,681	R$	47.067.488,9000	R$	320.529,59
6.5	transversina 10%	%	0,454	R$	47.067.488,9000	R$	213.686,39
6.6	pré-laje 15%	%	0,681	R$	47.067.488,9000	R$	320.529,59
6.7	laje 30%	%	1,361	R$	47.067.488,9000	R$	640.588,52

Fonte: Evidência 10 – Detalhamento Critério de Pagamento, p. 4 – Adaptada

Tabela 2 – Detalhamento Critério de Medição – Trecho balanço sucessivo MA – Apoio 07

6.	**Superestrutura**		**100,000**		**R$**	**47.067.487,61**
6.168	*Trecho em balanço sucessivo MA*					
6.169	*APOIO 07*					
6.170	Aduela fechamento central 7					
6.171	laje inferior	%	0,034	R$ 47.067.488,9000	R$ 16.002,94	
6.172	paredes	%	0,031	R$ 47.067.488,9000	R$ 14.590,92	
6.173	laje superior	%	0,105	R$ 47.067.488,9000	R$ 49.420,86	

Fonte: Evidência 10 – Detalhamento Critério de Pagamento, p. 6 – Adaptada

52. Nos serviços de acabamento, a medição foi vinculada a elementos distribuídos ao longo da ponte, como guarda-corpos e barreiras, aferidos por vão concluído, enquanto itens como juntas de dilatação foram medidos por unidade executada. Para os serviços de drenagem, adotou-se critério simplificado, baseado na divisão equitativa por vãos, de modo que a conclusão da drenagem de cada segmento correspondeu a fração fixa do total do item.

53. Verificou-se que o item "Apoio à Construção foi concebido com características de verba genérica, sem discriminação das atividades que o compõem, sem definição de quantitativos e sem indicação de entregas próprias passíveis de verificação objetiva. Os documentos técnicos e orçamentários analisados não apresentam composição de custos unitários nem parâmetros específicos de aferição associados a esse item, o que impede a identificação precisa de seu conteúdo e de sua vinculação direta a atividades de apoio individualizáveis.

54. Em decorrência dessa forma de estruturação, a sistemática de medição adotada para o item "Apoio à Construção" previu o pagamento proporcional ao avanço físico global da obra, mediante

apropriação automática de percentuais associados à execução dos demais itens contratuais, conforme demonstrado na planilha de detalhamento (Evidência 11 – Detalhamento Apoio à Construção).

55. Dessa forma, à medida que os serviços principais evoluíram, frações correspondentes do valor do apoio foram liberadas para medição, independentemente da realização de atividades próprias atribuíveis a esse item. Assim, o valor de R$ 11.235.270,50 foi faturado proporcionalmente ao percentual executado dos demais itens da obra, segundo lógica de proporcionalidade global. A título de exemplo, a Tabela 3 evidencia que, a partir da execução da laje inferior da aduela 6.06D, tornou-se automaticamente devido um percentual de 0,081% do valor total do item "Apoio à Construção", correspondente a R$ 9.095,94.

Tabela 3 – Critério de Medição do item Apoio à Construção

CÓD.	DESCRIÇÃO DOS SERVIÇOS	VALORES A PI (R$)	PERCENTUAL MANUT. DO CANTEIRO	EXECUTADO NO PERÍODO (%)	PERCENTUAL DE APOIO A CONSTR. EXECUTADO NO PERÍODO	APOIO A CONSTRUÇÃO
		PROJETO				
6.	**Superestrutura**					
6.124	Aduela 6.06D					
6.125	laje inferior	R$ 102.607,12	0,00080958826	100%	0,00080958826	9.095,94
6.126	paredes	R$ 103.548,47	0,00081701568	100%	0,00081701568	9.179,39
6.127	laje superior	R$ 188.269,95	0,00148548308	100%	0,00148548308	16.689,80

Fonte: Evidência 11 – Detalhamento Apoio à Construção, p. 9 – Adaptada

56. Conforme observado, a sistemática de medição e pagamento efetivamente adotada na execução contratual não guarda aderência integral aos critérios estabelecidos no Termo de Referência e tampouco se encontra formalmente refletida no contrato, configurando desalinhamento entre o pactuado e a prática operacional. Verifica-se que a substituição do modelo originalmente previsto, baseado na conclusão de etapas conforme o cronograma físico-financeiro, por um arranjo heterogêneo de critérios, ainda que tecnicamente estruturado, fere o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, previsto nos arts. 5º e 115 da Lei 14.133/2021, segundo o qual a execução do contrato deve observar estritamente as regras e condições estabelecidas no termo de referência e no contrato, sendo vedada a adoção de critérios distintos daqueles previamente definidos.

57. Embora a ausência de formalização dos critérios de medição nos instrumentos contratuais configure irregularidade formal, verificou-se que, no caso concreto, a prática adotada não resultou em prejuízos à execução contratual. Ao contrário, os critérios utilizados favoreceram maior correspondência entre os valores pagos e o efetivo avanço físico da obra. A decomposição da medição por elementos construtivos mostrou-se mais precisa e operacionalmente adequada do que o modelo originalmente previsto, ao permitir medições parciais proporcionais à evolução dos serviços, sem necessidade de aguardar a conclusão integral de etapas para fins de faturamento.

58. Nesse contexto, a avaliação acerca da existência de eventual prejuízo demandou a verificação da correspondência entre os valores medidos/pagos e os serviços efetivamente executados, o que foi realizado por meio da análise da execução física da obra e dos registros de controle tecnológico. Esses elementos funcionaram, no caso concreto, como mecanismos objetivos de validação posterior das medições adotadas, permitindo aferir se, apesar da impropriedade formal, houve aderência material entre pagamento e entrega.

59. Sob essa perspectiva, a vistoria *in loco* evidenciou aderência entre o executado e o projetado, abrangendo os elementos de infraestrutura, mesoestrutura e superestrutura. As fundações, pilares, travessas e demais componentes estruturais apresentaram conformidade com os projetos executivos,

tanto em termos de dimensões quanto de soluções técnicas adotadas, não se identificando desvios relevantes capazes de comprometer o desempenho estrutural ou indicar superavaliação de serviços. Ademais, constatou-se compatibilidade entre o avanço físico verificado e os valores acumulados nas medições, indicando que a evolução financeira refletiu, de forma consistente, a progressão dos serviços executados.

60. No tocante ao controle tecnológico, observou-se que este foi conduzido de forma contínua e sistemática ao longo das fases construtivas, com a realização de ensaios laboratoriais em conformidade com as normas técnicas aplicáveis, abrangendo materiais como agregados, cimento e concreto. Os registros analisados indicam a adoção de procedimentos regulares de controle da resistência à compressão do concreto e de acompanhamento da qualidade dos materiais empregados, conforme evidenciado nos resultados dos ensaios constantes da Evidência 12 – Ensaios – Rompimento, os quais subsidiaram a verificação da conformidade dos elementos executados com as exigências técnicas do projeto.

61. Desse modo, a análise conjunta da execução física e do controle tecnológico indica que os serviços medidos, no âmbito dos elementos construtivos da obra, foram efetivamente executados, com qualidade compatível com os parâmetros de projeto, o que mitiga os efeitos da irregularidade formal identificada na sistemática geral de medição. Ainda que subsista a impropriedade formal relativa à não observância dos critérios pactuados, não se verificou, no caso concreto, descompasso entre os valores pagos e os serviços entregues, afastando a caracterização de prejuízo ao erário.

62. Não obstante esse resultado favorável quanto aos demais componentes da obra, a sistemática adotada revelou fragilidade específica e localizada quanto ao item "Apoio à Construção", cuja concepção apresenta características de verba genérica, sem descrição técnica detalhada das atividades que o compõem e sem definição de parâmetros próprios de aferição, em desconformidade com o entendimento consolidado na Súmula TCU 258/2010, segundo a qual as composições de custos unitários e o detalhamento do orçamento que integra o projeto básico não podem ser indicados mediante o uso de unidades genéricas ou da expressão "verba". Essa forma de estruturação inviabiliza a identificação precisa das atividades de apoio supostamente abrangidas pelo item.

63. Em decorrência dessa deficiência estrutural, a medição do item "Apoio à Construção" foi vinculada exclusivamente ao avanço físico de outros serviços da obra, sem entregas próprias ou evidências específicas de execução, implicando a apropriação de valores sem a correspondente aferição de serviços individualizáveis. Tal sistemática compromete a clareza do gasto público, fragiliza a rastreabilidade da despesa e limita a capacidade de verificação da efetiva prestação dos serviços pela fiscalização, em afronta ao princípio da transparência previsto no art. 5º da Lei 14.133/2021 e com o entendimento consolidado do TCU, de que os critérios de medição devem estar vinculados a atividades identificáveis em campo e devem traduzir "o mais fielmente possível, a efetiva execução física dos serviços" (Acórdão 2.773/2018-TCU-Plenário, item 9.1.2, Relator Augusto Sherman).

64. Nesse contexto, o item "Apoio à Construção" concentra as principais fragilidades da sistemática analisada, sobretudo pela ausência de delimitação objetiva de seu conteúdo e pela inexistência de parâmetros próprios de aferição. A falta de descrição técnica detalhada impede a identificação inequívoca das atividades que o compõem, ao passo que sua vinculação exclusiva ao avanço de outros serviços esvazia a possibilidade de verificação autônoma pela fiscalização. Esse arranjo dificulta a demonstração do nexo entre o valor apropriado e o esforço efetivamente despendido, além de ampliar o risco de sobreposição com custos já contemplados em outros itens da planilha. Trata-se de modelagem que, por sua própria estrutura, limita a transparência e reduz a capacidade de controle, permanecendo inadequada mesmo diante da aderência material observada nos demais componentes da execução contratual.

III.1.4. Conclusão do Achado

65. Conclui-se que a execução contratual apresentou impropriedade formal, consubstanciada na adoção de critérios de medição e pagamento diversos daqueles estabelecidos no Termo de Referência, sem a correspondente formalização nos instrumentos contratuais. Tal prática caracteriza descumprimento das regras previamente pactuadas e afronta ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, nos termos dos arts. 5º e 115 da Lei 14.133/2021.

66. No que se refere à sistemática de medição aplicada aos elementos construtivos da obra, a análise da execução física, das medições e dos registros de controle tecnológico evidenciou que, no caso concreto, os valores pagos guardaram correspondência com os serviços efetivamente executados. Verificou-se aderência material entre a evolução financeira e o avanço físico da obra, não se identificando descompasso relevante capaz de caracterizar prejuízo ao erário. A decomposição da medição por elementos construtivos, embora não prevista formalmente, mostrou-se operacionalmente mais precisa do que o modelo originalmente estabelecido, ao permitir medições proporcionais à progressão dos serviços.

67. Por outro lado, o item orçamentário "Apoio à Construção" concentrou fragilidade estrutural relevante na sistemática analisada, decorrente de sua concepção com características de verba genérica, sem descrição técnica detalhada das atividades que o compõem, sem definição de quantitativos e sem parâmetros próprios de aferição. Essa estruturação, em desconformidade com o entendimento consolidado na Súmula TCU 258/2010, compromete a transparência, a rastreabilidade da despesa e a capacidade de controle da execução.

68. Como desdobramento dessa deficiência de concepção, a medição do item "Apoio à Construção" foi vinculada exclusivamente ao avanço físico de outros serviços da obra, dificultando a demonstração do nexo entre os valores apropriados e eventuais atividades de apoio efetivamente executadas e ampliando o risco de sobreposição de custos. Assim, embora não tenha sido constatado prejuízo financeiro no caso concreto, subsistem a impropriedade formal quanto à não observância dos critérios pactuados e a fragilidade estrutural associada ao item "Apoio à Construção", o que justifica a adoção de medidas voltadas ao aperfeiçoamento das práticas de orçamentação, medição e controle em contratações futuras.

69. Em razão das irregularidades apontadas, cabe, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, dar ciência ao DNIT, de que:

69.1. A adoção de metodologia alternativa para os critérios de medição e pagamento, com base exclusivamente em planilhas eletrônicas, dissociada das disposições contratuais, do termo de referência e dos instrumentos que regem a contratação, afronta ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório (arts. 5º e 115 da Lei 14.133/2021);

69.2. O item orçamentário "Apoio à Construção", tal como estruturado na contratação examinada, foi previsto de forma global, sem discriminação das atividades que o compõem, composições de custos unitários, quantitativos ou entregas técnicas verificáveis, assemelhando-se, assim, a verba genérica, em desacordo com o art. 5º da Lei 14.133/2021 e o entendimento consolidado na Súmula TCU 258/2010 e no Acórdão 2.773/2018-TCU-Plenário.

III.2. Ausência de projeto básico em contratação pelo regime de empreitada por preço global, com observação de fragilidades na elaboração do orçamento paramétrico.

III.2.1. Tipificação do Achado

70. Falhas/impropriedades (F/I).

III.2.2. Resumo

71. A contratação da obra, realizada em contexto emergencial após o colapso da ponte JK, ocorreu sem a elaboração prévia de projeto básico, sendo instruída com orçamento paramétrico e Estudo

Técnico Preliminar (ETP). Embora a utilização de tais instrumentos seja compreensível diante da urgência, eles não substituem o projeto básico, cuja ausência compromete a definição precisa do objeto, a estimativa de quantitativos e a adequada alocação de riscos, especialmente em regime de empreitada por preço global.

72. No que se refere ao orçamento paramétrico, foram identificadas fragilidades metodológicas relacionadas à composição da amostra, à utilização de dados parcialmente dependentes, à heterogeneidade estatística (elevado coeficiente de variação) e ao uso de referências defasadas, fatores que afetam a precisão da estimativa. Essas limitações decorrem, em parte, da urgência da contratação e das restrições de mercado, tendo sido igualmente apontadas nas análises da CGU.

73. Por fim, a comparação com o orçamento analítico elaborado após a execução da obra indica, em linhas gerais, coerência entre os valores estimados e os efetivamente detalhados, situando-se dentro das margens de erro típicas de orçamentos paramétricos. Apesar de inconsistências pontuais em alguns preços unitários, no item "Apoio à Construção" e na definição do BDI, não se constatou sobrepreço global, permanecendo a necessidade de aprimoramento das premissas, da transparência e do detalhamento na formação dos custos.

III.2.3. Situação Encontrada

III.2.3.1. Ausência de projeto básico

74. A contratação da obra foi realizada sob o regime de empreitada por preço global sem a prévia elaboração de projeto básico. Tal circunstância, sob a ótica do adequado planejamento da contratação, caracteriza impropriedade, tendo em vista a exigência de definição prévia do objeto nesse regime de execução. A adoção dessa solução decorreu de situação excepcional, motivada pela queda da Ponte JK em 22/12/2024, que impôs à Administração a necessidade de adoção de medidas imediatas para o restabelecimento da infraestrutura e o atendimento ao interesse público, em cenário de elevada pressão social e institucional por respostas céleres.

75. Nesse contexto, verificou-se que a formalização da contratação ocorreu em prazo extremamente reduzido, com a elaboração do orçamento paramétrico poucos dias após o colapso, consolidando-se o preço total na Nota Técnica 14/2024, no dia 30/12/2024 (Evidência 13 – Nota Técnica 14), e com a instrução do processo com Estudo Técnico Preliminar (Evidência 14 – ETP) e plano de trabalho emergencial (Evidência 5 – Plano Emergencial). Embora tais elementos evidenciem esforço de estruturação mínima da contratação, não houve tempo hábil para a elaboração de projeto básico com o nível de detalhamento exigido para contratações sob regime de preço global, no qual se pressupõe elevado grau de precisão na definição de quantitativos e soluções técnicas.

76. Inclusive, o regime de execução empreitada por preço global é caracterizado pela "contratação da execução da obra ou do serviço por preço certo e total" (art. 6°, XXIX, Lei 14.133/2021), no qual se "exige que o projeto licitado permita o levantamento dos quantitativos com elevada acurácia, bem como que contenha um detalhamento completo de todos os componentes da obra, a fim de que a incerteza seja mínima na orçamentação da obra" (TCU, Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU, 5ª ed., 2024, p. 272).

77. À vista dessas características, mesmo em contexto emergencial, subsiste a necessidade de prévia definição dos elementos técnicos essenciais à contratação, entre eles o projeto básico. Nos termos do art. 72, inciso I, da Lei 14.133/2021, o processo de contratação direta deve ser devidamente instruído com documento de formalização da demanda e, conforme o caso, com estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo. O entendimento consolidado admite, em situações excepcionais, níveis diferenciados de detalhamento técnico, mas não a completa supressão daqueles elementos indispensáveis ao planejamento. Isso porque o projeto básico, quando exigível pela natureza do objeto, constitui o principal instrumento de definição da obra, ao estabelecer métodos

construtivos, quantitativos, especificações técnicas e critérios de medição e pagamento, assegurando previsibilidade contratual e mitigação de riscos à Administração.

78. Nesse sentido, o TCU já se manifestou quanto à necessidade de elaboração de projeto básico em situação de contratação emergencial no enunciado do Acórdão 3065/2012-TCU-Plenário (Relator Valmir Campelo), ainda sob a vigência da Lei 8.666/1993, no qual afirma que:

> Mesmo na hipótese de contratação emergencial, é necessária a elaboração de projeto básico com todos os elementos indicados no art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/93, em face do disposto no art. 7º, § 2º, inciso II e § 9º da mesma Lei. É possível admitir a celebração de contratos firmados com suporte em projeto básico que não apresentem todos esses elementos, em casos excepcionais, com o intuito de afastar risco iminente de dano a pessoas ou a patrimônio público ou particular.

79. Dessa forma, o Acórdão 3065/2012-TCU-Plenário, reconheceu a necessidade de projeto básico em contratações emergenciais, admitindo, todavia, flexibilizações quando presentes circunstâncias extraordinárias, com o intuito de afastar risco iminente de dano a pessoas ou a patrimônio público ou particular. Portanto, a leitura do referido precedente não respalda a contratação da reconstrução integral de uma nova ponte, sob regime de empreitada por preço global, sem projeto básico, após a ocorrência do colapso da estrutura. Uma vez consumado o evento danoso, com a efetiva ocorrência de prejuízos materiais e vítimas fatais, não subsiste, em sentido estrito, a hipótese de risco iminente, mas sim a necessidade de recomposição de infraestrutura já perdida, situação que exige definição técnica mais precisa do objeto a ser contratado.

80. À luz desse entendimento, considerando também a Lei 14.133/2021, mantém-se a exigência de planejamento adequado, inclusive quanto à estimativa detalhada de custos para o regime de empreitada por preço global (art. 6º, XXV, "f"). Ainda que a resposta administrativa deva ser célere em face de evento imprevisível e gravoso, tal necessidade não autoriza a supressão dos elementos técnicos essenciais do projeto básico, sob pena de comprometimento da adequada alocação de riscos, da previsibilidade contratual e do controle da execução, especialmente em contratações por preço global.

81. A partir dessa premissa, verificou-se que, no caso concreto, a contratação foi fundamentada em orçamento paramétrico associado ao ETP, instrumentos que, embora úteis e, em certa medida, adequados ao contexto de urgência, possuem natureza essencialmente estimativa e preliminar. O orçamento paramétrico, por definição, baseia-se em dados históricos e referenciais simplificados, estando sujeito a margens de aproximação mais amplas, enquanto o ETP tem por finalidade avaliar a viabilidade da solução, sem alcançar o nível de detalhamento técnico próprio do projeto básico.

82. Nesse contexto, a utilização do orçamento paramétrico e do ETP não se mostra compatível com as exigências técnico-jurídicas do regime de execução por preço global, uma vez que tais instrumentos não substituem o projeto básico nem o orçamento analítico, necessários à adequada definição dos quantitativos, dos métodos construtivos e à correta alocação de riscos entre as partes. Assim, ainda que empregados como subsídio inicial em situação emergencial, esses instrumentos não são suficientes para fundamentar a contratação definitiva por preço global, sob pena de comprometimento da previsibilidade contratual, do controle da execução e da regular aplicação dos recursos públicos.

III.2.3.2. Fragilidades na elaboração do orçamento paramétrico

83. Quanto ao orçamento paramétrico utilizado para formação do preço referencial da dispensa de licitação, observaram-se pontos passíveis de aprimoramento na composição da amostra, no tratamento estatístico dos dados e na aproximação com valores contemporâneos de mercado. Tais aspectos não invalidam, de forma automática, o resultado obtido, mas recomendam cautela na

interpretação da precisão do custo projetado, sobretudo porque a confiabilidade de modelos paramétricos depende da qualidade e independência das bases de dados utilizadas.

84. Antes de adentrar o exame das fragilidades apontadas na elaboração do orçamento paramétrico, faz-se necessário registrar os contornos normativos relacionados à utilização dessa metodologia nas contratações públicas, à luz da Lei 14.133/2021. No âmbito dos regimes de execução indireta, especialmente na empreitada por preço global, a legislação vincula a estimativa do valor da contratação à prévia definição do objeto, usualmente materializada por meio de projeto e orçamento analítico, não havendo previsão expressa para que estimativas agregadas constituam, isoladamente, o valor de referência.

85. O art. 6º, inciso XXV, da Lei 14.133/2021 conceitua orçamento como o detalhamento do custo global da obra, fundamentado em quantitativos e preços avaliados, ao passo que o inciso XXIII, alínea "i", estabelece que, no termo de referência, a estimativa do valor da contratação deve ser acompanhada de preços unitários referenciais, memórias de cálculo e documentação que explicite os parâmetros adotados. Nesse contexto, o orçamento paramétrico apresenta natureza diversa do orçamento analítico, por basear-se em correlações estatísticas e valores globais, e não no detalhamento integral dos insumos e serviços.

86. A própria Lei 14.133/2021, contudo, admite tratamento diferenciado em hipóteses excepcionais. Nas contratações diretas por dispensa em razão de emergência, previstas no art. 75, inciso VIII, o § 6º do mesmo artigo estabelece que os preços contratados devem ser compatíveis com os praticados no mercado. Complementarmente, o art. 23, § 4º, autoriza, nessas situações, a utilização de outros meios idôneos para a comprovação de preços, caso não seja viável o atendimento integral dos parâmetros previstos no art. 23, § 2º.

87. Sob essa perspectiva normativa, o orçamento paramétrico pode ser identificado como metodologia complementar para a formação de estimativas iniciais, especialmente em cenários marcados por restrição temporal, inexistência de projeto básico concluído ou limitação de obras comparáveis recentes. Sua utilização, entretanto, não afasta a necessidade de observância, ainda que parcial, dos parâmetros legais aplicáveis à formação de preços, tampouco prescinde da análise da consistência e da composição das bases de dados empregadas.

88. Nesse contexto, ao analisar o orçamento paramétrico da contratação, identificaram-se fragilidades na composição da amostra empregada como referência. Verificou-se que parte dos dados utilizados na estimativa da ponte JK (Evidência 13 – Nota Técnica 14) já havia servido de base para orçamento paramétrico anterior (ponte da BR-349/AL/SE), o que reduz a independência estatística do conjunto (Evidência 15 – Orçamento BR-349). Essa interdependência tende a aproximar os resultados, diminuindo a variabilidade interna da amostra. Ainda assim, deve-se considerar que o universo recente de obras comparáveis de grande porte é limitado, o que restringe as alternativas disponíveis ao gestor. Como demonstrado na **Erro! Autoreferência de indicador não válida.**, os dados utilizados pelo DNIT na obra da ponte na BR-349/AL/SE (data-base agosto de 2023) são os mesmos reproduzidos na orçamentação da ponte JK (data-base dezembro de 2024), aos quais se soma apenas o dado referente à ponte Alagoas/Sergipe, conforme expõe a Tabela 5.

89. A utilização de informações parcialmente coincidentes na composição da amostra pode ter reduzido, em alguma medida, sua diversidade estatística, limitando o grau de representatividade dos empreendimentos considerados. Ademais, parâmetros concebidos como referências gerenciais de caráter mais sintético, a exemplo do custo médio gerencial, foram empregados conjuntamente com dados oriundos de obras efetivamente contratadas, o que, embora compreensível no contexto de restrição de informações disponíveis, constitui aspecto metodológico passível de aprimoramento.

Tabela 4 – Dados utilizados pelo DNIT na obra da ponte na BR-349/AL/SE

OAE	NOME DA OAE	Preço (R$/m²) – ago/2023	
		Balanço sucessivo	Vigas pré-moldadas
1	Rio Madeira (em Abunã/RO)	R$ 22.304,36	R$ 11.276,09
2	Rio Araguaia (em Xambioá/TO)	R$ 14.568,46	R$ 7.113,72
3	Rio Mamoré (em Guajará-Mirim/RO)	R$ 17.317,91	R$ 10.139,25
4	Rio Uruguai (em Porto Xavier/RS)	-	R$ 6.492,87
5	Rio Ibicuí/RS	R$ 9.396,52	R$ 5.622,75
6	Rio Madeira (em Porto Velho/RO)	R$ 40.745,34	R$ 23.452,26
7	Custo Médio Gerencial	R$ 14.336,70	R$ 6.752,26

Fonte: Evidência 15 – Orçamento BR-349, p. 3 (Nota Técnica 7/2023 – SEI 50600.036075/2023-32) – Adaptada

Tabela 5 - Dados utilizados pelo DNIT na obra da ponte JK na BR-226/TO/MA

OAE	NOME DA OAE	Preço (R$/m²) – dez/2024	
		Balanço sucessivo	Vigas pré-moldadas
1.	Rio Madeira (em Abunã/RO)	R$ 24.445,83	R$ 12.358,73
2.	Rio Araguaia (em Xambioá/TO)	R$ 15.284,79	R$ 7.459,97
3.	Rio Mamoré (em Guajará-Mirim/RO)	R$ 18.239,16	R$ 10.678,62
4.	Rio Uruguai (em Porto Xavier/RS)	-	R$ 6.472,38
5.	Rio Ibicuí/RS	R$ 10.142,90	R$ 6.069,30
6.	Rio Madeira (em Porto Velho/RO)	R$ 42.075,00	R$ 24.217,60
7	Ponte na BR-349/AL/SE	R$ 17.792,52	R$ 8.677,03
8	Custo Médio Gerencial	R$ 12.201,96	R$ 8.050,38

Fonte: Evidência 13 – Nota Técnica 14, p. 9 (Nota Técnica 14/2024 – SEI 50600.042572-2024/51)

90. Outro ponto a ser considerado refere-se à utilização de algumas referências com datas-base mais antigas, como a ponte sobre o rio Madeira em Abunã, cujo orçamento remonta a outubro de 2012. Ainda que tenham sido aplicados índices de atualização monetária para adequação temporal dos valores, reconhece-se que tais mecanismos não incorporam integralmente eventuais evoluções tecnológicas, alterações normativas ou especificidades regionais ocorridas ao longo do tempo. Trata-se, portanto, de aspecto que pode limitar o grau de aderência das estimativas às condições mais recentes de mercado, sem, contudo, invalidar a utilidade das referências adotadas no contexto disponível à época.

91. Complementarmente, foi consultado o relatório da Controladoria Geral da União (Evidência 16 – Relatório CGU), resultado de auditoria sobre a dispensa emergencial de licitação para elaboração de projeto e reconstrução da ponte Juscelino Kubitschek de Oliveira, na BR-226/TO, entre Aguiarnópolis/TO e Estreito/MA, que avaliou: (i) a compatibilidade do valor de referência com os preços de mercado; (ii) a adequação das premissas técnicas adotadas para a solução emergencial; e (iii) a razoabilidade dos valores estimados para os serviços de demolição.

92. No relatório, a CGU identificou um elevado coeficiente de variação (CV) da amostra utilizada para formação do preço paramétrico. Conforme Ruth Fricke, Iara Battisti e Antonio Corrente, no livro "Métodos Estatísticos e a Administração" (Evidência 17 – Coeficiente de Variação, p. 10-11), um CV superior a 30% geralmente indica a existência de um grupo amostral heterogêneo. No caso concreto, os CVs atingiram 53,75% para o método de Balanço Sucessivo e 56,48% para Vigas Pré-moldadas, índices que revelam heterogeneidade entre as obras utilizadas como parâmetro (Evidência 16 – Relatório CGU, p. 18).

93. Tal constatação, contudo, deve ser contextualizada: a própria limitação de obras comparáveis executadas no país nos últimos cinco anos, aliada ao caráter emergencial da contratação, restringiu o universo amostral disponível, conduzindo o gestor à utilização dos dados técnicos existentes à época. Assim, embora a dispersão estatística seja tecnicamente apontada como fator de fragilidade, ela decorre, em grande medida, das condições excepcionais do mercado.

94. A CGU também registrou que a estimativa do DNIT não incorporou descontos observados em licitações competitivas, deixando de refletir o comportamento típico dos preços em ambiente concorrencial. Sob o prisma metodológico, a observação é pertinente, pois a disputa tende a aproximar o preço contratado do valor de mercado. Entretanto, cumpre ponderar que a contratação em exame se deu por dispensa emergencial, contexto no qual inexiste fase competitiva apta a revelar descontos efetivos. Ademais, a utilização de percentuais de desconto extraídos de certames distintos, realizados em condições técnicas, temporais e regionais diversas, poderia introduzir distorções adicionais. O caso da ponte na BR-349/AL/SE, em que houve desconto de 24,36%, constitui referência empírica relevante, mas não necessariamente reproduzível em cenário emergencial, com mobilização imediata, execução em regime ininterrupto de 24 horas e riscos operacionais ampliados. Portanto, embora a crítica da CGU evidencie ponto metodologicamente sensível, sua aplicação ao caso concreto demanda cautela, diante das peculiaridades fáticas da contratação.

95. No campo jurídico-contratual, a CGU apontou que a redação da Cláusula 5.3 poderia sugerir risco de "unitarização" indevida em contrato celebrado sob regime de empreitada por preço global, ao mencionar que o valor seria "meramente estimativo" e que os pagamentos dependeriam dos "quantitativos efetivamente prestados". A observação parte da premissa de que o art. 46, § 9º, da Lei 14.133/2021 veda a conversão fática do regime global em pagamento por medições unitárias. Todavia, a análise da execução contratual demonstra que tal risco não se materializou. Os pagamentos efetuados respeitaram o cronograma físico-financeiro pactuado, com correspondência entre avanço físico e desembolso. Em contratos por preço global, o pagamento se dá em função da execução das etapas previstas, o que não se confunde com remuneração por itens isolados ou reequilíbrio automático por variação quantitativa. Assim, ainda que a redação contratual pudesse comportar interpretação ambígua, a prática executiva manteve aderência ao regime jurídico escolhido, não havendo evidência de transferência indevida de riscos ao Poder Público ou de instabilidade do valor global contratado.

96. A partir dessas premissas, a CGU concluiu que o orçamento paramétrico elaborado pelo DNIT apresentou fragilidades metodológicas cuja soma representaria risco potencial de sobrepreço estimado em R$ 17,8 milhões, equivalente a aproximadamente 12% do valor contratado. Trata-se, contudo, de estimativa construída sobre parâmetros estatísticos e premissas comparativas que, como visto, não incorporaram integralmente as especificidades do contexto emergencial, da limitação do mercado recente de obras análogas e da execução em regime intensivo de 24 horas.

97. Desse modo, reconhece-se a relevância das observações formuladas pela CGU, as quais contribuem para o aprimoramento institucional dos procedimentos de estimativa de custos. Igualmente, confirma-se a existência de fragilidades relevantes na formação do preço, que demandam correção, tratamento e mitigação, especialmente no que se refere à metodologia adotada e à consistência das bases de dados utilizadas. Contudo, os problemas metodológicos não permitem, por si sós, concluir pela existência de repercussão financeira negativa. Por este motivo, a eventual caracterização de sobrepreço será objeto de análise específica, mediante a confrontação do valor contratado com o orçamento analítico e com os serviços efetivamente executados, exame que será desenvolvido na sequência.

III.2.3.3. Análise do orçamento analítico

98. Em sequência ao exposto, para subsidiar a avaliação da razoabilidade do valor paramétrico elaborado na fase interna da contratação mostra-se oportuno confrontá-lo com o orçamento analítico produzido após a conclusão da obra (Evidência 18 – Orçamento Analítico), exclusivamente para fins de

verificação da coerência do valor estimado inicialmente, não se destinando essa análise à validação do preço final contratado.

99. A análise desenvolvida abrangeu três dimensões da formação do preço: (i) os preços unitários significativos, passíveis de comparação com o SICRO; (ii) os quantitativos dos principais serviços, aferidos mediante amostragem técnica; e (iii) a estrutura e o percentual do BDI adotado, considerando os parâmetros consolidados pelo DNIT.

100. Importante destacar que a finalidade dessa validação não se restringe à identificação de eventuais divergências numéricas entre as duas peças orçamentárias. Pretende-se, sobretudo, avaliar se tais diferenças decorrem do natural amadurecimento do projeto, resultante do aprimoramento dos quantitativos e do maior detalhamento das composições, ou se revelam deficiências relevantes na estimativa inicial, com potencial para afetar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato ou indicar risco de sobrepreço.

101. Para o desenvolvimento da validação, adotou-se metodologia estruturada em abordagem comparativa e analítica, orientada por critérios de materialidade, relevância técnica e impacto financeiro. Inicialmente, realizou-se a hierarquização dos serviços apresentado no orçamento analítico por meio de Curva ABC (Evidência 19 – Curva ABC), com o objetivo de identificar os itens de maior representatividade financeira no custo global da obra. Foram classificados como itens significativos aqueles pertencentes à Classe A (definida como 80% do custo acumulado global da obra, Evidência 20 – Itens da faixa A), responsáveis pela maior parcela do dispêndio contratual, concentrando-se nesses a análise detalhada de preços unitários em relação ao SICRO-TO (data-base outubro de 2024).

102. No tocante aos quantitativos, adotou-se técnica de verificação por amostragem, selecionando-se os elementos estruturais e serviços de maior impacto financeiro: aço CA-50, cordoalhas CP-190RB e concreto. A conferência envolveu a análise de projetos executivos, memoriais de cálculo, desenhos *as built* e registros de medição, com reprocessamento pontual dos cálculos para aferição da consistência técnica dos volumes executados.

103. Relativamente ao BDI, procedeu-se à decomposição da taxa aplicada no orçamento analítico, identificando-se as parcelas correspondentes à administração central, riscos, seguros, despesas financeiras, tributos e lucro. A composição foi examinada quanto à aderência às diretrizes internas do DNIT e à coerência com a natureza e porte do empreendimento.

104. Relativamente à primeira dimensão, a análise de preços unitários observou a necessidade de ajuste de dois itens presentes na Faixa A da Curva ABC: 1) Escavação em material de 3ª categoria – resistência à compressão de 90 a 110 MPa – com escavadeira e rompedor hidráulico 1.700 kg; 2) Perfuração para tirantes em material de 3ª categoria com diâmetro de até 120 mm. No orçamento analítico elaborado, a produtividade utilizada pela empresa está muito inferior à informada pelo SICRO (Evidência 21 – SICRO-TO), de modo que há uma elevação significativa no preço estimado para ambos os itens. O serviço de escavação apresenta uma diferença de preço de R$ 11.894.282,02; enquanto o serviço de perfuração, R$ 3.578.757,62. Ambos os serviços somam R$ 15.473.039,64 de diferença entre o orçado e o preço referencial, utilizando-se como BDI o valor adotado pela empresa de 32,48%. A Tabela 6 resume as informações apresentadas.

105. Outro item do orçamento analítico que demanda atenção é o denominado “Apoio à Construção”, o qual foi identificado como o de maior custo da obra (Evidência 20 – Itens da faixa A). Retoma-se, nesse ponto, a conclusão alcançada no achado III.1, parágrafos 67 e 68: o item “Apoio à Construção” apresenta fragilidade relevante, em razão da ausência de delimitação objetiva e de critérios claros de medição, o que compromete a transparência e o controle da despesa. Observa-se que as fragilidades identificadas neste critério de medição do orçamento paramétrico encontram correspondência no orçamento analítico. Com efeito, a composição detalhada do item (Evidência 22 –

Composições Preços Unitários, p. 95-96) agrega um conjunto amplo e heterogêneo de equipamentos de grande porte (guindastes, grua, embarcações, plataforma flutuante e veículos especiais) apropriados como custo mensal único, sem discriminação por etapas construtivas ou por frentes de serviço, o que dificulta a compreensão da efetiva participação de cada recurso ao longo da execução da obra.

Tabela 6 – Comparativo entre preços unitários orçado e SICRO

ITEM	4.1.11	4.1.12
DESCRIÇÃO DO SERVIÇO	Perfuração para tirantes em material de 3ª categoria com diâmetro de até 120 mm	Escavação em material de 3ª categoria - resistência à compressão de 90 a 110 MPa - com escavadeira e rompedor hidráulico 1.700 kg
UNIDADE	m	m^3
QUANTIDADE	27.332,00	14.877,38
PRODUTIVIDADE	2,77	1,00
PREÇO UNITÁRIO	R$ 157,81	R$ 660,63
PREÇO + BDI	R$ 209,06	R$ 875,20
TOTAL + BDI	R$ 5.714.027,92	R$ 13.020.682,98
PRODUTIVIDADE SICRO	8,30	12,44
PREÇO SICRO	R$ 58,97	R$ 57,15
SICRO + BDI	R$ 78,12	R$ 75,71
TOTAL SICRO + BDI	R$ 2.135.270,30	R$ 1.126.400,96
DIFERENÇA	R$ 3.578.757,62	R$ 11.894.282,02
TOTAL	R$ 15.473.039,64	

Fonte: Autores

106. Soma-se a esse aspecto a adoção uniforme de taxa de utilização operativa de 90% para praticamente todos os equipamentos (exceto para a plataforma flutuante, para a qual adotaram a taxa de 100%), sem fundamentação técnica explicitada. Tal premissa, associada à ausência de segregação por fases, como demolição, serviços de terraplenagem, fundações e superestrutura, sugere uma utilização intensiva e contínua dos equipamentos ao longo de todo o período contratual, hipótese que não se mostra claramente compatível com a dinâmica executiva típica de obras dessa natureza, sujeitas a descontinuidades operacionais e variações de demanda entre etapas.

107. Adicionalmente, a análise do diário de obras (Evidência 23 – Diário de Obras) e do relatório fotográfico (Evidência 24 – Relatório Fotográfico A, p. 35) indica que, até meados de março, ainda estavam em curso atividades preliminares e de demolição, o que suscita questionamentos quanto à necessidade de emprego contínuo de equipamentos de elevado custo já nesse período. Nesse cenário, a combinação de premissas genéricas, ausência de alocação temporal dos recursos e indefinição do escopo do item reduz a transparência e dificulta a aferição da razoabilidade do montante orçado, reforçando o disposto no achado III.1 quanto à necessidade de maior detalhamento dos serviços e de vinculação dos custos à efetiva lógica de execução da obra.

108. Na segunda dimensão, a análise de quantitativos indicou que a empresa apresentou um nível de detalhamento adequado e suficiente para os principais insumos e serviços da obra, contemplando aço, concreto e cordoalhas. Os quantitativos informados mostraram-se compatíveis com o projeto executivo e alinhados às medições e os registros do *as built*, demonstrando consistência entre o planejado e o executado.

109. Para cada item, verificou-se se as dimensões efetivamente construídas coincidiam com aquelas previstas no projeto. Para aço, concreto, cordoalhas, foi analisada a correspondência entre as

quantidades registradas nas frentes de serviço e aquelas utilizadas nas composições que fundamentam o orçamento.

110. Por exemplo, verificando o quantitativo de cordoalhas da cablagem negativa dos apoios 06 e 07, a análise confirma conformidade com o projeto. Os totais de materiais coincidem: 147.357,14 kg de aço CP-190RB, 8.531,72 m de bainhas metálicas galvanizadas e 216 ancoragens ativas, referentes a 108 cabos. Cada apoio possui 54 cabos, com comprimentos entre 20,50 m e 153,50 m, e os pesos resultam corretamente da taxa de 16,89 kg/m. As especificações técnicas (concreto fck 45 MPa e módulo de elasticidade de 200.000 MPa) foram mantidas, assim como a instrução de acréscimo de 20 cm nas extremidades das bainhas. Não foram identificadas inconsistências, e os quantitativos estão adequados para a execução da protensão conforme o projeto. O projeto executivo e o resumo dos quantitativos podem ser visualizados na Evidência 25 – Análise Cordoalhas.

111. Metodologia análoga foi aplicada aos quantitativos de aço CA-50 e ao concreto, permitindo confirmar a coerência entre volumes, pesos e especificações técnicas, bem como a aderência entre o que foi projetado e o que efetivamente integrou a execução da obra.

112. Quanto à terceira dimensão, examinou-se a estrutura do BDI (Benefícios e Despesas Indiretas), com vistas a compatibilizar os referenciais normativos com as condições efetivas de execução da obra. Nos termos da Norma DNIT 408/2020 PAD (Evidência 26 – DNIT 408/2020, p. 4), pontes com ritmo construtivo superior a 300 metros por ano são classificadas como Obras de Arte Especiais (OAE) de grande porte. Considerando que a ponte em análise se enquadra nessa categoria, procedeu-se à comparação entre o BDI aplicado pelo consórcio executor (32,48%, conforme Evidência 27 – BDI Consórcio) e o BDI de referência do DNIT vigente à época da contratação (28,23%, conforme Evidência 28 – BDI DNIT, Tabela 3, p. 2), examinando-se as divergências entre os percentuais adotados.

113. Consoante entendimento consolidado desta Corte, os percentuais referenciais de BDI possuem natureza orientativa, devendo a análise considerar as peculiaridades do caso concreto, nos termos do Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário (Relator Marcos Bemquerer), que estabelece faixas aceitáveis e determina exame pormenorizado sempre que os percentuais se afastarem dos parâmetros médios, levando em conta as características do empreendimento.

114. A análise comparativa evidencia que o BDI do Consórcio mantém aderência significativa às referências do DNIT no que se refere às despesas indiretas e aos tributos, sendo a principal divergência observada no componente lucro, que se apresenta em patamar superior ao referencial adotado para obras de grande porte. De modo geral:

114.1. As despesas indiretas do Consórcio, bem como os tributos (PIS, COFINS e ISSQN) apresentam valores muito próximos aos referenciais do DNIT para obras de grande porte, com variações marginais compatíveis com as especificidades do empreendimento;

114.2. O lucro adotado pelo Consórcio mostra-se superior ao parâmetro do DNIT para obras de grande porte, constituindo o principal fator de elevação do BDI total.

115. A seguir, apresenta-se o Quadro 1, que compara a composição do BDI utilizado no orçamento analítico com o BDI referencial do DNIT para Obras de Arte Especiais (OAE) de grande porte.

116. A margem de lucro superior ao referencial do DNIT deve ser analisada à luz das condições concretas de execução da obra. Trata-se de empreendimento de elevada complexidade técnica, executado em contexto emergencial, com solução estrutural híbrida, integração de diferentes métodos construtivos, múltiplas frentes de trabalho, uso intensivo de equipamentos de grande porte e manutenção simultânea de dois canteiros plenamente estruturados, fatores que ampliam custos indiretos e a exposição a riscos.

Quadro 1 – Comparativo BDI obra x BDI DNIT

Parcela	DNIT – Obras de Arte Especiais (Grande Porte)	Consórcio – Ponte JK	Análise
Administração Central	6,24% (PV) / 8,00% (CD)	6,24% (PV) / 8,27% (CD)	Compatível
Despesas Financeiras	0,92% (PV) / 1,18% (CD)	0,92% (PV) / 1,22% (CD)	Compatível
Seguros e Garantias	0,25% (PV) / 0,32% (CD)	0,25% (PV) / 0,33% (CD)	Compatível
Riscos	0,50% (PV) / 0,64% (CD)	0,51% (PV) / 0,68% (CD)	Compatível
Subtotal – Despesas Indiretas	**7,91% (PV) / 10,14% (CD)**	**7,92% (PV) / 10,50% (CD)**	Compatível
Lucro	5,46% (PV) / 7,00% (CD)	7,95% (PV) / 10,53% (CD)	**Superior ao referencial**
Tributos (PIS, COFINS, ISSQN)	8,65% (PV) / 11,09% (CD)	8,65% (PV) / 11,45% (CD)	Compatível
BDI Total	**22,01% (PV) / 28,23% (CD)**	**24,52% (PV) / 32,48% (CD)**	Superior, influenciado pelo lucro

Fonte: Autores

117. Ademais, a execução em ambiente fluvial, sujeita a variabilidade hidrológica, janelas climáticas restritivas e içamentos críticos, bem como a realização das atividades em dois turnos de trabalho, intensifica riscos técnicos, operacionais e gerenciais, os quais tendem a ser internalizados na composição da remuneração empresarial.

118. Essas circunstâncias permitem compreender, sob o prisma técnico, a adoção de margens superiores às usualmente praticadas em contratos executados em condições ordinárias. Tal compreensão, contudo, não implica aceitação automática, devendo a elevação do BDI submeter-se ao exame da razoabilidade e da vantajosidade global da contratação, à luz das justificativas técnicas apresentadas e da proporcionalidade entre a remuneração pactuada e os riscos efetivamente assumidos.

119. Considerando as informações analisadas do orçamento analítico, pode-se verificar se o orçamento paramétrico elaborado possui valor coerente com o contratado. Primeiramente, é importante frisar que orçamentos paramétricos, elaborados a partir de custos de obras semelhantes, atualizados por índices e aplicados à área estimada da ponte, têm margem de erro de preço de 20% a 30% para mais ou para menos, conforme mostra o 120. À luz dessa referência, fixando a margem de erro no patamar de 20%, o valor estimado da obra estaria entre os montantes de R$ 137.575.200 e R$ 206.362.800. O orçamento analítico apresentado pelo consórcio indicou o valor global de R$ 199.656.141,83, dentro da margem de erro esperada. Ao se proceder aos ajustes relativos aos itens com indícios de sobrepreço, decorrentes da baixa produtividade da equipe, e ao se aplicar o BDI de referência do DNIT, de 28,23%, previsto para obras de arte especiais de grande porte, o valor global da obra correspondente ao *as built* alcançaria o montante de R$ 178.011.053,16, revelando-se bastante próximo do valor paramétrico utilizado na contratação, fixado em R$ 172.272.096,41.

121. Nesse sentido, o orçamento analítico elaborado para a obra confirma, em linhas gerais, o orçamento paramétrico inicialmente desenvolvido, indicando que as estimativas preliminares, embora metodologicamente frágeis e passíveis de aprimoramento, estavam alinhadas à ordem de grandeza dos custos necessários à execução do empreendimento. Assim, ainda que tenham sido identificadas fragilidades na construção do orçamento paramétrico, tais limitações não culminaram na constatação de sobrepreço, uma vez que a análise comparativa evidencia coerência entre os valores estimados e aqueles detalhados no orçamento analítico.

Quadro 2, adaptado da obra ”Como montar um orçamento paramétrico: uma proposta de modelo de previsão de custos para empreendimentos” de Felipe de Sá Moreira.

120. À luz dessa referência, fixando a margem de erro no patamar de 20%, o valor estimado da obra estaria entre os montantes de R$ 137.575.200 e R$ 206.362.800. O orçamento analítico apresentado pelo consórcio indicou o valor global de R$ 199.656.141,83, dentro da margem de erro esperada. Ao se proceder aos ajustes relativos aos itens com indícios de sobrepreço, decorrentes da baixa produtividade da equipe, e ao se aplicar o BDI de referência do DNIT, de 28,23%, previsto para obras de arte especiais de grande porte, o valor global da obra correspondente ao *as built* alcançaria o montante de R$ 178.011.053,16, revelando-se bastante próximo do valor paramétrico utilizado na contratação, fixado em R$ 172.272.096,41.

121. Nesse sentido, o orçamento analítico elaborado para a obra confirma, em linhas gerais, o orçamento paramétrico inicialmente desenvolvido, indicando que as estimativas preliminares, embora metodologicamente frágeis e passíveis de aprimoramento, estavam alinhadas à ordem de grandeza dos custos necessários à execução do empreendimento. Assim, ainda que tenham sido identificadas fragilidades na construção do orçamento paramétrico, tais limitações não culminaram na constatação de sobrepreço, uma vez que a análise comparativa evidencia coerência entre os valores estimados e aqueles detalhados no orçamento analítico.

Quadro 2 – Margens de erro, a partir do tipo de orçamentação

Tipo	Margem de erro	Elementos técnicos necessários
Avaliações	De 30 a 20%	Área de construção
		Padrão de acabamento
		Custo unitário de obra semelhante ou custos unitários básicos
Estimativas	De 20 a 15%	Anteprojeto ou projeto indicativo
		Preços unitários de serviços de referência
		Especificações genéricas
		Índices físicos e financeiros de obras semelhantes
Orçamento Expedito	De 15 a 10%	Projeto executivo
		Especificações sucintas, mas definidas
		Composições de preços de serviços genéricos
		Preços de insumos de referência
Orçamento detalhado	De 10 a 5%	Projeto executivo
		Projetos complementares
		Especificações precisas
		Composições de preços de serviços específicos
		Preços de insumos de acordo com a escala de serviços
Orçamento analítico	De 5 a 1%	Todos os elementos do orçamento detalhado mais o planejamento da obra

Fonte: Felipe de Sá Moreira (2019), p. 16 – Adaptado

122. Dessa forma, a convergência observada entre o orçamento analítico e o paramétrico afasta a necessidade de repactuação ou de reajuste do preço inicialmente acordado, uma vez que não se verificaram distorções relevantes entre as estimativas preliminares e os custos detalhados. Ademais, tal compatibilidade evidencia que os valores apurados permanecem dentro das margens de imprecisão típicas de orçamentos preliminares, conforme parâmetros usualmente aceitos em auditorias de obras

públicas. O conjunto das evidências analisadas sustenta, portanto, a conclusão de que o orçamento paramétrico cumpriu sua função estimativa e que o orçamento analítico confirma sua razoabilidade.

III.2.4. Conclusão do Achado

123. Conclui-se que a contratação analisada evidenciou impropriedades relevantes no planejamento, decorrentes da ausência de projeto básico e da utilização de orçamento paramétrico metodologicamente frágil em contratação sob o regime de empreitada por preço global. Tal arranjo transferiu incertezas para as etapas subsequentes da contratação, afetando a clareza da definição do objeto, a transparência da formação do preço e a rastreabilidade das premissas adotadas.

124. Não obstante essas fragilidades, a análise do orçamento analítico elaborado após a execução da obra permitiu verificar que, no caso concreto, os quantitativos dos principais insumos se mostraram consistentes com o projeto executivo e com a execução, e que o valor global contratado permaneceu aderente à ordem de grandeza originalmente estimada. Assim, embora o processo de formação de preços tenha apresentado limitações metodológicas relevantes, não se caracterizou distorção apta a indicar sobrepreço global ou prejuízo ao erário.

125. Ainda assim, o exame evidencia que a insuficiência de detalhamento técnico na fase inicial da contratação compromete a robustez do planejamento e tende a produzir impactos sobre os critérios de medição, os mecanismos de controle e a previsibilidade da execução, especialmente em contratações emergenciais de obras complexas. O caso reforça, portanto, a necessidade de aperfeiçoamento institucional, de modo a conciliar celeridade decisória com rigor técnico, assegurando que situações excepcionais não se traduzam em fragilidades estruturais na contratação.

126. Em razão das impropriedades apontadas, propõe-se, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, dar ciência ao DNIT de que:

126.1. A realização de contratação de obras ou serviços de engenharia sob o regime de empreitada por preço global, ainda que em situação emergencial, com base em orçamento paramétrico e sem a elaboração de projeto básico, afronta o Acórdão 3.065/2012-TCU-Plenário e seguintes dispositivos da Lei 14.133/2021: art. 6º, inciso XXV, alínea "f"; art. 6º, inciso XXIX; e art. 72, inciso I, da Lei nº 14.133/2021;

126.2. A elaboração do orçamento paramétrico que fundamentou a Dispensa de Licitação 307/2024 com fragilidades metodológicas que limitam a robustez da justificativa do preço, notadamente quanto à composição e representatividade da amostra, à utilização de custo médio gerencial como parâmetro de preço de obra efetivamente executada, à inclusão de dados amostrais temporalmente defasados e à recorrência de informações repetidas entre amostras sucessivas, afronta o art. 6º, inciso XXIII, alínea "i"; art. 23, §§ 2º e 4º; e art. 75, § 6º da Lei nº 14.133/2021.

IV. Conclusão

127. Trata-se de auditoria de conformidade realizada no âmbito do Fiscobras 2026, com o objetivo de fiscalizar a execução das obras emergenciais de reconstrução da Ponte Juscelino Kubitschek de Oliveira, na BR-226/TO, sobre o rio Tocantins, ligando os municípios de Aguiarnópolis/TO e Estreito/MA. A obra foi contratada pelo DNIT por meio de processo de dispensa de licitação, com fundamento no art. 75, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021, em decorrência do colapso da estrutura ocorrido em 22/12/2024.

128. Neste trabalho, foram identificados os seguintes achados:

128.1. Achado III.1 (F/I) – Adoção de critérios de medição e pagamento em desacordo com o termo de referência e o contrato, e deficiência na concepção e detalhamento do item orçamentário 'Apoio à Construção', estruturado sem atividades identificáveis, quantitativos definidos ou entregas verificáveis: constatou-se que os critérios de medição e pagamento efetivamente adotados na execução contratual não

corresponderam àqueles formalmente previstos no Termo de Referência e no contrato, em violação ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, insculpido nos arts. 5º e 115 da Lei 14.133/2021. Em especial, o item "Apoio à Construção" foi concebido e orçado de forma global, com características de verba genérica, sem a discriminação das atividades que o compõem, sem definição de quantitativos e sem parâmetros próprios de aferição, o que resultou na vinculação de sua medição exclusivamente ao avanço físico de outros serviços da obra. Tal estruturação compromete a transparência, a rastreabilidade da despesa e a capacidade de verificação autônoma pela fiscalização, em desacordo com o art. 5º da Lei 14.133/2021 e com o entendimento consolidado na Súmula TCU 258/2010 e no Acórdão 2.773/2018-TCU-Plenário. Embora não tenham sido identificados indícios de prejuízo financeiro no caso concreto, a modelagem adotada revela fragilidade estrutural que justifica a adoção de medidas corretivas e preventivas, voltadas ao adequado detalhamento orçamentário e à definição de critérios de medição compatíveis com atividades efetivamente identificáveis e verificáveis em contratações futuras;

128.2. Achado III.2 (F/I) – Ausência de projeto básico em contratação sob o regime de empreitada por preço global, com fragilidades metodológicas na elaboração do orçamento paramétrico: verificou-se que a contratação emergencial foi realizada sem a elaboração prévia de projeto básico, com base em orçamento paramétrico, embora adotado o regime de empreitada por preço global, em desacordo com os arts. 6º, incisos XXV e XXIX, 23, §§ 2º e 4º, e 72, inciso I, da Lei 14.133/2021, bem como com a jurisprudência consolidada desta Corte, notadamente o Acórdão 3065/2012-TCU-Plenário, que reconhece a necessidade de projeto básico mesmo em contextos emergenciais, admitidas apenas flexibilizações, quando devidamente justificadas. Adicionalmente, o orçamento paramétrico utilizado para a formação do preço de referência apresentou fragilidades metodológicas relevantes, relacionadas à composição da amostra, ao uso de custo médio gerencial como referência de preço de obra real, à presença de referências temporalmente defasadas e à dependência de dados repetidos entre amostras sucessivas, reduzindo a qualidade analítica e a transparência da formação do preço. Tais limitações enfraquecem a rastreabilidade das premissas adotadas e ampliam os riscos inerentes à contratação, especialmente em regime de preço global.

129. Diante do Achado III.1, avaliou-se que caberia dar ciência ao DNIT de que os critérios de medição e pagamento devem estar expressamente previstos e formalizados no contrato ou no termo de referência, não sendo admissível a adoção, no curso da execução contratual, de metodologias alternativas dissociadas dos instrumentos que regem a contratação, ainda que tecnicamente estruturadas. Ademais, deve-se evitar a concepção e a utilização de item orçamentário estruturado com características de verba genérica, a exemplo do "Apoio à Construção", sem a discriminação das atividades que o compõem, sem definição de quantitativos e sem parâmetros próprios de aferição, por comprometer a transparência, a rastreabilidade da despesa e a capacidade de controle da execução.

130. Diante do Achado III.2, entendeu-se ser pertinente dar ciência ao DNIT de que a contratação de obras ou serviços de engenharia sob o regime de empreitada por preço global, ainda que em situação emergencial, não dispensa a elaboração do projeto básico, devendo a Administração adotar providências para evitar a repetição dessa prática em contratações futuras. Avaliou-se, ainda, ser pertinente dar ciência quanto às fragilidades metodológicas identificadas na elaboração do orçamento paramétrico, visando o aprimoramento das estimativas de custos, especialmente no que se refere à composição da amostra utilizada, ao uso de custos gerenciais como referência de obra real, à atualização temporal das referências adotadas e à redução da dependência de dados repetidos entre amostras sucessivas.

131. À luz dos resultados alcançados, foi possível responder às questões de auditoria formuladas na Matriz de Planejamento, registrando-se que as análises pormenorizadas das Questões 3 a 7 constam da Evidência 44 – Análise Questões 3 a 7, na qual se encontram consolidadas as referências às Evidências 29 a 43, por não terem resultado em achados que ensejassem proposições específicas. As respostas às questões de auditoria estão apresentadas nos itens a seguir.

132. Com relação à Questão 1 (A execução física e o controle tecnológico da obra, incluindo os elementos estruturais e as medições, estão em conformidade com o projeto executivo, com os padrões contratuais e com o cronograma físico-financeiro, assegurando compatibilidade entre o avanço físico e os pagamentos realizados?), verificou-se que a execução física e o controle tecnológico da obra encontram-se aderentes ao projeto executivo e às normas técnicas aplicáveis. Apesar da impropriedade formal relativa aos critérios de medição e pagamento, constatou-se, no caso concreto, compatibilidade material entre o avanço físico da obra e os valores medidos e pagos, não se caracterizando prejuízo ao erário (Achado III.1).

133. No tocante à Questão 2 (O orçamento paramétrico elaborado para a contratação da execução da ponte e o orçamento analítico entregue após a conclusão da obra, junto com o *as built*, estão compatíveis com os preços de mercado e referências oficiais vigentes à época de suas respectivas elaborações?), identificaram-se fragilidades metodológicas relevantes na elaboração do orçamento paramétrico, associadas, sobretudo, à ausência de projeto básico e às limitações da amostra utilizada (Achado III.2). Ainda assim, a comparação com o orçamento analítico elaborado após a execução demonstrou coerência entre os valores, situados dentro das margens de imprecisão típicas desse tipo de estimativa, não se caracterizando sobrepreço global nem necessidade de repactuação do valor contratado.

134. Quanto à Questão 3 (Os custos logísticos de transporte de insumos (fretes) são econômicos e estão em conformidade com jazidas e fornecedores próximos ao local da obra?), concluiu-se que a adoção de orçamento paramétrico estruturado por partes complexas da obra, sem discriminação de serviços específicos nem detalhamento das origens dos materiais na fase de planejamento, não permitiu a avaliação individualizada da economicidade dos custos logísticos no âmbito da contratação analisada. Não obstante, não foram identificados indícios de que tais custos tenham repercutido de forma indevida no valor global contratado.

135. Em relação à Questão 4 (O aerolevantamento com drone permite confirmar volumes de execução e o avanço da obra em relação ao cronograma físico e às medições realizadas?), verificou-se que o uso de aerolevantamento com drone mostrou-se adequado para confirmar o avanço físico da obra e sua compatibilidade com o cronograma e com as medições realizadas, mediante confronto entre ortofotos, plantas iluminadas e registros fotográficos. Ressalta-se que o método não foi empregado para apuração volumétrica direta de serviços, em razão da inexistência, à época da inspeção, de base técnica e de projetos com detalhamento suficiente que permitissem a comparação volumétrica entre o executado e uma referência previamente definida para o local, fato que não comprometeu o objetivo de validação do avanço físico.

136. No que se refere à Questão 5 (A execução física e o controle tecnológico da obra estão em conformidade com o projeto executivo e garantem a qualidade prevista contratualmente?), a vistoria *in loco* e a análise documental evidenciaram que a execução física e o controle tecnológico foram conduzidos de forma contínua e sistemática, em conformidade com o projeto executivo e com as normas técnicas aplicáveis, não se identificando desvios relevantes que comprometessem a qualidade ou o desempenho estrutural da obra.

137. Quanto à Questão 6 (Os equipamentos de grande porte identificados na inspeção *in loco* estão em conformidade com o Plano de Ataque, o Cronograma Físico-Financeiro e o Projeto Executivo, notadamente em relação aos métodos construtivos específicos?), constatou-se que os equipamentos empregados e os métodos construtivos adotados mostram-se compatíveis com o planejamento executivo, com o plano de ataque e com o cronograma físico-financeiro, não sendo observadas inconformidades relevantes nesse aspecto.

138. Por fim, relativamente à Questão 7 (O tipo do empreendimento exige licença ambiental e foram realizadas todas as etapas para esse licenciamento?), concluiu-se que, por se tratar de obra emergencial, a exigência de licenciamento ambiental foi dispensada nos termos da legislação aplicável.

Ainda assim, verificou-se a adoção de medidas mitigatórias e compensatórias, sob acompanhamento do DNIT e do Ibama, não se identificando falhas relevantes no tratamento das questões ambientais.

139. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$ 174.312.726,75, correspondente aos valores empenhados no âmbito do contrato analisado.

140. Entre os benefícios decorrentes desta fiscalização, destaca-se a contribuição para o aprimoramento das práticas do DNIT relacionadas ao planejamento, à medição e à formação de custos em obras de infraestrutura, especialmente em contratações realizadas em contexto emergencial. O trabalho reforça a correspondência entre execução física e pagamentos, qualifica metodologias de estimativa e validação de custos e fortalece a transparência e a rastreabilidade das informações, com reflexos positivos para a gestão contratual e para futuras contratações de empreendimentos de natureza e complexidade semelhantes.

V. Proposta de encaminhamento

141. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

141.1. Dar ciência ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que:

141.2. A adoção de metodologia alternativa para os critérios de medição e pagamento, com base exclusivamente em planilhas eletrônicas, dissociada das disposições contratuais, do termo de referência e dos instrumentos que regem a contratação, afronta ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório (arts. 5º e 115 da Lei 14.133/2021) (parágrafo 56);

141.3. O item orçamentário “Apoio à Construção”, tal como estruturado na contratação examinada, foi previsto de forma global, sem discriminação das atividades que o compõem, composições de custos unitários, quantitativos ou entregas técnicas verificáveis, assemelhando-se, assim, a verba genérica, em desacordo com o art. 5º da Lei 14.133/2021 e o entendimento consolidado na Súmula TCU 258/2010 e no Acórdão 2.773/2018-TCU-Plenário (parágrafos 62 a 64)

141.3.1. A realização de contratação de obras ou serviços de engenharia sob o regime de empreitada por preço global, ainda que em situação emergencial, com base em orçamento paramétrico e sem a elaboração de projeto básico afronta os seguintes dispositivos da Lei 14.133/2021: art. 6°, XXV, f; art. 6°, XXIX; art. 72, I e o Acórdão 3065/2012-TCU-Plenário (parágrafos 76 a 80);

141.3.2. A elaboração do orçamento paramétrico que fundamentou a Dispensa de Licitação 307/2024 com fragilidades metodológicas que limitam a robustez da justificativa do preço, notadamente quanto à composição e representatividade da amostra, à utilização de custo médio gerencial como parâmetro de preço de obra efetivamente executada, à inclusão de dados amostrais temporalmente defasados e à recorrência de informações repetidas entre amostras sucessivas, afronta o art. 6º, inciso XXIII, alínea “i”; art. 23, §§ 2º e 4º; e art. 75, § 6º da Lei nº 14.133/2021 (parágrafos 83 a 86).

141.4. Arquivar os autos, nos termos do art. 250, II do RI TCU.

Audrodoviaaviação, 31 de março de 2026.

APÊNDICE A - Matriz de Achados

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
F/I - Adoção de critérios de medição e pagamento em desacordo com o termo de referência e o contrato, e deficiência na concepção e detalhamento do item orçamentário ‘ Apoio à Construção’ , estruturado sem atividades identificáveis, quantitativos definidos ou entregas verificáveis.	Verificou-se que o critério previsto nos itens 7.1.1 e 7.1.2 do Termo de Referência não foi observado. De acordo com os itens, a medição dos serviços ocorreria ao final de cada etapa da execução contratual, considerada efetivamente concluída apenas quando todos os serviços previstos para a respectiva etapa no cronograma físico financeiro estivessem integralmente executados. Em vez disso, o critério adotado constava em uma planilha de Excel, na qual eram atribuídos percentuais específicos para cada bloco de serviço previsto. Essa planilha detalhava, por exemplo, a distribuição percentual correspondente a cada elemento estrutural da ponte, sendo que a execução de cada viga, pilar e laje gerava o direito ao pagamento proporcional ao percentual previamente definido para a peça estrutural. Em relação ao item “ Apoio à	Contrato - 00 00958/2024	Acórdão 2773/2018, item 9.1.2, TCU, Plenário Lei 14133/2021, art. 5º; art. 115, caput Termo de Referência 958/2024, DNIT, cláusula/art. 7.1.1;cláusula /art. 7.1.2 Súmula 258/2010, TCU	Evidência 1 - Contrato 958-2024, folha 3 Evidência 8 - Termo de Referência, folhas 9/12 Evidência 10 - Detalhamento Critério de Pagamento, folhas 1/9 Evidência 34 - Medições, folhas 1/20 Evidência 11 - Detalhamento Apoio à Construção, folhas 1/20 Evidência 12 - Ensaios - Rompimento, folha 1 Evidência 9 - Cronograma Físico-Financeiro, folhas 1/5	Curto prazo para elaboração dos documentos contratuais, diante do contexto emergencial.	Quebra de aderência ao critério pactuado, dificultando rastreabilidade e validação objetiva do adimplemento. Redução da transparência do orçamento e limitação da capacidade de controle e rastreabilidade da despesa, ao impedir a verificação objetiva da correspondência entre valores pagos e serviços efetivamente executados, quanto ao item "Apoio à Construção".	Dar ciência (Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes)

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	Construção” , constatou‑se que, tal como estruturado no orçamento, ele assemelha‑se a uma verba genérica, por não apresentar composição de custos unitários, discriminação das atividades que o integram, definição de quantitativos nem entregas técnicas passíveis de aferição individualizada. Os documentos técnicos e orçamentários analisados não detalham os componentes do item nem estabelecem parâmetros objetivos para sua medição, o que impede a identificação precisa de seu conteúdo e a verificação autônoma de sua execução. Essa forma de estruturação contraria o entendimento consolidado na Súmula TCU nº 258, segundo a qual as composições de custos unitários e o detalhamento do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico e não podem ser indicados mediante uso de “ verba” ou de unidades genéricas. Ao não discriminar os serviços e						

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	recursos associados ao " Apoio à Construção" , o orçamento deixa de refletir, de maneira transparente, os custos efetivamente vinculados a atividades específicas de apoio à execução da obra. Em decorrência dessa deficiência de concepção orçamentária, a sistemática de medição adotada para o item passou a prever o pagamento proporcional ao avanço físico global da obra, de modo que, à medida que os demais serviços da planilha orçamentária são executados, parcelas correspondentes do valor total do item são automaticamente liberadas para faturamento. Assim, o montante global de R$ 11.235.270,50 é apropriado conforme o percentual de execução dos demais itens contratuais, sem correlação direta com atividades próprias, produtos entregáveis ou evidências físicas específicas do " Apoio à Construção" . Essa vinculação da medição ao avanço de outros serviços,						

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	associada à estruturação do item como verba genérica, limita a transparência do orçamento, compromete a rastreabilidade da despesa e fragiliza os mecanismos de controle da execução física e financeira, ao dificultar a verificação, pela fiscalização, da correspondência entre os valores apropriados e os serviços de apoio efetivamente prestados.						
F/I - Ausência de projeto básico em contratação pelo regime de empreitada por preço global, com observação de fragilidades na elaboração do orçamento paramétrico.	A metodologia utilizada para contratação do objeto demonstrou-se inadequada diante do regime de execução escolhido. A empreitada por preço global exige a elaboração de projeto básico prévio ao contrato, ainda que se trate de contratação emergencial, podendo todavia ser dispensada a elaboração de alguns de seus elementos, havendo justificativa técnica, que também não foi apresentada. Adicionalmente, verificou-se que o orçamento paramétrico utilizado para a estimativa do valor da contratação apresentou fragilidades na composição e no tratamento	Contrato - 00 00958/2024	Acórdão 3065/2012, item 17, TCU, Plenário Lei 14133/2021, art. 6º, inciso XXIII, alínea i; art. 6º, inciso XXIX; art. 6º, inciso XXV, alínea f; art. 23, § 2º; art. 23, § 4º; art. 72, inciso I; art. 75, § 6º	Evidência 14 - ETP, folhas 1/17 Evidência 5 - Plano Emergencial, folhas 1/119 Evidência 1 - Contrato 958-2024, folha 2 Evidência 16 - Relatório CGU, folhas 1/52 Evidência 13 - Nota Técnica 14, folhas 1/10 Evidência 15 - Orçamento BR-349, folhas 1/6 Evidência 17 -	Exigência de contratação emergencial tempestiva, aliada com a inexistência de campo amostral apropriado, tendo em vista a especificidade da obra requerida.	Aquisições ou contratações por preços maiores que o de mercado. Observa-se que, nesta obra em específico, não foi verificado sobrepreço, após análise do orçamento analítico, elaborado após o termino dos serviços. A elaboração dos projetos foi realizada concomitantemente à execução da obra.	Dar ciência (Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes)

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	da amostra de empreendimentos de referência, circunstância que compromete a robustez metodológica do procedimento e reduz a confiabilidade dos parâmetros de custo adotados para a formação do valor estimado. A análise da memória de cálculo do orçamento paramétrico evidenciou a utilização de custo médio gerencial como se fosse dado proveniente de obra efetivamente executada, sem que se identificasse a correspondente vinculação a contratos ou medições reais. Tal procedimento reduz a rastreabilidade das informações utilizadas e limita a verificação da aderência dos valores adotados às condições efetivamente observadas em empreendimentos comparáveis. Observou-se também a presença de referências temporalmente defasadas entre os empreendimentos utilizados na amostra, algumas delas distantes em			Coeficiente de Variação, folhas 8/9 Evidência 18 - Orçamento Analítico, folhas 1/5 Evidência 19 - Curva ABC, folha 1 Evidência 20 - Itens da faixa A, folha 1 Evidência 21 - SICRO-TO, folhas 1/2 Evidência 22 - Composições Preços Unitários, folhas 95/96 Evidência 23 - Diário de Obras, folhas 1/302 Evidência 24 - Relatório Fotográfico A, folhas 1/156 Evidência 25 - Análise Cordoalhas,		O orçamento analítico apenas foi apresentado após a conclusão da obra.	

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	mais de dez anos em relação ao período da contratação. Ainda que seja possível aplicar mecanismos de atualização monetária, tais correções não capturam plenamente mudanças relevantes ocorridas ao longo do tempo, como alterações tecnológicas, variações nas condições de mercado ou modificações normativas que impactam os custos de obras e serviços de engenharia. Outrossim, verificou-se dependência de dados repetidos entre amostras sucessivas, indicando reaproveitamento de referências já utilizadas em outras composições paramétricas, o que reduz a independência estatística da amostra e limita sua capacidade de representar adequadamente a variabilidade dos custos observados em empreendimentos comparáveis. Por fim, identificou-se elevado grau de heterogeneidade na amostra, evidenciado por coeficiente			folhas 1/2 Evidência 26 - DNIT 408/2020, folhas 1/8 Evidência 27 - BDI Consórcio, folha 1 Evidência 28 - BDI DNIT, folha 2			

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	de variação superior a 25%, indicador que sugere significativa dispersão entre os valores considerados e, consequentemente, reduz a confiabilidade do parâmetro médio obtido para fins de estimativa de custos.						

APÊNDICE B - Dados da obra

1. Dados Cadastrais

Obra bloqueada na LOA deste ano: Não

1.1. Execução física, orçamentária e financeira

1.1.1. Execução física

Data de vistoria: 10/11/2025 **Percentual executado:** 89,58%
Data do início da obra: 03/01/2025 **Data prevista para conclusão:** 22/12/2025
Situação na data da vistoria: Em andamento
Descrição da execução realizada até a data da vistoria:
Execução de toda infraestrutura e mesoestrutura da ponte concluída.
Obra em fase final da execução da superestrutura e em início dos serviços de acabamento.

Observações:
Obra foi concluída no dia 22/12/2025, no prazo previsto em contrato.

1.1.2. Execução orçamentária e financeira

Valor estimado para conclusão: R$ 17.926.059,19
Valor estimado global da obra: R$ 171.969.000,00
Data base da estimativa: 01/12/2024

Funcional programática: 26.782.3106.167Q.0017/2026 - Construção da Ponte sobre o Rio Tocantins (Juscelino Kubitschek), localizada na BR-226/TO - No Estado do Tocantins

Origem	Ano	Lei Orçamentária	Valores empenhados	Valores liquidados	Pagamento de despesas	Percentual execução financeira
União	2025	189.261.844,00	180.272.096,00	165.344.577,00	164.671.731,00	87,01%

Valores em reais

Observações:
Foi celebrado termo aditivo no valor de R$ 2.676.406,42, referente a serviços não previstos de acesso a ponte, iluminação pública e remanejamento de postes, de forma que o custo da obra alcançou o montante de R$ 174.645.406,42 (dezembro/2024).

1.2. Contratos principais

Nº contrato: 00 00958/2024
Objeto do contrato:
Contratação de empresa para elaboração de projeto e execução de obra emergencial para reconstrução da ponte sobre o rio Tocantins (Juscelino Kubitschek de Oliveira) na BR-226/TO entre os municípios de Aguiarnópolis/TO e Estreito/MA

Data da assinatura: 31/12/2024 **Mod. licitação:** Dispensa de Licitação
SIASG: **Código interno do SIASG:**
CNPJ contratada: 58.886.047/0001-84 **Razão social:** Consórcio Ponte do Estreito
CNPJ contratante: 04.892.707/0001-00 **Razão social:** Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes

Situação inicial
Vigência: 31/12/2024 a 22/12/2025
Valor: R$ 171.969.000,00
Data-base: 01/12/2024

Situação atual
Vigência: 31/12/2024 a 22/03/2026
Valor: R$ 174.645.406,42
Data-base: 01/12/2024

Volume de serviço: **Custo unitário:** **BDI:** 28.23%	**Volume de serviço:** **Custo unitário:** **BDI:** 28.23% **Nº/Data aditivoAtual:** 3 22/12/2025 **Situação do contrato:** Concluído.

Alterações do objeto:
1) Foi celebrado Termo Aditivo de substituição do CONSÓRCIO PENEDO – NEÓPOLIS pelo CONSÓRCIO PONTE DO ESTREITO, e a consequente alteração do CADASTRO NACIONAL DA PESSOA JURÍDICA - CNPJ.
2) Foi celebrado Termo Aditivo de prorrogação de prazo de vigência de 22/12/2025 para 22/3/2026, inalterado o prazo de execução do objeto.
3) Foi celebrado Termo Aditivo de adequação de quantitativos, com aumento de valor a preços iniciais, devido à 1° Revisão de Projeto em Fase de Obras, no valor de R$ 2.676.406,42.

Observações:

Execução física e financeira:
Data da coleta de dados / vistoria: 10/11/2025
Situação: Em andamento
Percentual de execução física: 89,58%
Descrição da execução realizada até a data da vistoria:
Execução de toda infraestrutura e mesoestrutura da ponte concluída. Obra em fase final da execução da superestrutura e em início dos serviços de acabamento.
Valores medidos: R$ 154.042.940,77
Valores pagos: R$ 154.042.940,77
Percentual de execução financeira: 88,20%
Observações acerca da execução física e financeira do contrato:
Obra conclúida no prazo, no dia 22/12/2025.
Foi celebrado termo aditivo no valor de R$ 2.676.406,42, referente a serviços não previstos de acesso a ponte, iluminação pública e remanejamento de postes, de forma que o custo da obra alcançou o montante de R$ 174.645.406,42 (dezembro/2024).

1.3. Histórico de fiscalizações

A classe da irregularidade listada é referente àquela vigente em 30 de novembro do ano da fiscalização.

	2022	2023	2024
Obra já fiscalizada pelo TCU (no âmbito do Fiscobras)?	Não	Não	Não
Foram observados indícios de irregularidades graves?	Não	Não	Não

2. Deliberações do TCU

A listagem poderá conter deliberações de processos já encerrados.

Processo de interesse (deliberações até a data de início da auditoria)

Processo	Deliberação	Data
029.123/2024-0	Despacho do Min. Vital do Rêgo	27/12/2024
026.060/2024-8	AC-1763-30/2025-PL	06/08/2025
017.025/2025-7	Despacho do Min. Vital do Rêgo	22/08/2025

Processo de interesse (deliberações após a data de início da auditoria)

Processo	Deliberação	Data
017.025/2025-7	AC-2516-43/2025-PL	29/10/2025

APÊNDICE C - Achados reclassificados após a conclusão da fiscalização

1. Achados desta fiscalização

1.1. Não há.

2. Achados de outras fiscalizações

2.1. Não há.

APÊNDICE D - Despachos

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
Unidade de Auditoria Especializada em
Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil

Processo: 021.155/2025-9
Fiscalização: 245/2025
Objetivo: auditoria nas obras de construção da ponte Jucelino Kubistchek sobre o rio Tocantins

DESPACHO

De acordo com as propostas de encaminhamento da equipe de auditoria.

Em 6 de abril de 2026. Encaminhe-se à secretária.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
Unidade de Auditoria Especializada em
Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil

Processo: 021.155/2025-9
Fiscalização: 245/2025
Objetivo: auditoria nas obras de construção da ponte Jucelino Kubistchek sobre o rio Tocantins

DESPACHO

Não há recomendações e determinações no relatório, não atendendo o comando do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020.

Manifesto concordância com a proposta de encaminhamento da equipe de auditoria.

Em 6 de abril de 2026. Encaminhe-se ao Gabinete do Ministro Jorge Oliveira.

Emmanuel do Vale Madeiro
Secretário substituto

ANEXO A - Deliberações

Processo: TC-021.155/2025-9

Natureza: Relatório de Auditoria

Órgão/Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DENIT), vinculado ao Ministério da Infraestrutura.

Assunto: Auditoria a ser realizada no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, com o objetivo de auditoria nas obras de construção da ponte Jucelino Kubistchek sobre o rio Tocantins.

D E S P A C H O

Ante a conexão da matéria tratada neste processo com o assunto objeto do TC-017.025/2025-7, conforme consignado na manifestação da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e Aviação Civil (peças 3 e 4)), atribuo a relatoria destes autos ao Ministro Jorge Oliveira.

Brasília, 24 de outubro de 2025

(*Assinado eletronicamente*)

Vital do Rêgo
Presidente

Processo: 021.155/2025-9
Natureza: Relatório de Auditoria
Órgão/Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
Responsável(eis): Jose Roberto Mota, Bolivar Euler Lobo Castro, Eduardo Suassuna Nóbrega, Luiz Antônio Ehret Garcia, Antônio Pericles Ferreira Lobo, Cássio Fernando Capaneli, Flavio Ferreira Assis
Interessado(os): Congresso Nacional (vinculador)

DESPACHO

Trata-se de solicitação de acesso aos autos (peça 64) formulada pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT, unidade jurisdicionada fiscalizada, no âmbito do processo TC 021.155/2025-9, que versa sobre auditoria de conformidade relativa às obras de construção da Ponte Juscelino Kubitschek sobre o Rio Tocantins, instaurada em decorrência de deliberação deste Tribunal.

Conforme consignado pela unidade técnica responsável pela instrução, o DNIT é o ente diretamente fiscalizado na presente auditoria, circunstância que justifica o acesso amplo aos elementos que instruem o feito, inclusive ao Relatório de Fiscalização classificado como sigiloso, atualmente juntado à peça 61.

Ressalte-se que, nos termos do § 3º do art. 4º da Resolução-TCU 249/2012, o Presidente do Tribunal ou o Relator poderá autorizar, a qualquer tempo e a seu critério, o acesso total ou parcial a documentos não classificados como públicos, inclusive manifestações técnicas e relatórios de fiscalização, antes da prolação do respectivo ato decisório, especialmente quando necessário ao exercício do contraditório qualificado no âmbito da fiscalização.

No caso concreto, o acesso aos autos mostra-se indispensável à adequada manifestação da unidade jurisdicionada, bem como à plena compreensão dos fatos e elementos técnicos que estão sendo analisados pela unidade instrutora, sem prejuízo do dever de resguardo das informações protegidas, nos termos da legislação vigente.

Diante do exposto, defiro o acesso integral do DNIT aos autos do TC 021.155/2025-9, inclusive às peças atualmente classificadas como sigilosas, bem como às futuras peças que venham a receber igual classificação, observado o dever de confidencialidade previsto em lei.

Encaminhem-se os autos à Secretaria de Apoio à Gestão de Processos (Seproc), para adoção das providências necessárias à efetivação do acesso ora autorizado.

Brasília, 11 de abril de 2026

(*Assinado eletronicamente*)

Jorge Oliveira
Relator

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 021.155/2025-9
Natureza: Relatório de Auditoria
Unidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
Responsáveis: Antônio Pericles Ferreira Lobo (519.284.856-34); Bolivar Euler Lobo Castro (872.540.771-68); Cássio Fernando Capaneli (260.878.268-07); Eduardo Suassuna Nóbrega (025.483.464-71); Flavio Ferreira Assis (796.097.591-49); Jose Roberto Mota (387.978.288-15); Luiz Antônio Ehret Garcia (820.696.201-82)

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. FISCOBRAS 2026. OBRAS DE RECONSTRUÇÃO DA PONTE JUSCELINO KUBITSCHEK DE OLIVEIRA ENTRE OS MUNICÍPIOS DE AGUIARNÓPOLIS/TO E ESTREITO/MA. UTILIZAÇÃO DE CRITÉRIO DE MEDIÇÃO NÃO PREVISTO EM CONTRATO. ITEM ORÇAMENTÁRIO ASSEMELHADO A VERBA. ORÇAMENTO PARAMÉTRICO COM FRAGILIDADES METODOLÓGICAS. CIÊNCIAS. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório, com ajustes de forma, a instrução elaborada na Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil, que obteve a concordância dos dirigentes da unidade (peças 61-63):

"***I. Apresentação***

1. Trata-se de auditoria de conformidade realizada no âmbito do Fiscobras 2026, tendo como objetivo fiscalizar a execução da obra de reconstrução da Ponte Juscelino Kubitschek de Oliveira, na BR-226/TO, km 0, sobre o rio Tocantins, entre as cidades de Aguiarnópolis (TO) e Estreito (MA).

I.1. Importância socioeconômica

2. A reconstrução da Ponte JK é necessária para restabelecer a mobilidade e a continuidade da integração territorial entre o Tocantins e o Maranhão. A interrupção da trafegabilidade na rodovia (trecho da BR-226 / BR-230) comprometeu o transporte de cargas, bens e serviços, afetando o escoamento de produtos agrícolas e a logística regional.

3. Em nível nacional, a obra restabelece um ponto de conexão importante para o transporte rodoviário interestadual. A recomposição da ligação viária reduz prejuízos às cadeias logísticas e contribui para manter a funcionalidade da infraestrutura de transporte.

4. Na escala regional, a reconstrução retoma a circulação de mercadorias e serviços ao restabelecer um trecho relevante para o fluxo rodoviário entre o Norte, Centro-Oeste e Nordeste. A nova estrutura permite a continuidade de rotas interrompidas, possibilitando a normalização de deslocamentos, redução de custos operacionais e reorganização das atividades produtivas dependentes dessa travessia.

5. Do ponto de vista urbano e comunitário, a ponte restabelece o deslocamento cotidiano entre municípios vizinhos e a circulação de bens essenciais. A retomada da travessia reduz custos de transporte, facilita o acesso a serviços públicos e contribui para a reorganização das atividades econômicas e sociais afetadas pela interrupção do tráfego.

6. Dessa forma, a reconstrução da Ponte JK restabelece a conectividade viária entre as regiões, oferecendo condições para a retomada dos fluxos de transporte, das atividades econômicas associadas e do acesso a serviços essenciais pela população.

II. Introdução

II.1. Deliberação que originou o trabalho

7. Em cumprimento ao Acórdão 2.304/2025-TCU-Plenário, realizou-se auditoria no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, no período compreendido entre 22/10/2025 e 27/2/2026.

8. As razões que motivaram esta auditoria foram a materialidade dos recursos envolvidos (R$ 174.645.406,42, dezembro de 2024, equivalente ao valor de contrato mais aditivos), a elevada relevância socioeconômica do empreendimento para a região, os riscos associados ao objeto auditado e a solicitação do Congresso Nacional, constante do TC 017.025/2025-7.

II.2. Visão geral do objeto

9. O Contrato 958/2024 (Evidência 1 – Contrato 958-2024), celebrado entre o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) e o Consórcio Ponte do Estreito, tem por objetivo a elaboração de projeto e execução das obras emergenciais para reconstrução da ponte sobre o rio Tocantins (Juscelino Kubitschek de Oliveira) na BR-226/TO entre os municípios de Aguiarnópolis/TO e Estreito/MA, conforme mostra a Figura 1.

10. Antes do colapso da estrutura que posteriormente motivou a contratação emergencial, já se observavam sinais consistentes de desgaste estrutural na Ponte JK. Diante desse cenário, o DNIT instaurou procedimento licitatório com o objetivo de executar serviços de reabilitação da estrutura. Contudo, todos os licitantes foram inabilitados por não cumprirem as exigências de qualificação técnica, resultando no fracasso da Concorrência Eletrônica 90146/2024-23. Assim, as intervenções necessárias para mitigar o risco estrutural conhecido e prolongar a vida útil da ponte não chegaram a ser iniciadas, mantendo-se inalterado o cenário de vulnerabilidade que antecedeu o colapso.

Figura 2 – Localização da Ponte JK entre TO e MA



Fonte: google maps – Adaptada

11. Nesse contexto de ausência de intervenções tempestivas, a situação evoluiu para um quadro de emergência com o colapso do vão central da Ponte Juscelino Kubitschek de Oliveira, ocorrido em 22/12/2024. O evento provocou a queda de veículos, inclusive caminhões que transportavam produtos perigosos, ocasionando vítimas fatais, risco de contaminação do rio Tocantins (em virtude do derramamento de ácido

sulfúrico e produtos agrícolas, Evidência 2 – Comunicado ANA) e imediata interrupção da principal ligação rodoviária entre os estados do Tocantins e do Maranhão.

12. Diante do contexto emergencial, a celebração do Contrato 958/2024 ocorreu mediante dispensa de licitação, fundamentada no art. 75, VIII da Lei 14.133/2021:

> *Art. 75. É dispensável a licitação:*
>
> *(...)*
>
> *VIII - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para aquisição dos bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 1 (um) ano, contado da data de ocorrência da emergência ou da calamidade, vedadas a prorrogação dos respectivos contratos e a recontratação de empresa já contratada com base no disposto neste inciso.*

13. O prazo de vigência da execução dos serviços foi estipulado até o dia 22/12/2025, com ordem de início de serviços emitida em 3/1/2025 (Evidência 3 – Ordem de Início de Serviços). O regime de execução do contrato foi o de empreitada por preço global, com valor inicial de R$ 171.969.000,00, sendo posteriormente celebrado termo aditivo no valor de R$ 2.676.406,42 (Evidência 4 – Termos Aditivos, p. 8-9), totalizando o valor investido no empreendimento de R$ 174.645.406,42.

14. Além das ações voltadas à reconstrução da ponte, houve necessidade de investimentos adicionais para assegurar a continuidade da circulação na região. O tráfego pesado foi desviado para rodovias estaduais e federais alternativas, causando sobrecarga e acelerada deterioração dessas vias, o que motivou contratação emergencial pela Dispensa 331/2025, no valor de R$ 44.099.432,27. Simultaneamente, houve a necessidade de implantação de travessia provisória por balsas, subsidiada pelo governo federal, para mitigar o isolamento entre os municípios, contratada pela Dispensa 285/2025, no valor de R$ 39.959.771,81. Tais contratações não fazem parte do escopo desta auditoria.

15. Conforme registrado no Plano de Trabalho Emergencial elaborado pelo Consórcio Engeplus/Beck de Souza (Evidência 5 – Plano Emergencial), foram consolidadas as informações técnicas iniciais necessárias à condução das ações emergenciais, incluindo o diagnóstico estrutural pós-colapso, as justificativas para a intervenção imediata e a metodologia prevista para a demolição e a posterior reconstrução da obra. O Plano também reúne dados cadastrais da ponte, registros de inspeção e estimativas preliminares de prazos e custos relacionados às etapas emergenciais.

16. O projeto executivo (Evidência 6 – Projeto Executivo) para a elaboração e execução da obra emergencial da ponte sobre o rio Tocantins, realizado no âmbito da Dispensa 307/2024, descreve as intervenções necessárias para a reconstrução da estrutura localizada no km 0 da BR-226/TO, entre Aguiarnópolis (TO) e Estreito (MA), abrangendo um segmento total de 1,7 km. A ponte, com 630 metros de extensão, possui elementos estruturais que combinam trechos em vigas pré-moldadas e um trecho central executado em balanço sucessivo.

17. No detalhamento da infraestrutura, o projeto especifica que as fundações são diretas, do tipo sapata. As sapatas dos apoios 01 a 04 e 09 a 13 possuem dimensões de 370x370 cm e utilizam resistência característica do concreto à compressão (fck) de 30 MPa. Para os apoios 05 e 08, as dimensões das sapatas aumentam para 400x600 cm, enquanto o trecho central, nos apoios 06 e 07, é sustentado por sapatas de 1100x1500 cm, especificadas com concreto de fck 40 MPa.

18. A mesoestrutura é constituída por pilares com resistência de 30 MPa nos apoios periféricos (1 a 4 e 9 a 13) e de 40 MPa nos apoios que suportam o vão central (5 a 7). As travessas típicas, abas e cortinas seguem o padrão de 30 MPa, exceto nos apoios 05 e 08, cujas travessas são executadas em concreto com fck de 45 MPa

19. No que tange à superestrutura, as 45 vigas pré-moldadas possuem 30,70 metros de extensão, volume de concreto de 24,4 m³ e peso unitário de 61 tf, utilizando fck de 40 MPa e sistema de protensão de 216,7 tf

por cabo. O trecho central em balanço sucessivo projeta um vão principal de 154 metros sobre o canal de navegação, ladeado por dois vãos de 77 metros, empregando concreto de alta resistência (fck 45 MPa) na estrutura caixão.

20. Por ser uma obra contratada mediante dispensa de licitação, em contexto emergencial, o prazo de execução da obra foi de 356 dias, com término no dia 22/12/2025, um ano após o colapso, em observância ao art. 75, VIII da Lei 14.133/2021.

II.3. Objetivo e questões de auditoria

21. A presente auditoria teve por objetivo auditoria nas obras de construção da ponte Jucelino Kubistchek sobre o rio Tocantins.

22. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

22.1. Questão 1: A execução física e o controle tecnológico da obra, incluindo os elementos estruturais e as medições, estão em conformidade com o projeto executivo, com os padrões contratuais e com o cronograma físico-financeiro, assegurando compatibilidade entre o avanço físico e os pagamentos realizados?

*22.2. Questão 2: O orçamento paramétrico elaborado para a contratação integrada da execução da ponte e o orçamento analítico entregue após a conclusão da obra, junto com o **as built**, estão compatíveis com os preços de mercado e referências oficiais vigentes à época de suas respectivas elaborações?*

22.3. Questão 3: Os custos logísticos de transporte de insumos (fretes) são econômicos e estão em conformidade com jazidas e fornecedores próximos ao local da obra?

22.4. Questão 4: O aerolevantamento com drone permite confirmar volumes de execução (terraplanagem, concreto) e o avanço da obra em relação ao cronograma físico e às medições realizadas?

22.5. Questão 5: A execução física e o controle tecnológico da obra estão em conformidade com o projeto executivo e garantem a qualidade prevista contratualmente?

*22.6. Questão 6: Os equipamentos de grande porte identificados na inspeção **in loco** na obra da ponte estão em conformidade com o Plano de Ataque, o Cronograma Físico-Financeiro e o Projeto Executivo, notadamente em relação aos métodos construtivos específicos (Treliça Sicet e Carro de Avanço para Balanço Sucessivo)?*

22.7. Questão 7: O tipo do empreendimento exige licença ambiental e foram realizadas todas as etapas para esse licenciamento?

II.4. Metodologia utilizada

23. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União, conforme Portaria TCU 280/2010 e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex 26/2009).

24. A coleta de dados ocorreu por meio da combinação dos seguintes procedimentos:

24.1. Exame de documentos e registros administrativos, incluindo projeto executivo, memoriais descritivos, especificações técnicas, cronograma físico-financeiro, medições, notas fiscais, boletins de medição, relatórios de fiscalização e registros de controle tecnológico, demais elementos necessários à revisão analítica e conferência de cálculos;

24.2. Análise dos instrumentos contratuais, tais como o processo de dispensa de licitação, o contrato principal e os termos aditivos celebrados;

*24.3. Realização de vistoria **in loco** na obra de reconstrução da Ponte Juscelino Kubitschek de Oliveira, com inspeção visual dos elementos estruturais executados e execução de sensoriamento remoto com drone para obtenção de ortofotos;*

24.4. Diálogos com representantes da fiscalização, da gestão contratual e da empresa executora, com vistas à compreensão dos métodos construtivos, da sistemática de medições e dos procedimentos de controle tecnológico adotados.

*25. As evidências obtidas foram avaliadas quanto à sua suficiência, relevância e confiabilidade, em consonância com os critérios técnicos e normativos aplicáveis. Os dados coletados foram analisados de forma integrada, com cruzamento entre documentos, registros administrativos, informações obtidas em reuniões técnicas e observações decorrentes da vistoria **in loco** e do sensoriamento remoto. As análises abrangeram:*

25.1. Confronto entre projeto executivo e execução física observada;

25.2. Verificação da compatibilidade entre o avanço físico, as medições aprovadas, os cálculos correspondentes e os pagamentos realizados;

25.3. Avaliação dos resultados de ensaios de controle tecnológico em relação às exigências de projeto e às normas técnicas;

25.4. Verificação da aderência da execução ao cronograma físico-financeiro, com identificação de eventuais desvios.

26. Os trabalhos foram planejados e executados com base em matriz de planejamento da auditoria, na qual foram definidos o objeto, os objetivos, as questões de auditoria, os critérios, os procedimentos, as fontes de evidência e os riscos associados.

27. Os métodos adotados mostraram-se adequados para responder às questões de auditoria formuladas, permitindo avaliar a conformidade da execução física, do controle tecnológico, das medições e dos pagamentos com o projeto executivo e o cronograma físico-financeiro.

28. Observa-se que a análise das questões 3 a 7, por não resultarem em achados relevantes, estão apresentadas de forma detalhada na Evidência 44 – Análise Questões 3 a 7, que concentrará a descrição dos procedimentos aplicados e das análises realizadas. No relatório principal, essas questões serão tratadas resumidamente na conclusão.

II.5. Ponderações quanto à inviabilidade de utilizar o iPMP

29. A aplicação do Indicador de Percepção de Maturidade de Projetos (iPMP), recomendado pelo Acórdão 2718/2025-TCU-Plenário (item 9.2.3, Relator Augusto Nardes), mostra-se metodologicamente inapropriada diante das características da obra em análise. Trata-se de obra emergencial, cuja essência pressupõe atuação imediata, sem tempo hábil para cumprimento das etapas que conferem maturidade a um empreendimento. O iPMP, contudo, foi concebido para avaliar a maturidade de empreendimentos na fase pré-contratual em condições ordinárias, nas quais existe tempo e obrigação de produzir estudos e projetos consolidados que subsidiam a decisão de contratar.

30. No presente caso, a contratação foi realizada sem projeto básico e sem projeto executivo prévio, apoiando-se exclusivamente em orçamento paramétrico e em Estudo Técnico Preliminar com nível reduzido de detalhamento, dada a situação emergencial. Ademais, o orçamento adotado para estimar o valor global da obra foi elaborado de forma paramétrica, sem decomposição analítica dos serviços. Tal condição contrasta com as exigências do iPMP, que pressupõe integração entre escopo projetado, quantitativos, custos e planejamento.

31. Nessas condições, eventual aplicação do iPMP produziria um resultado baixo, não por refletir o processo decisório da Administração, mas simplesmente porque obras emergenciais, por sua natureza, não dispõem de tempo para alcançar maturidade de projeto. Assim, conclui-se que o iPMP não é tecnicamente aplicável ao caso, pois a ausência de projetos e orçamentos completos na fase pré-contratual não decorre de falha processual, mas da excepcionalidade que fundamentou a contratação emergencial.

32. Portanto, mostra-se mais adequado concentrar a análise fiscalizatória em elementos relacionados ao regime emergencial adotado, tais como a justificativa para a contratação direta, a suficiência e consistência do Estudo Técnico Preliminar utilizado para subsidiar a tomada de decisão administrativa, bem como a coerência entre o avanço físico da obra, as medições realizadas e os pagamentos efetivamente efetuados, de modo a assegurar a regularidade da execução e a adequada aplicação dos recursos públicos.

II.6. Limitações inerentes à auditoria

33. Não houve limitações inerentes aos trabalhos de auditoria.

II.7. Volume de recursos fiscalizados

34. O volume de recursos fiscalizados (VRF) alcançou o montante de R$ 174.312.726,75 (data-base: dezembro de 2024), determinado em consonância com a Portaria TCU 222/2003, que quantifica o VRF de contratos em execução a partir do valor empenhado desde o início da vigência. O valor consumido dos empenhos (até 22/12/2025) pode ser visualizado na Evidência 7 – VRF.

II.8. Benefícios estimados da fiscalização

35. Entre os benefícios estimados desta fiscalização, destaca-se a contribuição para o aprimoramento da atuação do DNIT no planejamento, na execução e no controle de obras de infraestrutura, especialmente em contratações realizadas em contexto emergencial. As análises desenvolvidas ao longo do trabalho permitiram identificar fragilidades procedimentais e metodológicas que, uma vez tratadas, podem reduzir riscos e aumentar a previsibilidade das contratações.

36. A fiscalização reforça a importância de critérios de medição e pagamento tecnicamente estruturados, claramente definidos e adequadamente formalizados, de modo a assegurar correspondência entre o avanço físico dos serviços e os desembolsos realizados. A avaliação da execução contratual, com foco na compatibilidade entre serviços executados, medições e pagamentos, oferece subsídios para o refinamento das práticas adotadas pelo DNIT, favorecendo maior precisão, transparência e verificabilidade na aferição da execução das obras.

37. O trabalho também contribui para o aprimoramento das metodologias de estimativa e validação de custos, ao examinar de forma integrada diferentes instrumentos utilizados ao longo do ciclo contratual. A análise desenvolvida evidencia a relevância de premissas claras, bases de dados consistentes e adequada fundamentação técnica na formação de preços, oferecendo elementos que podem orientar o fortalecimento dos processos internos de estimativa de custos, especialmente em contratações realizadas em caráter emergencial.

38. Adicionalmente, a fiscalização ressalta a centralidade do adequado planejamento técnico para a definição do escopo, da execução e dos mecanismos de controle, inclusive em contextos excepcionais. A abordagem adotada no trabalho contribui para o amadurecimento institucional ao evidenciar a necessidade de compatibilização entre celeridade decisória e robustez técnica, de modo a mitigar riscos ao longo da execução contratual.

39. Os elementos analisados ao longo do trabalho permitem compreender como os procedimentos adotados nas contratações de obras em contexto emergencial se refletem nos mecanismos de planejamento, execução e controle. A análise integrada desses aspectos evidencia a interdependência entre projeto, orçamento, critérios de medição e acompanhamento da execução, com impactos diretos sobre a transparência, a rastreabilidade da despesa e a conformidade da aplicação dos recursos públicos.

III. Achados de auditoria

III.1. Adoção de critérios de medição e pagamento em desacordo com o termo de referência e o contrato, e deficiência na concepção e detalhamento do item orçamentário 'Apoio à Construção', estruturado sem atividades identificáveis, quantitativos definidos ou entregas verificáveis.

III.1.1. Tipificação do Achado

40. Falhas/impropriedades (F/I).

III.1.2. <u>Resumo</u>

41. A execução contratual analisada evidenciou que os critérios de medição e pagamento efetivamente adotados diferiram daqueles originalmente previstos no Termo de Referência, que estabelecia a medição por etapas integralmente concluídas conforme o cronograma físico-financeiro.

*42. Na prática, foram utilizados critérios diversos e mais detalhados, ajustados à natureza de cada serviço, com medição em marcos operacionais, entendidos como etapas construtivas objetivamente identificáveis e verificáveis em campo (tais como a conclusão de fundações, a execução de pilares, a concretagem de aduelas e o lançamento de vigas), e em produtos entregáveis, correspondentes a resultados técnicos formalmente concluídos e aceitos pela Administração, como projetos, relatórios técnicos e peças do **as built**.*

43. Embora esse arranjo não tenha sido formalmente incorporado aos instrumentos contratuais, configurando impropriedade formal e descumprimento do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, verificou-se que a sistemática aplicada permitiu maior aderência entre os pagamentos realizados e o efetivo avanço físico da obra, sem evidências de distorção na relação entre valores pagos e serviços executados. A análise da execução física e dos registros de controle tecnológico demonstrou compatibilidade entre o executado e o projetado, bem como entre a evolução financeira e a progressão dos serviços, afastando a caracterização de prejuízo ao erário no caso concreto.

44. Por outro lado, o item orçamentário 'Apoio à Construção' apresentou fragilidades específicas, decorrentes de sua concepção com características de verba genérica, sem descrição técnica detalhada das atividades que o compõem, sem definição de quantitativos e sem parâmetros próprios de aferição. Em decorrência dessa estruturação, sua medição foi realizada de forma vinculada ao avanço físico de outros serviços, o que limita a transparência, dificulta a verificação autônoma pela fiscalização e compromete a rastreabilidade da despesa.

III.1.3. Situação Encontrada

45. O Termo de Referência estabelece, em seus itens 7.1.1 e 7.1.2 (Evidência 8 – Termo de Referência, p. 9), que a medição dos serviços deve ocorrer ao final de cada etapa da execução contratual, sendo esta considerada concluída apenas quando todos os serviços previstos no cronograma físico-financeiro (Evidência 9 – Cronograma Físico-Financeiro) para a respectiva etapa estiverem integralmente executados. Tal sistemática pressupõe, portanto, uma lógica de medição por marcos completos, vedando o fracionamento de etapas e condicionando o pagamento à conclusão integral dos serviços planejados para cada fase.

46. Não obstante essa previsão, verificou-se que, na prática, foram adotados critérios de medição distintos, variando conforme a natureza dos serviços, conforme detalhado na planilha de pagamento (Evidência 10 – Detalhamento Critério de Pagamento).

47. Para os serviços de demolição, a medição foi realizada com base em marcos operacionais previamente definidos, com atribuição de percentuais fixos a cada etapa (mobilização, implosão, demolição e bota-fora), sendo o avanço apurado pela soma ponderada dessas parcelas. No caso dos projetos, o pagamento esteve vinculado à entrega de produtos específicos, estruturados em etapas discretas, cada qual associada a percentual fixo do valor total, incluindo previsão específica para o ***as built****. Os serviços preliminares seguiram lógica semelhante à dos marcos parciais, com percentuais atribuídos a subitens como mobilização, instalação e manutenção do canteiro, sendo esta última apropriada de forma progressiva ao longo da execução.*

48. Para os itens estruturais, a medição da infraestrutura foi realizada por unidade executada, especialmente sapatas, blocos e elementos de fundação associados a cada apoio, sendo a cada componente atribuído um percentual fixo em relação ao valor global da etapa, o que permitiu aferição individualizada por elemento construído.

49. Na mesoestrutura, adotou-se critério análogo, com medição por elemento concluído, como pilares, travessas e aparelhos de apoio, cada qual com peso percentual previamente definido na composição do item.

50. A superestrutura apresentou maior nível de detalhamento, com critérios distintos conforme o método construtivo. No trecho convencional, a medição ocorreu por componentes de cada vão (vigas, lançamento, transversinas, pré-laje e laje), cada qual com percentual específico. Já no trecho em balanço sucessivo, a medição foi realizada por aduela executada, com subdivisão em etapas construtivas (laje inferior, paredes e laje superior).

51. Como exemplo, a Tabela 1 detalha o processo executivo da superestrutura do Vão 01-02 do trecho convencional (vigas pré-moldadas), com a indicação dos percentuais correspondentes em relação ao valor total destinado à execução da superestrutura. Assim, a execução da laje do Vão 01-02, definida como equivalente a 30% do custo de execução do respectivo vão, ensejaria a apropriação de 1,361% do valor global da superestrutura. Igualmente, a Tabela 2 detalha o processo de medição da superestrutura do Apoio 07 do trecho em balanço sucessivo.

Tabela 7 – Detalhamento Critério de Medição – Trecho convencional MA – Vão 01-02

6.	***Superestrutura***		***100,000***		***R$ 47.067.487,61***
133185	*Execução de toda a superestrutura necessária para a ponte*	*%*	*100,000*	*R$ 47.067.488,9000*	*R$ 47.067.488,90*
6.1	*Trecho convencional MA*				
6.2	*Vão 01-02*				
6.3	*viga 30%*	*%*	*1,361*	*R$ 47.067.488,9000*	*R$ 640.588,52*
6.4	*lançamento da viga 15%*	*%*	*0,681*	*R$ 47.067.488,9000*	*R$ 320.529,59*
6.5	*transversina 10%*	*%*	*0,454*	*R$ 47.067.488,9000*	*R$ 213.686,39*
6.6	*pré-laje 15%*	*%*	*0,681*	*R$ 47.067.488,9000*	*R$ 320.529,59*
6.7	*laje 30%*	*%*	*1,361*	*R$ 47.067.488,9000*	*R$ 640.588,52*

I. Fonte: Evidência 10 – Detalhamento Critério de Pagamento, p. 4 – Adaptada

Tabela 8 – Detalhamento Critério de Medição – Trecho balanço sucessivo MA – Apoio 07

6.	***Superestrutura***		***100,000***		***R$ 47.067.487,61***
6.168	*Trecho em balanço sucessivo MA*				
6.169	*APOIO 07*				
6.170	*Aduela fechamento central 7*				
6.171	*laje inferior*	*%*	*0,034*	*R$ 47.067.488,9000*	*R$ 16.002,94*
6.172	*paredes*	*%*	*0,031*	*R$ 47.067.488,9000*	*R$ 14.590,92*
6.173	*laje superior*	*%*	*0,105*	*R$ 47.067.488,9000*	*R$ 49.420,86*

II. Fonte: Evidência 10 – Detalhamento Critério de Pagamento, p. 6 – Adaptada

52. Nos serviços de acabamento, a medição foi vinculada a elementos distribuídos ao longo da ponte, como guarda-corpos e barreiras, aferidos por vão concluído, enquanto itens como juntas de dilatação foram medidos por unidade executada. Para os serviços de drenagem, adotou-se critério simplificado, baseado na divisão equitativa por vãos, de modo que a conclusão da drenagem de cada segmento correspondeu a fração fixa do total do item.

53. Verificou-se que o item 'Apoio à Construção' foi concebido com características de verba genérica, sem discriminação das atividades que o compõem, sem definição de quantitativos e sem indicação de entregas próprias passíveis de verificação objetiva. Os documentos técnicos e orçamentários analisados não apresentam composição de custos unitários nem parâmetros específicos de aferição associados a esse item, o que impede a identificação precisa de seu conteúdo e de sua vinculação direta a atividades de apoio individualizáveis.

54. Em decorrência dessa forma de estruturação, a sistemática de medição adotada para o item 'Apoio à Construção' previu o pagamento proporcional ao avanço físico global da obra, mediante apropriação automática de percentuais associados à execução dos demais itens contratuais, conforme demonstrado na planilha de detalhamento (Evidência 11 – Detalhamento Apoio à Construção).

55. Dessa forma, à medida que os serviços principais evoluíram, frações correspondentes do valor do apoio foram liberadas para medição, independentemente da realização de atividades próprias atribuíveis a esse item. Assim, o valor de R$ 11.235.270,50 foi faturado proporcionalmente ao percentual executado dos demais itens da obra, segundo lógica de proporcionalidade global. A título de exemplo, a Tabela 3 evidencia que, a partir da execução da laje inferior da aduela 6.06D, tornou-se automaticamente devido um percentual de 0,081% do valor total do item 'Apoio à Construção', correspondente a R$ 9.095,94.

Tabela 9 – Critério de Medição do item Apoio à Construção

CÓD.	***DESCRIÇÃO DOS SERVIÇOS***	***VALORES A PI (R$)***	***EXECUTADO***	***PERCENTUAL DE APOIO***

		PROJETO	PERCENTUAL MANUT. DO CANTEIRO	NO PERÍODO (%)	A CONSTR. EXECUTADO NO PERÍODO	APOIO A CONSTRU-ÇÃO
6.	**Superestrutura**					
6.124	*Aduela 6.06D*					
6.125	*laje inferior*	*R$ 102.607,12*	*0,00080958826*	*100%*	*0,00080958826*	*9.095,94*
6.126	*paredes*	*R$ 103.548,47*	*0,00081701568*	*100%*	*0,00081701568*	*9.179,39*
6.127	*laje superior*	*R$ 188.269,95*	*0,00148548308*	*100%*	*0,00148548308*	*16.689,80*

III. Fonte: Evidência 11 – Detalhamento Apoio à Construção, p. 9 – Adaptada

56. Conforme observado, a sistemática de medição e pagamento efetivamente adotada na execução contratual não guarda aderência integral aos critérios estabelecidos no Termo de Referência e tampouco se encontra formalmente refletida no contrato, configurando desalinhamento entre o pactuado e a prática operacional. Verifica-se que a substituição do modelo originalmente previsto, baseado na conclusão de etapas conforme o cronograma físico-financeiro, por um arranjo heterogêneo de critérios, ainda que tecnicamente estruturado, fere o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, previsto nos arts. 5º e 115 da Lei 14.133/2021, segundo o qual a execução do contrato deve observar estritamente as regras e condições estabelecidas no termo de referência e no contrato, sendo vedada a adoção de critérios distintos daqueles previamente definidos.

57. Embora a ausência de formalização dos critérios de medição nos instrumentos contratuais configure irregularidade formal, verificou-se que, no caso concreto, a prática adotada não resultou em prejuízos à execução contratual. Ao contrário, os critérios utilizados favoreceram maior correspondência entre os valores pagos e o efetivo avanço físico da obra. A decomposição da medição por elementos construtivos mostrou-se mais precisa e operacionalmente adequada do que o modelo originalmente previsto, ao permitir medições parciais proporcionais à evolução dos serviços, sem necessidade de aguardar a conclusão integral de etapas para fins de faturamento.

58. Nesse contexto, a avaliação acerca da existência de eventual prejuízo demandou a verificação da correspondência entre os valores medidos/pagos e os serviços efetivamente executados, o que foi realizado por meio da análise da execução física da obra e dos registros de controle tecnológico. Esses elementos funcionaram, no caso concreto, como mecanismos objetivos de validação posterior das medições adotadas, permitindo aferir se, apesar da impropriedade formal, houve aderência material entre pagamento e entrega.

*59. Sob essa perspectiva, a vistoria **in loco** evidenciou aderência entre o executado e o projetado, abrangendo os elementos de infraestrutura, mesoestrutura e superestrutura. As fundações, pilares, travessas e demais componentes estruturais apresentaram conformidade com os projetos executivos, tanto em termos de dimensões quanto de soluções técnicas adotadas, não se identificando desvios relevantes capazes de comprometer o desempenho estrutural ou indicar superavaliação de serviços. Ademais, constatou-se compatibilidade entre o avanço físico verificado e os valores acumulados nas medições, indicando que a evolução financeira refletiu, de forma consistente, a progressão dos serviços executados.*

60. No tocante ao controle tecnológico, observou-se que este foi conduzido de forma contínua e sistemática ao longo das fases construtivas, com a realização de ensaios laboratoriais em conformidade com as normas técnicas aplicáveis, abrangendo materiais como agregados, cimento e concreto. Os registros analisados indicam a adoção de procedimentos regulares de controle da resistência à compressão do concreto e de acompanhamento da qualidade dos materiais empregados, conforme evidenciado nos resultados dos ensaios constantes da Evidência 12 – Ensaios – Rompimento, os quais subsidiaram a verificação da conformidade dos elementos executados com as exigências técnicas do projeto.

61. Desse modo, a análise conjunta da execução física e do controle tecnológico indica que os serviços medidos, no âmbito dos elementos construtivos da obra, foram efetivamente executados, com qualidade compatível com os parâmetros de projeto, o que mitiga os efeitos da irregularidade formal identificada na sistemática geral de medição. Ainda que subsista a impropriedade formal relativa à não observância dos critérios pactuados, não se verificou, no caso concreto, descompasso entre os valores pagos e os serviços entregues, afastando a caracterização de prejuízo ao erário.

62. Não obstante esse resultado favorável quanto aos demais componentes da obra, a sistemática adotada revelou fragilidade específica e localizada quanto ao item 'Apoio à Construção', cuja concepção apresenta características de verba genérica, sem descrição técnica detalhada das atividades que o compõem e sem definição de parâmetros próprios de aferição, em desconformidade com o entendimento consolidado na Súmula TCU 258/2010, segundo a qual as composições de custos unitários e o detalhamento do orçamento que integra o projeto básico não podem ser indicados mediante o uso de unidades genéricas ou da expressão 'verba'. Essa forma de estruturação inviabiliza a identificação precisa das atividades de apoio supostamente abrangidas pelo item.

63. Em decorrência dessa deficiência estrutural, a medição do item 'Apoio à Construção' foi vinculada exclusivamente ao avanço físico de outros serviços da obra, sem entregas próprias ou evidências específicas de execução, implicando a apropriação de valores sem a correspondente aferição de serviços individualizáveis. Tal sistemática compromete a clareza do gasto público, fragiliza a rastreabilidade da despesa e limita a capacidade de verificação da efetiva prestação dos serviços pela fiscalização, em afronta ao princípio da transparência previsto no art. 5º da Lei 14.133/2021 e com o entendimento consolidado do TCU, de que os critérios de medição devem estar vinculados a atividades identificáveis em campo e devem traduzir 'o mais fielmente possível, a efetiva execução física dos serviços' (Acórdão 2.773/2018-TCU-Plenário, item 9.1.2, Relator Augusto Sherman).

64. Nesse contexto, o item 'Apoio à Construção' concentra as principais fragilidades da sistemática analisada, sobretudo pela ausência de delimitação objetiva de seu conteúdo e pela inexistência de parâmetros próprios de aferição. A falta de descrição técnica detalhada impede a identificação inequívoca das atividades que o compõem, ao passo que sua vinculação exclusiva ao avanço de outros serviços esvazia a possibilidade de verificação autônoma pela fiscalização. Esse arranjo dificulta a demonstração do nexo entre o valor apropriado e o esforço efetivamente despendido, além de ampliar o risco de sobreposição com custos já contemplados em outros itens da planilha. Trata-se de modelagem que, por sua própria estrutura, limita a transparência e reduz a capacidade de controle, permanecendo inadequada mesmo diante da aderência material observada nos demais componentes da execução contratual.

III.1.4. Conclusão do Achado

65. Conclui-se que a execução contratual apresentou impropriedade formal, consubstanciada na adoção de critérios de medição e pagamento diversos daqueles estabelecidos no Termo de Referência, sem a correspondente formalização nos instrumentos contratuais. Tal prática caracteriza descumprimento das regras previamente pactuadas e afronta ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, nos termos dos arts. 5º e 115 da Lei 14.133/2021.

66. No que se refere à sistemática de medição aplicada aos elementos construtivos da obra, a análise da execução física, das medições e dos registros de controle tecnológico evidenciou que, no caso concreto, os valores pagos guardaram correspondência com os serviços efetivamente executados. Verificou-se aderência material entre a evolução financeira e o avanço físico da obra, não se identificando descompasso relevante capaz de caracterizar prejuízo ao erário. A decomposição da medição por elementos construtivos, embora não prevista formalmente, mostrou-se operacionalmente mais precisa do que o modelo originalmente estabelecido, ao permitir medições proporcionais à progressão dos serviços.

67. Por outro lado, o item orçamentário 'Apoio à Construção' concentrou fragilidade estrutural relevante na sistemática analisada, decorrente de sua concepção com características de verba genérica, sem descrição técnica detalhada das atividades que o compõem, sem definição de quantitativos e sem parâmetros próprios de aferição. Essa estruturação, em desconformidade com o entendimento consolidado na Súmula TCU 258/2010, compromete a transparência, a rastreabilidade da despesa e a capacidade de controle da execução.

68. Como desdobramento dessa deficiência de concepção, a medição do item 'Apoio à Construção' foi vinculada exclusivamente ao avanço físico de outros serviços da obra, dificultando a demonstração do nexo entre os valores apropriados e eventuais atividades de apoio efetivamente executadas e ampliando o risco de sobreposição de custos. Assim, embora não tenha sido constatado prejuízo financeiro no caso concreto, subsistem a impropriedade formal quanto à não observância dos critérios pactuados e a fragilidade estrutural

associada ao item 'Apoio à Construção', o que justifica a adoção de medidas voltadas ao aperfeiçoamento das práticas de orçamentação, medição e controle em contratações futuras.

69. Em razão das irregularidades apontadas, cabe, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, dar ciência ao DNIT, de que:

69.1. A adoção de metodologia alternativa para os critérios de medição e pagamento, com base exclusivamente em planilhas eletrônicas, dissociada das disposições contratuais, do termo de referência e dos instrumentos que regem a contratação, afronta ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório (arts. 5º e 115 da Lei 14.133/2021);

69.2. O item orçamentário 'Apoio à Construção', tal como estruturado na contratação examinada, foi previsto de forma global, sem discriminação das atividades que o compõem, composições de custos unitários, quantitativos ou entregas técnicas verificáveis, assemelhando-se, assim, a verba genérica, em desacordo com o art. 5º da Lei 14.133/2021 e o entendimento consolidado na Súmula TCU 258/2010 e no Acórdão 2.773/2018-TCU-Plenário.

III.2. Ausência de projeto básico em contratação pelo regime de empreitada por preço global, com observação de fragilidades na elaboração do orçamento paramétrico.

III.2.1. Tipificação do Achado

70. Falhas/impropriedades (F/I).

III.2.2. <u>Resumo</u>

71. A contratação da obra, realizada em contexto emergencial após o colapso da ponte JK, ocorreu sem a elaboração prévia de projeto básico, sendo instruída com orçamento paramétrico e Estudo Técnico Preliminar (ETP). Embora a utilização de tais instrumentos seja compreensível diante da urgência, eles não substituem o projeto básico, cuja ausência compromete a definição precisa do objeto, a estimativa de quantitativos e a adequada alocação de riscos, especialmente em regime de empreitada por preço global.

72. No que se refere ao orçamento paramétrico, foram identificadas fragilidades metodológicas relacionadas à composição da amostra, à utilização de dados parcialmente dependentes, à heterogeneidade estatística (elevado coeficiente de variação) e ao uso de referências defasadas, fatores que afetam a precisão da estimativa. Essas limitações decorrem, em parte, da urgência da contratação e das restrições de mercado, tendo sido igualmente apontadas nas análises da CGU.

73. Por fim, a comparação com o orçamento analítico elaborado após a execução da obra indica, em linhas gerais, coerência entre os valores estimados e os efetivamente detalhados, situando-se dentro das margens de erro típicas de orçamentos paramétricos. Apesar de inconsistências pontuais em alguns preços unitários, no item 'Apoio à Construção' e na definição do BDI, não se constatou sobrepreço global, permanecendo a necessidade de aprimoramento das premissas, da transparência e do detalhamento na formação dos custos.

III.2.3. Situação Encontrada

III.2.3.1. <u>Ausência de projeto básico</u>

74. A contratação da obra foi realizada sob o regime de empreitada por preço global sem a prévia elaboração de projeto básico. Tal circunstância, sob a ótica do adequado planejamento da contratação, caracteriza impropriedade, tendo em vista a exigência de definição prévia do objeto nesse regime de execução. A adoção dessa solução decorreu de situação excepcional, motivada pela queda da Ponte JK em 22/12/2024, que impôs à Administração a necessidade de adoção de medidas imediatas para o restabelecimento da infraestrutura e o atendimento ao interesse público, em cenário de elevada pressão social e institucional por respostas céleres.

75. Nesse contexto, verificou-se que a formalização da contratação ocorreu em prazo extremamente reduzido, com a elaboração do orçamento paramétrico poucos dias após o colapso, consolidando-se o preço total na Nota Técnica 14/2024, no dia 30/12/2024 (Evidência 13 – Nota Técnica 14), e com a instrução do processo com Estudo Técnico Preliminar (Evidência 14 – ETP) e plano de trabalho emergencial (Evidência 5 – Plano Emergencial). Embora tais elementos evidenciem esforço de estruturação mínima da contratação, não houve tempo hábil para a elaboração de projeto básico com o nível de detalhamento exigido para

contratações sob regime de preço global, no qual se pressupõe elevado grau de precisão na definição de quantitativos e soluções técnicas.

76. Inclusive, o regime de execução empreitada por preço global é caracterizado pela 'contratação da execução da obra ou do serviço por preço certo e total' (art. 6°, XXIX, Lei 14.133/2021), no qual se 'exige que o projeto licitado permita o levantamento dos quantitativos com elevada acurácia, bem como que contenha um detalhamento completo de todos os componentes da obra, a fim de que a incerteza seja mínima na orçamentação da obra' (TCU, Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU, 5ª ed., 2024, p. 272).

77. À vista dessas características, mesmo em contexto emergencial, subsiste a necessidade de prévia definição dos elementos técnicos essenciais à contratação, entre eles o projeto básico. Nos termos do art. 72, inciso I, da Lei 14.133/2021, o processo de contratação direta deve ser devidamente instruído com documento de formalização da demanda e, conforme o caso, com estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo. O entendimento consolidado admite, em situações excepcionais, níveis diferenciados de detalhamento técnico, mas não a completa supressão daqueles elementos indispensáveis ao planejamento. Isso porque o projeto básico, quando exigível pela natureza do objeto, constitui o principal instrumento de definição da obra, ao estabelecer métodos construtivos, quantitativos, especificações técnicas e critérios de medição e pagamento, assegurando previsibilidade contratual e mitigação de riscos à Administração.

78. Nesse sentido, o TCU já se manifestou quanto à necessidade de elaboração de projeto básico em situação de contratação emergencial no enunciado do Acórdão 3065/2012-TCU-Plenário (Relator Valmir Campelo), ainda sob a vigência da Lei 8.666/1993, no qual afirma que:

> *IV. Mesmo na hipótese de contratação emergencial, é necessária a elaboração de projeto básico com todos os elementos indicados no art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/93, em face do disposto no art. 7º, § 2º, inciso II e § 9º da mesma Lei. É possível admitir a celebração de contratos firmados com suporte em projeto básico que não apresentem todos esses elementos, em casos excepcionais, com o intuito de afastar risco iminente de dano a pessoas ou a patrimônio público ou particular.*

79. Dessa forma, o Acórdão 3065/2012-TCU-Plenário, reconheceu a necessidade de projeto básico em contratações emergenciais, admitindo, todavia, flexibilizações quando presentes circunstâncias extraordinárias, com o intuito de afastar risco iminente de dano a pessoas ou a patrimônio público ou particular. Portanto, a leitura do referido precedente não respalda a contratação da reconstrução integral de uma nova ponte, sob regime de empreitada por preço global, sem projeto básico, após a ocorrência do colapso da estrutura. Uma vez consumado o evento danoso, com a efetiva ocorrência de prejuízos materiais e vítimas fatais, não subsiste, em sentido estrito, a hipótese de risco iminente, mas sim a necessidade de recomposição de infraestrutura já perdida, situação que exige definição técnica mais precisa do objeto a ser contratado.

80. À luz desse entendimento, considerando também a Lei 14.133/2021, mantém-se a exigência de planejamento adequado, inclusive quanto à estimativa detalhada de custos para o regime de empreitada por preço global (art. 6º, XXV, 'f'). Ainda que a resposta administrativa deva ser célere em face de evento imprevisível e gravoso, tal necessidade não autoriza a supressão dos elementos técnicos essenciais do projeto básico, sob pena de comprometimento da adequada alocação de riscos, da previsibilidade contratual e do controle da execução, especialmente em contratações por preço global.

81. A partir dessa premissa, verificou-se que, no caso concreto, a contratação foi fundamentada em orçamento paramétrico associado ao ETP, instrumentos que, embora úteis e, em certa medida, adequados ao contexto de urgência, possuem natureza essencialmente estimativa e preliminar. O orçamento paramétrico, por definição, baseia-se em dados históricos e referenciais simplificados, estando sujeito a margens de aproximação mais amplas, enquanto o ETP tem por finalidade avaliar a viabilidade da solução, sem alcançar o nível de detalhamento técnico próprio do projeto básico.

82. Nesse contexto, a utilização do orçamento paramétrico e do ETP não se mostra compatível com as exigências técnico-jurídicas do regime de execução por preço global, uma vez que tais instrumentos não substituem o projeto básico nem o orçamento analítico, necessários à adequada definição dos quantitativos, dos métodos construtivos e à correta alocação de riscos entre as partes. Assim, ainda que empregados como

subsídio inicial em situação emergencial, esses instrumentos não são suficientes para fundamentar a contratação definitiva por preço global, sob pena de comprometimento da previsibilidade contratual, do controle da execução e da regular aplicação dos recursos públicos.

III.2.3.2. Fragilidades na elaboração do orçamento paramétrico

83. Quanto ao orçamento paramétrico utilizado para formação do preço referencial da dispensa de licitação, observaram-se pontos passíveis de aprimoramento na composição da amostra, no tratamento estatístico dos dados e na aproximação com valores contemporâneos de mercado. Tais aspectos não invalidam, de forma automática, o resultado obtido, mas recomendam cautela na interpretação da precisão do custo projetado, sobretudo porque a confiabilidade de modelos paramétricos depende da qualidade e independência das bases de dados utilizadas.

84. Antes de adentrar o exame das fragilidades apontadas na elaboração do orçamento paramétrico, faz-se necessário registrar os contornos normativos relacionados à utilização dessa metodologia nas contratações públicas, à luz da Lei 14.133/2021. No âmbito dos regimes de execução indireta, especialmente na empreitada por preço global, a legislação vincula a estimativa do valor da contratação à prévia definição do objeto, usualmente materializada por meio de projeto e orçamento analítico, não havendo previsão expressa para que estimativas agregadas constituam, isoladamente, o valor de referência.

85. O art. 6º, inciso XXV, da Lei 14.133/2021 conceitua orçamento como o detalhamento do custo global da obra, fundamentado em quantitativos e preços avaliados, ao passo que o inciso XXIII, alínea 'i', estabelece que, no termo de referência, a estimativa do valor da contratação deve ser acompanhada de preços unitários referenciais, memórias de cálculo e documentação que explicite os parâmetros adotados. Nesse contexto, o orçamento paramétrico apresenta natureza diversa do orçamento analítico, por basear-se em correlações estatísticas e valores globais, e não no detalhamento integral dos insumos e serviços.

86. A própria Lei 14.133/2021, contudo, admite tratamento diferenciado em hipóteses excepcionais. Nas contratações diretas por dispensa em razão de emergência, previstas no art. 75, inciso VIII, o § 6º do mesmo artigo estabelece que os preços contratados devem ser compatíveis com os praticados no mercado. Complementarmente, o art. 23, § 4º, autoriza, nessas situações, a utilização de outros meios idôneos para a comprovação de preços, caso não seja viável o atendimento integral dos parâmetros previstos no art. 23, § 2º.

87. Sob essa perspectiva normativa, o orçamento paramétrico pode ser identificado como metodologia complementar para a formação de estimativas iniciais, especialmente em cenários marcados por restrição temporal, inexistência de projeto básico concluído ou limitação de obras comparáveis recentes. Sua utilização, entretanto, não afasta a necessidade de observância, ainda que parcial, dos parâmetros legais aplicáveis à formação de preços, tampouco prescinde da análise da consistência e da composição das bases de dados empregadas.

88. Nesse contexto, ao analisar o orçamento paramétrico da contratação, identificaram-se fragilidades na composição da amostra empregada como referência. Verificou-se que parte dos dados utilizados na estimativa da ponte JK (Evidência 13 – Nota Técnica 14) já havia servido de base para orçamento paramétrico anterior (ponte da BR-349/AL/SE), o que reduz a independência estatística do conjunto (Evidência 15 – Orçamento BR-349). Essa interdependência tende a aproximar os resultados, diminuindo a variabilidade interna da amostra. Ainda assim, deve-se considerar que o universo recente de obras comparáveis de grande porte é limitado, o que restringe as alternativas disponíveis ao gestor. Como demonstrado na III.2.

Ausência de projeto básico em contratação pelo regime de empreitada por preço global, com observação de fragilidades na elaboração do orçamento paramétrico.

III.2.1. Tipificação do Achado

70. Falhas/impropriedades (F/I).

III.2.2. Resumo

71. A contratação da obra, realizada em contexto emergencial após o colapso da ponte JK, ocorreu sem a elaboração prévia de projeto básico, sendo instruída com orçamento paramétrico e Estudo Técnico Preliminar (ETP). Embora a utilização de tais instrumentos seja compreensível diante da

urgência, eles não substituem o projeto básico, cuja ausência compromete a definição precisa do objeto, a estimativa de quantitativos e a adequada alocação de riscos, especialmente em regime de empreitada por preço global.

72. No que se refere ao orçamento paramétrico, foram identificadas fragilidades metodológicas relacionadas à composição da amostra, à utilização de dados parcialmente dependentes, à heterogeneidade estatística (elevado coeficiente de variação) e ao uso de referências defasadas, fatores que afetam a precisão da estimativa. Essas limitações decorrem, em parte, da urgência da contratação e das restrições de mercado, tendo sido igualmente apontadas nas análises da CGU.

73. Por fim, a comparação com o orçamento analítico elaborado após a execução da obra indica, em linhas gerais, coerência entre os valores estimados e os efetivamente detalhados, situando-se dentro das margens de erro típicas de orçamentos paramétricos. Apesar de inconsistências pontuais em alguns preços unitários, no item "Apoio à Construção" e na definição do BDI, não se constatou sobrepreço global, permanecendo a necessidade de aprimoramento das premissas, da transparência e do detalhamento na formação dos custos.

III.2.3. Situação Encontrada

III.2.3.1. Ausência de projeto básico

74. A contratação da obra foi realizada sob o regime de empreitada por preço global sem a prévia elaboração de projeto básico. Tal circunstância, sob a ótica do adequado planejamento da contratação, caracteriza impropriedade, tendo em vista a exigência de definição prévia do objeto nesse regime de execução. A adoção dessa solução decorreu de situação excepcional, motivada pela queda da Ponte JK em 22/12/2024, que impôs à Administração a necessidade de adoção de medidas imediatas para o restabelecimento da infraestrutura e o atendimento ao interesse público, em cenário de elevada pressão social e institucional por respostas céleres.

75. Nesse contexto, verificou-se que a formalização da contratação ocorreu em prazo extremamente reduzido, com a elaboração do orçamento paramétrico poucos dias após o colapso, consolidando-se o preço total na Nota Técnica 14/2024, no dia 30/12/2024 (Evidência 13 – Nota Técnica 14), e com a instrução do processo com Estudo Técnico Preliminar (Evidência 14 – ETP) e plano de trabalho emergencial (Evidência 5 – Plano Emergencial). Embora tais elementos evidenciem esforço de estruturação mínima da contratação, não houve tempo hábil para a elaboração de projeto básico com o nível de detalhamento exigido para contratações sob regime de preço global, no qual se pressupõe elevado grau de precisão na definição de quantitativos e soluções técnicas.

76. Inclusive, o regime de execução empreitada por preço global é caracterizado pela "contratação da execução da obra ou do serviço por preço certo e total" (art. 6°, XXIX, Lei 14.133/2021), no qual se "exige que o projeto licitado permita o levantamento dos quantitativos com elevada acurácia, bem como que contenha um detalhamento completo de todos os componentes da obra, a fim de que a incerteza seja mínima na orçamentação da obra" (TCU, Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU, 5ª ed., 2024, p. 272).

77. À vista dessas características, mesmo em contexto emergencial, subsiste a necessidade de prévia definição dos elementos técnicos essenciais à contratação, entre eles o projeto básico. Nos termos do art. 72, inciso I, da Lei 14.133/2021, o processo de contratação direta deve ser devidamente instruído com documento de formalização da demanda e, conforme o caso, com estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo. O entendimento consolidado admite, em situações excepcionais, níveis diferenciados de detalhamento técnico, mas não a completa supressão daqueles elementos indispensáveis ao planejamento. Isso porque o projeto básico, quando exigível pela natureza do objeto, constitui o principal instrumento de definição da obra, ao estabelecer métodos construtivos, quantitativos, especificações técnicas e critérios de medição e pagamento, assegurando

previsibilidade contratual e mitigação de riscos à Administração.

78. Nesse sentido, o TCU já se manifestou quanto à necessidade de elaboração de projeto básico em situação de contratação emergencial no enunciado do Acórdão 3065/2012-TCU-Plenário (Relator Valmir Campelo), ainda sob a vigência da Lei 8.666/1993, no qual afirma que:

> Mesmo na hipótese de contratação emergencial, é necessária a elaboração de projeto básico com todos os elementos indicados no art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/93, em face do disposto no art. 7º, § 2º, inciso II e § 9º da mesma Lei. É possível admitir a celebração de contratos firmados com suporte em projeto básico que não apresentem todos esses elementos, em casos excepcionais, com o intuito de afastar risco iminente de dano a pessoas ou a patrimônio público ou particular.

79. Dessa forma, o Acórdão 3065/2012-TCU-Plenário, reconheceu a necessidade de projeto básico em contratações emergenciais, admitindo, todavia, flexibilizações quando presentes circunstâncias extraordinárias, com o intuito de afastar risco iminente de dano a pessoas ou a patrimônio público ou particular. Portanto, a leitura do referido precedente não respalda a contratação da reconstrução integral de uma nova ponte, sob regime de empreitada por preço global, sem projeto básico, após a ocorrência do colapso da estrutura. Uma vez consumado o evento danoso, com a efetiva ocorrência de prejuízos materiais e vítimas fatais, não subsiste, em sentido estrito, a hipótese de risco iminente, mas sim a necessidade de recomposição de infraestrutura já perdida, situação que exige definição técnica mais precisa do objeto a ser contratado.

80. À luz desse entendimento, considerando também a Lei 14.133/2021, mantém-se a exigência de planejamento adequado, inclusive quanto à estimativa detalhada de custos para o regime de empreitada por preço global (art. 6º, XXV, "f"). Ainda que a resposta administrativa deva ser célere em face de evento imprevisível e gravoso, tal necessidade não autoriza a supressão dos elementos técnicos essenciais do projeto básico, sob pena de comprometimento da adequada alocação de riscos, da previsibilidade contratual e do controle da execução, especialmente em contratações por preço global.

81. A partir dessa premissa, verificou-se que, no caso concreto, a contratação foi fundamentada em orçamento paramétrico associado ao ETP, instrumentos que, embora úteis e, em certa medida, adequados ao contexto de urgência, possuem natureza essencialmente estimativa e preliminar. O orçamento paramétrico, por definição, baseia-se em dados históricos e referenciais simplificados, estando sujeito a margens de aproximação mais amplas, enquanto o ETP tem por finalidade avaliar a viabilidade da solução, sem alcançar o nível de detalhamento técnico próprio do projeto básico.

82. Nesse contexto, a utilização do orçamento paramétrico e do ETP não se mostra compatível com as exigências técnico-jurídicas do regime de execução por preço global, uma vez que tais instrumentos não substituem o projeto básico nem o orçamento analítico, necessários à adequada definição dos quantitativos, dos métodos construtivos e à correta alocação de riscos entre as partes. Assim, ainda que empregados como subsídio inicial em situação emergencial, esses instrumentos não são suficientes para fundamentar a contratação definitiva por preço global, sob pena de comprometimento da previsibilidade contratual, do controle da execução e da regular aplicação dos recursos públicos.

III.2.3.2. Fragilidades na elaboração do orçamento paramétrico

83. Quanto ao orçamento paramétrico utilizado para formação do preço referencial da dispensa de licitação, observaram-se pontos passíveis de aprimoramento na composição da amostra, no tratamento estatístico dos dados e na aproximação com valores contemporâneos de mercado. Tais aspectos não invalidam, de forma automática, o resultado obtido, mas recomendam cautela na interpretação da precisão do custo projetado, sobretudo porque a confiabilidade de modelos paramétricos depende da qualidade e independência das bases de dados utilizadas.

84. Antes de adentrar o exame das fragilidades apontadas na elaboração do orçamento paramétrico, faz-se necessário registrar os contornos normativos relacionados à utilização dessa metodologia nas contratações públicas, à luz da Lei 14.133/2021. No âmbito dos regimes de execução indireta, especialmente na empreitada por preço global, a legislação vincula a estimativa do valor da contratação à prévia definição do objeto, usualmente materializada por meio de projeto e orçamento analítico, não havendo previsão expressa para que estimativas agregadas constituam, isoladamente, o valor de referência.

85. O art. 6º, inciso XXV, da Lei 14.133/2021 conceitua orçamento como o detalhamento do custo global da obra, fundamentado em quantitativos e preços avaliados, ao passo que o inciso XXIII, alínea "i", estabelece que, no termo de referência, a estimativa do valor da contratação deve ser acompanhada de preços unitários referenciais, memórias de cálculo e documentação que explicite os parâmetros adotados. Nesse contexto, o orçamento paramétrico apresenta natureza diversa do orçamento analítico, por basear-se em correlações estatísticas e valores globais, e não no detalhamento integral dos insumos e serviços.

86. A própria Lei 14.133/2021, contudo, admite tratamento diferenciado em hipóteses excepcionais. Nas contratações diretas por dispensa em razão de emergência, previstas no art. 75, inciso VIII, o § 6º do mesmo artigo estabelece que os preços contratados devem ser compatíveis com os praticados no mercado. Complementarmente, o art. 23, § 4º, autoriza, nessas situações, a utilização de outros meios idôneos para a comprovação de preços, caso não seja viável o atendimento integral dos parâmetros previstos no art. 23, § 2º.

87. Sob essa perspectiva normativa, o orçamento paramétrico pode ser identificado como metodologia complementar para a formação de estimativas iniciais, especialmente em cenários marcados por restrição temporal, inexistência de projeto básico concluído ou limitação de obras comparáveis recentes. Sua utilização, entretanto, não afasta a necessidade de observância, ainda que parcial, dos parâmetros legais aplicáveis à formação de preços, tampouco prescinde da análise da consistência e da composição das bases de dados empregadas.

88. Nesse contexto, ao analisar o orçamento paramétrico da contratação, identificaram-se fragilidades na composição da amostra empregada como referência. Verificou-se que parte dos dados utilizados na estimativa da ponte JK (Evidência 13 – Nota Técnica 14) já havia servido de base para orçamento paramétrico anterior (ponte da BR-349/AL/SE), o que reduz a independência estatística do conjunto (Evidência 15 – Orçamento BR-349). Essa interdependência tende a aproximar os resultados, diminuindo a variabilidade interna da amostra. Ainda assim, deve-se considerar que o universo recente de obras comparáveis de grande porte é limitado, o que restringe as alternativas disponíveis ao gestor. Como demonstrado na **Erro! Autoreferência de indicador não válida.**, os dados utilizados pelo DNIT na obra da ponte na BR-349/AL/SE (data-base agosto de 2023) são os mesmos reproduzidos na orçamentação da ponte JK (data-base dezembro de 2024), aos quais se soma apenas o dado referente à ponte Alagoas/Sergipe, conforme expõe a Tabela 5.

89. A utilização de informações parcialmente coincidentes na composição da amostra pode ter reduzido, em alguma medida, sua diversidade estatística, limitando o grau de representatividade dos empreendimentos considerados. Ademais, parâmetros concebidos como referências gerenciais de caráter mais sintético, a exemplo do custo médio gerencial, foram empregados conjuntamente com dados oriundos de obras efetivamente contratadas, o que, embora compreensível no contexto de restrição de informações disponíveis, constitui aspecto metodológico passível de aprimoramento.

Tabela 4*, os dados utilizados pelo DNIT na obra da ponte na BR-349/AL/SE (data-base agosto de 2023) são os mesmos reproduzidos na orçamentação da ponte JK (data-base dezembro de 2024), aos quais se soma apenas o dado referente à ponte Alagoas/Sergipe, conforme expõe a Tabela 5.*

89. A utilização de informações parcialmente coincidentes na composição da amostra pode ter reduzido, em alguma medida, sua diversidade estatística, limitando o grau de representatividade dos empreendimentos considerados. Ademais, parâmetros concebidos como referências gerenciais de caráter mais sintético, a exemplo do custo médio gerencial, foram empregados conjuntamente com dados oriundos de obras efetivamente contratadas, o que, embora compreensível no contexto de restrição de informações disponíveis, constitui aspecto metodológico passível de aprimoramento.

Tabela 10 – Dados utilizados pelo DNIT na obra da ponte na BR-349/AL/SE

OAE	NOME DA OAE	Preço (R$/m²) – ago/2023	
		Balanço sucessivo	Vigas pré-moldadas
1	Rio Madeira (em Abunã/RO)	R$ 22.304,36	R$ 11.276,09
2	Rio Araguaia (em Xambioá/TO)	R$ 14.568,46	R$ 7.113,72
3	Rio Mamoré (em Guajará-Mirim/RO)	R$ 17.317,91	R$ 10.139,25
4	Rio Uruguai (em Porto Xavier/RS)	-	R$ 6.492,87
5	Rio Ibicuí/RS	R$ 9.396,52	R$ 5.622,75
6	Rio Madeira (em Porto Velho/RO)	R$ 40.745,34	R$ 23.452,26
7	Custo Médio Gerencial	R$ 14.336,70	R$ 6.752,26

V. Fonte: Evidência 15 – Orçamento BR-349, p. 3 (Nota Técnica 7/2023 – SEI 50600.036075/2023-32) – Adaptada

VI. Tabela 11 - Dados utilizados pelo DNIT na obra da ponte JK na BR-226/TO/MA

OAE	NOME DA OAE	Preço (R$/m²) – dez/2024	
		Balanço sucessivo	Vigas pré-moldadas
1.	Rio Madeira (em Abunã/RO)	R$ 24.445,83	R$ 12.358,73
2.	Rio Araguaia (em Xambioá/TO)	R$ 15.284,79	R$ 7.459,97
3.	Rio Mamoré (em Guajará-Mirim/RO)	R$ 18.239,16	R$ 10.678,62
4.	Rio Uruguai (em Porto Xavier/RS)	-	R$ 6.472,38
5.	Rio Ibicuí/RS	R$ 10.142,90	R$ 6.069,30
6.	Rio Madeira (em Porto Velho/RO)	R$ 42.075,00	R$ 24.217,60
7	Ponte na BR-349/AL/SE	R$ 17.792,52	R$ 8.677,03
8	Custo Médio Gerencial	R$ 12.201,96	R$ 8.050,38

VII. Fonte: Evidência 13 – Nota Técnica 14, p. 9 (Nota Técnica 14/2024 – SEI 50600.042572-2024/51)

90. Outro ponto a ser considerado refere-se à utilização de algumas referências com datas-base mais antigas, como a ponte sobre o rio Madeira em Abunã, cujo orçamento remonta a outubro de 2012. Ainda que tenham sido aplicados índices de atualização monetária para adequação temporal dos valores, reconhece-se que tais mecanismos não incorporam integralmente eventuais evoluções tecnológicas, alterações normativas ou especificidades regionais ocorridas ao longo do tempo. Trata-se, portanto, de aspecto que pode limitar o grau de aderência das estimativas às condições mais recentes de mercado, sem, contudo, invalidar a utilidade das referências adotadas no contexto disponível à época.

91. Complementarmente, foi consultado o relatório da Controladoria Geral da União (Evidência 16 – Relatório CGU), resultado de auditoria sobre a dispensa emergencial de licitação para elaboração de projeto e reconstrução da ponte Juscelino Kubitschek de Oliveira, na BR-226/TO, entre Aguiarnópolis/TO e Estreito/MA, que avaliou: (i) a compatibilidade do valor de referência com os preços de mercado; (ii) a adequação das premissas técnicas adotadas para a solução emergencial; e (iii) a razoabilidade dos valores estimados para os serviços de demolição.

92. No relatório, a CGU identificou um elevado coeficiente de variação (CV) da amostra utilizada para formação do preço paramétrico. Conforme Ruth Fricke, Iara Battisti e Antonio Corrente, no livro 'Métodos

Estatísticos e a Administração' (Evidência 17 – Coeficiente de Variação, p. 10-11), um CV superior a 30% geralmente indica a existência de um grupo amostral heterogêneo. No caso concreto, os CVs atingiram 53,75% para o método de Balanço Sucessivo e 56,48% para Vigas Pré-moldadas, índices que revelam heterogeneidade entre as obras utilizadas como parâmetro (Evidência 16 – Relatório CGU, p. 18).

93. Tal constatação, contudo, deve ser contextualizada: a própria limitação de obras comparáveis executadas no país nos últimos cinco anos, aliada ao caráter emergencial da contratação, restringiu o universo amostral disponível, conduzindo o gestor à utilização dos dados técnicos existentes à época. Assim, embora a dispersão estatística seja tecnicamente apontada como fator de fragilidade, ela decorre, em grande medida, das condições excepcionais do mercado.

94. A CGU também registrou que a estimativa do DNIT não incorporou descontos observados em licitações competitivas, deixando de refletir o comportamento típico dos preços em ambiente concorrencial. Sob o prisma metodológico, a observação é pertinente, pois a disputa tende a aproximar o preço contratado do valor de mercado. Entretanto, cumpre ponderar que a contratação em exame se deu por dispensa emergencial, contexto no qual inexiste fase competitiva apta a revelar descontos efetivos. Ademais, a utilização de percentuais de desconto extraídos de certames distintos, realizados em condições técnicas, temporais e regionais diversas, poderia introduzir distorções adicionais. O caso da ponte na BR-349/AL/SE, em que houve desconto de 24,36%, constitui referência empírica relevante, mas não necessariamente reproduzível em cenário emergencial, com mobilização imediata, execução em regime ininterrupto de 24 horas e riscos operacionais ampliados. Portanto, embora a crítica da CGU evidencie ponto metodologicamente sensível, sua aplicação ao caso concreto demanda cautela, diante das peculiaridades fáticas da contratação.

95. No campo jurídico-contratual, a CGU apontou que a redação da Cláusula 5.3 poderia sugerir risco de 'unitarização' indevida em contrato celebrado sob regime de empreitada por preço global, ao mencionar que o valor seria 'meramente estimativo' e que os pagamentos dependeriam dos 'quantitativos efetivamente prestados'. A observação parte da premissa de que o art. 46, § 9º, da Lei 14.133/2021 veda a conversão fática do regime global em pagamento por medições unitárias. Todavia, a análise da execução contratual demonstra que tal risco não se materializou. Os pagamentos efetuados respeitaram o cronograma físico-financeiro pactuado, com correspondência entre avanço físico e desembolso. Em contratos por preço global, o pagamento se dá em função da execução das etapas previstas, o que não se confunde com remuneração por itens isolados ou reequilíbrio automático por variação quantitativa. Assim, ainda que a redação contratual pudesse comportar interpretação ambígua, a prática executiva manteve aderência ao regime jurídico escolhido, não havendo evidência de transferência indevida de riscos ao Poder Público ou de instabilidade do valor global contratado.

96. A partir dessas premissas, a CGU concluiu que o orçamento paramétrico elaborado pelo DNIT apresentou fragilidades metodológicas cuja soma representaria risco potencial de sobrepreço estimado em R$ 17,8 milhões, equivalente a aproximadamente 12% do valor contratado. Trata-se, contudo, de estimativa construída sobre parâmetros estatísticos e premissas comparativas que, como visto, não incorporaram integralmente as especificidades do contexto emergencial, da limitação do mercado recente de obras análogas e da execução em regime intensivo de 24 horas.

97. Desse modo, reconhece-se a relevância das observações formuladas pela CGU, as quais contribuem para o aprimoramento institucional dos procedimentos de estimativa de custos. Igualmente, confirma-se a existência de fragilidades relevantes na formação do preço, que demandam correção, tratamento e mitigação, especialmente no que se refere à metodologia adotada e à consistência das bases de dados utilizadas. Contudo, os problemas metodológicos não permitem, por si sós, concluir pela existência de repercussão financeira negativa. Por este motivo, a eventual caracterização de sobrepreço será objeto de análise específica, mediante a confrontação do valor contratado com o orçamento analítico e com os serviços efetivamente executados, exame que será desenvolvido na sequência.

III.2.3.3. <u>Análise do orçamento analítico</u>

98. Em sequência ao exposto, para subsidiar a avaliação da razoabilidade do valor paramétrico elaborado na fase interna da contratação mostra-se oportuno confrontá-lo com o orçamento analítico produzido após a conclusão da obra (Evidência 18 – Orçamento Analítico), exclusivamente para fins de

verificação da coerência do valor estimado inicialmente, não se destinando essa análise à validação do preço final contratado.

99. A análise desenvolvida abrangeu três dimensões da formação do preço: (i) os preços unitários significativos, passíveis de comparação com o SICRO; (ii) os quantitativos dos principais serviços, aferidos mediante amostragem técnica; e (iii) a estrutura e o percentual do BDI adotado, considerando os parâmetros consolidados pelo DNIT.

100. Importante destacar que a finalidade dessa validação não se restringe à identificação de eventuais divergências numéricas entre as duas peças orçamentárias. Pretende-se, sobretudo, avaliar se tais diferenças decorrem do natural amadurecimento do projeto, resultante do aprimoramento dos quantitativos e do maior detalhamento das composições, ou se revelam deficiências relevantes na estimativa inicial, com potencial para afetar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato ou indicar risco de sobrepreço.

101. Para o desenvolvimento da validação, adotou-se metodologia estruturada em abordagem comparativa e analítica, orientada por critérios de materialidade, relevância técnica e impacto financeiro. Inicialmente, realizou-se a hierarquização dos serviços apresentado no orçamento analítico por meio de Curva ABC (Evidência 19 – Curva ABC), com o objetivo de identificar os itens de maior representatividade financeira no custo global da obra. Foram classificados como itens significativos aqueles pertencentes à Classe A (definida como 80% do custo acumulado global da obra, Evidência 20 – Itens da faixa A), responsáveis pela maior parcela do dispêndio contratual, concentrando-se nesses a análise detalhada de preços unitários em relação ao SICRO-TO (data-base outubro de 2024).

*102. No tocante aos quantitativos, adotou-se técnica de verificação por amostragem, selecionando-se os elementos estruturais e serviços de maior impacto financeiro: aço CA-50, cordoalhas CP-190RB e concreto. A conferência envolveu a análise de projetos executivos, memoriais de cálculo, desenhos **as built** e registros de medição, com reprocessamento pontual dos cálculos para aferição da consistência técnica dos volumes executados.*

103. Relativamente ao BDI, procedeu-se à decomposição da taxa aplicada no orçamento analítico, identificando-se as parcelas correspondentes à administração central, riscos, seguros, despesas financeiras, tributos e lucro. A composição foi examinada quanto à aderência às diretrizes internas do DNIT e à coerência com a natureza e porte do empreendimento.

104. Relativamente à primeira dimensão, a análise de preços unitários observou a necessidade de ajuste de dois itens presentes na Faixa A da Curva ABC: 1) Escavação em material de 3ª categoria – resistência à compressão de 90 a 110 MPa – com escavadeira e rompedor hidráulico 1.700 kg; 2) Perfuração para tirantes em material de 3ª categoria com diâmetro de até 120 mm. No orçamento analítico elaborado, a produtividade utilizada pela empresa está muito inferior à informada pelo SICRO (Evidência 21 – SICRO-TO), de modo que há uma elevação significativa no preço estimado para ambos os itens. O serviço de escavação apresenta uma diferença de preço de R$ 11.894.282,02; enquanto o serviço de perfuração, R$ 3.578.757,62. Ambos os serviços somam R$ 15.473.039,64 de diferença entre o orçado e o preço referencial, utilizando-se como BDI o valor adotado pela empresa de 32,48%. A Tabela 6 resume as informações apresentadas.

105. Outro item do orçamento analítico que demanda atenção é o denominado 'Apoio à Construção', o qual foi identificado como o de maior custo da obra (Evidência 20 – Itens da faixa A). Retoma-se, nesse ponto, a conclusão alcançada no achado III.1, parágrafos 67 e 68: o item 'Apoio à Construção' apresenta fragilidade relevante, em razão da ausência de delimitação objetiva e de critérios claros de medição, o que compromete a transparência e o controle da despesa. Observa-se que as fragilidades identificadas neste critério de medição do orçamento paramétrico encontram correspondência no orçamento analítico. Com efeito, a composição detalhada do item (Evidência 22 – Composições Preços Unitários, p. 95-96) agrega um conjunto amplo e heterogêneo de equipamentos de grande porte (guindastes, grua, embarcações, plataforma flutuante e veículos especiais) apropriados como custo mensal único, sem discriminação por etapas construtivas ou por frentes de serviço, o que dificulta a compreensão da efetiva participação de cada recurso ao longo da execução da obra.

Tabela 12 – Comparativo entre preços unitários orçado e SICRO

ITEM	***4.1.11***	***4.1.12***
DESCRIÇÃO DO SERVIÇO	*Perfuração para tirantes em material de 3ª categoria com diâmetro de até 120 mm*	*Escavação em material de 3ª categoria - resistência à compressão de 90 a 110 MPa - com escavadeira e rompedor hidráulico 1.700 kg*
UNIDADE	*m*	*m³*
QUANTIDADE	*27.332,00*	*14.877,38*
PRODUTIVIDADE	*2,77*	*1,00*
PREÇO UNITÁRIO	*R$ 157,81*	*R$ 660,63*
PREÇO + BDI	*R$ 209,06*	*R$ 875,20*
TOTAL + BDI	*R$ 5.714.027,92*	*R$ 13.020.682,98*
PRODUTIVIDADE SICRO	*8,30*	*12,44*
PREÇO SICRO	*R$ 58,97*	*R$ 57,15*
SICRO + BDI	*R$ 78,12*	*R$ 75,71*
TOTAL SICRO + BDI	*R$ 2.135.270,30*	*R$ 1.126.400,96*
DIFERENÇA	*R$ 3.578.757,62*	*R$ 11.894.282,02*
TOTAL	*R$ 15.473.039,64*	

Fonte: Autores

106. Soma-se a esse aspecto a adoção uniforme de taxa de utilização operativa de 90% para praticamente todos os equipamentos (exceto para a plataforma flutuante, para a qual adotaram a taxa de 100%), sem fundamentação técnica explicitada. Tal premissa, associada à ausência de segregação por fases, como demolição, serviços de terraplenagem, fundações e superestrutura, sugere uma utilização intensiva e contínua dos equipamentos ao longo de todo o período contratual, hipótese que não se mostra claramente compatível com a dinâmica executiva típica de obras dessa natureza, sujeitas a descontinuidades operacionais e variações de demanda entre etapas.

107. Adicionalmente, a análise do diário de obras (Evidência 23 – Diário de Obras) e do relatório fotográfico (Evidência 24 – Relatório Fotográfico A, p. 35) indica que, até meados de março, ainda estavam em curso atividades preliminares e de demolição, o que suscita questionamentos quanto à necessidade de emprego contínuo de equipamentos de elevado custo já nesse período. Nesse cenário, a combinação de premissas genéricas, ausência de alocação temporal dos recursos e indefinição do escopo do item reduz a transparência e dificulta a aferição da razoabilidade do montante orçado, reforçando o disposto no achado III.1 quanto à necessidade de maior detalhamento dos serviços e de vinculação dos custos à efetiva lógica de execução da obra.

*108. Na segunda dimensão, a análise de quantitativos indicou que a empresa apresentou um nível de detalhamento adequado e suficiente para os principais insumos e serviços da obra, contemplando aço, concreto e cordoalhas. Os quantitativos informados mostraram-se compatíveis com o projeto executivo e alinhados às medições e os registros do **as built**, demonstrando consistência entre o planejado e o executado.*

109. Para cada item, verificou-se se as dimensões efetivamente construídas coincidiam com aquelas previstas no projeto. Para aço, concreto, cordoalhas, foi analisada a correspondência entre as quantidades registradas nas frentes de serviço e aquelas utilizadas nas composições que fundamentam o orçamento.

110. Por exemplo, verificando o quantitativo de cordoalhas da cablagem negativa dos apoios 06 e 07, a análise confirma conformidade com o projeto. Os totais de materiais coincidem: 147.357,14 kg de aço CP-190RB, 8.531,72 m de bainhas metálicas galvanizadas e 216 ancoragens ativas, referentes a 108 cabos. Cada apoio possui 54 cabos, com comprimentos entre 20,50 m e 153,50 m, e os pesos resultam corretamente da taxa de 16,89 kg/m. As especificações técnicas (concreto fck 45 MPa e módulo de elasticidade de 200.000 MPa) foram mantidas, assim como a instrução de acréscimo de 20 cm nas extremidades das bainhas. Não foram identificadas inconsistências, e os quantitativos estão adequados para a execução da protensão

conforme o projeto. O projeto executivo e o resumo dos quantitativos podem ser visualizados na Evidência 25 – Análise Cordoalhas.

111. Metodologia análoga foi aplicada aos quantitativos de aço CA-50 e ao concreto, permitindo confirmar a coerência entre volumes, pesos e especificações técnicas, bem como a aderência entre o que foi projetado e o que efetivamente integrou a execução da obra.

112. Quanto à terceira dimensão, examinou-se a estrutura do BDI (Benefícios e Despesas Indiretas), com vistas a compatibilizar os referenciais normativos com as condições efetivas de execução da obra. Nos termos da Norma DNIT 408/2020 PAD (Evidência 26 – DNIT 408/2020, p. 4), pontes com ritmo construtivo superior a 300 metros por ano são classificadas como Obras de Arte Especiais (OAE) de grande porte. Considerando que a ponte em análise se enquadra nessa categoria, procedeu-se à comparação entre o BDI aplicado pelo consórcio executor (32,48%, conforme Evidência 27 – BDI Consórcio) e o BDI de referência do DNIT vigente à época da contratação (28,23%, conforme Evidência 28 – BDI DNIT, Tabela 3, p. 2), examinando-se as divergências entre os percentuais adotados.

113. Consoante entendimento consolidado desta Corte, os percentuais referenciais de BDI possuem natureza orientativa, devendo a análise considerar as peculiaridades do caso concreto, nos termos do Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário (Relator Marcos Bemquerer), que estabelece faixas aceitáveis e determina exame pormenorizado sempre que os percentuais se afastarem dos parâmetros médios, levando em conta as características do empreendimento.

114. A análise comparativa evidencia que o BDI do Consórcio mantém aderência significativa às referências do DNIT no que se refere às despesas indiretas e aos tributos, sendo a principal divergência observada no componente lucro, que se apresenta em patamar superior ao referencial adotado para obras de grande porte. De modo geral:

114.1. As despesas indiretas do Consórcio, bem como os tributos (PIS, COFINS e ISSQN) apresentam valores muito próximos aos referenciais do DNIT para obras de grande porte, com variações marginais compatíveis com as especificidades do empreendimento;

114.2. O lucro adotado pelo Consórcio mostra-se superior ao parâmetro do DNIT para obras de grande porte, constituindo o principal fator de elevação do BDI total.

115. A seguir, apresenta-se o Quadro 1, que compara a composição do BDI utilizado no orçamento analítico com o BDI referencial do DNIT para Obras de Arte Especiais (OAE) de grande porte.

116. A margem de lucro superior ao referencial do DNIT deve ser analisada à luz das condições concretas de execução da obra. Trata-se de empreendimento de elevada complexidade técnica, executado em contexto emergencial, com solução estrutural híbrida, integração de diferentes métodos construtivos, múltiplas frentes de trabalho, uso intensivo de equipamentos de grande porte e manutenção simultânea de dois canteiros plenamente estruturados, fatores que ampliam custos indiretos e a exposição a riscos.

Quadro 3 – Comparativo BDI obra x BDI DNIT

Parcela	***DNIT – Obras de Arte Especiais (Grande Porte)***	***Consórcio – Ponte JK***	***Análise***
Administração Central	*6,24% (PV) / 8,00% (CD)*	*6,24% (PV) / 8,27% (CD)*	*Compatível*
Despesas Financeiras	*0,92% (PV) / 1,18% (CD)*	*0,92% (PV) / 1,22% (CD)*	*Compatível*
Seguros e Garantias	*0,25% (PV) / 0,32% (CD)*	*0,25% (PV) / 0,33% (CD)*	*Compatível*
Riscos	*0,50% (PV) / 0,64% (CD)*	*0,51% (PV) / 0,68% (CD)*	*Compatível*
Subtotal – Despesas Indiretas	***7,91% (PV) / 10,14% (CD)***	***7,92% (PV) / 10,50% (CD)***	*Compatível*
Lucro	*5,46% (PV) / 7,00% (CD)*	*7,95% (PV) / 10,53% (CD)*	***Superior ao referencial***

Tributos (PIS, COFINS, ISSQN)	*8,65% (PV) / 11,09% (CD)*	*8,65% (PV) / 11,45% (CD)*	*Compatível*
BDI Total	***22,01% (PV) / 28,23% (CD)***	***24,52% (PV) / 32,48% (CD)***	*Superior, influenciado pelo lucro*

Fonte: Autores

117. Ademais, a execução em ambiente fluvial, sujeita a variabilidade hidrológica, janelas climáticas restritivas e içamentos críticos, bem como a realização das atividades em dois turnos de trabalho, intensifica riscos técnicos, operacionais e gerenciais, os quais tendem a ser internalizados na composição da remuneração empresarial.

118. Essas circunstâncias permitem compreender, sob o prisma técnico, a adoção de margens superiores às usualmente praticadas em contratos executados em condições ordinárias. Tal compreensão, contudo, não implica aceitação automática, devendo a elevação do BDI submeter-se ao exame da razoabilidade e da vantajosidade global da contratação, à luz das justificativas técnicas apresentadas e da proporcionalidade entre a remuneração pactuada e os riscos efetivamente assumidos.
119. Considerando as informações analisadas do orçamento analítico, pode-se verificar se o orçamento paramétrico elaborado possui valor coerente com o contratado. Primeiramente, é importante frisar que orçamentos paramétricos, elaborados a partir de custos de obras semelhantes, atualizados por índices e aplicados à área estimada da ponte, têm margem de erro de preço de 20% a 30% para mais ou para menos, conforme mostra o 120. À luz dessa referência, fixando a margem de erro no patamar de 20%, o valor estimado da obra estaria entre os montantes de R$ 137.575.200 e R$ 206.362.800. O orçamento analítico apresentado pelo consórcio indicou o valor global de R$ 199.656.141,83, dentro da margem de erro esperada. Ao se proceder aos ajustes relativos aos itens com indícios de sobrepreço, decorrentes da baixa produtividade da equipe, e ao se aplicar o BDI de referência do DNIT, de 28,23%, previsto para obras de arte especiais de grande porte, o valor global da obra correspondente ao *as built* alcançaria o montante de R$ 178.011.053,16, revelando-se bastante próximo do valor paramétrico utilizado na contratação, fixado em R$ 172.272.096,41.

121. Nesse sentido, o orçamento analítico elaborado para a obra confirma, em linhas gerais, o orçamento paramétrico inicialmente desenvolvido, indicando que as estimativas preliminares, embora metodologicamente frágeis e passíveis de aprimoramento, estavam alinhadas à ordem de grandeza dos custos necessários à execução do empreendimento. Assim, ainda que tenham sido identificadas fragilidades na construção do orçamento paramétrico, tais limitações não culminaram na constatação de sobrepreço, uma vez que a análise comparativa evidencia coerência entre os valores estimados e aqueles detalhados no orçamento analítico.

Quadro 2*, adaptado da obra 'Como montar um orçamento paramétrico: uma proposta de modelo de previsão de custos para empreendimentos' de Felipe de Sá Moreira.*

120. À luz dessa referência, fixando a margem de erro no patamar de 20%, o valor estimado da obra estaria entre os montantes de R$ 137.575.200 e R$ 206.362.800. O orçamento analítico apresentado pelo consórcio indicou o valor global de R$ 199.656.141,83, dentro da margem de erro esperada. Ao se proceder aos ajustes relativos aos itens com indícios de sobrepreço, decorrentes da baixa produtividade da equipe, e ao se aplicar o BDI de referência do DNIT, de 28,23%, previsto para obras de arte especiais de grande porte, o valor global da obra correspondente ao ***as built*** *alcançaria o montante de R$ 178.011.053,16, revelando-se bastante próximo do valor paramétrico utilizado na contratação, fixado em R$ 172.272.096,41.*

121. Nesse sentido, o orçamento analítico elaborado para a obra confirma, em linhas gerais, o orçamento paramétrico inicialmente desenvolvido, indicando que as estimativas preliminares, embora metodologicamente frágeis e passíveis de aprimoramento, estavam alinhadas à ordem de grandeza dos custos necessários à execução do empreendimento. Assim, ainda que tenham sido identificadas fragilidades na construção do orçamento paramétrico, tais limitações não culminaram na constatação de sobrepreço, uma vez que a análise comparativa evidencia coerência entre os valores estimados e aqueles detalhados no orçamento analítico.

Quadro 4 – Margens de erro, a partir do tipo de orçamentação

Tipo	Margem de erro	Elementos técnicos necessários
Avaliações	De 30 a 20%	Área de construção
		Padrão de acabamento
		Custo unitário de obra semelhante ou custos unitários básicos
Estimativas	De 20 a 15%	Anteprojeto ou projeto indicativo
		Preços unitários de serviços de referência
		Especificações genéricas
		Índices físicos e financeiros de obras semelhantes
Orçamento Expedito	De 15 a 10%	Projeto executivo
		Especificações sucintas, mas definidas
		Composições de preços de serviços genéricos
		Preços de insumos de referência
Orçamento detalhado	De 10 a 5%	Projeto executivo
		Projetos complementares
		Especificações precisas
		Composições de preços de serviços específicos
		Preços de insumos de acordo com a escala de serviços
Orçamento analítico	De 5 a 1%	Todos os elementos do orçamento detalhado mais o planejamento da obra

Fonte: Felipe de Sá Moreira (2019), p. 16 – Adaptado

122. Dessa forma, a convergência observada entre o orçamento analítico e o paramétrico afasta a necessidade de repactuação ou de reajuste do preço inicialmente acordado, uma vez que não se verificaram distorções relevantes entre as estimativas preliminares e os custos detalhados. Ademais, tal compatibilidade evidencia que os valores apurados permanecem dentro das margens de imprecisão típicas de orçamentos preliminares, conforme parâmetros usualmente aceitos em auditorias de obras públicas. O conjunto das evidências analisadas sustenta, portanto, a conclusão de que o orçamento paramétrico cumpriu sua função estimativa e que o orçamento analítico confirma sua razoabilidade.

III.2.4. Conclusão do Achado

123. Conclui-se que a contratação analisada evidenciou impropriedades relevantes no planejamento, decorrentes da ausência de projeto básico e da utilização de orçamento paramétrico metodologicamente frágil em contratação sob o regime de empreitada por preço global. Tal arranjo transferiu incertezas para as etapas subsequentes da contratação, afetando a clareza da definição do objeto, a transparência da formação do preço e a rastreabilidade das premissas adotadas.

124. Não obstante essas fragilidades, a análise do orçamento analítico elaborado após a execução da obra permitiu verificar que, no caso concreto, os quantitativos dos principais insumos se mostraram consistentes com o projeto executivo e com a execução, e que o valor global contratado permaneceu aderente à ordem de grandeza originalmente estimada. Assim, embora o processo de formação de preços tenha apresentado limitações metodológicas relevantes, não se caracterizou distorção apta a indicar sobrepreço global ou prejuízo ao erário.

125. Ainda assim, o exame evidencia que a insuficiência de detalhamento técnico na fase inicial da contratação compromete a robustez do planejamento e tende a produzir impactos sobre os critérios de medição, os mecanismos de controle e a previsibilidade da execução, especialmente em contratações emergenciais de obras complexas. O caso reforça, portanto, a necessidade de aperfeiçoamento institucional, de modo a conciliar celeridade decisória com rigor técnico, assegurando que situações excepcionais não se traduzam em fragilidades estruturais na contratação.

126. Em razão das impropriedades apontadas, propõe-se, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, dar ciência ao DNIT de que:

126.1. A realização de contratação de obras ou serviços de engenharia sob o regime de empreitada por preço global, ainda que em situação emergencial, com base em orçamento paramétrico e sem a elaboração de projeto básico, afronta o Acórdão 3.065/2012-TCU-Plenário e seguintes dispositivos da Lei 14.133/2021: art. 6º, inciso XXV, alínea 'f'; art. 6º, inciso XXIX; e art. 72, inciso I, da Lei nº 14.133/2021;

126.2. A elaboração do orçamento paramétrico que fundamentou a Dispensa de Licitação 307/2024 com fragilidades metodológicas que limitam a robustez da justificativa do preço, notadamente quanto à composição e representatividade da amostra, à utilização de custo médio gerencial como parâmetro de preço de obra efetivamente executada, à inclusão de dados amostrais temporalmente defasados e à recorrência de informações repetidas entre amostras sucessivas, afronta o art. 6º, inciso XXIII, alínea 'i'; art. 23, §§ 2º e 4º; e art. 75, § 6º da Lei nº 14.133/2021.

IV. Conclusão

127. Trata-se de auditoria de conformidade realizada no âmbito do Fiscobras 2026, com o objetivo de fiscalizar a execução das obras emergenciais de reconstrução da Ponte Juscelino Kubitschek de Oliveira, na BR-226/TO, sobre o rio Tocantins, ligando os municípios de Aguiarnópolis/TO e Estreito/MA. A obra foi contratada pelo DNIT por meio de processo de dispensa de licitação, com fundamento no art. 75, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021, em decorrência do colapso da estrutura ocorrido em 22/12/2024.

128. Neste trabalho, foram identificados os seguintes achados:

128.1. Achado III.1 (F/I) – Adoção de critérios de medição e pagamento em desacordo com o termo de referência e o contrato, e deficiência na concepção e detalhamento do item orçamentário 'Apoio à Construção', estruturado sem atividades identificáveis, quantitativos definidos ou entregas verificáveis: constatou-se que os critérios de medição e pagamento efetivamente adotados na execução contratual não corresponderam àqueles formalmente previstos no Termo de Referência e no contrato, em violação ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, insculpido nos arts. 5º e 115 da Lei 14.133/2021. Em especial, o item 'Apoio à Construção' foi concebido e orçado de forma global, com características de verba genérica, sem a discriminação das atividades que o compõem, sem definição de quantitativos e sem parâmetros próprios de aferição, o que resultou na vinculação de sua medição exclusivamente ao avanço físico de outros serviços da obra. Tal estruturação compromete a transparência, a rastreabilidade da despesa e a capacidade de verificação autônoma pela fiscalização, em desacordo com o art. 5º da Lei 14.133/2021 e com o entendimento consolidado na Súmula TCU 258/2010 e no Acórdão 2.773/2018-TCU-Plenário. Embora não tenham sido identificados indícios de prejuízo financeiro no caso concreto, a modelagem adotada revela fragilidade estrutural que justifica a adoção de medidas corretivas e preventivas, voltadas ao adequado detalhamento orçamentário e à definição de critérios de medição compatíveis com atividades efetivamente identificáveis e verificáveis em contratações futuras;

128.2. Achado III.2 (F/I) – Ausência de projeto básico em contratação sob o regime de empreitada por preço global, com fragilidades metodológicas na elaboração do orçamento paramétrico: verificou-se que a contratação emergencial foi realizada sem a elaboração prévia de projeto básico, com base em orçamento paramétrico, embora adotado o regime de empreitada por preço global, em desacordo com os arts. 6º, incisos XXV e XXIX, 23, §§ 2º e 4º, e 72, inciso I, da Lei 14.133/2021, bem como com a jurisprudência consolidada desta Corte, notadamente o Acórdão 3065/2012-TCU-Plenário, que reconhece a necessidade de projeto básico mesmo em contextos emergenciais, admitidas apenas flexibilizações, quando devidamente justificadas. Adicionalmente, o orçamento paramétrico utilizado para a formação do preço de referência apresentou fragilidades metodológicas relevantes, relacionadas à composição da amostra, ao uso de custo médio gerencial como referência de preço de obra real, à presença de referências temporalmente defasadas e à dependência de dados repetidos entre amostras sucessivas, reduzindo a qualidade analítica e a transparência da formação do preço. Tais limitações enfraquecem a rastreabilidade das premissas adotadas e ampliam os riscos inerentes à contratação, especialmente em regime de preço global.

129. Diante do Achado III.1, avaliou-se que caberia dar ciência ao DNIT de que os critérios de medição e pagamento devem estar expressamente previstos e formalizados no contrato ou no termo de referência, não sendo admissível a adoção, no curso da execução contratual, de metodologias alternativas dissociadas dos

instrumentos que regem a contratação, ainda que tecnicamente estruturadas. Ademais, deve-se evitar a concepção e a utilização de item orçamentário estruturado com características de verba genérica, a exemplo do 'Apoio à Construção', sem a discriminação das atividades que o compõem, sem definição de quantitativos e sem parâmetros próprios de aferição, por comprometer a transparência, a rastreabilidade da despesa e a capacidade de controle da execução.

130. Diante do Achado III.2, entendeu-se ser pertinente dar ciência ao DNIT de que a contratação de obras ou serviços de engenharia sob o regime de empreitada por preço global, ainda que em situação emergencial, não dispensa a elaboração do projeto básico, devendo a Administração adotar providências para evitar a repetição dessa prática em contratações futuras. Avaliou-se, ainda, ser pertinente dar ciência quanto às fragilidades metodológicas identificadas na elaboração do orçamento paramétrico, visando o aprimoramento das estimativas de custos, especialmente no que se refere à composição da amostra utilizada, ao uso de custos gerenciais como referência de obra real, à atualização temporal das referências adotadas e à redução da dependência de dados repetidos entre amostras sucessivas.

131. À luz dos resultados alcançados, foi possível responder às questões de auditoria formuladas na Matriz de Planejamento, registrando-se que as análises pormenorizadas das Questões 3 a 7 constam da Evidência 44 – Análise Questões 3 a 7, na qual se encontram consolidadas as referências às Evidências 29 a 43, por não terem resultado em achados que ensejassem proposições específicas. As respostas às questões de auditoria estão apresentadas nos itens a seguir.

132. Com relação à Questão 1 (A execução física e o controle tecnológico da obra, incluindo os elementos estruturais e as medições, estão em conformidade com o projeto executivo, com os padrões contratuais e com o cronograma físico-financeiro, assegurando compatibilidade entre o avanço físico e os pagamentos realizados?), verificou-se que a execução física e o controle tecnológico da obra encontram-se aderentes ao projeto executivo e às normas técnicas aplicáveis. Apesar da impropriedade formal relativa aos critérios de medição e pagamento, constatou-se, no caso concreto, compatibilidade material entre o avanço físico da obra e os valores medidos e pagos, não se caracterizando prejuízo ao erário (Achado III.1).

*133. No tocante à Questão 2 (O orçamento paramétrico elaborado para a contratação da execução da ponte e o orçamento analítico entregue após a conclusão da obra, junto com o **as built**, estão compatíveis com os preços de mercado e referências oficiais vigentes à época de suas respectivas elaborações?), identificaram-se fragilidades metodológicas relevantes na elaboração do orçamento paramétrico, associadas, sobretudo, à ausência de projeto básico e às limitações da amostra utilizada (Achado III.2). Ainda assim, a comparação com o orçamento analítico elaborado após a execução demonstrou coerência entre os valores, situados dentro das margens de imprecisão típicas desse tipo de estimativa, não se caracterizando sobrepreço global nem necessidade de repactuação do valor contratado.*

134. Quanto à Questão 3 (Os custos logísticos de transporte de insumos (fretes) são econômicos e estão em conformidade com jazidas e fornecedores próximos ao local da obra?), concluiu-se que a adoção de orçamento paramétrico estruturado por partes complexas da obra, sem discriminação de serviços específicos nem detalhamento das origens dos materiais na fase de planejamento, não permitiu a avaliação individualizada da economicidade dos custos logísticos no âmbito da contratação analisada. Não obstante, não foram identificados indícios de que tais custos tenham repercutido de forma indevida no valor global contratado.

135. Em relação à Questão 4 (O aerolevantamento com drone permite confirmar volumes de execução e o avanço da obra em relação ao cronograma físico e às medições realizadas?), verificou-se que o uso de aerolevantamento com drone mostrou-se adequado para confirmar o avanço físico da obra e sua compatibilidade com o cronograma e com as medições realizadas, mediante confronto entre ortofotos, plantas iluminadas e registros fotográficos. Ressalta-se que o método não foi empregado para apuração volumétrica direta de serviços, em razão da inexistência, à época da inspeção, de base técnica e de projetos com detalhamento suficiente que permitissem a comparação volumétrica entre o executado e uma referência previamente definida para o local, fato que não comprometeu o objetivo de validação do avanço físico.

*136. No que se refere à Questão 5 (A execução física e o controle tecnológico da obra estão em conformidade com o projeto executivo e garantem a qualidade prevista contratualmente?), a vistoria **in loco** e a análise documental evidenciaram que a execução física e o controle tecnológico foram conduzidos de*

forma contínua e sistemática, em conformidade com o projeto executivo e com as normas técnicas aplicáveis, não se identificando desvios relevantes que comprometessem a qualidade ou o desempenho estrutural da obra.

*137. Quanto à Questão 6 (Os equipamentos de grande porte identificados na inspeção **in loco** estão em conformidade com o Plano de Ataque, o Cronograma Físico-Financeiro e o Projeto Executivo, notadamente em relação aos métodos construtivos específicos?), constatou-se que os equipamentos empregados e os métodos construtivos adotados mostram-se compatíveis com o planejamento executivo, com o plano de ataque e com o cronograma físico-financeiro, não sendo observadas inconformidades relevantes nesse aspecto.*

138. Por fim, relativamente à Questão 7 (O tipo do empreendimento exige licença ambiental e foram realizadas todas as etapas para esse licenciamento?), concluiu-se que, por se tratar de obra emergencial, a exigência de licenciamento ambiental foi dispensada nos termos da legislação aplicável. Ainda assim, verificou-se a adoção de medidas mitigatórias e compensatórias, sob acompanhamento do DNIT e do Ibama, não se identificando falhas relevantes no tratamento das questões ambientais.

139. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$ 174.312.726,75, correspondente aos valores empenhados no âmbito do contrato analisado.

140. Entre os benefícios decorrentes desta fiscalização, destaca-se a contribuição para o aprimoramento das práticas do DNIT relacionadas ao planejamento, à medição e à formação de custos em obras de infraestrutura, especialmente em contratações realizadas em contexto emergencial. O trabalho reforça a correspondência entre execução física e pagamentos, qualifica metodologias de estimativa e validação de custos e fortalece a transparência e a rastreabilidade das informações, com reflexos positivos para a gestão contratual e para futuras contratações de empreendimentos de natureza e complexidade semelhantes.

V. Proposta de encaminhamento

141. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

141.1. Dar ciência ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que:

141.2. A adoção de metodologia alternativa para os critérios de medição e pagamento, com base exclusivamente em planilhas eletrônicas, dissociada das disposições contratuais, do termo de referência e dos instrumentos que regem a contratação, afronta ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório (arts. 5º e 115 da Lei 14.133/2021) (parágrafo 56);

141.3. O item orçamentário 'Apoio à Construção', tal como estruturado na contratação examinada, foi previsto de forma global, sem discriminação das atividades que o compõem, composições de custos unitários, quantitativos ou entregas técnicas verificáveis, assemelhando-se, assim, a verba genérica, em desacordo com o art. 5º da Lei 14.133/2021 e o entendimento consolidado na Súmula TCU 258/2010 e no Acórdão 2.773/2018-TCU-Plenário (parágrafos 62 a 64)

141.3.1. A realização de contratação de obras ou serviços de engenharia sob o regime de empreitada por preço global, ainda que em situação emergencial, com base em orçamento paramétrico e sem a elaboração de projeto básico afronta os seguintes dispositivos da Lei 14.133/2021: art. 6°, XXV, f; art. 6°, XXIX; art. 72, I e o Acórdão 3065/2012-TCU-Plenário (parágrafos 76 a 80);

141.3.2. A elaboração do orçamento paramétrico que fundamentou a Dispensa de Licitação 307/2024 com fragilidades metodológicas que limitam a robustez da justificativa do preço, notadamente quanto à composição e representatividade da amostra, à utilização de custo médio gerencial como parâmetro de preço de obra efetivamente executada, à inclusão de dados amostrais temporalmente defasados e à recorrência de informações repetidas entre amostras sucessivas, afronta o art. 6º, inciso XXIII, alínea 'i'; art. 23, §§ 2º e 4º; e art. 75, § 6º da Lei nº 14.133/2021 (parágrafos 83 a 86).

141.4. Arquivar os autos, nos termos do art. 250, II do RI TCU."

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de auditoria de conformidade realizada no âmbito do Fiscobras 2026, com o objetivo de fiscalizar a execução da obra de reconstrução da Ponte Juscelino Kubitschek de Oliveira, situada na BR-226/TO, sobre o rio Tocantins, entre os municípios de Aguiarnópolis/TO e Estreito/MA, objeto do Contrato 958/2024, celebrado entre o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) e o Consórcio Ponte do Estreito, formado pelas empresas Arteleste Construções Ltda. e Construtora A. Gaspar S.A.

2. A contratação ocorreu por dispensa de licitação, após o colapso do vão central da Ponte Juscelino Kubitschek de Oliveira, ocorrido em 22/12/2024. A ordem de início dos serviços foi emitida em 3/1/2025, com prazo de execução estipulado até 22/12/2025. O contrato foi firmado sob o regime de empreitada por preço global, com valor inicial de R$ 171.969.000,00, abrangendo a elaboração do projeto e a execução das obras emergenciais de reconstrução da ponte. Posteriormente, foi celebrado termo aditivo no valor de R$ 2.676.406,42, o que elevou o valor total do empreendimento para R$ 174.645.406,42.

3. No curso dos trabalhos, foram identificados os seguintes achados de auditoria:

a) adoção de critérios de medição e pagamento em desacordo com o termo de referência e o contrato, bem como deficiência na concepção e no detalhamento do item orçamentário "Apoio à Construção", estruturado sem atividades identificáveis, quantitativos definidos ou entregas verificáveis; e

b) ausência de projeto básico em contratação pelo regime de empreitada por preço global, com observação de fragilidades na elaboração do orçamento paramétrico.

4. Os achados foram classificados como falhas/impropriedades, tendo a unidade técnica proposto dar ciência ao Dnit de que:

a) a adoção de metodologia alternativa para os critérios de medição e pagamento, baseada exclusivamente em planilhas eletrônicas e dissociada das disposições contratuais, do termo de referência e dos demais instrumentos que regem a contratação, afronta o princípio da vinculação ao instrumento convocatório;

b) o item orçamentário "Apoio à Construção", tal como estruturado, foi previsto de forma global, sem discriminação das atividades que o compõem, composições de custos unitários, quantitativos ou entregas técnicas verificáveis, assemelhando-se a verba genérica, em desacordo com o art. 5º da Lei 14.133/2021 e com o entendimento consolidado na Súmula TCU 258/2010;

c) a contratação de obras ou serviços de engenharia sob o regime de empreitada por preço global, ainda que em situação emergencial, com base em orçamento paramétrico e sem a elaboração de projeto básico, afronta a Lei 14.133/2021 e a jurisprudência do TCU; e

d) o orçamento paramétrico apresentou fragilidades metodológicas que limitaram a robustez da justificativa do preço, notadamente quanto à composição e representatividade da amostra, à utilização de custo médio gerencial como parâmetro de preço de obra efetivamente executada, à inclusão de dados amostrais temporalmente defasados e à recorrência de informações repetidas entre amostras sucessivas, em afronta à Lei 14.133/2021.

5. Feita essa breve contextualização, passo a decidir.

6. Acompanho, em linhas gerais, a análise empreendida pela unidade instrutora, incorporando seus fundamentos às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações a seguir.

7. Em relação aos critérios de medição, embora tenham sido utilizados critérios distintos daqueles previstos no termo de referência, a equipe de fiscalização consignou que "*foram utilizados critérios diversos e mais detalhados, ajustados à natureza de cada serviço, com medição em marcos operacionais, entendidos como etapas construtivas objetivamente identificáveis e verificáveis em campo*".

8. Assim, de modo geral, não se observou prejuízo à execução ou ao controle do contrato, mas apenas ausência de formalização contratual da sistemática efetivamente adotada, o que configura impropriedade formal. Dessa forma, anuo à proposta de ciência ao Dnit, com vistas a evitar a repetição da falha em futuras contratações.

9. Não obstante, a sistemática adotada revelou fragilidade específica e localizada quanto ao item "Apoio à Construção", cuja concepção apresenta características de verba genérica, sem descrição técnica detalhada das atividades que o compõem, sem definição de quantitativos e sem parâmetros próprios de aferição.

10. Essa estruturação contraria a jurisprudência desta Corte, consolidada na Súmula-TCU 258/2010, segundo a qual as composições de custos unitários e o detalhamento do orçamento que integra o projeto básico não podem ser indicados mediante o uso de unidades genéricas ou da expressão "verba".

11. Apesar da deficiência identificada, trata-se de falha pontual, em ambiente de contratação emergencial, na qual o pagamento foi vinculado ao avanço físico da obra, e não como um pagamento mensal, desvinculada de qualquer entrega. Por essa razão, em linha com a unidade técnica, entendo suficiente dar ciência ao Dnit para que adote medidas voltadas ao aperfeiçoamento das práticas de orçamentação, medição e controle em contratações futuras.

12. Antes de adentrar no próximo achado de auditoria, considero necessário rememorar as circunstâncias excepcionais que antecederam a contratação.

13. O colapso estrutural da Ponte Juscelino Kubitschek de Oliveira, ocorrido em 22/12/2024, resultou na interrupção total do tráfego na BR-226/TO, com severos impactos socioeconômicos regionais e nacionais. A paralisação comprometeu a integração logística entre as regiões Norte e Nordeste do país, dificultou o escoamento de mercadorias e *commodities*, como milho e soja, prejudicou a circulação de pessoas, elevou custos logísticos, sobrecarregou rotas alternativas e interrompeu o fornecimento de bens essenciais a diversas comunidades dependentes da rodovia, evidenciando a relevância estratégica da infraestrutura afetada.

14. Segundo o relatório de fiscalização, a situação impôs à Administração a necessidade de adoção de medidas imediatas para o restabelecimento da infraestrutura e o atendimento ao interesse público, em cenário de elevada pressão social e institucional por respostas céleres. A contratação foi formalizada em 31/12/2024, em prazo extremamente reduzido, e concluída dentro do prazo de um ano.

15. Observa-se, portanto, que, entre o colapso da ponte e a assinatura do contrato, transcorreram apenas nove dias, período no qual foi conduzido todo o processo de contratação, inclusive a elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP), do Termo de Referência (TR) e do Orçamento Paramétrico (OP).

16. A Lei 14.133/2021 dispõe, em seus arts. 72 e 75:

> "*Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:*
>
> *I - documento de formalização de demanda e,* ***se for o caso****,* ***estudo técnico preliminar****, análise de riscos,* ***termo de referência****, projeto básico* ***ou*** *projeto executivo;*
>
> *II -* ***estimativa de despesa****, que deverá ser* ***calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei****;*
>
> *(...)*

Art. 75. É dispensável a licitação:

(...)

VIII - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para aquisição dos bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa ***e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 1 (um) ano, contado da data de ocorrência da emergência ou da calamidade,*** *vedadas a prorrogação dos respectivos contratos e a recontratação de empresa já contratada com base no disposto neste inciso; (Vide ADI 6890)*

(...)

§ 6º Para os fins do inciso VIII do ***caput*** *deste artigo, considera-se emergencial a contratação por dispensa com objetivo de manter a continuidade do serviço público, e deverão ser observados os valores praticados pelo mercado na forma do art. 23 desta Lei e adotadas as providências necessárias para a conclusão do processo licitatório, sem prejuízo de apuração de responsabilidade dos agentes públicos que deram causa à situação emergencial*." (grifos acrescidos).

17. Verifico que o art. 72, inciso I, estabelece os elementos que podem compor o processo de contratação direta, mas não impõe, de forma indistinta e absoluta, a presença simultânea de todos os documentos ali mencionados. A redação legal utiliza a expressão "se for o caso" e se refere a "termo de referência, projeto básico ou projeto executivo", o que indica a necessidade de avaliação das circunstâncias concretas da contratação.

18. Não se trata de admitir, como regra geral, a contratação de obras sem projeto básico, tampouco, de afastar a jurisprudência consolidada desta Corte acerca da importância desse documento para a adequada definição do objeto, a estimativa de custos, a alocação de riscos e a fiscalização contratual. A conclusão ora adotada limita-se às circunstâncias excepcionalíssimas nos casos de emergência ou de calamidade pública.

19. No caso concreto, exigir que o Dnit contratasse previamente a elaboração de projeto básico, para somente depois contratar a execução da obra, poderia retardar por meses o início dos serviços, em contexto de interrupção total de infraestrutura logística relevante e de necessidade de conclusão das parcelas emergenciais no prazo legal de um ano, contado da ocorrência da emergência. Essa sistemática, nas circunstâncias específicas examinadas, poderia esvaziar a utilidade da própria contratação emergencial.

20. Ressalto, ainda, que a Instrução Normativa Seges/ME 81/2022 prevê, em seu art. 6º, § 1º, que "*os processos de contratação direta de que trata o art. 72 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, serão instruídos com o TR, observado em especial os arts. 8º e 10*".

21. Quanto ao regime de execução da obra, é certo que a empreitada por preço global pressupõe, em regra, maior grau de definição do objeto, maior acurácia dos quantitativos e regras claras de medição e pagamento. Esse entendimento, contudo, não deve ser examinado de forma dissociada dos arts. 72 e 75 da Lei 14.133/2021 nem das peculiaridades do caso concreto, caracterizado por emergência real, superveniente e de elevada repercussão social, econômica e logística.

22. Assim, à luz das circunstâncias examinadas, entendo possível a contratação emergencial de obra com base em termo de referência e orçamento paramétrico, sem prévia elaboração de projeto básico, quando a urgência comprovada do caso concreto exigir atuação imediata da Administração para afastar os efeitos da situação emergencial, desde que adotadas medidas mínimas de delimitação do objeto, estimativa de preços e gestão de riscos.

23. Dessa forma, em que pese louvar a preocupação da unidade técnica em exigir processo de contratação mais robusto, deixo de acompanhá-la quanto à proposta de ciência fundada exclusivamente

na ausência de projeto básico, por entender não estar presente, no caso concreto, afronta à norma legal ou regulamentar.

24. Sem prejuízo dessa conclusão, conforme já apontado, o contrato abrangeu, simultaneamente, a elaboração dos projetos e a execução da obra emergencial de reconstrução, tendo sido instruído com Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência, plano emergencial e orçamento paramétrico. Essa conformação material aproxima-se, em certa medida, da lógica da contratação integrada, embora o ajuste tenha sido formalmente celebrado sob o regime de empreitada por preço global.

25. Em obras emergenciais complexas, nas quais não há projeto básico previamente elaborado e a solução técnica demanda desenvolvimento posterior pelo contratado, a contratação integrada pode oferecer regime mais aderente à realidade técnica, desde que acompanhada de anteprojeto, matriz de riscos, estimativa de preços fundamentada e critérios objetivos de medição e pagamento.

26. Por essa razão, considero oportuno expedir recomendação ao Dnit para que, em futuras contratações emergenciais de obras de engenharia de alta complexidade, avalie a adoção do regime de contratação integrada sempre que presentes condições semelhantes às verificadas nestes autos, visando ao aperfeiçoamento da modelagem contratual e à melhor alocação de riscos.

27. Quanto ao orçamento paramétrico utilizado, a equipe identificou fragilidades metodológicas, especialmente quanto à composição da amostra, à independência dos dados, ao tratamento estatístico e à aderência das referências às condições contemporâneas de mercado. Verificou-se a reutilização de dados empregados em orçamento anterior, a combinação de parâmetros gerenciais sintéticos com dados de obras efetivamente contratadas, a presença de referências temporalmente defasadas e elevado coeficiente de variação da amostra, conforme também apontado pela Controladoria-Geral da União (CGU), o que reduz a robustez estatística da estimativa e recomenda cautela quanto à precisão do valor projetado.

28. Essas deficiências, contudo, foram ponderadas à luz das circunstâncias concretas da contratação. A equipe registrou que o universo de obras comparáveis de grande porte era limitado, sobretudo em período recente, e que a situação emergencial decorrente do colapso da ponte impunha restrição temporal severa ao gestor. Também se destacou que a ausência de descontos típicos de licitações competitivas, embora metodologicamente sensível, não poderia ser transposta de forma automática ao caso, pois a contratação se deu por dispensa emergencial, com mobilização imediata, execução em regime intensivo e riscos operacionais ampliados.

29. Na análise do orçamento analítico elaborado após a conclusão da obra, foram examinados preços unitários relevantes em comparação com o Sicro, quantitativos de insumos de maior impacto e a composição do BDI. Nessa avaliação, foram identificadas inconsistências pontuais, além de fragilidade no item "Apoio à Construção", em razão da ausência de delimitação objetiva, de critérios claros de medição e de adequada segregação temporal dos equipamentos e frentes de serviço.

30. Por outro lado, a análise dos quantitativos dos principais insumos indicou consistência entre projeto executivo, registros *as built* e medições, sem identificação de divergências relevantes. Quanto ao BDI, embora o percentual adotado pelo consórcio tenha superado o referencial do Dnit, sobretudo em razão da margem de lucro, a equipe ponderou que a obra apresentava elevada complexidade técnica, execução em ambiente fluvial, restrições climáticas e hidrológicas, múltiplas frentes de trabalho, uso intensivo de equipamentos de grande porte e execução em dois turnos, circunstâncias aptas a explicar, em alguma medida, a elevação dos riscos e da remuneração empresarial, sem prejuízo da necessidade de exame de razoabilidade.

31. Ao final, concluiu-se que, após ajustes nos itens com indícios de sobrepreço e a aplicação do BDI referencial do Dnit, o valor apurado para a obra, com base no *as built*, alcançou R$ 178,01 milhões, cifra próxima ao valor paramétrico contratado, de R$ 172,27 milhões. Assim,

embora se reconheça a necessidade de aprimoramento metodológico, maior transparência e melhor detalhamento das premissas de custo, a unidade técnica entendeu que, no caso concreto, o orçamento paramétrico cumpriu sua função estimativa e foi confirmado, em linhas gerais, pelo orçamento analítico, reputando-se suficiente a expedição de ciência ao Dnit acerca das fragilidades metodológicas identificadas, entendimento este que acompanho.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 8 de julho de 2026.

JORGE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 1791/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 021.155/2025-9.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Interessado e Responsáveis:
3.1. Interessado: Congresso Nacional (vinculador)
3.2. Responsáveis: Antônio Pericles Ferreira Lobo (519.284.856-34); Bolivar Euler Lobo Castro (872.540.771-68); Cássio Fernando Capaneli (260.878.268-07); Eduardo Suassuna Nóbrega (025.483.464-71); Flavio Ferreira Assis (796.097.591-49); Jose Roberto Mota (387.978.288-15); Luiz Antônio Ehret Garcia (820.696.201-82)
4. Unidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação)
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este relatório da auditoria realizada no âmbito do Fiscobras 2026, com o objetivo de fiscalizar a execução da obra de reconstrução da Ponte Juscelino Kubitschek de Oliveira, situada na BR-226/TO, sobre o rio Tocantins, entre os municípios de Aguiarnópolis/TO e Estreito/MA, objeto do Contrato 958/2024, celebrado entre o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes e o Consórcio Ponte do Estreito,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo relator, e com fundamento nos arts. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, 169, inciso V, 239, inciso I, e 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, e 2º, inciso II, e 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, em:

9.1. dar ciência ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes sobre as ocorrências a seguir, identificadas no exame do Contrato 958/2024, com vistas à adoção de providências internas que previnam a ocorrência de outras semelhantes:

9.1.1. a adoção de metodologia alternativa para os critérios de medição e pagamento, com base exclusivamente em planilhas eletrônicas, dissociada das disposições contratuais, do termo de referência e dos demais instrumentos que regem a contratação, afronta ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório e aos arts. 5º e 115 da Lei 14.133/2021;

9.1.2. o item orçamentário “Apoio à Construção”, tal como estruturado na contratação examinada, foi previsto de forma global, sem discriminação das atividades que o compõem, composições de custos unitários, quantitativos ou entregas técnicas verificáveis, assemelhando-se, assim, a verba genérica, em desacordo com o art. 5º da Lei 14.133/2021 e o entendimento consolidado na Súmula TCU 258/2010; e

9.1.3. o orçamento paramétrico que fundamentou a Dispensa de Licitação 307/2024 apresentou fragilidades metodológicas que limitaram a robustez da justificativa do preço, notadamente quanto à composição e representatividade da amostra, à utilização de custo médio gerencial como parâmetro de preço de obra efetivamente executada, à inclusão de dados amostrais temporalmente defasados e à recorrência de informações repetidas entre amostras sucessivas, em desacordo com o art. 23, §§ 2º e 4º, e o art. 75, § 6º, da Lei 14.133/2021;

9.2. recomendar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, em futuras contratações emergenciais de obras ou serviços de engenharia de alta complexidade, avalie a adoção do regime de contratação integrada, previsto no art. 46, inciso V, da Lei 14.133/2021; e

9.3. arquivar o processo.

10. Ata n° 26/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 8/7/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1791-26/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Bruno Dantas, Jorge Oliveira (Relator), Antonio Anastasia e Odair Cunha.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO



FISCOBRAS 2026



RELATÓRIO DE AUDITORIA

Construção da Ferrovia Transnordestina - trecho entre Salgueiro/PE e Porto de Suape/PE - EF-232 - No Estado de Pernambuco

TC 023.021/2025-0
Relator: Min. Jhonatan de Jesus

SecexInfra
AudPortoFerrovia

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO

TC n. 023.021/2025-0 **Fiscalização n.** 267/2025

Relator: Jhonatan de Jesus

DA FISCALIZAÇÃO

Modalidade: Conformidade

Ato originário: Despacho de 17/11/2025 do Min. Jhonatan de Jesus (TC 022.349/2025-1)

Objeto da fiscalização: Lote SPS 04 - Ferrovia Transnordestina

Funcional programática:

26.783.3901.161K.0026/2026 - Construção da Ferrovia Transnordestina - trecho entre Salgueiro/PE e Porto de Suape/PE - EF-232 - No Estado de Pernambuco

Tipo da Obra: Ferrovia

Período abrangido pela fiscalização: De 31/10/2025 a 06/02/2026

DO ÓRGÃO/ENTIDADE FISCALIZADO

Órgão/entidade fiscalizado: Valec Engenharia Construcoes e Ferrovias S/A

Vinculação TCU (unidade técnica): Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária

Responsável pelo órgão/entidade:

nome: Jorge Luiz Macedo Bastos
cargo: Diretor presidente da Infra S.A.
período: A partir de 01/03/2023

Outros responsáveis: vide peça: “Rol de responsáveis”

Resumo

Trata-se de auditoria realizada na Infra S.A. (Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.), no período compreendido entre 31/10/2025 (publicação do Edital 15/2025) e 6/2/2026 (fim dos trabalhos de execução).

A presente auditoria teve por objetivo a fiscalização do Edital 15/2025, que tem por objeto a contratação das obras remanescentes e elaboração de projeto executivo do Lote SPS 04 da Ferrovia Transnordestina (EF-232), no estado de Pernambuco. O certame é conduzido pela Infra S.A., sob o critério de julgamento e regime de execução definidos na Lei 13.303/2016, visando à conclusão do segmento ferroviário entre Salgueiro/PE e o Porto de Suape/PE.

A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

Questão 1: O Edital de contratação está de acordo com a legislação e com a jurisprudência do TCU?

Questão 2: A Matriz de Riscos e as cláusulas contratuais abordam adequadamente os riscos da contratação?

Para a realização desta auditoria, foram utilizadas as diretrizes do roteiro de auditoria de conformidade. Além disso, os trabalhos observaram a legislação pertinente e as Normas de Auditoria, Padrões de Auditoria de Conformidade.

Durante o planejamento e a execução da auditoria, os levantamentos das informações sobre os objetos foram realizados mediante reuniões por videoconferência com os gestores, ofícios de requisições enviados à Infra S.A., pesquisas em sítios eletrônicos referentes ao objeto da auditoria.

Para responder às questões de auditoria levantadas e elaborar as matrizes de planejamento e de achado, foram utilizadas as técnicas de análise documental e conferência de memórias de cálculo em comparação aos itens a serem contratados.

As principais constatações deste trabalho foram:

- Inconsistências no orçamento;

- Superestimativa da taxa de risco e da reserva de contingência devido a inconsistências metodológicas e divergências entre a avaliação qualitativa e a modelagem quantitativa; e

- Solução antieconômica de projeto para o sublastro (aquisição comercial de brita) em detrimento do aproveitamento de material de 3ª categoria proveniente das escavações.

Os procedimentos adotados para responder às questões culminaram no encaminhamento de propostas de ciência à Infra S.A.

Entre os benefícios estimados desta fiscalização podem-se mencionar a correção de irregularidades, o aperfeiçoamento da matriz de riscos da contratação, o aprimoramento da condução de processos licitatórios por parte da Infra S.A. e a economia de recursos dos cofres públicos com a redução do valor total do orçamento de referência.

Por fim, cumpre informar que a relatoria deste processo foi atribuída ao Ministro Jhonatan de Jesus, sob o motivo e regra de distribuição de prevenção (peça 2).

Sumário

I. Apresentação 6
I.1. Importância socioeconômica 6
II. Introdução 6
II.1. Deliberação que originou o trabalho 6
II.2. Visão geral do objeto 6
II.3. Objetivo e questões de auditoria 14
II.4. Metodologia utilizada 14
II.4.1. Segregação da contratação 14
II.4.2. Alterações de parâmetros técnicos de projeto (raio, rampa e plataforma) 15
II.4.3. Reclassificação de projeto executivo para projeto básico 15
II.4.4. Situação das desapropriações e a "Variante da Igreja" 16
II.4.5. Licenciamento ambiental e transferência da licença de instalação 16
II.4.6. Incertezas quanto aos dados "*as built*" da gestão anterior 16
II.4.7. Memória de cálculo do BDI 16
II.5. Limitações inerentes à auditoria 17
II.6. Volume de recursos fiscalizados 17
II.7. Benefícios estimados da fiscalização 17
III. Achados de auditoria 17
III.1. Inconsistências no orçamento 17
III.1.1. Tipificação 17
III.1.2. Situação Encontrada 17
III.2. Superestimativa da Taxa de Risco e da Reserva de Contingência decorrente de inconsistências metodológicas e divergências entre a avaliação qualitativa e a modelagem quantitativa. 21
III.2.1. Tipificação 21
III.2.2. Situação encontrada 21
III.3. Deficiências no projeto básico 24
III.3.1. Tipificação 24
III.3.2. Situação encontrada 24
IV. Conclusão 32
V. Proposta de encaminhamento 33
APÊNDICE A - Matriz de Achados 35
APÊNDICE B - Matriz de Responsabilização 39
APÊNDICE C - Fotos 40
APÊNDICE D - Dados da obra 41

APÊNDICE E - Achados de outras fiscalizações 43
APÊNDICE F - Achados reclassificados após a conclusão da fiscalização 44
APÊNDICE G - Despachos..... 45
ANEXO A - Deliberações..... 48

I. Apresentação

1. Trata-se de fiscalização do Edital 15/2025, que tem por objeto a contratação das obras remanescentes e elaboração de projeto executivo do Lote SPS 04 da Ferrovia Transnordestina (EF-232), no estado de Pernambuco. O certame é conduzido pela Infra S.A., sob o critério de julgamento e regime de execução de contratação semi-integrada definidos na Lei 13.303/2016, visando à conclusão do segmento ferroviário entre Salgueiro/PE e o Porto de Suape/PE.

I.1. Importância socioeconômica

2. De acordo com o Estudo Técnico Preliminar da contratação (Evidência 3), a Ferrovia Transnordestina constitui corredor logístico estratégico para o escoamento de minério e de grãos com destino ao Porto de Suape, podendo, futuramente, integrar-se à Ferrovia Norte-Sul, o que contribuirá para a consolidação da malha ferroviária nacional e para o aprimoramento das condições logísticas do país. Ademais, há a perspectiva de que, em momento oportuno, o referido trecho possa ser novamente concedido à iniciativa privada (Evidência 3, p. 1).

3. A conclusão da Transnordestina permitirá sua consolidação como rota estratégica para o escoamento do minério do interior do nordeste e dos grãos produzidos na região. Entre os benefícios esperados, estão: a redução dos custos de transporte das *commodities* produzidas na região, seja para o mercado interno ou externo; a expansão da produção agroindustrial da região; e a integração dos estados nordestinos atravessados pela EF-232, Transnordestina (Evidência 3, p. 1).

4. Além disso, a construção dessa ferrovia reduzirá os custos de transporte de longa distância, conectando as regiões brasileiras a uma posição geograficamente estratégica em relação aos portos da Europa e da América do Norte. Com isso, a matriz logística do país se tornará mais eficiente, aumentando a competitividade dos produtos brasileiros no mercado global (Evidência 3, p. 1).

5. A conclusão do Lote SPS 04 é vital para a viabilidade do trecho pernambucano da Ferrovia Transnordestina (EF-232), permitindo a conexão logística entre o interior produtivo (Salgueiro/PE) e o complexo industrial e portuário de Suape/PE, facilitando o escoamento de cargas e o desenvolvimento regional (Evidência 3, p. 1).

II. Introdução

II.1. Deliberação que originou o trabalho

6. Em cumprimento ao Despacho de 17/11/2025 do Ministro Jhonatan de Jesus (TC 022.349/2025-1), realizou-se a auditoria na Infra S.A. (Valec Engenharia Construções e Ferrovias S/A), no período compreendido entre 31/10/2025 e 6/2/2026.

7. As razões que motivaram esta fiscalização decorrem da necessidade de acompanhamento concomitante dos editais de grande vulto e relevância logística, conforme deliberado na Portaria de Fiscalização - AudPortoFerrovia 823, de 20 de novembro de 2025. O presente trabalho está inserido no Registro Fiscalis 267/2025.

II.2. Visão geral do objeto

Edital 15/2025 – Características gerais

8. O objeto do Edital 15/2025 consiste na elaboração do projeto executivo de engenharia, bem como na execução dos serviços de infraestrutura remanescentes, inclusive obras de arte especiais (OAEs), necessários à conclusão das obras de engenharia do Lote SPS 04 da Ferrovia Transnordestina (Evidência 1, p. 1).

9. As obras situam-se no estado de Pernambuco, abrangendo o trecho entre os km 178+900 ao km 252+215,86, perfazendo uma extensão total de 73,32 km. O segmento faz parte do trecho da EF-232

que liga Salgueiro/PE ao Porto de Suape. Adicionalmente, está incorporado ao escopo um segmento de 500 metros que se encontra inconcluso no lote adjacente, SPS 03 (Evidência 2, p. 1).

10. O prazo de execução das obras é de 53 meses, contados a partir da emissão da ordem de serviço, e a vigência contratual será de 57 meses (Evidência 2, p. 2).

11. A licitação fundamenta-se na Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais) e no Regulamento de Licitações e Contratos (RLE) da Infra S.A. Considerando que o escopo abrange a elaboração do projeto executivo e a execução das obras a partir de um projeto básico pré-existente, o regime adotado é a contratação semi-integrada (art. 42, V, da Lei 13.303/2016). O critério de julgamento adotado é o de menor preço global, sob o modo de disputa fechado.

12. É importante destacar que o objeto a ser contratado trata apenas da infraestrutura do Lote SPS 04. De acordo com o Estudo Técnico Preliminar, para o referido lote, a Infra S.A. adotou uma estratégia de contratação segregada: (i) execução das obras de infraestrutura (até camada de sublastro) na contratação do Edital 15/2025; (ii) execução das obras de superestrutura (montagem de grade ferroviária) em uma futura contratação; e (iii) aquisição de dormentes, trilhos, AMV's e acessórios pela Infra S.A. (Evidência 3, p. 8).

Edital 15/2025 - Alterações

13. Inicialmente, a Infra S.A. publicou o edital em 31/10/2025 com orçamento referencial de R$ 415.047.506,13, composto pelo valor referencial de obras e projetos de R$ 382.814.523,27 acrescido de reserva de contingência de R$ 32.232.982,86, e a abertura das propostas estava prevista para o dia 8/1/2026 (Evidência 4, p. 1).

14. Em 24/12/2025 republicou-se o edital e o orçamento referencial da contratação totalizava R$ 396.118.096,60 (valor referencial: R$ 377.039.878,73 + reserva de contingência: R$ 19.078.217,86) (Evidência 2, p. 1). A republicação ocorreu devido, principalmente, à alteração na solução de terraplenagem para o trecho *brownfield*, com a substituição da premissa de aproveitamento dos aterros existentes pelo seu refazimento integral, e aumento de custos indiretos, além de reduções de preços unitários e da taxa de risco que haviam sido objeto de questionamentos pela equipe de fiscalização. A abertura das propostas estava prevista para o dia 3/3/2026 (Evidência 1, p. 1).

15. Em 13/2/2026, a Infra S.A. publicou a 2ª Errata ao edital (Evidência 10). Em decorrência, principalmente, de ajuste pontual nos quantitativos do serviço de execução de sublastro motivado por questionamento da equipe de fiscalização da presente auditoria, o orçamento referencial passou para R$ 385.267.724,15 (valor referencial: R$ 366.816.837,23 + reserva de contingência: R$ 18.450.886,91) (Evidência 11, p. 1 e 2). Não houve alteração na data de abertura das propostas, uma vez que a Infra S.A. entendeu que correção não comprometia a formulação das propostas (Evidência 11, p. 3).

16. Em 26/2/2026, publicou-se um aviso de adiamento (Evidência 7). Devido a alterações exclusivamente de adequação da taxa de BDI (Evidência 9, p. 1), o orçamento referencial passou para R$ 391.255.346,91 (valor referencial: R$ 372.517.706,28 + reserva de contingência: R$ 18.737.640,63) (Evidência 8, p. 1) e a data de abertura foi adiada para 13/3/2026 (Evidência 9). No caso, a Infra S.A. entendeu que a reabertura integral de prazo seria medida desproporcional, contrariaria o interesse público e geraria atraso injustificado à contratação, uma vez que houve modificação apenas no BDI, sem alterações em quantitativos, escopo, critérios de julgamento e lógica de precificação, não prejudicando assim a formulação de propostas (Evidência 9, p. 2).

17. A Tabela 1, a seguir, mostra os valores de cada grupo de serviços e os totais de cada uma das edições do edital.

Tabela 1 - Resumo das quatro edições do Edital 15/2025

Item	Descrição do Serviço	Original	Republicado	Errata nº2	Adiamento
1.	Custos indiretos	37.927.298,61	46.341.218,48	47.239.650,79	47.969.455,42
2.	Serviços preliminares	1.580.560,90	1.426.145,14	1.426.145,14	1.442.923,32
3.	Terraplenagem	228.083.353,17	215.357.774,23	204.259.527,19	207.422.262,85
5.	Drenagem	52.629.675,34	51.365.412,50	51.352.251,64	52.177.442,67
6.	Obras de arte correntes	12.230.528,12	14.105.470,31	14.103.804,31	14.329.462,76
7.	Obras complementares	17.056.284,73	15.129.292,29	15.127.333,21	15.350.636,05
8.	Superestrutura ferroviária	155.372,72	155.272,72	155.234,19	157.724,54
9.	Interferências viárias	13.360.124,90	13.398.964,79	13.395.697,22	13.610.439,95
10.	Obras de arte especiais	19.791.324,78	19.760.328,27	19.757.193,54	20.057.358,72
	Total	**382.814.523,27**	**377.039.878,73**	**366.816.837,23**	**372.517.706,28**
	Reserva de contingência	32.232.982,86	19.078.217,86	18.450.886,91	18.737.640,63
	(%)	8,42%	5,06%	5,03%	5,03%
	Total com reserva	**415.047.506,13**	**396.118.096,60**	**385.267.724,15**	**391.255.346,91**

Fonte: Elaboração própria

18. Em 13/3/2026, ocorreu a abertura das propostas. Sete empresas participaram do certame e a melhor proposta classificada foi da empresa ACA – Alberto Couto Alves LTDA., no valor de R$ 312.800.000,00 (Evidência 18). No fechamento desde relatório, a Infra S.A. estava na fase de análise da documentação da empresa vencedora e de realização de diligência (Evidência 20).

Tabela 2 - Propostas da licitação Edital 15/2025

LICITANTE	PROPOSTA (R$)	SITUAÇÃO	DESCONTO
JPNR Negócios Corporativos Ltda.	100.000.000,00	Desclassificada	Desclassificada
ACA - Alberto Couto Alves Ltda.	312.800.000,00	Classificada	20,05%
TCE Engenharia Ltda.	387.296.302,12	Classificada	1,01%
Cosampa Projetos e Construções Ltda.	391.255.346,91	Classificada	0,00%
SDMT Engenharia Ltda.	415.047.506,13	Classificada	Acima do limite
Sultepa Construções e Comércio Ltda.-Em Recuperação	441.255.346,91	Classificada	Acima do limite
Construtora Rocha Cavalcante Ltda.	475.165.627,76	Classificada	Acima do limite

Fonte: Elaboração própria a partir da Evidência 19.

Ferrovia Transnordestina (TLSA)

19. A ferrovia denominada “Nova Transnordestina" (Malha II), originalmente a ser construída pela Transnordestina Logística S.A (TLSA), tem traçado de aproximadamente 1.728 quilômetros de extensão, ligando os portos de Pecém/CE e Suape/PE ao município de Eliseu Martins/PI.

Figura 1 - "Nova Transnordestina" (Malha II)



Fonte: TC 012.179/2016-7, peça 416, p.16

20. A TLSA possui como principais sócios a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), com participação de 48,04% do capital social, e a Infra S.A, com 36,47% de seu capital social.

Histórico da Infra S.A. e a TLSA

21. Em razão do item 9.3.1.1. do Acórdão 1.659/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, que determinou à Valec que implementasse mecanismos que permitissem aferir periodicamente os resultados econômicos e financeiros de seus aportes na sociedade TLSA, bem como rever a viabilidade de sua participação no empreendimento, adotando para isso métodos consagrados de análise de investimentos, a aludida empresa estatal contratou a empresa de consultoria McKinsey & Company Inc. do Brasil Consultoria Ltda. para realizar estudos.

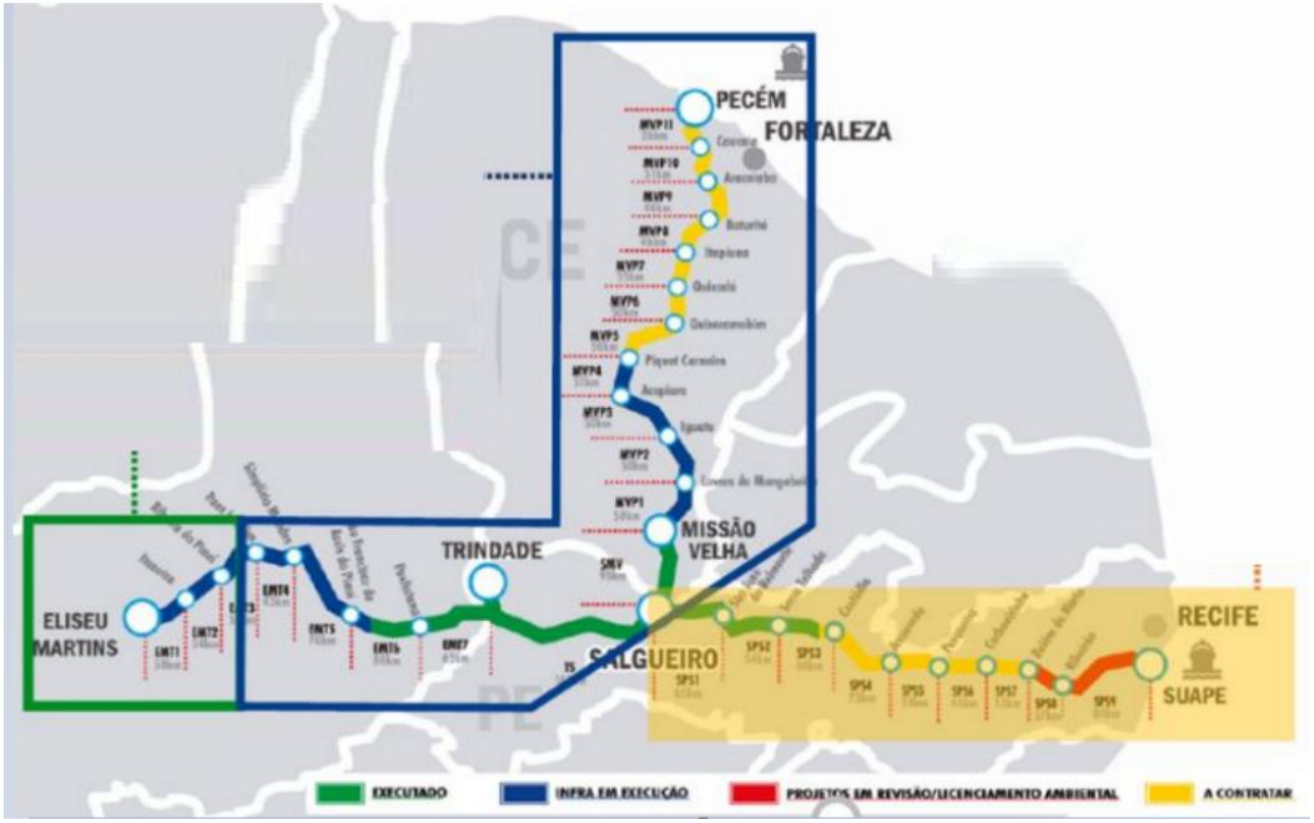
22. Em síntese, a consultoria concluiu pela inviabilidade econômico-financeira da continuidade de construção do projeto integral (original, ligando Eliseu Martins aos dois portos, Suape e Pecém), e pela maior atratividade do empreendimento na hipótese de cisão parcial de trecho, conforme alternativas apresentadas (TC 017.603/2024-2, peça 39, p. 81).

23. Apesar da extensão e profundidade do aludido estudo, o então Ministério da Infraestrutura (MInfra), atual Ministério dos Transportes, identificou oportunidades de complementar as análises da Consultoria McKinsey, concernentes às possibilidades de: a) solução conjunta para as Malhas I (da Ferrovia Transnordestina Logística-FTL) e II (da TLSA), onde os concessionários, em tese, seriam devedores e credores da União, respectivamente; e b) mudança do marco legal trazida pela entrada em vigor da Medida Provisória 1.065/2021, que instituíra a possibilidade de exploração ferroviária por autorização via chamamentos de malhas sem operação, ociosas ou outorgadas a empresas estatais.

24. Nesse escopo, após a prolação do Acórdão 2.769/2022-TCU-Plenário (Sessão de 13/12/2022), de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, que autorizou a celebração de aditivo

com estabelecimento de condições para devolução do trecho Salgueiro-Suape pela TLSA, conforme Figura 2, o MInfra decidiu implementar a medida autorizada.

Figura 2 - Novo Trecho da TLSA (azul) e trecho cindido (amarelo)



Fonte: TC 012.179/2016-7, peça 757, p. 9 (Dez 2022)

25. No 2º semestre de 2022, dentre as diversas diretrizes estabelecidas pelo então Ministério da Infraestrutura, destacam-se (TC 012.179/2016-7, peça 814, p. 16):

> c) Quanto à Cisão de trechos do Contrato de Concessão da TLSA
>
> 4.27. Na pactuação do novo cronograma para realização das obras da TLSA, a ANTT deverá considerar a cisão do Segmento Salgueiro/PE até Suape/PE, com a assunção pela União do trecho cindido.
>
> 4.28. Essa cisão se justifica pelo fato de que, conforme estudo desenvolvido pela empresa McKinsey & Company, o empreendimento TLSA tem viabilidade econômica apenas com a retirada desse trecho da concessão.
>
> **4.29. A definição quanto à destinação dada ao trecho cindido será objeto de estudo a ser elaborado pela Valec, que deverá apresentar alternativas ao Ministério da Infraestrutura, em até 18 meses, a contar do conhecimento dos termos da presente diretriz**. (grifou-se)

26. Contudo, a nova gestão presidencial (2023-2026) estabeleceu novas diretrizes, implicando alteração substancial do comando anteriormente destinado à Valec, conforme se verifica na comunicação constante no Ofício-Circular 471/2023/GAB-SNTF/SNTF, de 10/7/2023 (TC 017.603/2024-2, peça 36, p. 10-11):

> 2.1. A ANTT deverá priorizar as ações junto à concessionária no sentido de concluir e validar todos os levantamentos dos ativos e passivos, visando à obtenção do Termo de Recebimento Definitivo do trecho com a maior brevidade possível; e
>
> **2.2. A Infra S.A. deverá, verificadas as condições de legalidade e justificativas, efetuar ações preparatórias para viabilizar a realização de investimentos com recursos públicos no trecho,**

visando torná-lo atrativo para eventual concessão. Para tanto, deverão ser providenciados os estudos necessários, contemplando as intervenções factíveis e respectivo cronograma de investimentos considerando o triênio 2024 - 2026, bem como deverão ser realizados os trâmites para a criação de ação orçamentária correspondente com as devidas justificativas. (grifou-se)

27. De modo concomitante, em setembro de 2023 a construção do trecho ferroviário em comento ingressou no Novo Programa de Aceleração do Crescimento (Novo PAC), tendo-se anunciado o aporte de R$ 450 milhões para os anos subsequentes (TC 017.603/2024-2, peça 40, p. 1-4).

28. Foi criada a ação orçamentária "161K - Construção da Ferrovia Transnordestina - trecho entre Salgueiro/PE e Porto de Suape/PE - EF-232" (Unidade Orçamentária 39207 – Valec S.A.), tendo a Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2024 destinado a ela R$ 91.594.178,00. Além dessa ação orçamentária, e com pertinência à Ferrovia Transnordestina, consta na LOA 2024 a ação "10MK - Desapropriação de Área para Construção da Ferrovia Transnordestina – EF– 232", no montante de R$ 9.156.001,00 (Unidade Orçamentária 39252 – Dnit, TC 017.603/2024-2, peça 40, p. 5-7).

29. Nesse escopo, o Plano Plurianual 2024-2027 prevê a aplicação de R$ 130 milhões relativos à ação 161K, e R$ 10 milhões relativos à ação 10MK, perfazendo o total de R$ 140 milhões (TC 017.603/2024-2, peça 40, p. 8); montante aquém daquele noticiado pelo Governo Federal.

30. Em abril de 2024 a Infra S.A. lançou o Edital RLE 7/2024, visando a contratação de empresa para elaborar projeto básico/executivo de engenharia para a implantação da EF-232 - Ferrovia Transnordestina, no ramal compreendido entre Salgueiro/PE e Porto de Suape/PE, e de variantes e contornos pontuais distintos, considerando, no entanto, apenas seções *greenfield*, o qual se estende desde a cidade de Arcoverde/PE até o ponto de encontro com o traçado projetado de Porto de Suape/PE (Figura 3, Lotes SP05 a SP09), com a estimativa de traçado de aproximadamente 250 Km, incluindo 59 obras de arte especiais ainda não iniciadas (TC 017.603/2024-2, peça 38).

Figura 3 - Segmentos com seções greenfield (SPS05 a SPS09).

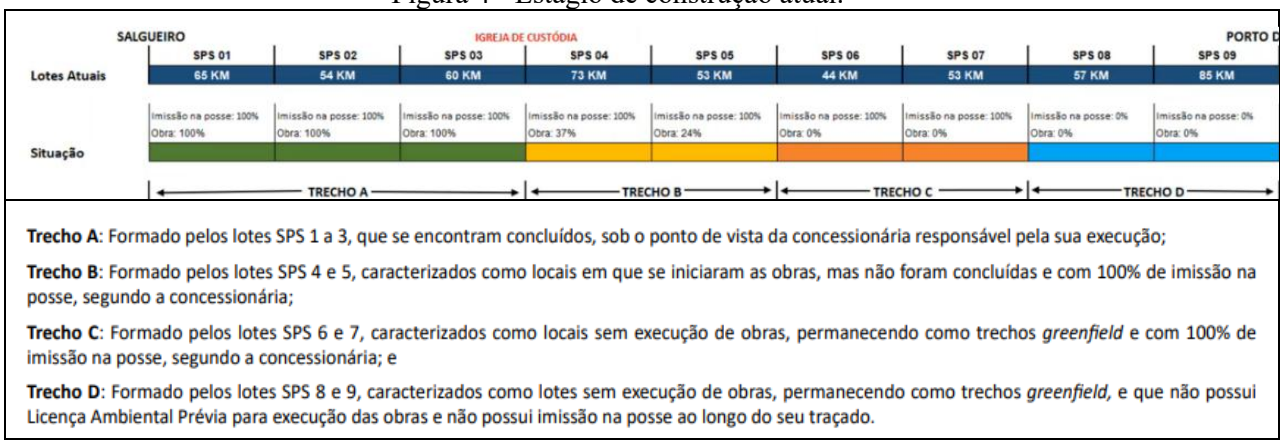


Fonte: TC 017.603/2024-2, peça 38, p. 31.

31. Em 30/7/2024 a Infra S.A. adjudicou o objeto do certame em favor do Consórcio Estratégica, composto pelas empresas Estratégica Engenharia Ltda (CNPJ 35.467.604/0001-27) e Prosul - Projetos, Supervisão e Planejamento (CNPJ: 80.996.861/0001-00), com valor final de proposta de R$ 15,2 milhões (Processo SEI 50050.001106/2024-99), resultando na celebração do Contrato 27/2024 em 29/8/2024, com vigência dessa data até 29/8/2026.

32. A Figura 4 apresenta o atual estágio construtivo dos segmentos do trecho Salgueiro-Suape, os quais comportam o total de 544 km. Observa-se que 179 km se encontram com a infraestrutura finalizada, e 126 km estão parcialmente construídos.

Figura 4 - Estágio de construção atual.



Trecho A: Formado pelos lotes SPS 1 a 3, que se encontram concluídos, sob o ponto de vista da concessionária responsável pela sua execução;

Trecho B: Formado pelos lotes SPS 4 e 5, caracterizados como locais em que se iniciaram as obras, mas não foram concluídas e com 100% de imissão na posse, segundo a concessionária;

Trecho C: Formado pelos lotes SPS 6 e 7, caracterizados como locais sem execução de obras, permanecendo como trechos *greenfield* e com 100% de imissão na posse, segundo a concessionária; e

Trecho D: Formado pelos lotes SPS 8 e 9, caracterizados como lotes sem execução de obras, permanecendo como trechos *greenfield,* e que não possui Licença Ambiental Prévia para execução das obras e não possui imissão na posse ao longo do seu traçado.

Fonte: Ofício 1615/2023/ASSDIREM-INFRASA (TC 017.603/2024-2, peça 36, p. 60).

33. Conforme já informado, o Edital RLE 7/2024 concerne à contratação de projetos para trechos *greenfield*.

34. Já os trechos "*brownfield*", incluídos o Lote SPS04, objeto desta fiscalização, e parte do Lote SPS05, ficaram sob responsabilidade da Superintendência de Projetos da Infra S.A. (Supro) em função de tratarem de trechos com obras iniciadas. Essa superintendência vem atuando com auxílio de uma empresa de consultoria especializada de projetos de engenharia (Contrato 29/2024) (TC 017.603/2024-2, peça 50, p. 2, §§ 10º e 11). Assim, o modo de operação para o trecho Salgueiro-Suape é a Infra S.A. elaborar projetos e contratar as obras.

35. Por intermédio do Ofício 333/2024/SE, de 3/5/2024, a Secretaria Executiva do Ministério dos Transportes comunicou a Infra S.A. acerca do estabelecimento de diretrizes complementares para execução da Estrada de Ferro EF-232, a saber (TC 017.603/2024-2, peça 36, p. 159-163):

> I. As obras de construção da Estrada de Ferro EF-232, no trecho compreendido entre Salgueiro/PE e o Porto de Suape, realizadas com recursos públicos, bem como as atividades relacionadas à elaboração de estudos e projetos que as antecedem, ficarão a cargo da Infra S.A.;
>
> II. As atividades de manutenção, conservação e zelo pela integridade dos bens integrantes dos trechos em que não houver investimento público realizado pela Infra S.A., sejam subtrechos já construídos, parcialmente construídos ou *greenfield*, seguirão sob responsabilidade da concessionária Transnordestina Logística S.A., nos termos do item 2.1.1 do Anexo IV do 1º Termo Aditivo ao contrato de concessão vigente até o recebimento pela Infra;
>
> III. A obrigação estabelecida à concessionária na diretriz acima cessará quando um subtrecho estiver coberto por um contrato de obras a cargo da Infra S.A.;
>
> IV. A Infra S.A. fará a opção de trecho para investimentos públicos, conforme planejamento de obras próprio e diretrizes de políticas públicas, nos termos do item 9.5.2 do Acórdão 467/2024 – Plenário;
>
> V. As obras somente poderão ter início após a homologação, pela ANTT, do encontro de contas no respectivo lote ou subtrecho a ser atacado, não devendo haver interferência nos trechos já executados e pendentes de vistoria e validação da base de ativos e passivos;
>
> VI. Em até trinta dias a Infra S.A. deverá apresentar ao Ministério dos Transportes o planejamento dos trabalhos, incluindo o cronograma físico-financeiro estimado para o desenvolvimento dos estudos, para as demais ações preparatórias e para a execução das obras;
>
> VII. Caberá à Infra S.A., com apoio da Subsecretaria de Sustentabilidade do Ministério dos Transportes, decidir quanto ao aproveitamento, mediante transferência de titularidade, da Licença de Instalação emitida em favor da TLSA ou formalização de um novo pedido junto ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais – Ibama;
>
> VIII. Ficarão a cargo da Infra S.A. as ações voltadas à desapropriação das áreas remanescentes e

necessárias à realização das obras, inclusive o levantamento da documentação e informações necessárias à emissão da Declaração de Utilidade Pública – DUP pelo DNIT;

IX. O Dnit deverá colaborar no que for necessário ao processo de elaboração dos estudos, projetos e atividades relacionadas às obras, inclusive no que se refere à gestão fundiária e ambiental, cabendo-lhe ainda emitir a DUP para fins de desapropriação de áreas necessárias às obras;

X. Caberá também ao Dnit emitir o Termo de Recebimento definitivo, após a homologação do encontro de contas;

XI. Se necessário, o Termo de Recebimento poderá ser emitido de forma parcial, conforme forem homologados os encontros de contas referentes a cada subtrecho;

XII. A Infra S.A., o Dnit e a ANTT poderão, no âmbito do Acordo de Cooperação XXXXXX firmado, elaborar plano de trabalho específico para o detalhamento de quaisquer ações necessárias para os atos preparatórios e execução das obras;

XIII. Caberá ao Ministério dos Transportes articular:

a. junto ao Ibama e aos órgãos intervenientes as ações necessárias para atender o fluxo do processo de licenciamento ambiental;

b. junto à ANTT para validação do encontro de contas conforme prioridades definidas pela Infra S.A.;

c. junto ao Dnit para emissão da DUP; e

d. junto à concessionária para o fornecimento de documentos, suporte e outras atividades que contribuam para o desenvolvimento dos estudos, projetos e obras do trecho.

XIV. Caberá também ao Ministério dos Transportes solicitar a inclusão dos investimentos no plano plurianual, com base no cronograma físico financeiro elaborado pela Infra S.A.

36. Em julho de 2024, em vista da diretriz VI transcrita no parágrafo anterior, a Infra S.A. apresentou ao Ministério dos Transportes o planejamento dos trabalhos, incluindo o cronograma físico-financeiro estimado para o desenvolvimento dos estudos, para as demais ações preparatórias e para a execução das obras (peça 36, p. 257). As planilhas que compõem o cronograma estão disponíveis para consulta no arquivo inserido como item não digitalizável da peça 36, p. 260-267 do TC 017.603/2024-2.

37. Em face do aludido cronograma, e tendo por base as informações constantes nos processos disponibilizados à equipe de auditoria, há o entendimento de que a obra deva ser iniciada pelo lote SPS 07 (peça 36, p. 61, item 6.17, e p. 294, § 2º).

38. O contexto acima exposto ensejou a atuação da AudPortoFerrovia, visando avaliar as motivações e justificativas para a retomada de uma obra tida, de forma preliminar, como inviável do ponto de vista econômico-financeiro, tendo por fundamento as conclusões do diagnóstico elaborado pela McKinsey & Company Inc. do Brasil Consultoria Ltda.

39. A auditoria realizada pela AudPortoFerrovia (TC 017.603/2024-2) concluiu pela ausência de motivação adequada para a retomada do trecho Salgueiro-Suape com recursos públicos, apontando que a decisão carece de um Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (Evtea) atualizado que comprove o retorno social do investimento. O relatório destaca o risco de desperdício de aproximadamente R$ 3,43 bilhões, uma vez que o projeto foi incluído no Novo PAC sem a devida caracterização da resolução do problema logístico e com indícios de inviabilidade econômica.

40. Além disso, a fiscalização identificou empecilhos socioambientais e fundiários críticos e uma articulação insuficiente entre os órgãos envolvidos, o que pode comprometer o cronograma e elevar os custos da obra. Diante desse cenário, a unidade técnica propôs condicionar novos compromissos financeiros à conclusão do Evtea e recomendou a criação de uma comissão interinstitucional para sanar os entraves detectados. O processo encontra-se atualmente aguardando apreciação pelo Tribunal.

II.3. Objetivo e questões de auditoria

41. A presente fiscalização tem por objetivo fiscalizar o edital de contratação da elaboração do projeto executivo de engenharia e da execução dos serviços de infraestrutura remanescentes, inclusive obras de arte especiais, necessários à conclusão das obras de engenharia do Lote SPS 04 da Ferrovia Transnordestina, no estado de Pernambuco, entre os km 178+900 ao km 252+215,86, com extensão de 73,32 km, que faz parte do trecho da EF-232, entre Salgueiro e o porto de Suape/PE.

42. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

Questão 1: O Edital de contratação está de acordo com a legislação e com a jurisprudência do TCU?

Questão 2: A Matriz de Riscos e as cláusulas contratuais abordam adequadamente os riscos da contratação?

43. Cumpre destacar que este Tribunal possui outros processos relacionados com a Ferrovia Transnordestina, nos quais são avaliadas questões como: a motivação da retomada das obras do trecho Salgueiro-Suape com recursos públicos após a cisão no contrato de concessão (TC 017.603/2024-2); análise de irregularidades na cisão do contrato de concessão da malha (TC 012.179/2016-7); e fiscalização sobre o 1º Termo Aditivo ao contrato de concessão da Transnordestina Logística e sobre atos ou contratos a serem firmados sobre a concessão da Ferrovia Transnordestina Logística S.A. (TC 021.831/2024-6).

44. Assim, registra-se que esta auditoria não possui como escopo a avaliação do planejamento da execução da Transnordestina, trecho Salgueiro-Suape, com recursos públicos após a cisão da malha, uma vez que já é objeto de exame no âmbito do TC 017.603/2024-2, e nem as questões relacionadas com os contratos de concessão da Transnordestina, por já estarem sendo avaliadas nos processos TC 012.179/2016-7 e TC 021.831/2024-6.

II.4. Metodologia utilizada

45. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU n. 280, de 8 de dezembro de 2010, alterada pela Portaria-TCU n. 168 de 30 de junho de 2011) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex n. 26 de19 de outubro de 2009).

46. Para a consecução dos objetivos, foram aplicadas as seguintes técnicas de auditoria:

46.1. análise documental: exame do edital, termo de referência, projeto básico, estudo técnico preliminar e demais anexos;

46.2. curva ABC: análise da relevância material dos serviços orçados para seleção da amostra a ser auditada;

46.3. verificação de preços: confronto dos custos unitários dos itens materialmente relevantes com os sistemas oficiais de referência (Sicro e Sinapi), ajustados para a data-base do orçamento;

46.4. análise de cláusulas restritivas: avaliação das exigências de qualificação técnica e econômico-financeira frente ao objeto licitado.

47. A seguir, listam-se análises relevantes realizadas durante a fiscalização, mas que não resultaram em achado de auditoria.

II.4.1. Segregação da contratação

48. Como já mencionado, a Infra S.A. adotou para o Lote SPS 04 uma estratégia de contratação segregada, com a contratação da infraestrutura no Edital 15/2025, execução da superestrutura (montagem de grade ferroviária) em uma futura contratação e aquisição de dormentes, trilhos, aparelhos

de mudança de vias (AMV) e acessórios pela própria estatal.

49. Essa "inovação" no planejamento distingue tecnicamente a terraplenagem e a montagem da superestrutura, que envolve trilhos e dormentes. Entre as vantagens dessa abordagem, destaca-se a ampliação da competitividade, permitindo que empresas de médio porte especializadas em obras de arte e movimentação de terra participem do certame de infraestrutura sem a necessidade de consórcios de grande porte com capacidade para insumos industriais de alto custo. Além disso, o modelo protege o fluxo de caixa da União, evitando o desembolso antecipado e a imobilização de capital em materiais que só seriam instalados ao fim do cronograma, além de permitir ganhos de escala em compras centralizadas de trilhos.

50. Contudo, essa segregação materializa riscos críticos de interface entre contratados. Eventuais patologias ou recalques na via permanente podem gerar disputas em que o executor da superestrutura poderá culpar a qualidade da compactação do aterro (infraestrutura) e vice-versa, dificultando a responsabilização civil e técnica. O maior perigo, entretanto, é a degradação da plataforma concluída por hiato temporal entre os contratos. O próprio caso fático do Lote SPS 04 ilustra esse risco: o abandono do trecho pela antiga concessionária resultou em um passivo de dez anos de exposição às intempéries, com efeitos sobre a integridade dos aterros executados que culminaram na decisão da Infra S.A. de removê-los e recompô-los integralmente, conforme relatado nos parágrafos 135 e seguintes.

II.4.2. Alterações de parâmetros técnicos de projeto (raio, rampa e plataforma)

51. Durante a análise do projeto básico, observou-se que a Infra S.A. promoveu diversas alterações em parâmetros geométricos da via em relação ao traçado original da TLSA. O Ofício 118/2025-AudPortoFerrovia (peça 9) questionou a justificativa técnica para tais modificações em curvas de transição e rampas.

52. A estatal alegou que o projeto originalmente desenvolvido pela TLSA foi elaborado de acordo com os critérios técnicos e o marco normativo vigentes à época, refletindo a lógica de engenharia então adotada. Contudo, tais parâmetros não correspondem ao padrão atualmente estabelecido pela Infra S.A., especialmente no que se refere a limites de rampa, largura de plataforma, e requisitos mínimos de raios e tangentes. Houve ajustes necessários para compatibilizar o traçado, portanto, com o levantamento topográfico atualizado; modificações do terreno decorrentes das obras anteriores; adequação aos normativos da Infra S.A., incluindo plataforma, rampas e raios mínimos (peça 56, p. 5).

53. A justificativa é aceitável sob a ótica normativa, tratando-se de uma prerrogativa da empresa atualizar seus padrões técnicos para garantir a qualidade do ativo.

II.4.3. Reclassificação de projeto executivo para projeto básico

54. Verificou-se que a documentação técnica herdada da antiga concessionária, classificada como projeto executivo, foi rebaixada para o nível de projeto básico pela Infra S.A. para instruir a nova licitação. No item "h" do Ofício 118/2025-AudPortoFerrovia (peça 9) solicitou esclarecimentos sobre os motivos dessa reclassificação.

55. A empresa esclareceu que o rebaixamento do projeto da antiga concessionária para o nível de Projeto Básico fundamentou-se na obsolescência e incompletude dos documentos herdados, que possuem mais de dez anos. Nesse período, as normas da ABNT para estruturas de concreto foram revisadas ao menos três vezes, tornando os cálculos originais defasados. Além disso, segundo a estatal, lacunas técnicas em detalhamentos de Obras de Arte Especiais (OAEs) e incertezas geográficas na "Variante da Igrejinha" demandaram novas investigações e ajustes aos padrões atuais da Infra S.A.. A Infra S.A. complementou ainda que essa reclassificação, amparada pela Lei 13.303/2016, funciona como uma medida de prudência técnica para conferir maior precisão à contratação e evitar o surgimento de aditivos decorrentes de falhas no projeto original herdado (peça 56, p. 6).

56. Ademais, complementou que as decisões também se basearam no planejamento do empreendimento a ser concluído da ferrovia no trecho Salgueiro - Porto Suape, ou seja do SPS 4 ao SPS 9 (peça 56, p. 6)

57. A medida é considerada uma cautela técnica adequada para evitar aditivos contratuais futuros decorrentes de deficiências no projeto herdado.

II.4.4. Situação das desapropriações e a "Variante da Igreja"

58. A fim de avaliar no cronograma se há folga para a liberação da "Variante da Igrejinha" sem impactar o avanço físico, requereu-se o percentual atualizado de áreas liberadas para a obra (Ofício 117/2025-AudPortoFerrovia, peça 8, item "l").

59. Informou-se que 98% do trecho está liberado para construção. O gargalo remanescente concentra-se em uma variante de 1.400 metros nas proximidades da Igreja São Luiz Gonzaga, cujas desapropriações originais foram conduzidas pelo Estado/DNIT e ainda demandam ajustes (peça 40, p. 6).

60. A equipe de auditoria concluiu que o alto índice de liberação é positivo e não resulta em achados, contudo, a variante da Igreja constitui um ponto crítico no caminho físico da obra que deve ser monitorado para evitar paralisações de frentes de trabalho.

II.4.5. Licenciamento ambiental e transferência da licença de instalação

61. No item "m" do Ofício 117/2025-AudPortoFerrovia (peça 8), questionou-se a situação da Licença de Instalação (LI).

62. A estatal informou que solicitou ao Ibama a transferência da titularidade da LI da TLSA para a Infra S.A. em novembro de 2025. Ressaltou-se que haverá necessidade de retificação da licença em função das alterações no traçado da variante da Igreja (peça 40, p. 6-7).

63. Em recente notícia publicada no site da Infra S.A., informou-se que a estatal obteve do Ibama a licença ambiental que autoriza o início das obras para a construção do trecho (https://www.infrasa.gov.br/transnordestina-ibama-emite-licenca-ambiental-para-ferrovia-que-sera-construida-pela-infra-s-a-em-pernambuco/, acesso em 13/3/2026).

64. As verificações sobre o assunto não resultaram em achado, embora trate de um ponto de atenção, visto que a obra não pode ser iniciada sem a devida regularização da LI.

II.4.6. Incertezas quanto aos dados "*as built*" da gestão anterior

65. Em relação ao dimensionamento dos remanescentes de obras, solicitou-se esclarecimento se houve contribuições de elementos de projeto fornecidos pela TLSA ou pela ANTT, a exemplo de "*as built*" para a formatação dos atuais quantitativos empregados no projeto básico (Ofício 117/2025-AudPortoFerrovia, peça 8, item "O").

66. A Infra S.A. informou que os dados apresentados tanto pela ANTT como pela TLSA, embora bastante similares, contribuíram de forma limitada para a formatação dos atuais quantitativos empregados no projeto básico. Como medida mitigadora, a estatal utilizou gráficos de avanço físico e realizou novos levantamentos topográficos atuais para estimar os quantitativos (peça 40, p. 7).

67. A avaliação não resultou em achado de auditoria. Contudo, registra-se que a ausência de registros oficiais gera insegurança sobre a conformidade do que foi executado no passado, impondo riscos de vícios ocultos, especialmente em fundações de obras de arte, o que exige fiscalização rigorosa na interface entre a obra antiga e a obra nova.

II.4.7. Memória de cálculo do BDI

68. A transparência na composição dos custos indiretos foi objeto de diligência via Ofício

117/2025-AudPortoFerrovia (peça 8), que solicitou a memória de cálculo do BDI utilizado no orçamento de referência.

69. A estatal forneceu arquivos em formato Excel, permitindo a conferência detalhada das taxas de lucro, seguros e despesas administrativas (peça 40, p. 2).

70. Na versão original do Edital 15/2025, o BDI havia sido calculado em 21,68%. Em 26/2/2026, a Infra S.A. publicou aviso de adiamento do certame, motivado exclusivamente por ajuste na taxa de BDI para 23,56%. A modificação foi motivada pela correção da alíquota do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) adotada em um dos municípios abrangidos pelo traçado do Lote SPS 04 (Evidência 8).

71. O fornecimento dos dados permitiu validar que a taxa está compatível com os parâmetros do Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Marcos Bemquerer.

II.5. Limitações inerentes à auditoria

72. No decorrer da auditoria, houve diversas modificações do edital, especialmente no projeto básico e no orçamento de referência, com variações nos serviços previstos, assim como nos seus quantitativos e preços. Essas alterações trouxeram dificuldade à equipe de auditoria devido a retrabalho na análise dos serviços e orçamentos a cada modificação que a Infra S.A. realizou.

II.6. Volume de recursos fiscalizados

73. O Volume de Recursos Fiscalizados alcançou o montante de R$ 415.047.506,13, correspondente ao valor total inicialmente estimado da contratação (incluindo a reserva de contingência), conforme planilha orçamentária constante do Termo de Referência do edital original (Evidência 5, p. 1).

II.7. Benefícios estimados da fiscalização

74. Entre os benefícios estimados desta fiscalização, pode-se mencionar a expectativa de assegurar a regular aplicação dos recursos públicos, a correção de impropriedades no edital antes da celebração do contrato, o incremento da transparência e a melhoria de processos internos da Infra S.A., relacionados especialmente com o cálculo da reserva de contingência. Estima-se também que tenha havido um benefício econômico da ordem de R$ 75 milhões com as alterações provocadas pelos questionamentos da fiscalização, detalhados nos Achados III.1 e III.2 e na memória de cálculo constante da peça 99.

III. Achados de auditoria

III.1. Inconsistências no orçamento

III.1.1. Tipificação

75. Falha/impropriedades.

III.1.2. Situação Encontrada

76. Foram constatadas inconsistências de preços em itens do orçamento do Edital 15/2025, que poderiam impactar o valor da contratação. Alguns desses preços quando superiores aos valores referenciais, tiveram análises mais aprofundadas, sopesando-se as peculiaridades do edital para cada caso específico. Nos tópicos a seguir, encontram-se elencadas as particularidades de cada item, em cotejo com as previsões legais.

III.1.2.1. Serviços de escavação, carga e transporte de materiais de 2ª categoria (itens 3.2.1.2 a 3.2.1.14) e de 3ª categoria (itens 3.3.1.2 a 3.3.1.14)

77. Os preços orçados inicialmente pela Infra S.A. nos itens relativos às escavações, carga e transporte (ECT) de material de 2ª categoria e de 3ª categoria consideram que a patrulha de equipamentos prevista é composta por pás carregadeiras, combinadas com tratores de esteiras.

78. Considerando o potencial de redução de custos que poderia ser alcançado com a substituição das pás carregadeiras e dos tratores de esteiras por escavadeiras hidráulicas na patrulha mecanizada destinada à carga desses materiais, questionou-se à Infra S.A., por meio do Ofício 117/2025 - AudPortoFerrovia (peça 8, item "p"), se ela havia realizado estudos para avaliar a viabilidade técnica e econômica dessa alteração.

79. Em resposta, por meio do Despacho constante na peça 19, a estatal informou que realizou alterações nos itens da planilha referentes ao material de 2ª categoria (itens 3.2.1.2 a 3.2.1.14), onde passou-se a utilizar composições com a escavadeira hidráulica. Quanto aos itens referentes ao material de 3ª categoria (3.3.1.2 a 3.3.1.14), a estatal informou que realizou um estudo comparativo, dado que o Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro) não prevê a escavação desse material com escavadeira hidráulica, e apresentou novas composições.

80. Observou-se, na republicação do Edital 15/2025, que a estatal passou a utilizar as novas composições para os mencionados itens de serviço, com expressiva redução nos preços unitários dos itens de ECT de 2ª categoria. Com relação aos itens de 3ª categoria, a redução foi bem menos significativa.

81. A peça 99 contém a memória de cálculo dos benefícios decorrentes desta fiscalização. No caso específico dos itens de ECT de 2ª categoria, o benefício foi estimado em R$ 36,6 milhões (diferença de preços unitários dos itens 3.2.1.2 a 3.2.1.14, já considerando a correção do BDI, multiplicadas pelas quantidades definidas na última versão do orçamento). Em relação aos itens de ECT de 3ª categoria, houve uma pequena redução de R$ 1,1 milhão em razão das novas composições dos itens 3.3.1.2 a 3.3.1.13 (que correspondem aos itens 3.3.1.3 a 3.3.1.14 do orçamento original).

III.1.2.2. Manutenção de caminho de serviço (item 3.8.2)

82. A equipe de auditoria detectou um possível superdimensionamento no item 3.8.2 Umedecimento de caminhos de serviço (originalmente 3.9.2), para o qual estavam originalmente previstos 25.051,59 km ao preço unitário de R$ 388,01, resultando no preço total de R$ 9,7 milhões. Por meio do Ofício 119/2025-AudPortoFerrovia (peça 10, p. 3-4), foram pedidos esclarecimentos à Infra S.A. a respeito dos valores envolvidos, inclusive esses valores e de eventuais condicionantes ambientais que pudessem justificar o elevado quantitativo previsto.

83. Em sua resposta (peça 63, p. 3-5), a estatal informou ter revisado o quantitativo do item, e apresentou novo memorial de cálculo, com a adoção dos dados pluviométricos reais da Agência Nacional de Águas (ANA) para excluir do cálculo os dias de chuva (precipitação > 10 mm) e ajustou a frequência de manutenção, após reunião técnica realizada com a equipe de fiscalização do TCU.

84. Observou-se posteriormente, na republicação do edital, que além da significativa redução do quantitativo do item 3.8.2, houve um aumento do item 3.8.1 Manutenção de caminho de serviço (antigo 3.9.1). Esses dois itens compõem o item 3.8 também chamado de Manutenção de caminho de serviço. Comparando-se o valor inicialmente previsto e ajustado pelo novo BDI para o item 3.8 (R$ 10.112.481,22), com o valor previsto no orçamento final (R$ 3.563.667,40), chega-se a uma redução da ordem de R$ 6,5 milhões (peça 99).

III.1.2.3. Espalhamento e adensamento de material de 3ª categoria em bota-fora (item 3.6.1)

85. No item 3.6.1 (anteriormente 3.7.2), observou-se que a composição de preços previa o uso de um trator de esteiras de 259 kW para o espalhamento de materiais em bota-fora. Por meio do Ofício 119/2025-AudPortoFerrovia (peça 10, p. 4) questionou-se a economicidade desse dimensionamento para uma atividade de baixa complexidade técnica.

86. A Infra S.A. (peça 63) acatou integralmente o apontamento, realizando estudo revisional que concluiu pela suficiência de um trator de 128 kW. A composição de custo unitário foi corrigida e incorporada na republicação do Edital 15/2025 em 24/12/2025.

87. Houve, portanto, uma efetiva redução de preço unitário de R$ 17,28/m³ (já considerando o novo BDI) para R$ 9,02/m³. Considerando-se a quantidade prevista na última versão do edital (864.157,38 m3), essa redução representa um benefício da ordem de R$ 7,1 milhões (peça 99).

III.1.2.4. Inconsistências no quantitativo de sublastro (item 3.5.1)

88. No edital original havia a previsão de 81.449,07 m³ do item 3.6.1 Sublastro de brita graduada simples (BGS) - brita produzida.

89. No edital republicado, esse serviço passou a ser o item 3.5.1 e o quantitativo aumentou para 141.347,98 m3.

90. Observando esse aumento significativo de volume, de aproximadamente 73%, a equipe de auditoria solicitou à Infra S.A. informações sobre a necessidade e adequação dessa alteração, considerando os impactos no orçamento e na execução da obra (Ofício 6/2026-AudPortoFerrovia, peça 79, p. 1).

91. Em resposta (peça 71), a estatal admitiu ter cometido um equívoco na memória de cálculo ao não subtrair a camada de sublastro nos trechos de corte em material classificado como de 3ª categoria. O quantitativo foi retificado na Errata nº 2 da licitação, com o volume sendo reduzido para 93.415,08 m3.

92. A redução de volume de 47.932,90 m3, ao preço unitário constante na última versão do edital (R$ 234,15/m3) representa um benefício de R$ 11,2 milhões (peça 99).

III.1.2.5. Alterações nos serviços de drenagem com adoção de extrusora de concreto (itens 5.2 e 5.3)

93. A equipe de auditoria identificou que os serviços de drenagem superficial do Lote SPS 04, em especial a construção de sarjetas retangulares, haviam sido quase que integralmente orçados com base em metodologia de execução manual com formas de madeira de pinho. Considerando a disponibilidade de métodos construtivos mais eficientes e amplamente utilizados em obras lineares de grande extensão – como o emprego de extrusora de concreto e de formas metálicas –, a equipe questionou, por meio do Ofício 118/2025-AudPortoFerrovia (peça 9, item "e"), a adequação e a economicidade da solução adotada.

94. Em resposta ao questionamento do TCU, a Infra S.A. apresentou (peça 27, item "e") a Nota Técnica Conjunta 1/2025/GCUST (SEI 10613812, peça 58), que analisou a viabilidade de adoção da extrusora de concreto para a confecção de dispositivos de drenagem superficial. O estudo concluiu pela viabilidade técnica do equipamento para sarjetas retangulares em aterro, já previstas com essa metodologia desde a versão original do edital, e sarjetas retangulares em corte com profundidade de até 45 cm, até então orçadas com execução manual e informou que outras geometrias seriam estudadas posteriormente. Como resultado prático, essa segunda categoria passou a ser orçada com o emprego de extrusora já na republicação do edital em 24/12/2025, em atendimento direto à indução promovida pela fiscalização (peça 71, item "h").

95. Em reunião técnica realizada pela equipe de fiscalização do TCU com a da Infra S.A., esclareceu-se que a referência a "formas metálicas" constante do ofício de requisição havia sido interpretada pela estatal como alusão às formas acopladas ao equipamento extrusor, quando a equipe de auditoria se referia, na verdade, à utilização de fôrmas metálicas reutilizáveis para os demais dispositivos de drenagem de maior seção ou de profundidade superior a 45 cm. A Infra S.A. reconheceu não ter encontrado composição de custos referencial no Sicro para essa modalidade executiva e informou que estavam sendo iniciadas campanhas de apropriação do serviço em campo, com o objetivo de estruturar futuros referenciais próprios (peça 71, item "h").

96. Embora não tenha sido possível isolar e quantificar com precisão o benefício financeiro decorrente exclusivamente da mudança de metodologia construtiva – dada a concomitância de outras alterações no projeto de drenagem –, o resultado da interação entre a equipe de fiscalização e a Infra S.A. contribuiu para o aprimoramento das práticas de orçamentação e execução de obras pela estatal,

configurando benefício intangível desta fiscalização.

III.1.2.6. Previsão indiscriminada do serviço de pré-fissuramento nos cortes em material de 3ª categoria

97. Na revisão do projeto básico que originou a republicação do Edital 15/2025, em 24/12/2025, a Infra S.A. incluiu o item de serviço 3.9.1 Pré-fissuramento de material de 3ª categoria em todos os cortes classificados como material de 3ª categoria, sem distinção de altura ou porte dos taludes. Foram previstos 120.148,54 m² do serviço, quantidade que se manteve nas revisões posteriores do edital. Na edição mais recente, após correção do cálculo do BDI, o preço unitário e o preço total foram estimados em R$ 116,50/m² e R$ 13.997.304,91 respectivamente. Por meio do Ofício 006/2026-AudPortoFerrovia (peça 79, item "f"), a equipe de fiscalização solicitou justificativas técnicas para a inserção do serviço e para o quantitativo previsto na planilha orçamentária.

98. Em resposta, por meio do Despacho 37/2026-GEPRO-INFRASA (peça 71, p. 6), a estatal fundamentou a inclusão do serviço na sua própria Norma INF-00090 – Corte (Evidência 17), que estabelece: "Nos cortes em material de 3ª categoria, deve ser previsto o uso do pré-fissuramento, visando ao acabamento mais uniforme dos taludes. (...)". Acrescentou que a técnica previne a propagação de ondas de choque além do limite projetado, reduz o ultra-arranque e a sobre-escavação, e produz faces mais regulares e estruturalmente estáveis. Defendeu que sua aplicação sistemática, inclusive em cortes de menor porte, justifica-se especialmente pela necessidade de proteção dos taludes adjacentes, a exemplo daqueles constituídos por materiais de 2ª categoria (rochas alteradas e fragmentadas), mais sensíveis à vibração e à indução de descontinuidades. Argumentou ainda que, em empreendimentos ferroviários de grande extensão linear, as investigações geológico-geotécnicas são pontuais e não asseguram caracterização contínua do maciço, de modo que a adoção uniforme do pré-fissuramento constituiria medida técnica segura para mitigação de incertezas geológicas. Invocou, por fim, lições aprendidas em obras anteriores da Infra S.A., como a Fiol I, onde a técnica teria produzido melhorias significativas na mitigação de riscos geotécnicos.

99. A equipe de fiscalização reconhece que o pré-fissuramento é técnica consagrada em engenharia de escavações rochosas e que a norma INF-00090 (Evidência 17) prevê seu emprego em cortes de material de 3ª categoria. Contudo, a justificativa apresentada não é suficiente para sustentar a aplicação indiscriminada do serviço a todo e qualquer corte em rocha, independentemente da altura do talude.

100. O pré-fissuramento é técnica de controle de desmonte voltada precipuamente à proteção da integridade do maciço remanescente e ao controle geométrico de taludes de grande altura, nos quais o risco de propagação de fraturas para além do plano de corte é efetivamente significativo e as consequências de instabilidade são mais graves. Para cortes de pequeno porte, com alturas reduzidas, o benefício técnico do pré-fissuramento é marginal em comparação ao seu custo, que inclui a execução prévia de linha de furos coplanares ao plano de corte, carregamento com explosivos e detonação antecipada. Trata-se, portanto, de serviço de custo elevado que não se justifica de maneira uniforme para cortes de toda e qualquer dimensão, como previsto no edital.

101. De acordo com a memória de cálculo de terraplenagem mais recente (SEI 10875450, item não digitalizável, peça 66), o trecho licitado contém 3.794 seções. As alturas máximas de corte e aterro são 16,586 m e 15,996 m, respectivamente. Neste conjunto existem 1.191 seções com previsão de corte de material de 3ª categoria, sendo que as alturas desse material variam de 0,002 a 14,559 m. Observa-se que não houve o cuidado de estudar e definir em que seções a utilização do serviço é tecnicamente necessária ou economicamente justificável. O projeto da Infra S.A. simplesmente considerou todas as seções em que havia algum material de 3ª categoria.

102. A Tabela 3 apresenta a distribuição de frequência das alturas das seções de corte de material de 3ª categoria, as quantidades e valores orçados para o serviço de pré-fissuramento. Constata-se que pouco mais de 30% do serviço (ou R$ 4,36 milhões) estão previstos para cortes de taludes com menos

de três metros de altura.

Tabela 3 - Distribuição das alturas dos taludes de corte de material de 3ª categoria.

Altura mat. 3ª cat. (m)	Nº de seções	Área (m2)	Orçamento (R$)	%	% Acum.
0-1	418	6.753,52	786.784,78	5,6%	5,6%
1-2	236	14.228,90	1.657.667,37	11,8%	17,5%
2-3	164	16.448,41	1.916.240,04	13,7%	31,2%
3-4	122	17.204,29	2.004.299,31	14,3%	45,5%
4-5	86	15.244,84	1.776.023,44	12,7%	58,2%
5-6	53	10.870,14	1.266.371,36	9,0%	67,2%
6-7	35	9.367,56	1.091.321,23	7,8%	75,0%
7-8	23	7.010,31	816.701,58	5,8%	80,8%
8-9	11	3.887,13	452.850,62	3,2%	84,1%
9-10	18	6.984,89	813.739,32	5,8%	89,9%
10-11	14	6.076,67	707.932,41	5,1%	94,9%
11-12	1	489,05	56.974,28	0,4%	95,4%
12-13	4	2.055,75	239.495,21	1,7%	97,1%
13-14	1	568,83	66.269,04	0,5%	97,5%
14-15	5	2.958,25	344.636,48	2,5%	100,0%
Total Geral	1.191	120.148,55	13.997.306,48	100,0%	

Fonte: Elaboração própria a partir da planilha Memória de Cálculo Terraplenagem - MC-SPS04I-20-0001_Rev08 10875450.xls (peça 66).

103. Considerando que o orçamento de referência deve refletir as reais necessidades da obra ou serviço, qualquer item de planilha, especificação, metodologia de execução ou encargo que onere o custo global deve ser tecnicamente justificado.

104. A ausência de critério de altura mínima ou de qualquer outro parâmetro que delimite os cortes para os quais o pré-fissuramento é de fato necessário resulta na incorporação ao orçamento de um custo não justificado nos cortes de menor porte, configurando ineficiência no uso de recursos públicos, em desacordo com o princípio da economicidade. Assim entende-se pertinente dar ciência à Infra S.A. que, em futuras contratações, a inclusão desse serviço seja precedida de critério técnico explícito – tal como altura mínima de talude ou grau de fraturamento – que delimite de forma objetiva os cortes para os quais o pré-fissuramento é, de fato, tecnicamente necessário.

105. Portanto, entende-se pertinente dar ciência à Infra S.A. de que a previsão indiscriminada do serviço de pré-fissuramento em todos os cortes de material de 3ª categoria, sem distinção de altura ou de porte dos taludes e sem critério técnico objetivo que justifique sua aplicação universal, constitui ineficiência no uso de recursos públicos, em ofensa ao princípio da economicidade previsto no art. 31 da Lei 13.303/2016, uma vez que o benefício da técnica não é proporcional ao seu custo nos cortes de menor porte.

III.2. Superestimativa da Taxa de Risco e da Reserva de Contingência decorrente de inconsistências metodológicas e divergências entre a avaliação qualitativa e a modelagem quantitativa.

III.2.1. Tipificação

106. Falha/impropriedades

III.2.2. Situação encontrada

107. O exame da metodologia empregada pela Infra S.A. no Edital 15/2025 para calcular a reserva

de contingência revelou inconsistências técnicas e matemáticas que, após questionamentos desta equipe, resultaram em aperfeiçoamento da metodologia de cálculo da taxa de risco e benefício financeiro. No entanto, merece ser registrado por esta Corte de Contas que os parâmetros utilizados nos cálculos da metodologia não foram suficientemente sustentados por dados reais e verificáveis.

108. Na modelagem original do Edital, a Infra S.A. havia estipulado uma reserva de contingência de 8,42% sobre o valor-base do orçamento referencial. A equipe de auditoria confrontou a Matriz de Riscos (Evidência 5, p. 36) com a planilha de simulação de Monte Carlo (peça 98) utilizada pela estatal para se chegar ao mencionado percentual de 8,42% e não conseguiu verificar como os parâmetros de probabilidade e impacto por família de riscos, utilizados na simulação, foram calculados a partir das avaliações qualitativas dos eventos individuais. Além disso, foram identificadas as seguintes falhas:

108.1. Divergência entre a Matriz de Riscos e os parâmetros da simulação: a família Terraplenagem foi inserida na simulação com probabilidade de ocorrência de 50% e impacto de 25%, contradizendo a própria avaliação técnica da Infra S.A. Na Matriz de Riscos, os eventos com real potencial de impacto estrutural sobre o custo da obra – como alteração dos volumes de material (ID 22), falhas na caracterização geotécnica de jazidas (ID 14) e jazidas que não atendem critérios geotécnicos (ID 17) — foram classificados como de baixa probabilidade (Nível 2 de 10). Em contrapartida, os eventos que receberam probabilidade alta ou muito alta na qualificação (IDs 19, 21 e 23) têm natureza acessória e impacto financeiro marginal sobre o custo total da terraplenagem. O resultado da simulação superdimensiona o risco real da família de maior peso no orçamento.

108.2. Incompatibilidade com a maturidade do projeto básico: a modelagem adotou a premissa de que haveria 50% de probabilidade de ocorrer um erro/variação no custo global da terraplenagem de mais 25%. Essa incerteza é típica de etapas preliminares (anteprojeto) e configurou-se como uma impropriedade técnica relevante, visto ser incompatível com a maturidade do projeto básico do Lote SPS 04, que já se encontrava embasado em estudos geotécnicos e sondagens prévias.

108.3. Modelo estatístico inadequado: a análise do algoritmo de simulação revelou o uso de distribuição de probabilidade discreta (binária ou "tudo ou nada") para modelar variáveis de natureza contínua, como variações de custo. Simulações realizadas pela própria equipe de auditoria mostraram que a mediana ou P50 – métrica adotada pela Infra S.A. para definir a taxa de risco/reserva de contingência – apresenta instabilidade estatística, oscilando significativamente entre rodadas de simulação em função da aleatoriedade do modelo.

109. Por meio do Ofício de Requisição 119/2025 (peça 10), a equipe solicitou esclarecimentos a respeito desses pontos.

110. A Infra S.A. (Despacho 208/2025, peça 64) acolheu os apontamentos, reconheceu as limitações de seu algoritmo inicial e procedeu com a correção de sua ferramenta estatística. O código foi reescrito, passando a utilizar a Curva Beta-PERT para o cálculo do impacto (adotando cenários otimistas, prováveis e pessimistas) e abandonando a taxa genérica de 50% por meio de uma avaliação micro (risco a risco). A reserva de contingência passou a ser balizada pelo Percentil 80 (P80) da nova curva gerada. Tais alterações levaram a uma redução da taxa de risco de 8,42% para 5,06%, quando o edital foi republicado, mesmo com a adoção de uma métrica mais conservadora (P80). Na versão final do edital, a taxa foi de 5,03%.

111. A atuação preventiva desta unidade, ao questionar sobre deficiências na metodologia de cálculo da taxa de risco e reserva de contingência do certame, gerou um benefício de controle consistente na melhoria nos procedimentos internos da Infra S.A. A adoção efetiva da curva Beta-PERT representou, na prática, um alinhamento da Infra S.A. às boas práticas de engenharia de custos que já eram, inclusive, recomendadas no Guia do DNIT de 2013.

112. Outro benefício de natureza econômica consistiu na própria redução do valor da taxa de risco, definida em 8,42% no edital inicialmente publicado, e reduzida para 5,03% após ajustes na

simulação. Essa diferença de 3,39% representou uma redução de R$ 12,6 milhões na reserva de contingência calculada na versão final do edital.

113. Contudo, cabe registrar uma ressalva. Embora a "calculadora estatística" da Infra S.A. (seu algoritmo) tenha sido aperfeiçoada com a utilização de distribuições Beta-PERT, os dados de entrada (*inputs*) que alimentam essas curvas contínuas - ou seja, os valores das probabilidades e dos impactos (mínimos, máximos e mais prováveis) continuam sendo definidos de forma arbitrária.

114. Em seus esclarecimentos, a jurisdicionada informou que os novos parâmetros inseridos no sistema foram extraídos por meio de "oficinas de captura" e "votação e calibração em grupo" entre seus especialistas, com amparo em seu normativo interno, a Resolução Normativa Infra S.A. 31/2024. Analisando-se a referida resolução, constata-se (conforme expresso no seu art. 3º) que foi elaborada tendo como base metodológica os normativos do DNIT, especificamente a antiga Instrução Normativa 25/2021 e o Guia de Gerenciamento de Riscos de Obras Rodoviárias de 2013. A título de contextualização, a referida IN DNIT 25/2021 foi recentemente revogada e substituída pela IN-DNIT 9/2024.

115. De fato, ao se realizar uma análise comparativa entre a norma da Infra S.A., o referencial original de 2013 e a recém atualizada IN-DNIT 9/2024, de 20/9/2024, observa-se que todas compartilham o mesmo núcleo metodológico: estabelecem a simulação de Monte Carlo como método de cálculo e estruturam a avaliação agregando os riscos nas famílias de serviços do orçamento (ex.: terraplenagem, drenagem, obras de arte especiais etc.).

116. É bem verdade que a norma da Infra S.A. de 2024 trouxe inovações importantes em relação aos manuais da autarquia rodoviária, instituindo travas de segurança que obrigam a revisão do orçamento e da matriz caso a taxa de risco calculada ultrapasse o teto de 10% (em projetos básicos) ou 20% (em anteprojetos). Além disso, o art. 22, *caput* da Resolução Infra S.A. 31/2024 diz que:

> Art. 22. Na análise de risco, deve-se realizar a avaliação de probabilidade e impacto, estimando esses elementos por meio de dados históricos ou, em sua ausência, de experiência dos servidores da INFRA S.A., por meio de oficinas de captura de opinião especializada, utilizando escalas de probabilidade e impacto da literatura como parâmetro, ferramenta para análise qualitativa dos riscos.

117. Nota-se que as oficinas de captura de opinião somente devem ser utilizadas na ausência de dados históricos que permitam avaliar as probabilidades e impactos.

118. Para a correta compreensão dessa precificação de riscos e sua validade, faz-se necessário um breve relato da atuação do TCU sobre a forma como o DNIT tem calculado a reserva de contingência em suas obras.

119. O Guia do DNIT de 2013 fazia referência à utilização de "dados históricos" para calcular as probabilidades e impactos na simulação. Contudo, tais dados referiam-se às revisões de projeto e aditivos celebrados pela autarquia, majoritariamente oriundos de contratos antigos regidos por preços unitários. Ao analisar essa prática, o TCU percebeu uma distorção analítica: os contratos por preços unitários seguem uma dinâmica estruturalmente diversa das contratações integradas e semi-integradas. A base de dados de aditivos pretéritos do DNIT estava contaminada por alterações contratuais cujos riscos não seriam assumidos pela contratada nos novos regimes (a exemplo de acréscimos solicitados pela Administração, ou fatos decorrentes de força maior), inserindo falhas no sistema.

120. Por esse motivo, o TCU, por meio do Acórdão 3.170/2016-Plenário, relator Ministro José Múcio Monteiro, expediu determinações ao DNIT para que se abstivesse de utilizar a base de aditivos de contratos a preços unitários e elaborasse um novo estudo empírico conclusivo, cotejando efetivamente projetos executivos ou *as built* (como executado) com os respectivos anteprojetos licitados.

121. Mais recentemente, o Acórdão 2.423/2024-TCU-Plenário (monitoramento, relator Ministro Antônio Anastasia) emitiu ciência ao DNIT de que "a utilização da opinião de especialistas não supre a

necessidade de realização do estudo conclusivo", indicando que a precificação da contingência não pode se basear exclusivamente em métodos subjetivos.

122. É sob esta luz jurisprudencial que se deve analisar a Resolução Infra S.A. 31/2024. O seu art. 22 estabelece que a probabilidade e o impacto devem ser estimados primeiramente por meio de "dados históricos" e, apenas em sua ausência, por meio de "oficinas de captura de opinião especializada". Nesse sentido, a norma da Infra S.A., ao priorizar de forma textual a utilização de dados empíricos, aparenta estar formalmente mais bem adequada às decisões do TCU do que as normas vigentes do DNIT.

123. Contudo, na elaboração do Edital 15/2025, observou-se que a Infra S.A., pela inexistência de um banco de dados estruturado e depurado (a exemplo do exigido no Acórdão 3.170/2016-TCU-Plenário), valeu-se da exceção de sua norma para fundamentar o modelo de simulação exclusivamente na experiência de seus servidores. Tal prática, ao arbitrar os impactos e probabilidades sem lastro em dados históricos, contraria o entendimento deste Tribunal manifestado no Acórdão 2.423/2024-Plenário.

124. A equipe de auditoria reconhece a melhoria evidente alcançada no instrumento de cálculo e a economia materializada nesta licitação específica. Não obstante, o uso apenas de opinião especializada para balizar, na prática, a totalidade da precificação de incertezas permanece sendo uma vulnerabilidade na modelagem da estatal.

125. Finalmente, ressalva-se que, diante da exiguidade do tempo decorrido entre a entrega do novo modelo pela jurisdicionada e o fechamento deste relatório, período no qual ocorreram ainda mais duas alterações do Edital 15/2025, não houve prazo hábil para avaliar em detalhes e de forma exaustiva o rigor técnico de todas as novas premissas, opiniões e modificações pontuais que a Infra S.A. informou ter inserido no recálculo da taxa de risco. Portanto, a equipe de fiscalização reconhece a melhoria alcançada na metodologia de cálculo e a redução do valor da taxa de risco, mas tal reconhecimento não significa atestar que o novo modelo parametrizado pela estatal se encontra perfeito ou imune a distorções pontuais decorrentes do método subjetivo de estimativa.

125.1. Ante o exposto, será proposto dar ciência à Infra S.A. de que a utilização, na prática, exclusiva de oficinas de captura de "opinião de especialistas" para balizar as variáveis de probabilidade e impacto nas modelagens da taxa de risco – expediente adotado com fulcro na ressalva prevista no art. 22 da Resolução Normativa Infra S.A. 31/2024 para contornar a ausência de dados históricos – não supre a necessidade técnica da parametrização em estudos empíricos conclusivos e contraria o entendimento firmado por esta Corte de Contas por meio do Acórdão 2.423/2024-TCU-Plenário.

III.3. Deficiências no projeto básico

III.3.1. Tipificação

126. Falha/impropriedades

III.3.2. Situação encontrada

III.3.2.1. Falhas na modelagem geológica e definição das camadas de solo

127. Durante a análise das pranchas do Projeto Básico, especificamente nas seções transversais de terraplenagem, a equipe de auditoria constatou indícios de que as interfaces entre as camadas geológicas – especialmente entre a material de 2ª e a de 3ª categoria – apresentavam, em diversos trechos, um padrão de paralelismo ou equidistância fixa em relação à camada superior, inclusive em locais onde o perfil topográfico original já havia sido alterado por cortes ou aterros do contrato anterior. Tal comportamento sugere a adoção de uma modelagem simplificada por *offset* geométrico, em detrimento da representação da realidade geológica local (peça 9, p. 2).

128. Tomando-se como exemplo a Estaca 182+520, identifica-se visualmente ali uma geometria típica de aterro remanescente – platô elevado em relação ao terreno natural adjacente –, sobre o qual se projeta um rebaixo de corte. Contudo, a tabela de volumes dessa seção prevê a escavação de corte de 2ª

categoria. Ocorre que, normalmente, a camada final de um aterro é executada com material de 1ª categoria, o que tornaria esperável a classificação como material de 1ª categoria para os cortes projetados sobre o topo dos aterros remanescentes. Não foram, contudo, realizadas sondagens ou produzidos laudos geológicos específicos no corpo desse aterro remanescente que comprovassem a existência de material de 2ª categoria (*boulders*, matacões ou solo compactado com alta resistência) que justificasse tal classificação (peça 9, p. 3).

129. Por meio dos itens "b" e "c" do Ofício 118/2025-AudPortoFerrovia (peça 9), a equipe de auditoria questionou a metodologia de modelagem geológica adotada, indagando, em especial, quais dados concretos foram utilizados para interpolar as camadas de solo entre as estacas no trecho *brownfield*, como foi tratada a descontinuidade geológica nos trechos com intervenções anteriores e se existiam sondagens específicas no corpo dos aterros remanescentes que comprovassem a classificação como material de 2ª categoria (peça 9, p. 2-3).

130. Em resposta, formalizada por meio do Ofício 1325/2025/ASSDIREM (peça 27), a Infra S.A. reconheceu que não foram executadas novas sondagens no eixo do trecho *brownfield*, tendo sido aproveitadas as informações do projeto original da TLSA de 2019. Informou que a definição das camadas geológicas nesses trechos baseou-se nas seções transversais do projeto anteriormente executado e que furos adjacentes apresentaram impenetrabilidade a pouca profundidade, sendo esse comportamento adotado como indicativo de material de 2ª categoria (peça 27, p. 3).

131. De forma mais relevante, a própria Infra S.A. reconheceu expressamente que havia sido adotado equivocadamente um *offset* para o horizonte entre a 2ª e a 3ª categoria, baseado nas novas sondagens, criando uma representação desconforme em relação à realidade dos aterros existentes (peça 27, p. 4).

132. O reconhecimento explícito da adoção equivocada de *offset* geométrico para delimitação das interfaces entre camadas confirma a existência de falha técnica na concepção do Projeto Básico.

133. A ausência de sondagens específicas no corpo dos aterros remanescentes, combinada à aplicação de *offset* geométrico sobre perfis topográficos já alterados pelas intervenções anteriores da TLSA, pode ter gerado distorções na classificação dos materiais em mais de um sentido. Nos trechos em que o corte projetado incide sobre o topo de aterros remanescentes – cuja camada final, normalmente, é executada com material de 1ª categoria –, a adoção do *offset* pode ter resultado na classificação indevida desse material como de 2ª categoria, com impacto de elevação no preço unitário correspondente.

134. De forma análoga, nos trechos em que o aprofundamento dos cortes já realizados pela antiga concessionária alcança camadas que, pela geologia local, seriam de 3ª categoria, a mesma modelagem simplificada pode ter levado à sua classificação incorreta como material de 2ª categoria, subestimando o custo real das escavações. Em ambos os casos, o erro tem potencial impacto orçamentário, dado que os preços unitários diferem significativamente entre as três categorias de material (peça 27, p. 3-4; peça 9, p. 2).

135. Registra-se, contudo, que essa inconsistência foi corrigida na revisão do Projeto Básico que instruiu o edital republicado em 23/12/2025 (Revisão 07), **quando se decidiu pela remoção integral dos aterros existentes e seu refazimento**.

136. Portanto, a modelagem geológica do Projeto Básico que embasou o Edital 15/2025, em sua versão original, apresentou deficiência técnica no trecho *brownfield*, consistente na utilização de *offset* geométrico para interpolação de camadas e na ausência de sondagens específicas no corpo dos aterros remanescentes. O resultado foi a classificação como material de 2ª categoria de cortes projetados sobre estruturas cuja camada final, normalmente, é executada com solo de 1ª categoria. Por outro lado, também pode ter ocorrido, em aprofundamentos de cortes pré-existentes, a classificação como 2ª categoria de materiais que seriam, na realidade, de 3ª categoria.

137. A fiscalização não aprofundou o impacto desse equívoco no orçamento uma vez que essa inconsistência foi sanada na republicação do edital em 23/12/2025 (Revisão 7).

III.3.2.2. Decisão de refazer os aterros existentes após o lançamento do edital original

138. O Edital 15/2025, em sua versão original, foi elaborado com base na premissa de aproveitamento dos aterros já executados pela antiga concessionária TLSA no trecho *brownfield* do Lote SPS 04, compreendido entre o km 178+900 e aproximadamente o km 210+020. Essa premissa era tecnicamente razoável sob a perspectiva de economicidade, uma vez que a reutilização de estruturas já implantadas representa a forma mais eficiente de empregar o investimento anteriormente realizado (peça 71, p. 2).

139. Contudo, após o lançamento do edital e no curso das manifestações de licitantes e dos questionamentos formulados pelo TCU, a Infra S.A. reverteu essa premissa, decidindo pela remoção integral dos aterros existentes e sua posterior recomposição. Essa mudança de solução de projeto – ocorrida durante o próprio processo licitatório – resultou em aumento de aproximadamente 45% no quantitativo total de terraplenagem do projeto revisado e impactou diretamente o orçamento referencial da obra, sendo um dos fatores que motivaram a republicação do edital (peça 71, p. 2).

140. Por meio do item "c" do Ofício 6/2026-AudPortoFerrovia (peça 79), a equipe de auditoria questionou a desconsideração dos aterros executados pela antiga concessionária, constatando que tal decisão havia ocasionado aumento nos quantitativos de terraplenagem, especialmente de material de 2ª categoria. Solicitou-se a apresentação de documentos técnicos – laudos, pareceres e sondagens – que embasaram a decisão de desconsiderar os aterros e a classificação do material a ser escavado, acompanhados das ARTs correspondentes, caso existissem (peça 79, p. 3).

141. Em sua resposta inicial, formalizada pelo Despacho 37/2026/Gepro (peça 71), a Infra S.A. esclareceu que a decisão de remover os aterros havia sido tomada após a realização de vistoria técnica de campo com a participação de especialista em geotecnia independente. Nessa oportunidade, o principal fator concreto apontado como determinante para a decisão foi a identificação de intenso desenvolvimento de vegetação arbórea – predominantemente algaroba (*Prosopis juliflora*) – nos aterros antigos, construídos há mais de dez anos, cujos sistemas radiculares, segundo se indicou, possuiriam características de avançar de forma ramificada e em profundidade, alcançando camadas relevantes para a estabilidade e a capacidade de suporte do pavimento ferroviário.

142. Também foram apontadas as seguintes justificativas para a decisão: a ausência de projeto *as-built* das obras executadas pela TLSA; a inexistência de registros de controle tecnológico da construção dos aterros, como ensaios de grau de compactação, caracterização de materiais e CBR com expansão; e a não conformidade do projeto executado com os normativos da Infra S.A. (peça 71, p. 2-3).

143. Não obstante, a Infra S.A. não apresentou, nessa resposta, nenhum laudo, parecer ou documento técnico produzido por ocasião da vistoria que embasou a decisão. Ao contrário, informou que "a justificativa da solução será devidamente robustecida, detalhada e documentada, mediante investigações geotécnicas complementares, sondagens e ensaios, se for o caso, acrescido de relatório e de laudo de consultor técnico especializado", solicitando prazo adicional de dez dias para envio dos resultados (peça 71, p. 3).

144. Em complementação, mediante o Despacho 44/2026/GEPRO (peça 83), a Infra S.A. apresentou o Parecer Técnico de Geotecnia (peça 84), elaborado por consultor especializado independente a partir de vistorias *in loco* realizadas nos dias 10, 11 e 12 de fevereiro de 2026. Esse documento constitui o único registro técnico formal produzido para fundamentar a decisão de remoção dos aterros (peça 83, p. 1-2).

145. O Parecer Técnico (peça 84) concluiu pela inviabilidade de aproveitamento integral dos

aterros anteriormente executados, mas com base em fundamentos em parte distintos daqueles inicialmente invocados. No que se refere especificamente à vegetação, as vistorias constataram que as raízes da algaroba não haviam penetrado em profundidade no corpo dos aterros, como se havia indicado na resposta anterior, tendo seu avanço se restringido predominantemente à camada mais superficial (peça 84, p. 14-36).

146. As razões efetivamente determinantes para a inviabilidade de aproveitamento revelaram-se ser outras: presença de blocos rochosos de dimensões muito superiores às especificações de projeto, da ordem de até dois metros em alguns pontos; ausência de camada de transição entre o material fino e o material rochoso, favorecendo processos de erosão interna com carreamento de finos; abatimento de taludes com presença de material carreado fora da face; e indícios de vazios internos no corpo dos aterros, com risco de recalques diferenciais (peça 84, pp. 17-36).

147. O laudo identificou também deficiências nos critérios de projeto originais da TLSA, apontando discrepância nos fatores de homogeneização (FH) adotados – valores de 1,25 e 1,15 para materiais de 1ª e 2ª categorias, respectivamente, enquanto os ensaios de campo indicariam valores na faixa de 1,35 a 1,40 –, bem como inadequação nos parâmetros de análise de estabilidade dos aterros mistos, nos quais foi adotada coesão não nula para materiais de comportamento granular (peça 84, p. 5-7).

148. A decisão de abandonar, durante o processo licitatório, uma premissa tão fundamental quanto o aproveitamento dos aterros existentes – que teve o impacto de aumentar em aproximadamente 45% os quantitativos de terraplenagem, com o consequente reflexo no orçamento referencial da obra – é indicativa de que o projeto básico utilizado para o lançamento do edital original não havia atingido o necessário grau de maturidade técnica para o lançamento da licitação (peça 71, p. 2).

149. A Infra supôs que poderia aproveitar a terraplenagem anteriormente executada pela TLSA, fazendo apenas ajustes de geometria para adaptar o trecho às suas normas, sem avaliar as condições reais em que se encontrava o trecho *brownfield*. Essa situação contraria o disposto no art. 42, inciso I, da Lei 13.303/2016, que exige, como condição para abertura de licitação, a existência de um projeto básico que define as características gerais da obra com suficiente nível de precisão para estimar custos com razoável exatidão e identificar os métodos construtivos a serem adotados.

150. Também chama a atenção o modo como a fundamentação técnica para a decisão de remover os aterros foi construída ao longo do processo. A decisão foi tomada com base em vistoria cujos resultados não foram formalmente documentados. O único documento técnico formal produzido – o Parecer Técnico de Geotecnia (peça 84) – foi elaborado posteriormente, para responder aos questionamentos desta equipe de auditoria, e suas conclusões repousaram em fundamentos em parte distintos dos inicialmente alegados, uma vez que se constatou que as raízes da vegetação haviam penetrado apenas na camada superficial dos aterros, e não em profundidade como se supusera anteriormente.

151. As razões efetivamente determinantes para a inviabilidade de aproveitamento – notadamente a presença de blocos fora de especificação, a ausência de camadas de transição e os indícios de erosão interna – somente vieram a ser tecnicamente documentadas após os questionamentos desta equipe de auditoria (peça 71, p. 2-3; peça 83, p. 1-2; peça 84, p. 14-36).

152. Assim, a decisão de refazer os aterros existentes no trecho *brownfield*, tomada após o lançamento do edital original e sem o amparo de laudo ou parecer técnico formal, configura indício de que o projeto básico que originalmente embasou o certame apresentava sérias deficiências técnicas. A reversão de premissa tão relevante durante o processo licitatório implicou revisão substancial dos quantitativos de terraplenagem e do orçamento referencial da obra, sendo um dos fatores determinantes para a republicação do edital.

153. Os elementos mencionados são suficientes para caracterizar a ausência do nível adequado

de maturidade do projeto básico ao tempo do lançamento do edital, em desconformidade com o art. 42, inciso I, da Lei 13.303/2016. Tendo em vista, contudo, que o edital foi corrigido antes de produzir efeitos concretos, com a incorporação da nova solução de terraplenagem que instruiu o certame republicado, deixa-se de propor encaminhamento a esse respeito.

III.3.2.3. Ausência de registro do custo de reexecução do aterro do Lote SPS 04 como passivo construtivo no Levantamento da Base de Ativos e Passivos (LBAP)

154. Conforme informado no subitem III.3.2 deste Relatório, após o lançamento do Edital 15/2025, a Infra S.A. abandonou a premissa de aproveitamento dos aterros executados pela TLSA no trecho *brownfield*, decidindo pela sua remoção integral e posterior recomposição, decisão que resultou em aumento de aproximadamente 45% nos quantitativos totais de terraplenagem do projeto revisado (peça 71, p. 2). O documento técnico que fundamentou a decisão – o Parecer Técnico de Geotecnia elaborado por consultor especializado independente, a partir de vistorias *in loco* realizadas nos dias 10, 11 e 12 de fevereiro de 2026 (peça 84) – concluiu pela inviabilidade de aproveitamento dos aterros existentes no trecho *brownfield* entre os km 178+898 e km 210+020.

155. Segundo esse Parecer Técnico, as vistorias realizadas "evidenciaram múltiplas inconformidades construtivas e indícios de degradação estrutural incompatíveis com os requisitos de desempenho exigidos para suporte do pavimento ferroviário", destacando como principais achados técnicos:

> • ausência de projeto *as built* e de registros de controle tecnológico de execução, impossibilitando a verificação da conformidade estratigráfica, do grau de compactação e da composição granulométrica dos maciços de aterro;
> • presença recorrente de blocos rochosos com dimensões significativamente superiores às especificações normativas para aterros mistos, indicando provável segregação de materiais;
> • inexistência de camadas de transição e filtros geotécnicos entre frações granulares distintas, favorecendo a ocorrência de erosão interna (*piping*);
> • evidências de carreamento de finos e perda de material superficial, com exposição de matriz rochosa na plataforma;
> • ocorrência localizada de abatimentos em taludes e indícios de recalques diferenciais;
> • presença de camada superficial com material orgânico em espessuras da ordem de 60 a 90 cm, inadequada para atuação como fundação do pavimento ferroviário;
> • elevada heterogeneidade da mistura solo-rocha, potencialmente associada à compactação deficiente e à formação de vazios internos. (peça 84, p. 40-41)

156. À vista dessas constatações, o Parecer concluiu que "não há elementos técnicos suficientes que permitam assegurar o aproveitamento, ainda que parcial, dos maciços de aterro implantados, sendo tecnicamente recomendável o seu desfazimento e a subsequente reconstrução em conformidade com os critérios normativos vigentes" (peça 84, p. 41).

157. Conforme descrito na Visão Geral do Objeto deste relatório (itens 17 a 34), o 1º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão da TLSA estabeleceu, em seu Anexo IV, a metodologia do Levantamento da Base de Ativos e Passivos (LBAP) do trecho Salgueiro-Porto de Suape (SPS), cujo resultado subsidiará o cálculo do valor da indenização pela devolução do trecho ao Poder Concedente.

158. Importa registrar que, antes mesmo de tomar conhecimento da decisão da Infra S.A. de não mais aproveitar o aterro executado pela TLSA (trecho *brownfield*), a equipe de auditoria, por meio do Ofício 120/2015-AudPortoFerrovia, de 8/12/2025 (peça 97), já havia questionado a ANTT sobre o impacto dos pontos do trecho que necessitarão de serviços complementares no cálculo da indenização pelos investimentos feitos pela Concessionária TLSA no Lote SPS 04.

159. O questionamento teve por fundamento documento integrante da licitação em análise (Nota Técnica, de 3/10/2025, Evidência 23) que relatou, a partir de vistoria no Lote SPS 04, realizada entre 15

e 19/9/2025, condição crítica dos aterros existentes, bem como a necessidade de serviços de recomposição de material, conformação e ajustes geométricos para restabelecimento das cotas e do perfil originalmente previstos em projeto, além de outros ajustes.

160. Adicionalmente, o Ofício 120/2025-AudPortoFerrovia questionou a ANTT sobre como foram tratados, para fins do encontro de contas, os trechos do Lote SPS 04 que não seriam aproveitados no âmbito do projeto da Infra S.A.

161. Em sua resposta, a ANTT esclareceu, por meio do Despacho SEI 38404491 (peça 77), que o cálculo da indenização devida à TLSA pelo Lote SPS 04 observou estritamente a metodologia do Anexo IV do 1º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão. Por se tratar de lote não finalizado com terraplenagem iniciada, foram considerados apenas os materiais efetivamente empregados e os serviços comprovadamente executados, aderentes ao projeto e ao orçamento regulatório validado pela ANTT. Os itens não implantados ou não concluídos foram excluídos do valor indenizável, e as situações que demandariam serviços complementares para viabilizar a continuidade das obras foram caracterizadas, quando cabível, como passivos construtivos, impactando o resultado do encontro de contas de forma dedutiva, e não majorando a indenização à concessionária.

162. A ANTT concluiu informando que a valoração dos ativos e passivos do Lote SPS 04 foi objeto de análise específica nas Notas Técnicas SEI 7.259/2024 e 10.101/2024, sem que tenha sido admitida a inclusão de custos relativos a serviços não previstos ou não validados no orçamento regulatório aprovado pela Agência.

163. Conforme informado em sua resposta, a ANTT produziu duas notas técnicas para subsidiar o cálculo do valor de indenização devida pela devolução do trecho Salgueiro-Suape.

164. A Nota Técnica SEI 7.259/2024-CATIV/GECOF/SUFER/DIR-ANTT (Evidência 21) avaliou os quantitativos físicos dos ativos edificados e dos passivos que haviam sido levantados pela TLSA – por meio da empresa SYSFER, em 2023 – utilizando, para tanto, relatório comparativo elaborado pelo Consórcio Dynatest-Strata – contratado pelo DNIT – a partir de inspeções de campo realizadas entre maio e junho de 2024. Para o Lote SPS 04, classificado como lote não finalizado com terraplenagem iniciada, concluiu-se pela conformidade dos volumes de corte e aterro declarados pela concessionária.

165. Já a Nota Técnica SEI 10.101/2024-CPINF/GEPEF/SUFER/DIR-ANTT (Evidência 22) procedeu à valoração desses quantitativos com base nos custos unitários do orçamento regulatório validado pela ANTT. Para o Lote SPS 04, os ativos edificados foram valorados em R$ 116.884.019,83 (data-base janeiro/2023), após exclusão de item de "Outras Interferências" não constante do orçamento regulatório. No tocante aos passivos, foram identificados e valorados exclusivamente passivos ambientais, no montante de R$ 825.047,93, não tendo sido registrado nenhum passivo construtivo para esse lote (Evidência 22, p. 5 e 7).

166. A ausência de passivo construtivo no LBAP do Lote SPS 04 é relevante tendo em vista a recente decisão da Infra S.A. de refazer os aterros existentes, fundamentada no Parecer Técnico de Geotecnia (peça 84) que concluiu pela inviabilidade de aproveitamento das estruturas existentes, tornando necessária sua demolição e reexecução integral.

167. O custo correspondente a esse serviço, que a União arcará integralmente no âmbito do contrato a ser celebrado, enquadra-se na definição de passivo construtivo estabelecida no item 3.4.3 do Anexo IV do 1º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão da TLSA – que caracteriza como passivo construtivo toda situação em que os ativos edificados "não estiverem aderentes ao projeto da ferrovia TLSA, seja por problemas construtivos observados, seja por serviços de recuperação necessários em decorrência de ausência de manutenção" (Evidência 22, p. 2), mas não foi computado como tal no LBAP.

168. Nesse sentido, o Parecer Técnico de Geotecnia de fevereiro de 2026 (peça 84) aponta que os aterros executados pela TLSA no trecho *brownfield* do Lote SPS 04 (km 178+898 ao 210+020) apresentam inconformidades que inviabilizam seu aproveitamento. Tais deficiências demandam a demolição e reexecução integral das estruturas — custos que, embora se enquadrem na definição de passivo construtivo mencionada anteriormente, foram omitidos do LBAP.

169. Registra-se que, por meio do Ofício 245/2026 da Infra S.A. (peça 96), a estatal encaminhou informações complementares ao Dnit acerca da identificação de passivos construtivos e ambientais relevantes no lote, com detalhamento técnico das ocorrências, estimativas de custos e riscos associados.

170. Em 13 de março de 2026, a estatal elaborou a Nota Técnica 9/2026/SUPRO-INFRASA/DIREM-INFRASA/DIREX-INFRASA/CONSAD-INFRASA/AG-INFRASA (peça 94), onde foi realizada análise técnica para identificação de passivos construtivos no trecho ferroviário compreendido entre os quilômetros 178+898 e 252+214,196, lote SPS-04 da Ferrovia Transnordestina. Essa análise concluiu que os custos desses passivos até então identificados seriam de R$ 51.010.352,67, fato que foi comunicado ao Dnit.

171. É necessário, portanto, que as instâncias competentes avaliem a pertinência de incluir tais custos no cômputo dos passivos construtivos desse lote. Em que pese a comunicação ao Dnit, entende-se necessário encaminhar essa informação à ANTT e ao Ministério dos Transportes, para as providências cabíveis.

172. Ante o exposto, propõe-se que seja encaminhada cópia do inteiro teor do Relatório, Voto e Acórdão que vier a ser proferido nestes autos à ANTT e ao Ministério dos Transportes, para que, no exercício de suas respectivas competências, avaliem a pertinência de incluir, no cômputo dos passivos construtivos do LBAP do Lote SPS 04, os custos de demolição e reexecução dos aterros situados no trecho *brownfield* entre os km 178+898 e km 210+020, tendo em vista as inconformidades construtivas documentadas no Parecer Técnico de Geotecnia da Infra S.A. de fevereiro de 2026 (peça 84), que concluiu pela inviabilidade técnica de aproveitamento dessas estruturas e pela necessidade de sua recomposição em conformidade com os critérios normativos vigentes.

173. Além disso, registra-se que o TCU possui fiscalização em aberto (TC 021.831/2024-6) para tratar sobre o 1º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão com a Transnordestina Logística S/A e sobre atos ou contratos a serem firmados sobre a concessão da Ferrovia Transnordestina Logística S.A.. Diante da conexão com o tema em discussão neste achado, propõe-se que seja remetida cópia do inteiro teor do Relatório, Voto e Acórdão que vier a ser aqui proferido àqueles autos.

III.3.2.4. Risco de desequilíbrio econômico-financeiro em desfavor da Administração na hipótese de alteração da condição de contorno relativa ao refazimento dos aterros existentes.

174. Conforme analisado anteriormente neste achado, a Infra S.A. modificou o projeto de terraplenagem após o lançamento do Edital 15/2025, abandonando a premissa de aproveitamento dos aterros executados pela antiga concessionária no trecho *brownfield* (km 178+898 ao km 210+020). Apoiada em parecer geotécnico contratado durante a licitação, a estatal concluiu pela condenação integral daquelas estruturas, determinando sua demolição e reexecução, o que resultou em um aumento significativo dos volumes de escavação e de compactação de aterros, com impacto direto no orçamento referencial da obra.

175. A decisão da Infra S.A. de exigir a remoção e o refazimento integral dos aterros constitui, para os fins da licitação semi-integrada em tela, uma premissa técnica impositiva do projeto básico. Trata-se de uma verdadeira "condição de contorno" (parâmetro de entrada) que nivelou a formulação das propostas de preço de todos os licitantes.

176. Como a elaboração do projeto executivo é incumbência do futuro contratado, este poderá realizar investigações geotécnicas complementares em campo. Existe a possibilidade fática de que o

contratado consiga demonstrar, mediante ensaios específicos, que a estrutura remanescente (ou segmentos dela) atende aos requisitos técnicos da ferrovia, viabilizando o aproveitamento de todo ou de parte dos aterros atualmente condenados, com correspondente redução dos volumes efetivos de escavação e compactação.

177. Como o Edital 15/2025 é regido pelo regime de contratação semi-integrada, a regra geral é de que as inovações metodológicas ou tecnológicas propostas pela contratada que gerem economia de recursos pertencem ao particular, não ensejando redução do valor do contrato, uma vez que decorrem de sua expertise e eficiência na execução. No mesmo sentido, observa-se que o Evento 21 da Matriz de Riscos do certame aloca à contratada o risco relativo à "Alteração dos volumes de material (1ª; 2ª e/ou 3ª categoria) previstos no projeto básico de engenharia", estabelecendo que a empresa será remunerada pelo valor de sua proposta original independentemente da variação desses quantitativos (Evidência 15, p. 35).

178. No entanto, o caso concreto do aproveitamento de um aterro preexistente não se enquadra na hipótese de "inovação tecnológica ou metodológica", tampouco se confunde com uma mera oscilação ordinária de volumes abarcada pelo Evento 21 da Matriz de Riscos. A eventual demonstração de que o aterro está estruturalmente apto não decorre de uma nova técnica construtiva inventada pela contratada, mas da mera constatação de que a premissa impositiva do projeto básico da Infra S.A. (a "condição de contorno" que condenou o aterro) estava superdimensionada ou incorreta em relação à realidade do terreno.

179. Tanto é assim que, ao tratar da elaboração do projeto executivo, o projeto básico da licitação estabeleceu (Evidência 15, p. 9):

> 9.3.9. Os estudos e o Projeto Executivo de engenharia deverão seguir os pressupostos do projeto básico, dos manuais e normativos da Contratante em vigor, em sua versão mais recente existente, e a as demais normas aplicáveis.
>
> 9.3.10. Fica vedada toda e qualquer alteração de projeto que impacte nas condições de contorno da proposta no projeto básico, principalmente no que diz respeito às obras de arte especiais (tais como pontes, viadutos, passagens inferiores e similares), as quais deverão ser mantidas quanto às suas localizações e dimensões principais.

180. Neste ponto, a jurisprudência recente do TCU, consubstanciada no Acórdão 2.429/2024-Plenário – Relator Min. Benjamin Zymler – é taxativa ao diferenciar a verdadeira inovação metodológica da mera revisão de uma condição de contorno irreal fornecida pela Administração. O referido julgado estabelece que as condições de contorno são os elementos de entrada que permitem a comparabilidade entre as propostas e configuram a formação de vontade do negócio.

181. O Acórdão 2.429/2024-Plenário consagra, sobretudo, o princípio da simetria na alocação de riscos das contratações integradas e semi-integradas. O Voto condutor assevera que, da mesma forma que a Administração deve reequilibrar o contrato para proteger o particular de ônus excessivos e imprevisíveis nas condições de contorno, deve também agir quando o erro na premissa lhe for desfavorável:

> Lembre-se, por justeza, que se existir uma redução desproporcional de custos e soluções por parte da contratada, haveria de existir, igualmente, um aditivo redutor do contrato. Caso se descubram materiais mais aptos e mais próximos que repercutam em desproporcional vantagem ao particular, a administração teria o direito e o dever de exigir a redução do valor contratual. (grifo no original)

182. Deve-se ressaltar, contudo, que a jurisprudência invocada não autoriza a revisão do contrato por qualquer variação ordinária de custos ou benefícios marginais auferidos pelo particular. Conforme o próprio Acórdão 2.429/2024-Plenário, imprecisões comuns nas condições de contorno devem ser absorvidas pela alocação de riscos da contratação semi-integrada. O direito à recomposição da equação econômico-financeira exige a configuração cumulativa de um "erro substancial" na informação prestada

pela Administração (vícios que afetam a formação da vontade, nos termos dos arts. 138 e 139 do Código Civil) e de uma consequente "desoneração excessiva" que resulte em vantagem desproporcional ao particular.

183. No caso em tela, considerando que a premissa de demolição total dos aterros remanescentes majorou os volumes globais de escavação em cerca de 45%, eventual comprovação em campo de que o maciço preexistente já estava estruturalmente apto configuraria um erro substancial de projeto. Caso o reaproveitamento dessa estrutura gere uma desoneração excessiva e incompatível com o risco ordinário do negócio, o princípio da simetria impõe à Infra S.A. o dever de reter esse ganho em seu favor.

184. Portanto, na eventualidade de a futura contratada do Edital 15/2025 comprovar a viabilidade técnica de aproveitamento parcial ou total das estruturas de terraplenagem preexistentes, o ganho financeiro expressivo gerado pela não realização dos serviços de demolição e reexecução não poderá ser retido pela empreiteira a título de "eficiência". Tal cenário configuraria enriquecimento sem causa do particular e prejuízo à Administração.

185. Considerando que o refazimento integral dos aterros consubstancia condição de contorno impositiva do projeto básico que onera significativamente as propostas dos licitantes, a eventual alteração dessa premissa na fase de projeto executivo/execução da obra, mediante a comprovação de viabilidade do aproveitamento integral ou parcial da estrutura preexistente, não se confunde com inovação metodológica. Faz-se necessário, então, dar ciência à Infra S.A. de que, ocorrendo essa hipótese e restando configurado que tal situação gerou uma desoneração excessiva (vantagem desproporcional) em favor do particular decorrente de erro substancial no projeto, o contrato deverá ser repactuado em favor da Administração, em observância às condicionantes da teoria da imprevisão e à jurisprudência do TCU (Acórdão 2.429/2024-Plenário).

IV. Conclusão

186. A presente auditoria teve por objetivo fiscalizar o Edital 15/2025, que tem por objeto a contratação das obras remanescentes e elaboração de projeto executivo do Lote SPS 04 da Ferrovia Transnordestina (EF-232), no estado de Pernambuco. O certame é conduzido pela Infra S.A., sob o critério de julgamento e regime de execução definidos na Lei 13.303/2016, visando à conclusão do segmento ferroviário entre Salgueiro/PE e o Porto de Suape/PE.

187. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

187.1. Questão 1: O Edital de contratação está de acordo com a legislação e com a jurisprudência do TCU?

187.2. Questão 2: A Matriz de Riscos e as cláusulas contratuais abordam adequadamente os riscos da contratação?

188. Em relação à Questão 1, os procedimentos de auditoria revelaram o achado "III.1. Inconsistências no orçamento". Nesse achado, detectaram-se problemas em serviços previstos na planilha orçamentária, como escavação, drenagem, umedecimento de caminhos de serviços, além de quantitativos incorretos. Após questionamentos da equipe de fiscalização, a Infra S.A. realizou correções no orçamento do edital, eliminando a maioria das inconsistências apontadas. Por isso, deixou-se de realizar encaminhamentos para todos os itens, restando apenas encaminhamento de proposta de ciência em decorrência da falta de justificativa técnica para o quantitativo orçado para o serviço de pré-fissuramento.

189. Em relação à Questão 2, os procedimentos de auditoria revelaram dois achados: "III.2. Superestimativa da taxa de risco e da reserva de contingência decorrente de inconsistências metodológicas e divergências entre a avaliação qualitativa e a modelagem quantitativa" e "III.3. Deficiências no projeto básico".

190. No achado III.2, concluiu-se que a modelagem inicial da simulação para cálculo da taxa de risco continha falhas técnicas que superdimensionavam os riscos e que, apesar das melhorias estatísticas efetuadas, a precificação permaneceu vulnerável pela dependência exclusiva de opiniões subjetivas em detrimento de dados empíricos. Por isso, será proposto dar ciência à Infra S.A. sobre a insuficiência técnica do uso exclusivo de opiniões de especialistas para balizar as variáveis de probabilidade e impacto nas modelagens da taxa de risco.

191. No achado III.3, concluiu-se que a insuficiência de estudos geológicos e a reversão da premissa de aproveitamento de aterros evidenciaram a imaturidade do projeto original, resultando na omissão de passivos construtivos relevantes que deveriam abater o valor da indenização devida à antiga concessionária. Por isso, será proposta ciência à Infra S.A. sobre a hipótese de a futura contratada pleitear reaproveitar os aterros remanescentes. Será proposto também o encaminhamento do relatório à ANTT e ao Ministério dos Transportes para que avaliem a inclusão dos custos de demolição e reexecução integral dos aterros como passivos construtivos no cálculo final do encontro de contas. Além disso, será proposto, diante da conexão com o tema em discussão neste achado, que seja remetida cópia do inteiro teor do Relatório, Voto e Acórdão que vier a ser proferido nestes autos para o TC 021.831/2024-6.

192. Entre os benefícios estimados desta fiscalização, menciona-se a expectativa de assegurar a regular aplicação dos recursos públicos, a correção de impropriedades no edital antes da celebração do contrato, o incremento da transparência e a melhoria de processos internos da Infra S.A., relacionados especialmente com o cálculo da reserva de contingência. Estima-se também que tenha havido um benefício econômico da ordem de R$ 75 milhões com as alterações provocadas pelos questionamentos da fiscalização.

V. Proposta de encaminhamento

193. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

193.1. com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, **dar ciência** à Infra S.A. de que:

193.1.1. a previsão indiscriminada do serviço de pré-fissuramento em todos os cortes de material de 3ª categoria, sem distinção de altura ou de porte dos taludes e sem critério técnico objetivo que justifique sua aplicação universal, constitui ineficiência no uso de recursos públicos, em ofensa ao princípio da economicidade previsto no art. 31 da Lei 13.303/2016, uma vez que o benefício da técnica não é proporcional ao seu custo nos cortes de menor porte (Achado III.1);

193.1.2. a utilização, na prática, exclusiva de oficinas de captura de "opinião de especialistas" para balizar as variáveis de probabilidade e impacto nas modelagens da taxa de risco – expediente adotado com fulcro na ressalva prevista no art. 22 da Resolução Normativa Infra S.A. 31/2024 para contornar a ausência de dados históricos – não supre a necessidade técnica da parametrização em estudos empíricos conclusivos e contraria o entendimento firmado por esta Corte de Contas por meio do Acórdão 2.423/2024-TCU-Plenário (Achado III.2);

193.2. com fundamento no art. 9º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, **dar ciência** à Infra S.A. de que, no âmbito da execução do contrato decorrente do Edital 15/2025 (Lote SPS 04), a eventual comprovação pela contratada da viabilidade técnica de aproveitamento, total ou parcial, dos aterros remanescentes no trecho *brownfield* não se configura como inovação metodológica ou tecnológica inerente ao regime semi-integrado, mas sim como constatação de erro substancial em uma condição de contorno previamente estipulada no projeto básico (que havia condenado tais estruturas e majorado expressivamente os volumes orçados), cabendo à Administração, caso tal alteração configure uma desoneração excessiva e desproporcional em favor do particular, promover a celebração de aditivo contratual redutor para reequilibrar a equação econômico-financeira em favor da contratante, em conformidade com o princípio da economicidade e com o entendimento firmado pelo Acórdão 2.429/2024-TCU-Plenário (Achado III.3).

194. encaminhar cópia do inteiro teor do Relatório, Voto e Acórdão que vier a ser proferido nestes autos à ANTT e ao Ministério dos Transportes, para que, no exercício de suas respectivas competências, avaliem a pertinência de incluir, no cômputo dos passivos construtivos do LBAP do Lote SPS 04, os custos de demolição e reexecução dos aterros situados no trecho *brownfield* entre os km 178+898 e km 210+020, tendo em vista as inconformidades construtivas documentadas no Parecer Técnico de Geotecnia da Infra S.A. de fevereiro de 2026, que concluiu pela inviabilidade técnica de aproveitamento dessas estruturas e pela necessidade de sua recomposição em conformidade com os critérios normativos vigentes (Achado III.3);

195. remeter cópia do inteiro teor do Relatório, Voto e Acórdão que vier a ser proferido nestes autos para o TC 021.831/2024-6, haja vista a conexão entre o tema em discussão nesta auditoria e o encontro de contas a ser realizado no âmbito da concessão da Transnordestina.

AudPortoFerrovia,30de março de 2026.

APÊNDICE A - Matriz de Achados

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
F/I - Inconsistências no orçamento	Foram constatadas inconsistências de preços em itens do orçamento do Edital 15/2025, que poderiam impactar o valor da contratação. Alguns desses preços quando superiores aos valores referenciais: -Serviços de escavação, carga e transporte de materiais de 2ª categoria (itens 3.2.1.2 a 3.2.1.14) e de 3ª categoria (itens 3.3.1.2 a 3.3.1.14); -Alterações nos serviços de drenagem com adoção de extrusora de concreto (itens 4.1 a 4.12); -Umedecimento de caminhos de serviço (item 3.8.2); -Espalhamento e adensamento de material em bota-fora (item 3.6.1); -Inconsistências no quantitativo de sublastro (item 3.5.1); -Aumento no quantitativo total de terraplenagem e refazimento de aterros.	Edital - Elaboração do projeto executivo de engenharia	Lei 13303/2016, art. 31, § 2º; art. 31, caput	Peça 19 - Resposta ofício requisição 000.117/2025 enviada via sistema CONECTA-TCU Peça 63 - Resposta ofício requisição 000.119/2025 enviada via sistema CONECTA-TCU Peça 66 - Resposta ofício requisição 000.006/2026 enviada via sistema CONECTA-TCU	Dimensionamento inadequado de equipamentos Adoção de processos manuais em vez de tecnologias automatizadas (extrusoras) Equívoco na memória de cálculo	Impacto no valor da contratação: potencial aumento indevido do preço Preços superiores aos valores referenciais Ineficiência no uso de recursos públicos Custo não justificado no orçamento	Dar ciência (Valec Engenharia Construcoes e Ferrovias S/A)
F/I - Superestimativa da Taxa de Risco e da	A equipe de auditoria analisou a metodologia de	Edital - Elaboração do	Acórdão 2423/2024,	Peça 64 - Resposta ofício	Parâmetros de cálculo não	Superestimativa da reserva de	Dar ciência (Valec Engenharia Construcoes

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
Reserva de Contingência decorrente de inconsistências metodológicas e divergências entre a avaliação qualitativa e a modelagem quantitativa	cálculo da Taxa de Risco de 8,42% incluída no orçamento referencial do Edital para a contratação das obras remanescentes da Ferrovia Transnordestina1111. A memória de cálculo apresentada pela Unidade Jurisdicionada (UJ) fundamenta-se em uma Simulação de Monte Carlo, tendo a taxa sido definida com base na mediana da distribuição de resultados (cenário P50). Embora a adoção da métrica P50 (mediana) seja, em tese, adequada para refletir o custo provável e a neutralidade ao risco, a fiscalização constatou que o valor de 8,42% encontra-se superestimado em razão de inconsistências materiais nas premissas de entrada e na metodologia estatística: 1. Divergência entre Avaliação Técnica (Qualitativa) e Modelagem Financeira (Quantitativa) 2. Fragilidade Metodológica e Referência Normativa ao DNIT	projeto executivo de engenharia	Tribunal de Contas da União, Plenário Resolução, Resolução 31/2024 - Infra S.A.	requisição 000.119/2025 enviada via sistema CONECTA-TCU	sustentados por dados reais e verificáveis e conflito entre a avaliação qualitativa do Mapa de Riscos e os dados inseridos na simulação quantitativa Adoção de incertezas típicas de anteprojeto (50% de probabilidade e 25% de impacto) em um projeto básico já maduro Uso de distribuição de probabilidade discreta ("tudo ou nada") para variáveis que deveriam ser contínuas Inexistência de banco de dados estruturado: Ausência de dados históricos	contingência: Percentual inicialmente fixado em um patamar irreal (8,42%) uso de método subjetivo que poderia gerar distorções pontuais	e Ferrovias S/A)

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	3. Discrepância em Benchmarking Interno (Fiol):				depurados na estatal para alimentar o modelo Utilização da opinião de especialistas como regra, em vez de recorrer a dados históricos		
F/I - Deficiências no projeto básico	O projeto de engenharia do Lote SPS 04 da Ferrovia Transnordestina apresentou falhas nos seguintes aspectos: -Falhas na modelagem geológica e definição das camadas de solo -Decisão de refazer os aterros existentes após o lançamento do edital original -Ausência de registro do custo de reexecução do aterro do Lote SPS 04 como passivo construtivo no Levantamento da Base de Ativos e Passivos (LBAP) -Risco de desequilíbrio econômico-financeiro em desfavor da Administração na hipótese de alteração da condição de contorno relativa ao refazimento dos aterros existentes	Edital - Elaboração do projeto executivo de engenharia	Acórdão 2429/2024, Tribunal de Contas da União, Plenário Lei 13303/2016, art. 42, inciso VIII	Peça 27 - Resposta ofício requisição 000.118/2025 enviada via sistema CONECTA-TCU Peça 71 - Resposta ofício requisição 000.006/2026 enviada via sistema CONECTA-TCU Peça 77 - Resposta ofício requisição 000.120/2025 enviada via sistema CONECTA-	Aproveitamento de informações antigas (2019) sem validação no corpo dos aterros remanescentes e classificação equivocada de materiais Baixa maturidade do projeto básico original e deficiências construtivas da antiga concessionária	Revisão substancial do Edital e necessidade de republicação do certame em 23/12/2025 Aumento de quantitativos, com majoração de aproximadamente 45% no volume total de terraplenagem Risco de desequilíbrio econômico-financeiro	Dar ciência (Valec Engenharia Construcoes e Ferrovias S/A)

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
				TCU			

APÊNDICE B - Matriz de Responsabilização

Não existem dados cadastrados na matriz de responsabilização.

APÊNDICE C - Fotos

Não existem dados cadastrados no apêndice de fotos.

APÊNDICE D - Dados da obra

V.1. Dados Cadastrais

Obra bloqueada na LOA deste ano: Não

i. Execução física, orçamentária e financeira

1. Execução física

Data de vistoria: 17/11/2025 **Percentual executado:** 0,0%
Data do início da obra: **Data prevista para conclusão:**
Situação na data da vistoria: Não iniciada
Descrição da execução realizada até a data da vistoria:
Obra não iniciada.

Observações:
O prazo de execução é de 53 meses a partir da emissão da ordem de serviço.

2. Execução orçamentária e financeira

Valor estimado para conclusão: R$ 391.255.346,91
Valor estimado global da obra: R$ 391.255.346,91
Data base da estimativa: 01/07/2025

Funcional programática: 26.783.3901.161K.0026/2026 - Construção da Ferrovia Transnordestina - trecho entre Salgueiro/PE e Porto de Suape/PE - EF-232 - No Estado de Pernambuco

Origem	Ano	Lei Orçamentária	Valores empenhados	Valores liquidados	Pagamento de despesas	Percentual execução financeira
União	2026	0,00	0,00	0,00	0,00	□%

Valores em reais

Observações:

ii. Editais

Nº do edital: 15/2025
Objeto:
Elaboração do projeto executivo de engenharia, bem como a execução dos serviços de infraestrutura remanescentes, inclusive obras de arte especiais, necessários à conclusão das obras de engenharia.
UASG: 275075 **Modalidade de licitação:** Concorrência
Data da publicação: 31/10/2025 **Tipo de licitação ou critérios de julgamento:** Menor preço
Data da abertura da documentação: 13/03/2026 **Valor estimado:** R$ 391.255.360,00
Quantidade de propostas classificadas:

Observações:
Lote SPS 04 da Ferrovia Transnordestina, no estado de Pernambuco, entre os km 178+900 ao km 252+215,86 , com extensão de 73,32 km , que faz parte do trecho da EF-232, entre Salgueiro e o porto de SUAPE/PE.

iii. Histórico de fiscalizações

A classe da irregularidade listada é referente àquela vigente em 30 de novembro do ano da fiscalização.

	2022	2023	2024
Obra já fiscalizada pelo TCU (no âmbito do Fiscobras)?	Não	Não	Não
Foram observados indícios de irregularidades graves?	Não	Não	Não

V.2. Deliberações do TCU

A listagem poderá conter deliberações de processos já encerrados.

Processo de interesse (deliberações até a data de início da auditoria)

Não há deliberações para os processos de interesse até a data de início da auditoria.

Processo de interesse (deliberações após a data de início da auditoria)

Não há deliberações até a emissão desse relatório.

APÊNDICE E - Achados de outras fiscalizações

Não há achados de outras fiscalizações pendentes de solução ou saneados.

APÊNDICE F - Achados reclassificados após a conclusão da fiscalização

1. Achados desta fiscalização

1.1. Não há.

2. Achados de outras fiscalizações

2.1. Não há.

APÊNDICE G - Despachos

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
Unidade de Auditoria Especializada em
Infraestrutura Portuária e Ferroviária

Processo: 023.021/2025-0
Fiscalização: 267/2025
Objetivo: fiscalizar edital para elaboração do projeto executivo de engenharia, bem como a execução dos serviços de infraestrutura remanescentes, inclusive obras de arte especiais, necessários à conclusão das obras de engenharia do Lote SPS 04 da Ferrovia Transnordestina, no estado de Pernambuco, entre os km 178+900 ao km 252+215,86 , com extensão de 73,32 km , que faz parte do trecho da EF-232, entre Salgueiro?
e o porto de SUAPE/PE

DESPACHO

Manifesto-me de acordo com a proposta formulada pela equipe de fiscalização.

Em 30 de março de 2026. Encaminhe-se ao secretário.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
Unidade de Auditoria Especializada em
Infraestrutura Portuária e Ferroviária

Processo: 023.021/2025-0
Fiscalização: 267/2025
Objetivo: fiscalizar edital para elaboração do projeto executivo de engenharia, bem como a execução dos serviços de infraestrutura remanescentes, inclusive obras de arte especiais, necessários à conclusão das obras de engenharia do Lote SPS 04 da Ferrovia Transnordestina, no estado de Pernambuco, entre os km 178+900 ao km 252+215,86 , com extensão de 73,32 km , que faz parte do trecho da EF-232, entre Salgueiro?
e o porto de SUAPE/PE

DESPACHO

Não há proposta de recomendação ou determinação.

Manifesto-me de acordo com a proposta de encaminhamento formulada pela equipe de fiscalização, que contou com a anuência do Supervisor.

Em 30 de março de 2026. Encaminhe-se ao Gabinete do Ministro Jhonatan de Jesus.

Carlos Rafael Menin Simões
Auditor-Chefe - Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária

ANEXO A - Deliberações

VOTO

Trata-se de auditoria de conformidade realizada no âmbito do Fiscobras 2026, com o objetivo de fiscalizar o Edital 15/2025, a cargo da Infra S.A.

2. O certame visa a contratar a elaboração do projeto executivo de engenharia e a execução das obras remanescentes de infraestrutura do Lote SPS 04, da Ferrovia Transnordestina (EF-232), no estado de Pernambuco, contido no trecho entre Salgueiro/PE e o Porto de Suape/PE. A licitação se rege pela Lei 13.303/2016, modelada sob o regime de contratação semi-integrada, com critério de julgamento por menor preço global.

3. O empreendimento está inserido no Novo Programa de Aceleração do Crescimento (Novo PAC) e, segundo o Ministério dos Transportes, reveste-se de notória relevância logística, figurando como corredor estratégico para o escoamento de minérios e de grãos da Região Nordeste.

4. Para a completa compreensão do objeto, contextualizo o cenário, examinado com maior profundidade nos autos do TC 017.603/2024-2, sob minha relatoria.

5. Naquele feito, cuja apreciação está prevista para a presente Sessão Plenária, examina-se a motivação e a regularidade das ações do Governo Federal voltadas à retomada da integralidade do trecho Salgueiro-Suape — segmento de aproximadamente 544 km, devolvido à União em razão da cisão do contrato da concessionária Transnordestina Logística S.A. (TLSA) e posteriormente inserido no Novo PAC.

6. Discute-se ali, em especial, a ausência de estudos aptos a demonstrar, em base técnica atualizada e robusta, a vantajosidade socioeconômica do empreendimento e a viabilidade econômico-financeira da futura concessão que estrutura a estratégia governamental, além de entraves socioambientais, fundiários e operacionais incidentes sobre o ramal.

7. Embora a presente fiscalização se circunscreva à conformidade do Edital 15/2025 e de seus pressupostos técnicos, orçamentários e contratuais imediatos, não se pode ignorar que a contratação ora examinada se insere no contexto mais amplo da política pública apreciada no TC 017.603/2024-2. Assim, o presente voto não formula juízo conclusivo sobre a suficiência da motivação socioeconômica global do empreendimento, mas tampouco desconsidera que a continuidade da contratação deverá observar o quadro decisório fixado naquele processo.

8. Feita essa delimitação, registro que a execução do trecho estava originalmente sob a responsabilidade da TLSA. Com a cisão do contrato de concessão originário, a União assumiu o encargo de concluir o segmento com recursos públicos federais por meio da Infra S.A. Assim, o Lote SPS 04, com 73,32 km de extensão, intercala segmentos *greenfield* (sem intervenção prévia) e *brownfield*, com obras parcialmente executadas e posteriormente paralisadas pela antiga concessionária.

9. Destaco, ainda, a adoção de estratégia de segregação da contratação: o presente edital abrange a infraestrutura — terraplenagem, drenagem, obras de arte —, enquanto a superestrutura (composta, por exemplo, por trilhos e dormentes) será licitada futuramente, visando a ampliar a competitividade do certame e a otimizar a gestão dos recursos federais.

10. Antes de adentrar os achados, registro a situação em que se encontrava o certame ao término dos trabalhos de fiscalização. Após sucessivas alterações promovidas pela Infra S.A. — compreendendo republicação do edital, emissão de errata e adiamento da sessão pública —, o procedimento chegou à fase de abertura das propostas com orçamento referencial de aproximadamente R$ 391 milhões. A abertura ocorreu em 13/3/2026, com a participação de sete empresas, sendo a melhor proposta apresentada pela ACA – Alberto Couto Alves Ltda., no valor de R$ 312.800.000,00, correspondente a

desconto de 20,05% em relação ao orçamento então vigente. No fechamento do relatório, contudo, o procedimento ainda não havia sido concluído, encontrando-se a Infra S.A. na fase de análise da documentação da licitante mais bem classificada e de realização de diligência.

11. Feito esse breve introito, passo a examinar os achados da fiscalização. Adianto, desde já, minha concordância, na essência, com as análises e os encaminhamentos propostos pela unidade técnica, cujos fundamentos incorporo como razões de decidir, sem prejuízo das considerações a seguir.

I

12. O primeiro aspecto a ser destacado se refere às inconsistências identificadas no orçamento de referência do certame.

13. Durante a análise da planilha orçamentária, a equipe apontou falhas relevantes, tais como dimensionamento inadequado de equipamentos de escavação, superestimativas na manutenção de caminhos de serviço, quantitativos de sublastro sobreavaliados e adoção de métodos manuais onerosos para serviços de drenagem, em detrimento do uso de tecnologias mais eficientes (extrusoras).

14. Provocada por este Tribunal, a Infra S.A. demonstrou postura colaborativa e promoveu correções no projeto básico e na planilha orçamentária, que culminaram em sucessivas erratas e republicações do edital. As adequações produziram benefício financeiro expressivo, da ordem de aproximadamente R$ 75 milhões, o que evidencia, mais uma vez, a utilidade e a efetividade do controle externo concomitante.

15. Não obstante esse relevante saneamento, remanesceu impropriedade que demanda a atuação desta Corte. O edital passou a prever a utilização do serviço de pré-fissuramento em todos os cortes classificados como material de 3ª categoria, indistintamente, sem diferenciação quanto à altura ou ao porte dos taludes.

16. O pré-fissuramento constitui técnica de controle de desmonte em maciços rochosos. Conforme esclarecido pela própria Infra S.A., seu emprego se destina a limitar a propagação de fraturas para além do plano de corte, reduzir fenômenos de ultra-arranque e sobre-escavação e conferir maior regularidade geométrica e estabilidade à face final do talude. Trata-se, em síntese, de procedimento voltado à preservação da integridade do maciço remanescente, especialmente em situações nas quais a energia liberada pelo desmonte principal poderia comprometer a segurança e o desempenho futuro da estrutura.

17. A estatal, ademais, sustentou a adoção da solução com fundamento na Norma INF-00090 e em lições aprendidas com empreendimentos anteriores, defendendo que a aplicação uniforme da técnica mitigaria incertezas geológicas inerentes a obras lineares de grande extensão.

18. Essa justificativa, todavia, não é suficiente para sustentar a aplicação indistinta do pré-fissuramento a toda e qualquer escavação em rocha. Conquanto tecnicamente recomendável em cortes profundos ou em taludes de maior responsabilidade geotécnica, a técnica possui custo elevado por exigir perfuração prévia em linha, carregamento específico com explosivos e detonação antecedente à malha principal de produção.

19. Em tais condições, sua utilização somente se legitima quando o benefício esperado — em termos de controle geométrico, preservação do maciço e mitigação de riscos de instabilidade — guardar proporcionalidade com o ônus imposto ao orçamento da contratação. Não se revela consentânea com economicidade, portanto, a simples transposição automática da prescrição normativa genérica para todas as seções de corte, sem modulação por critérios objetivos de engenharia.

20. Os dados consolidados pelo relatório de auditoria evidenciam, com clareza, a deficiência associada a esse item do orçamento. De um universo de 3.794 seções transversais do trecho licitado, 1.191 apresentam previsão de corte em material de 3ª categoria, com alturas variando de 0,002 a 14,559 m. Ainda assim, o projeto básico previu o serviço de pré-fissuramento para a integralidade dessas seções, sem nenhum estudo que delimitasse em quais segmentos a técnica seria efetivamente necessária ou economicamente justificável. Como resultado, pouco mais de 30% do valor total orçado para esse

serviço — cerca de R$ 4,36 milhões — recai sobre cortes com menos de três metros de altura, contexto em que o ganho técnico tende a ser marginal, sobretudo quando confrontado com o custo adicional da metodologia executiva.

21. A impropriedade não reside no reconhecimento da utilidade do pré-fissuramento em si, mas em sua previsão desacompanhada de critério técnico explícito — como altura mínima de talude, grau de fraturamento do maciço ou outro parâmetro equivalente — apto a demonstrar, de forma objetiva, a indispensabilidade do serviço em cada situação.

22. A incorporação ao orçamento de referência de técnica onerosa sem a devida demonstração de necessidade concreta nos cortes de pequeno porte configura ineficiência na alocação dos recursos públicos e afronta o princípio da economicidade previsto no art. 31 da Lei 13.303/2016. Acompanho, assim, a proposta da unidade técnica, no sentido de dar ciência à Infra S.A. acerca da falha para que, em futuras contratações, a inclusão do serviço seja precedida de balizamento técnico mais preciso e aderente às reais necessidades do empreendimento.

II

23. Passo agora ao segundo achado da fiscalização, atinente à metodologia empregada para o cálculo da taxa de risco e da correspondente reserva de contingência do contrato.

24. Em contratações submetidas ao regime semi-integrado, a adequada precificação dos riscos assume relevo singular, porquanto parte importante das incertezas ordinárias do empreendimento é deslocada para a esfera de responsabilidade da futura contratada. Daí por que a parcela orçamentária destinada à contingência não pode ser definida com base em estimativas intuitivas ou em prudência genérica da Administração. Ao contrário, deve guardar aderência com o estágio de maturidade do projeto, com a matriz de alocação de riscos da contratação e com premissas empiricamente sustentáveis.

25. Foi nessa direção que esta Corte, no Acórdão 3.170/2016-Plenário, relatado pelo Ministro José Múcio Monteiro, determinou ao Dnit a elaboração de estudo conclusivo sobre o acompanhamento dos riscos em contratos integrados, com cotejamento entre o *as built* — ou, quando cabível, o projeto executivo aprovado — e os anteprojetos licitados, em prestígio aos princípios da eficiência e da economicidade.

26. No caso concreto, a modelagem original da Infra S.A. fixou a reserva de contingência em 8,42% do valor-base do orçamento referencial, o que representava acréscimo superior a R$ 32 milhões. Para fundamentar esse percentual, a estatal lançou mão de simulação de Monte Carlo, técnica que, em si mesma, não merece reparo por constituir instrumento reconhecido de projeção probabilística de cenários de custo. A impropriedade, contudo, não residiu na escolha da ferramenta, mas na fragilidade dos dados de entrada e na inadequação de parte das premissas utilizadas para alimentar o modelo.

27. A unidade técnica identificou, nesse ponto, inconsistências concernentes ao emprego de distribuições discretas para representar variáveis de natureza contínua, adoção de parâmetros de probabilidade e impacto incompatíveis com o grau de maturidade do projeto básico e, ainda, ao desalinhamento entre a avaliação qualitativa dos riscos e sua posterior modelagem quantitativa. Como resultado, houve o inflacionamento da percepção de incerteza em rubricas de elevada materialidade, especialmente terraplenagem, com reflexo direto na superestimativa da taxa de risco.

28. Questionada durante a fiscalização, a Infra S.A. promoveu ajustes metodológicos. Substituiu as distribuições discretas pela Curva Beta-PERT, mais consentânea com a natureza contínua das variáveis analisadas, e revisou premissas. Com isso, a taxa de risco foi reduzida para 5,03%, produzindo economia estimada em R$ 12,6 milhões no orçamento referencial.

29. Não obstante esse aperfeiçoamento, permaneceu fragilidade metodológica que não pode ser desconsiderada. Refiro-me à origem dos dados de entrada utilizados para a calibração da simulação. Os parâmetros de probabilidade e impacto continuaram a ser definidos, na prática, de forma essencialmente

apoiada em oficinas de captura de opinião especializada, realizadas no âmbito da própria estatal, em razão da ausência de base histórica estruturada e depurada. Em outras palavras, aprimorou-se o mecanismo estatístico, mas não se superou, em medida suficiente, a deficiência do suporte empírico que o deveria lastrear.

30. A observação da unidade técnica aqui é inteiramente procedente. O Acórdão 2.423/2024-TCU-Plenário, ao monitorar o cumprimento das determinações expedidas no Acórdão 3.170/2016-TCU-Plenário, consignou que a utilização da opinião de especialistas não supre a necessidade de realização de estudo previamente determinado pelo Tribunal ao Dnit, indicando que a precificação da contingência não pode se basear exclusivamente em métodos subjetivos.

31. A *ratio decidendi* desses precedentes é plenamente aproveitável ao caso em exame, guardadas as diferenças entre a contratação integrada sob o RDC e o regime semi-integrado da Lei 13.303/2016. O que este Tribunal afirmou, em essência, foi que a utilização exclusiva de oficinas de captura de opinião para balizar as variáveis de probabilidade e impacto nas modelagens não supre a necessidade técnica da parametrização em estudos empíricos conclusivos.

32. A ausência de base empírica própria levou a estatal a recorrer, não subsidiariamente, mas praticamente de modo exclusivo, à percepção de seus especialistas, para arbitrar probabilidades e impactos. Essa circunstância, à luz da jurisprudência mencionada, expõe vulnerabilidade relevante na modelagem e justifica a expedição de ciência à Infra S.A., para que desenvolva base histórica apta a conferir maior robustez e rastreabilidade às futuras simulações estocásticas.

33. Nessa perspectiva, reputo adequada a proposta da unidade técnica. O avanço obtido no presente certame é digno de nota, mas não afasta a necessidade de amadurecimento institucional da estatal. Na precificação de riscos, a consistência do resultado depende não apenas da sofisticação do método matemático empregado, mas, sobretudo, da confiabilidade dos dados que o alimentam.

III

34. O terceiro e último achado — a meu sentir o mais sensível da presente auditoria — versa sobre deficiências no projeto básico relacionadas à solução de terraplenagem adotada para o trecho *brownfield* e aos reflexos daí decorrentes sobre os passivos construtivos imputáveis à antiga concessionária.

35. O projeto originalmente disponibilizado aos licitantes partia da premissa de aproveitamento dos aterros executados pela antiga concessionária no trecho *brownfield* do Lote SPS 04. No curso do certame, contudo, a Infra S.A. reviu essa diretriz e passou a adotar a solução de demolição integral e recomposição dessas estruturas, alteração que implicou aumento de aproximadamente 45% nos quantitativos de terraplenagem e repercussão direta sobre o orçamento referencial da obra.

36. A modificação da solução de projeto não decorreu de mera conveniência administrativa. Embora isso tenha se dado em momento posterior, a estatal passou a apontar, entre os fatores que desaconselhariam o aproveitamento dos aterros, a ausência de projeto *as built* e de registros de controle tecnológico, a presença de blocos rochosos fora de especificação, a inexistência de camadas de transição e indícios de erosão interna, além de sinais de heterogeneidade e degradação estrutural dos maciços.

37. Ocorre que, ao tempo da alteração do projeto e da republicação do edital, essa nova condição de contorno ainda não se apoiava em lastro técnico formal previamente constituído. Conforme registrou a unidade técnica, a decisão de remover os aterros foi inicialmente tomada com base em vistoria cujos resultados não foram formalmente documentados. Quando questionada, a Infra S.A. informou que a justificativa da solução ainda demandava robustecimento e documentação por meio de investigações complementares. Somente em momento posterior foi produzido o Parecer Técnico de Geotecnia, elaborado a partir de vistorias realizadas em fevereiro de 2026, o qual constituiu o único documento técnico formal apresentado para fundamentar a inviabilidade de aproveitamento das estruturas remanescentes.

38. Nesse contexto, tenho por correta a conclusão da unidade técnica de que a exigência de demolição integral dos aterros foi incorporada ao certame sem lastro técnico prévio suficiente, o que evidencia deficiência de maturidade do projeto básico e insuficiência de planejamento da contratação.

39. Dessa constatação, todavia, emanam duas consequências relevantes.

40. A primeira se projeta sobre o encontro de contas atinente à devolução do trecho anteriormente concedido. Se os aterros executados pela TLSA se revelaram tecnicamente inservíveis e reclamam demolição e reexecução, os respectivos dispêndios configuram, em tese, passivo construtivo a ser considerado no Levantamento da Base de Ativos e Passivos (LBAP), e não custo ordinário a ser suportado pela União. Os elementos constantes dos autos indicam, ademais, que a própria Infra S.A. estimou em aproximadamente R$ 51 milhões os custos para equacionamento desses passivos de engenharia, sem que tais valores tivessem sido, até então, devidamente refletidos no encontro de contas com a ex-concessionária.

41. Nessa linha, reputo acertada a proposta de encaminhar cópia desta deliberação, acompanhada do relatório de auditoria, à ANTT e ao Ministério dos Transportes, para que, no âmbito de suas competências, avaliem a necessidade de incluir os custos de demolição e reexecução dos aterros no cômputo dos passivos construtivos relacionados à TLSA. Igualmente adequada se mostra a remessa de cópia ao TC 021.831/2024-6, conduzido pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues, em razão da evidente conexão temática entre este tema e o encontro de contas decorrente da repactuação da concessão.

42. A segunda consequência incide sobre a própria matriz econômico-financeira do contrato decorrente do Edital 15/2025. No regime de contratação semi-integrada, a elaboração do projeto executivo compete à futura contratada. Ao impor a demolição integral dos aterros remanescentes, a Administração estabeleceu verdadeira condição de contorno do projeto básico, a partir da qual todos os licitantes formularam suas propostas.

43. É perfeitamente concebível, no entanto, que a futura contratada, ao elaborar o projeto executivo e realizar investigações complementares de campo, venha a demonstrar a viabilidade técnica de aproveitamento, total ou parcial, dos aterros remanescentes no trecho *brownfield*.

44. Se isso ocorrer, não se estará, propriamente, diante de solução nova criada pela inventividade empresarial e apta, por si só, a justificar a apropriação privada da economia correspondente. Em rigor, tal constatação poderá, sim, evidenciar que a condição de contorno imposta pela Administração no projeto básico — consistente na exigência de demolição integral dessas estruturas — não se encontrava suficientemente amparada, revelando deficiência de planejamento da contratação.

45. Nessa hipótese, eventual economia decorrente do aproveitamento dos aterros não deverá ser automaticamente enquadrada como inovação metodológica ou tecnológica inerente ao regime semi-integrado. Antes, poderá traduzir a superação de premissa equivocada, excessiva ou insuficientemente demonstrada que se incorporou ao projeto básico, vale dizer: erro substancial na definição das condições originalmente fixadas pela Administração.

46. A jurisprudência deste Tribunal, sintetizada no Acórdão 2.429/2024-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, oferece parâmetro útil para a solução da controvérsia. No referido julgado, assentou-se que erros substanciais nas condições de contorno fornecidas pela Administração, quando extrapolem a álea ordinária do contrato e gerem repercussão econômica desproporcional, reclamam tratamento simétrico na recomposição da equação econômico-financeira. Desse modo, assim como se admite o reequilíbrio em favor do particular quando este suporta ônus extraordinário decorrente de premissa gravemente defeituosa, também se impõe à Administração, se da superação desse mesmo erro resultar desoneração excessiva e vantagem desproporcional ao contratado, promover o correspondente reequilíbrio em favor deste, mediante aditivo redutor, em prestígio à economicidade e à vedação ao enriquecimento sem causa.

47. Nessa linha, acolho, com ajustes de redação, a proposta de ciência formulada pela unidade técnica para consignar que a exigência de demolição integral dos aterros remanescentes no trecho *brownfield* do Lote SPS 04, introduzida como condição de contorno do projeto básico sem lastro técnico prévio suficiente, evidenciou deficiência de planejamento da contratação, de sorte que eventual comprovação, pela contratada, da viabilidade técnica de aproveitamento dessas estruturas, total ou parcialmente, não se qualificará, por si só, como inovação metodológica ou tecnológica inerente ao regime semi-integrado, podendo, isto sim, evidenciar erro substancial na premissa adotada pela Administração.

IV

48. Antes de encerrar, faço questão de registrar, com cordiais agradecimentos, as valiosas considerações trazidas a este Colegiado pelo eminente Ministro Benjamin Zymler em sua declaração de voto. Sua Excelência, com a clareza e o rigor analítico que lhe são habituais, ampliou o debate para horizonte de inegável repercussão sistêmica, ao expor com profundidade as questões metodológicas e procedimentais que cercam a operacionalização do adicional de risco nas contratações públicas — desde a escolha do nível de confiança estatístico, passando pelo ônus declaratório do licitante e pelo tratamento da rubrica diante de alterações qualitativas ou quantitativas do objeto, até as distintas formas de incorporação da contingência ao orçamento estimativo.

49. A contribuição é particularmente oportuna porque transcende as singularidades do presente caso e dirige-se a tema cuja crescente utilização pela Administração Pública ainda não se acompanha de parâmetros normativos e jurisprudenciais suficientemente uniformizados.

50. Como bem evidenciou Sua Excelência, a ausência de regulamentação federal abrangente sobre a matéria, somada à diversidade de modelos atualmente adotados — a exemplo daqueles preconizados pelo Ibraop, pelo Dnit e do antigo regime do Decreto 7.581/2011 —, impõe ao controle externo reflexão mais ampla, capaz de oferecer balizas seguras à Administração e aos órgãos reguladores.

51. Por essa razão, acolho integralmente a proposta formulada pelo eminente Ministro Benjamin Zymler, no sentido de que a Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) avalie a conveniência e oportunidade de promover ações de controle e/ou estudos específicos sobre a matéria, com vistas a examinar os modelos atualmente empregados pelos diversos órgãos e entidades da Administração Pública, suas premissas metodológicas, seus impactos econômicos e os riscos de distorções associados às diferentes formas de incorporação da contingência ao orçamento estimativo.

V

52. Para finalizar, registro que a presente fiscalização evidencia, uma vez mais, a relevância do controle externo concomitante. A atuação tempestiva deste Tribunal contribuiu para o aperfeiçoamento do edital e para a preservação de montante expressivo de recursos públicos, antes mesmo da celebração do ajuste.

53. As conclusões ora alcançadas, limitadas à conformidade do certame e às falhas e impropriedades específicas identificadas no projeto básico, no orçamento referencial e na modelagem de riscos, não se confundem com o juízo mais amplo acerca da motivação socioeconômica do empreendimento em si, examinado no TC 017.603/2024-2. Desse modo, a presente apreciação não importa autorização autônoma para a assunção do compromisso financeiro correspondente, cuja continuidade deverá observar o quadro decisório estabelecido naquele processo.

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 13 de maio de 2026.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Relator

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 023.021/2025-0
Natureza: Relatório de Auditoria.
Órgão/Entidade: Valec Engenharia Construções e Ferrovias S/A.
Responsável: Jorge Luiz Macedo Bastos (408.486.207-04).
Interessado: Congresso Nacional (vinculador).
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. FISCOBRAS. EDITAL DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DAS OBRAS REMANESCENTES E ELABORAÇÃO DE PROJETO EXECUTIVO DO LOTE SPS 04 DA FERROVIA TRANSNORDESTINA (TRECHO SALGUEIRO/PE – PORTO DE SUAPE/PE). INCONSISTÊNCIAS NO ORÇAMENTO REFERENCIAL. PREVISÃO INDISCRIMINADA DE PRÉ-FISSURAMENTO. SUPERESTIMATIVA DA TAXA DE RISCO E DA RESERVA DE CONTINGÊNCIA. UTILIZAÇÃO EXCLUSIVA DE OPINIÃO DE ESPECIALISTAS EM DETRIMENTO DE DADOS HISTÓRICOS. DEFICIÊNCIAS NO PROJETO BÁSICO. ALTERAÇÃO DA SOLUÇÃO DE TERRAPLENAGEM SEM LASTRO TÉCNICO FORMAL SUFICIENTE. AUSÊNCIA DE REGISTRO, NO LBAP DA ANTIGA CONCESSIONÁRIA, DOS CUSTOS DE DEMOLIÇÃO E REEXECUÇÃO DOS ATERROS COMO PASSIVO CONSTRUTIVO. RISCO DE DESEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO EM DESFAVOR DA ADMINISTRAÇÃO, CASO A FUTURA CONTRATADA COMPROVE A VIABILIDADE DE REAPROVEITAMENTO DOS ATERROS REMANESCENTES. CIÊNCIAS. ENCAMINHAMENTOS. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária, em pareceres uniformes (peças 124-126):

“Apresentação

1. Trata-se de fiscalização do Edital 15/2025, que tem por objeto a contratação das obras remanescentes e elaboração de projeto executivo do Lote SPS 04 da Ferrovia Transnordestina (EF-232), no estado de Pernambuco. O certame é conduzido pela Infra S.A., sob o critério de julgamento e regime de execução de contratação semi-integrada definidos na Lei 13.303/2016, visando à conclusão do segmento ferroviário entre Salgueiro/PE e o Porto de Suape/PE.

I.1. Importância socioeconômica

2. De acordo com o Estudo Técnico Preliminar da contratação (Evidência 3), a Ferrovia Transnordestina constitui corredor logístico estratégico para o escoamento de minério e de grãos com destino ao Porto de Suape, podendo, futuramente, integrar-se à Ferrovia Norte-Sul, o que contribuirá para a consolidação da malha ferroviária nacional e para o aprimoramento das condições logísticas do país. Ademais, há a perspectiva de que, em momento oportuno, o referido trecho possa ser novamente concedido à iniciativa privada (Evidência 3, p. 1).

3. A conclusão da Transnordestina permitirá sua consolidação como rota estratégica para o escoamento do minério do interior do nordeste e dos grãos produzidos na região. Entre os benefícios esperados, estão: a redução dos custos de transporte das *commodities* produzidas na região, seja para o mercado interno ou externo; a expansão da produção agroindustrial da região; e a integração dos estados nordestinos atravessados pela EF-232, Transnordestina (Evidência 3, p. 1).

4. Além disso, a construção dessa ferrovia reduzirá os custos de transporte de longa distância, conectando as regiões brasileiras a uma posição geograficamente estratégica em relação aos portos da Europa e da América do Norte. Com isso, a matriz logística do país se tornará mais eficiente, aumentando a competitividade dos produtos brasileiros no mercado global (Evidência 3, p. 1).

5. A conclusão do Lote SPS 04 é vital para a viabilidade do trecho pernambucano da Ferrovia Transnordestina (EF-232), permitindo a conexão logística entre o interior produtivo (Salgueiro/PE) e o complexo industrial e portuário de Suape/PE, facilitando o escoamento de cargas e o desenvolvimento regional (Evidência 3, p. 1).

II. Introdução

II.1. Deliberação que originou o trabalho

6. Em cumprimento ao Despacho de 17/11/2025 do Ministro Jhonatan de Jesus (TC 022.349/2025-1), realizou-se a auditoria na Infra S.A. (Valec Engenharia Construções e Ferrovias S/A), no período compreendido entre 31/10/2025 e 6/2/2026.

7. As razões que motivaram esta fiscalização decorrem da necessidade de acompanhamento concomitante dos editais de grande vulto e relevância logística, conforme deliberado na Portaria de Fiscalização - AudPortoFerrovia 823, de 20 de novembro de 2025. O presente trabalho está inserido no Registro Fiscalis 267/2025.

II.2. Visão geral do objeto

Edital 15/2025 – Características gerais

8. O objeto do Edital 15/2025 consiste na elaboração do projeto executivo de engenharia, bem como na execução dos serviços de infraestrutura remanescentes, inclusive obras de arte especiais (OAEs), necessários à conclusão das obras de engenharia do Lote SPS 04 da Ferrovia Transnordestina (Evidência 1, p. 1).

9. As obras situam-se no estado de Pernambuco, abrangendo o trecho entre os km 178+900 ao km 252+215,86, perfazendo uma extensão total de 73,32 km. O segmento faz parte do trecho da EF-232 que liga Salgueiro/PE ao Porto de Suape. Adicionalmente, está incorporado ao escopo um segmento de 500 metros que se encontra inconcluso no lote adjacente, SPS 03 (Evidência 2, p. 1).

10. O prazo de execução das obras é de 53 meses, contados a partir da emissão da ordem de serviço, e a vigência contratual será de 57 meses (Evidência 2, p. 2).

11. A licitação fundamenta-se na Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais) e no Regulamento de Licitações e Contratos (RLE) da Infra S.A. Considerando que o escopo abrange a elaboração do projeto executivo e a execução das obras a partir de um projeto básico pré-existente, o regime adotado é a contratação semi-integrada (art. 42, V, da Lei 13.303/2016). O critério de julgamento adotado é o de menor preço global, sob o modo de disputa fechado.

12. É importante destacar que o objeto a ser contratado trata apenas da infraestrutura do Lote SPS 04. De acordo com o Estudo Técnico Preliminar, para o referido lote, a Infra S.A. adotou uma estratégia de contratação segregada: (i) execução das obras de infraestrutura (até camada de sublastro) na contratação do Edital 15/2025; (ii) execução das obras de superestrutura (montagem de grade ferroviária) em uma futura contratação; e (iii) aquisição de dormentes, trilhos, AMV's e acessórios pela Infra S.A. (Evidência 3, p. 8).

Edital 15/2025 - Alterações

13. Inicialmente, a Infra S.A. publicou o edital em 31/10/2025 com orçamento referencial de R$ 415.047.506,13, composto pelo valor referencial de obras e projetos de R$ 382.814.523,27 acrescido de reserva de contingência de R$ 32.232.982,86, e a abertura das propostas estava prevista para o dia 8/1/2026 (Evidência 4, p. 1).

14. Em 24/12/2025 republicou-se o edital e o orçamento referencial da contratação totalizava R$ 396.118.096,60 (valor referencial: R$ 377.039.878,73 + reserva de contingência: R$ 19.078.217,86)

(Evidência 2, p. 1). A republicação ocorreu devido, principalmente, à alteração na solução de terraplenagem para o trecho *brownfield*, com a substituição da premissa de aproveitamento dos aterros existentes pelo seu refazimento integral, e aumento de custos indiretos, além de reduções de preços unitários e da taxa de risco que haviam sido objeto de questionamentos pela equipe de fiscalização. A abertura das propostas estava prevista para o dia 3/3/2026 (Evidência 1, p. 1).

15. Em 13/2/2026, a Infra S.A. publicou a 2ª Errata ao edital (Evidência 10). Em decorrência, principalmente, de ajuste pontual nos quantitativos do serviço de execução de sublastro motivado por questionamento da equipe de fiscalização da presente auditoria, o orçamento referencial passou para R$ 385.267.724,15 (valor referencial: R$ 366.816.837,23 + reserva de contingência: R$ 18.450.886,91) (Evidência 11, p. 1 e 2). Não houve alteração na data de abertura das propostas, uma vez que a Infra S.A. entendeu que correção não comprometia a formulação das propostas (Evidência 11, p. 3).

16. Em 26/2/2026, publicou-se um aviso de adiamento (Evidência 7). Devido a alterações exclusivamente de adequação da taxa de BDI (Evidência 9, p. 1), o orçamento referencial passou para R$ 391.255.346,91 (valor referencial: R$ 372.517.706,28 + reserva de contingência: R$ 18.737.640,63) (Evidência 8, p. 1) e a data de abertura foi adiada para 13/3/2026 (Evidência 9). No caso, a Infra S.A. entendeu que a reabertura integral de prazo seria medida desproporcional, contrariaria o interesse público e geraria atraso injustificado à contratação, uma vez que houve modificação apenas no BDI, sem alterações em quantitativos, escopo, critérios de julgamento e lógica de precificação, não prejudicando assim a formulação de propostas (Evidência 9, p. 2).

17. A Tabela 1, a seguir, mostra os valores de cada grupo de serviços e os totais de cada uma das edições do edital.

Tabela 1 - Resumo das quatro edições do Edital 15/2025

Item	Descrição do Serviço	Original	Republicado	Errata nº2	Adiamento
1.	Custos indiretos	37.927.298,61	46.341.218,48	47.239.650,79	47.969.455,42
2.	Serviços preliminares	1.580.560,90	1.426.145,14	1.426.145,14	1.442.923,32
3.	Terraplenagem	228.083.353,17	215.357.774,23	204.259.527,19	207.422.262,85
5.	Drenagem	52.629.675,34	51.365.412,50	51.352.251,64	52.177.442,67
6.	Obras de arte correntes	12.230.528,12	14.105.470,31	14.103.804,31	14.329.462,76
7.	Obras complementares	17.056.284,73	15.129.292,29	15.127.333,21	15.350.636,05
8.	Superestrutura ferroviária	155.372,72	155.272,72	155.234,19	157.724,54
9.	Interferências viárias	13.360.124,90	13.398.964,79	13.395.697,22	13.610.439,95
10.	Obras de arte especiais	19.791.324,78	19.760.328,27	19.757.193,54	20.057.358,72
	Total	**382.814.523,27**	**377.039.878,73**	**366.816.837,23**	**372.517.706,28**
	Reserva de contingência	32.232.982,86	19.078.217,86	18.450.886,91	18.737.640,63
	(%)	8,42%	5,06%	5,03%	5,03%
	Total com reserva	**415.047.506,13**	**396.118.096,60**	**385.267.724,15**	**391.255.346,91**

Fonte: Elaboração própria

18. Em 13/3/2026, ocorreu a abertura das propostas. Sete empresas participaram do certame e a melhor proposta classificada foi da empresa ACA – Alberto Couto Alves LTDA., no valor de R$ 312.800.000,00 (Evidência 18). No fechamento desde relatório, a Infra S.A. estava na fase de análise da documentação da empresa vencedora e de realização de diligência (Evidência 20).

Tabela 2 - Propostas da licitação Edital 15/2025

LICITANTE	PROPOSTA (R$)	SITUAÇÃO	DESCONTO
JPNR Negócios Corporativos Ltda.	100.000.000,00	Desclassificada	Desclassificada
ACA - Alberto Couto Alves Ltda.	312.800.000,00	Classificada	20,05%
TCE Engenharia Ltda.	387.296.302,12	Classificada	1,01%
Cosampa Projetos e Construções Ltda.	391.255.346,91	Classificada	0,00%
SDMT Engenharia Ltda.	415.047.506,13	Classificada	Acima do limite
Sultepa Construções e Comércio Ltda.-Em Recuperação	441.255.346,91	Classificada	Acima do limite
Construtora Rocha Cavalcante Ltda.	475.165.627,76	Classificada	Acima do limite

Fonte: Elaboração própria a partir da Evidência 19.

Ferrovia Transnordestina (TLSA)

19. A ferrovia denominada ‘Nova Transnordestina’ (Malha II), originalmente a ser construída pela Transnordestina Logística S.A (TLSA), tem traçado de aproximadamente 1.728 quilômetros de extensão, ligando os portos de Pecém/CE e Suape/PE ao município de Eliseu Martins/PI.

Figura 1 - 'Nova Transnordestina' (Malha II)



Fonte: TC 012.179/2016-7, peça 416, p.16

20. A TLSA possui como principais sócios a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), com participação de 48,04% do capital social, e a Infra S.A, com 36,47% de seu capital social.

Histórico da Infra S.A. e a TLSA

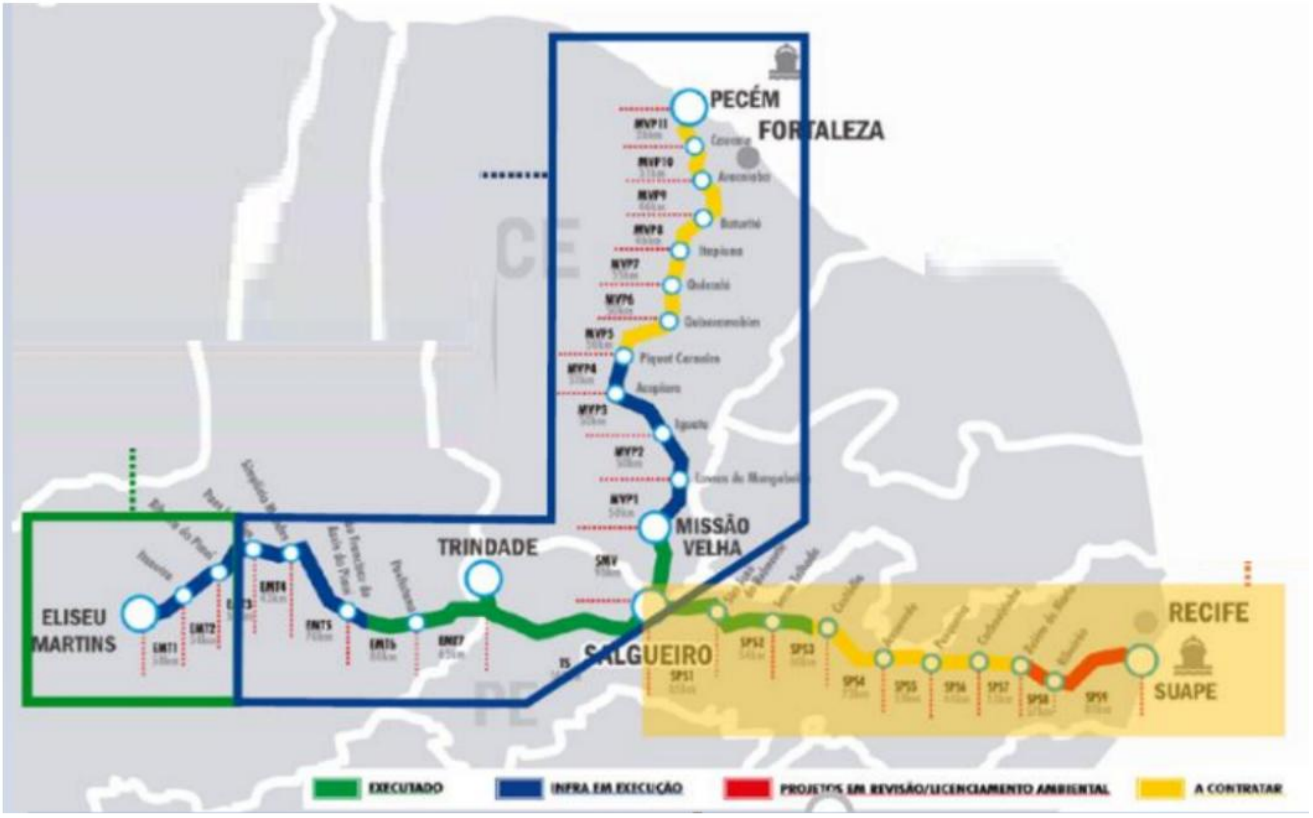
21. Em razão do item 9.3.1.1. do Acórdão 1.659/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, que determinou à Valec que implementasse mecanismos que permitissem aferir periodicamente os resultados econômicos e financeiros de seus aportes na sociedade TLSA, bem como rever a viabilidade de sua participação no empreendimento, adotando para isso métodos consagrados de análise de investimentos, a aludida empresa estatal contratou a empresa de consultoria McKinsey & Company Inc. do Brasil Consultoria Ltda. para realizar estudos.

22. Em síntese, a consultoria concluiu pela inviabilidade econômico-financeira da continuidade de construção do projeto integral (original, ligando Eliseu Martins aos dois portos, Suape e Pecém), e pela maior atratividade do empreendimento na hipótese de cisão parcial de trecho, conforme alternativas apresentadas (TC 017.603/2024-2, peça 39, p. 81).

23. Apesar da extensão e profundidade do aludido estudo, o então Ministério da Infraestrutura (MInfra), atual Ministério dos Transportes, identificou oportunidades de complementar as análises da Consultoria McKinsey, concernentes às possibilidades de: a) solução conjunta para as Malhas I (da Ferrovia Transnordestina Logística-FTL) e II (da TLSA), onde os concessionários, em tese, seriam devedores e credores da União, respectivamente; e b) mudança do marco legal trazida pela entrada em vigor da Medida Provisória 1.065/2021, que instituíra a possibilidade de exploração ferroviária por autorização via chamamentos de malhas sem operação, ociosas ou outorgadas a empresas estatais.

24. Nesse escopo, após a prolação do Acórdão 2.769/2022-TCU-Plenário (Sessão de 13/12/2022), de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, que autorizou a celebração de aditivo com estabelecimento de condições para devolução do trecho Salgueiro-Suape pela TLSA, conforme Figura 2, o MInfra decidiu implementar a medida autorizada.

Figura 2 - Novo Trecho da TLSA (azul) e trecho cindido (amarelo)



Fonte: TC 012.179/2016-7, peça 757, p. 9 (Dez 2022)

25. No 2º semestre de 2022, dentre as diversas diretrizes estabelecidas pelo então Ministério da Infraestrutura, destacam-se (TC 012.179/2016-7, peça 814, p. 16):

> c) Quanto à Cisão de trechos do Contrato de Concessão da TLSA
>
> 4.27. Na pactuação do novo cronograma para realização das obras da TLSA, a ANTT deverá considerar a cisão do Segmento Salgueiro/PE até Suape/PE, com a assunção pela União do trecho cindido.
>
> 4.28. Essa cisão se justifica pelo fato de que, conforme estudo desenvolvido pela empresa McKinsey & Company, o empreendimento TLSA tem viabilidade econômica apenas com a retirada desse trecho da concessão.
>
> **4.29. A definição quanto à destinação dada ao trecho cindido será objeto de estudo a ser elaborado pela Valec, que deverá apresentar alternativas ao Ministério da Infraestrutura, em até 18 meses, a contar do conhecimento dos termos da presente diretriz**. (grifou-se)

26. Contudo, a nova gestão presidencial (2023-2026) estabeleceu novas diretrizes, implicando alteração substancial do comando anteriormente destinado à Valec, conforme se verifica na comunicação constante no Ofício-Circular 471/2023/GAB-SNTF/SNTF, de 10/7/2023 (TC 017.603/2024-2, peça 36, p. 10-11):

> 2.1. A ANTT deverá priorizar as ações junto à concessionária no sentido de concluir e validar todos os levantamentos dos ativos e passivos, visando à obtenção do Termo de Recebimento Definitivo do trecho com a maior brevidade possível; e
>
> **2.2. A Infra S.A. deverá, verificadas as condições de legalidade e justificativas, efetuar ações preparatórias para viabilizar a realização de investimentos com recursos públicos no trecho, visando torná-lo atrativo para eventual concessão. Para tanto, deverão ser providenciados os estudos necessários, contemplando as intervenções factíveis e respectivo cronograma de investimentos considerando o triênio 2024 - 2026, bem como deverão ser realizados os trâmites para a criação de ação orçamentária correspondente com as devidas justificativas.** (grifou-se)

27. De modo concomitante, em setembro de 2023 a construção do trecho ferroviário em comento ingressou no Novo Programa de Aceleração do Crescimento (Novo PAC), tendo-se anunciado o aporte de R$ 450 milhões para os anos subsequentes (TC 017.603/2024-2, peça 40, p. 1-4).

28. Foi criada a ação orçamentária '161K - Construção da Ferrovia Transnordestina - trecho entre Salgueiro/PE e Porto de Suape/PE - EF-232' (Unidade Orçamentária 39207 – Valec S.A.), tendo a Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2024 destinado a ela R$ 91.594.178,00. Além dessa ação orçamentária, e com pertinência à Ferrovia Transnordestina, consta na LOA 2024 a ação '10MK - Desapropriação de Área para Construção da Ferrovia Transnordestina – EF– 232', no montante de R$ 9.156.001,00 (Unidade Orçamentária 39252 – Dnit, TC 017.603/2024-2, peça 40, p. 5-7).

29. Nesse escopo, o Plano Plurianual 2024-2027 prevê a aplicação de R$ 130 milhões relativos à ação 161K, e R$ 10 milhões relativos à ação 10MK, perfazendo o total de R$ 140 milhões (TC 017.603/2024-2, peça 40, p. 8); montante aquém daquele noticiado pelo Governo Federal.

30. Em abril de 2024 a Infra S.A. lançou o Edital RLE 7/2024, visando a contratação de empresa para elaborar projeto básico/executivo de engenharia para a implantação da EF-232 - Ferrovia Transnordestina, no ramal compreendido entre Salgueiro/PE e Porto de Suape/PE, e de variantes e contornos pontuais distintos, considerando, no entanto, apenas seções *greenfield*, o qual se estende desde a cidade de Arcoverde/PE até o ponto de encontro com o traçado projetado de Porto de Suape/PE (Figura 3, Lotes SP05 a SP09), com a estimativa de traçado de aproximadamente 250 Km, incluindo 59 obras de arte especiais ainda não iniciadas (TC 017.603/2024-2, peça 38).

Figura 3 - Segmentos com seções greenfield (SPS05 a SPS09).

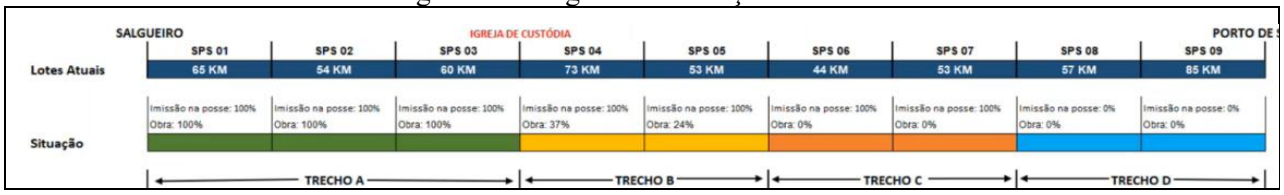


Fonte: TC 017.603/2024-2, peça 38, p. 31.

31. Em 30/7/2024 a Infra S.A. adjudicou o objeto do certame em favor do Consórcio Estratégica, composto pelas empresas Estratégica Engenharia Ltda (CNPJ 35.467.604/0001-27) e Prosul - Projetos, Supervisão e Planejamento (CNPJ: 80.996.861/0001-00), com valor final de proposta de R$ 15,2 milhões (Processo SEI 50050.001106/2024-99), resultando na celebração do Contrato 27/2024 em 29/8/2024, com vigência dessa data até 29/8/2026.

32. A Figura 4 apresenta o atual estágio construtivo dos segmentos do trecho Salgueiro-Suape, os quais comportam o total de 544 km. Observa-se que 179 km se encontram com a infraestrutura finalizada, e 126 km estão parcialmente construídos.

Figura 4 - Estágio de construção atual.



Trecho A: Formado pelos lotes SPS 1 a 3, que se encontram concluídos, sob o ponto de vista da concessionária responsável pela sua execução;

Trecho B: Formado pelos lotes SPS 4 e 5, caracterizados como locais em que se iniciaram as obras, mas não foram concluídas e com 100% de imissão na posse, segundo a concessionária;

Trecho C: Formado pelos lotes SPS 6 e 7, caracterizados como locais sem execução de obras, permanecendo como trechos *greenfield* e com 100% de imissão na posse, segundo a concessionária; e

Trecho D: Formado pelos lotes SPS 8 e 9, caracterizados como lotes sem execução de obras, permanecendo como trechos *greenfield*, e que não possui Licença Ambiental Prévia para execução das obras e não possui imissão na posse ao longo do seu traçado.

Fonte: Ofício 1615/2023/ASSDIREM-INFRASA (TC 017.603/2024-2, peça 36, p. 60).

33. Conforme já informado, o Edital RLE 7/2024 concerne à contratação de projetos para trechos *greenfield*.

34. Já os trechos '*brownfield*', incluídos o Lote SPS04, objeto desta fiscalização, e parte do Lote SPS05, ficaram sob responsabilidade da Superintendência de Projetos da Infra S.A. (Supro) em função de tratarem de trechos com obras iniciadas. Essa superintendência vem atuando com auxílio de uma empresa de consultoria especializada de projetos de engenharia (Contrato 29/2024) (TC 017.603/2024-2, peça 50, p. 2, §§ 10º e 11). Assim, o modo de operação para o trecho Salgueiro-Suape é a Infra S.A. elaborar projetos e contratar as obras.

35. Por intermédio do Ofício 333/2024/SE, de 3/5/2024, a Secretaria Executiva do Ministério dos Transportes comunicou a Infra S.A. acerca do estabelecimento de diretrizes complementares para execução da Estrada de Ferro EF-232, a saber (TC 017.603/2024-2, peça 36, p. 159-163):

> I. As obras de construção da Estrada de Ferro EF-232, no trecho compreendido entre Salgueiro/PE e o Porto de Suape, realizadas com recursos públicos, bem como as atividades relacionadas à elaboração de estudos e projetos que as antecedem, ficarão a cargo da Infra S.A.;
>
> II. As atividades de manutenção, conservação e zelo pela integridade dos bens integrantes dos trechos em que não houver investimento público realizado pela Infra S.A., sejam subtrechos já construídos, parcialmente construídos ou *greenfield*, seguirão sob responsabilidade da concessionária Transnordestina Logística S.A., nos termos do item 2.1.1 do Anexo IV do 1º Termo Aditivo ao contrato de concessão vigente até o recebimento pela Infra;
>
> III. A obrigação estabelecida à concessionária na diretriz acima cessará quando um subtrecho estiver coberto por um contrato de obras a cargo da Infra S.A.;
>
> IV. A Infra S.A. fará a opção de trecho para investimentos públicos, conforme planejamento de obras próprio e diretrizes de políticas públicas, nos termos do item 9.5.2 do Acórdão 467/2024 – Plenário;
>
> V. As obras somente poderão ter início após a homologação, pela ANTT, do encontro de contas no respectivo lote ou subtrecho a ser atacado, não devendo haver interferência nos trechos já executados e pendentes de vistoria e validação da base de ativos e passivos;
>
> VI. Em até trinta dias a Infra S.A. deverá apresentar ao Ministério dos Transportes o planejamento dos trabalhos, incluindo o cronograma físico-financeiro estimado para o desenvolvimento dos estudos, para as demais ações preparatórias e para a execução das obras;
>
> VII. Caberá à Infra S.A., com apoio da Subsecretaria de Sustentabilidade do Ministério dos Transportes, decidir quanto ao aproveitamento, mediante transferência de titularidade, da Licença de Instalação emitida em favor da TLSA ou formalização de um novo pedido junto ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais – Ibama;
>
> VIII. Ficarão a cargo da Infra S.A. as ações voltadas à desapropriação das áreas remanescentes e necessárias à realização das obras, inclusive o levantamento da documentação e informações necessárias à emissão da Declaração de Utilidade Pública – DUP pelo DNIT;
>
> IX. O Dnit deverá colaborar no que for necessário ao processo de elaboração dos estudos, projetos e atividades relacionadas às obras, inclusive no que se refere à gestão fundiária e ambiental, cabendo-lhe ainda emitir a DUP para fins de desapropriação de áreas necessárias às obras;
>
> X. Caberá também ao Dnit emitir o Termo de Recebimento definitivo, após a homologação do encontro de contas;

XI. Se necessário, o Termo de Recebimento poderá ser emitido de forma parcial, conforme forem homologados os encontros de contas referentes a cada subtrecho;

XII. A Infra S.A., o Dnit e a ANTT poderão, no âmbito do Acordo de Cooperação XXXXXX firmado, elaborar plano de trabalho específico para o detalhamento de quaisquer ações necessárias para os atos preparatórios e execução das obras;

XIII. Caberá ao Ministério dos Transportes articular:

a. junto ao Ibama e aos órgãos intervenientes as ações necessárias para atender o fluxo do processo de licenciamento ambiental;

b. junto à ANTT para validação do encontro de contas conforme prioridades definidas pela Infra S.A.;

c. junto ao Dnit para emissão da DUP; e

d. junto à concessionária para o fornecimento de documentos, suporte e outras atividades que contribuam para o desenvolvimento dos estudos, projetos e obras do trecho.

XIV. Caberá também ao Ministério dos Transportes solicitar a inclusão dos investimentos no plano plurianual, com base no cronograma físico financeiro elaborado pela Infra S.A.

36. Em julho de 2024, em vista da diretriz VI transcrita no parágrafo anterior, a Infra S.A. apresentou ao Ministério dos Transportes o planejamento dos trabalhos, incluindo o cronograma físico-financeiro estimado para o desenvolvimento dos estudos, para as demais ações preparatórias e para a execução das obras (peça 36, p. 257). As planilhas que compõem o cronograma estão disponíveis para consulta no arquivo inserido como item não digitalizável da peça 36, p. 260-267 do TC 017.603/2024-2.

37. Em face do aludido cronograma, e tendo por base as informações constantes nos processos disponibilizados à equipe de auditoria, há o entendimento de que a obra deva ser iniciada pelo lote SPS 07 (peça 36, p. 61, item 6.17, e p. 294, § 2º).

38. O contexto acima exposto ensejou a atuação da AudPortoFerrovia, visando avaliar as motivações e justificativas para a retomada de uma obra tida, de forma preliminar, como inviável do ponto de vista econômico-financeiro, tendo por fundamento as conclusões do diagnóstico elaborado pela McKinsey & Company Inc. do Brasil Consultoria Ltda.

39. A auditoria realizada pela AudPortoFerrovia (TC 017.603/2024-2) concluiu pela ausência de motivação adequada para a retomada do trecho Salgueiro-Suape com recursos públicos, apontando que a decisão carece de um Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (Evtea) atualizado que comprove o retorno social do investimento. O relatório destaca o risco de desperdício de aproximadamente R$ 3,43 bilhões, uma vez que o projeto foi incluído no Novo PAC sem a devida caracterização da resolução do problema logístico e com indícios de inviabilidade econômica.

40. Além disso, a fiscalização identificou empecilhos socioambientais e fundiários críticos e uma articulação insuficiente entre os órgãos envolvidos, o que pode comprometer o cronograma e elevar os custos da obra. Diante desse cenário, a unidade técnica propôs condicionar novos compromissos financeiros à conclusão do Evtea e recomendou a criação de uma comissão interinstitucional para sanar os entraves detectados. O processo encontra-se atualmente aguardando apreciação pelo Tribunal.

II.3. Objetivo e questões de auditoria

41. A presente fiscalização tem por objetivo fiscalizar o edital de contratação da elaboração do projeto executivo de engenharia e da execução dos serviços de infraestrutura remanescentes, inclusive obras de arte especiais, necessários à conclusão das obras de engenharia do Lote SPS 04 da Ferrovia Transnordestina, no estado de Pernambuco, entre os km 178+900 ao km 252+215,86, com extensão de 73,32 km, que faz parte do trecho da EF-232, entre Salgueiro e o porto de Suape/PE.

42. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

Questão 1: O Edital de contratação está de acordo com a legislação e com a jurisprudência do TCU?

Questão 2: A Matriz de Riscos e as cláusulas contratuais abordam adequadamente os riscos da contratação?

43. Cumpre destacar que este Tribunal possui outros processos relacionados com a Ferrovia Transnordestina, nos quais são avaliadas questões como: a motivação da retomada das obras do trecho Salgueiro-Suape com recursos públicos após a cisão no contrato de concessão (TC 017.603/2024-2); análise de irregularidades na cisão do contrato de concessão da malha (TC 012.179/2016-7); e fiscalização sobre o 1º Termo Aditivo ao contrato de concessão da Transnordestina Logística e sobre atos ou contratos a serem firmados sobre a concessão da Ferrovia Transnordestina Logística S.A. (TC 021.831/2024-6).

44. Assim, registra-se que esta auditoria não possui como escopo a avaliação do planejamento da execução da Transnordestina, trecho Salgueiro-Suape, com recursos públicos após a cisão da malha, uma vez que já é objeto de exame no âmbito do TC 017.603/2024-2, e nem as questões relacionadas com os contratos de concessão da Transnordestina, por já estarem sendo avaliadas nos processos TC 012.179/2016-7 e TC 021.831/2024-6.

II.4. Metodologia utilizada

45. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU n. 280, de 8 de dezembro de 2010, alterada pela Portaria-TCU n. 168 de 30 de junho de 2011) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex n. 26 de19 de outubro de 2009).

46. Para a consecução dos objetivos, foram aplicadas as seguintes técnicas de auditoria:

46.1. análise documental: exame do edital, termo de referência, projeto básico, estudo técnico preliminar e demais anexos;

46.2. curva ABC: análise da relevância material dos serviços orçados para seleção da amostra a ser auditada;

46.3. verificação de preços: confronto dos custos unitários dos itens materialmente relevantes com os sistemas oficiais de referência (Sicro e Sinapi), ajustados para a data-base do orçamento;

46.4. análise de cláusulas restritivas: avaliação das exigências de qualificação técnica e econômico-financeira frente ao objeto licitado.

47. A seguir, listam-se análises relevantes realizadas durante a fiscalização, mas que não resultaram em achado de auditoria.

II.4.1. Segregação da contratação

48. Como já mencionado, a Infra S.A. adotou para o Lote SPS 04 uma estratégia de contratação segregada, com a contratação da infraestrutura no Edital 15/2025, execução da superestrutura (montagem de grade ferroviária) em uma futura contratação e aquisição de dormentes, trilhos, aparelhos de mudança de vias (AMV) e acessórios pela própria estatal.

49. Essa ‘inovação’ no planejamento distingue tecnicamente a terraplenagem e a montagem da superestrutura, que envolve trilhos e dormentes. Entre as vantagens dessa abordagem, destaca-se a ampliação da competitividade, permitindo que empresas de médio porte especializadas em obras de arte e movimentação de terra participem do certame de infraestrutura sem a necessidade de consórcios de grande porte com capacidade para insumos industriais de alto custo. Além disso, o modelo protege o fluxo de caixa da União, evitando o desembolso antecipado e a imobilização de capital em materiais que só seriam instalados ao fim do cronograma, além de permitir ganhos de escala em compras centralizadas de trilhos.

50. Contudo, essa segregação materializa riscos críticos de interface entre contratados. Eventuais patologias ou recalques na via permanente podem gerar disputas em que o executor da superestrutura poderá culpar a qualidade da compactação do aterro (infraestrutura) e vice-versa, dificultando a responsabilização civil e técnica. O maior perigo, entretanto, é a degradação da plataforma concluída por hiato temporal entre os contratos. O próprio caso fático do Lote SPS 04 ilustra esse risco: o abandono do trecho pela antiga concessionária resultou em um passivo de dez anos de exposição às intempéries, com efeitos sobre a integridade dos aterros executados que culminaram na decisão da Infra S.A. de removê-los e recompô-los integralmente, conforme relatado nos parágrafos 135 e seguintes.

II.4.2. Alterações de parâmetros técnicos de projeto (raio, rampa e plataforma)

51. Durante a análise do projeto básico, observou-se que a Infra S.A. promoveu diversas alterações em parâmetros geométricos da via em relação ao traçado original da TLSA. O Ofício 118/2025-AudPortoFerrovia (peça 9) questionou a justificativa técnica para tais modificações em curvas de transição e rampas.

52. A estatal alegou que o projeto originalmente desenvolvido pela TLSA foi elaborado de acordo com os critérios técnicos e o marco normativo vigentes à época, refletindo a lógica de engenharia então adotada. Contudo, tais parâmetros não correspondem ao padrão atualmente estabelecido pela Infra S.A., especialmente no que se refere a limites de rampa, largura de plataforma, e requisitos mínimos de raios e tangentes. Houve ajustes necessários para compatibilizar o traçado, portanto, com o levantamento topográfico atualizado; modificações do terreno decorrentes das obras anteriores; adequação aos normativos da Infra S.A., incluindo plataforma, rampas e raios mínimos (peça 56, p. 5).

53. A justificativa é aceitável sob a ótica normativa, tratando-se de uma prerrogativa da empresa atualizar seus padrões técnicos para garantir a qualidade do ativo.

II.4.3. Reclassificação de projeto executivo para projeto básico

54. Verificou-se que a documentação técnica herdada da antiga concessionária, classificada como projeto executivo, foi rebaixada para o nível de projeto básico pela Infra S.A. para instruir a nova licitação. No item ‘h’ do Ofício 118/2025-AudPortoFerrovia (peça 9) solicitou esclarecimentos sobre os motivos dessa reclassificação.

55. A empresa esclareceu que o rebaixamento do projeto da antiga concessionária para o nível de Projeto Básico fundamentou-se na obsolescência e incompletude dos documentos herdados, que possuem mais de dez anos. Nesse período, as normas da ABNT para estruturas de concreto foram revisadas ao menos três vezes, tornando os cálculos originais defasados. Além disso, segundo a estatal, lacunas técnicas em detalhamentos de Obras de Arte Especiais (OAEs) e incertezas geográficas na ‘Variante da Igrejinha’ demandaram novas investigações e ajustes aos padrões atuais da Infra S.A.. A Infra S.A. complementou ainda que essa reclassificação, amparada pela Lei 13.303/2016, funciona como uma medida de prudência técnica para conferir maior precisão à contratação e evitar o surgimento de aditivos decorrentes de falhas no projeto original herdado (peça 56, p. 6).

56. Ademais, complementou que as decisões também se basearam no planejamento do empreendimento a ser concluído da ferrovia no trecho Salgueiro - Porto Suape, ou seja do SPS 4 ao SPS 9 (peça 56, p. 6)

57. A medida é considerada uma cautela técnica adequada para evitar aditivos contratuais futuros decorrentes de deficiências no projeto herdado.

II.4.4. Situação das desapropriações e a ‘Variante da Igreja’

58. A fim de avaliar no cronograma se há folga para a liberação da ‘Variante da Igrejinha’ sem impactar o avanço físico, requereu-se o percentual atualizado de áreas liberadas para a obra (Ofício 117/2025-AudPortoFerrovia, peça 8, item ‘l’).

59. Informou-se que 98% do trecho está liberado para construção. O gargalo remanescente concentra-se em uma variante de 1.400 metros nas proximidades da Igreja São Luiz Gonzaga, cujas desapropriações originais foram conduzidas pelo Estado/DNIT e ainda demandam ajustes (peça 40, p. 6).

60. A equipe de auditoria concluiu que o alto índice de liberação é positivo e não resulta em achados, contudo, a variante da Igreja constitui um ponto crítico no caminho físico da obra que deve ser monitorado para evitar paralisações de frentes de trabalho.

II.4.5. Licenciamento ambiental e transferência da licença de instalação

61. No item ‘m’ do Ofício 117/2025-AudPortoFerrovia (peça 8), questionou-se a situação da Licença de Instalação (LI).

62. A estatal informou que solicitou ao Ibama a transferência da titularidade da LI da TLSA para a Infra S.A. em novembro de 2025. Ressaltou-se que haverá necessidade de retificação da licença em função das alterações no traçado da variante da Igreja (peça 40, p. 6-7).

63. Em recente notícia publicada no site da Infra S.A., informou-se que a estatal obteve do Ibama a licença ambiental que autoriza o início das obras para a construção do trecho (https://www.infrasa.gov.br/transnordestina-ibama-emite-licenca-ambiental-para-ferrovia-que-sera-construida-pela-infra-s-a-em-pernambuco/, acesso em 13/3/2026).

64. As verificações sobre o assunto não resultaram em achado, embora trate de um ponto de atenção, visto que a obra não pode ser iniciada sem a devida regularização da LI.

II.4.6. Incertezas quanto aos dados '*as built*' da gestão anterior

65. Em relação ao dimensionamento dos remanescentes de obras, solicitou-se esclarecimento se houve contribuições de elementos de projeto fornecidos pela TLSA ou pela ANTT, a exemplo de '*as built*' para a formatação dos atuais quantitativos empregados no projeto básico (Ofício 117/2025-AudPortoFerrovia, peça 8, item 'O').

66. A Infra S.A. informou que os dados apresentados tanto pela ANTT como pela TLSA, embora bastante similares, contribuíram de forma limitada para a formatação dos atuais quantitativos empregados no projeto básico. Como medida mitigadora, a estatal utilizou gráficos de avanço físico e realizou novos levantamentos topográficos atuais para estimar os quantitativos (peça 40, p. 7).

67. A avaliação não resultou em achado de auditoria. Contudo, registra-se que a ausência de registros oficiais gera insegurança sobre a conformidade do que foi executado no passado, impondo riscos de vícios ocultos, especialmente em fundações de obras de arte, o que exige fiscalização rigorosa na interface entre a obra antiga e a obra nova.

II.4.7. Memória de cálculo do BDI

68. A transparência na composição dos custos indiretos foi objeto de diligência via Ofício 117/2025-AudPortoFerrovia (peça 8), que solicitou a memória de cálculo do BDI utilizado no orçamento de referência.

69. A estatal forneceu arquivos em formato Excel, permitindo a conferência detalhada das taxas de lucro, seguros e despesas administrativas (peça 40, p. 2).

70. Na versão original do Edital 15/2025, o BDI havia sido calculado em 21,68%. Em 26/2/2026, a Infra S.A. publicou aviso de adiamento do certame, motivado exclusivamente por ajuste na taxa de BDI para 23,56%. A modificação foi motivada pela correção da alíquota do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) adotada em um dos municípios abrangidos pelo traçado do Lote SPS 04 (Evidência 8).

71. O fornecimento dos dados permitiu validar que a taxa está compatível com os parâmetros do Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Marcos Bemquerer.

II.5. Limitações inerentes à auditoria

72. No decorrer da auditoria, houve diversas modificações do edital, especialmente no projeto básico e no orçamento de referência, com variações nos serviços previstos, assim como nos seus quantitativos e preços. Essas alterações trouxeram dificuldade à equipe de auditoria devido a retrabalho na análise dos serviços e orçamentos a cada modificação que a Infra S.A. realizou.

II.6. Volume de recursos fiscalizados

73. O Volume de Recursos Fiscalizados alcançou o montante de R$ 415.047.506,13, correspondente ao valor total inicialmente estimado da contratação (incluindo a reserva de contingência), conforme planilha orçamentária constante do Termo de Referência do edital original (Evidência 5, p. 1).

II.7. Benefícios estimados da fiscalização

74. Entre os benefícios estimados desta fiscalização, pode-se mencionar a expectativa de assegurar a regular aplicação dos recursos públicos, a correção de impropriedades no edital antes da celebração do contrato, o incremento da transparência e a melhoria de processos internos da Infra S.A., relacionados especialmente com o cálculo da reserva de contingência. Estima-se também que tenha havido um benefício econômico da ordem de R$ 75 milhões com as alterações provocadas pelos questionamentos da fiscalização, detalhados nos Achados III.1 e III.2 e na memória de cálculo constante da peça 99.

III. Achados de auditoria

III.1. Inconsistências no orçamento

III.1.1. Tipificação

75. Falha/impropriedades.

III.1.2. Situação Encontrada

76. Foram constatadas inconsistências de preços em itens do orçamento do Edital 15/2025, que poderiam impactar o valor da contratação. Alguns desses preços quando superiores aos valores referenciais, tiveram análises

mais aprofundadas, sopesando-se as peculiaridades do edital para cada caso específico. Nos tópicos a seguir, encontram-se elencadas as particularidades de cada item, em cotejo com as previsões legais.

III.1.2.1. Serviços de escavação, carga e transporte de materiais de 2ª categoria (itens 3.2.1.2 a 3.2.1.14) e de 3ª categoria (itens 3.3.1.2 a 3.3.1.14)

77. Os preços orçados inicialmente pela Infra S.A. nos itens relativos às escavações, carga e transporte (ECT) de material de 2ª categoria e de 3ª categoria consideram que a patrulha de equipamentos prevista é composta por pás carregadeiras, combinadas com tratores de esteiras.

78. Considerando o potencial de redução de custos que poderia ser alcançado com a substituição das pás carregadeiras e dos tratores de esteiras por escavadeiras hidráulicas na patrulha mecanizada destinada à carga desses materiais, questionou-se à Infra S.A., por meio do Ofício 117/2025 - AudPortoFerrovia (peça 8, item ‘p’), se ela havia realizado estudos para avaliar a viabilidade técnica e econômica dessa alteração.

79. Em resposta, por meio do Despacho constante na peça 19, a estatal informou que realizou alterações nos itens da planilha referentes ao material de 2ª categoria (itens 3.2.1.2 a 3.2.1.14), onde passou-se a utilizar composições com a escavadeira hidráulica. Quanto aos itens referentes ao material de 3ª categoria (3.3.1.2 a 3.3.1.14), a estatal informou que realizou um estudo comparativo, dado que o Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro) não prevê a escavação desse material com escavadeira hidráulica, e apresentou novas composições.

80. Observou-se, na republicação do Edital 15/2025, que a estatal passou a utilizar as novas composições para os mencionados itens de serviço, com expressiva redução nos preços unitários dos itens de ECT de 2ª categoria. Com relação aos itens de 3ª categoria, a redução foi bem menos significativa.

81. A peça 99 contém a memória de cálculo dos benefícios decorrentes desta fiscalização. No caso específico dos itens de ECT de 2ª categoria, o benefício foi estimado em R$ 36,6 milhões (diferença de preços unitários dos itens 3.2.1.2 a 3.2.1.14, já considerando a correção do BDI, multiplicadas pelas quantidades definidas na última versão do orçamento). Em relação aos itens de ECT de 3ª categoria, houve uma pequena redução de R$ 1,1 milhão em razão das novas composições dos itens 3.3.1.2 a 3.3.1.13 (que correspondem aos itens 3.3.1.3 a 3.3.1.14 do orçamento original).

III.1.2.2. Manutenção de caminho de serviço (item 3.8.2)

82. A equipe de auditoria detectou um possível superdimensionamento no item 3.8.2 Umedecimento de caminhos de serviço (originalmente 3.9.2), para o qual estavam originalmente previstos 25.051,59 km ao preço unitário de R$ 388,01, resultando no preço total de R$ 9,7 milhões. Por meio do Ofício 119/2025-AudPortoFerrovia (peça 10, p. 3-4), foram pedidos esclarecimentos à Infra S.A. a respeito dos valores envolvidos, inclusive esses valores e de eventuais condicionantes ambientais que pudessem justificar o elevado quantitativo previsto.

83. Em sua resposta (peça 63, p. 3-5), a estatal informou ter revisado o quantitativo do item, e apresentou novo memorial de cálculo, com a adoção dos dados pluviométricos reais da Agência Nacional de Águas (ANA) para excluir do cálculo os dias de chuva (precipitação > 10 mm) e ajustou a frequência de manutenção, após reunião técnica realizada com a equipe de fiscalização do TCU.

84. Observou-se posteriormente, na republicação do edital, que além da significativa redução do quantitativo do item 3.8.2, houve um aumento do item 3.8.1 Manutenção de caminho de serviço (antigo 3.9.1). Esses dois itens compõem o item 3.8 também chamado de Manutenção de caminho de serviço. Comparando-se o valor inicialmente previsto e ajustado pelo novo BDI para o item 3.8 (R$ 10.112.481,22), com o valor previsto no orçamento final (R$ 3.563.667,40), chega-se a uma redução da ordem de R$ 6,5 milhões (peça 99).

III.1.2.3. Espalhamento e adensamento de material de 3ª categoria em bota-fora (item 3.6.1)

85. No item 3.6.1 (anteriormente 3.7.2), observou-se que a composição de preços previa o uso de um trator de esteiras de 259 kW para o espalhamento de materiais em bota-fora. Por meio do Ofício 119/2025-AudPortoFerrovia (peça 10, p. 4) questionou-se a economicidade desse dimensionamento para uma atividade de baixa complexidade técnica.

86. A Infra S.A. (peça 63) acatou integralmente o apontamento, realizando estudo revisional que concluiu pela suficiência de um trator de 128 kW. A composição de custo unitário foi corrigida e incorporada na republicação do Edital 15/2025 em 24/12/2025.

87. Houve, portanto, uma efetiva redução de preço unitário de R$ 17,28/m³ (já considerando o novo BDI) para R$ 9,02/m³. Considerando-se a quantidade prevista na última versão do edital (864.157,38 m3), essa redução representa um benefício da ordem de R$ 7,1 milhões (peça 99).

III.1.2.4. Inconsistências no quantitativo de sublastro (item 3.5.1)

88. No edital original havia a previsão de 81.449,07 m³ do item 3.6.1 Sublastro de brita graduada simples (BGS) - brita produzida.

89. No edital republicado, esse serviço passou a ser o item 3.5.1 e o quantitativo aumentou para 141.347,98 m3.

90. Observando esse aumento significativo de volume, de aproximadamente 73%, a equipe de auditoria solicitou à Infra S.A. informações sobre a necessidade e adequação dessa alteração, considerando os impactos no orçamento e na execução da obra (Ofício 6/2026-AudPortoFerrovia, peça 79, p. 1).

91. Em resposta (peça 71), a estatal admitiu ter cometido um equívoco na memória de cálculo ao não subtrair a camada de sublastro nos trechos de corte em material classificado como de 3ª categoria. O quantitativo foi retificado na Errata nº 2 da licitação, com o volume sendo reduzido para 93.415,08 m3.

92. A redução de volume de 47.932,90 m3, ao preço unitário constante na última versão do edital (R$ 234,15/m3) representa um benefício de R$ 11,2 milhões (peça 99).

III.1.2.5. Alterações nos serviços de drenagem com adoção de extrusora de concreto (itens 5.2 e 5.3)

93. A equipe de auditoria identificou que os serviços de drenagem superficial do Lote SPS 04, em especial a construção de sarjetas retangulares, haviam sido quase que integralmente orçados com base em metodologia de execução manual com formas de madeira de pinho. Considerando a disponibilidade de métodos construtivos mais eficientes e amplamente utilizados em obras lineares de grande extensão – como o emprego de extrusora de concreto e de formas metálicas –, a equipe questionou, por meio do Ofício 118/2025-AudPortoFerrovia (peça 9, item ‘e’), a adequação e a economicidade da solução adotada.

94. Em resposta ao questionamento do TCU, a Infra S.A. apresentou (peça 27, item ‘e’) a Nota Técnica Conjunta 1/2025/GCUST (SEI 10613812, peça 58), que analisou a viabilidade de adoção da extrusora de concreto para a confecção de dispositivos de drenagem superficial. O estudo concluiu pela viabilidade técnica do equipamento para sarjetas retangulares em aterro, já previstas com essa metodologia desde a versão original do edital, e sarjetas retangulares em corte com profundidade de até 45 cm, até então orçadas com execução manual e informou que outras geometrias seriam estudadas posteriormente. Como resultado prático, essa segunda categoria passou a ser orçada com o emprego de extrusora já na republicação do edital em 24/12/2025, em atendimento direto à indução promovida pela fiscalização (peça 71, item ‘h’).

95. Em reunião técnica realizada pela equipe de fiscalização do TCU com a da Infra S.A., esclareceu-se que a referência a ‘formas metálicas’ constante do ofício de requisição havia sido interpretada pela estatal como alusão às formas acopladas ao equipamento extrusor, quando a equipe de auditoria se referia, na verdade, à utilização de fôrmas metálicas reutilizáveis para os demais dispositivos de drenagem de maior seção ou de profundidade superior a 45 cm. A Infra S.A. reconheceu não ter encontrado composição de custos referencial no Sicro para essa modalidade executiva e informou que estavam sendo iniciadas campanhas de apropriação do serviço em campo, com o objetivo de estruturar futuros referenciais próprios (peça 71, item ‘h’).

96. Embora não tenha sido possível isolar e quantificar com precisão o benefício financeiro decorrente exclusivamente da mudança de metodologia construtiva – dada a concomitância de outras alterações no projeto de drenagem –, o resultado da interação entre a equipe de fiscalização e a Infra S.A. contribuiu para o aprimoramento das práticas de orçamentação e execução de obras pela estatal, configurando benefício intangível desta fiscalização.

III.1.2.6. Previsão indiscriminada do serviço de pré-fissuramento nos cortes em material de 3ª categoria

97. Na revisão do projeto básico que originou a republicação do Edital 15/2025, em 24/12/2025, a Infra S.A. incluiu o item de serviço 3.9.1 Pré-fissuramento de material de 3ª categoria em todos os cortes classificados como material de 3ª categoria, sem distinção de altura ou porte dos taludes. Foram previstos 120.148,54 m² do serviço, quantidade que se manteve nas revisões posteriores do edital. Na edição mais recente, após correção do cálculo do BDI, o preço unitário e o preço total foram estimados em R$ 116,50/m² e R$ 13.997.304,91 respectivamente. Por meio do Ofício 006/2026-AudPortoFerrovia (peça 79, item ‘f’), a equipe

de fiscalização solicitou justificativas técnicas para a inserção do serviço e para o quantitativo previsto na planilha orçamentária.

98. Em resposta, por meio do Despacho 37/2026-GEPRO-INFRASA (peça 71, p. 6), a estatal fundamentou a inclusão do serviço na sua própria Norma INF-00090 – Corte (Evidência 17), que estabelece: 'Nos cortes em material de 3ª categoria, deve ser previsto o uso do pré-fissuramento, visando ao acabamento mais uniforme dos taludes. (...)'. Acrescentou que a técnica previne a propagação de ondas de choque além do limite projetado, reduz o ultra-arranque e a sobre-escavação, e produz faces mais regulares e estruturalmente estáveis. Defendeu que sua aplicação sistemática, inclusive em cortes de menor porte, justifica-se especialmente pela necessidade de proteção dos taludes adjacentes, a exemplo daqueles constituídos por materiais de 2ª categoria (rochas alteradas e fragmentadas), mais sensíveis à vibração e à indução de descontinuidades. Argumentou ainda que, em empreendimentos ferroviários de grande extensão linear, as investigações geológico-geotécnicas são pontuais e não asseguram caracterização contínua do maciço, de modo que a adoção uniforme do pré-fissuramento constituiria medida técnica segura para mitigação de incertezas geológicas. Invocou, por fim, lições aprendidas em obras anteriores da Infra S.A., como a Fiol I, onde a técnica teria produzido melhorias significativas na mitigação de riscos geotécnicos.

99. A equipe de fiscalização reconhece que o pré-fissuramento é técnica consagrada em engenharia de escavações rochosas e que a norma INF-00090 (Evidência 17) prevê seu emprego em cortes de material de 3ª categoria. Contudo, a justificativa apresentada não é suficiente para sustentar a aplicação indiscriminada do serviço a todo e qualquer corte em rocha, independentemente da altura do talude.

100. O pré-fissuramento é técnica de controle de desmonte voltada precipuamente à proteção da integridade do maciço remanescente e ao controle geométrico de taludes de grande altura, nos quais o risco de propagação de fraturas para além do plano de corte é efetivamente significativo e as consequências de instabilidade são mais graves. Para cortes de pequeno porte, com alturas reduzidas, o benefício técnico do pré-fissuramento é marginal em comparação ao seu custo, que inclui a execução prévia de linha de furos coplanares ao plano de corte, carregamento com explosivos e detonação antecipada. Trata-se, portanto, de serviço de custo elevado que não se justifica de maneira uniforme para cortes de toda e qualquer dimensão, como previsto no edital.

101. De acordo com a memória de cálculo de terraplenagem mais recente (SEI 10875450, item não digitalizável, peça 66), o trecho licitado contém 3.794 seções. As alturas máximas de corte e aterro são 16,586 m e 15,996 m, respectivamente. Neste conjunto existem 1.191 seções com previsão de corte de material de 3ª categoria, sendo que as alturas desse material variam de 0,002 a 14,559 m. Observa-se que não houve o cuidado de estudar e definir em que seções a utilização do serviço é tecnicamente necessária ou economicamente justificável. O projeto da Infra S.A. simplesmente considerou todas as seções em que havia algum material de 3ª categoria.

102. A Tabela 3 apresenta a distribuição de frequência das alturas das seções de corte de material de 3ª categoria, as quantidades e valores orçados para o serviço de pré-fissuramento. Constata-se que pouco mais de 30% do serviço (ou R$ 4,36 milhões) estão previstos para cortes de taludes com menos de três metros de altura.

Tabela 3 - Distribuição das alturas dos taludes de corte de material de 3ª categoria.

Altura mat. 3ª cat. (m)	Nº de seções	Área (m2)	Orçamento (R$)	%	% Acum.
0-1	418	6.753,52	786.784,78	5,6%	5,6%
1-2	236	14.228,90	1.657.667,37	11,8%	17,5%
2-3	164	16.448,41	1.916.240,04	13,7%	31,2%
3-4	122	17.204,29	2.004.299,31	14,3%	45,5%
4-5	86	15.244,84	1.776.023,44	12,7%	58,2%
5-6	53	10.870,14	1.266.371,36	9,0%	67,2%
6-7	35	9.367,56	1.091.321,23	7,8%	75,0%
7-8	23	7.010,31	816.701,58	5,8%	80,8%
8-9	11	3.887,13	452.850,62	3,2%	84,1%
9-10	18	6.984,89	813.739,32	5,8%	89,9%

10-11	14	6.076,67	707.932,41	5,1%	94,9%
11-12	1	489,05	56.974,28	0,4%	95,4%
12-13	4	2.055,75	239.495,21	1,7%	97,1%
13-14	1	568,83	66.269,04	0,5%	97,5%
14-15	5	2.958,25	344.636,48	2,5%	100,0%
Total Geral	1.191	120.148,55	13.997.306,48	100,0%	

Fonte: Elaboração própria a partir da planilha Memória de Cálculo Terraplenagem - MC-SPS04I-20-0001_Rev08 10875450.xls (peça 66).

103. Considerando que o orçamento de referência deve refletir as reais necessidades da obra ou serviço, qualquer item de planilha, especificação, metodologia de execução ou encargo que onere o custo global deve ser tecnicamente justificado.

104. A ausência de critério de altura mínima ou de qualquer outro parâmetro que delimite os cortes para os quais o pré-fissuramento é de fato necessário resulta na incorporação ao orçamento de um custo não justificado nos cortes de menor porte, configurando ineficiência no uso de recursos públicos, em desacordo com o princípio da economicidade. Assim entende-se pertinente dar ciência à Infra S.A. que, em futuras contratações, a inclusão desse serviço seja precedida de critério técnico explícito – tal como altura mínima de talude ou grau de fraturamento – que delimite de forma objetiva os cortes para os quais o pré-fissuramento é, de fato, tecnicamente necessário.

105. Portanto, entende-se pertinente dar ciência à Infra S.A. de que a previsão indiscriminada do serviço de pré-fissuramento em todos os cortes de material de 3ª categoria, sem distinção de altura ou de porte dos taludes e sem critério técnico objetivo que justifique sua aplicação universal, constitui ineficiência no uso de recursos públicos, em ofensa ao princípio da economicidade previsto no art. 31 da Lei 13.303/2016, uma vez que o benefício da técnica não é proporcional ao seu custo nos cortes de menor porte.

III.2. Superestimativa da Taxa de Risco e da Reserva de Contingência decorrente de inconsistências metodológicas e divergências entre a avaliação qualitativa e a modelagem quantitativa.

III.2.1. Tipificação

106. Falha/impropriedades

III.2.2. Situação encontrada

107. O exame da metodologia empregada pela Infra S.A. no Edital 15/2025 para calcular a reserva de contingência revelou inconsistências técnicas e matemáticas que, após questionamentos desta equipe, resultaram em aperfeiçoamento da metodologia de cálculo da taxa de risco e benefício financeiro. No entanto, merece ser registrado por esta Corte de Contas que os parâmetros utilizados nos cálculos da metodologia não foram suficientemente sustentados por dados reais e verificáveis.

108. Na modelagem original do Edital, a Infra S.A. havia estipulado uma reserva de contingência de 8,42% sobre o valor-base do orçamento referencial. A equipe de auditoria confrontou a Matriz de Riscos (Evidência 5, p. 36) com a planilha de simulação de Monte Carlo (peça 98) utilizada pela estatal para se chegar ao mencionado percentual de 8,42% e não conseguiu verificar como os parâmetros de probabilidade e impacto por família de riscos, utilizados na simulação, foram calculados a partir das avaliações qualitativas dos eventos individuais. Além disso, foram identificadas as seguintes falhas:

108.1. Divergência entre a Matriz de Riscos e os parâmetros da simulação: a família Terraplenagem foi inserida na simulação com probabilidade de ocorrência de 50% e impacto de 25%, contradizendo a própria avaliação técnica da Infra S.A. Na Matriz de Riscos, os eventos com real potencial de impacto estrutural sobre o custo da obra – como alteração dos volumes de material (ID 22), falhas na caracterização geotécnica de jazidas (ID 14) e jazidas que não atendem critérios geotécnicos (ID 17) — foram classificados como de baixa probabilidade (Nível 2 de 10). Em contrapartida, os eventos que receberam probabilidade alta ou muito alta na qualificação (IDs 19, 21 e 23) têm natureza acessória e impacto financeiro marginal sobre o custo total da terraplenagem. O resultado da simulação superdimensiona o risco real da família de maior peso no orçamento.

108.2. Incompatibilidade com a maturidade do projeto básico: a modelagem adotou a premissa de que haveria 50% de probabilidade de ocorrer um erro/variação no custo global da terraplenagem de mais 25%. Essa incerteza é típica de etapas preliminares (anteprojeto) e configurou-se como uma impropriedade técnica relevante,

visto ser incompatível com a maturidade do projeto básico do Lote SPS 04, que já se encontrava embasado em estudos geotécnicos e sondagens prévias.

108.3. Modelo estatístico inadequado: a análise do algoritmo de simulação revelou o uso de distribuição de probabilidade discreta (binária ou 'tudo ou nada') para modelar variáveis de natureza contínua, como variações de custo. Simulações realizadas pela própria equipe de auditoria mostraram que a mediana ou P50 – métrica adotada pela Infra S.A. para definir a taxa de risco/reserva de contingência – apresenta instabilidade estatística, oscilando significativamente entre rodadas de simulação em função da aleatoriedade do modelo.

109. Por meio do Ofício de Requisição 119/2025 (peça 10), a equipe solicitou esclarecimentos a respeito desses pontos.

110. A Infra S.A. (Despacho 208/2025, peça 64) acolheu os apontamentos, reconheceu as limitações de seu algoritmo inicial e procedeu com a correção de sua ferramenta estatística. O código foi reescrito, passando a utilizar a Curva Beta-PERT para o cálculo do impacto (adotando cenários otimistas, prováveis e pessimistas) e abandonando a taxa genérica de 50% por meio de uma avaliação micro (risco a risco). A reserva de contingência passou a ser balizada pelo Percentil 80 (P80) da nova curva gerada. Tais alterações levaram a uma redução da taxa de risco de 8,42% para 5,06%, quando o edital foi republicado, mesmo com a adoção de uma métrica mais conservadora (P80). Na versão final do edital, a taxa foi de 5,03%.

111. A atuação preventiva desta unidade, ao questionar sobre deficiências na metodologia de cálculo da taxa de risco e reserva de contingência do certame, gerou um benefício de controle consistente na melhoria nos procedimentos internos da Infra S.A. A adoção efetiva da curva Beta-PERT representou, na prática, um alinhamento da Infra S.A. às boas práticas de engenharia de custos que já eram, inclusive, recomendadas no Guia do DNIT de 2013.

112. Outro benefício de natureza econômica consistiu na própria redução do valor da taxa de risco, definida em 8,42% no edital inicialmente publicado, e reduzida para 5,03% após ajustes na simulação. Essa diferença de 3,39% representou uma redução de R$ 12,6 milhões na reserva de contingência calculada na versão final do edital.

113. Contudo, cabe registrar uma ressalva. Embora a 'calculadora estatística' da Infra S.A. (seu algoritmo) tenha sido aperfeiçoada com a utilização de distribuições Beta-PERT, os dados de entrada (*inputs*) que alimentam essas curvas contínuas - ou seja, os valores das probabilidades e dos impactos (mínimos, máximos e mais prováveis) continuam sendo definidos de forma arbitrária.

114. Em seus esclarecimentos, a jurisdicionada informou que os novos parâmetros inseridos no sistema foram extraídos por meio de 'oficinas de captura' e 'votação e calibração em grupo' entre seus especialistas, com amparo em seu normativo interno, a Resolução Normativa Infra S.A. 31/2024. Analisando-se a referida resolução, constata-se (conforme expresso no seu art. 3º) que foi elaborada tendo como base metodológica os normativos do DNIT, especificamente a antiga Instrução Normativa 25/2021 e o Guia de Gerenciamento de Riscos de Obras Rodoviárias de 2013. A título de contextualização, a referida IN DNIT 25/2021 foi recentemente revogada e substituída pela IN-DNIT 9/2024.

115. De fato, ao se realizar uma análise comparativa entre a norma da Infra S.A., o referencial original de 2013 e a recém atualizada IN-DNIT 9/2024, de 20/9/2024, observa-se que todas compartilham o mesmo núcleo metodológico: estabelecem a simulação de Monte Carlo como método de cálculo e estruturam a avaliação agregando os riscos nas famílias de serviços do orçamento (ex.: terraplenagem, drenagem, obras de arte especiais etc.).

116. É bem verdade que a norma da Infra S.A. de 2024 trouxe inovações importantes em relação aos manuais da autarquia rodoviária, instituindo travas de segurança que obrigam a revisão do orçamento e da matriz caso a taxa de risco calculada ultrapasse o teto de 10% (em projetos básicos) ou 20% (em anteprojetos). Além disso, o art. 22, *caput* da Resolução Infra S.A. 31/2024 diz que:

> Art. 22. Na análise de risco, deve-se realizar a avaliação de probabilidade e impacto, estimando esses elementos por meio de dados históricos ou, em sua ausência, de experiência dos servidores da INFRA S.A., por meio de oficinas de captura de opinião especializada, utilizando escalas de probabilidade e impacto da literatura como parâmetro, ferramenta para análise qualitativa dos riscos.

117. Nota-se que as oficinas de captura de opinião somente devem ser utilizadas na ausência de dados históricos que permitam avaliar as probabilidades e impactos.

118. Para a correta compreensão dessa precificação de riscos e sua validade, faz-se necessário um breve relato da atuação do TCU sobre a forma como o DNIT tem calculado a reserva de contingência em suas obras.

119. O Guia do DNIT de 2013 fazia referência à utilização de 'dados históricos' para calcular as probabilidades e impactos na simulação. Contudo, tais dados referiam-se às revisões de projeto e aditivos celebrados pela autarquia, majoritariamente oriundos de contratos antigos regidos por preços unitários. Ao analisar essa prática, o TCU percebeu uma distorção analítica: os contratos por preços unitários seguem uma dinâmica estruturalmente diversa das contratações integradas e semi-integradas. A base de dados de aditivos pretéritos do DNIT estava contaminada por alterações contratuais cujos riscos não seriam assumidos pela contratada nos novos regimes (a exemplo de acréscimos solicitados pela Administração, ou fatos decorrentes de força maior), inserindo falhas no sistema.

120. Por esse motivo, o TCU, por meio do Acórdão 3.170/2016-Plenário, relator Ministro José Múcio Monteiro, expediu determinações ao DNIT para que se abstivesse de utilizar a base de aditivos de contratos a preços unitários e elaborasse um novo estudo empírico conclusivo, cotejando efetivamente projetos executivos ou *as built* (como executado) com os respectivos anteprojetos licitados.

121. Mais recentemente, o Acórdão 2.423/2024-TCU-Plenário (monitoramento, relator Ministro Antônio Anastasia) emitiu ciência ao DNIT de que 'a utilização da opinião de especialistas não supre a necessidade de realização do estudo conclusivo', indicando que a precificação da contingência não pode se basear exclusivamente em métodos subjetivos.

122. É sob esta luz jurisprudencial que se deve analisar a Resolução Infra S.A. 31/2024. O seu art. 22 estabelece que a probabilidade e o impacto devem ser estimados primeiramente por meio de 'dados históricos' e, apenas em sua ausência, por meio de 'oficinas de captura de opinião especializada'. Nesse sentido, a norma da Infra S.A., ao priorizar de forma textual a utilização de dados empíricos, aparenta estar formalmente mais bem adequada às decisões do TCU do que as normas vigentes do DNIT.

123. Contudo, na elaboração do Edital 15/2025, observou-se que a Infra S.A., pela inexistência de um banco de dados estruturado e depurado (a exemplo do exigido no Acórdão 3.170/2016-TCU-Plenário), valeu-se da exceção de sua norma para fundamentar o modelo de simulação exclusivamente na experiência de seus servidores. Tal prática, ao arbitrar os impactos e probabilidades sem lastro em dados históricos, contraria o entendimento deste Tribunal manifestado no Acórdão 2.423/2024-Plenário.

124. A equipe de auditoria reconhece a melhoria evidente alcançada no instrumento de cálculo e a economia materializada nesta licitação específica. Não obstante, o uso apenas de opinião especializada para balizar, na prática, a totalidade da precificação de incertezas permanece sendo uma vulnerabilidade na modelagem da estatal.

125. Finalmente, ressalva-se que, diante da exiguidade do tempo decorrido entre a entrega do novo modelo pela jurisdicionada e o fechamento deste relatório, período no qual ocorreram ainda mais duas alterações do Edital 15/2025, não houve prazo hábil para avaliar em detalhes e de forma exaustiva o rigor técnico de todas as novas premissas, opiniões e modificações pontuais que a Infra S.A. informou ter inserido no recálculo da taxa de risco. Portanto, a equipe de fiscalização reconhece a melhoria alcançada na metodologia de cálculo e a redução do valor da taxa de risco, mas tal reconhecimento não significa atestar que o novo modelo parametrizado pela estatal se encontra perfeito ou imune a distorções pontuais decorrentes do método subjetivo de estimativa.

125.1. Ante o exposto, será proposto dar ciência à Infra S.A. de que a utilização, na prática, exclusiva de oficinas de captura de 'opinião de especialistas' para balizar as variáveis de probabilidade e impacto nas modelagens da taxa de risco – expediente adotado com fulcro na ressalva prevista no art. 22 da Resolução Normativa Infra S.A. 31/2024 para contornar a ausência de dados históricos – não supre a necessidade técnica da parametrização em estudos empíricos conclusivos e contraria o entendimento firmado por esta Corte de Contas por meio do Acórdão 2.423/2024-TCU-Plenário.

III.3. Deficiências no projeto básico

III.3.1. Tipificação

126. Falha/impropriedades

III.3.2. Situação encontrada

III.3.2.1. Falhas na modelagem geológica e definição das camadas de solo

127. Durante a análise das pranchas do Projeto Básico, especificamente nas seções transversais de terraplenagem, a equipe de auditoria constatou indícios de que as interfaces entre as camadas geológicas – especialmente entre a material de 2ª e a de 3ª categoria – apresentavam, em diversos trechos, um padrão de paralelismo ou equidistância fixa em relação à camada superior, inclusive em locais onde o perfil topográfico original já havia sido alterado por cortes ou aterros do contrato anterior. Tal comportamento sugere a adoção de uma modelagem simplificada por *offset* geométrico, em detrimento da representação da realidade geológica local (peça 9, p. 2).

128. Tomando-se como exemplo a Estaca 182+520, identifica-se visualmente ali uma geometria típica de aterro remanescente – platô elevado em relação ao terreno natural adjacente –, sobre o qual se projeta um rebaixo de corte. Contudo, a tabela de volumes dessa seção prevê a escavação de corte de 2ª categoria. Ocorre que, normalmente, a camada final de um aterro é executada com material de 1ª categoria, o que tornaria esperável a classificação como material de 1ª categoria para os cortes projetados sobre o topo dos aterros remanescentes. Não foram, contudo, realizadas sondagens ou produzidos laudos geológicos específicos no corpo desse aterro remanescente que comprovassem a existência de material de 2ª categoria (*boulders*, matacões ou solo compactado com alta resistência) que justificasse tal classificação (peça 9, p. 3).

129. Por meio dos itens ‘b’ e ‘c’ do Ofício 118/2025-AudPortoFerrovia (peça 9), a equipe de auditoria questionou a metodologia de modelagem geológica adotada, indagando, em especial, quais dados concretos foram utilizados para interpolar as camadas de solo entre as estacas no trecho *brownfield*, como foi tratada a descontinuidade geológica nos trechos com intervenções anteriores e se existiam sondagens específicas no corpo dos aterros remanescentes que comprovassem a classificação como material de 2ª categoria (peça 9, p. 2-3).

130. Em resposta, formalizada por meio do Ofício 1325/2025/ASSDIREM (peça 27), a Infra S.A. reconheceu que não foram executadas novas sondagens no eixo do trecho *brownfield*, tendo sido aproveitadas as informações do projeto original da TLSA de 2019. Informou que a definição das camadas geológicas nesses trechos baseou-se nas seções transversais do projeto anteriormente executado e que furos adjacentes apresentaram impenetrabilidade a pouca profundidade, sendo esse comportamento adotado como indicativo de material de 2ª categoria (peça 27, p. 3).

131. De forma mais relevante, a própria Infra S.A. reconheceu expressamente que havia sido adotado equivocadamente um *offset* para o horizonte entre a 2ª e a 3ª categoria, baseado nas novas sondagens, criando uma representação desconforme em relação à realidade dos aterros existentes (peça 27, p. 4).

132. O reconhecimento explícito da adoção equivocada de *offset* geométrico para delimitação das interfaces entre camadas confirma a existência de falha técnica na concepção do Projeto Básico.

133. A ausência de sondagens específicas no corpo dos aterros remanescentes, combinada à aplicação de *offset* geométrico sobre perfis topográficos já alterados pelas intervenções anteriores da TLSA, pode ter gerado distorções na classificação dos materiais em mais de um sentido. Nos trechos em que o corte projetado incide sobre o topo de aterros remanescentes – cuja camada final, normalmente, é executada com material de 1ª categoria –, a adoção do *offset* pode ter resultado na classificação indevida desse material como de 2ª categoria, com impacto de elevação no preço unitário correspondente.

134. De forma análoga, nos trechos em que o aprofundamento dos cortes já realizados pela antiga concessionária alcança camadas que, pela geologia local, seriam de 3ª categoria, a mesma modelagem simplificada pode ter levado à sua classificação incorreta como material de 2ª categoria, subestimando o custo real das escavações. Em ambos os casos, o erro tem potencial impacto orçamentário, dado que os preços unitários diferem significativamente entre as três categorias de material (peça 27, p. 3-4; peça 9, p. 2).

135. Registra-se, contudo, que essa inconsistência foi corrigida na revisão do Projeto Básico que instruiu o edital republicado em 23/12/2025 (Revisão 07), **quando se decidiu pela remoção integral dos aterros existentes e seu refazimento**.

136. Portanto, a modelagem geológica do Projeto Básico que embasou o Edital 15/2025, em sua versão original, apresentou deficiência técnica no trecho *brownfield*, consistente na utilização de *offset* geométrico para interpolação de camadas e na ausência de sondagens específicas no corpo dos aterros remanescentes. O resultado foi a classificação como material de 2ª categoria de cortes projetados sobre estruturas cuja camada final, normalmente, é executada com solo de 1ª categoria. Por outro lado, também pode ter ocorrido, em

aprofundamentos de cortes pré-existentes, a classificação como 2ª categoria de materiais que seriam, na realidade, de 3ª categoria.

137. A fiscalização não aprofundou o impacto desse equívoco no orçamento uma vez que essa inconsistência foi sanada na republicação do edital em 23/12/2025 (Revisão 7).

III.3.2.2. Decisão de refazer os aterros existentes após o lançamento do edital original

138. O Edital 15/2025, em sua versão original, foi elaborado com base na premissa de aproveitamento dos aterros já executados pela antiga concessionária TLSA no trecho *brownfield* do Lote SPS 04, compreendido entre o km 178+900 e aproximadamente o km 210+020. Essa premissa era tecnicamente razoável sob a perspectiva de economicidade, uma vez que a reutilização de estruturas já implantadas representa a forma mais eficiente de empregar o investimento anteriormente realizado (peça 71, p. 2).

139. Contudo, após o lançamento do edital e no curso das manifestações de licitantes e dos questionamentos formulados pelo TCU, a Infra S.A. reverteu essa premissa, decidindo pela remoção integral dos aterros existentes e sua posterior recomposição. Essa mudança de solução de projeto – ocorrida durante o próprio processo licitatório – resultou em aumento de aproximadamente 45% no quantitativo total de terraplenagem do projeto revisado e impactou diretamente o orçamento referencial da obra, sendo um dos fatores que motivaram a republicação do edital (peça 71, p. 2).

140. Por meio do item ‘c’ do Ofício 6/2026-AudPortoFerrovia (peça 79), a equipe de auditoria questionou a desconsideração dos aterros executados pela antiga concessionária, constatando que tal decisão havia ocasionado aumento nos quantitativos de terraplenagem, especialmente de material de 2ª categoria. Solicitou-se a apresentação de documentos técnicos – laudos, pareceres e sondagens – que embasaram a decisão de desconsiderar os aterros e a classificação do material a ser escavado, acompanhados das ARTs correspondentes, caso existissem (peça 79, p. 3).

141. Em sua resposta inicial, formalizada pelo Despacho 37/2026/Gepro (peça 71), a Infra S.A. esclareceu que a decisão de remover os aterros havia sido tomada após a realização de vistoria técnica de campo com a participação de especialista em geotecnia independente. Nessa oportunidade, o principal fator concreto apontado como determinante para a decisão foi a identificação de intenso desenvolvimento de vegetação arbórea – predominantemente algaroba (*Prosopis juliflora*) – nos aterros antigos, construídos há mais de dez anos, cujos sistemas radiculares, segundo se indicou, possuiriam características de avançar de forma ramificada e em profundidade, alcançando camadas relevantes para a estabilidade e a capacidade de suporte do pavimento ferroviário.

142. Também foram apontadas as seguintes justificativas para a decisão: a ausência de projeto *as-built* das obras executadas pela TLSA; a inexistência de registros de controle tecnológico da construção dos aterros, como ensaios de grau de compactação, caracterização de materiais e CBR com expansão; e a não conformidade do projeto executado com os normativos da Infra S.A. (peça 71, p. 2-3).

143. Não obstante, a Infra S.A. não apresentou, nessa resposta, nenhum laudo, parecer ou documento técnico produzido por ocasião da vistoria que embasou a decisão. Ao contrário, informou que ‘a justificativa da solução será devidamente robustecida, detalhada e documentada, mediante investigações geotécnicas complementares, sondagens e ensaios, se for o caso, acrescido de relatório e de laudo de consultor técnico especializado’, solicitando prazo adicional de dez dias para envio dos resultados (peça 71, p. 3).

144. Em complementação, mediante o Despacho 44/2026/GEPRO (peça 83), a Infra S.A. apresentou o Parecer Técnico de Geotecnia (peça 84), elaborado por consultor especializado independente a partir de vistorias *in loco* realizadas nos dias 10, 11 e 12 de fevereiro de 2026. Esse documento constitui o único registro técnico formal produzido para fundamentar a decisão de remoção dos aterros (peça 83, p. 1-2).

145. O Parecer Técnico (peça 84) concluiu pela inviabilidade de aproveitamento integral dos aterros anteriormente executados, mas com base em fundamentos em parte distintos daqueles inicialmente invocados. No que se refere especificamente à vegetação, as vistorias constataram que as raízes da algaroba não haviam penetrado em profundidade no corpo dos aterros, como se havia indicado na resposta anterior, tendo seu avanço se restringido predominantemente à camada mais superficial (peça 84, p. 14-36).

146. As razões efetivamente determinantes para a inviabilidade de aproveitamento revelaram-se ser outras: presença de blocos rochosos de dimensões muito superiores às especificações de projeto, da ordem de até dois metros em alguns pontos; ausência de camada de transição entre o material fino e o material rochoso,

favorecendo processos de erosão interna com carreamento de finos; abatimento de taludes com presença de material carreado fora da face; e indícios de vazios internos no corpo dos aterros, com risco de recalques diferenciais (peça 84, pp. 17-36).

147. O laudo identificou também deficiências nos critérios de projeto originais da TLSA, apontando discrepância nos fatores de homogeneização (FH) adotados – valores de 1,25 e 1,15 para materiais de 1ª e 2ª categorias, respectivamente, enquanto os ensaios de campo indicariam valores na faixa de 1,35 a 1,40 –, bem como inadequação nos parâmetros de análise de estabilidade dos aterros mistos, nos quais foi adotada coesão não nula para materiais de comportamento granular (peça 84, p. 5-7).

148. A decisão de abandonar, durante o processo licitatório, uma premissa tão fundamental quanto o aproveitamento dos aterros existentes – que teve o impacto de aumentar em aproximadamente 45% os quantitativos de terraplenagem, com o consequente reflexo no orçamento referencial da obra – é indicativa de que o projeto básico utilizado para o lançamento do edital original não havia atingido o necessário grau de maturidade técnica para o lançamento da licitação (peça 71, p. 2).

149. A Infra supôs que poderia aproveitar a terraplenagem anteriormente executada pela TLSA, fazendo apenas ajustes de geometria para adaptar o trecho às suas normas, sem avaliar as condições reais em que se encontrava o trecho *brownfield*. Essa situação contraria o disposto no art. 42, inciso I, da Lei 13.303/2016, que exige, como condição para abertura de licitação, a existência de um projeto básico que define as características gerais da obra com suficiente nível de precisão para estimar custos com razoável exatidão e identificar os métodos construtivos a serem adotados.

150. Também chama a atenção o modo como a fundamentação técnica para a decisão de remover os aterros foi construída ao longo do processo. A decisão foi tomada com base em vistoria cujos resultados não foram formalmente documentados. O único documento técnico formal produzido – o Parecer Técnico de Geotecnia (peça 84) – foi elaborado posteriormente, para responder aos questionamentos desta equipe de auditoria, e suas conclusões repousaram em fundamentos em parte distintos dos inicialmente alegados, uma vez que se constatou que as raízes da vegetação haviam penetrado apenas na camada superficial dos aterros, e não em profundidade como se supusera anteriormente.

151. As razões efetivamente determinantes para a inviabilidade de aproveitamento – notadamente a presença de blocos fora de especificação, a ausência de camadas de transição e os indícios de erosão interna – somente vieram a ser tecnicamente documentadas após os questionamentos desta equipe de auditoria (peça 71, p. 2-3; peça 83, p. 1-2; peça 84, p. 14-36).

152. Assim, a decisão de refazer os aterros existentes no trecho *brownfield*, tomada após o lançamento do edital original e sem o amparo de laudo ou parecer técnico formal, configura indício de que o projeto básico que originalmente embasou o certame apresentava sérias deficiências técnicas. A reversão de premissa tão relevante durante o processo licitatório implicou revisão substancial dos quantitativos de terraplenagem e do orçamento referencial da obra, sendo um dos fatores determinantes para a republicação do edital.

153. Os elementos mencionados são suficientes para caracterizar a ausência do nível adequado de maturidade do projeto básico ao tempo do lançamento do edital, em desconformidade com o art. 42, inciso I, da Lei 13.303/2016. Tendo em vista, contudo, que o edital foi corrigido antes de produzir efeitos concretos, com a incorporação da nova solução de terraplenagem que instruiu o certame republicado, deixa-se de propor encaminhamento a esse respeito.

III.3.2.3. Ausência de registro do custo de reexecução do aterro do Lote SPS 04 como passivo construtivo no Levantamento da Base de Ativos e Passivos (LBAP)

154. Conforme informado no subitem III.3.2 deste Relatório, após o lançamento do Edital 15/2025, a Infra S.A. abandonou a premissa de aproveitamento dos aterros executados pela TLSA no trecho *brownfield*, decidindo pela sua remoção integral e posterior recomposição, decisão que resultou em aumento de aproximadamente 45% nos quantitativos totais de terraplenagem do projeto revisado (peça 71, p. 2). O documento técnico que fundamentou a decisão – o Parecer Técnico de Geotecnia elaborado por consultor especializado independente, a partir de vistorias *in loco* realizadas nos dias 10, 11 e 12 de fevereiro de 2026 (peça 84) – concluiu pela inviabilidade de aproveitamento dos aterros existentes no trecho *brownfield* entre os km 178+898 e km 210+020.

155. Segundo esse Parecer Técnico, as vistorias realizadas 'evidenciaram múltiplas inconformidades construtivas e indícios de degradação estrutural incompatíveis com os requisitos de desempenho exigidos para suporte do pavimento ferroviário', destacando como principais achados técnicos:

- ausência de projeto *as built* e de registros de controle tecnológico de execução, impossibilitando a verificação da conformidade estratigráfica, do grau de compactação e da composição granulométrica dos maciços de aterro;
- presença recorrente de blocos rochosos com dimensões significativamente superiores às especificações normativas para aterros mistos, indicando provável segregação de materiais;
- inexistência de camadas de transição e filtros geotécnicos entre frações granulares distintas, favorecendo a ocorrência de erosão interna (*piping*);
- evidências de carreamento de finos e perda de material superficial, com exposição de matriz rochosa na plataforma;
- ocorrência localizada de abatimentos em taludes e indícios de recalques diferenciais;
- presença de camada superficial com material orgânico em espessuras da ordem de 60 a 90 cm, inadequada para atuação como fundação do pavimento ferroviário;
- elevada heterogeneidade da mistura solo-rocha, potencialmente associada à compactação deficiente e à formação de vazios internos. (peça 84, p. 40-41)

156. À vista dessas constatações, o Parecer concluiu que 'não há elementos técnicos suficientes que permitam assegurar o aproveitamento, ainda que parcial, dos maciços de aterro implantados, sendo tecnicamente recomendável o seu desfazimento e a subsequente reconstrução em conformidade com os critérios normativos vigentes' (peça 84, p. 41).

157. Conforme descrito na Visão Geral do Objeto deste relatório (itens 17 a 34), o 1º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão da TLSA estabeleceu, em seu Anexo IV, a metodologia do Levantamento da Base de Ativos e Passivos (LBAP) do trecho Salgueiro-Porto de Suape (SPS), cujo resultado subsidiará o cálculo do valor da indenização pela devolução do trecho ao Poder Concedente.

158. Importa registrar que, antes mesmo de tomar conhecimento da decisão da Infra S.A. de não mais aproveitar o aterro executado pela TLSA (trecho *brownfield*), a equipe de auditoria, por meio do Ofício 120/2015-AudPortoFerrovia, de 8/12/2025 (peça 97), já havia questionado a ANTT sobre o impacto dos pontos do trecho que necessitarão de serviços complementares no cálculo da indenização pelos investimentos feitos pela Concessionária TLSA no Lote SPS 04.

159. O questionamento teve por fundamento documento integrante da licitação em análise (Nota Técnica, de 3/10/2025, Evidência 23) que relatou, a partir de vistoria no Lote SPS 04, realizada entre 15 e 19/9/2025, condição crítica dos aterros existentes, bem como a necessidade de serviços de recomposição de material, conformação e ajustes geométricos para restabelecimento das cotas e do perfil originalmente previstos em projeto, além de outros ajustes.

160. Adicionalmente, o Ofício 120/2025-AudPortoFerrovia questionou a ANTT sobre como foram tratados, para fins do encontro de contas, os trechos do Lote SPS 04 que não seriam aproveitados no âmbito do projeto da Infra S.A.

161. Em sua resposta, a ANTT esclareceu, por meio do Despacho SEI 38404491 (peça 77), que o cálculo da indenização devida à TLSA pelo Lote SPS 04 observou estritamente a metodologia do Anexo IV do 1º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão. Por se tratar de lote não finalizado com terraplenagem iniciada, foram considerados apenas os materiais efetivamente empregados e os serviços comprovadamente executados, aderentes ao projeto e ao orçamento regulatório validado pela ANTT. Os itens não implantados ou não concluídos foram excluídos do valor indenizável, e as situações que demandariam serviços complementares para viabilizar a continuidade das obras foram caracterizadas, quando cabível, como passivos construtivos, impactando o resultado do encontro de contas de forma dedutiva, e não majorando a indenização à concessionária.

162. A ANTT concluiu informando que a valoração dos ativos e passivos do Lote SPS 04 foi objeto de análise específica nas Notas Técnicas SEI 7.259/2024 e 10.101/2024, sem que tenha sido admitida a inclusão de custos relativos a serviços não previstos ou não validados no orçamento regulatório aprovado pela Agência.

163. Conforme informado em sua resposta, a ANTT produziu duas notas técnicas para subsidiar o cálculo do valor de indenização devida pela devolução do trecho Salgueiro-Suape.

164. A Nota Técnica SEI 7.259/2024-CATIV/GECOF/SUFER/DIR-ANTT (Evidência 21) avaliou os quantitativos físicos dos ativos edificados e dos passivos que haviam sido levantados pela TLSA – por meio da empresa SYSFER, em 2023 – utilizando, para tanto, relatório comparativo elaborado pelo Consórcio Dynatest-Strata – contratado pelo DNIT – a partir de inspeções de campo realizadas entre maio e junho de 2024. Para o Lote SPS 04, classificado como lote não finalizado com terraplenagem iniciada, concluiu-se pela conformidade dos volumes de corte e aterro declarados pela concessionária.

165. Já a Nota Técnica SEI 10.101/2024-CPINF/GEPEF/SUFER/DIR-ANTT (Evidência 22) procedeu à valoração desses quantitativos com base nos custos unitários do orçamento regulatório validado pela ANTT. Para o Lote SPS 04, os ativos edificados foram valorados em R$ 116.884.019,83 (data-base janeiro/2023), após exclusão de item de 'Outras Interferências' não constante do orçamento regulatório. No tocante aos passivos, foram identificados e valorados exclusivamente passivos ambientais, no montante de R$ 825.047,93, não tendo sido registrado nenhum passivo construtivo para esse lote (Evidência 22, p. 5 e 7).

166. A ausência de passivo construtivo no LBAP do Lote SPS 04 é relevante tendo em vista a recente decisão da Infra S.A. de refazer os aterros existentes, fundamentada no Parecer Técnico de Geotecnia (peça 84) que concluiu pela inviabilidade de aproveitamento das estruturas existentes, tornando necessária sua demolição e reexecução integral.

167. O custo correspondente a esse serviço, que a União arcará integralmente no âmbito do contrato a ser celebrado, enquadra-se na definição de passivo construtivo estabelecida no item 3.4.3 do Anexo IV do 1º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão da TLSA – que caracteriza como passivo construtivo toda situação em que os ativos edificados 'não estiverem aderentes ao projeto da ferrovia TLSA, seja por problemas construtivos observados, seja por serviços de recuperação necessários em decorrência de ausência de manutenção' (Evidência 22, p. 2), mas não foi computado como tal no LBAP.

168. Nesse sentido, o Parecer Técnico de Geotecnia de fevereiro de 2026 (peça 84) aponta que os aterros executados pela TLSA no trecho *brownfield* do Lote SPS 04 (km 178+898 ao 210+020) apresentam inconformidades que inviabilizam seu aproveitamento. Tais deficiências demandam a demolição e reexecução integral das estruturas — custos que, embora se enquadrem na definição de passivo construtivo mencionada anteriormente, foram omitidos do LBAP.

169. Registra-se que, por meio do Ofício 245/2026 da Infra S.A. (peça 96), a estatal encaminhou informações complementares ao Dnit acerca da identificação de passivos construtivos e ambientais relevantes no lote, com detalhamento técnico das ocorrências, estimativas de custos e riscos associados.

170. Em 13 de março de 2026, a estatal elaborou a Nota Técnica 9/2026/SUPRO-INFRASA/DIREM-INFRASA/DIREX-INFRASA/CONSAD-INFRASA/AG-INFRASA (peça 94), onde foi realizada análise técnica para identificação de passivos construtivos no trecho ferroviário compreendido entre os quilômetros 178+898 e 252+214,196, lote SPS-04 da Ferrovia Transnordestina. Essa análise concluiu que os custos desses passivos até então identificados seriam de R$ 51.010.352,67, fato que foi comunicado ao Dnit.

171. É necessário, portanto, que as instâncias competentes avaliem a pertinência de incluir tais custos no cômputo dos passivos construtivos desse lote. Em que pese a comunicação ao Dnit, entende-se necessário encaminhar essa informação à ANTT e ao Ministério dos Transportes, para as providências cabíveis.

172. Ante o exposto, propõe-se que seja encaminhada cópia do inteiro teor do Relatório, Voto e Acórdão que vier a ser proferido nestes autos à ANTT e ao Ministério dos Transportes, para que, no exercício de suas respectivas competências, avaliem a pertinência de incluir, no cômputo dos passivos construtivos do LBAP do Lote SPS 04, os custos de demolição e reexecução dos aterros situados no trecho *brownfield* entre os km 178+898 e km 210+020, tendo em vista as inconformidades construtivas documentadas no Parecer Técnico de Geotecnia da Infra S.A. de fevereiro de 2026 (peça 84), que concluiu pela inviabilidade técnica de aproveitamento dessas estruturas e pela necessidade de sua recomposição em conformidade com os critérios normativos vigentes.

173. Além disso, registra-se que o TCU possui fiscalização em aberto (TC 021.831/2024-6) para tratar sobre o 1º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão com a Transnordestina Logística S/A e sobre atos ou contratos a serem firmados sobre a concessão da Ferrovia Transnordestina Logística S.A.. Diante da conexão com o tema em discussão neste achado, propõe-se que seja remetida cópia do inteiro teor do Relatório, Voto e Acórdão que vier a ser aqui proferido àqueles autos.

III.3.2.4. Risco de desequilíbrio econômico-financeiro em desfavor da Administração na hipótese de alteração da condição de contorno relativa ao refazimento dos aterros existentes.

174. Conforme analisado anteriormente neste achado, a Infra S.A. modificou o projeto de terraplenagem após o lançamento do Edital 15/2025, abandonando a premissa de aproveitamento dos aterros executados pela antiga concessionária no trecho *brownfield* (km 178+898 ao km 210+020). Apoiada em parecer geotécnico contratado durante a licitação, a estatal concluiu pela condenação integral daquelas estruturas, determinando sua demolição e reexecução, o que resultou em um aumento significativo dos volumes de escavação e de compactação de aterros, com impacto direto no orçamento referencial da obra.

175. A decisão da Infra S.A. de exigir a remoção e o refazimento integral dos aterros constitui, para os fins da licitação semi-integrada em tela, uma premissa técnica impositiva do projeto básico. Trata-se de uma verdadeira 'condição de contorno' (parâmetro de entrada) que nivelou a formulação das propostas de preço de todos os licitantes.

176. Como a elaboração do projeto executivo é incumbência do futuro contratado, este poderá realizar investigações geotécnicas complementares em campo. Existe a possibilidade fática de que o contratado consiga demonstrar, mediante ensaios específicos, que a estrutura remanescente (ou segmentos dela) atende aos requisitos técnicos da ferrovia, viabilizando o aproveitamento de todo ou de parte dos aterros atualmente condenados, com correspondente redução dos volumes efetivos de escavação e compactação.

177. Como o Edital 15/2025 é regido pelo regime de contratação semi-integrada, a regra geral é de que as inovações metodológicas ou tecnológicas propostas pela contratada que gerem economia de recursos pertencem ao particular, não ensejando redução do valor do contrato, uma vez que decorrem de sua expertise e eficiência na execução. No mesmo sentido, observa-se que o Evento 21 da Matriz de Riscos do certame aloca à contratada o risco relativo à 'Alteração dos volumes de material (1ª; 2ª e/ou 3ª categoria) previstos no projeto básico de engenharia', estabelecendo que a empresa será remunerada pelo valor de sua proposta original independentemente da variação desses quantitativos (Evidência 15, p. 35).

178. No entanto, o caso concreto do aproveitamento de um aterro preexistente não se enquadra na hipótese de 'inovação tecnológica ou metodológica', tampouco se confunde com uma mera oscilação ordinária de volumes abarcada pelo Evento 21 da Matriz de Riscos. A eventual demonstração de que o aterro está estruturalmente apto não decorre de uma nova técnica construtiva inventada pela contratada, mas da mera constatação de que a premissa impositiva do projeto básico da Infra S.A. (a 'condição de contorno' que condenou o aterro) estava superdimensionada ou incorreta em relação à realidade do terreno.

179. Tanto é assim que, ao tratar da elaboração do projeto executivo, o projeto básico da licitação estabeleceu (Evidência 15, p. 9):

> 9.3.9. Os estudos e o Projeto Executivo de engenharia deverão seguir os pressupostos do projeto básico, dos manuais e normativos da Contratante em vigor, em sua versão mais recente existente, e a as demais normas aplicáveis.
>
> 9.3.10. Fica vedada toda e qualquer alteração de projeto que impacte nas condições de contorno da proposta no projeto básico, principalmente no que diz respeito às obras de arte especiais (tais como pontes, viadutos, passagens inferiores e similares), as quais deverão ser mantidas quanto às suas localizações e dimensões principais.

180. Neste ponto, a jurisprudência recente do TCU, consubstanciada no Acórdão 2.429/2024-Plenário – Relator Min. Benjamin Zymler – é taxativa ao diferenciar a verdadeira inovação metodológica da mera revisão de uma condição de contorno irreal fornecida pela Administração. O referido julgado estabelece que as condições de contorno são os elementos de entrada que permitem a comparabilidade entre as propostas e configuram a formação de vontade do negócio.

181. O Acórdão 2.429/2024-Plenário consagra, sobretudo, o princípio da simetria na alocação de riscos das contratações integradas e semi-integradas. O Voto condutor assevera que, da mesma forma que a Administração deve reequilibrar o contrato para proteger o particular de ônus excessivos e imprevisíveis nas condições de contorno, deve também agir quando o erro na premissa lhe for desfavorável:

> Lembre-se, por justeza, que se existir uma redução desproporcional de custos e soluções por parte da contratada, haveria de existir, igualmente, um aditivo redutor do contrato. Caso se descubram

> materiais mais aptos e mais próximos que repercutam em desproporcional vantagem ao particular, a administração teria o direito e o dever de exigir a redução do valor contratual. (grifo no original)

182. Deve-se ressaltar, contudo, que a jurisprudência invocada não autoriza a revisão do contrato por qualquer variação ordinária de custos ou benefícios marginais auferidos pelo particular. Conforme o próprio Acórdão 2.429/2024-Plenário, imprecisões comuns nas condições de contorno devem ser absorvidas pela alocação de riscos da contratação semi-integrada. O direito à recomposição da equação econômico-financeira exige a configuração cumulativa de um 'erro substancial' na informação prestada pela Administração (vícios que afetam a formação da vontade, nos termos dos arts. 138 e 139 do Código Civil) e de uma consequente 'desoneração excessiva' que resulte em vantagem desproporcional ao particular.

183. No caso em tela, considerando que a premissa de demolição total dos aterros remanescentes majorou os volumes globais de escavação em cerca de 45%, eventual comprovação em campo de que o maciço preexistente já estava estruturalmente apto configuraria um erro substancial de projeto. Caso o reaproveitamento dessa estrutura gere uma desoneração excessiva e incompatível com o risco ordinário do negócio, o princípio da simetria impõe à Infra S.A. o dever de reter esse ganho em seu favor.

184. Portanto, na eventualidade de a futura contratada do Edital 15/2025 comprovar a viabilidade técnica de aproveitamento parcial ou total das estruturas de terraplenagem preexistentes, o ganho financeiro expressivo gerado pela não realização dos serviços de demolição e reexecução não poderá ser retido pela empreiteira a título de 'eficiência'. Tal cenário configuraria enriquecimento sem causa do particular e prejuízo à Administração.

185. Considerando que o refazimento integral dos aterros consubstancia condição de contorno impositiva do projeto básico que onera significativamente as propostas dos licitantes, a eventual alteração dessa premissa na fase de projeto executivo/execução da obra, mediante a comprovação de viabilidade do aproveitamento integral ou parcial da estrutura preexistente, não se confunde com inovação metodológica. Faz-se necessário, então, dar ciência à Infra S.A. de que, ocorrendo essa hipótese e restando configurado que tal situação gerou uma desoneração excessiva (vantagem desproporcional) em favor do particular decorrente de erro substancial no projeto, o contrato deverá ser repactuado em favor da Administração, em observância às condicionantes da teoria da imprevisão e à jurisprudência do TCU (Acórdão 2.429/2024-Plenário).

IV. Conclusão

186. A presente auditoria teve por objetivo fiscalizar o Edital 15/2025, que tem por objeto a contratação das obras remanescentes e elaboração de projeto executivo do Lote SPS 04 da Ferrovia Transnordestina (EF-232), no estado de Pernambuco. O certame é conduzido pela Infra S.A., sob o critério de julgamento e regime de execução definidos na Lei 13.303/2016, visando à conclusão do segmento ferroviário entre Salgueiro/PE e o Porto de Suape/PE.

187. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

187.1. Questão 1: O Edital de contratação está de acordo com a legislação e com a jurisprudência do TCU?

187.2. Questão 2: A Matriz de Riscos e as cláusulas contratuais abordam adequadamente os riscos da contratação?

188. Em relação à Questão 1, os procedimentos de auditoria revelaram o achado 'III.1. Inconsistências no orçamento'. Nesse achado, detectaram-se problemas em serviços previstos na planilha orçamentária, como escavação, drenagem, umedecimento de caminhos de serviços, além de quantitativos incorretos. Após questionamentos da equipe de fiscalização, a Infra S.A. realizou correções no orçamento do edital, eliminando a maioria das inconsistências apontadas. Por isso, deixou-se de realizar encaminhamentos para todos os itens, restando apenas encaminhamento de proposta de ciência em decorrência da falta de justificativa técnica para o quantitativo orçado para o serviço de pré-fissuramento.

189. Em relação à Questão 2, os procedimentos de auditoria revelaram dois achados: 'III.2. Superestimativa da taxa de risco e da reserva de contingência decorrente de inconsistências metodológicas e divergências entre a avaliação qualitativa e a modelagem quantitativa' e 'III.3. Deficiências no projeto básico'.

190. No achado III.2, concluiu-se que a modelagem inicial da simulação para cálculo da taxa de risco continha falhas técnicas que superdimensionavam os riscos e que, apesar das melhorias estatísticas efetuadas, a precificação permaneceu vulnerável pela dependência exclusiva de opiniões subjetivas em detrimento de dados

empíricos. Por isso, será proposto dar ciência à Infra S.A. sobre a insuficiência técnica do uso exclusivo de opiniões de especialistas para balizar as variáveis de probabilidade e impacto nas modelagens da taxa de risco.

191. No achado III.3, concluiu-se que a insuficiência de estudos geológicos e a reversão da premissa de aproveitamento de aterros evidenciaram a imaturidade do projeto original, resultando na omissão de passivos construtivos relevantes que deveriam abater o valor da indenização devida à antiga concessionária. Por isso, será proposta ciência à Infra S.A. sobre a hipótese de a futura contratada pleitear reaproveitar os aterros remanescentes. Será proposto também o encaminhamento do relatório à ANTT e ao Ministério dos Transportes para que avaliem a inclusão dos custos de demolição e reexecução integral dos aterros como passivos construtivos no cálculo final do encontro de contas. Além disso, será proposto, diante da conexão com o tema em discussão neste achado, que seja remetida cópia do inteiro teor do Relatório, Voto e Acórdão que vier a ser proferido nestes autos para o TC 021.831/2024-6.

192. Entre os benefícios estimados desta fiscalização, menciona-se a expectativa de assegurar a regular aplicação dos recursos públicos, a correção de impropriedades no edital antes da celebração do contrato, o incremento da transparência e a melhoria de processos internos da Infra S.A., relacionados especialmente com o cálculo da reserva de contingência. Estima-se também que tenha havido um benefício econômico da ordem de R$ 75 milhões com as alterações provocadas pelos questionamentos da fiscalização.

V. Proposta de encaminhamento

193. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

193.1. com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, **dar ciência** à Infra S.A. de que:

193.1.1. a previsão indiscriminada do serviço de pré-fissuramento em todos os cortes de material de 3ª categoria, sem distinção de altura ou de porte dos taludes e sem critério técnico objetivo que justifique sua aplicação universal, constitui ineficiência no uso de recursos públicos, em ofensa ao princípio da economicidade previsto no art. 31 da Lei 13.303/2016, uma vez que o benefício da técnica não é proporcional ao seu custo nos cortes de menor porte (Achado III.1);

193.1.2. a utilização, na prática, exclusiva de oficinas de captura de 'opinião de especialistas' para balizar as variáveis de probabilidade e impacto nas modelagens da taxa de risco – expediente adotado com fulcro na ressalva prevista no art. 22 da Resolução Normativa Infra S.A. 31/2024 para contornar a ausência de dados históricos – não supre a necessidade técnica da parametrização em estudos empíricos conclusivos e contraria o entendimento firmado por esta Corte de Contas por meio do Acórdão 2.423/2024-TCU-Plenário (Achado III.2);

193.2. com fundamento no art. 9º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, **dar ciência** à Infra S.A. de que, no âmbito da execução do contrato decorrente do Edital 15/2025 (Lote SPS 04), a eventual comprovação pela contratada da viabilidade técnica de aproveitamento, total ou parcial, dos aterros remanescentes no trecho *brownfield* não se configura como inovação metodológica ou tecnológica inerente ao regime semi-integrado, mas sim como constatação de erro substancial em uma condição de contorno previamente estipulada no projeto básico (que havia condenado tais estruturas e majorado expressivamente os volumes orçados), cabendo à Administração, caso tal alteração configure uma desoneração excessiva e desproporcional em favor do particular, promover a celebração de aditivo contratual redutor para reequilibrar a equação econômico-financeira em favor da contratante, em conformidade com o princípio da economicidade e com o entendimento firmado pelo Acórdão 2.429/2024-TCU-Plenário (Achado III.3).

194. encaminhar cópia do inteiro teor do Relatório, Voto e Acórdão que vier a ser proferido nestes autos à ANTT e ao Ministério dos Transportes, para que, no exercício de suas respectivas competências, avaliem a pertinência de incluir, no cômputo dos passivos construtivos do LBAP do Lote SPS 04, os custos de demolição e reexecução dos aterros situados no trecho *brownfield* entre os km 178+898 e km 210+020, tendo em vista as inconformidades construtivas documentadas no Parecer Técnico de Geotecnia da Infra S.A. de fevereiro de 2026, que concluiu pela inviabilidade técnica de aproveitamento dessas estruturas e pela necessidade de sua recomposição em conformidade com os critérios normativos vigentes (Achado III.3);

195. remeter cópia do inteiro teor do Relatório, Voto e Acórdão que vier a ser proferido nestes autos para o TC 021.831/2024-6, haja vista a conexão entre o tema em discussão nesta auditoria e o encontro de contas a ser realizado no âmbito da concessão da Transnordestina."

É o relatório.

ACÓRDÃO Nº 1218/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 023.021/2025-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Interessado: Congresso Nacional (vinculador).
3.1. Responsável: Jorge Luiz Macedo Bastos (408.486.207-04).
4. Órgão/Entidade: Valec Engenharia Construções e Ferrovias S/A.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria de conformidade, realizada no âmbito do Fiscobras 2026, com o objetivo de fiscalizar o Edital 15/2025, de responsabilidade da Infra S.A., destinado a contratar a elaboração do projeto executivo de engenharia e executar as obras remanescentes de infraestrutura do Lote SPS 04, da Ferrovia Transnordestina (EF-232), no trecho entre Salgueiro/PE e o Porto de Suape/PE, no estado de Pernambuco,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. dar ciência à Infra S.A., com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, sobre as seguintes irregularidades e impropriedades identificadas no Edital 15/2025, no intuito de evitá-las em futuras contratações:

9.1.1. a previsão indiscriminada do serviço de pré-fissuramento em todos os cortes de material de 3ª categoria, sem distinção quanto à altura ou ao porte dos taludes e sem critério técnico objetivo que demonstre sua necessidade em cada caso, caracteriza ineficiência alocativa e afronta ao princípio da economicidade previsto no art. 31 da Lei 13.303/2016, devendo a inclusão do serviço ser precedida de balizamento técnico preciso e aderente às reais necessidades do empreendimento;

9.1.2. a utilização exclusiva, na prática, de oficinas de captura de opinião de especialistas para balizar as variáveis de probabilidade e impacto nas modelagens da taxa de risco não supre a necessidade de parametrização baseada em estudos empíricos e dados históricos conclusivos, em linha com a jurisprudência deste Tribunal, a exemplo do Acórdão 2.423/2024-TCU-Plenário;

9.1.3. a exigência de demolição integral dos aterros remanescentes no trecho *brownfield* do Lote SPS 04, adotada como condição de contorno do projeto básico sem lastro técnico prévio suficiente, evidenciou deficiência de planejamento da contratação, de modo que eventual comprovação, pela contratada, da viabilidade técnica de aproveitamento total ou parcial dessas estruturas não caracterizará, por si só, inovação metodológica ou tecnológica inerente ao regime semi-integrado, podendo representar erro substancial de premissa do projeto básico.

9.2. encaminhar cópia desta deliberação e do relatório de auditoria à Agência Nacional de Transportes Terrestres e ao Ministério dos Transportes para que, no âmbito de suas competências, avaliem a necessidade de incluir os custos de demolição e reexecução dos aterros no cômputo dos passivos construtivos relacionados à Transnordestina Logística S.A. (TLSA);

9.3. orientar a Secretaria-Geral de Controle Externo para que avalie a conveniência e oportunidade de promover ações de controle e/ou estudos específicos sobre a operacionalização do adicional de risco nos orçamentos estimativos das contratações públicas, com vistas a examinar os modelos atualmente empregados pelos diversos órgãos e entidades da Administração Pública, suas premissas metodológicas, seus impactos econômicos e os riscos de distorções associados às diferentes formas de incorporação da contingência ao orçamento estimativo;

9.4. juntar cópia desta deliberação ao TC 021.831/2024-6 com vistas a subsidiar o exame do

encontro de contas decorrente da repactuação da concessão da TLSA;

9.5. informar o Ministério dos Transportes e a Infra S.A. quanto ao teor da presente deliberação;

9.6. arquivar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata n° 16/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 13/5/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1218-16/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Bruno Dantas e Jhonatan de Jesus (Relator).
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
JHONATAN DE JESUS
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

DECLARAÇÃO DE VOTO

Os presentes autos versam sobre auditoria realizada no âmbito do Fiscobras/2026, no Edital 15/2025, a cargo da Infra S.A. O certame visa contratar a elaboração do projeto executivo e as obras remanescentes de infraestrutura do Lote SPS 04, da Ferrovia Transnordestina/PE, trecho entre Salgueiro/PE e o Porto de Suape/PE, com 73,32 km de extensão.

2. Insta salientar que a licitação em tela é regida pela Lei 13.303/2016 e estruturada sob o regime de contratação semi-integrada, adotando-se, como critério de julgamento, o menor preço global.

3. Inicialmente, com satisfação, registro a elevada qualidade técnica do relatório de auditoria, conduzido com rigor metodológico pela unidade especializada AudPortoFerrovia, cujos achados se revelam consistentes, adequadamente fundamentados e alinhados às melhores práticas de controle externo aplicáveis a empreendimentos de infraestrutura de grande vulto.

4. De início, consigno não possuir ressalvas aos achados de auditoria, tampouco à proposta de encaminhamento submetida pelo eminente relator, Ministro Jhonatan de Jesus, que acolheu o posicionamento da unidade técnica no sentido de expedir ciência à Infra S.A. acerca da potencial antieconomicidade de determinadas soluções concebidas no projeto básico, circunstância que poderá, em tese, converter-se em possível sobrepreço de metodologia executiva no curso da execução contratual.

5. Com efeito, a preocupação externada pela unidade técnica revela-se particularmente pertinente diante da modelagem contratual adotada, qual seja, a contratação semi-integrada, regime em que se admite ao contratado a proposição de alterações ao projeto básico, desde que preservados os parâmetros de desempenho e os resultados previamente estabelecidos pela Administração. Nesse contexto, eventuais soluções inicialmente previstas no projeto básico e no orçamento estimativo elaborados pela Administração podem vir a ser substituídas por metodologias executivas distintas e mais racionais, circunstância que, caso não adequadamente monitorada, pode ensejar ganho econômico indevido do particular contratado decorrente da diferença entre a solução orçada e aquela efetivamente executada.

6. Contudo, entendo que a providência de mera ciência das impropriedades observadas se mostra, no caso concreto, suficiente e proporcional. Isso porque a licitação transcorreu sob ambiente efetivamente competitivo, tendo resultado em proposta aproximadamente 20% inferior ao orçamento estimativo da Administração, fator que, ao menos em juízo preliminar, mitiga risco imediato de prejuízo ao Erário e recomenda atuação preventiva e pedagógica do controle, sem a imposição, neste momento, de medidas corretivas mais gravosas.

7. Nada obstante, permito-me apresentar contribuição pontual ao debate instaurado, especificamente no tocante ao aprofundamento promovido pela unidade técnica acerca da metodologia de cálculo do denominado adicional de risco incorporado ao orçamento estimativo da contratação.

8. Cuida-se de matéria de inegável relevância prática e dogmática, sobretudo porque os arts. 22, 23 e 103 da Lei 14.133/2021 passaram a admitir que o orçamento estimativo da contratação pode incorporar parcela correspondente ao risco assumido pelo particular, desde que o instrumento convocatório contenha matriz de alocação de riscos entre a Administração e o contratado. Embora a Lei das Estatais – que rege o certame auditado – não contenha disposição similar, enfatizo que a jurisprudência desta Corte de Contas tem admitido a inclusão do referido adicional de risco nas licitações fundamentadas pela Lei 13.303/2016, como se observa no Acórdão 2.429/2024-Plenário, de minha relatoria.

9. Todavia, apesar da relevância do instituto, verifica-se a inexistência, até o presente momento, de regulamentação federal abrangente acerca da metodologia de cálculo, da transparência, da

operacionalização e da gestão do adicional de risco incorporado ao orçamento estimativo das contratações públicas. Não tenho conhecimento, igualmente, de normativos estaduais ou municipais suficientemente estruturados sobre o tema. Existem, em verdade, apenas normatizações internas pontuais desenvolvidas por determinadas entidades públicas, a exemplo do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), cujos modelos ainda carecem de amadurecimento teórico e de consolidação jurisprudencial.

10. Como exemplo de questões que precisam ser amadurecidas, cito dispositivo da Instrução Normativa Dnit 9/2024, que prevê o emprego de simulações de Monte Carlo para o cálculo do adicional de risco[1] e estabelece, em seu art. 13, que a reserva de contingência terá como referência o nível de confiabilidade de 80%.

11. O nível de confiança estatístico a ser adotado para a definição da verba de contingência, especialmente quando sua quantificação se fundamenta em técnicas probabilísticas, como as simulações de Monte Carlo traz relevantes repercussões econômicas, concorrenciais e de governança, pois o percentual de confiança adotado influencia diretamente o montante de recursos incorporado ao orçamento estimativo da contratação.

12. Em termos simplificados, a utilização de um nível de confiança de 50% (P50) corresponde à adoção de valor contingencial que possui probabilidade equiprovável de ser superado ou não. Em outras palavras, significa afirmar que existe aproximadamente 50% de chance de os riscos efetivamente materializados ultrapassarem a reserva prevista e igual probabilidade de o montante provisionado mostrar-se suficiente. Trata-se, portanto, de abordagem associada a uma lógica de neutralidade estatística, frequentemente compatível com empreendimentos de menor complexidade, reduzida incerteza técnica ou contextos em que a Administração esteja disposta a absorver maior variabilidade de resultados ao longo da execução contratual.

13. Por outro lado, a adoção de um nível de confiança mais elevado, a exemplo de 80% (P80), implica postura substancialmente mais conservadora, na medida em que busca assegurar maior probabilidade de suficiência da verba de contingência diante da ocorrência de eventos adversos. Sob essa perspectiva, o orçamento passa a incorporar parcela adicional destinada a absorver incertezas de magnitude mais significativa, reduzindo a probabilidade de insuficiência orçamentária e de pleitos revisionais futuros, embora ao custo de possível elevação do orçamento estimativo da contratação.

14. A escolha entre um parâmetro de confiança de 50% ou 80%, contudo, não parece comportar resposta uniforme ou apriorística. Sua definição deveria considerar fatores como a maturidade do projeto, a qualidade das investigações preliminares, o grau de inovação tecnológica do empreendimento, a complexidade geotécnica e construtiva, a robustez da matriz de alocação de riscos, o histórico de variabilidade de empreendimentos análogos e até mesmo a capacidade fiscal do ente contratante de suportar eventos supervenientes não integralmente contingenciados.

15. Em um juízo preliminar, a adoção indiscriminada de níveis excessivamente conservadores de confiança pode ensejar distorções competitivas e econômicas relevantes. Isso porque uma contingência demasiadamente elevada pode converter-se, na prática, em sobrepreço do empreendimento, imobilizando recursos públicos que talvez jamais venham a ser necessários ou produzindo incentivos

[1] As simulações de Monte Carlo consistem em técnica estatística de análise probabilística utilizada para estimar o comportamento de variáveis sujeitas à incerteza, mediante a realização de milhares ou milhões de simulações aleatórias baseadas em distribuições de probabilidade previamente definidas. O método permite avaliar a variabilidade dos resultados possíveis, estimar probabilidades de ocorrência e mensurar riscos associados a custos, prazos ou desempenho de projetos, sendo amplamente empregado em engenharia, finanças, gestão de riscos e planejamento de obras públicas.

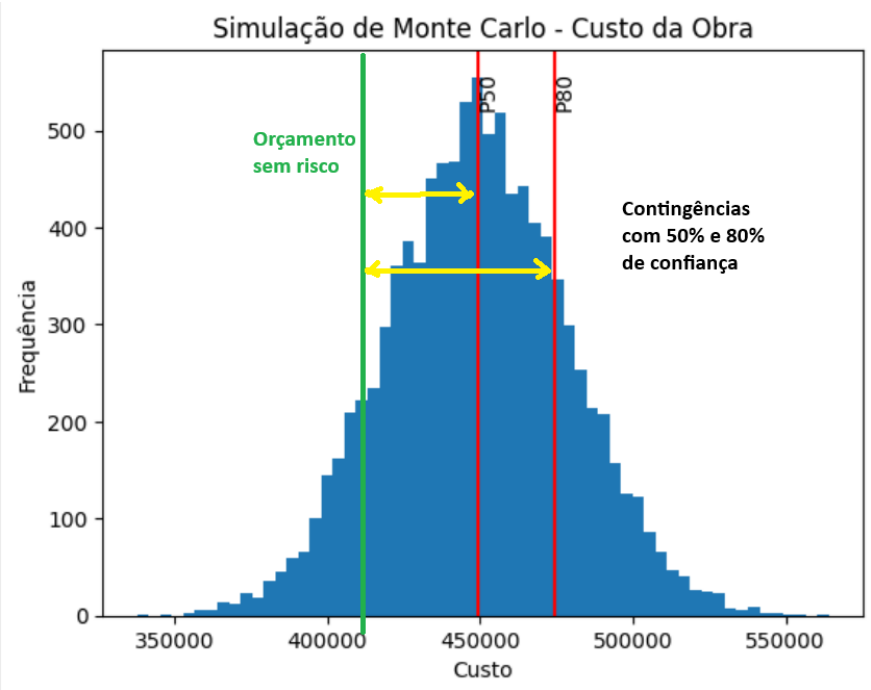
econômicos inadequados, sobretudo em modelos nos quais o risco seja integralmente remunerado ao contratado independentemente de sua efetiva materialização.

16. Por outro lado, a utilização sistemática de níveis demasiadamente baixos de confiança pode igualmente revelar-se problemática ao gerar orçamentos excessivamente otimistas, incapazes de absorver as incertezas inerentes a empreendimentos complexos, o que pode ocasionar licitações fracassadas.

17. Sob a ótica comportamental, o nível de confiança adotado na simulação probabilística também reflete, em alguma medida, o perfil de exposição ao risco presumido do contratado. A utilização de um P50 tende a representar a perspectiva de um agente neutro ao risco, isto é, de um construtor que, diante de ganhos e perdas potenciais, aceita conviver com a variabilidade inerente ao empreendimento, assumindo que parte dos eventos adversos poderá ser compensada pela não materialização de outros riscos previstos.

18. Em contrapartida, a adoção de um P80 aproxima-se do comportamento de um agente avesso ao risco, que demanda maior proteção econômica contra incertezas e busca reduzir a probabilidade de insuficiência financeira decorrente da concretização de eventos desfavoráveis. Nessa hipótese, a verba de contingência tende a ser mais robusta, refletindo uma postura mais conservadora perante a imprevisibilidade contratual e uma menor tolerância à volatilidade dos resultados econômicos da execução do objeto.

19. A fim de tornar claras as considerações acima, a figura a seguir ilustra o resultado de uma simulação de Monte Carlo aplicada ao custo de uma obra, demonstrando a distribuição probabilística dos possíveis valores finais do empreendimento diante das incertezas associadas aos riscos do projeto.



20. Na imagem acima, a linha verde representa o orçamento-base sem a incorporação de contingências de risco, enquanto as linhas vermelhas indicam os percentis P50 e P80, correspondentes aos custos com 50% e 80% de nível de confiança, respectivamente. As setas amarelas evidenciam a diferença entre o orçamento inicial e os valores acrescidos de contingência, mostrando que a adoção de um P50 conduz a uma reserva mais moderada — compatível com postura neutra ao risco —, ao passo

que o P80 implica provisão mais conservadora, voltada a reduzir a probabilidade de insuficiência orçamentária diante da materialização de eventos adversos.

21. Em tal contexto, talvez a discussão mais relevante não reside propriamente na definição abstrata de um percentual universal de confiança — seja 50%, 80% ou qualquer outro —, mas sim na construção de critérios objetivos que justifiquem tecnicamente a escolha do parâmetro adotado em cada contratação, de modo a assegurar transparência metodológica, racionalidade econômica e aderência às peculiaridades do objeto licitado.

22. Prosseguindo com minhas considerações sobre o adicional de risco, a matéria assume especial complexidade porque transcende a mera definição de modelos e de fórmulas matemáticas destinados à precificação das incertezas existentes na execução do empreendimento. O verdadeiro desafio reside na construção de um modelo procedimental para disciplinar a forma de inclusão, mensuração, reajustamento, execução e eventual recomposição dessa parcela no curso da contratação.

23. Assim, além da metodologia de cálculo do adicional de risco, existem considerações procedimentais necessários à sua adequada operacionalização, especialmente no que concerne aos reflexos decorrentes de eventos supervenientes à contratação, tais como alterações qualitativas e quantitativas do objeto, prorrogações de prazo, reajustes, revisões de escopo e reequilíbrios econômico-financeiros. Nesse contexto, reputo oportuno registrar algumas indagações que, a meu ver, ainda demandam amadurecimento e mereceriam reflexão mais aprofundada por parte desta Corte de Contas e dos órgãos responsáveis pela regulamentação infralegal do tema.

24. A primeira diz respeito ao grau de transparência do adicional de risco. Nos casos em que o orçamento estimativo seja público, indaga-se se a Administração deveria divulgar não apenas o valor do adicional de risco, mas igualmente a metodologia empregada e os dados utilizados para sua quantificação. A questão é particularmente sensível porque envolve a tensão entre transparência, previsibilidade contratual e preservação de incentivos competitivos na formulação das propostas.

25. A segunda refere-se ao ônus declaratório do licitante. Seria recomendável exigir que a licitante declare e detalhe, de maneira explícita, a parcela de risco incorporada à sua proposta? Em caso afirmativo, em que nível de granularidade? A ausência dessa informação pode comprometer a aferição do equilíbrio econômico-financeiro e dificultar a adequada análise de pleitos revisionais futuros.

26. A terceira — e talvez uma das mais relevantes — concerne ao tratamento do adicional de risco diante de alterações qualitativas ou quantitativas promovidas pela Administração. Seria juridicamente adequado fazer incidir o adicional de risco sobre parcelas acrescidas ao contrato? A resposta não parece trivial. Imagine-se, por exemplo, hipótese em que parte substancial do adicional de risco originalmente contratado estivesse relacionada à etapa de terraplenagem, já integralmente executada, ao passo que o aditamento contratual dissesse respeito a serviços inteiramente distintos, tais como drenagem ou superestrutura. Nessa situação, a incidência automática de contingência sobre os novos serviços poderia conduzir a distorções econômicas relevantes, ao remunerar riscos já exauridos ou desconectados do objeto acrescido.

27. A quarta questão refere-se à forma como deve ocorrer a incorporação do adicional de risco ao orçamento estimativo da contratação e constitui uma das questões mais sensíveis e ainda insuficientemente amadurecidas no âmbito das contratações públicas. A ausência de regulamentação federal abrangente faz emergir múltiplas alternativas metodológicas, cada qual fundada em racionalidades econômicas distintas e portadora de consequências específicas sobre o equilíbrio econômico-financeiro, a competitividade do certame, a transparência orçamentária e o tratamento dos eventos supervenientes à contratação.

28. Uma primeira possibilidade consiste no modelo preconizado pelo Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (Ibraop), por meio de sua Orientação Técnica OT 6/2016, na qual a taxa de risco é expressamente incorporada ao orçamento estimativo mediante fórmula específica:

$$Oe = Cg\ (1 + BD\ I + Tr)$$

29. Nesse modelo, o orçamento estimativo (Oe) resulta do custo global do empreendimento (Cg) acrescido simultaneamente da taxa de BDI e da taxa de risco (Tr). A principal característica dessa abordagem reside no fato de o adicional de risco integrar diretamente o preço máximo da contratação, em conformidade com a lógica da legislação vigente, segundo a qual o valor estimado corresponde ao teto econômico admissível da contratação. Sob essa sistemática, a taxa de risco não é tratada como margem extracontratual de tolerância, mas sim como componente explícito do orçamento-base, devendo sua quantificação decorrer de metodologia objetiva, preferencialmente fundamentada em simulações probabilísticas, como Monte Carlo, associadas à matriz de riscos do empreendimento.

30. Outra possibilidade decorre da sistemática anteriormente admitida pelo Decreto 7.581/2011, no âmbito do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), segundo a qual a contingência de risco não seria propriamente incorporada ao orçamento estimativo, funcionando apenas como margem de aceitabilidade adicional da proposta:

$$P \leq Osr + C$$

31. Nessa formulação, P representa a proposta do licitante, Osr o orçamento estimado sem risco e C a contingência (adicional de risco). A consequência prática do modelo consiste em admitir propostas superiores ao orçamento-base ordinário até determinado limite contingencial previamente estabelecido. Embora operacionalmente simples, essa sistemática parece suscitar dificuldades de compatibilização com a atual disciplina normativa, especialmente porque tanto a Lei das Estatais quanto a Lei 14.133/2021 estabelecem que o preço máximo admitido corresponde ao valor estimado da contratação, circunstância que sugere a necessidade de internalização do risco no próprio orçamento estimativo, e não sua utilização como mera faixa externa de tolerância.

32. Uma terceira hipótese metodológica é empregada pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, na qual a contingência é adicionada ao orçamento sem risco em valor segregado:

$$Oe = Osr + C$$

33. Nesse caso, o orçamento estimado (Oe) resulta da soma entre o orçamento sem risco (Osr) e uma verba específica de contingência (C), calculada a partir da matriz de riscos e de técnicas quantitativas apropriadas. O diferencial dessa abordagem reside na maior transparência quanto ao valor correspondente à incerteza contratual, permitindo visualizar explicitamente quanto do orçamento corresponde à execução ordinária do objeto e quanto decorre da precificação dos riscos transferidos ao contratado. Todavia, na prática atualmente adotada, a verba tende a ser integralmente remunerada ao contratado independentemente da efetiva ocorrência dos eventos de risco, característica que suscita debates relevantes sob a ótica da economicidade.

34. Por fim, pode-se cogitar modelo alternativo no qual o risco seja tratado como rubrica orçamentária contingencial sujeita à medição, funcionando de modo semelhante às verbas de serviços eventuais:

$$Oe = Osr + Eventuais$$

35. Sob essa lógica, o adicional de risco seria incluído no orçamento como reserva financeira vinculada à efetiva materialização dos eventos previstos na matriz de riscos. A remuneração ocorreria apenas na medida em que os riscos se concretizassem, mediante comprovação objetiva dos encargos suportados pelo contratado. Consequentemente, eventual saldo não consumido ao término da execução contratual reverteria à Administração Pública. Trata-se de solução potencialmente mais aderente ao princípio da economicidade e à vedação ao enriquecimento sem causa, embora operacionalmente mais complexa, especialmente em razão das dificuldades associadas à mensuração dos impactos efetivamente decorrentes dos riscos alocados.

36. Portanto, concluo que a discussão sobre o adicional de risco não se limita à definição de metodologias quantitativas para sua estimativa, mas também sobre como essa verba deve ser incorporada ao orçamento estimativo, remunerada ao longo do contrato e tratada diante da não materialização dos eventos contingenciados, temas que permanecem carentes de uniformização normativa e amadurecimento jurisprudencial.

37. A jurisprudência desta Corte — a exemplo do Acórdão 3.170/2016-Plenário, relatado pelo Ministro José Múcio Monteiro — tem concentrado atenção predominantemente sobre a metodologia de cálculo do adicional de risco, sem que igual aprofundamento tenha sido conferido às questões procedimentais e operacionais associadas ao instituto.

38. Por essas razões, sem qualquer divergência quanto ao mérito dos achados ou às conclusões da auditoria, ante a crescente relevância do tema no contexto das contratações públicas, bem como diante da ausência de parâmetros normativos e jurisprudenciais suficientemente consolidados acerca da operacionalização do adicional de risco nos orçamentos estimativos, reputo oportuno propor que a Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) avalie a conveniência e oportunidade de promover ações de controle e/ou estudos específicos sobre a matéria, com vistas a examinar os modelos atualmente empregados pelos diversos órgãos e entidades da Administração Pública, suas premissas metodológicas, seus impactos econômicos e os riscos de distorções associados às diferentes formas de incorporação da contingência ao orçamento estimativo.

TCU, Sala das Sessões, em 13 de maio de 2026.

BENJAMIN ZYMLER
Ministro

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO



FISCOBRAS 2026



Relatório de Auditoria

TC 001.352/2026-5
Barragem Fronteiras/CE
Relator: Min. Odair Cunha

SecexInfra
AudUrbana

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO

TC n. 001.351/2026-5 **Fiscalização n.** 276/2025

Relator: Odair Cunha

DA FISCALIZAÇÃO

Modalidade: Conformidade

Ato originário: Acórdão 2.304/2025 - Plenário

Objeto da fiscalização: Obras remanescente da Barragem de Fronteiras - CE

Funcional programática:

18.544.2321.11AA.0023/2026 - Construção da Barragem Fronteiras - No Estado do Ceará

Tipo da Obra: Barragem/Açude

Período abrangido pela fiscalização: De 01/07/2025 a 27/02/2026

DO ÓRGÃO/ENTIDADE FISCALIZADO

Órgão/entidade fiscalizado: Departamento Nacional de Obras Contra as Secas

Vinculação TCU (unidade técnica): Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica

Responsável pelo órgão/entidade:

nome: FERNANDO MARCONDES DE ARAUJO LEAO

cargo: Diretor-Geral

período: A partir de 06/05/2020

Outros responsáveis: vide peça: “Rol de responsáveis”

PROCESSO DE INTERESSE

- TC 010.210/2019-9

TCU TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Resumo da da Auditoria

TC	Relator	Unidade Responsável
001.352/2026-5	Min. Odair Cunha	AudUrbana

O QUE O TCU FISCALIZOU?

A fiscalização avaliou a conformidade licitação das obras remanescentes para a construção da barragem Fronteiras, no município de Crateús/CE (Concorrência Dnocs 90002/2025).

O trabalho analisou os documentos licitatórios, o planejamento orçamentário, a governança e articulação sistêmica entre as obras do barramento e as intervenções logísticas, sociais e ambientais indispensáveis à sua operacionalização.

VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS

O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$ 163.721.603,30, correspondente ao valor estimado da contratação prevista na Concorrência Dnocs 90002/2025.

O QUE O TCU ENCONTROU?

Foram verificadas as seguintes irregularidades:

a) Incompatibilidade entre cronograma físico-financeiro das contratações previstas e a disponibilidade orçamentária (LOA e PPA), com risco de execução incompatível e de atrasos e/ou paralisação de obras e serviço;

b) Instauração da Concorrência Dnocs 90002/2025 com deficiências relevantes nos documentos técnicos e falhas na planilha orçamentária referencial;

c) Grave deficiência de governança e de planejamento sistêmico, caracterizada pelo descompasso crítico entre as obras do barramento e a execução das interferências logísticas, sociais e ambientais; e

d) Ausência de demonstração da vantajosidade econômica e superação do limite legal de acréscimos na proposta de 9º Termo Aditivo ao Contrato Dnocs 31/2014 (supervisão das obras).

QUAL O ENCAMINHAMENTO PROPOSTO?

Preliminarmente, propõe-se a realização das oitivas do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs), para que se manifeste acerca dos achados apontados no relatório; e da empresa TPF Engenharia Ltda., para que se manifeste em relação ao achado relativo ao 9º Termo Aditivo do Contrato Dnocs 31/2014.

QUAIS OS BENEFÍCIOS ESPERADOS?

A adequação das planilhas, a conformidade do cronograma físico-financeiro e a exigência de compatibilidade com as obras mitigatórias podem evitar o desperdício de erário com paralisações sucessivas, afastando os riscos de inefetividade da obra.

Em última análise, a atuação do TCU busca resguardar o interesse público primário, levar transformação para a realidade do povo do Sertões de Crateús por meio do abastecimento de água seguro numa região que enfrenta extrema vulnerabilidade hídrica.

Sumário

I. Apresentação 5
I.1. Importância socioeconômica 5
II. Introdução 6
II.1. Deliberação que originou o trabalho 6
II.2. Visão geral do objeto 6
II.3. Objetivo e questões de auditoria 14
II.4. Metodologia utilizada 14
II.5. Limitações inerentes à auditoria 14
II.6. Volume de recursos fiscalizados 14
II.7. Benefícios estimados da fiscalização 15
III. Achados de auditoria 15
III.1. Incompatibilidade entre cronograma físico-financeiro das contratações previstas e a disponibilidade orçamentária (LOA e PPA), com risco de execução incompatível e de atrasos e/ou paralisação de obras e serviços 15
III.2. Instauração da Concorrência Dnocs 90002/2025 com deficiências relevantes nos documentos técnicos e falhas na planilha orçamentária referencial 21
III.3. Grave deficiência de governança e planejamento sistêmico, caracterizada pelo descompasso crítico entre as obras do barramento e a execução das interferências logísticas, sociais e ambientais 28
IV. Achados não decorrentes da investigação de questões de auditoria 32
IV.1. Ausência de demonstração da vantajosidade econômica e superação do limite legal de acréscimos na proposta do 9º Termo Aditivo ao Contrato DNOCS 31/2014 (Supervisão) 32
V. Informações adicionais 38
V.1. Mudança de localização da ponte sobre o vertedouro para jusante sobre o rio Poti 38
V.2. Resultado da participação cidadã em Crateús/CE 39
VI. Conclusão 40
VII. Proposta de encaminhamento 41
APÊNDICE A - Matriz de Achados 44
APÊNDICE B - Fotos 52
APÊNDICE C - Dados da obra 60
APÊNDICE D - Achados reclassificados após a conclusão da fiscalização 62
APÊNDICE E - Despachos 63
ANEXO A - Deliberações 66

I. Apresentação

1. Trata-se de fiscalização realizada no Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs), inserida no Fiscobras 2026 (Fiscalis 276/2025), com objetivo de avaliar o Edital da Concorrência 90002/2025, que tem como objeto a contratação de empresa especializada das obras remanescentes para construção da barragem Fronteiras, no município de Crateús/CE, com valor previsto de R$ 163.721.603,30, decorrente do Acórdão 2304/2025 – Plenário, Ministro relator Vital do Rêgo (TC 018.148/2025-5).

I.1. Importância socioeconômica

2. A região hidrográfica dos Sertões do Crateús/CE, que será atendida pela barragem Fronteiras, caracteriza-se por elevada vulnerabilidade hídrica, em razão da escassez pluviométrica crônica e da severa intermitência de sua malha fluvial. O sistema atual apresenta dependência de reservatórios antigos, sujeitos a assoreamento progressivo e recorrentes colapsos de volume útil, o que impõe limitações ao abastecimento humano, à irrigação e às demais atividades produtivas com impactos sobre o desenvolvimento econômico regional.

Figura 1: Região hidrográfica dos Sertões de Crateús



Fonte: Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (Ipece)

3. Nesse contexto, a construção da barragem Fronteiras assume papel estruturante no enfrentamento dessa situação, ao ampliar significativamente a capacidade de reservação regional e atuar como manancial central do Sistema Fronteiras, integrante do Sistema Malha D´Água do estado do Ceará. A implantação desse sistema é condição para garantir o fornecimento contínuo de água tratada aos municípios da região, com reflexos sobre a saúde pública, a fixação da população no território e a dinamização das economias locais.

4. Projetado para acumular 488 milhões de m³ e abastecer 329.479 pessoas (em 2045) em treze municípios e 54 distritos, além de irrigar 5.000 hectares (ha), o empreendimento enfrenta, no entanto,

riscos de inefetividade devido ao descompasso das obras da barragem e das interferências em ferrovia, rodovias, reassentamentos e gestão ambiental e arqueológica.

5. A entrega dos benefícios condiciona-se não apenas à retomada das obras da barragem, atualmente paralisadas, mas também às soluções de suas interferências e à futura integração ao Sistema Fronteiras - Sertões de Crateús do Projeto Malha D'Água do Ceará. (Evidência 55, p.1).

II. Introdução

II.1. Deliberação que originou o trabalho

6. Em cumprimento ao Acórdão 2.304/2025 – TCU - Plenário, realizou-se a auditoria Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs), no período compreendido entre 26/1/2026 e 17/4/2026.

7. As razões que motivaram esta auditoria foram o atendimento aos critérios de materialidade, risco, relevância e histórico de irregularidades.

II.2. Visão geral do objeto

Edital – Concorrência Dnocs 90002/2025

8. Em 10/5/2025, foi autuado o Processo SEI 59400.002105/2025-08 do Dnocs para os serviços remanescentes na construção da barragem Fronteiras em Crateús/CE (Evidência 65), no qual se encontra o Edital da Concorrência Eletrônica 90002/2025, objeto da presente fiscalização (Evidência 1).

9. A primeira publicação do Edital 90002/2025 ocorreu em 14/7/2025, pelo valor de R$ 158.871.762,84, com data da sessão pública para 27/8/2025. Ele foi suspenso, conforme publicação no Diário Oficial da União (DOU) de 22/8/2025, pela necessidade de realização de ajustes técnicos e de revisões no termo de referência e nas planilhas orçamentárias do Dnocs (Evidências 73; 64; e 65).

10. O Edital 90002/2025 foi republicado em 31/12/2025, pelo valor de R$ 163.721.603,30, com data de sessão pública para 24/2/2026, sendo preventivamente suspenso, conforme publicação no DOU de 19/2/2026, sob a consideração de ser ele objeto da presente fiscalização do TCU, situação em que permanece até o momento (Evidências 1; 47; e 48).

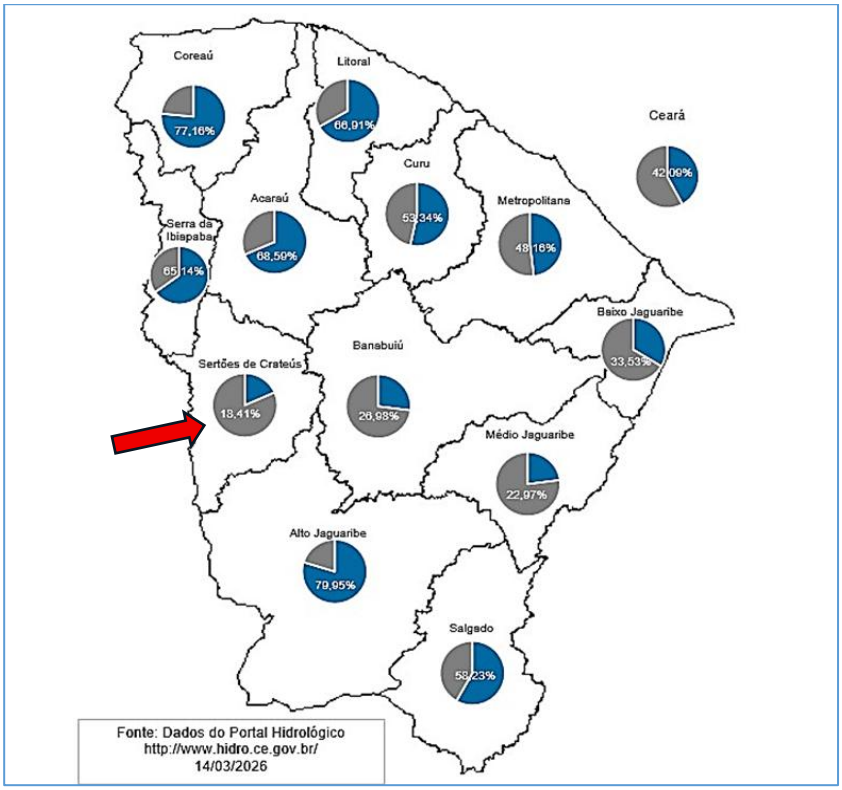
11. A licitação, regida pela Lei 14.133/2021, é realizada na modalidade concorrência, na forma eletrônica, com critério de julgamento por maior desconto, regime de execução de empreitada por preço unitário e prazo de dezoito meses para execução dos serviços (Evidência 1).

Contexto hídrico e inserção regional

12. A barragem Fronteiras, localizada no sudoeste cearense, atenderá, segundo o Censo 2022 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a cerca de 314 mil habitantes, destes, cerca de 204 mil estão situados na Região Hidrográfica dos Sertões de Crateús; 68 mil, na Bacia do Acaraú e 18 mil, na Bacia de Banabuiú. Pelo Projeto Malha D'Água, o Sistema Fronteiras – Sertões de Crateús atenderá a população de projeto, no horizonte de 2045, de 329.479 hab. (Evidência 38, p. 6).

13. Conforme entrevistas virtuais com o gerente regional da Companhia de Gestão dos Recursos Hídricos (Cogerh) em Crateús, Sr. Francisco Rodrigues Pessoa dos Santos Júnior, responsável pelas bacias dos Sertões Crateús, foram obtidas informações sobre a situação das regiões hidrográficas do estado do Ceará, retratada na figura abaixo:

Figura 2: Situação das regiões hidrográficas do Ceará em 14/3/2026



14. A figura acima mostra que a região dos Sertões de Crateús apresentava, em 14/3/2026, a situação hídrica mais crítica do estado do Ceará, com apenas 18,41% de sua capacidade útil armazenada, equivalente a menos da metade da média estadual, que era de 42,09%. As quantidades de água por reservatório da região em 16/3/2026 eram as seguintes:

Tabela 1: Açudes da microrregião dos Sertões de Crateús – situação em 16/3/2026

Açudes	Ano	Município	Capacidade (hm^3)	Volume em 16/3/2026	
				hm^3	%
Flor do Campo	1999	Novo Oriente	107,60	9,58	8,90
Barra Velha	1999	Independência	99,56	0,57	0,57
Jaburu II	1984	Independência	75,31	21,68	28,79
Carnaubal	1990	Crateús	46,62	9,63	20,66
Realejo	1980	Crateús	31,47	6,64	21,09
São José III	1986	Ipaporanga	9,12	9,12	100,00
Sucesso	1988	Tamboril (Acaraú)	7,13	4,73	66,34
Cupim	1970	Independência	4,60	2,23	48,47
Colina	1988	Quiterianópolis	4,30	4,84	100,00 (verte)
Do Batalhão	1959	Crateús	2,77	2,77	100,00
		Totais	388,48	71,79	18,48 %

Fonte: Portal Hidrológico do Ceará -Atlas dos Recursos Hídricos do CE - www.hidro.ce.gov.br

15. Assim, atualmente a região possui dez açudes, todos construídos antes dos anos 2000. Em 16/3/2026, a soma deles continha apenas 71,79 hectômetros cúbicos (hm^3), equivalentes a 18,48% do volume máximo de 388 hm^3, conforme demonstra a tabela acima.

16. A atual capacidade de reservação hídrica do sistema (388,48 hm^3), sobretudo considerando-se o volume acumulado em março de 2026 (71,79 hm^3), revela-se estruturalmente insuficiente para assegurar o atendimento contínuo e a segurança hídrica da região dos Sertões de Crateús.

17. A implantação da barragem Fronteiras, projetada para atingir o volume de 488,18 hm³ em sua cota de vertimento de 262,7 m, representará um incremento de 125,66% na capacidade de armazenamento da região, elevando a disponibilidade total para 876,66 hm³.

O Sistema Fronteiras e o Projeto Malha D´Água

18. A barragem Fronteiras objetiva gerar um manancial de garantia hídrica, de modo a assegurar o abastecimento regular da população regional, reduzindo sua vulnerabilidade em relação aos ciclos de estiagem prolongada e criando condições físicas necessárias à implementação de um modelo integrado e sustentável de gestão de recursos hídricos.

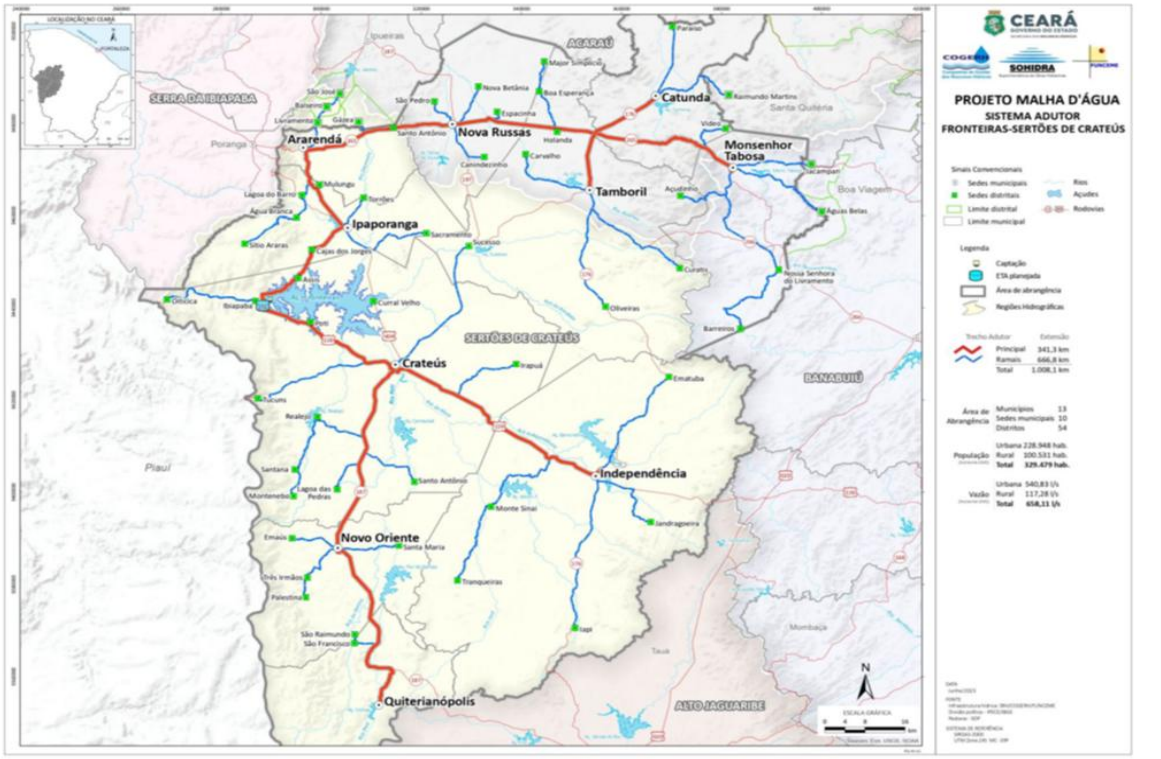
19. O empreendimento é visto, no âmbito da política estadual de recursos hídricos do Ceará, como o elemento estruturador do chamado Sistema Fronteiras – Sertões do Crateús, componente do Projeto Malha D´Água do Ceará.

20. O Projeto Malha D'Água, coordenado pela Secretaria dos Recursos Hídricos (SRH) do Ceará e pela Companhia de Gestão dos Recursos Hídricos (Cogerh), por sua vez, consiste na implantação de sistemas adutores de água tratada com captação realizada diretamente em mananciais de maior garantia hídrica (Evidência 38).

21. O objetivo central é ampliar a segurança hídrica do estado, substituindo o transporte de água em leitos de rios, sujeito a perdas por evaporação e infiltração, por uma rede de adutoras com estações de tratamento de elevado padrão tecnológico localizadas junto às fontes (Evidência 38).

22. Na região dos Sertões de Crateús, o Projeto Malha D'Água é estruturado como o "Sistema Fronteiras", desenhado para mitigar o cenário de "vazio hídrico" regional e a alta vulnerabilidade da área à desertificação, sendo a barragem Fronteiras, com seus 488 milhões de m³ de água, a peça fundamental do sistema, conforme figura abaixo (Evidência 38, p. 1):

Figura 3: Projeto Malha D'Água - Sistema Adutor Fronteiras Sertões de Crateús



Fonte: Cogerh

23. O mapa da figura anterior é esquemático, sendo o mais atual sobre o Sistema Fronteiras, evidenciando a importância da barragem Fronteiras nos seguintes pontos:

a) manancial central: o reservatório cheio, na cota de vertedouro de 262 m, alimentará uma rede total de 1.008 km de tubulações, subdivididos em 341 km de adutoras principais e 667 km de ramais distritais;

b) abrangência social: o sistema atenderá treze municípios e 54 distritos, com destaque para Ararendá, Crateús, Independência e Nova Russas;

c) população beneficiada: estima-se o atendimento de uma população de projeto, no horizonte de 2045, de 329.479 pessoas;

d) uso múltiplo: além do abastecimento humano, a vazão regularizada de 5,6 m³/s viabilizará a irrigação de 5.000 hectares de terras aptas à agricultura, além de fomentar a piscicultura e o controle de eventuais cheias do rio Poti;

24. A construção da barragem Fronteiras é considerada a solução para a região, dado que os dez açudes existentes nos Sertões de Crateús foram todos construídos antes do ano 2000 e sofrem com baixas vazões e recorrente colapso de volume. Em março de 2026, mananciais importantes como Flor do Campo e Barra Velha operavam com apenas 8,9% e 0,57% de suas capacidades, respectivamente, o que reforça a urgência do novo reservatório de Fronteiras (Evidência 39).

25. A barragem, portanto, integra uma visão sistêmica estadual de infraestrutura hídrica, cuja efetividade depende não apenas da conclusão de suas obras, mas também de sua articulação funcional com os sistemas de adução, tratamento, distribuição e gestão dos recursos hídricos no âmbito do Projeto Malha D´Água.

Arranjo estrutural e concepção técnica da barragem

26. A barragem Fronteiras, localizada no rio Poti, a 27 km de Crateús/CE, possui uma extensão total de seu barramento, considerando o projeto executivo de 2025, de 1.760 metros ao longo do seu eixo principal, com cota final de projeto de 269,5 m. A estrutura é do tipo mista, composta por trechos de terra, na extensão total de 960 m, e de concreto compactado com rolo (CCR), com extensão de 820 m, havendo uma superposição (abraço) de vinte metros na ombreira esquerda para garantir a vedação da interface.

27. O projeto executivo da barragem foi revisado em fevereiro de 2025, trazendo como principais mudanças: a execução de ponte a jusante (melhor detalhada em item próprio neste relatório); redução no comprimento da seção de CCR (em torno de 12,3% do volume anterior); abandono da previsão de uma bacia de dissipação convencional de grande porte, considerada economicamente inviável, sendo adotada em seu lugar uma concha do tipo de salto de esqui na cota 250 m; e a inclusão de um sistema de automação para o monitoramento remoto da barragem.

28. A estrutura é organizada em três trechos principais que se sucedem ao longo do eixo:

a) ombreiras esquerda e direita (maciços zonados): compostas por núcleos impermeáveis envoltos por aterros compactados e enrocamentos. Apresentam execução física de 30,1% na ombreira esquerda e 10% na direita;

b) maciços em CCR (gravidade): totalizam 820 m de extensão e 39,5 m de altura, com avanço físico global de 74,36%. O trecho direito já atingiu a cota final de projeto (269,5 m), enquanto o esquerdo encontra-se paralisado na cota 254,5 m; e

c) vertedouro: do tipo perfil *Creager* (estrutura em formato de ogiva que serve como o ponto de controle para o extravasamento das águas do reservatório), localizada na parte central do maciço de CCR, com 198 m de extensão e cota de soleira definitiva de 262,7 m (ponto mais alto do perfil). Para dissipação, A bacia de dissipação em salto de esqui foi dimensionada para cheias milenares, capazes de elevar a lâmina d'água até a cota 267,4 m. Atualmente, apenas a fundação e dez metros (cota 240 m) dessa estrutura foi concluída, até o nível do leito do rio Poti, restrição imposta para o reservatório não atingir as interferências pendentes de execuções.

Situação física e estágio de execução das obras

29. As obras da barragem Fronteiras estão parcialmente executadas, apresentando avanço físico diferenciado entre os seus diversos componentes estruturais. A execução do empreendimento foi interrompida após sucessivas paralisações contratuais, encontrando-se atualmente em fase de retomada por meio da Concorrência Dnocs 90002/2025.

30. As obras da barragem foram licitadas anteriormente em duas ocasiões, gerando os contratos abaixo, ambos abandonados pelos consórcios contratados:

a) Contrato Dnocs 25/2014, firmado com o Consórcio EIT/Galvão, executado entre 1/10/2017 e 1/10/2019, com abandono da obra em outubro de 2019 com execução física de 21,32%; e

b) Contrato Dnocs 25/2021, firmado com o Consórcio EMPA/Teixeira Duarte/Terracom/Lumali, com execução física de 57,87% até maio de 2024, quando também foi interrompido.

31. Considerando a revisão do projeto em fevereiro de 2025, que gerou mudanças em alguns quantitativos de serviços previstos até então; e considerando que o percentual de execução físico-financeira de 57,87% do contrato anterior foi calculado com base nos valores dos itens ali executados em relação ao valor global (a preços de 2020); não se pode afirmar que restariam precisamente 42,13% de serviços a executar na nova licitação, embora o percentual forneça um parâmetro aproximado.

32. Registre-se que toda a fundação da barragem está executada, exceto no segmento da barragem de terra entre as estacas 60 e 240, na ombreira esquerda, região em que a atual supervisora indica a existência no maciço rochoso de fraturas e zonas de alteração profundas, que poderão acarretar "intensas irregularidades nas escavações", sujeitas a modificação ou adaptação da superfície de fundação prevista nos projetos, que só poderão ser executadas com prévia autorização da fiscalização, o que demanda cuidados adicionais do Dnocs (Evidências 77 e 105, p. 98).

Figura 4 - Barragem Fronteiras (situação em 24/2/2026)



Fonte: Elaboração própria (uso de drone)

33. Com base na fotografias da barragem, nos quantitativos do projeto executivo revisado e na execução física acumulada até então, pode-se afirmar que: i) o "coração" da barragem (maciço de CCR *fck* 9,0 MPa) encontra-se bem avançado (~78%); ii) há grande volume pendente de compactação de aterro a executar (~2/3 do total), especialmente nas ombreiras; iii) falta executar cerca de 50% do item

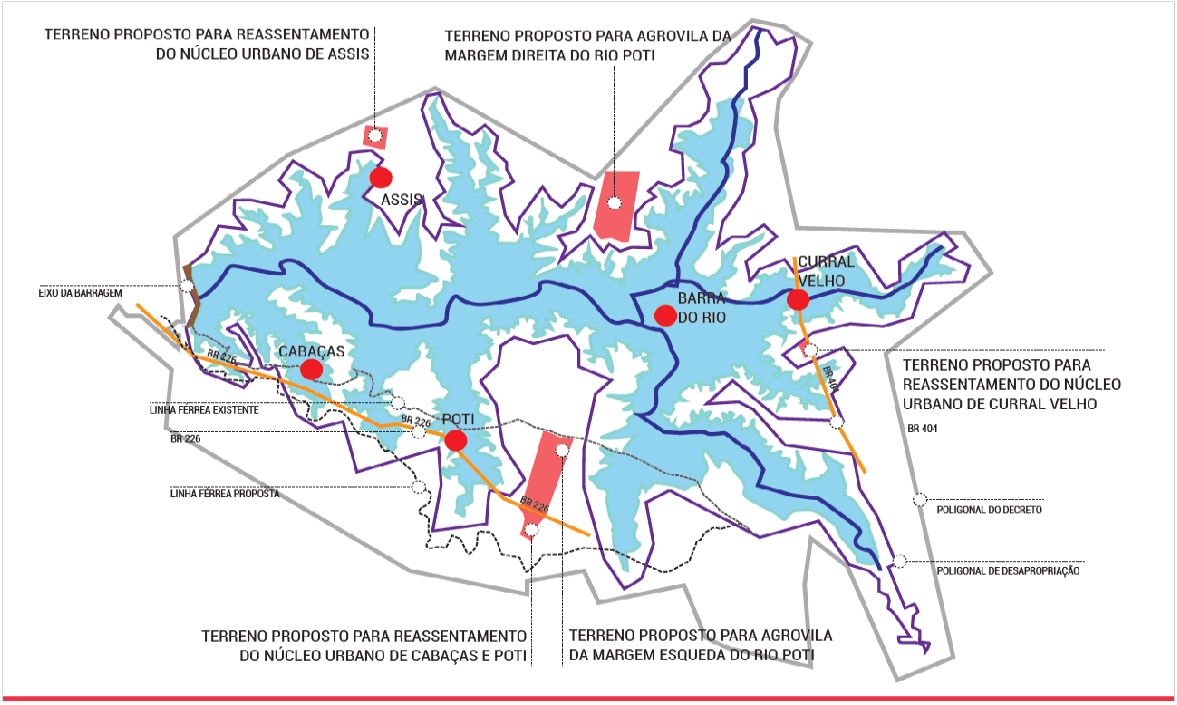
Concreto *fck* 20 Mpa nos paramentos, barreiras tipo New Jersey e em todo o vertedouro; e iv) falta executar a integralidade do desmatamento racional (aluvionar e área seca

34. Vê-se, pois, que a situação física atual apresenta uma obra com razoável avanço em sua execução, porém ainda com importantes e significativos serviços a executar, para que atinja as condições previstas no projeto executivo.

Reservatório e interferências associadas

35. A bacia hidráulica da barragem Fronteiras, na cota do vertedouro (262,7 m), abrangerá uma área projetada de 81 km², com 488 milhões de metros cúbicos (m^3) de água. Contudo, ao se considerar a lâmina de transbordamento para a cheia milenar (4,7 m), a cota máxima do reservatório atingiria 267,4 m, expandindo a área total de inundação para quase 133 km², com volume de 1.056 milhões de m^3. Essa mancha máxima de inundação interceptaria importantes eixos logísticos e núcleos populacionais preexistentes, conforme ilustrado na figura a seguir na cota de 268 m.

Figura 5 – Reservatório da barragem Fronteiras em cota de cheia milenar (268 m)



Fonte: Dnocs. Obs.: A figura apresenta em cinza o polígono de desapropriação para a construção da barragem Fronteiras e seu reservatório na cota de 268 m, que ocorreria em caso de chuvas deca milenares.

36. Atualmente, existem na região da futura bacia hidrográfica cinco vilas que serão submersas na cheia máxima: Poti, Cabaças, Asis, Barra do Rio e Curral. A linha que passa por Cabaças e Poti, é parte de um trecho de 12,6 km da Ferrovia Tronco Norte, que precisa ser realocada. Dentro da bacia, o traço alaranjado representa o trecho da BR-226 (14,8 km), enquanto à direita, na região de Curral Velho, há a interferência da BR-404 (2,6 km), ambas a terem seus greides elevados para não serem submersas.

37. Por imperativo de segurança técnica, a mitigação dessas interferências exige a reconstrução do trecho da Ferrovia Tronco Norte (EF-225/CE), com uma variante de 27,5 km, e a elevação de greide de 17,4 km das rodovias BR-226 e BR-404 para a cota mínima de 268 m, com uma margem de segurança de 0,6 m acima da altura do reservatório em enchente milenar.

38. Além da ferrovia e rodovias, existem ainda as interferências da elevação da ponte sobre o rio Pinheiros em Crateús (BR-404), sob jurisdição do Dnit, e as ações coordenadas pelo Dnocs relativas aos reassentamentos populacionais, desapropriações, indenizações e à execução dos programas de gestão socioambiental e resgate arqueológico.

39. O enchimento do reservatório depende da conclusão da variante ferroviária da Linha Tronco Norte (EF-225/CE), da elevação de greide das rodovias BR-226 e BR-404 com alteamento da ponte sobre o rio Pinheiros, além da finalização dos reassentamentos populacionais, do resgate arqueológico e dos estudos ambientais. A funcionalidade do empreendimento e a entrega de valor à sociedade demandam a sincronização entre o cronograma do barramento e as execuções dessas intervenções.

40. Portanto, a plena operacionalidade da barragem Fronteiras, na cota definitiva de projeto do vertedouro (262,7 m), está condicionada à imperativa mitigação das interferências físicas e socioambientais identificadas na bacia hidráulica, sob pena de se vir a ter mais uma obra paralisada e sem os devidos resultados das aplicações dos recursos públicos, esperados pela população carente.

Implantação da variante ferroviária da Linha Tronco Norte (EF-225/CE), com 27,05 km

41. Essa variante ferroviária constitui a interferência crítica para a operacionalidade da barragem Fronteiras, visto que o enchimento do reservatório impactará 12,6 km do seu traçado atual (Evidências: Evidências 54, p. 1; 55, p. 3; 68, p. 2, 4; 70, p. 15; e 104).

42. Conduzida pelo Dnit sob regime de contratação integrada (Edital 71/2025-00), a obra possui investimento estimado de R$ 203.276.964,43 (Evidência 68, p. 4, 7 e 9). Devido à baixa maturidade técnica, o Dnit reclassificou os estudos como anteprojeto, exigindo que a contratada realize novos levantamentos geológicos e hidrológicos para dimensionar Obras de Arte Especiais (OAEs), estudos ainda inexistentes (Evidências 68, p. 10 e 27; e 70).

43. O caminho crítico do empreendimento totaliza 42 meses de vigência contratual, subdivididos em seis meses para o projeto básico, seis para o executivo e trinta para as obras, acrescidos de sessenta dias úteis para o ciclo licitatório (Evidências 68, p. 3-4; e 70).

44. Esse edital foi objeto de fiscalização desta Corte, conduzida pela unidade AudPortoFerrovia (TC 004.334/2025-6). Na ocasião foi apontado um possível sobrepreço de cerca de R$ 63 milhões, dentre outras irregularidades, o que levou o Relator, Ministro-Substituto Marcos Bemquerer, a determinar a suspensão cautelar do certame e a oitiva do Dnit, ratificada pelo Acórdão 2006/2025-TCU-Plenário.

45. A apreciação do mérito da matéria ocorreu com a prolação do Acórdão 2908/2025-TCU-Plenário, em que o Tribunal identificou: inconsistências no orçamento (sobrepreço de cerca de R$ 82 milhões decorrente de superdimensionamento de quantitativos, preços de insumos acima do mercado e aplicação indevida do BDI integral sobre trilhos e dormentes); deficiências no anteprojeto e na análise de riscos; e baixo nível de maturidade do empreendimento.

46. Com isso, foi determinado ao Dnit a adequação dos preços dos trilhos com base nos valores do Sicro, a aplicação de BDI reduzido sobre o fornecimento de dormentes e a complementação do anteprojeto com estudos hidrológicos e geotécnicos para correção das deficiências apontadas.

47. As determinações proferidas no Acórdão 2908/2025-TCU-Plenário, monitoradas no TC 002.998/2026-2, foram consideradas cumpridas pelo Acórdão 916/2026-TCU-Plenário (rel. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer), com benefício econômico da ordem de R$ 87 milhões aos cofres do Dnit.

Rodovias BR-226 com 14,8 km, BR-404 com 2,6 km e ponte sobre o Rio Pinheiros com 200 m

48. Essas interferências foram reclassificadas pelo Dnit como projetos básicos para licitação conjunta via contratação semi-integrada (Evidências 70, 105, p. 10). A referida ponte exige o projeto executiva, porque o Dnit considera que recebeu apenas o projeto básico do Dnocs (Evidências 70, p. 2; 105, p. 14).

49. O ciclo total estimado para a funcionalidade dessas frentes é superior a dezesseis meses, abrangendo trâmites licitatórios e doze meses de execução física (Evidências 70, p. 2; e 105, p. 21-22). Em termos financeiros, o Dnit não informou a sua previsão, mas comunicou por mensagem que o orçamento referencial de outubro de 2024 seria de R$ 63,35 milhões, sem custos com as OAEs e sem projeto executivo (Evidências 70, p. 2; e 105, p, 12).

Reassentamento da população

50. A Concorrência Dnocs 90001/2025, com valor de referência de R$ 177,28 milhões, teve a sua sessão pública em 10/2/2026, quando recebeu a melhor preço com desconto de 9,0% (R$ 161,32 milhões) destina-se à implantação da infraestrutura para o reassentamento de aproximadamente 506 famílias (Evidências 44; 45; e 52, p. 1).

Estudos ambientais e arqueológicos

51. O Edital 90003/2025, para execução do Plano de Gerenciamento Ambiental e resgate arqueológico, possui valor orçado em R$ 13,18 milhões, mas está suspenso desde 11/12/2025 para ajustes no Termo de Referência. Os serviços do Edital 90003/2025 são requisitos legais mandatórios para a renovação da Licença de Instalação e a operação do reservatório, amparados nas Leis 6.938/1981 e 3.924/1961, nas Resoluções Conama 1/1986 e 237/1997, e na Instrução Normativa Iphan 6/2025, com destaque para o seu art. 37 (Evidências 49; 50; e 51).

Previsão orçamentária

52. A obra auditada está incluída no Anexo VII-A do Plano Plurianual (PPA) 2024/2027- Lei 14.802/2024, de 10/1/2024, conforme a tabela abaixo, não sendo evidenciados no mesmo anexo os recursos necessários para as obras das interferências da ferrovia Tronco Norte da Transnordestina e das rodovias federais BR's 226 e 404 em Crateús:

Tabela 2 – Previsão de investimento plurianual - PPA 2024-207

Investimento Plurianual: Construção da barragem Fronteiras no Estado do Ceará				
Ação Orçamentária: 11AA - Construção da Barragem Fronteiras				
Localizador: 0023 - No Estado do Ceará				
Custo Total: R$ 600.000.000	**Início**: 07/01/2008		**Término**: 31/12/2026	
Valor Anual Previsto (R$)	2024	2025	2026	2027
	80.000.000,00	100.000.000,00	150.000.000,00	0,00
Total do PPA 2024-2027	330.000.000,00			

Fonte: Anexo VII-A – Investimentos plurianuais (Evidência 23, p. 31)

53. A Lei Orçamentária Anual (LOA) 15.346/2026, de 14/1/2026, explicitou para a construção da barragem de Fronteiras e obras nas interferências de ferrovia e rodovias federais os seguintes valores:

Tabela 3 – Previsões da LOA/2026 – barragem Fronteiras e interferências

Programática	Projeto	Funcional	Valor (R$)
2321 11AA 0023	Construção de Barragem Fronteiras – No estado do Ceará	18.544	64.871.653,00
3901 1655 1039	Construção de trecho Ferroviário – Barragem Fronteiras na Ferrovia Tronco Norte EF-225/CE – No Município de Crateús/CE	26.783	89.897.469,00
3106 167R 0023	Construção de Trecho Rodoviário – Barragem Fronteiras na Rodovia Tronco Norte – BR-226/CE e BR-404/CE – No estado do Ceará	26.782	17.979.495,00

Fonte: Volume IV da LOA/2026 – Detalhamento das ações (Evidência 24, p. 259, 276 e 469)

Licitações e contratos conexos às obras da barragem Fronteiras

54. O Dnocs atualmente administra quatro processos relacionados às obras da barragem de Fronteiras, cada um deles com edital de licitação em aberto ou suspenso, quais sejam:

a) Processo Dnocs SEI 59400.0068/2024-68: Edital de Concorrência 90001/2025, que objetiva a contratação de empresa especializada para a implantação das infraestruturas de

reassentamento da população das áreas atingidas pela construção da barragem, em processo de licitação, conforme apresentado acima (Evidências 44; 45; e 52, p. 1);

b) Processo Dnocs SEI 59400.002105/2025-08: Edital de Concorrência 90002/2025, objeto da presente fiscalização. Visa à continuidade da construção do barramento, mas foi preventivamente suspenso devido à presente fiscalização (Evidências 1; 47; e 48);

c) Processo Dnocs SEI 59400.005597/2023-13: Edital de Concorrência 90003/2025, para a contratação de serviços de consultoria especializada para a execução do Plano de Gerenciamento Ambiental e gestão de bens arqueológicos e arquitetônicos, também já explicitado acima, atualmente suspenso (Evidências 49; 50; e 51); e

d) Processo Dnocs SEI 59400.005079/2012-47: Contrato Dnocs 31/2014, de 15/10/2014, para a supervisão e controle tecnológico das obras de implantação da barragem Fronteiras. Originalmente celebrado com a empresa Engesoft Engenharia e Consultoria Ltda. pelo valor de R$ 11.389.198,92. Já teve oito termos aditivos aprovados, estando o nono em análise (Evidências 29; e 30-37).

II.3. Objetivo e questões de auditoria

55. A presente auditoria teve por objetivo fiscalizar o Edital 90002/2025, referente à contratação de empresa especializada das obras remanescentes para construção da barragem Fronteiras/CE, no município de Crateús no estado do Ceará.

56. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

a) Questão 1: A previsão orçamentária para a execução da obra é adequada?

b) Questão 2: A Concorrência Dnocs 90002/2025 observa a legislação aplicável e a jurisprudência do TCU?

c) Questão 3: As interferências relativas ao enchimento do lago da barragem estão sendo adequada e tempestivamente resolvidas (remoção de interferências rodoviárias, ferroviária, desapropriações etc.)

d) Questão 4: Houve alteração do projeto executivo para a complementação das obras da barragem?

II.4. Metodologia utilizada

57. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU n. 280, de 8 de dezembro de 2010, alterada pela Portaria-TCU n. 168 de 30 de junho de 2011) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex n. 26 de19 de outubro de 2009).

58. Além de pesquisa documental, os trabalhos de fiscalização incluíram, no período de 23 a 27/2/2026, visita ao Dnocs em Fortaleza/CE e ao local das obras da barragem Fronteiras, onde foi realizado levantamento aero fotográfico, com auxílio de drone, nos locais do barramento, de povoados a serem reassentados e a locais de interferências rodoviárias/ferroviárias.

59. Em Crateús/CE, a equipe realizou reunião, seguindo os princípios de Participação Cidadã do TCU, conforme a Portaria-Segecex 24/2023, com representantes da população a ser remanejada ou indenizada pelo enchimento do reservatório da barragem e com representante da Câmara Municipal, na busca de inclusão dos cidadãos na troca de informações e identificação de problemas relacionados ao empreendimento.

II.5. Limitações inerentes à auditoria

60. Não houve limitações relevantes à realização dos trabalhos de auditoria.

II.6. Volume de recursos fiscalizados

61. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$ 163.721.603,30, correspondente ao valor estimado da contratação prevista na Concorrência Dnocs 90002/2025.

II.7. Benefícios estimados da fiscalização

62. A partir das medidas de controle propostas, busca-se o saneamento do certame e a garantia da correta aplicação dos recursos públicos.

63. A adequação das planilhas, a conformidade do cronograma físico-financeiro e a exigência de compatibilidade com as obras mitigatórias podem evitar o desperdício de erário com paralisações sucessivas, afastando os riscos de inefetividade da obra.

64. Em última análise, a atuação do TCU busca resguardar o interesse público primário, levar transformação para a realidade do povo do Sertões de Crateús por meio do abastecimento de água seguro numa região que enfrenta extrema vulnerabilidade hídrica.

III. Achados de auditoria

III.1. Incompatibilidade entre cronograma físico-financeiro das contratações previstas e a disponibilidade orçamentária (LOA e PPA), com risco de execução incompatível e de atrasos e/ou paralisação de obras e serviços.

Tipificação do achado:

Classificação: Indício de irregularidade grave que não prejudique a continuidade (IGC)

Justificativa do enquadramento (ou não) no conceito de IGP da LDO:

65. A ocorrência identificada, em que pesem os riscos que representa, é situação conjuntural dos diversos empreendimentos do Novo PAC e não um problema específico da Barragem Fronteiras, não se enquadrando integralmente no inciso IV do §1º do art. 150 da Lei 15.321/2025 (LDO/2026). Além disso, a Casa Civil monitora de perto a situação de cada empreendimento do Novo PAC e pode realizar remanejamentos orçamentários entre os empreendimentos para evitar suas paralisações.

Situação encontrada:

66. Verificou-se incompatibilidade entre os cronogramas físico-financeiros das Concorrências Dnocs 90001, 90002 e 90003/2025 e a dotação consignada na LOA/2026 para o Programa de Trabalho 18.544.2321.11AA.0023 (Construção da Barragem Fronteiras), insuficiente para suportar os desembolsos estimados das contratações no exercício de 2026. Constatou-se, ainda, desatualização dos valores previstos no PPA 2024-2027, que não contempla aportes para o exercício de 2027.

67. A situação indica falha de planejamento orçamentário com dependência de reforços orçamentários futuros e incertos, elevando o risco de execução das obras e serviços em ritmo inferior ao programado, atrasos, paralisações, aumento de custos e celebração de aditivos contratuais, em desacordo com os arts. 37, caput (princípios da eficiência e da publicidade) e 165, §1º, da Constituição Federal; com os arts. 11 e 18 da Lei 14.133/2021 e com a jurisprudência do TCU (a exemplo do Acórdão 276/2026-TCU-Plenário).

68. Na LOA/2026, foi consignada para o Programa de Trabalho (PT) 18.544.2321.11AA.0023 (Construção da barragem Fronteiras/CE) a dotação de R$ 64.871.653,00 (Evidência 3, p. 470), que é insuficiente para fazer frente aos desembolsos previstos em licitações que estão sendo promovidas pelo Dnocs abrangidas por esse mesmo PT. Observou-se ainda, no PPA 2024-2027, ausência de previsão de recursos para esse empreendimento no ano de 2027, prevendo-se R$ 150 milhões para o exercício 2026 (Evidência 23).

69. O Dnocs está promovendo as seguintes concorrências públicas com recursos orçamentários do referido PT:

Tabela 4 – Concorrências Dnocs com recursos do PT 18.544.2321.11AA.0023

Edital	Objeto	Prazo (meses)	Valor Estimado (R$)
90001/2025	Contratação de empresa especializada das obras do **reassentamento da população** atingida pela barragem Fronteiras, no estado do Ceará	18	186.403.501,21
90002/2025	Contratação de empresa especializada das **obras remanescentes** para construção da barragem Fronteiras/CE	18	163.721.603,30
90003/2025	Contratação de empresa de engenharia consultiva para execução do **Plano de Gerenciamento Ambiental e da gestão referente aos bens acautelados (arqueológicos e arquitetônicos)** em âmbito federal nas áreas do Empreendimento da barragem Fronteiras	24	12.405.772,77
	Total		**362.530.877,28**

Fonte: Elaboração própria, com base nas evidências 1, 4, 5 e 18.

70. Considerando os cronogramas físico-financeiros definidos para essas contratações, verifica-se que a dotação constante da LOA/2026 é insuficiente para custear os referidos serviços e obras, o que implica afirmar que, na ausência de reforço da programação orçamentária, tais serviços e obras não poderão ser executados conforme suas previsões (Evidências 4, p. 35; 5, p. 72; e 18).

71. Para ilustrar a situação encontrada, elaborou-se a tabela abaixo, mostrando o déficit orçamentário em relação à dotação consignada na LOA/2026, considerando a hipótese de que os serviços sejam iniciados a partir de julho de 2026:

Tabela 5 – Déficit orçamentário em relação aos desembolsos previstos (R$)

Mês (2026)	Obras remanescentes (90002/2025)	Reassentamento (90001/2025)	PBA e arqueologia (90003/2025)	Total
Julho	3.726.845,99	5.103.909,98	473.564,95	9.304.320,92
Agosto	10.564.101,06	17.353.672,96	460.174,11	28.377.948,13
Setembro	8.421.649,27	17.194.104,05	737.096,87	26.352.850,19
Outubro	11.554.535,21	15.763.027,07	737.096,87	28.054.659,15
Novembro	10.632.305,58	15.246.833,03	737.096,87	26.616.235,48
Dezembro	6.936.864,36	14.105.858,77	737.096,87	21.779.820,00
Total	**51.836.301,47**	**84.767.405,86**	**3.882.126,54**	**140.485.833,87**
			Dotação LOA/2026	**64.871.653,00**
			Déficit Previsto	**75.614.180,87**

Fonte: Elaboração própria, a partir dos cronogramas de desembolso previstos nas licitações do PT

72. Portanto, caso os serviços licitados iniciem efetivamente a partir de julho de 2026, a dotação consignada na LOA/2026 representaria apenas 46,17% dos recursos necessários para fazer frente aos desembolsos programados, implicando, na ausência de reforço dessa dotação, diminuição de ritmo, atrasos e/ou paralisações das obras e serviços contratados, com prováveis aditivos e aumentos de custos do empreendimento.

73. Acrescente-se, ainda, a incidência, em 2026, de reajustes monetários sobre os valores das medições a serem feitas nos contratos decorrentes dessas licitações, em razão da data-base dos respectivos orçamentos (para as obras de conclusão da barragem, a título de exemplo, os preços têm base em fevereiro de 2025 e só são considerados fixos durante o prazo de doze meses, sofrendo reajustes

monetários automáticos a partir daí). Além disso, o Dnocs aloca na referida rubrica orçamentária as despesas do próprio órgão relativas ao empreendimento, como diárias e outras despesas, o que pressiona ainda mais a dotação.

74. Por meio de ofício de requisição (peça 27), foram solicitadas ao Dnocs as informações acerca da adequação dessa dotação orçamentária para o cumprimento dos cronogramas de desembolso previstos para o exercício, relativas às contratações decorrentes das Concorrências 90001/2025, 90002/2025 e 90003/2025, além de outras despesas previstas para esse PT (supervisão das obras e pagamento de indenizações por desapropriações, por exemplo). Solicitaram-se ainda informações sobre as bases utilizadas para a emissão das declarações de disponibilidade orçamentária para essas contratações

75. Pelo mesmo expediente, a autarquia foi questionada acerca da ausência de previsão de valores no PPA 2024-2027, relativamente ao exercício 2027, constando apenas o valor de R$ 150 milhões previstos para 2026.

76. Em resposta, o Dnocs afirmou (peça 30):

> Em atenção ao Despacho 2103701-DG e com relação ao Ofício 000.018/2026 – AudUrbana, (2103326), temos a esclarecer o que se segue:
>
> a) i - A Declaração de Disponibilidade Orçamentária (DDO) para situações específicas como a emissão no âmbito do "GPAC" garante a viabilidade da contratação ou parceria, não sendo permitida uma resposta condicional sobre a existência do recurso. No caso específico da Barragem Fronteiras/CE o valor do empreendimento previsto é de R$ 802,66 mi. Neste contexto, os limites são definidos pelo CGPAC (Casa Civil e Ministérios).
>
> (...)
>
> b) i) - Quando da revisão do PPA 2024-2027, em 2025, estava prevista a conclusão do empreendimento em dezembro de 2026, desta maneira não foi previsto crédito orçamentário para 2027.
>
> Por conta da paralização da obra, será estabelecido novo prazo de conclusão, pela Diretoria Técnica competente, que será objeto de registros, atualizações e ajustes na janela de 2026 de revisão do PPA 2024-2027.

77. Durante a execução da fiscalização, em conversas com técnicos do Dnocs, foi afirmado à equipe de fiscalização que, por se tratar de empreendimento constante do Novo PAC, os recursos eram considerados assegurados, e que o processo é coordenado pela Casa Civil que, ao monitorar de perto o andamento de cada empreendimento, remaneja recursos das ações com progresso inferior ao previsto para garantir a execução das obras que necessitem reforço orçamentário.

78. Embora possa ser uma prática adotada pela Casa Civil para reforçar eventuais dotações orçamentárias em detrimento de outros empreendimentos, tal mecanismo é informal e incerto, não havendo garantia jurídica de sua implementação efetiva, até porque depende do andamento, ou melhor, do não andamento, de outros empreendimentos.

79. Nessa linha, o TCU, por meio do Acórdão 276/2026-Plenário (Relator Ministro Antonio Anastasia), assim deliberou:

> 9.1. com fulcro no art. 9º da Resolução-TCU 315/2020, dar ciência à Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) de que:
>
> 9.1.1. <u>para que a execução contratual seja considerada hígida, é necessário haver regular previsão orçamentária para execução do empreendimento, a cada exercício financeiro, em conformidade com o art. 167, incisos I e II, da Constituição Federal de 1988, que condicionam a realização de despesas e a assunção de obrigações à prévia autorização legislativa</u>;
>
> 9.1.2. em razão do caráter discricionário e da variabilidade interanual das emendas parlamentares, sua utilização não oferece previsibilidade suficiente para o custeio de obras de grande porte e longa duração, devendo a programação orçamentária fundamentar-se, prioritariamente, em dotações regulares do orçamento fiscal da União, em conformidade com os arts. 15 e 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que tratam das exigências para despesas de duração continuada;

> 9.1.3. a inclusão de empreendimentos na carteira do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), embora constitua diretriz política relevante, não substitui a exigência constitucional de prévia aprovação dos recursos públicos pelo Congresso Nacional por meio das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), nos termos dos arts. 165, §§1º e 4º, e 167 da Constituição Federal de 1988, sendo o PAC instrumento de priorização de investimentos que deve ser materializado nos instrumentos formais de planejamento orçamentário; (grifou-se)
>
> (...)

80. Consoante art. 165 da Constituição Federal, a execução da despesa pública tem como base o planejamento orçamentário, realizado com base nos orçamentos anuais, nas leis de diretrizes anuais e no plano plurianual, para aquelas ações que ultrapassem o exercício financeiro em questão. Isso guarda estreita relação com o princípio da eficiência, previsto no art. 37, *caput*, da Constituição.

81. A Lei Complementar 101/2000, conhecida como "Lei de Responsabilidade Fiscal", ou simplesmente LRF, preconiza, em seu art. 5º, a necessidade de compatibilização da lei orçamentária anual com o Plano Plurianual, com a LDO e com a própria LRF.

82. O art. 16 dessa norma estabelece que:

> Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:
>
> I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;
>
> II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.
>
> § 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:
>
> I - **adequada com a lei orçamentária anual**, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, **não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício**;
>
> II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.
>
> § 2º A estimativa de que trata o inciso I do *caput* será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.
>
> § 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.
>
> § 4º As normas do *caput* constituem condição prévia para:
>
> I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;
>
> II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição. (grifou-se)

83. Por ser condição prévia para empenho e licitação de serviços, a verificação da adequação orçamentária é prevista como parte integrante dos termos de referência das licitações, consoante estatuído no art. 6º, inciso XXIII, letra "j", da Lei 14.133/2021.

84. No tocante ao empenho, sua definição é trazida pelo art. 58 da Lei 4.320/1964: "O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição", sendo que tal ato não poderá exceder o limite dos créditos concedidos, conforme art. 59 da mesma Lei.

85. Importa salientar que o empenho, ato inicial da despesa pública, é obrigatório antes da contratação, não sendo exigido para a licitação, que apenas deve demonstrar, em sua etapa preparatória, a previsão da despesa no orçamento e sua compatibilidade com o planejamento (PPA/LDO), ou seja, a sua adequação orçamentária. Assim, a limitação aos créditos existentes existirá forçosamente no momento da emissão do empenho do contrato, não sendo um impedimento legal para a realização da licitação.

86. No entanto, a prática de se licitar sabendo, de antemão, que os recursos orçamentários disponíveis são insuficientes para fazer cumprir o planejamento físico-financeiro previsto pela própria Administração representa uma falha de planejamento e infração aos princípios da eficiência e da transparência/publicidade, uma vez que, pela limitação do empenho do futuro contrato, os serviços não poderão ser executados no ritmo previsto de execução e desembolso

87. Embora toda a documentação formal da licitação aponte para uma execução mais célere e entrega do objeto em determinado prazo, a prática esconde as implicações futuras de atrasos e aditivos de prazos, aumentos de custos e, em especial, entrega tardia do benefício social da contratação, podendo até implicar a necessidade de interrupção de serviços.

88. No caso da Ação Orçamentária 11AA, os Termos de Referência que apresentam planejamentos de avanços físicos financeiros nas Concorrências 90001, 90002 e 90003/2025, diante da insuficiência de dotação orçamentária da LOA/2026, já nascem desatualizados e reféns de futuros e incertos aportes orçamentários. Isso, porque seus respectivos empenhos não poderão se dar nos valores previstos nesses cronogramas, tornados peças de ficção, considerando a limitação ordenada pela Lei 4.320/1964.

89. No caso da previsão do PPA 2024-2027, de conformidade com o documento "GUIA SIOP Revisão do PPA 2024-2027 – Ano Base 2026" (Evidência 25, p. 7), a revisão do PPA 2024-2027 iniciou-se em 2/3/2026, encerrando-se em 3/4/2026.

90. O rol de alterações permitidas no Plano Plurianual é dado pelos artigos 11 e 12 do Decreto 12.066/2024, que regulamenta a Lei 14.802/2024, que, por seu turno, instituiu o PPA 2024-2027:

> **Art. 11**. A revisão do PPA 2024-2027, sob coordenação do Ministério do Planejamento e Orçamento, nos termos do disposto nos art. 18 e art. 19 da Lei nº 14.802, de 10 de janeiro de 2024, será realizada anualmente no prazo de cento e vinte dias, contado da data de publicação da lei orçamentária anual, e publicada em ato da Ministra de Estado do Planejamento e Orçamento.
>
> § 1º A revisão do PPA 2024-2027 consistirá na atualização de programas finalísticos, com vistas a proporcionar aderência à realidade de implementação das políticas públicas.
>
> § 2º A revisão do PPA 2024-2027 deverá ser publicada no sítio eletrônico do Ministério do Planejamento e Orçamento, acompanhada das justificativas que ensejaram a alteração.
>
> § 3º As alterações no PPA 2024-2027 realizadas nos termos do disposto no *caput* serão informadas, por meio de ofício, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização.
>
> **Art. 12**. A revisão do PPA 2024-2027 terá as seguintes finalidades:
>
> I - conciliar o PPA 2024-2027 com novo contexto orçamentário e fiscal, decorrente de alterações promovidas pelas leis orçamentárias anuais e pelos seus créditos adicionais, e poderá, para tanto:
>
> a) adequar o valor global do programa finalístico;
>
> b) adequar vinculações entre ações orçamentárias e programas finalísticos;
>
> c) revisar ou atualizar as metas, e evidenciar a repercussão das alterações sobre os objetivos específicos e os objetivos dos programas finalísticos; e
>
> d) revisar ou atualizar os investimentos plurianuais de que tratam os Anexos VIIA, VII-B e VIII à Lei nº 14.802, de 10 de janeiro de 2024, observado o disposto no art. 165, § 15, da Constituição e no art. 45 da Lei Complementar nº 101, de 4 maio de 2000;
>
> II - incluir, excluir ou alterar:
>
> a) a unidade responsável por programa finalístico e os objetivos específicos;
>
> b) os indicadores e as respectivas metas, em razão de impossibilidade de apuração ou necessidade de aprimoramento da mensuração de objetivos específicos;
>
> c) os programas de gestão, com vistas à melhoria da transparência, da eficiência e da qualidade das despesas a eles vinculadas;
>
> d) o valor dos recursos não orçamentários;
>
> e) o valor global do programa finalístico, em razão de alteração de fontes de financiamento com recursos não orçamentários;
>
> f) as agendas transversais;

g) os investimentos plurianuais; e

h) os atributos gerenciais dos programas finalísticos, estabelecidos em ato da Ministra de Estado do Planejamento e Orçamento; e

III - atualizar as projeções de despesas e receitas constantes dos Anexos II, III e IV à Lei nº 14.802, de 10 de janeiro de 2024, de forma a manter o cenário de planejamento de quatro anos.

§ 1º A atualização prevista no inciso III do *caput* ocorrerá anualmente.

§ 2º Para fins do disposto no inciso III do *caput*:

I - as informações orçamentárias serão atualizadas em consonância com:

a) as projeções constantes do marco fiscal de médio prazo; e

b) as previsões de despesas de que trata o art. 165, § 14, da Constituição, no que couber; e

II - as informações não orçamentárias serão atualizadas em consonância com as informações fornecidas pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, pela Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos, e pelos bancos públicos federais.

91. Observa-se no Anexo VII-A – Investimentos Plurianuais do PPA 2024-2027 (Evidência 23, p. 31), a seguinte tabela relativa à Ação Orçamentária 11AA (Construção da Barragem Fronteiras):

Tabela 6 – Informações da barragem Fronteiras no PPA 2024-2027 (Ação 11AA)

Investimento Plurianual: Construção da Barragem Fronteiras no Estado do Ceará				
Ação Orçamentária: 11AA - Construção da Barragem Fronteiras				
Localizador: 0023 - No Estado do Ceará				
Custo Total: R$ 600.000.000 **Início:** 07/01/2008 **Término:** 31/12/2026				
Valor Anual Previsto (R$)	**2024**	**2025**	**2026**	**2027**
	80.000.000	100.000.000	150.000.000	0
Total do PPA 2024-2027	330.000.000			

Fonte: Anexo VII-A do PPA 2024-2027

92. Considerando que os dados acima foram revisados em 2025, observa-se a previsão de tão-**somente R$ 150 milhões** para conclusão do empreendimento (estimada para 2026), quando apenas as três licitações aqui referidas já somam cerca **de R$ 362 milhões**, o que implica afirmar a necessidade de ajuste nessa programação plurianual, de modo a compatibilizá-la com o efetivo e atual planejamento de execução do empreendimento.

93. A situação encontrada evidencia falha de planejamento orçamentário do Dnocs com risco de execução de obras e serviços em ritmo inferior ao programado, atrasos e paralisações, além de aumento de custos e necessidade de aditivos contratuais.

94. O problema decorre da não compatibilização entre o planejamento físico-financeiro das contratações e a programação orçamentária existente, com dependência de reforços orçamentários futuros e incertos, com base no fato de o empreendimento estar incluído no atual Programa de Aceleração do Crescimento (Novo PAC).

95. Diante do exposto, com fundamento no art. 250, inciso V, do Regimento Interno, propõe-se promover a oitiva do Dnocs para, no prazo de quinze dias, manifestar-se a respeito da condução das Concorrências Dnocs 90001, 90002 e 90003/2025, todas referentes à ação orçamentária 11AA (Construção da barragem Fronteiras/CE), cujos cronogramas físico-financeiros são incompatíveis com a dotação consignada na LOA/2026 e com os valores previstos no PPA 2024-2027, o que é indício de falha de planejamento orçamentário, em desacordo com os arts. 37, *caput* (princípios da eficiência e da publicidade) e 165, §1º, da Constituição Federal; com os arts. 11 e 18 da Lei 14.133/2021 e com a jurisprudência do TCU (a exemplo do Acórdão 276/2026-TCU-Plenário).

96. Importante registrar que, por meio da oitiva, em atenção ao art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, que dispõe sobre a construção participativa das deliberações do Tribunal de Contas da União, também será oportunizada ao Dnocs a apresentação dos comentários quanto às consequências práticas decorrentes de eventuais deliberações como a determinação desta Corte para que o referido

Departamento se abstenha de executar qualquer ato administrativo referente a iniciar os de serviços execução da obras da Barragem de Fronteiras objeto da Concorrência Dnocs 90002/2025, emissão de ordem de serviço, até que seja incluída a previsão orçamentária no PPA e na LOA 2026, considerando as reais necessidades atualmente diagnosticadas em observância aos princípios orçamentários da anualidade, universalidade e equilíbrio e ao art. 167, § 1º, da Constituição Federal de 1988 e aos arts. 15 e 16 da Lei Complementar 101/2000 (LRF), além de efetivamente comprovar que a contratação se enquadra nos requisitos dispostos pelo art. 20 da Lei 15.080/2024 e art. 45 da LRF.

97. Cumpre ainda ressaltar que eventual responsabilização pela irregularidade será apurada quando da análise das manifestações apresentadas em resposta à oitiva proposta.

III.2. Instauração da Concorrência Dnocs 90002/2025 com deficiências relevantes nos documentos técnicos e falhas na planilha orçamentária referencial

Tipificação do achado:

Classificação: Indício de irregularidade grave que não prejudique a continuidade (IGC)

Justificativa do enquadramento (ou não) no conceito de IGP da LDO:

98. A ocorrência identificada não deve ser enquadrada no inciso IV do §1º do art. 150 da Lei 15.321/2025 (LDO/2026), em razão de a Concorrência Dnocs 90002/2025 encontrar-se atualmente suspensa, aguardando os apontamentos da presente fiscalização, o que demonstra a predisposição do Dnocs de acatar as eventuais medidas que vierem a ser propostas por esta Corte. Além disso, as ocorrências ora apontadas são de fácil resolução e algumas já até reconhecidas pela autarquia, por intermédio da atual supervisora das obras.

Situação encontrada:

99. O Edital, o Termo de Referência e a minuta contratual da Concorrência Dnocs 90002/2025 foram elaborados com base em modelos padronizados disponibilizados pela Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos da Consultoria-Geral da União da Advocacia-Geral da União (CGU/AGU). No entanto, foram publicados sem a devida consolidação, mantendo aspectos de rascunho, com letras em cores distintas, marcações de realce, textos tachados, textos opcionais etc.

100. Observou-se, ainda, que o subitem 9.1.1 do Edital, relativo à fase de habilitação dos licitantes, faz referências a verificações que deverão ser feitas com base em subitens inexistentes no Edital.

101. Ademais, foram constatadas duas falhas relevantes na planilha orçamentária da licitação. A primeira, relativa ao serviço de transporte de CCR – itens 2.4.4 e 2.4.8 (código de composição CF0048) - onde foi verificado, além da ausência de memória de cálculo e justificativa para o quantitativo previsto no item 2.4.4 na planilha orçamentária, a incompatibilidade do quantitativo previsto no item 2.4.8 em relação à sua unidade de medida e ao seu preço unitário.

102. Já a segunda falha, refere-se à omissão da previsão de instalação de 1.161,68 metros de juntas *Fugenband*, prevista no Projeto Executivo, porém ausente da planilha orçamentária.

103. Tais falhas em documentos base da licitação impedem a correta compreensão dos termos do certame, induzem propostas de preços inconsistentes, além de necessidade de futuro aditivo para inclusão de serviço relevante que não foi considerado no orçamento. Essas falhas representam afronta os princípios da eficiência e da publicidade, previstos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, além de violarem os princípios do planejamento, da transparência, da economicidade, da razoabilidade, do julgamento objetivo, da segurança jurídica e da competitividade trazidos no art. 5º da Lei 14.133/2021.

Documentos da Licitação publicados com aspecto de minutas

104. Durante as reuniões, técnicos do Dnocs justificaram a situação encontrada como decorrente da adoção dos modelos padronizados elaborados pela Câmara Nacional de Modelos de Licitações e

Contratos da Consultoria-Geral da União da Advocacia-Geral da União (CGU/AGU), além da ausência, até aquele momento, de apontamentos em contrário da área jurídica e de órgãos de controle.

105. A necessidade de adoção, pela Administração Federal, de modelos padronizados em suas licitações, é dever trazido pela Lei 14.133/2021, em seu art. 19, inciso IV:

> Art. 19. Os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos deverão:
>
> (...)
>
> IV - instituir, com auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno, **modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos**, admitida a adoção das minutas do Poder Executivo federal por todos os entes federativos; (grifou-se)
>
> (...)

106. O parágrafo primeiro do art. 25 da Lei 14.133/2021 reforça a orientação quanto ao uso de minutas padronizadas de edital:

> Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.
>
> § 1º Sempre que o objeto permitir, a Administração adotará minutas padronizadas de edital e de contrato com cláusulas uniformes. (grifou-se)
>
> (...)

107. Em consulta ao portal da AGU na internet, identificou-se notícia publicada em 23/12/2022, atualizada em 24/5/2023, sobre o lançamento de modelos de editais e anexos com base na Lei 14.133/2021, com o objetivo de promover maior eficiência, uniformização e segurança nas contratações públicas federais, reduzindo divergências entre os documentos elaborados pelos órgãos da Administração e facilitando a condução dos processos licitatórios e a análise jurídica realizada pelos órgãos consultivos (https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/agu-lanca-modelos-de-editais-e-anexos-com-base-na-nova-lei-de-licitacoes, acesso em 31/3/2026).

108. A utilização de modelos padronizados nas licitações traz inegáveis ganhos de eficiência, aumenta a segurança jurídica, reduz o retrabalho, fornece maior garantia de conformidade com a legislação vigente, entre outras vantagens. Em compensação, os modelos utilizados precisam ser cuidadosamente adaptados ao caso específico da licitação a ser promovida, devendo ser depurados em relação aos aspectos não atinentes ao objeto licitado.

109. A escolha e adaptação do modelo específico é tarefa a ser realizada na fase preparatória da licitação, em que se produz o estudo técnico preliminar, o termo de referência, o orçamento, o edital, a minuta de contrato e demais documentos previstos no artigo 18 da Lei 14.133/2021. Essa fase é encerrada com o encaminhamento do processo licitatório ao órgão de assessoramento jurídico, para controle prévio de legalidade, mediante análise jurídica da contratação, nos termos do art. 53 da mesma Lei.

110. Portanto, os documentos publicados pelo Dnocs indicam falhas na conclusão dessa etapa preparatória, pois mantiveram seus aspectos de peças em elaboração, não aptas a serem publicadas, em que pese devidamente firmadas pelos responsáveis.

111. Essa questão foi objeto de pedido de esclarecimento de potencial licitante, empresa PB Construções Ltda., que assim reclamou (Evidência 16):

> 2. Ao analisarmos o Edital, notamos a presença de diversos marcadores de texto, tarjas pretas e notas explicativas em vermelho itálico e amarelo, que parecem ser de um modelo padrão de edital. Entendemos que tais elementos são guias para a elaboração do documento e deveriam ser suprimidos na versão final para evitar ambiguidades.
>
> Solicitamos a disponibilização da versão completa e final do edital, sem as marcações e notas explicativas. A presença desses elementos no documento pode gerar dúvidas e comprometer a clareza das regras do certame. (grifou-se)

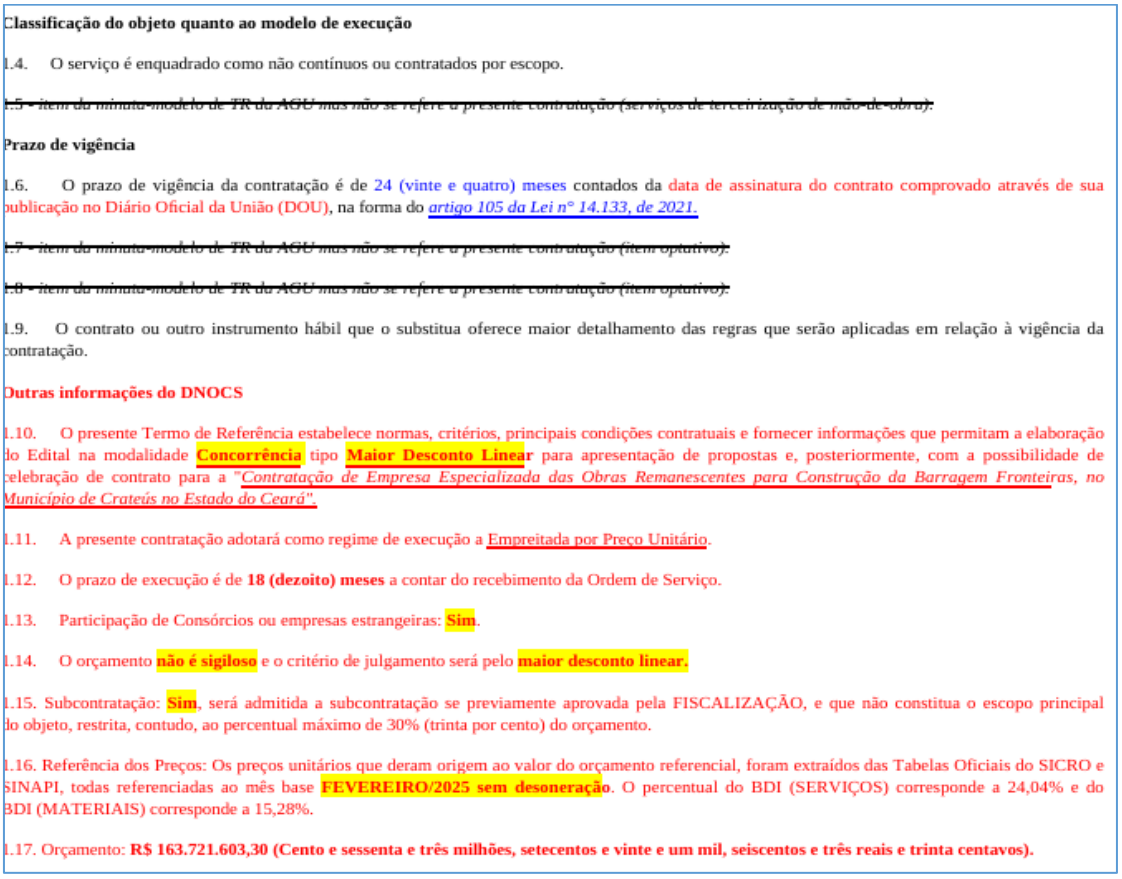
112. O Dnocs não chegou a se manifestar sobre esse pedido de esclarecimentos (7ª solicitação de informações), possivelmente pelo fato de ter sido recebido após a publicação de respostas às seis solicitações anteriores e pelo fato da suspensão do certame determinada em razão da necessidade de revisão do termo de referência e da planilha orçamentária, percebida com a análise dos questionamentos.

113. Importa destacar que o Parecer 122/2025/CAJ/PFE-DNOCS-SEDE/PGF/AGU, que analisou a minuta do edital, não reportou a necessidade de consolidação final dos documentos analisados, permitindo o lançamento de edital, termo de referência e minuta contratual da Concorrência Dnocs 90002/2025 com marcas, tarjas, textos tachados, cores de destaque etc., concluindo sua análise nos seguintes termos: (Evidência 72, p. 26-27)

> 176. Em face do exposto, manifesta-se esta Procuradoria pela **REGULARIDADE JURÍDICA, COM RESSALVAS**, do procedimento submetido ao exame desta unidade consultiva, condicionada ao atendimento das recomendações formuladas nos **itens 12, 20, 21, 43, 54, 64, 67, 72, 94, 101, 164 e 167 a 175** deste parecer, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise deste órgão.
>
> 177. Registre-se, por fim, que não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas. Eis o teor do BPC nº 05: "Ao Órgão Consultivo que em caso concreto haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas".
>
> 178. É o parecer, elaborado por meio do Sistema AGU de Inteligência Jurídica (Sapiens), assinado digitalmente. (grifos originais)

114. À guisa de ilustração, apresentam-se adiante trechos dos documentos da Concorrência Dnocs 90002/2025 que evidenciam a forma precária com que foram disponibilizados aos licitantes, tendo sido verificado que essa prática vem sendo adotada também em outras licitações do Dnocs, a exemplo das Concorrências 90001 e 90003/2025:

Figura 7 – Trecho do Termo de Referência Concorrência Dnocs 90002/2025



Classificação do objeto quanto ao modelo de execução

1.4. O serviço é enquadrado como não contínuos ou contratados por escopo.

~~1.5 - item da minuta-modelo de TR da AGU mas não se refere a presente contratação (serviços de terceirização de mão-de-obra).~~

Prazo de vigência

1.6. O prazo de vigência da contratação é de 24 (vinte e quatro) meses contados da data de assinatura do contrato comprovado através de sua publicação no Diário Oficial da União (DOU), na forma do *artigo 105 da Lei nº 14.133, de 2021.*

~~1.7 - item da minuta-modelo de TR da AGU mas não se refere a presente contratação (item optativo).~~

~~1.8 - item da minuta-modelo de TR da AGU mas não se refere a presente contratação (item optativo).~~

1.9. O contrato ou outro instrumento hábil que o substitua oferece maior detalhamento das regras que serão aplicadas em relação à vigência da contratação.

Outras informações do DNOCS

1.10. O presente Termo de Referência estabelece normas, critérios, principais condições contratuais e fornecer informações que permitam a elaboração do Edital na modalidade **Concorrência** tipo **Maior Desconto Linear** para apresentação de propostas e, posteriormente, com a possibilidade de celebração de contrato para a *"Contratação de Empresa Especializada das Obras Remanescentes para Construção da Barragem Fronteiras, no Município de Crateús no Estado do Ceará".*

1.11. A presente contratação adotará como regime de execução a Empreitada por Preço Unitário.

1.12. O prazo de execução é de **18 (dezoito) meses** a contar do recebimento da Ordem de Serviço.

1.13. Participação de Consórcios ou empresas estrangeiras: **Sim**.

1.14. O orçamento **não é sigiloso** e o critério de julgamento será pelo **maior desconto linear.**

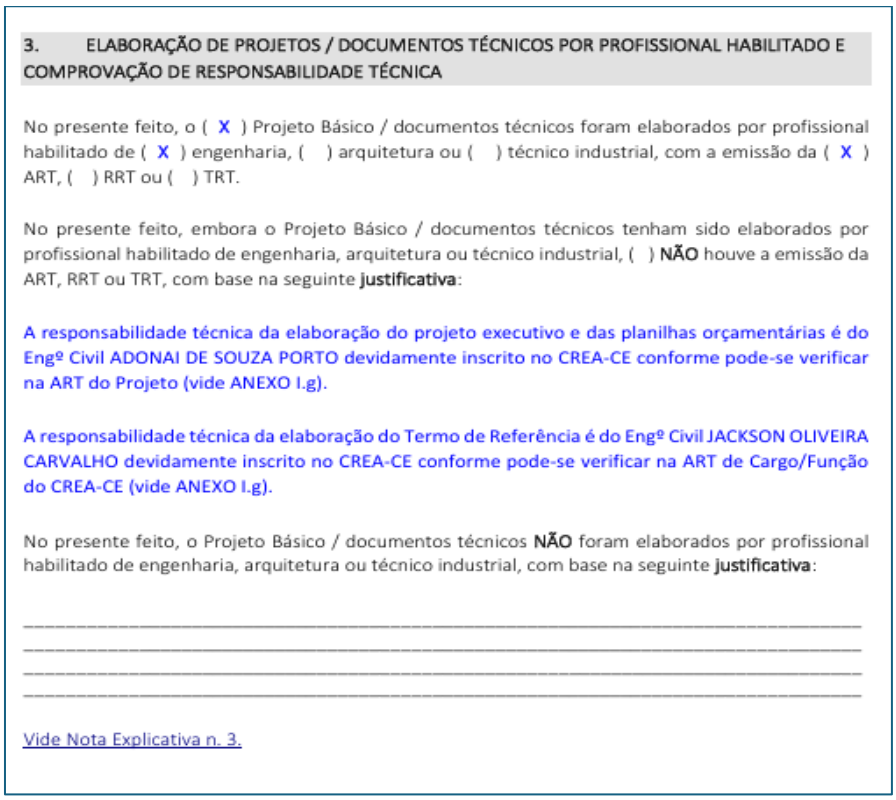
1.15. Subcontratação: **Sim**, será admitida a subcontratação se previamente aprovada pela FISCALIZAÇÃO, e que não constitua o escopo principal do objeto, restrita, contudo, ao percentual máximo de 30% (trinta por cento) do orçamento.

1.16. Referência dos Preços: Os preços unitários que deram origem ao valor do orçamento referencial, foram extraídos das Tabelas Oficiais do SICRO e SINAPI, todas referenciadas ao mês base **FEVEREIRO/2025 sem desoneração**. O percentual do BDI (SERVIÇOS) corresponde a 24,04% e do BDI (MATERIAIS) corresponde a 15,28%.

1.17. Orçamento: **R$ 163.721.603,30 (Cento e sessenta e três milhões, setecentos e vinte e um mil, seiscentos e três reais e trinta centavos).**

Fonte: Evidência 20, p. 2

Figura 8 – Trecho do Anexo do Termo de Referência Concorrência 90002/2025 (grifos originais)



3. ELABORAÇÃO DE PROJETOS / DOCUMENTOS TÉCNICOS POR PROFISSIONAL HABILITADO E COMPROVAÇÃO DE RESPONSABILIDADE TÉCNICA

No presente feito, o (X) Projeto Básico / documentos técnicos foram elaborados por profissional habilitado de (X) engenharia, ( ) arquitetura ou ( ) técnico industrial, com a emissão da (X) ART, ( ) RRT ou ( ) TRT.

No presente feito, embora o Projeto Básico / documentos técnicos tenham sido elaborados por profissional habilitado de engenharia, arquitetura ou técnico industrial, ( ) **NÃO** houve a emissão da ART, RRT ou TRT, com base na seguinte **justificativa**:

A responsabilidade técnica da elaboração do projeto executivo e das planilhas orçamentárias é do Engº Civil ADONAI DE SOUZA PORTO devidamente inscrito no CREA-CE conforme pode-se verificar na ART do Projeto (vide ANEXO I.g).

A responsabilidade técnica da elaboração do Termo de Referência é do Engº Civil JACKSON OLIVEIRA CARVALHO devidamente inscrito no CREA-CE conforme pode-se verificar na ART de Cargo/Função do CREA-CE (vide ANEXO I.g).

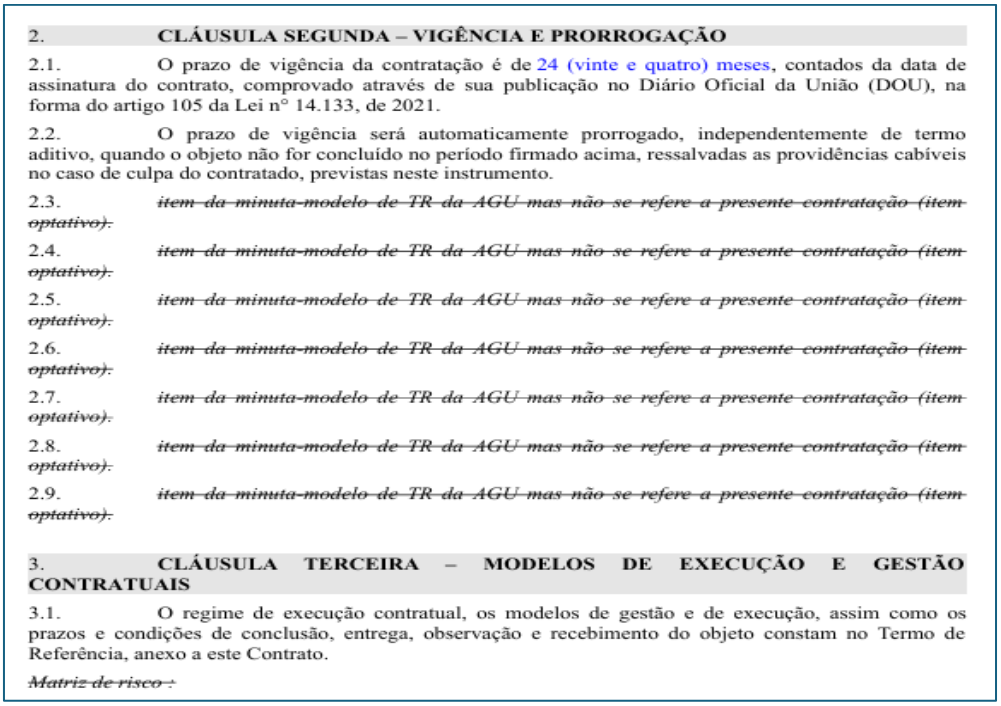
No presente feito, o Projeto Básico / documentos técnicos **NÃO** foram elaborados por profissional habilitado de engenharia, arquitetura ou técnico industrial, com base na seguinte **justificativa**:

_____
_____
_____
_____

Vide Nota Explicativa n. 3.

Fonte: Evidência 2, p. 8

Figura 9 – Trecho da Minuta de Contrato – Edital Dnocs 90002/2025 (grifos originais)



2. **CLÁUSULA SEGUNDA – VIGÊNCIA E PRORROGAÇÃO**

2.1. O prazo de vigência da contratação é de 24 (vinte e quatro) meses, contados da data de assinatura do contrato, comprovado através de sua publicação no Diário Oficial da União (DOU), na forma do artigo 105 da Lei nº 14.133, de 2021.

2.2. O prazo de vigência será automaticamente prorrogado, independentemente de termo aditivo, quando o objeto não for concluído no período firmado acima, ressalvadas as providências cabíveis no caso de culpa do contratado, previstas neste instrumento.

2.3. ~~*item da minuta-modelo de TR da AGU mas não se refere a presente contratação (item optativo).*~~

2.4. ~~*item da minuta-modelo de TR da AGU mas não se refere a presente contratação (item optativo).*~~

2.5. ~~*item da minuta-modelo de TR da AGU mas não se refere a presente contratação (item optativo).*~~

2.6. ~~*item da minuta-modelo de TR da AGU mas não se refere a presente contratação (item optativo).*~~

2.7. ~~*item da minuta-modelo de TR da AGU mas não se refere a presente contratação (item optativo).*~~

2.8. ~~*item da minuta-modelo de TR da AGU mas não se refere a presente contratação (item optativo).*~~

2.9. ~~*item da minuta-modelo de TR da AGU mas não se refere a presente contratação (item optativo).*~~

3. **CLÁUSULA TERCEIRA – MODELOS DE EXECUÇÃO E GESTÃO CONTRATUAIS**

3.1. O regime de execução contratual, os modelos de gestão e de execução, assim como os prazos e condições de conclusão, entrega, observação e recebimento do objeto constam no Termo de Referência, anexo a este Contrato.

~~*Matriz de risco :*~~

Fonte: Evidência 21, p. 2

Edital com referências internas inválidas

115. Constatou-se que o item 9.1.1 do Edital da Concorrência Dnocs 90002/2025, referente à fase de habilitação dos licitantes, informava que a documentação exigida para fins de qualificação econômico-financeira seria verificada conforme itens 8.28 a 8.37, enquanto a qualificação técnica seria

verificada conforme itens 8.38 a 8.53. Ocorre que tais itens inexistem no Edital, uma vez que o item 8 é fracionado até os subitens 8.27 e 8.28, sendo ambos ainda descritos como não aplicáveis, ou seja, sequer deveriam constar do texto do documento. A figura abaixo, mostra a inconsistência da referida cláusula editalícia (grifos originais):

Figura 10 – Referências a itens inexistentes no Edital Dnocs 90002/2025

8.25. O pregoeiro/agente de contratação/comissão de contratação realizará a verificação da observância da proposta classificada provisoriamente em primeiro lugar quanto aos custos unitários mínimos relevantes estabelecidos pela Administração, além dos demais aspectos ligados à conformidade da proposta ao objeto licitado e à compatibilidade do preço.

8.26. O pregoeiro/agente de contratação/comissão de contratação concederá o prazo de no mínimo duas horas para readequação da proposta quando esta não observar os custos unitários mínimos relevantes, sob pena de desclassificação, na forma da Instrução Normativa nº 73, de 30 de setembro de 2022.

8.27. *Não se aplica.*

8.28. *Não se aplica.*

9. DA FASE DE HABILITAÇÃO

9.1. Os documentos previstos no Termo de Referência, necessários e suficientes para demonstrar a capacidade do licitante de realizar o objeto da licitação, serão exigidos para fins de habilitação, nos termos dos arts. 62 a 70 da Lei nº 14.133, de 2021.

9.1.1 A documentação exigida para fins de habilitação jurídica, fiscal, social e trabalhista e econômico-financeira, será **verificada por meio do SICAF, nos documentos por ele abrangidos, exceto a qualificação econômica-financeira, que será verificada conforme itens 8.28 à 8.37 e a qualificação técnica, que será verificada conforme itens 8.38 à 8.53**.

Fonte: Evidência 1, p. 15.

116. O Parecer 122/2025/CAJ/PFE-DNOCS-SEDE/PGF/AGU também não apontou a falha grosseira acima observada (Evidência 74), o que permitiu o lançamento do Edital com referências internas inválidas relativas à cláusula de habilitação dos licitantes.

Falhas na planilha orçamentária da licitação

Inconsistência nos itens 2.4.4 e 2.4.8 (Transporte de CCR – da Usina à Barragem)

117. Ao realizar o confronto dos itens de serviço, e seus respectivos quantitativos, da planilha orçamentária da Concorrência Dnocs 90002/2025 com os itens de serviço com quantitativos com saldo a executar do contrato anterior (conforme 29º Boletim de Medição do Contrato Dnocs 25/2021), a equipe de fiscalização identificou a necessidade de alguns esclarecimentos por parte do Dnocs.

118. Assim, por meio do item 2.5 do Ofício de Requisição 000.033/2026-AudUrbana, foi requerido ao Dnocs (peça 40, p. 3):

> 2.5 Esclarecer aparente contradição interna com relação ao item transporte CCR, que consta na nova planilha orçamentária como 88.859,70 m3 (CF0048), enquanto os códigos relativos a fornecimento e aplicação, composições respectivas CF0002 e CF0047, apresentam volume de 62.076,80 m3, ou seja, o volume de transporte de CCR supera o volume a ser aplicado na nova planilha.

119. O Dnocs, em resposta, consoante item 4.10 da Nota Técnica 2/2026/DI, encaminhou manifestação da empresa supervisora constante do documento CRT 154-2026, onde a TPF Engenharia afirma (peça 44, p. 7 e Evidência 89, p. 10):

> Em resposta ao referido questionamento, ratificamos a justificativa descrita no terceiro item do quadro 01, deste documento, onde a diferença do volume de aplicação e volume de transporte é justificado pela distância média de transporte em cada centro de massa bem como a aplicação da densidade do concreto compactado a rolo, aferido no laboratório instalado no canteiro de obras durante a execução do contrato 25/2021. **Entretanto, a unidade de medida fora inserida**

erroneamente, uma vez que a unidade correta é T.km, conforme a memória de cálculo (vide anexo C). (grifou-se)

120. Importa inicialmente considerar que o item "TRANSPORTE DE CCR (DA USINA A BARRAGEM EM CAMINHÃO BASCULANTE", com código de composição CF0048, encontra-se presente nos itens 2.4.4 e 2.4.8 da Planilha de Orçamento, nos quantitativos respectivos de 344,85 m^3 e 88.514,85 m^3, totalizando o volume de 88.859,70 m^3 referido no item 2.5 do Ofício de Requisição 000.033/2026-AudUrbana.

121. Por outro lado, os itens de composição CF0002 e CF0047, que correspondem, respectivamente, aos itens da planilha orçamentária 2.4.6 ("CONCRETO COMPACTADO A ROLO, CONSUMO MÍNIMO DE 90 KG/M3 (FCK90=10MPA) PARA MACIÇO DA BARRAGEM") e 2.4.7 ("APLICAÇÃO DE CCR"), possuem o mesmo volume de 62.076,82 m^3 (peça 45, Itens não digitalizáveis, Planilha Excel "SEI_DNOCS_xxxxx – Anexo I_d2 – Planilha de Apoio REMANESCENTE FRONTEIRAS.xlsx", Aba "ORÇAMENTO").

122. Com isso, tem-se que o volume total transportado de CCR é 43,14% superior ao volume de confecção/aplicação desse mesmo item, o que é indicativo de superdimensionamento**, o que pode elevar indevidamente o valor do orçamento da obra.**

123. Consulta ao Volume 5 do Projeto Executivo (Quantitativos e Orçamento), permitiu localizar a memória de cálculo do "Item 220" - Transporte de CCR (da usina à barragem, em caminhão basculante), em que se mostram os volumes de 16.073,088 m^3 (estacas 178 a 360) e 46.003,727 m^3 (estacas 360 a 558) de CCR, com distâncias médias de transporte (DMTs) respectivas de 1,5 km e 1,4 km. Esses volumes multiplicados pelas respectivas DMTs fornecem os momentos de transportes volumétricos respectivos de 24.109,633 m^3.km e 64.405,218 m^3.km, que, somados, totalizam 88.514,85 m^3.km, exata quantidade prevista no item 2.4.8 da planilha orçamentária (apenas com a ressalva de que, na planilha, esse valor está expresso em metros cúbicos) (Evidência 86, p. 22 e 165).

124. Assim, não faz sentido a afirmação da TPF Engenharia de que haveria apenas uma falha de unidade de medida na planilha orçamentária, já que a unidade correta seria tonelada x quilômetro (t.km), que corresponde ao momento de transporte de massa. Isso, porque a memória de cálculo do projeto executivo apresenta o quantitativo de 88.514,85 expresso em m^3.km, o que corresponde ao momento de transporte volumétrico. Caso a unidade correta fosse a afirmada pela TPF Engenharia, haveria a necessidade de se multiplicar o momento de transporte volumétrico de 88.514,85 m^3.km pela densidade do CCR (2,433 t/m^3), o que resultaria no valor de 215.356,63 t.km. Nesse caso, estariam tanto o quantitativo quanto a unidade de medida errados na planilha do orçamento.

125. Não se localizou no projeto executivo a memória de cálculo relativa ao item 2.4.4 (também transporte de CCR da usina à barragem), de modo a aferir a precisão do quantitativo de 344,85 da planilha orçamentária e de sua respectiva unidade de medida. Além disso, não há aparente justificativa para esse item adicional de transporte de CCR constar na planilha orçamentária, considerando que todo o volume de confecção/aplicação de CCR já está referenciado na memória de cálculo do item 2.4.8.

126. Instalada a polêmica acerca do valor do quantitativo e da unidade de medida do item transporte de CCR, buscou-se, então, verificar em que base foi estimado o seu preço unitário. Para tanto, foi analisada a composição CF0048, constante do Projeto Executivo e presente em igual conteúdo nas planilhas orçamentárias, constatando-se que ela é composta apenas pelo Insumo Sicro E9579 (caminhão basculante com capacidade de 10 m^3 – 210 kw), com valor unitário de R$ 2,63/m^3, ou seja, o valor unitário que consta na planilha orçamentária é compatível com a unidade de medida de volume (metros cúbicos) e não está precificada como referente a momento de transporte (volumétrico ou de massa). Acaso fosse correta a afirmação da TPF Engenharia, teríamos falha no quantitativo, na unidade de medida e até no preço unitário de transporte de CCR (Evidência 86, p. 22, 44 e 165).

127. De modo a verificar como esse item era medido e pago no contrato anterior (Contrato Dnocs 25/2021), foi analisado o seu último boletim de medição (29ª medição), com serviços realizados até maio de 2024. Verificou-se que o serviço de transporte de CCR (da usina à barragem), de mesma composição CF0048, também era medido em metros cúbicos, e não em m^3.km ou t.km (Evidência 100, p. 5).

128. Observou-se, no mesmo boletim, que a confecção e a aplicação do CCR era prevista no volume total de 291.495,980 m^3 (itens 7 e 43, composições CF00047 e CF0002, respectivamente), enquanto o serviço de transporte de CCR (item 220, composição CF0048) previa um volume transportado de 349.795,180 m^3, equivalente ao volume confeccionado/aplicado acrescido de exatos 20%, possivelmente considerado algum grau de expansão desse material ao ser transportado, em relação ao volume previsto aplicado (compactado), o que não foi possível comprovar pela ausência nos autos de documentos de projeto dessa contratação.

129. Em síntese, existem graves inconsistências nos serviços relacionados ao transporte de CCR (usina-barragem) da planilha de referência da Concorrência Dnocs 90002/2025 que podem estar afetando o valor do orçamento estimado da contratação e que necessitam de revisão para a definição dos serviços efetivamente necessários (itens 2.4.4 e 2.4.8), com quantidades estimadas de modo preciso e coerentes com a unidade de medida adotada e com o preço unitário referencial do serviço.

Omissão de item essencial da planilha orçamentária

130. A equipe de fiscalizou realizou um cotejo entre os itens de serviço que constavam como pendentes de execução ou de conclusão na última medição do contrato anterior (interrompido), de modo a verificar se houve a supressão indevida de algum serviço na nova contratação.

131. Assim, por meio do item 2.3 do Ofício de Requisição 000.033/2026-AudUrbana, foi requerido ao Dnocs esclarecer a supressão de quatro itens de serviços, dentre eles o de composição CF0015 (Junta *Fugenband* O-35 – fornecimento e montagem) (peça 40, p. 2).

132. Em resposta, o Dnocs, por meio do item 4.10 da Nota Técnica 2/2026/DI, remeteu a resposta à manifestação da TPF Engenharia dada no documento CRT 154/2026 (peça 44, p. 7).

133. No referido documento, a supervisora afirma (Evidência 89, p. 9):

> A respeito do serviço CF0015 (Junta *Fugenband* O-35 – fornecimento e montagem), salientamos o lapso técnico do serviço referente a junta foi omitido da planilha orçamentária do projeto executivo. Contudo, seus quantitativos estão contidos na memória de cálculo, disposta no volume 05 do projeto executivo, conforme o **anexo G** deste documento. Frente ao exposto, solicitamos sua inclusão na planilha orçamentária nos serviços pertinentes a barragem CCR. (grifos originais)

134. No Volume 5 do Projeto Executivo, de fato, encontra-se o cálculo da necessidade de 1.161,68 metros de juntas *Fugenband*, além do detalhamento de sua composição (CF0015) com custo unitário de R$ 584,25/m (Evidência 86, p. 40, 79 e 199). O serviço também está presente no item 4.6.8 do Volume 3 do Projeto Executivo (Especificações Técnicas) sendo descrita sua função de vedação da junta entre os blocos do maciço de CCR, tanto na zona insubmersível quanto na submersível (Evidência 82, p. 87).

135. A não previsão desse item essencial na planilha orçamentária, caso não corrigida, levaria à necessidade de futura inclusão do item, o que implicaria a subestimativa do valor orçado da obra, além da necessidade de futuro aditivo para corrigir a distorção.

136. Desse modo, torna-se necessária revisão da planilha orçamentária da Concorrência Dnocs 90002/2025 para a inclusão do serviço de juntas *Fugenband*, conforme quantitativo previsto no projeto executivo.

Conclusão quanto ao achado

137. Os problemas tratados no presente achado requerem revisão e ajustes da documentação base da licitação (acertos no edital, termo de referência, minuta de contrato e planilha orçamentária), o que implica a impossibilidade de se dar continuidade ao certame sem que as falhas apontadas sejam corrigidas.

138. No entanto, entende-se afastada, no momento, a necessidade de proposição de medida cautelar nesse sentido, em função do fato de a Concorrência Dnocs 90002/2025 encontrar-se atualmente suspensa por determinação do Dnocs, que entendeu prudente aguardar os apontamentos da presente fiscalização. Com isso resta afastado o *periculum in mora*, requisito essencial para se cogitar da adoção de uma medida cautelar de paralisação do certame.

139. Assim, com fundamento no art. 250, inciso V, do Regimento Interno, propõe-se que seja promovida a oitiva do Dnocs para, no prazo de quinze dias, manifestar-se sobre:

i) a publicação de documentos da Concorrência Dnocs 90002/2025 (edital, termos de referência, minuta de contrato) com aspectos de peças inacabadas e sem a devida consolidação, com potencial de confundir os licitantes e dificultar-lhes o entendimento dos termos do edital e a formulação de suas propostas, em afronta em afronta aos princípios da eficiência e da publicidade, previstos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, além dos princípios transparência, da razoabilidade e da segurança jurídica, previstos no art. 5º da Lei 14.133/2021;

ii) a presença de referências inválidas no item 9.1.1. do Edital, relativas à fase de habilitação, uma vez que dificulta o entendimento dos licitantes e inviabiliza a verificação dos requisitos de habilitação, o que afronta aos princípios da legalidade, da eficiência e da publicidade, previstos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, além dos princípios transparência, da razoabilidade e da segurança jurídica, previstos no art. 5º da Lei 14.133/2021;

iii) as inconsistências apontadas na planilha orçamentária da licitação, relativas ao serviço de transporte de CCR – itens 2.4.4 e 2.4.8 da planilha orçamentária, considerando que: i) não há memória de cálculo nem justificativa para a presença do item 2.4.4 na planilha orçamentária; ii) o quantitativo previsto no item 2.4.8 está expresso em metros cúbicos e preço unitário por metro cúbico, porém com quantidade equivalente ao momento de transporte (m^3.km); iii) a supervisora TPF Engenharia informou no documento CRT 154/2026 que o quantitativo estaria correto e que a unidade de medida correta seria tonelada x quilômetro, o que não condiz com o quantitativo nem com o preço unitário da planilha. Tais inconsistências afrontam o princípio da economicidade, da razoabilidade e da segurança jurídica, previstos no art. 5º da Lei 14.133/2021;

iv) a omissão na planilha orçamentária da licitação do serviço "Junta *Fugenband* O-35 – fornecimento e montagem", essencial para garantia da vedação das juntas entre os blocos do maciço de CCR, apesar de previstas no projeto executivo revisado do empreendimento, o que implica o subdimensionamento do valor estimado da contratação, em afronta aos princípios do planejamento, da economicidade e da razoabilidade, previstos no art. 5º da Lei 14.133/2021.

140. Como as ocorrências descritas podem eventualmente gerar determinação de correção da presente Concorrência, por meio da oitiva, também será oportunizada à unidade jurisdicionada a apresentação dos comentários quanto às consequências práticas decorrentes de eventuais deliberações nesse sentido, em atenção ao art. 14 da Resolução-TCU 315/2020.

141. Cumpre ainda ressaltar que eventual responsabilização pela irregularidade será apurada quando da análise das manifestações apresentadas em resposta à oitiva proposta.

III.3. Grave deficiência de governança e planejamento sistêmico, caracterizada pelo descompasso crítico entre as obras do barramento e a execução das interferências logísticas, sociais e ambientais

Tipificação do achado:

Classificação: Indício de irregularidade grave que não prejudique a continuidade (IGC)

Justificativa do enquadramento (ou não) no conceito de IGP da LDO:

142. A ocorrência identificada não se enquadra integralmente no inciso IV do §1º do art. 150 da Lei 15.321/2025 (LDO/2026). Além disso, a remoção das interferências ferroviárias e rodoviárias está sendo tratada no âmbito do Dnit em coordenação com o Dnocs, já estando em andamento a licitação em relação ao trecho ferroviário (maior impacto) e em fase de projeto a remoção das interferências rodoviárias.

Situação encontrada:

143. Foi observada grave deficiência de governança e planejamento sistêmico na execução da barragem Fronteiras/CE, caracterizada pelo descompasso crítico entre o avanço das obras do barramento e a resolução das interferências logísticas, sociais e ambientais indispensáveis à sua operacionalização.

144. A equipe de fiscalização constatou que o reservatório, em sua cota definitiva de projeto (262,7 m), não poderá entrar em operação enquanto estiverem pendentes: a construção de 27,05 km de variante ferroviária (prazo estimado de 42 meses, ainda em fase de licitação); a elevação de greides de duas rodovias federais e de uma ponte; o reassentamento de cerca de 506 famílias; e a conclusão dos estudos arqueológicos e ambientais exigidos pelo Iphan como condicionante da Licença de Instalação.

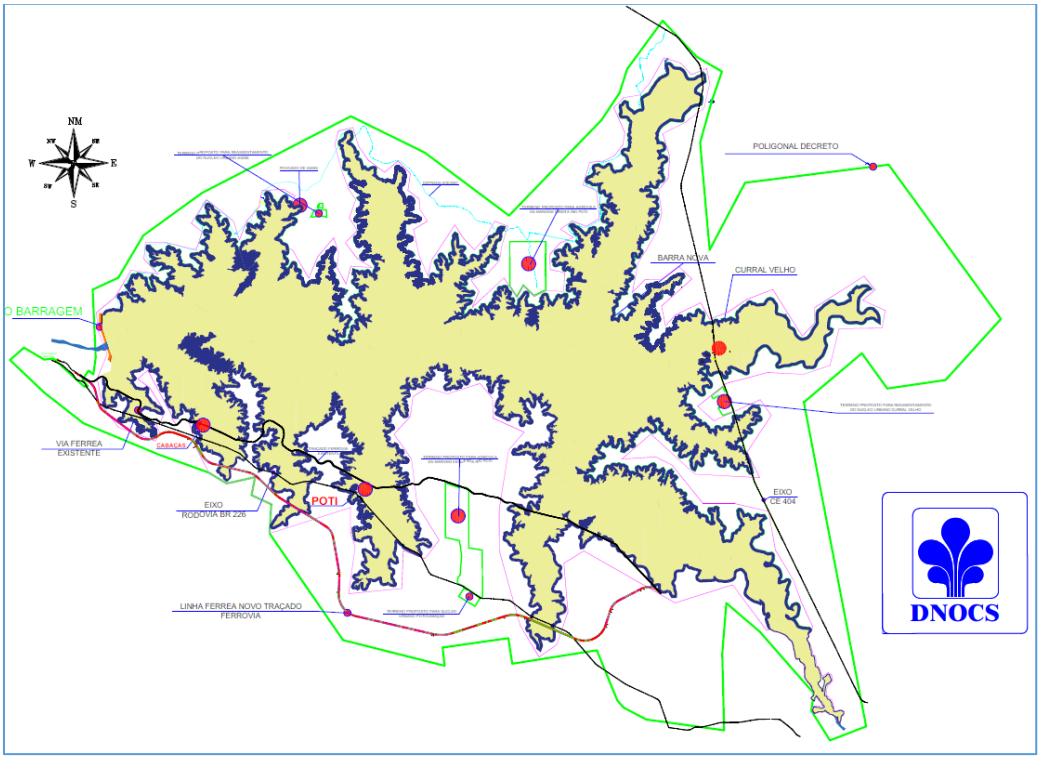
145. Tais irregularidades caracterizam violação ao princípio da eficiência (art. 37, *caput*, da CF/88), ao dever de planejamento (art. 6º, I, do Decreto-Lei 200/1967) e ao art. 18, inciso II, da Lei 14.133/2021, que exige a viabilidade técnica e econômica do empreendimento como um todo.

146. Como já exposto no item II.2 (Visão Geral do Objeto), a Região Hidrográfica dos Sertões de Crateús caracteriza-se por sua elevada vulnerabilidade hídrica, decorrente da combinação entre escassez pluviométrica crônica, elevada taxa de evaporação, intermitência fluvial e forte dependência de reservatórios antigos e assoreados.

147. Assim, a barragem Fronteiras representa uma solução estruturante para a região, após sua integração ao Sistema Fronteiras – Sertões do Crateús, parte do Projeto Malha d´Água do Ceará.

148. A conclusão do empreendimento, no entanto, está condicionada ao equacionamento de interferências que permanecem pendentes há muitos anos. Conforme indicado no mapeamento da cota de 268 m – correspondente ao nível de uma cheia milenar -, a área de inundação abrange um trecho ferroviário, duas rodovias federais, uma ponte sobre o rio Pinheiros no município de Crateús/CE, além de vilas, áreas ambientalmente sensíveis e sítios arqueológicos, todos sujeitos a remanejamento ou salvaguarda antes do fechamento da barragem.

Figura 11 – Mapa de enchimento da barragem Fronteiras (cota 268 m)



Fonte: Dnocs

149. O enchimento do reservatório depende da construção de 27,05 km da variante ferroviária da Linha Tronco Norte (EF-225/CE), que é o caminho crítico do empreendimento, visto que o lago inundará 12,6 km do traçado atual. Conduzida pelo Dnit, essa variante possui custo estimado de R$ 203,27 milhões, encontrando-se em fase de licitação e com cronograma apontando 42 meses de vigência contratual para a execução. (Evidências 68, p. 2-4 e 7-9;e 70).

150. A desobstrução da bacia abrange também a elevação de greide de 14,8 km da rodovia BR-226 e de 2,6 km da BR-404, além do alteamento de uma ponte de 200 metros sobre o rio Pinheiros.

151. O projeto da ponte exigiu reformulação integral após a detecção de necessidades de melhorias no projeto original. O ciclo total estimado para a funcionalidade dessas frentes supera dezesseis meses. O orçamento referencial preliminar é de R$ 63,35 milhões, valor que não inclui os custos com obras de arte especiais e a elaboração do projeto executivo. (Evidências: 70; e 105).

152. Registre-se, por oportuno, que a barragem não possui mecanismos, além das válvulas de vazão, que garantam totalmente a acumulação de água no reservatório de modo a não provocar a mancha de inundação mostrada na figura anterior. Assim, se concluída conforme o projeto executivo atual, poderá ocorrer a inundação das áreas das interferências mostradas, antes de suas respectivas soluções, fato a ser atentado pelo projeto. (Evidências 44; 45; e 52, p. 1).

153. Simultaneamente, há entraves nos estudos ambientais e no resgate arqueológico. O Edital 90003/2025 para esses serviços, orçado em R$ 13,18 milhões, está suspenso desde dezembro/2025 para ajustes no termo de referência, enquanto a execução desse plano de gerenciamento é um requisito legal do Iphan. Sem o cumprimento dessas condicionantes, a Licença de Instalação não poderá ser renovada, o que impede legal e tecnicamente o início da operação da barragem. (Evidências 49; 50; e 51)

154. Registre-se, por oportuno, que a barragem não possui mecanismos que a impeçam inquestionavelmente de acumular água no reservatório em volume superior à mancha de inundação da figura anterior. Assim, se concluída conforme o projeto executivo atual, poderá ocorrer a inundação das áreas das interferências mostradas, antes de suas respectivas soluções.

155. O Edital 90002/2025 prevê um prazo de dezoito meses para finalização das obras da barragem, enquanto a variante ferroviária demandará um prazo de 42 meses para sua execução, o que implica afirmar que a barragem estará concluída muito antes da remoção da interferência ferroviária, o que evidencia o descompasso existente entre a obra principal e as soluções das interferências, fator fundamental na caracterização do presente achado de auditoria.

156. Hoje, o Dnocs mantém perspectivas para viabilizar o início operacional do empreendimento por meio de uma solução temporária: a execução do vertedouro até a cota de 252 m, que possibilitaria a formação de um reservatório de cinquenta milhões de m^3 de água (Evidência 55, p. 3).

157. Essa configuração permitiria mitigar crises severas sem atingir as cotas críticas das interferências ferroviárias e rodoviárias. Contudo, implicaria adaptação de projeto e paralisação temporária das obras, para tão-somente concluí-las após resolvidas as interferências.

158. A alternativa vislumbrada pelo Dnocs, embora tecnicamente possível como medida emergencial, não afasta a necessidade de planejamento integrado das ações nem elimina o descompasso de cronogramas constatado. Ademais, certamente haverá custos adicionais, ora desconhecidos, decorrentes dessa adaptação temporária do projeto da barragem, vislumbrada pelo Dnocs.

159. Importa assinalar que, ainda no âmbito da vigência do Contrato Dnocs 25/2014, porém anteriormente à ordem de serviço que permitiu o início das obras, emitida apenas em 22/9/2017, foi realizada auditoria por esta Corte nos respectivos projetos, no período compreendido entre 24/4 e 30/6/2017 (Fiscobras 2017, TC 006.677/2017-7, já encerrado), quando foi identificada a "deficiência do planejamento da execução do empreendimento barragem Fronteiras como um todo, ante a não compatibilização das obras alusivas ao barramento com as obras complementares necessárias à sua viabilização", tema do achado III.2 do respectivo relatório (peça 209, p. 23-30, TC 006.677/2017-7).

160. A situação também foi objeto de apontamento em auditoria realizada em 2019 pelo Tribunal nas obras da barragem Fronteiras, no âmbito do TC 010.210/2019-9, em que se registrou achado relativo a existência de atrasos em etapas que podem comprometer a efetiva operação do empreendimento. A última instrução daqueles autos, datada de 5/7/2024, assim historiou a situação (peça 225, p. 8-10):

> 35. Fato é que, quando da realização da auditoria objeto do TC 006.677/2017-7, tais obras e serviços complementares ainda não haviam sido sequer licitados, mesmo já transcorridos três anos desde a celebração do contrato do barramento, estando plenamente ciente o Dnocs de que todas as

obras que integram o empreendimento barragem Fronteiras eram interdependentes e por isso necessitavam de um planejamento conjunto no intuito de evitar que diversos cronogramas de execução e entraves decorrentes da formação do lago viessem a impedir a conclusão e a operação do empreendimento como um todo.

36. Em decorrência, foi proferido o Acórdão 2.131/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, determinando ao Dnocs, entre outros, mediante seu subitem 9.1.2, a elaboração e encaminhamento de plano de ação conjunto com os já extintos Ministério da Integração Nacional e Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão que contemplasse a compatibilização entre os cronogramas de execução das obras civis do barramento com as obras complementares (realocação de trechos das rodovias BR 226 e 404 e da ferrovia Tronco-Norte Teresina-Fortaleza) e demais ações e serviços referentes ao empreendimento, incluindo as questões alusivas aos respectivos aportes de recursos orçamentários necessários à sua viabilização, com vistas a dar pleno cumprimento ao disposto no artigo 2º, incisos IV e V, e parágrafo único da Lei 12.462/2011.

37. Posteriormente, quando da realização da auditoria de conformidade objeto dos presentes autos, no período de 16/5 a 26/8/2019, foi novamente identificada a inexistência de certames licitatórios para a contratação das obras de remanejamento das interferências, tema do achado III.3 (peça 79, p. 16-21).

38. A instrução de peça 165 propôs, então, realizar a audiência do Sr. Walter Gomes de Sousa, então diretor-geral do Dnocs no período de 30/6/2014 a 31/3/2016 e signatário do Contrato 25/2014, para que apresentasse razões de justificativa ante a celebração do referido contrato, em 30/7/2014, e a emissão da Ordem de Serviço 10/DNOCS/DG/DI/2017, em 22/9/2017, sem que ao menos os projetos executivos de remoção das interferências estivessem concluídos e tampouco aprovados pelas demais instâncias afetadas, tais como o Dnit e a concessionária Transnordestina Logística S.A, a fim de mitigar os potenciais atrasos na conclusão do empreendimento como um todo, permanecendo tais fragilidades mesmo após a emissão da referida OS, em afronta aos arts. 2º, incisos IV, alínea "c", V e parágrafo único, incisos II e V, e 3º, caput, da Lei 12.462/2011, bem como ao art. 12 do Decreto 7.983/2013 e ainda ao princípio do planejamento, essencial e indispensável à correta e adequada alocação dos recursos públicos, previsto no art. 6º, inciso I, do Decreto-Lei 200/1967, bem como, reflexamente, ao princípio da eficiência, previsto art. 37, caput, da Constituição Federal/1988.

39. Na mesma linha, propôs-se realizar a audiência do Sr. Glauco Rogério de Araújo Mendes, diretor de infraestrutura hídrica do Dnocs no período de 25/4/2013 a 11/4/2016 e signatário do Contrato 25/2014, para que apresentasse razões de justificativa ante sua concordância para início do certame que visaria à contratação de empresa para a execução dos serviços afetos ao barramento de Fronteiras - sem que ao menos os projetos executivos de remoção das interferências estivessem concluídos e tampouco aprovados pelas demais instâncias afetadas, tais como o Dnit e a concessionária Transnordestina Logística S.A, a fim de mitigar os potencias atrasos na conclusão do empreendimento como um todo – culminando na publicação do Edital RDC Presencial 1/2013 em 20/8/2013, celebração do respectivo Contrato 25/2014 em 30/7/2014, permanecendo tais fragilidades mesmo após a emissão da referida OS, em afronta aos arts. 2º, incisos IV, alínea "c", V e parágrafo único, incisos II e V, e 3º, *caput*, da Lei 12.462/2011, bem como ao art. 12 do Decreto 7.983/2013 e ainda ao princípio do planejamento, essencial e indispensável à correta e adequada alocação dos recursos públicos, previsto no art. 6º, inciso I, do Decreto-Lei 200/1967, bem como, reflexamente, ao princípio da eficiência, previsto art. 37, *caput*, da Constituição Federal/1988.

40. Já em relação à segunda fase do empreendimento (Contrato Dnocs 25/2021), o exame de peça 165 propôs realizar a audiência do Sr. Fernando Marcondes de Araújo Leão, ex-diretor-geral do Dnocs e signatário tanto do Contrato 25/2021 quanto da Ordem de Serviço 19/2021/DI, para que apresentasse razões de justificativa ante sua solicitação, no âmbito da reunião extraordinária da Diretoria Colegiada 10/2020/DC, ocorrida em 29/6/2020, de autorização para início do certame que visaria à contratação de empresa para a execução dos serviços remanescentes do Contrato 25/2014 – sem que ao menos os projetos executivos de remoção das interferências estivessem concluídos, tampouco as decorrentes licitações e respectivas contratações, a fim de mitigar os potencias atrasos na conclusão do empreendimento como um todo – e, em seguida, ter efetivamente autorizado, em 6/7/2020, a realização do referido certame, ocorrendo a publicação do Edital RDC Eletrônico 7/2020 em 10/9/2020, celebração do respectivo Contrato 25/2021 em 20/12/2021 e a emissão da Ordem de Serviço 19/2021/DI em 22/12/2021, permanecendo tais fragilidades mesmo após a emissão da referida OS, em afronta aos arts. 2º, incisos IV, alínea "c", V e parágrafo único, incisos II e V, e 3º, *caput*, da Lei 12.462/2011, bem como ao art. 12 do Decreto 7.983/2013 e ainda ao princípio do

> planejamento, essencial e indispensável à correta e adequada alocação dos recursos públicos, previsto no art. 6º, inciso I, do Decreto-Lei 200/1967, bem como, reflexamente, ao princípio da eficiência, previsto art. 37, *caput*, da Constituição Federal/1988.
>
> 41. Ademais, propôs realizar a audiência do Sr. Joaquim Izídio Neto, então diretor administrativo do Dnocs no período de 20/12/2019 a 25/2/2021 e diretor de infraestrutura hídrica desde 25/2/2021, signatário do Contrato 25/2021 e da Ordem de Serviço 19/2021/DI, e ainda do Sr. Felipe Holanda Belchior, diretor de desenvolvimento tecnológico e produção do Dnocs no período de 15/9/2017 a 29/4/2021, para que apresentassem razões de justificativa ante suas aprovações, no âmbito da reunião extraordinária da Diretoria Colegiada 10/2020/DC, ocorrida em 29/6/2020, para o início do certame que visaria à contratação de empresa para a execução dos serviços remanescentes do Contrato 25/2014 – sem que ao menos os projetos executivos de remoção das interferências estivessem concluídos, tampouco as decorrentes licitações e respectivas contratações, a fim de mitigar os potencias atrasos na conclusão do empreendimento como um todo – culminando na publicação do Edital RDC Eletrônico 7/2020 em 10/9/2020, celebração do respectivo Contrato 25/2021 em 20/12/2021 e a emissão da Ordem de Serviço 19/2021/DI em 22/12/2021, permanecendo tais fragilidades mesmo após a emissão da referida OS, em afronta aos arts. 2º, incisos IV, alínea "c", V e parágrafo único, incisos II e V, e 3º, *caput*, da Lei 12.462/2011, bem como ao art. 12 do Decreto 7.983/2013 e ainda ao princípio do planejamento, essencial e indispensável à correta e adequada alocação dos recursos públicos, previsto no art. 6º, inciso I, do Decreto-Lei 200/1967, bem como, reflexamente, ao princípio da eficiência, previsto art. 37, *caput*, da Constituição Federal/1988.

161. A instrução de mérito promovida pela AudUrbana, constante da peça 225 do TC 010.210/2019-9, analisou as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis em razão das audiências acima realizadas, propondo sua rejeição no que concerne ao problema de descompasso entre as obras da barragem e a remoção das interferências, propondo aplicação de multa aos responsáveis. Ressalva-se, no entanto, que essa proposta contempla apenas a manifestação da unidade técnica, não representando o posicionamento do Tribunal, uma vez que a matéria ainda não foi apreciada pela Corte.

162. A situação ora vivida com a Concorrência Dnocs 90002/2025 guarda semelhança com relação ao problema dos cronogramas previstos de remoção das interferências, embora seja forçoso reconhecer que houve avanços importantes, a exemplo do deslocamento para o Dnit da responsabilidade pelo orçamento e execução das remoções das interferências ferroviárias e rodoviárias, observando-se que se encontram em curso, em seu âmbito, a licitação da variante ferroviária e a adaptação do projeto referente à remoção da interferência rodoviária.

163. No entanto, o descompasso ora existente de cronogramas representa um obstáculo que necessita ser superado, devendo o Dnocs se manifestar a respeito da situação, informando a estratégia que pretende adotar para solucioná-la ou para mitigar seus efeitos.

164. Assim, propõe-se, com fundamento no art. 250, inciso V, do Regimento Interno, que seja realizada a oitiva do Dnocs para, no prazo de quinze dias, manifestar-se sobre o descompasso existente entre os cronogramas previstos de conclusão das obras licitadas pela Concorrência Dnocs 90002/2025 e as previsões de remoção das interferências ferroviárias e rodoviárias a cargo do Dnit, além das ações relacionadas ao empreendimento a cargo do próprio Dnocs, como o reassentamento ou indenização da população afetada pelo enchimento do reservatório e os entraves ambientais e arqueológicos ainda não resolvidos, situação que caracteriza infração ao princípio da eficiência (art. 37, *caput*, da CF/88), ao dever de planejamento (art. 6º, I, do Decreto-Lei nº 200/1967) e ao art. 18, inciso II, da Lei 14.133/2021, que exige a viabilidade técnica e econômica do empreendimento como um todo.

165. Cumpre ainda ressaltar que eventual responsabilização pela irregularidade será apurada em definitivo quando da análise das manifestações apresentadas em resposta à oitiva proposta.

IV. Achados não decorrentes da investigação de questões de auditoria

IV.1. Ausência de demonstração da vantajosidade econômica e superação do limite legal de acréscimos na proposta do 9º Termo Aditivo ao Contrato DNOCS 31/2014 (Supervisão)

Tipificação do achado:

Classificação: Indício de irregularidade grave que não prejudique a continuidade (IGC)

Justificativa do enquadramento (ou não) no conceito de IGP da LDO:

166. A ocorrência identificada não se enquadra integralmente no inciso IV do §1º do art. 150 da Lei 15.321/2025 (LDO/2026), tendo em vista que a execução do Contrato Dnocs 31/2014 depende da contratação dos serviços do contrato que venha a ser firmado decorrentes da Concorrência Dnocs 90002/2025, cuja licitação se encontra atualmente suspensa.

Situação encontrada:

167. O Contrato Dnocs 31/2014, celebrado em outubro de 2014 para supervisão das obras de implantação da Barragem Fronteiras/CE, vigora há quase doze anos com preços de referência datados de abril/2013.

168. Diante da longa vigência desse contrato e da informação de que está em curso proposta de celebração de mais um aditivo para acrescer mais dezoito meses ao seu prazo e R$ 4.145.226,69 ao seu valor, a equipe de fiscalização identificou duas situações com indícios de irregularidades: (i) inexistência de estudo que comprove a vantajosidade econômica da prorrogação frente a uma nova licitação, exigência consagrada na jurisprudência do TCU; e (ii) ultrapassagem do limite legal de acréscimos, uma vez que os aditivos anteriores já haviam consumido integralmente o teto de 25% sobre o valor original, e o acréscimo ora proposto elevaria o incremento total a 61,39%, em afronta ao art. 65, §1º, da Lei nº 8.666/1993 e ao art. 37, XXI, da Constituição Federal.

169. Em 15/10/2014, o Dnocs firmou com a empresa Engesoft Engenharia e Consultoria Ltda. o Contrato Dnocs 31/2014, cujo objeto é a prestação de serviços de supervisão e controle tecnológico das obras e serviços de implantação da Barragem Fronteiras/CE, com prazo inicialmente previsto de 36 meses e com preços de referência datados de abril de 2013 (Evidência 29).

170. A Engesoft Engenharia e Consultoria Ltda. foi posteriormente incorporada pela empresa TPF Engenharia Ltda., tendo sido essa substituição refletida no contrato por meio do 3º Termo Aditivo, celebrado em 16/12/2018 (Evidência 32).

171. O prazo contratual sofreu diversas prorrogações por meio dos 1º, 5º, 6º e 8º Termos Aditivos, tendo, atualmente, vigência até 16/6/2026 (Evidências 30, 34, 35 e 37), refletindo as diversas paralisações e interrupções dos contratos de construção da barragem.

172. Quase doze anos da celebração desse contrato, a equipe de fiscalização constatou que o Dnocs planeja nova prorrogação de seu prazo, de modo a abranger as obras e serviços relativos à conclusão da barragem, objeto da Concorrência 90002/2025.

173. Considerando que o referido contrato vigora há quase doze anos, com preços contratados com base em orçamento estimado de abril/2013 (treze anos atrás), a equipe de fiscalização, por meio do item 2.1 do Ofício de Requisição 000.033/2026-AudUrbana, solicitou ao Dnocs que informasse: (peça 40)

> 2.1. Com relação à supervisão das obras de conclusão da Barragem Fronteiras/CE, informar se houve estudo para demonstrar **a vantajosidade da opção de manter em vigor o Contrato Dnocs 31/2014**, firmado com a Engesoft Engenharia e Consultoria Ltda., **em lugar de promover uma nova licitação** para contratação desses serviços. Em caso afirmativo, encaminhar o referido estudo. (grifou-se)

174. Em resposta, por meio da Nota Técnica 2/2026/DI, o titular da Diretoria de Infraestrutura Hídrica do Dnocs, Sr. Luiz Hernani de Carvalho Júnior, manifestou-se nos seguintes termos (Evidência 71):

> (...)
>
> 4.2. Antes de tecermos nossas considerações a respeito do item 2.1, apresentaremos um resumo da última movimentação processual sobre o Contrato DNOCS nº 31/2014 foi celebrado entre o DNOCS e a empresa TPF ENGENHARIA Ltda., objetivando os Serviços de Supervisão e Controle Tecnológico das Obras de Implantação da Barragem Fronteiras, localizada no município de Crateús/CE.

> 4.3. O supracitado contrato foi originalmente celebrado com o valor de R$ 11.389.198,92 no dia 15 de outubro de 2014.
>
> 4.4. Em razão das paralisações ocasionadas pelo abandono das obras por parte das empresas responsáveis pela execução da barragem, tornou-se necessário justificar as prorrogações contratuais.
>
> 4.5. Em junho de 2025, a TPF solicitou uma prorrogação de prazo por mais 18 meses com reflexo financeiro conforme cronograma da licitação em análise pelo TCU (Concorrência Eletrônica 90002/2025), essa proposta superaria o limite legal de acréscimos contratuais (25%).
>
> 4.6. Com isso, foi elaborado uma Nota Técnica com diversos documentos para embasar esse futuro aditivo onde houve a análise jurídica por parte da Procuradoria Federal do DNOCS através do Parecer 0146/2025/CAJ/PFE-DNOCS-SEDE/PGF/AGU (SEI nº 1977104).
>
> 4.7. Com isso, em resposta sobre o item 2.1 apresentamos em anexo (Doc. 10) toda a documentação até a minuta do 9º Termo Aditivo que ainda não foi celebrado pelo DNOCS. Nessa proposta de aditivo, há um estudo de vantajosidade baseado no Art. 14 do Decreto nº 7.983/2013, que determina a glosa de eventual diferença, de forma a manter o mesmo desconto global obtido na licitação inicial.
>
> 4.8. Com isso, haverá uma glosa no valor de R$ 1.158.358,73 durante a execução do contrato, para manter a proporcionalidade entre o preço de referência e o preço contratado (com desconto).
>
> 4.9. Diante da quantidade de arquivos do Processo nº 59400.005079/2012-47 que trata do Contrato DNOCS nº 31/2014, também estamos disponibilizando o acesso externo via SEI desses processos licitatórios para os e-mails FABIANOOL@TCU.gov.br e FRITZKJ@tcu.gov.br
>
> (...)

175. A resposta do Dnocs demonstra que não houve estudo para demonstrar a vantajosidade da manutenção desse contrato em relação à alternativa de promover nova licitação, tendo a autarquia se limitado a afirmar que se ateve à regra do art. 14 do Decreto 7.983/2013 que dispõe:

> Art. 14. A diferença percentual entre o valor global do contrato e o preço global de referência não poderá ser reduzida em favor do contratado em decorrência de aditamentos que modifiquem a planilha orçamentária.

176. A Procuradoria Federal Especializada junto ao Dnocs (PFE/Dnocs), ao analisar a minuta que lhe foi encaminhada, elaborou o Parecer 146/2025/CAJ/PFE-DNOCS-SEDE/PGF/AGU, firmado em 28/8/2025, concluindo por sua aprovação "desde que sejam observadas as cautelas e atendidas as recomendações/sugestões assinaladas, em especial as constantes dos itens 12, 13, 14, 45, 59, 60, 66, 71, 73, 78, 80, 81, 83 e 84" (grifos originais) (Evidência 91).

177. No item 12, letra "h", do Parecer, a PFE/Dnocs alerta que "o aditamento visando à alteração dos valores contratuais demanda a observância dos requisitos indicados nos itens abaixo", especificando na referida alínea "h":

> h) análise dos quantitativos e dos valores dos serviços aditados, inclusive com eventual pesquisa de mercado, para justificar a economicidade do termo de aditamento contratual (Acórdão TCU nº 3.053/2016 - Plenário) - demanda manifestação técnica, uma vez que o PARECER Nº 28/2025/DI/DOB/EC não tratou dos quantitativos; (grifou-se)

178. O item 59 do Parecer decorre da análise acerca dos limites impostos pelo art. 65, §1º, da Lei 8.666/1993 e Decisão-TCU 215/1999-Plenário, entendendo que haveria a necessidade de "manifestação técnica que esclareça a natureza da alteração proposta, com a devida caracterização dos elementos que a qualificariam como qualitativa" (Evidência 91, p. 10).

179. Em 27/1/2026, foi elaborada a Nota Explicativa 2/2026/DI/DOB acerca do Parecer 146/2025/CAJ/PFE-DNOCS-SEDE/PGF/AGU. Em relação ao item 12, "h", do referido Parecer, a Nota Explicativa informa que (Evidência 95, p. 3):

> h) Quanto à análise dos quantitativos e dos valores dos serviços objeto do aditamento, esclarece-se que as alterações propostas não implicam em modificação dos valores originalmente contratados, razão pela qual resta preservada a economicidade do ajuste, em consonância com o entendimento firmado no Acórdão TCU nº 3.053/2016 – Plenário, **não se mostrando necessária a realização de pesquisa de mercado adicional**; (grifou-se)

180. A Nota Explicativa 2/2026/DI/DOB afirma que a alteração proposta no aditivo é de natureza qualitativa, nos termos da Decisão 215/1999-TCU-Plenário, remetendo à análise empreendida na Nota Técnica 3/2025/DI/DEP/PR (SEI 1935828 – item 7.2) (Evidência 94, p. 4):

> Resposta do Item 59: Esclarece-se que a alteração proposta é de natureza qualitativa, nos termos da Decisão nº 215/1999 do TCU, conforme demonstrado na Nota Técnica n° 3/2025/DI/DEP/PR (SEI n°1935828 - item 7.2), que atende aos critérios ali estabelecidos e evidencia a legalidade, necessidade e vantajosidade do aditivo.

181. A Nota Técnica 3/2025/DI/DEP/PR, por seu turno, foi firmada em 23/7/2025, aponta, no seu item 6.6, a inviabilidade de repetição do procedimento licitatório: (Evidência 94, p. 5, grifos originais):

> 6.6. **Inviabilidade de Repetição do Procedimento Licitatório**
>
> 6.6.1. A contratação de nova empresa neste estágio da obra implicaria riscos técnicos significativos, como **perda da continuidade metodológica**, desarticulação com as etapas já supervisionadas e potenciais conflitos de interpretação técnica. A substituição da supervisora neste ponto comprometeria o **registro histórico e técnico da obra**, gerando riscos à segurança da barragem.

182. Em seu item 6.11.5, a Nota Técnica busca demonstrar que o contrato atual continuaria mais vantajoso do que a realização de nova licitação, afirmando: (Evidência 94, p. 7, grifos originais):

> 6.11.5. **Demonstração de que o Contratado Continua Mais Vantajoso do que a Realização de Nova Licitação**
>
> 6.11.5.1. A empresa contratada já detém conhecimento aprofundado da obra, dos projetos, das metodologias executivas e da dinâmica operacional do empreendimento. Uma nova licitação acarretaria:
>
> a) Descontinuidade técnica dos serviços;
>
> b) Perda de histórico e da curva de aprendizado acumulada;
>
> c) Riscos operacionais e administrativos;
>
> d) Custos adicionais com transição e mobilização de nova equipe.
>
> e) Será aplicado um desconto de 17,10% sobre os valores contratuais, de forma a garantir o alinhamento com os preços praticados no mercado. Essa medida assegura que os valores pagos pela Administração permaneçam competitivos e adequados aos custos de referência do setor.
>
> 6.11.5.2. Ademais, levantamento de preços de mercado demonstra que os valores contratados **permanecem compatíveis com os praticados**, configurando-se como a alternativa mais vantajosa à Administração Pública. Segue em anexo a planilha atualizada (SEI 1951286).

183. No presente caso do Contrato Dnocs 31/2014 devem ser analisados dois aspectos principais: i) seu aditamento de prazo, sem considerar a vantajosidade econômica da manutenção desse contrato em relação a uma nova licitação; e ii) o incremento informado de 29,60% em seu valor, o que supera o limite previsto no §1º do art. 65 da Lei 8.666/1993, que rege o instrumento.

184. Quanto à demonstração da vantajosidade de se promover uma prorrogação contratual de contratos de supervisão e gerenciamento de obras em lugar de nova licitação, o Tribunal entende que, além da necessidade do enquadramento no limite legal previsto, deve ser demonstrada a vantajosidade técnica e econômica da prorrogação do contrato versus a realização de uma licitação, não servindo como escusa a mera alegação de dificuldades na transição para um novo contrato.

185. No presente caso, não houve demonstração da vantajosidade econômica para afastar uma nova licitação, tendo o Dnocs alegado a vantajosidade econômica do novo aditivo apenas com base no cumprimento do previsto no art. 14 do Decreto 7.983/2013, no sentido da manutenção do desconto obtido na licitação.

186. O Dnocs se olvida, contudo, que tal licitação ocorreu há mais de doze anos e que as condições de competitividade e de preços de mercado existentes àquela época certamente sofreram alterações significativas. Assim, os preços originais contratados, reajustados por índices aplicados em tão largo período, podem atualmente não mais ser vantajosos quando comparados aos que seriam

obtidos por um novo contrato, considerando que os índices de reajuste tendem a sofrer distorções maiores quanto mais distante for a referência original de preços, não havendo, portanto, garantia de os preços reajustados tenham a mesma vantajosidade de outrora.

187. O Dnocs precisaria demonstrar, e não o fez, por exemplo, com base em pesquisas de mercado e/ou em contratações recentes, que os preços aditados, reajustados desde abril/2013 pelos índices contratualmente previstos são mais vantajosos à Administração do que os que seriam obtidos em uma nova licitação.

188. Ademais, as razões elencadas de dificuldades de transição de equipes, riscos técnicos e operacionais, perda de conhecimento acumulado etc. são aplicáveis a toda e qualquer transição de contratos de supervisão e gerenciamento de obras, o que, na prática, levaria ao entendimento de que tais fatos, por si sós, seriam suficientes para afastar a necessidade de nova licitação, devendo tais contratos perdurarem até a conclusão das obras objeto de suas supervisões.

189. No tocante à submissão aos limites previstos no art. 65, §1º, da Lei 8.666/1993, esta Corte entende que os contratos de supervisão e gerenciamento de obras são contratos por escopo e não de serviços continuados. Esse entendimento resta evidenciado na manifestação do Ministro Relator, Benjamin Zymler, no voto condutor do Acórdão 508/2018-TCU-Plenário (grifou-se):

> "51. A paradigmática Decisão 90/2001-1ª Câmara corretamente observou que os contratos de supervisão e gerenciamento de obras seriam contratos por escopo, que, em regra, poderiam ser prorrogados com fundamento no art. 57, inciso I, da Lei 8.666/1993. No entanto, fazendo analogia ao entendimento que se adota nos contratos relacionados aos serviços executados de forma contínua (inciso II do mesmo artigo), entendeu que a mera prorrogação de prazo não ensejaria a alteração quantitativa do seu objeto.
>
> 52. De pronto, **considero que, em um contrato no qual a medição é realizada por homem-mês ou homem-hora, é evidente que a prorrogação de prazo ocasiona indubitavelmente a alteração quantitativa do seu principal objeto, que é a disponibilização de quantidades pré-definidas de certos profissionais no prazo acordado**.
>
> 53. **Entender de forma contrária, em um caso extremo, poderia produzir enormes prejuízos ao erário, bem como contratos com prazo de vigência indeterminado - situação expressamente vedada pelo art. 57, §3º, da Lei 8.666/1993 - e, por consequência, com valor contratual igualmente indeterminado, o que obviamente não se amolda ao atual ordenamento jurídico**.
>
> 54. Não me parece consentâneo ao dever de licitar a que um contrato originalmente celebrado por 24 meses para a supervisão da obra possa se alongar por cerca de oito anos e possuir um incremento superior a 250%.
>
> 55. O prazo que foi inicialmente previsto era exigência uniforme a todas as licitantes, que realizaram estimativas dos equipamentos e da mão de obra necessários para prestarem os serviços de supervisão da obra. O relaxamento de tais parâmetros é, portanto, altamente anti-isonômico. Dependendo da situação concreta, a prorrogação contratual pode significar a execução de um objeto substancialmente distinto daquele que foi licitado.
>
> 56. **Nesse sentido, por meio do Acórdão 292/2008-TCU-Plenário, o TCU entendeu que a modificação substancial do prazo configura alteração do objeto licitado, já que a caracterização deste último não se limita às especificações técnicas do produto desejado, mas também ao período de prestação de serviços**.
>
> 57. Faço ainda outras ponderações para demonstrar a inadequação do entendimento adotado pela Decisão 90/2001-1ª Câmara ao conceder tratamento análogo às prorrogações de prazo dos contratos de supervisão com os contratos de caráter continuado.
>
> 58. Ambos os tipos de ajuste têm notáveis diferenças. Nos chamados contratos por escopo, nos quais o objeto consiste na obtenção de um bem ou na construção de uma obra, o prazo de execução só seria extinto quando o objeto fosse definitivamente entregue à administração e as demais obrigações fixadas no ajuste fossem plenamente satisfeitas, de modo que, inexistindo motivos para rescisão ou anulação, a extinção desse tipo de ajuste somente se operaria com a conclusão do objeto e com o seu recebimento definitivo pela administração, diferentemente do que ocorreria nas avenças por tempo determinado, em que o objeto consistiria na prestação de serviços contínuos, nos quais o prazo constituiria elemento essencial e imprescindível para a consecução ou a eficácia do objeto avençado.

> 59. Assim, nos contratos de escopo, tal como o que se examina, o prazo é apenas limitativo do cronograma físico, e, nas hipóteses da lei, poderia ser prorrogado (com ou sem mora das partes) para a conclusão do seu objeto. **Porém, tais prorrogações não podem ocasionar a extrapolação do limite legal de aditamento no valor do contrato**.
>
> 60. Nos contratos continuados, a prorrogação é limitada a até 60 meses (e, excepcionalmente a mais 12 meses, no caso do art. 57, §4º, da Lei 8.666/93). Nos termos que me manifestei no voto condutor do Acórdão 1828/2008-TCU-Plenário, considero que nas hipóteses de serviços continuados, cada prorrogação caracterizaria um novo contrato. Assim, o valor originalmente avençado para um ano, poderia sofrer incremento de até seis vezes, caso o ajuste fosse prorrogado por igual número de vezes, sem que isto de fato caracterize qualquer modificação quantitativa do seu objeto.
>
> 61. Outra diferença fundamental é que cada prorrogação de serviço continuado exige, nos termos o artigo 57, inciso II, da Lei 8.666/1993, a "obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração". Ou seja, além de necessariamente persistir o interesse da Administração na continuidade da prestação do serviço, deve existir comprovação objetiva de que o valor do contrato permanece economicamente vantajoso para o contratante, o que exige análise entre os preços contratados e aqueles praticados no mercado de modo a concluir que a continuidade da contratação é mais vantajosa que a realização de uma nova licitação, sem prejuízo de eventual negociação com a contratada para adequação dos valores àqueles encontrados na pesquisa de mercado.
>
> 62. Tal procedimento não é aplicável aos contratos por escopo, o que ocasiona um risco adicional ao Poder Público o entendimento de que os efeitos financeiros advindos da prorrogação contratual não seriam computados para efeito de observância do limite de aditamento contratual.
>
> 63. **Finalmente, os limites legais de aditamento contratual nos contratos de supervisão têm relação também com os direitos subjetivos do contratado, já que não se poderia impor à empresa contratada para a supervisão um acréscimo superior a 25% do seu valor sob pena de infringir o disposto no art. 65, §1º, da Lei 8.666/1993**. Igual limite está presente no art. 81, §1º, da Lei 13.303/2016, aplicável às licitações das empresas públicas e sociedades de economia mista, que doravante deve reger as licitações da Valec. A única diferenciação relevante entre os dois diplomas legais é que as alterações quantitativas e qualitativas no âmbito da Lei Geral de Licitações e Contratos é unilateral, enquanto na Lei das Estatais tais modificações só podem ser efetuadas por mútuo acordo entre as partes."

190. O Contrato Dnocs 31/2014 se enquadra como contrato por escopo e deve estar sujeito, para alterações que acresçam ou diminuam o seu valor inicial, ao limite de 25% definido no art. 65, §1º, da então Lei 8.666/1993.

191. Analisando-se a Planilha Comparativa para verificação do desconto da licitação elaborada pelo Dnocs, observa-se que os quantitativos de acréscimos se referem a preços do tipo “homem-mês”, existindo apenas a inclusão de três itens novos: Engenheiro Pleno – Automação, Arqueólogo Pleno (Campo) e Consultor (Ambiental), também medidos por mês de alocação (Evidência 92).

192. Verificando-se a documentação firmada pelos membros da Comissão de Fiscalização desse contrato, observa-se que a alteração proposta pelo 9º Termo Aditivo não representa 29,6% do valor inicial do contrato, como vem sendo afirmado nos diversos pareceres, notas técnicas e notas explicativas presentes nos autos, a despeito de tal percentual, por si só, já superar o limite legal.

193. O Contrato Dnocs 31/2014 foi firmado inicialmente no valor de R$ 11.389.198,92. Contudo, os Termos Aditivos 2, 4, 7 e 8 acresceram o montante de R$ 2.847.219,60, exatos 25% do valor inicial, já esgotando o limite legal de aditamento (Evidência 93).

194. O Dnocs propõe agora, pelo 9º Termo Aditivo, o acréscimo de R$ 4.145.226,69 ao contrato, o que implicaria a adição de R$ 6.992.446,29 ao valor original, representando um incremento total de 61,39%, superando em cerca de 2,5 vezes o limite legal (Evidência 93).

195. Conforme mostrado no resumo da alteração contratual proposta, o Dnocs adotou como base para o cálculo do limite de reajuste o valor do contrato já com os acréscimos contratuais promovidos pelos 2º, 4º, 7º e 8º Termos Aditivos, ou seja, utilizou o valor de R$ 14.006.133,44, em lugar do valor original do contrato, divulgando percentual de alteração proposto menor que o efetivamente a ser implementado (Evidência 93).

196. Além disso, utilizou compensação entre acréscimos e supressões, ao calcular o valor de 29,6% de alteração, o que afronta à jurisprudência do Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 2059/2013-TCU-Plenário (Relator Min. Raimundo Carreiro), 1536/2016-TCU-Plenário (Relator Min. Bruno Dantas), 2372/2013-TCU-Plenário (Relator Min. Raimundo Carreiro), 1498/2015-TCU-Plenário (Relator Min. Benjamin Zymler), dentre outros (Evidência 93).

197. Diante do exposto, com fundamento no art. 250, inciso V, do Regimento Interno, propõe-se promover as oitivas do Dnocs e da empresa TPF Engenharia Ltda. para, no prazo de quinze dias, manifestarem-se a respeito da elaboração do 9º Termo Aditivo ao Contrato Dnocs 31/2014, em que se aponta alteração quantitativa de serviços que ultrapassam em 61,39% dos preços originalmente contratados, além de não haver demonstração inequívoca da vantajosidade da alteração contratual em relação a uma nova contratação, o que implica afronta ao art. 37, XXI, da Constituição Federal, ao art. 65, §1º, da Lei 8.666/1993 e à jurisprudência do Tribunal de Contas da União, a exemplo dos Acórdãos 508/2018-TCU-Plenário (Relator Min. Benjamin Zymler), 2059/2013-TCU-Plenário (Relator Min. Raimundo Carreiro), 1536/2016-TCU-Plenário (Relator Min. Bruno Dantas), 2372/2013-TCU-Plenário (Relator Min. Raimundo Carreiro), 1498/2015-TCU-Plenário (Relator Min. Benjamin Zymler), dentre outros.

198. Ressalta-se, ainda, que em atenção ao art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, por meio dessa oitiva será oportunizado a apresentação de comentários quanto a eventual decisão do TCU no sentido de determinar a realização de nova licitação para contratação do objeto.

199. Ressalta-se que eventual responsabilização pela irregularidade será apurada quando da análise das manifestações apresentadas em resposta à oitiva proposta.

V. Informações adicionais

V.1. Mudança de localização da ponte sobre o vertedouro para jusante sobre o rio Poti

200. O Projeto Executivo (revisado em fevereiro de 2025) apresenta justificativas técnicas, hidrológicas e econômicas para a construção da ponte em uma localização a jusante do vertedouro, em substituição à concepção anterior (Contrato 25/2021) que a previa "sobre o trecho submersível".

201. No projeto executivo de 2013, a ponte da rodovia BR-404 estava integrada diretamente à estrutura do barramento, com o comprimento de 200,00 m e onze pilares de sustentação com 1,0 metro de largura cada, o que reduziria a largura útil de vertimento para 189 m.

202. Anteriormente à licitação 90002/2025, no Contrato 25/2021, havia a previsão de construção de uma ponte de 200 m sobre o vertedouro, reduzida para 198 m durante a execução por questões de fundação e melhor estanqueidade (Evidências 77, p. 1; e 79).

203. Com o Edital 90002/2025, essa ponte de 198 m sobre o vertedouro foi retirada da barragem e transferida para jusante, como uma obra independente. Teve por objetivo a autonomia da construção da barragem, possibilitar a construção da barragem com vertedouro na cota alternativa de 252 m (abaixo dos 262,7 m de projeto inicial), e por razões de segurança hidráulica, como evitar o efeito orifício, que elevaria as velocidades do escoamento através dos pilares e, consequentemente, aumentaria a força de arraste (Evidência 102, p. 383).

204. A ponte de jusante possui um total de 900 m, sendo 700 m de acessos e 200 m de vão na superestrutura, com largura de 10 m, sete pares de pilares a cada 25 m e mais duas contenções com cortina atirantada, uma em cada extremidade, nos encontros da ponte com os seus acessos, e altura de 15 m acima do rio Poti, de modo a evitar eventuais submersões em períodos de chuvas intensas e vertimento da barragem, com estudos e projeto da TPF Engenharia (Evidências 105, p. 343-428; e 62, p. 24-33).

205. A ponte anteriormente prevista tinha o custo de R$ 2.093.041,42, enquanto a nova ponte a jusante tem previsão de R$ 19.682.042,22, representando, portanto, um incremento substancial de custos e materiais, que foram justificados conforme segue abaixo.

206. A concepção original do vertedouro de Fronteiras previa a implantação de uma bacia de dissipação convencional de grande porte (40 m x 200 m). Entretanto, estudos geotécnicos durante a execução revelaram que o substrato rochoso era tecnicamente inadequado para suportar tal estrutura sem custos financeiramente inviáveis (Evidência 99, p. 14).

207. Como alternativa técnica e economicamente superior, o projeto executivo atualizado adotou o sistema de dissipação por "concha salto de esqui", integrado ao vertedouro do tipo Perfil *Creager* (DOC. 10-prorrogacao contrato 31-2014.pdf, p. 13). Esta estrutura possui uma concha de lançamento projetada na cota 250,00 m para lançar a lâmina vertente longe do pé da barragem, permitindo que a dissipação da energia ocorra através do impacto do jato d'água em uma bacia de amortecimento natural a jusante (Nota Técnica 3 de 2025 SEI_DNOCS 1935828, p. 2; PROJETO REMANESCENTE FEV 2025, p. 74).

208. Por seu turno, a adoção do salto de esqui criou uma incompatibilidade física e hidráulica com a antiga proposta de manter a ponte integrada ao corpo da barragem. Como o sistema de lançamento projetaria a água com alta velocidade e energia cinética para fora da base do barramento, a manutenção de pilares de sustentação sobre a estrutura de lançamento resultaria em turbulências severas e riscos de erosão cavitacional e estrutural (Evidência 105, p. 381-382).

209. Por essa razão, o projeto de 2025 justificou o deslocamento da travessia para um trecho do rio Poti situado a jusante da barragem, com extensão total de 900 metros (incluindo acessos). Nessa nova localização, o regime de escoamento já se encontra estabilizado e as velocidades de fluxo são compatíveis com a segurança de uma OAE independente, eliminando o risco de "efeito orifício" ou obstrução hidráulica durante cheias milenares (Evidências 105, p. 109 e 382; e 62, p. 3). Além disso, a nova cota de greide fixada em 255 m garante que a estrutura opere fora da zona de maior turbulência imediata do vertedouro (Evidência 105, p. 110 e 131).

210. Pelo exposto, ocorreram modificações no projeto inicial, mas foram apresentadas justificativas consideradas razoáveis, uma vez que a bacia de dissipação original era proibitivamente dispendiosa e os pilares sobre a ponte poderiam sofrer instabilidades durante os vertimentos.

211. Com a ressalva acima, informa-se que não houve achados de auditoria em relação à Questão 4, que tratou da verificação de eventuais modificações de projeto que pudessem descaracterizar o objeto inicialmente projetado quando da retomada de sua execução.

V.2. Resultado da participação cidadã em Crateús/CE

212. Em Crateús, no dia 25/2/20265, a equipe de fiscalização realizou reunião com representantes da população a ser remanejada ou indenizada pelo enchimento do reservatório da barragem e com uma vereadora do município, na busca de inclusão dos cidadãos na troca de informações (evidência 106).

213. Foi uma reunião compatível com a Participação Cidadã do TCU, conforme a Portaria-Segecex 24/2023 que aprovou diretrizes sobre participação cidadã no âmbito das ações da Secretaria Geral de Controle Externo.

214. A principal e unânime queixa dos moradores é o longo atraso para a conclusão da obra da Barragem Fronteiras, o que gerou um cenário de incertezas, falta de informações e proliferação de boatos na região. A equipe ouviu ativamente e demonstrou compreensão com os atrasos de execução de uma obra por mais de uma década com pessoas ainda morando na área que será inundada, o que em parte se deveu a dois abandonos das obras por empresas licitantes anteriores.

215. Os indenizados ou famílias a serem remanejadas criticaram os valores iniciais das indenizações, e o Dnocs confirmou que a tabela só foi melhorada em 2025. Foi apontado que muitas famílias receberam a indenização, mas continuaram morando nas casas devido ao atraso da obra, e agora já não possuem mais os recursos. O Dnocs admitiu falha operacional por não ter equipe suficiente para remover as famílias e demolir as casas logo após os pagamentos.

216. O processo de licitação do reassentamento, que preverá equipamentos públicos como igreja e posto de saúde, ainda está em fase de análise documental. Os moradores também relataram

desconhecer os limites precisos da margem de inundação e o que acontecerá com áreas remanescentes, levando o Dnocs a se comprometer a fornecer um mapa explicativo.

217. Aqueles que serão reassentados reclamam, ainda, que suas casas vêm se deteriorando ao longo do tempo e que deixaram de investir em sua manutenção, pois elas serão demolidas e os recursos arduamente aplicados, perdidos. Porém, com o enorme atraso na conclusão da barragem, muitas dessas casas já apresentam riscos aos seus moradores (telhados com riscos de ruir, na maioria dos casos).

218. Foi, por fim, denunciada a cobrança de taxas exorbitantes pelo cartório local para liberar as indenizações, com relatos de exigência de R$ 1.500,00 para liberar um laudo de R$ 2.000,00. O Dnocs classificou a situação como abusiva e afirmou que buscaria a Procuradoria competente para denunciar e investigar a prática.

219. De fato, em 3/3/2026, o Dnocs enviou o Ofício 178/2026/DG ao titular do Cartório de 3º Ofício da sede da Comarca de Crateús com solicitação de isenção total de custas e emolumentos cartorários para registro de transferência de domínio de imóveis desapropriados, nos termos do Decreto-Lei 1.537/1977, com fundamento na sentença proferida nos autos do Processo 0800013-29.2017.4.05.8104 e na ADPF 194/STF (Evidência 107).

220. Chegou ao conhecimento dessa equipe de auditoria que o Cartório de 3º Ofício de Crateús acatou imediatamente a solicitação do Dnocs e que não enviou qualquer manifestação contrária por escrito, o que estava expressamente previsto no ofício do Dnocs.

221. Dessa forma, embora tenha sido uma participação cidadã feita em apenas poucas horas durante uma estadia de menos de dois dias em Crateús, registra-se que houve êxito no procedimento em diversos sentidos, como o de sentimento de cidadania e respeito pelos moradores e pela representante municipal, pelos esclarecimentos de dúvidas e, pela rápida e efetiva ação do Dnocs na isenção das custas e emolumentos cartorários.

VI. Conclusão

222. A presente fiscalização teve por objetivo avaliar a conformidade do Edital da Concorrência Dnocs 90002/2025, destinada à contratação das obras remanescentes da Barragem Fronteiras/CE, bem como examinar aspectos relevantes de planejamento, governança e adequação orçamentária associados à retomada do empreendimento. O trabalho foi desenvolvido em atendimento ao Acórdão 2.304/2025-TCU-Plenário (Relator Ministro Vital do Rêgo) e permitiu examinar, de forma integrada, tanto os elementos próprios da licitação quanto o contexto mais amplo de execução do empreendimento e de suas interferências associadas.

223. Para tanto, foram formuladas quatro questões de auditoria, cujos resultados são sintetizados a seguir, à luz das evidências coletadas e das análises desenvolvidas ao longo do relatório.

224. No que se refere à **Questão de Auditoria 1** – "**A previsão orçamentária para a execução da obra é adequada?**", concluiu-se que **não**.

225. Os cronogramas físico-financeiros das contratações previstas no âmbito da Ação Orçamentária 11AA — obras remanescentes da barragem, reassentamento populacional e estudos ambientais e arqueológicos — mostram-se incompatíveis com a dotação consignada na Lei Orçamentária Anual de 2026 e com os valores atualmente registrados no Plano Plurianual 2024–2027.

226. Tal cenário evidencia falha relevante de planejamento orçamentário, com risco concreto de atrasos, paralisações e necessidade de aditivos contratuais, em desacordo com os princípios da eficiência, do planejamento e da transparência que regem a gestão pública (item III.1).

227. Quanto à **Questão de Auditoria 2 –** "**A Concorrência Dnocs 90002/2025 observa a legislação aplicável e a jurisprudência do TCU?**", a resposta foi **não**.

228. Verificou-se que a Concorrência Dnocs 90002/2025 foi instaurada com documentação sem a devida consolidação final, mantendo características típicas de minutas, além de conterem referências internas inválidas e falhas relevantes de orçamento (item III.2).

229. Destacam-se, em especial, quanto à planilha orçamentária, erros nos quantitativos e na unidade de medida do serviço de transporte de concreto compactado a rolo, bem como a omissão de item essencial (juntas *Fugenband*) previsto no projeto executivo. Essas falhas comprometem a clareza do certame, a isonomia entre os licitantes e a fidedignidade do valor estimado da contratação, demandando correção prévia à continuidade da licitação.

230. Em relação à **Questão de Auditoria 3 –** "**As interferências relativas ao enchimento do reservatório estão sendo adequada e tempestivamente resolvidas?**", concluiu-se também que **não.**

231. Foi identificada grave deficiência de governança e de planejamento sistêmico do empreendimento, com descompasso importante entre o avanço das obras do barramento e a execução das intervenções logísticas, sociais e ambientais indispensáveis à operacionalidade da barragem, notadamente a variante ferroviária da Linha Tronco Norte, as adequações rodoviárias, os reassentamentos populacionais e o cumprimento das condicionantes ambientais e arqueológicas.

232. Tal desarticulação compromete a efetividade do investimento público e inviabiliza, no horizonte atual, a entrada em operação do reservatório em sua cota definitiva de projeto (item III.3).

233. Por fim, quanto à **Questão de Auditoria 4 –** "**Houve alteração do projeto executivo para a complementação das obras da barragem?**", verificou-se que **sim**, mas que as alterações identificadas foram tecnicamente justificadas e não descaracterizam o objeto originalmente concebido.

234. A fiscalização identificou **outro achado relevante**, **não diretamente associada às questões formuladas**, relativa ao Contrato Dnocs 31/2014 (supervisão das obras), em que se observaram indícios de irregularidade decorrentes da ausência de demonstração inequívoca da vantajosidade econômica de nova prorrogação contratual, bem como da extrapolação do limite legal de acréscimos (item IV.1).

235. Em conjunto, os achados apurados indicam preliminarmente a necessidade de oitiva do Dnocs acerca das situações relatadas, além da oitiva da empresa TPF Engenharia Ltda., acerca da elaboração do 9º Termo Aditivo ao Contrato Dnocs 31/2014. Após as manifestações da autarquia e da contratada e suas respectivas análises, será possível a elaboração de proposição de mérito, com as medidas definitivas que se mostrarem necessárias.

236. Para todas as irregularidades indicadas no relatório, a proposta de encaminhamento é realizar a oitiva dos órgãos e empresas, registrando-se que, no atual momento processual, as impropriedades não têm impacto nas contas do Dnocs.

237. Registra-se ainda que, à luz do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020 e do art. 20 do Decreto-Lei 4.657/1942 (Lindb), por meio das oitivas propostas também será oportunizada à unidade jurisdicionada a apresentação dos comentários quanto às consequências práticas decorrentes de eventuais deliberações quanta à eventual determinação desta Corte para que o Dnocs proceda à correção das irregularidades apontadas nos itens III.1 a IV.1.

238. Por fim, os benefícios desse trabalho decorrerão do saneamento do certame e a garantia da correta aplicação dos recursos públicos.

VII. Proposta de encaminhamento

239. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

239.1. Com fundamento no art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, que seja promovida a **oitiva** do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs), para que, no prazo de quinze dias, manifeste-se acerca dos achados apontados no presente relatório (itens III.1, III.2 e III.3), em especial quanto a:

241.1.1. Condução das Concorrências Dnocs 90001, 90002 e 90003/2025, todas referentes à ação orçamentária 11AA (Construção da Barragem Fronteiras/CE), cujos cronogramas físico-financeiros são incompatíveis com a dotação consignada na LOA/2026 e com os valores previstos no PPA 2024-2027, o que é indício de falha de planejamento orçamentário, em desacordo com os arts. 37, *caput* (princípios

da eficiência e da publicidade) e 165, §1º, da Constituição Federal; com os arts. 11 e 18 da Lei 14.133/2021 e com a jurisprudência do TCU (a exemplo do Acórdão 276/2026-TCU-Plenário) (item III.1);

241.1.2. Instauração da Concorrência Dnocs 90002/2025 com documentos (edital, termos de referência, minuta de contrato) com aspectos de peças inacabadas e sem a devida consolidação, com potencial de confundir os licitantes e dificultar-lhes o entendimento dos termos do edital e a formulação de suas propostas, afronta aos princípios da eficiência e da publicidade, previstos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, além dos princípios transparência, da razoabilidade e da segurança jurídica, previstos no art. 5º da Lei 14.133/2021 (item III.2), bem como os arts, 6º, XXIII, 'i' e XXV, e 18, II e o seu § 1º, VI, todos da referida Lei 14.133/2021;

241.1.3. Presença de referências inválidas no item 9.1.1. do Edital, relativas à fase de habilitação, uma vez que dificulta o entendimento dos licitantes e inviabiliza a verificação dos requisitos de habilitação, o que afronta aos princípios da legalidade, da eficiência e da publicidade, previstos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, além dos princípios transparência, da razoabilidade e da segurança jurídica, previstos no art. 5º da Lei 14.133/2021 (item III.2), bem como contraria os arts. 17, § 2º, 25 e o 53 da Lei 14.133/2021.;

241.1.4. Inconsistências na planilha orçamentária da licitação relativas ao serviço de transporte de CCR – itens 2.4.4 e 2.4.8 da planilha orçamentária, considerando que: i) não há memória de cálculo nem justificativa para a presença do item 2.4.4 na planilha orçamentária; ii) o quantitativo previsto no item 2.4.8 está expresso em metros cúbicos e preço unitário por metro cúbico, porém com quantidade equivalente ao momento de transporte (m3.km); iii) a supervisora TPF Engenharia informou no documento CRT 154/2026 que o quantitativo estaria correto e que a unidade de medida correta seria tonelada x quilômetro, o que não condiz com o quantitativo nem com o preço unitário da planilha. Tais inconsistências afrontam o princípio da economicidade, da razoabilidade e da segurança jurídica, previstos no art. 5º da Lei 14.133/2021 (item III.2), além dos arts. 6º, incisos XXIII, alínea "i" e XXV, 18, inciso II e § 1º, inciso VI, todos da referida Lei 14.133/2021.;

241.1.5. Omissão na planilha orçamentária da licitação do serviço "Junta *Fugenband* O-35 – fornecimento e montagem", essencial para garantia da vedação das juntas entre os blocos do maciço de CCR, apesar de previstas no projeto executivo revisado do empreendimento, o que implica o subdimensionamento do valor estimado da contratação, em afronta aos princípios do planejamento, da economicidade e da razoabilidade, previstos no art. 5º da Lei 14.133/2021 (item III.2), além dos arts. 18, IV, 23 e o 46, § 1º, todos da referida Lei 14.133/2021 da Lei nº 14.133/2021;

241.1.6. Descompasso existente entre os cronogramas previstos de conclusão das obras licitadas pela Concorrência Dnocs 90002/2025 e as previsões de remoção das interferências ferroviárias e rodoviárias a cargo do Dnit, além das ações relacionadas ao empreendimento a cargo do próprio Dnocs, como é o caso do reassentamento ou indenização da população afetada pelo enchimento do reservatório e os entraves ambientais e arqueológicos ainda não resolvidos, situação que caracteriza infração ao princípio da eficiência, previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, e aos princípios constantes do art. 5º da Lei 14.133/2021, em especial, os do planejamento, do interesse público, da eficácia e da razoabilidade (item III.3), bem como contraria os arts. 6º, XXV e o 18, incisos IX e XI da referida Lei 14.133/2021.

241.2. Com fundamento no art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, que seja promovida a oitiva do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs) e da empresa TPF Engenharia Ltda., CNPJ 12.285.441/0001-66, para que, no prazo de quinze dias, manifestem-se acerca da elaboração do 9º Termo Aditivo ao Contrato Dnocs 31/2014, em que se aponta alteração quantitativa de serviços que ultrapassam em 61,39% dos preços originalmente contratados, além de não haver demonstração inequívoca da vantajosidade da alteração contratual em relação a uma nova contratação, o que implica afronta ao art. 37, XXI, da Constituição Federal, ao art. 65, §1º, da Lei 8.666/1993 e à jurisprudência do Tribunal de Contas da União, a exemplo dos Acórdãos 508/2018-TCU-Plenário (Relator Min. Benjamin Zymler), 2059/2013-TCU-Plenário (Relator Min. Raimundo Carreiro), 1536/2016-TCU-Plenário

(Relator Min. Bruno Dantas), 2372/2013-TCU-Plenário (Relator Min. Raimundo Carreiro), 1498/2015TCU-Plenário (Relator Min. Benjamin Zymler), dentre outros (item IV.1);

241.3. Orientar à Seproc que faça constar, expressamente, no ofício de notificação das oitivas que, à luz do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020 e do art. 20 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lindb), por meio das oitivas propostas também será oportunizada à unidade jurisdicionada a apresentação dos comentários quanto às consequências práticas decorrentes de eventuais deliberações quanto à determinação desta Corte para que o Dnocs proceda à correção das irregularidades apontadas nos itens III.1 a IV.1 deste relatório;

241.4. Encaminhar cópia deste relatório e da decisão que vier a ser proferida para subsidiar as respostas às oitivas.

Audurbana, 13 de julho de 2026.

APÊNDICE A - Matriz de Achados

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	ENCAMINHAMENTO
IGC - Incompatibilidade entre cronograma físico-financeiro das contratações previstas e a disponibilidade orçamentária (LOA e PPA), com risco de execução incompatível e de atrasos e/ou paralisação de obras e serviços	Verificou-se incompatibilidade entre os cronogramas físico-financeiros das Concorrências Dnocs 90001, 90002 e 90003/2025 e a dotação consignada na LOA/2026 para o Programa de Trabalho 18.544.2321.11AA.0023 (Construção da Barragem Fronteiras), insuficiente para suportar os desembolsos estimados das contratações no exercício de 2026. Constatou-se, ainda, desatualização dos valores previstos no PPA 2024-2027, que não contempla aportes para o exercício de 2027. A situação indica falha de planejamento orçamentário com dependência de reforços orçamentários futuros e incertos, elevando o risco de execução das obras e serviços em ritmo inferior ao programado, atrasos, paralisações, aumento de custos e celebração de aditivos contratuais, em desacordo com os arts. 37, caput (princípios da eficiência e da publicidade) e 165, §1º, da Constituição Federal; com os arts. 11 e 18 da Lei 14.133/2021 e com a jurisprudência do TCU (a	Edital - Edital DNOCS Concorrência 90002/2025 Execução orçamentária	Acórdão 276/2026, Tribunal de Contas da União, Plenário Constituição Federal, art. 37, caput ; art. 165, § 1º Lei 14133/2021, art. 11; art. 18	Evidência 3 - ANEXO X - Volume IV - Lei 15.346/2026 (LOA 2026), folha 470 Peça 21 - Resposta comunicação Ofício 000.011/2026 - DNOCS/DEPARTAMENTO NACIONAL DE OBRAS CONTRA AS SECAS enviada via sistema CONECTA-TCU - VI - Anexo 4-Cronograma Licitação 2025 Barragem Fronteiras (SEI nº 2086700).pdf Evidência 19 - Anexo Termo de Referência _Estudo arqueológico e PBA_Edital 90003-2025_p72, folha 72		Oitiva

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	ENCAMINHAMENTO
	exemplo do Acórdão 276/2026-TCU-Plenário).			Evidência 4 - Anexo Termo de Referência - Concorrência DNOCS 90001/2025, folha 35 Evidência 1 - Edital Concorrência 90002/2025 Evidência 23 - anexo-vii-a-investimentos-plurianuais PPA 2024 2027 Evidência 5 - Anexo_I_TR_Arqueologia_e_PBA_Versao_IV Evidência 18 - Cronograma Físico-Financeiro - Licitação Fronteiras Peça 30 - Resposta ofício requisição 000.018/2026 enviada via sistema CONECTA-TCU		
IGC - Instauração da Concorrência Dnocs 90002/2025 com	O Edital, o Termo de Referência e a minuta contratual da Concorrência Dnocs 90002/2025	Edital - Edital DNOCS	Constituição Federal, art. 37, caput	Evidência 1 - Edital		Oitiva

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	ENCAMINHAMENTO
deficiências relevantes nos documentos técnicos e falhas na planilha orçamentária referencial	foram elaborados a partir com base em modelos padronizados disponibilizados pela Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos da Consultoria-Geral da União da Advocacia-Geral da União (CGU/AGU). No entanto, foram publicados sem a devida consolidação, mantendo aspectos de rascunho, com letras em cores distintas, marcações de realce, textos tachados, textos opcionais etc. Observou-se, ainda, que o subitem 9.1.1 do Edital, relativo à fase de habilitação dos licitantes, faz referências a verificações que deverão ser feitas com base em subitens inexistentes no Edital. Ademais, foram constatadas duas falhas relevantes na planilha orçamentária da licitação. A primeira, relativa ao serviço de transporte de CCR – itens 2.4.4 e 2.4.8 (código de composição CF0048) - onde foi verificado, além da ausência de memória de cálculo e justificativa para o quantitativo previsto no item 2.4.4 na planilha orçamentária, a incompatibilidade do quantitativo previsto no item 2.4.8 em relação à sua unidade de medida e ao seu preço unitário.	Concorrência 90002/2025	Lei 14133/2021, art. 5º	Concorrência 90002/2025 Evidência 20 - Termo de Referencia - Concorrencia 90002/2025 Evidência 2 - ANEXO TERMO DE REFERÊNCIA - OBRAS REMANESCENTES FRONTEIRAS-CE Evidência 21 - Minuta de Contrato - Concorrência 90002/2025 Evidência 22 - Estudo Técnico Preliminar - Concorrência 90002/2025 Evidência 16 - Solicitacao_07_Esclarecimento_Concorrencia_90002_2025, folhas 2/3 Evidência 72 - Parecer122-2025-CAJ-PFE-		

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	ENCAMINHAMENTO
	Já a segunda falha, refere-se à omissão da previsão de instalação de 1.161,68 metros de juntas Fugenband, prevista no Projeto Executivo, porém ausente da planilha orçamentária. Tais falhas em documentos base da licitação impedem a correta compreensão dos termos do certame, induzem propostas de preços inconsistentes, além de necessidade de futuro aditivo para inclusão de serviço relevante que foi esquecido no orçamento. Essas falhas representam afronta os princípios da eficiência e da publicidade, previstos no art. 37, caput, da Constituição Federal, além de violarem os princípios do planejamento, da transparência, da economicidade, da razoabilidade, do julgamento objetivo, da segurança jurídica e da competitividade trazidos no art. 5º da Lei 14.133/2021.			DNOCS, folhas 26/27 Peça 44 - Resposta ofício requisição 000.033/2026 enviada via sistema CONECTA-TCU, folha 7 Evidência 89 - CRT 154-2026-TPF, folha 10 Peça 45 - Planilhas orçamentárias - itens não digitalizáveis Evidência 86 - Volume 5_Quantitativos e Orçamento-Fevereiro_25_Rev05 Evidência 101 - BOLETIM FÍSICO - FINANCEIRO - BMM 29, folha 5		
IGC - Grave deficiência de governança e planejamento sistêmico, caracterizada pelo descompasso crítico entre as obras do	Foi observada grave deficiência de governança e planejamento sistêmico na execução da barragem Fronteiras/CE, caracterizada pelo descompasso crítico entre o avanço das obras do	Edital - Edital DNOCS Concorrência 90002/2025	Constituição Federal, art. 37, caput	Evidência 1 - Edital Concorrência 90002/2025 Evidência 69 - Relatório	Falta de planejamento conjunto das obras de construção da barragem e da	Oitiva

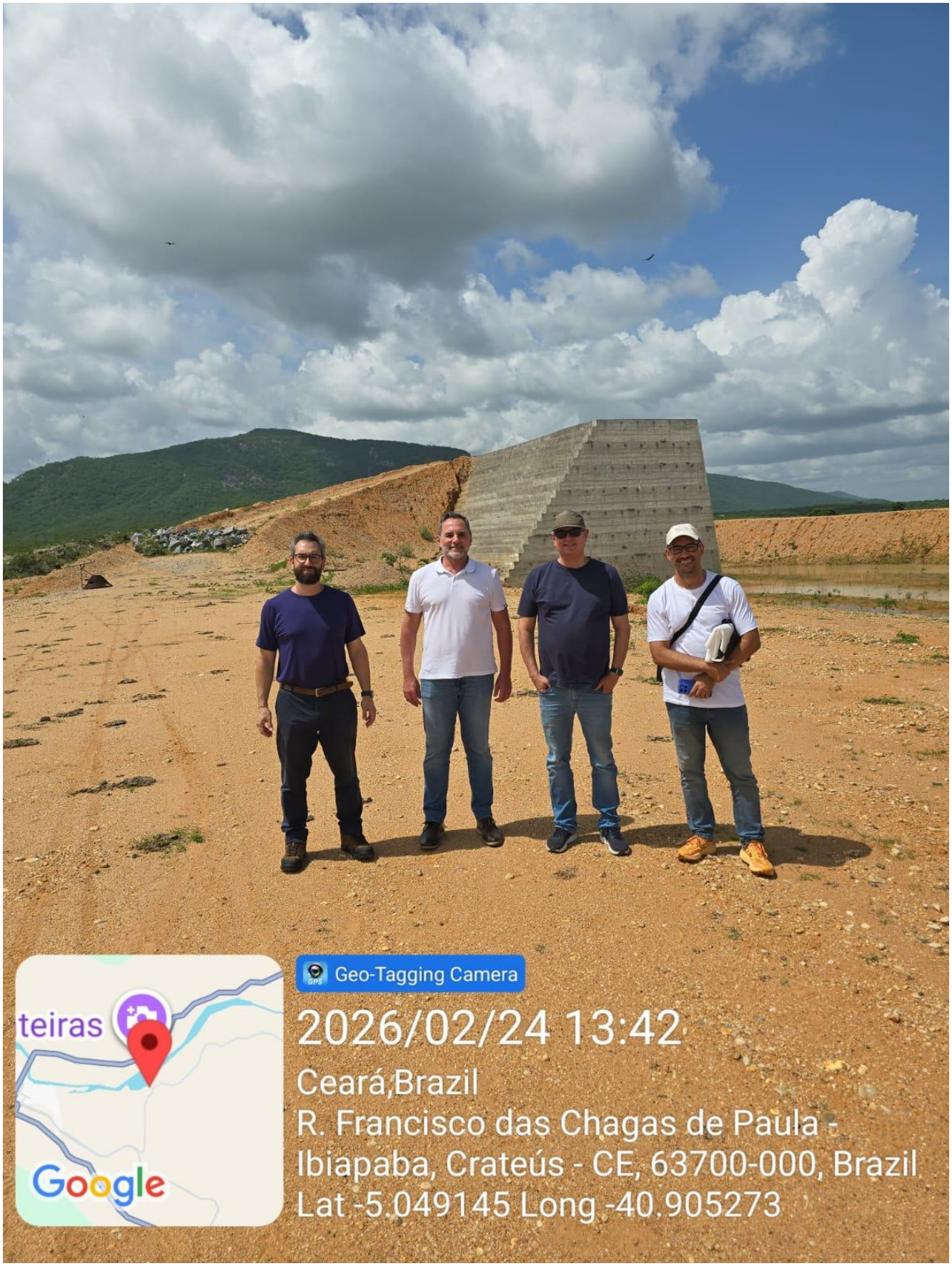
DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	ENCAMINHAMENTO
barramento e a execução das interferências logísticas, sociais e ambientais	barramento e a resolução das interferências logísticas, sociais e ambientais indispensáveis à sua operacionalização. A equipe de fiscalização constatou que o reservatório, em sua cota definitiva de projeto (262,7 m), não poderá entrar em operação enquanto estiverem pendentes: a construção de 27,05 km de variante ferroviária (prazo estimado de 42 meses, ainda em fase de licitação); a elevação de greides de duas rodovias federais e de uma ponte; o reassentamento de cerca de 506 famílias; e a conclusão dos estudos arqueológicos e ambientais exigidos pelo Iphan como condicionante da Licença de Instalação. Tais irregularidades caracterizam violação ao princípio da eficiência (art. 37, caput, da CF/88), ao dever de planejamento (art. 6º, I, do Decreto-Lei nº 200/1967) e ao art. 18, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, que exige a viabilidade técnica e econômica do empreendimento como um todo.		Decreto Lei 200/1967, art. 6º, § I Lei 14133/2021, art. 18, inciso II	AudPortoFerrovia TC 004 334 2025 6, folhas 9/27 Evidência 68 - Edital Dnit 71 2025 retificado, folha 1 Evidência 17 - TRANSCRIÇÃO DA REUNIÃO COM O DNIT Interferências de estradas na Barragem Fronteiras_CE Evidência 44 - EDITAL_REASSENTAMENTO_FRONTEIRAS 90001 2025 para 10 2 2026 Evidência 49 - EDITAL 90003 2025 Concorrencia Tecnica e Preco Plano_ambiental Evidência 45 - Análise de documentos do Edital 90001 2025 SEI_DNOCS	remoção de suas interferências.	

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	ENCAMINHAMENTO
				Evidência 47 - DESPACHO SUSPENSÃO EDITAL 90002 2025 SEI_DNOCS 2093099 Evidência 100 - Relatório Acórdão 2131 TC 006 677 2017 7 Evidência 75 - LAGO_FRONTEIRAS_rev cota 268 FINAL		
IGC - Ausência de demonstração da vantajosidade econômica e superação do limite legal de acréscimos na proposta de 9º Termo Aditivo ao Contrato DNOCS 31/2014	O Contrato Dnocs 31/2014, celebrado em outubro de 2014 para supervisão das obras de implantação da Barragem Fronteiras/CE, vigora há quase doze anos com preços de referência datados de abril/2013. Diante da longa vigência desse contrato e da informação de que está em curso proposta de celebração de mais um aditivo para acrescer mais dezoito meses ao seu prazo e R$ 4.145.226,69 ao seu valor, a equipe de fiscalização identificou duas situações com indícios de irregularidades: (i) inexistência de estudo que comprove a vantajosidade econômica da prorrogação frente a uma nova licitação, exigência consagrada na	Edital - Edital DNOCS Concorrência 90002/2025 Contrato - Supervisão da Barragem Fronteiras	Acórdão 2059/2013, Tribunal de Contas da União, Plenário Acórdão 2372/2013, Tribunal de Contas da União, Plenário Acórdão 1498/2015, Tribunal de Contas da União, Plenário Acórdão 1536/2016, Tribunal de Contas da União, Plenário	Evidência 29 - Contrato nº 31-2014 - Supervisão - TPF Evidência 32 - 3º TERMO ADITIVO AO CONTRATO DE SUPERVISÃO por incorporação da Engesoft Evidência 30 - 1º Aditivo Contrato Supervisão PRAZO Evidência 34 - 5º Termo_Aditivo ao contrato de Supervisão		Oitiva

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	ENCAMINHAMENTO
	jurisprudência do TCU; e (ii) ultrapassagem do limite legal de acréscimos, uma vez que os aditivos anteriores já haviam consumido integralmente o teto de 25% sobre o valor original, e o acréscimo ora proposto elevaria o incremento total a 61,39%, em afronta ao art. 65, §1º, da Lei nº 8.666/1993 e ao art. 37, XXI, da Constituição Federal.		Acórdão 508/2018, Tribunal de Contas da União, Plenário Constituição Federal, art. 37, inciso XXI Lei 8666/1993, art. 65, § 1º	Evidência 35 - 6º Termo_Aditivo ao Contrato de Supervisão 31 2014 Evidência 37 - 8º Termo_Aditivo ao Contrato de Supervisão 31 2014 Evidência 71 - NOTA TÉCNICA 2 2026 RESPOSTA OFÍCIOS DE REQUISIÇÃO 30 32 e 33 2026 Evidência 92 - 1977104_Parecer_0146_2025_CAJ_PFE_DNOCS_SEDE_PGF_AGU Evidência 96 - SEI_DNOCS - 2079520 - Nota Explicativa Evidência 95 - SEI_59400.005079_2012_47- Nota Tecnica 3-2025 Evidência 94 - planilha resumo		

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	ENCAMINHAMENTO
				aditivo - acréscimos e decréscimos Evidência 93 - planilha comparativa - manutenção desconto licitação		

APÊNDICE B - Fotos



Equipe de Fiscalização em vistoria à barragem Fronteiras em 24/2/2026: Da esqerda para a direita: Daniel Mansur de Oliveira (Supervisor), Fritz Kiemle Junior (Coordenador), Fabiano de Oliveira Luna (Membro) e Marcos Donizete Machado (membro)



Visão geral da barragem Fronteiras, com a ombreira esquerda (à direita na foto) em elaboração, maciço esquerdo na cota 259,10 (estacas 180 a 320) e na cota de 254,50 m (entre as estacas 320 e 350). Falta subir até 269,50m.



Maciço esquerdo na cota 254, com vertedouro abaixo e com maciço direito na cota 260 (cota final) ao fundo. Equipe sobre a barragem Fronteiras em 24/2/2023. São visíveis "esperas" de juntas Fugendband nos pilares de montante a serem elevados.



MAciço da barragem Fronteiras, escalonada a jusante, com vertedouro ao centro no nível de rio e maciço direito ao fundo na cota 269,50, cota de projeto



Detalhe maciço esquerdo com revestimento do paramento montante com 50 cm em Concreto Convencional Vibrado (CCV) e vista de junta fugenband de um pilar a montante em 24/2/2026



Jazida de rocha nas proximidades da barragem. Usadas para britas e para a a futura construção da variante ferroviária.



Vila Poti com BR 226 e ferrovia. Áreas a serem inundadas pelo reservatório de Fronteiras com vertedouro em 262,70 m



Participação cidadã em Crateús no dia 25/2/2026.

APÊNDICE C - Dados da obra

1. Dados Cadastrais

Obra bloqueada na LOA deste ano: Não

1.1. Execução física, orçamentária e financeira

1.1.1. Execução física

Data de vistoria: 24/02/2026 **Percentual executado:** 0,0%
Data do início da obra: **Data prevista para conclusão:** 30/09/2027
Situação na data da vistoria: Não iniciada
Descrição da execução realizada até a data da vistoria:
Em licitação a contratação das obras remanescentes da construção da barragem, considerando que o contrato anterior teve as obras paralisadas em maio de 2024, em razão de abandono da contratada.

Observações:
Considerada não iniciada a contratação relativa à retomada das obras.

1.1.2. Execução orçamentária e financeira

Valor estimado para conclusão: R$ 163.721.603,30
Valor estimado global da obra: R$ 163.721.603,30
Data base da estimativa: 31/01/2025

Funcional programática: 18.544.2321.11AA.0023/2026 - Construção da Barragem Fronteiras - No Estado do Ceará

Origem	Ano	Lei Orçamentária	Valores empenhados	Valores liquidados	Pagamento de despesas	Percentual execução financeira
União	2026	64.871.653,00	75.000,00	14.322,00	14.322,00	0,02%

Valores em reais

Observações:
Valor estimado tomou por base o valor estimado da contratação.

1.2. Editais

Nº do edital: 900002/2025
Objeto:
CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA DAS OBRAS REMANESCENTES PARA CONSTRUÇÃO DA BARRAGEM FRONTEIRAS/CE, NO MUNICÍPIO DE CRATEÚS NO ESTADO DO CEARÁ
UASG: 193002 **Modalidade de licitação:** Concorrência
Data da publicação: **Tipo de licitação ou critérios de julgamento:** Menor preço
Data da abertura da documentação: **Valor estimado:**
Quantidade de propostas classificadas:

Observações:

1.3. Histórico de fiscalizações

A classe da irregularidade listada é referente àquela vigente em 30 de novembro do ano da fiscalização.

	2022	2023	2024
Obra já fiscalizada pelo TCU (no âmbito do Fiscobras)?	Não	Não	Não
Foram observados indícios de irregularidades graves?	Não	Não	Não

2. Deliberações do TCU

A listagem poderá conter deliberações de processos já encerrados.

Processo de interesse (deliberações até a data de início da auditoria)

Processo	Deliberação	Data
030.174/2010-4	Despacho do Min. André de Carvalho	19/01/2011
030.174/2010-4	AC-2282-35/2011-PL	24/08/2011
000.940/2013-5	AC-1851-26/2013-PL	17/07/2013
000.197/2014-9	Despacho do Min. Benjamin Zymler	20/01/2014
000.197/2014-9	AC-4-1/2014-PL	22/01/2014
000.197/2014-9	Despacho do Min. Benjamin Zymler	28/01/2014
000.197/2014-9	Despacho do Min. André de Carvalho	05/02/2014
000.197/2014-9	AC-1197-16/2014-PL	14/05/2014
006.677/2017-7	AC-2131-38/2017-PL	27/09/2017
010.210/2019-9	Despacho do Min. Augusto Nardes	08/10/2019
010.210/2019-9	Despacho do Min. Augusto Nardes	09/03/2021
004.334/2025-6	Despacho do Min. Aroldo Cedraz	28/07/2025
004.334/2025-6	Despacho do Min. Aroldo Cedraz	27/08/2025
004.334/2025-6	AC-2006-35/2025-PL	03/09/2025
004.334/2025-6	AC-2908-50/2025-PL	08/12/2025

Processo de interesse (deliberações após a data de início da auditoria)

Processo	Deliberação	Data
010.210/2019-9	AC-1412-20/2026-PL	03/06/2026

APÊNDICE D - Achados reclassificados após a conclusão da fiscalização

1. Achados desta fiscalização

1.1. Não há.

2. Achados de outras fiscalizações

2.1. Não há.

APÊNDICE E - Despachos

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
Unidade de Auditoria Especializada em
Infraestrutura Urbana e Hídrica

Processo: 001.351/2026-5
Fiscalização: 276/2025
Objetivo: fiscalizar o Edital 90002/2025, referente à contratação de empresa especializada das obras remanescentes para construção da Barragem Fronteiras/CE, no município de Crateús no estado do Ceará

DESPACHO

Manifesto-me de acordo com a proposta formulada pela equipe de auditoria. Registro, ainda, que as propostas de deliberações formuladas alinham-se às disposições da Resolução-TCU 315/2020.

Em 13 de julho de 2026. Encaminhe-se ao secretário.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
Unidade de Auditoria Especializada em
Infraestrutura Urbana e Hídrica

Processo: 001.351/2026-5
Fiscalização: 276/2025
Objetivo: fiscalizar o Edital 90002/2025, referente à contratação de empresa especializada das obras remanescentes para construção da Barragem Fronteiras/CE, no município de Crateús no estado do Ceará

DESPACHO

Na oitiva proposta será oportunizada a apresentação de comentários ao Dnocs

A remessa do relatório para manifestação dos gestores constitui etapa procedimental para permitir à equipe de auditoria aprimorar a qualidade e a eficácia das deliberações. Tal manifestação não se trata, todavia, de etapa processual ou exercício de direito de defesa (contraditório). Sendo assim, como também já se previu a oitiva como proposta de encaminhamento, considerou-se que a não realização de manifestação preliminar não geraria perda do objetivo de auditoria almejado, do mesmo modo que também não geraria prejuízos às conclusões e encaminhamentos do relatório.

O presente registro acerca dos motivos que levaram ao não encaminhamento do relatório para manifestação dos gestores está em conformidade com o disposto no art. 14, § 2º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020 e com o item 145.4 das Normas de Auditoria do TCU (Anexo à Portaria TCU 185/2020).

Logo, manifesto minha concordância com a proposta de encaminhamento.

Em 14 de julho de 2026. Encaminhe-se ao Gabinete do Ministro Odair Cunha.

Maurício Ramos Jacintho de Almeida
Secretário substituto

ANEXO A - Deliberações

Processo: 001.351/2026-5
Natureza: Relatório de Auditoria.
Órgão: Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs).
Responsáveis: Luiz Hernani de Carvalho Junior; Narcelio Moreira Albuquerque.
Interessado: não há.

DESPACHO

Trata-se de fiscalização realizada no Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs), inserida no Fiscobras 2026, com objetivo de avaliar o edital da concorrência 90002/2025, que tem como objeto a contratação de empresa especializada para a execução das obras remanescentes da construção da barragem Fronteiras, no município de Crateús/CE, com valor previsto de R$ 163.721.603,30.

2. Além da conformidade do edital da concorrência, foram examinados aspectos relevantes de planejamento, governança e adequação orçamentária associados à retomada do empreendimento.

3. Foram verificadas pela equipe de auditoria as seguintes irregularidades:

3.1. Incompatibilidade entre cronograma físico-financeiro das contratações previstas e a disponibilidade orçamentária (LOA e PPA), com risco de execução incompatível e de atrasos e/ou paralisação de obras e serviço;

3.2. Instauração da concorrência Dnocs 90002/2025 com deficiências relevantes nos documentos técnicos e falhas na planilha orçamentária referencial;

3.3. Grave deficiência de governança e de planejamento sistêmico, caracterizada pelo descompasso crítico entre as obras do barramento e a execução das interferências logísticas, sociais e ambientais;

3.4. Ausência de demonstração da vantajosidade econômica e superação do limite legal de acréscimos na proposta do 9º termo aditivo ao contrato Dnocs 31/2014 (supervisão das obras).

4. Dessa forma, a Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana) propôs, em caráter preliminar, a realização de oitivas do Dnocs e da empresa TPF Engenharia Ltda. para que se pronunciem acerca das irregularidades constatadas.

5. Acompanho a proposta da unidade instrutiva e determino, com fundamento no art. 250, V, do Regimento Interno, que sejam promovidas as medidas saneadoras, nos exatos termos do relatório[1].

À AudUrbana, para as providências a seu encargo.

Brasília, 14 de agosto de 2026
(*Assinado eletronicamente*)

Odair Cunha
Relator

[1] Peça 156.

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO

TC n. 001.733/2026-5 **Fiscalização n.** 22/2026

Relator: Antonio Anastasia

DA FISCALIZAÇÃO

Modalidade: Conformidade

Ato originário: Acórdão 2.304/2025 - Plenário

Objeto da fiscalização: Ferrovia de Integração Oeste-Leste (Fiol) (Lote 5F)

Funcional programática:

26.783.3901.124G.0029/2026 - Construção da Ferrovia de Integração Oeste-Leste - Caetité/BA - Barreiras/BA - EF-334 - no Estado da Bahia

Tipo da Obra: Ferrovia

Período abrangido pela fiscalização: De 05/04/2024 a 24/04/2026

DO ÓRGÃO/ENTIDADE FISCALIZADO

Órgão/entidade fiscalizado: Valec Engenharia Construcoes e Ferrovias S/A

Vinculação TCU (unidade técnica): Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária

Responsável pelo órgão/entidade:

nome: Jorge Luiz Macedo Bastos

cargo: Diretor-Presidente da Infra S.A.

período: A partir de 01/03/2023

Outros responsáveis: vide peça: “Rol de responsáveis”

Resumo

Trata-se de auditoria realizada na Infra S.A., no período compreendido entre 26/1/2026 e 24/04/2026 (fim do período de execução).

A presente auditoria teve por objetivo fiscalizar as obras de construção do Lote 5F da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (Fiol), trecho Caetité – Barreiras, no Estado da Bahia, abrangendo o intervalo de tempo compreendido entre a formalização do Contrato Infra 7/2024, de 5/4/2024, e o final do período de execução da fiscalização, em 24/4/2026, conforme Portaria de Fiscalização – AudPortoFerrovia 251/2026, de 31/03/2026.

A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as seguintes questões de auditoria:

Questão 1: As obras do Lote 5F estão sendo executadas de acordo com o Contrato 7/2024 e legislação aplicável ao empreendimento?

Questão 2: A Infra S.A. adotou as medidas necessárias e suficientes para reverter os reiterados atrasos na execução das obras do contrato 7/2024, nos termos do item 9.1 do Acórdão 2295/2025?

Para a realização deste trabalho, foram utilizadas as diretrizes do roteiro de auditoria de conformidade e os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União e em observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade definidos pelo TCU.

Durante o planejamento e a execução da auditoria, os levantamentos das informações sobre os objetos foram realizados mediante ofícios de requisições enviados à Infra S.A. e vistoria em campo.

Para responder às questões de auditoria levantadas e elaborar as matrizes de planejamento e de achado, foram utilizadas as técnicas de análise documental e conferência de memórias de cálculo em comparação aos itens contratados.

O relatório de fiscalização identificou dois achados principais: deficiência na conservação e manutenção da plataforma ferroviária e descumprimento grave do cronograma físico-financeiro, ambos classificados como Falhas/impropriedades, exigindo medidas corretivas imediatas por parte da Administração para resguardar o erário e a viabilidade do empreendimento.

Para mitigar os riscos e regularizar a execução, a auditoria propõe determinações, recomendações e ciência à Infra S.A.

Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar a correção de irregularidades na execução do contrato e o aprimoramento da gestão do empreendimento por parte da Infra S.A.

O volume de recursos fiscalizados (VRF) alcançou o montante de R$ 401.763.910,09, composto pelo Contrato 7/2024, de elaboração dos projetos e execução do empreendimento, no valor de R$ 365.200.000,00 (data base: 4/2023), do Contrato 15/2024, de supervisão do segmento 5F, no valor de R$ 16.663.910,09 (data-base: 7/2023) e do Contrato 8/2023, de supervisão do segmento 6F, no valor de R$ 19.900.000,00 (data-base: 4/2022).

Por fim, cumpre informar que a relatoria deste processo foi atribuída ao Exmo. Ministro Antônio Anastasia por prevenção (peça 1), nos termos do art. 11 da Resolução TCU 346/2022, tendo em vista a orientação do item 9.2 do Acórdão 295/2025-TCU-P para que a unidade técnica avaliasse a oportunidade de incluir o objeto em futuras ações de controle.

Sumário

I. Apresentação 5
I.1. Importância socioeconômica 5
II. Introdução 6
II.1. Deliberação que originou o trabalho 6
II.2. Visão geral do objeto 7
II.3. Objetivo e questões de auditoria 11
II.4. Metodologia utilizada 11
II.5. Limitações inerentes à auditoria 13
II.7. Benefícios estimados da fiscalização 14
III. Achados de auditoria 14
III.1. Deficiência na Conservação e Manutenção da Plataforma Ferroviária 14
III.2.2.3.1. Instaurações de Processos Administrativos pela Infra S.A. 21
III.2.2.4. Compromisso de Ajustamento de Conduta (CAC) 22
III.2.2.4.1. A Proposta de Celebração do CAC 22
III.2.2.5. Desafios das obras em território Quilombola 24
III.2.2.5.1. O Lote 5F e a Comunidade Quilombola 24
III.2.2.5.2. Impacto no Cronograma pela Não Liberação de Áreas 25
IV. Análise dos comentários dos gestores 28
V. Conclusão 34
VI. Proposta de encaminhamento 36
APÊNDICE A - Matriz de Achados 38
APÊNDICE B - Fotos 40
APÊNDICE C - Dados da obra 47
APÊNDICE D - Achados reclassificados após a conclusão da fiscalização 50
APÊNDICE E - Despachos 51
ANEXO A - Deliberações 53

I. Apresentação

1. Trata-se de auditoria realizada nas obras de construção do Lote 5F da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (Fiol) para dar cumprimento ao plano de fiscalização Fiscobras 2026. O lote fiscalizado integra a denominada Fiol II, que compreende o trecho localizado entre as cidades de Caetité e Barreiras, no estado da Bahia. As obras estão sob responsabilidade da empresa estatal Infra S.A. (Valec - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.).

I.1. Importância socioeconômica

2. Na área de abrangência desse trecho da ferrovia, as atividades econômicas mais importantes são o agronegócio e a mineração. No polo de Barreiras/BA, além da lavoura e da pecuária, outras atividades estão associadas, tais como o beneficiamento, a armazenagem, o transporte e a comercialização de produtos e insumos. Na região do Oeste Baiano, as culturas que predominam são soja, milho, algodão, feijão e mandioca.

3. Segundo a Infra S.A., a principal finalidade da Fiol será o transporte de minério de ferro a partir de Caetité, onde se localizam as minas da Bahia Mineração (Bamin). A demanda poderá ser incrementada com o transporte de grãos da região de Barreiras a partir da interligação da Fiol II com a Fiol I, para o escoamento até o Porto Sul, complexo portuário previsto para ser construído nas imediações da cidade de Ilhéus/BA.

4. Ainda de acordo com a Infra S.A., o Estudo de Demanda desenvolvido pela Infra S.A. para o Corredor Ferroviário Leste-Oeste evidencia a predominância absoluta de carga de produtos agrícolas. Cerca de 80% da demanda projetada será composta por granéis sólidos vegetais, sendo 46,0% soja, 28,5% milho e 6,2% farelo de soja. O segundo gênero de cargas mais relevante serão os fertilizantes, correspondendo a cerca de 15,3% do volume transportado.

5. Analisando a evolução temporal da demanda, observa-se um salto em 2035, com a conclusão da Fiol 3. Após 2035, projeta-se um crescimento orgânico médio de 1,9% ao ano até 2060, quando a demanda transportada pelo Corredor atingirá aproximadamente 41 milhões de Toneladas Úteis – TU/ano.

6. Importante observar que a EF-334 foi incluída no Programa Nacional de Desestatização por meio do Decreto 8.094, de 4 de setembro de 2013, e indicava originalmente a conexão de Ilhéus/BA a Alvorada/TO (ponto de junção com a EF-151 – Ferrovia Norte-Sul). Posteriormente, e seguindo diretrizes emitidas pelo Ministério dos Transportes – MT, foi desenvolvida avaliação da vantajosidade da conexão da Fiol diretamente no município de Mara Rosa/GO, ponto das obras da Fico 1, formando um corredor ferroviário único.

7. Conforme se observa no sítio eletrônico da SPPI (disponível em <https://ppi.gov.br/projetos/corredor-ferroviario-leste-oeste/> acesso em 7/5/2026), a qualificação dos trechos 2 e 3 da Fiol no Programa de Parcerias de Investimentos possibilitará que, por meio de uma nova subconcessão, o trecho 2 tenha as suas obras concluídas, conectando o Porto de Ilhéus à região produtora de grãos de Barreiras/BA, bem como, após a conclusão do trecho 3, a Fiol esteja conectada com a Ferrovia Norte-Sul e com a Fico.

8. Na apresentação da proposta da Infra S.A. para Contrato e Edital, o projeto para submissão à ANTT compreende, portanto, a concessão da Infraestrutura do Corredor Ferroviário Leste-Oeste, a qual engloba os seguintes trechos das ferrovias EF-334 e EF-354: (I)

Fiol 2 conectando Caetité/BA e Correntina/BA, com um ramal entre o município de Barreiras/BA e Correntina/BA:

- (II) Fiol 3 – conectando Barreiras/BA a Mara Rosa/GO; e
- (III) Fico 1 – conectando Mara Rosa/GO a Água Boa/MT.

9. Com extensão prevista de 1.708 Km, a concessão cruza os estados da Bahia, Goiás e Mato Grosso e pretende melhorar o escoamento de cargas provenientes das regiões produtoras do oeste baiano, Mato Grosso e da região do Matopiba em direção ao Porto Sul na Bahia.

10. Segundo se extrai da Minuta do Contrato de Concessão, o objeto da outorga compreenderá a "construção da malha ferroviária da Fiol 3 e a prestação do serviço público de transporte ferroviário de cargas associado à exploração da infraestrutura da malha ferroviária da Fico 1, Fiol 2 e Fiol 3". Ainda, mediante acordo entre a futura Subconcessionária e o Poder Concedente, a concessão poderá incluir o trecho Fico 2, assegurando-se o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

11. Nota-se, portanto, que o objeto da concessão está dividido em dois núcleos distintos: a construção do trecho Fiol 3 e a prestação do serviço público de transporte ferroviário de cargas associado à exploração da Infraestrutura referente à completude do Corredor Ferroviário Leste-Oeste.

12. Por outro lado, é preciso destacar que a funcionalidade do Corredor Ferroviário Leste-Oeste depende da conclusão dos trechos Fiol 1 e Fiol 2, além da disponibilização de Infraestrutura portuária competitiva para grãos no Porto Sul. Também a conclusão do trecho correspondente à Fico 1 afigura-se indispensável para a operacionalização do corredor.

13. As informações atualizadas no portal da Infra S.A, (disponível em <https://www.Infrasa.gov.br/Infra-s-a-destrava-trecho-critico-da-Fiol-ii-e-inicia-nova-fase-de-corredor-logistico-estrategico/> acesso em 7/5/2026), destaca a continuidade do lote 5FC, com a contratação de um novo consórcio com investimento previsto de 467,9 milhões de reais e prazo de 43 meses. A conclusão do trecho de Ceraíma, considerada estratégica para eliminar gargalos históricos e viabilizar a consolidação do corredor Fico-Fiol.

14. Destaca-se também, a liberação do trecho 5FB2, território onde se localizam cinco comunidades quilombolas, com a participação do Ministério Público Federal, cujo objeto estabelece ações conjuntas da Infra S.A. e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), visando a titulação dos respectivos territórios, nos termos do Plano de Ação com as medidas compensatórias vinculadas aos impactos territoriais e socioambientais identificados no Estudo do Componente Quilombola - ECQ e prevista no Plano Básico Ambiental Quilombola - PBAQ, ambos integrantes do processo de licenciamento ambiental da Fiol.

II. Introdução

II.1. Deliberação que originou o trabalho

15. Em cumprimento ao Acórdão 2.304/2025-Plenário, realizou-se a auditoria na Infra S.A., no período compreendido entre 26/01/2026 e 08/05/2026.

16. As razões que motivaram esta auditoria foram o atendimento aos critérios de materialidade, risco e relevância.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO



FISCOBRAS 2026



RELATÓRIO DE AUDITORIA DE CONFORMIDADE

Adequação dos estudos e obras de construção da RESA/EMAS do Aeroporto Santos Dumont/RJ (SBRJ)

TC 005.421/2026-8
Relator: Bruno Dantas

SecexInfra
AudRodoviaAviação

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO

TC n. 005.421/2026-8 **Fiscalização n.** 55/2026

Relator: Bruno Dantas

DA FISCALIZAÇÃO

Modalidade: Conformidade

Ato originário: Despacho de 09/03/2026 do Min. Bruno Dantas (TC 004.441/2026-5)

Objeto da fiscalização: Contrato TC0179-EG/2024/0062

Funcional programática:

26.781.3104.160A.0001/2025 - ADEQUAÇÃO DA INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA DA AVIAÇÃO REGIONAL ADMINISTRADOS PELA INFRAERO - NACIONAL

Tipo da Obra: Aeroporto

Período abrangido pela fiscalização: De 22/11/2024 a 23/06/2026

DO ÓRGÃO/ENTIDADE FISCALIZADO

Órgão/entidade fiscalizado: Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária

Vinculação TCU (unidade técnica): Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil

Responsável pelo órgão/entidade:

nome: Rogerio Amado Barzellay
cargo: Presidente
período: A partir de 07/02/2023

Outros responsáveis: vide peça: “Rol de responsáveis”

Resumo

Trata-se de auditoria de conformidade realizada na Infraero, no âmbito da Fiscalização 55/2026, referente ao TC 005.421/2026-8, no período abrangido de 22/11/2024 a 30/6/2026, tendo como objeto a contratação integrada para implantação do sistema RESA/EMAS no Aeroporto Santos Dumont/RJ e o respectivo contrato de apoio à fiscalização.

A fiscalização teve por objeto o Contrato TC 0179-EG/2024/0062, celebrado para elaboração dos projetos básico e executivo e execução das obras de construção da RESA/EMAS, regularização da faixa preparada e obras complementares no Aeroporto Santos Dumont/RJ, por contratação integrada, bem como o Contrato 198-EG/2025/0062, relativo à prestação de serviços de engenharia consultiva e apoio à fiscalização dessas obras. O volume de recursos fiscalizados alcançou R$ 156.640.085,75, sendo R$ 149.255.000,00 referentes ao contrato principal e R$ 7.385.085,75 relativos ao contrato de serviços consultivos.

A auditoria buscou responder às seguintes questões: i) se o planejamento e a condução da contratação integrada asseguraram adequada definição de escopo e alocação de riscos; ii) se a Infraero geriu adequadamente o licenciamento ambiental e as interfaces institucionais necessárias à execução do empreendimento; iii) se a Infraero controlou e formalizou adequadamente a gestão de prazos, incluindo ordem de serviço, cronograma base, paralisações, retomadas e reprogramações; e iv) se a Infraero assegurou a conformidade e o lastro dos itens críticos da contratação, especialmente quanto a aceite e pagamentos.

Os trabalhos foram realizados de acordo com as Normas de Auditoria do TCU, mediante análise documental, exame de dados e informações encaminhados pela Infraero, avaliação de cronogramas físico-financeiros, análise de documentos contratuais, ambientais e técnicos, exame das interfaces com Escola Naval/Marinha do Brasil, Inea e Ministério de Portos e Aeroportos, além da aplicação do Indicador de Percepção de Maturidade de Projetos (iPMP) como procedimento complementar de avaliação da maturidade do planejamento do empreendimento.

Em análise realizada pela equipe, constatou-se como achado o atraso no início efetivo das obras de implantação do sistema RESA/EMAS, com risco de comprometimento do cronograma e de não atendimento tempestivo das não conformidades associadas à certificação operacional do aeródromo. Durante o período examinado, o início das obras permaneceu condicionado à manifestação formal da Escola Naval e à formalização do Termo de Cessão de Uso em Condições Especiais. Posteriormente ao período de execução da auditoria, a Infraero informou que o instrumento foi aprovado pelas instâncias competentes e assinado por ambas as partes, superando essa pendência específica. Permanecem, contudo, a necessidade de acompanhamento da execução após a retomada, da aderência ao novo cronograma e da viabilização, pelo MPOR, dos recursos destinados à construção do acesso subterrâneo previsto como contrapartida.

Como benefício potencial da atuação do TCU, espera-se contribuir para o aperfeiçoamento da governança da contratação e para a redução do risco de não atendimento, no prazo previsto, das não conformidades associadas à certificação operacional e para a preservação da segurança operacional do Aeroporto Santos Dumont.

Diante do cenário identificado, concluiu-se que o empreendimento demanda acompanhamento posterior pelo Tribunal, em razão do atraso acumulado, da ausência de retomada das obras, da necessidade de viabilização dos recursos para o acesso subterrâneo e do risco de não atendimento tempestivo das não conformidades vinculadas à certificação operacional do aeroporto. Como proposta de encaminhamento, sugere-se avaliar, em momento oportuno, a realização de nova fiscalização para verificar a retomada do Contrato 0179-EG/2024/0062, a atualização do cronograma, o cumprimento das obrigações decorrentes do Termo de Cessão, a efetiva disponibilização dos recursos pelo MPOR e o avanço das intervenções necessárias à regularização das não conformidades.

Sumário

I. Apresentação 4
I.1. Deliberação que originou o trabalho 4
I.2. Importância socioeconômica 4
II. Introdução 4
II.1. Visão geral do objeto 4
II.2. Objetivo e questões de auditoria 7
II.3. Metodologia utilizada 8
II.4. Não escopo e limitações inerentes à auditoria 8
II.5. Volume de recursos fiscalizados 8
II.6. Benefícios estimados da fiscalização 8
III. Achados de auditoria 9
III.1. Significativo atraso no início efetivo das obras de implantação do sistema RESA/EMAS 9
IV. Análise da maturidade do empreendimento (iPMP) 13
V. Análise dos comentários dos gestores 16
VI. Conclusão 17
VII. Proposta de encaminhamento 18
APÊNDICE A - Matriz de Achados 19
APÊNDICE B - Matriz de Responsabilização 22
APÊNDICE C - Fotos 23
APÊNDICE D - Dados da obra 24
APÊNDICE E - Achados de outras fiscalizações 26
APÊNDICE F - Achados reclassificados após a conclusão da fiscalização 27
APÊNDICE G - Despachos 28
ANEXO A - Deliberações 30

I. Apresentação

I.1. Deliberação que originou o trabalho

1. Em cumprimento ao Despacho de 9/03/2026 do Min. Bruno Dantas (TC 004.441/2026-5), realizou-se a auditoria Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária, no período compreendido entre 16/03/2026 e 30/06/2026.

2. As razões que motivaram esta auditoria foram a materialidade, a relevância e os riscos associados à implantação da solução, considerando a complexidade técnica da obra, as interfaces institucionais necessárias à sua execução e os potenciais impactos sobre a segurança operacional e a regularidade da aplicação dos recursos públicos.

I.2. Importância socioeconômica

3. O Aeroporto Santos Dumont tem como marca principal a sua localização privilegiada, próximo das zonas central e sul. Sua vocação está relacionada às viagens de negócios e, também ao turismo interno de curta distância, registrando a quinta maior ponte aérea do mundo, a Ponte Rio-São Paulo.

4. O aeroporto tem limitação para receber aeronaves maiores em função do comprimento de sua pista principal disponível para decolagem (*Take-off Run Available* - TORA), de 1.323m, e do pequeno tamanho do seu pátio. Todavia, o Santos Dumont está se transformando em centro de negócios e de conveniências, dentro do modelo *aeroshopping*, com restaurantes, comércio e hotel.

5. Em 2025 foram processados 6.172.946 passageiros, sendo o décimo aeroporto mais movimentado do país. Em 2023, foi estabelecida a limitação do Santos Dumont, de até 6,5 milhões de passageiros por ano, como parte de uma política de reequilíbrio entre os aeroportos do Rio, priorizando o crescimento do Aeroporto Internacional Tom Jobim (Galeão), a qual ainda permanece em vigor mesmo após o recente procedimento de venda assistida da concessão do Galeão, ocorrido em março/2026.

II. Introdução

II.1. Visão geral do objeto

6. O objeto fiscalizado consiste na implantação de solução de segurança de fim de pista no Aeroporto Santos Dumont/RJ, compreendendo a construção de RESA/EMAS nas cabeceiras da pista principal 02R/20L, a regularização da faixa preparada e a execução de obras e serviços complementares necessários à adequação da infraestrutura aeroportuária. A contratação foi estruturada em regime de contratação integrada, abrangendo a elaboração dos projetos básico e executivo, o licenciamento ambiental e o planejamento executivo, além da execução das intervenções de engenharia e dos serviços finais.

Figura 1 - Configuração existente do aeroporto Santos Dumont (2023)



Fonte: peça 9

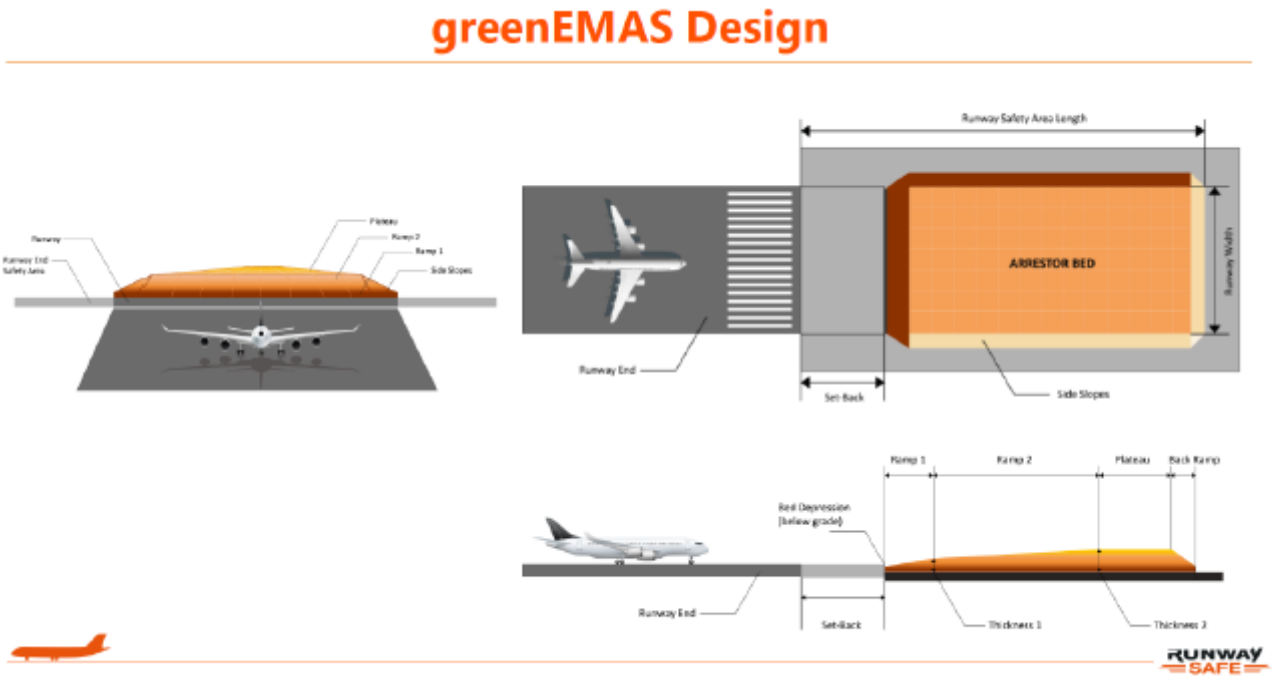
7. A necessidade do empreendimento decorre do atendimento a requisitos regulatórios aplicáveis à certificação operacional do aeródromo, em especial aqueles relacionados à existência de Área de Segurança de Fim de Pista - RESA - na pista principal 02R/20L. O Memorial Descritivo das Soluções Consolidadas (peça 8) registra que a RESA regulamentar exigiria dimensões mínimas de 90 m por 90 m, área não disponível no sítio aeroportuário existente.

8. Diante da limitação física do sítio aeroportuário, os estudos preliminares avaliaram alternativas para atendimento ao requisito de RESA, incluindo solução convencional, redução das distâncias declaradas da pista e implantação de sistema EMAS (*Engineered Materials Arresting System*).

9. O EMAS consiste em um sistema de desaceleração de aeronaves em eventos de excursão longitudinal de pista, mediante uso de material projetado para absorver energia e reduzir os danos decorrentes de *overrun*, funcionando como solução equivalente à RESA convencional em situações nas quais não há área física suficiente para sua implantação.

10. Da análise das opções disponíveis, observou-se que a solução convencional demandaria ampliação do sítio aeroportuário sobre a Baía de Guanabara, alternativa afastada em razão das restrições ambientais, culturais e de viabilidade associadas à localização do aeroporto. A redução das distâncias declaradas, por sua vez, foi considerada inadequada por comprometer a operação das principais aeronaves comerciais que utilizam o SBRJ. Nesse contexto, o EMAS foi adotado como alternativa apta a atender aos requisitos regulatórios e de segurança operacional, sem impor as restrições ambientais da solução convencional nem os prejuízos operacionais decorrentes da redução permanente da pista. No anteprojeto do SBRJ, o sistema referencial adotado foi o GreenEMAS, homologado pela FAA (*Federal Aviation Administration*), admitindo-se solução equivalente, desde que aprovada pela fiscalização e sem acréscimo de custos para a contratante.

Figura 2 - Esquema conceitual do sistema GreenEMAS



Fonte: peça 8

11. O escopo técnico do empreendimento contempla intervenções nas duas cabeceiras da pista principal. A planta de implantação do anteprojeto apresenta a localização dos sistemas EMAS nas cabeceiras 02R e 20L, evidenciando a natureza localizada das intervenções e a sua vinculação direta à regularização das áreas de segurança de fim de pista.

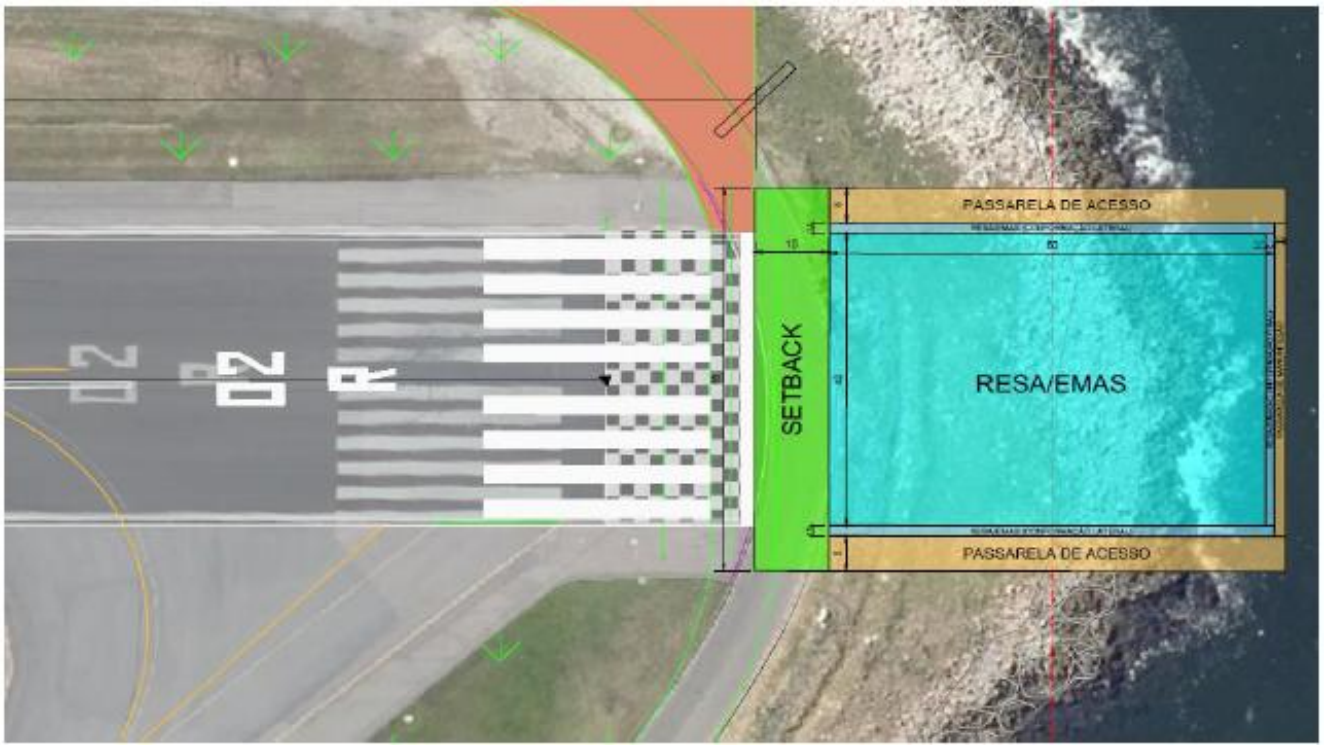
Figura 3 - Planta de implantação dos sistemas EMAS nas cabeceiras 02R e 20L



Fonte: peça 8

12. Na cabeceira 02R, estão previstas, entre outras medidas, remoção parcial de enrocamento, nivelamento do terreno, fundações, estruturas de sustentação, vigas, lajes, pavimentação da nova cabeceira, adequação do balizamento luminoso, implantação do sistema EMAS e sinalização. O anteprojeto também prevê a readequação da via de acesso à Escola Naval, com deslocamento de veículos sobre a área de *setback* após o limite da cabeceira 02R, além do tratamento ou reposicionamento de interferências de redes de água, esgoto, gás, elétrica e eletrônica.

Figura 4 - Implantação do sistema EMAS na cabeceira 02R



Fonte: peça 8

13. Na cabeceira 20L, o anteprojeto prevê demolição de parte do pavimento existente e talude, escavação, terraplenagem, fundações, blocos, vigas, lajes, implantação do EMAS, adequação do balizamento e sinalização.

14. O empreendimento possui interface relevante com a Escola Naval, aparecendo no relatório da Landrum & Brown/USTDA (peça 9) como questão de segurança operacional autônoma, associada à alta frequência de incursões de pista por veículos não aeroportuários e aos riscos de *jet blast* no acesso pela Avenida Almirante Silvio de Noronha. O estudo recomenda a construção de túnel de acesso à Escola Naval ou, ao menos, medidas mitigadoras de coordenação e controle de acesso enquanto essa solução estrutural não for implementada.

II.2. Objetivo e questões de auditoria

15. A presente auditoria teve por objetivo verificar a adequação do projeto básico, projeto executivo e execução das obras de construção da RESA/EMAS, regularização da faixa preparada e obras complementares no Aeroporto Santos Dumont, Rio de Janeiro/RJ.

16. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

a) Questão 1: Como o planejamento e a condução da contratação integrada (anteprojeto, critérios de desempenho e matriz de riscos) no SBRJ asseguraram adequada definição de escopo e alocação de riscos?

b) Questão 2: Como a Infraero geriu licenciamento e interfaces (Inea, Marinha/Escola Naval etc.) para garantir regularidade das intervenções e minimizar impactos?

c) Questão 3: Como a Infraero controlou e formalizou a gestão de prazos (OS, cronograma base, paralisações/retomadas e reprogramações) da obra do EMAS garantindo rastreabilidade, justificativas e aderência ao contrato e à matriz de riscos?

d) Questão 4: Como a Infraero assegurou a conformidade e o lastro (aceite e pagamentos) dos itens críticos, especialmente o EMAS, na obra do SBRJ, conforme contrato e matriz de riscos?

II.3. Metodologia utilizada

17. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280/2010) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex 26/2009).

18. Como procedimento específico de auditoria, foi aplicado o Indicador de Percepção de Maturidade de Projetos (iPMP), metodologia desenvolvida pelo TCU com base no Modelo de Cinco Dimensões - M5D, destinada a avaliar o grau de maturidade de projetos de infraestrutura a partir de aspectos estratégicos, econômicos, comerciais, financeiros e gerenciais. No presente trabalho, o iPMP foi utilizado como instrumento auxiliar para examinar a consistência do planejamento do empreendimento, em especial quanto à definição do escopo, avaliação de alternativas, estruturação da contratação integrada, matriz de riscos e arranjos de governança associados ao projeto.

19. A aplicação do iPMP não substituiu a análise de conformidade dos atos praticados pela Infraero, mas serviu como referência estruturada para identificação de lacunas, riscos e boas práticas na fase de planejamento e estruturação do empreendimento. Seus resultados foram considerados, principalmente, no exame da primeira questão de auditoria, relativa à forma como o planejamento e a condução da contratação integrada asseguraram adequada definição de escopo e alocação de riscos.

II.4. Não escopo e limitações inerentes à auditoria

20. A auditoria não teve por objetivo revisar tecnicamente, em nível de projeto executivo, as soluções de engenharia adotadas. A análise desses elementos limitou-se à verificação de sua existência, suficiência documental e aderência geral aos objetivos do empreendimento, sem substituir a atuação dos responsáveis técnicos, dos órgãos licenciadores, da Anac ou das demais autoridades competentes.

21. Além disso, considerando que, até o período examinado, a execução física da obra não havia avançado de forma a permitir avaliação material dos serviços, não constituiu escopo da auditoria a verificação *in loco* da qualidade física da obra, de medições executadas ou de pagamentos vinculados à instalação efetiva dos componentes do sistema EMAS. Essa limitação decorreu de pendências institucionais relacionadas à anuência da Escola Naval e ao Termo de Cessão de áreas, as quais serão detalhadas na seção de achados deste relatório.

22. Em razão dessa limitação, os procedimentos originalmente planejados que pressupunham execução física, medições, aceite ou pagamento de itens críticos foram redirecionados, quando aplicável, para a análise documental dos instrumentos contratuais, critérios técnicos, matriz de riscos, mecanismos de controle previstos e providências adotadas pela Infraero para viabilizar a futura retomada da execução.

II.5. Volume de recursos fiscalizados

23. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$ 156.640.085,75. O Contrato TC 0179-EG/2024/0062, firmado com o Consórcio Emas SDU, constituído pelas empresas Paineira Engenharia Ltda, Conserva de Estradas Ltda e Atlantis Consulting Ltda, tem por objeto: Contratação de empresa especializada para elaboração do projeto básico, projeto executivo e execução das obras de construção de RESA/EMAS, regularização da faixa preparada e obras complementares; com valor inicial de R$ 149.255.000,00. O Contrato 198-EG/2025/0062, firmado com a Nova Engenharia S/A, cujo objeto é contratação de serviços de engenharia consultiva e apoio à fiscalização das obras de construção do EMAS e obras complementares, tem o valor global de R$ 7.385.085,75.

II.6. Benefícios estimados da fiscalização

24. Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar a melhoria na forma de

atuação da Infraero quanto a identificação de lacunas, riscos e boas práticas na fase de planejamento e estruturação do empreendimento.

III. Achados de auditoria

III.1. Significativo atraso no início efetivo das obras de implantação do sistema RESA/EMAS

Tipificação do achado

25. Classificação: falhas ou impropriedades (FI)

Situação encontrada

26. Verificou-se que, embora a Ordem de Serviço 045/DOEG/2024 tenha autorizado o início dos serviços em 1/11/2024, com término inicialmente previsto para 31/10/2026, a execução física das obras de implantação do sistema RESA/EMAS no Aeroporto Santos Dumont ainda não havia começado de forma efetiva.

27. Não obstante, a execução contratual não permaneceu totalmente inativa. Conforme o cronograma detalhado encaminhado pela Infraero, o grupo "Projetos de Engenharia" apresentava 99% de conclusão, abrangendo serviços preliminares concluídos, projeto básico concluído, projeto executivo concluído e licenciamento ambiental e planejamento executivo com 95% de avanço. Entre as principais disciplinas desenvolvidas, destacam-se fundações, estruturas, sistema EMAS, pavimentação, geometria, drenagem, balizamento, sinalização e auxílios visuais, tratamento de interferências, regularização da faixa de pista e adequação da Avenida Almirante Silvio de Noronha.

28. Em contraste, o grupo "Execução da obra" registrava apenas 7% de conclusão. Esse avanço correspondia a 2% em canteiro de obras e gerenciamento, 4% nas adequações da PPD 02R/20L e da PR-E, 25% na implantação da RESA da cabeceira 02R, 12% na implantação da RESA da cabeceira 20L e 0% nos serviços finais. Ressalte-se que os percentuais atribuídos às RESAs decorriam principalmente da encomenda e da fabricação dos sistemas EMAS, enquanto as intervenções físicas no sítio aeroportuário, como demolições, fundações, estruturas, transporte, instalação e comissionamento, ainda não haviam sido iniciadas ou apresentavam avanço residual. A tabela abaixo consolida os percentuais de execução.

Tabela 1: Execução por grupos de serviços

Grupo de serviços	Execução
Canteiro de obras e gerenciamento	2%
Adequação da PPD 02R/20L e PR-E	4%
Implantação da RESA da cabeceira 02R	25%
Implantação da RESA da cabeceira 20L	12%
Serviços finais	0%

Fonte: elaboração própria com base no cronograma da infraero (peça 17)

29. O contrato foi suspenso em 20/10/2025, por meio do Ofício SBRJ-OFI-2025/00603 (peça 12), em razão da ausência, à época, da Licença de Instalação e de pendências que impactavam o início das intervenções. Posteriormente, a Licença de Instalação IN106793 (Peça 14) foi emitida pelo Inea. Contudo, durante o período analisado, a retomada das obras permaneceu condicionada à manifestação formal de "nada a opor" da Escola Naval, em razão da interface do empreendimento com áreas de interesse da Marinha do Brasil.

30. Essa interface envolve, em especial, a utilização de área sob responsabilidade da Escola

Naval e a necessidade de formalização de Termo de Cessão de Uso em Condições Especiais. A minuta desse termo prevê a cessão de área necessária à implantação da RESA/EMAS, mas estabelece como contrapartida a construção, pela Infraero, de acesso subterrâneo às instalações da Escola Naval (peça 15). Em termos práticos, a Escola Naval condicionou sua anuência à assunção, pela Infraero, da obrigação de viabilizar esse túnel de acesso, obra distinta e complementar em relação ao escopo principal do EMAS, mas considerada, pela Marinha, necessária para resolver a interferência entre a segurança operacional do aeroporto e o acesso terrestre à instituição militar.

31. A pendência ganhou maior complexidade porque a construção do túnel demandaria recursos adicionais relevantes. Nesse contexto, o MPOR/SAC sinalizou que a União poderia tentar viabilizar recursos orçamentários futuros para o empreendimento, especialmente a partir da LOA de 2027. A solução, portanto, deixou de depender apenas de providências operacionais da Infraero e passou a envolver articulação institucional entre Infraero, Escola Naval/Marinha e MPOR, inclusive quanto à fonte de recursos para as obrigações previstas no Termo de Cessão.

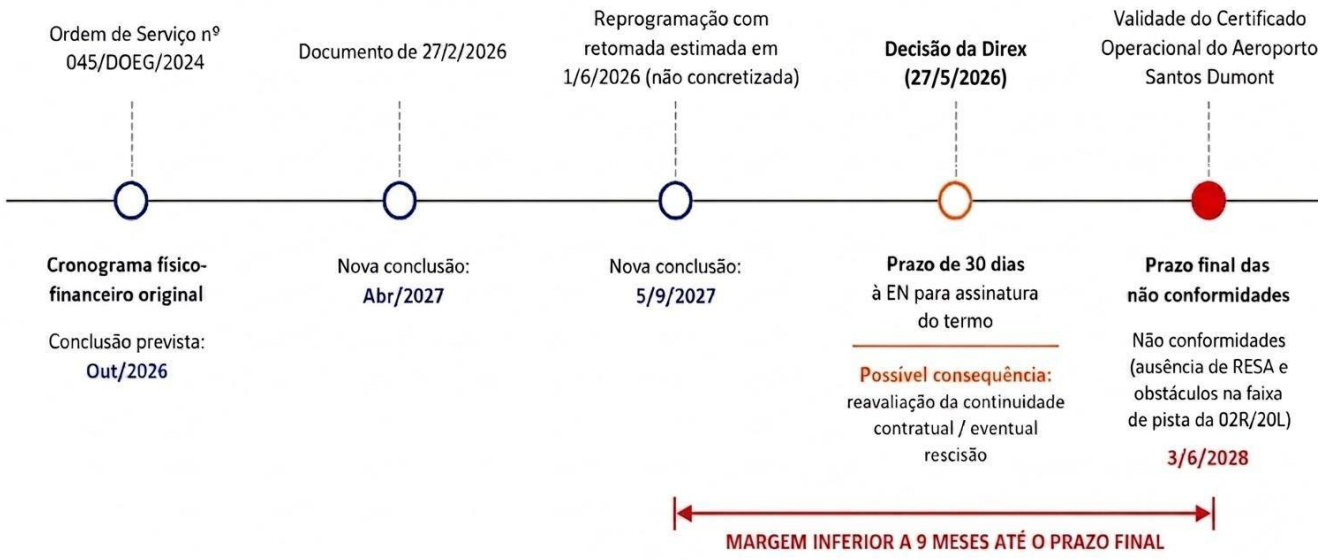
32. A relevância do atraso deve ser analisada também à luz da certificação operacional do Aeroporto Santos Dumont. As especificações operativas do certificado do aeródromo registram não conformidades relativas à ausência de RESA da pista 02R/20L e à existência de obstáculos na faixa de pista da 02R/20L, ambas com prazo para correções até 3/6/2028, conforme Termo de Ajuste de Conduta incluído no Certificado Operacional do aeroporto (peça 16). Assim, a postergação do início efetivo das obras reduz a margem temporal disponível para conclusão das intervenções necessárias à mitigação dessas não conformidades, aumentando o risco de descumprimento do prazo estabelecido no âmbito da certificação operacional.

33. Os cronogramas encaminhados à equipe de auditoria demonstram sucessivos deslocamentos do planejamento. O cronograma físico-financeiro inicial previa a conclusão integral do objeto em outubro de 2026. Posteriormente, cronograma datado de 27/2/2026 já indicava execução das obras até abril de 2027. Em nova reprogramação, elaborada considerando retomada do contrato em 1/6/2026, o prazo final foi deslocado para 5/9/2027. Essa última premissa também não se concretizou até o período analisado.

34. Como agravante da situação, em 27/5/2026 a Diretoria Executiva da Infraero deliberou aguardar 30 dias para assinatura do Termo de cessão de área pela Escola Naval, registrando que, transcorrido esse prazo, a situação seria reavaliada, **inclusive quanto à eventual rescisão contratual**.

35. A linha do tempo abaixo ilustra esses eventos:

Figura 5 – Linha do tempo



Fonte: elaboração própria

36. Posteriormente ao período inicialmente examinado, a Infraero informou ao Tribunal que o Termo de Cessão de Uso em Condições Especiais foi assinado pela Infraero e pela Escola Naval (peça 11). Segundo a entidade, a formalização do instrumento materializou a manifestação de "nada a opor" exigida pela Licença de Instalação, superando essa pendência específica e reduzindo o risco imediato de rescisão associado à ausência de anuência da Escola Naval.

37. O Termo de Cessão, contudo, estabeleceu como contrapartida a construção do acesso subterrâneo às instalações da Escola Naval e condicionou essa obrigação à prévia e efetiva provisão e transferência de recursos orçamentários e financeiros pelo MPOR. Assim, embora a assinatura do instrumento represente avanço relevante e tenha viabilizado a autorização para retomada dos serviços (peça 20), permanecem pontos que demandam acompanhamento, especialmente a aderência da execução ao novo cronograma, a evolução física das obras, o cumprimento das obrigações decorrentes do Termo de Cessão e a viabilização dos recursos necessários à execução do túnel.

Critério de auditoria

38. Constitui como critério do achado o art. 37, caput, da Constituição Federal, que consagra o princípio da eficiência na Administração Pública, e o art. 31 da Lei 13.303/2016, segundo o qual as licitações realizadas e os contratos celebrados por empresas públicas e sociedades de economia mista devem observar, entre outros, os princípios da eficiência, da economicidade e da obtenção da contratação mais vantajosa.

39. Adicionalmente, como referencial técnico complementar, consideraram-se as ações do Indicador de Percepção de Maturidade de Projetos (iPMP) relacionadas ao planejamento estratégico e gerencial do empreendimento. A ação 4 da Dimensão Estratégica prevê que sejam identificados, ainda na fase inicial, os riscos, as restrições e as dependências capazes de afetar o desenvolvimento do projeto, incluindo riscos ambientais, institucionais e externos que possam ocasionar atrasos, aumento de custos ou dificuldades na execução. A ação 15 da Dimensão Gerencial, por sua vez, prevê a elaboração de instrumento preliminar de gestão de riscos, com avaliação da probabilidade e do impacto dos eventos identificados, definição de estratégias de tratamento e indicação dos riscos que demandem acompanhamento ao longo do desenvolvimento do projeto.

Evidências

40. O achado está suportado pelas seguintes evidências:

a) Ordem de Serviço 045/DOEG/2024, que autorizou o início dos serviços em 1/11/2024 e indicou término inicialmente previsto para 31/10/2026;

b) Ofício nº SBRJ-OFI-2025/00603, de 20/10/2025, por meio do qual a Infraero suspendeu o Contrato 0179-EG/2024/0062 por prazo indeterminado, até o saneamento das pendências que impactavam o início efetivo das obras, condicionando a retomada à emissão de nova ordem de serviço pela gestão contratual;

c) Licença de Instalação IN106793, emitida pelo Instituto Estadual do Ambiente em 19/12/2025, que autorizou a implantação das áreas de segurança de fim de pista com adoção da tecnologia EMAS e estabeleceu, em sua Condicionante 7, a necessidade de apresentação, previamente ao início das obras, de manifestação formal de "nada a opor" da Escola Naval;

d) Ofício SBRJ-OFI-2026/00022, de 22/1/2026, por meio do qual a Infraero solicitou à Escola Naval manifestação formal de "nada a opor" às intervenções previstas no Canal da Escola Naval e em áreas adjacentes, informando que aguardava essa anuência para a mobilização e o início das obras;

e) Ofício SEDE-OFI-2026/00432, de 28/1/2026, por meio do qual a Infraero comunicou ao Ministério de Portos e Aeroportos o estágio do Contrato 0179-EG/2024/0062, a persistência da suspensão e as pendências relativas à manifestação da Escola Naval e ao parecer da Autoridade Marítima, com impacto direto no prazo de conclusão das obras;

f) Ofício 77/2026, da Escola Naval, acompanhado da primeira minuta do Termo de Cessão de Uso em Condições Especiais, encaminhada à Infraero em 6/2/2026, que previa a cessão da área necessária à implantação da RESA/EMAS e estabelecia, como contrapartida não pecuniária a cargo da Infraero, a execução integral das obras de construção do acesso subterrâneo às instalações da Escola Naval, incluindo elaboração de projetos, obtenção de licenças, construção, entrega e manutenção. A minuta previa que os recursos, estimados em R$ 150 milhões, seriam provisionados pelo MPOR ou pela própria Infraero.

g) Cronograma físico-financeiro inicial do Contrato 0179-EG/2024/0062, que estabeleceu a distribuição temporal inicialmente prevista para os serviços e indicou a conclusão integral do empreendimento em outubro de 2026;

h) Cronograma atualizado em 27/2/2026, que já deslocava a execução das obras para abril de 2027, evidenciando alteração em relação ao planejamento inicial;

i) Novo cronograma detalhado, elaborado com a premissa de retomada em 1/6/2026, que deslocou a conclusão do empreendimento para 5/9/2027;

j) Decisão SEDE-DAO-2026/00060, de 27/5/2026, por meio da qual a Diretoria Executiva da Infraero deliberou aguardar 30 dias para a formalização do Termo de Cessão pela Escola Naval e registrar que, transcorrido esse prazo, a situação seria reavaliada, inclusive quanto à eventual rescisão contratual;

k) Certificado Operacional do Aeroporto Santos Dumont e respectivas especificações operativas, que registram as não conformidades relativas à ausência de RESA e à existência de obstáculos na faixa de pista da 02R/20L, ambas com validade até 3/6/2028.

Causa

41. A causa identificada foi a existência de lacunas no planejamento do empreendimento, especialmente quanto ao tratamento prévio de condicionantes críticas, interfaces institucionais, partes interessadas e riscos capazes de impactar o início efetivo das obras.

42. A documentação analisada demonstra que aspectos relevantes para a viabilidade prática da execução não haviam sido suficientemente equacionados antes da emissão da Ordem de Serviço 045/DOEG/2024, emitida em 29/10/2024, que autorizou o início dos serviços em 1/11/2024. Permaneciam pendentes, naquele momento, a obtenção da licença ambiental, a manifestação formal de "nada a opor" da Escola Naval, o parecer da Autoridade Marítima, a definição do instrumento jurídico necessário à cessão da área e o arranjo institucional e financeiro relacionado à construção do acesso subterrâneo exigido pela Escola Naval. Embora parte dessas pendências tenha sido posteriormente

superada, sua resolução apenas após o início contratual evidencia que tais condicionantes não foram suficientemente amadurecidas e tratadas nas fases anteriores do planejamento.

43. Essa conclusão é compatível com o resultado da avaliação realizada por meio do iPMP, tratado em seção própria deste relatório, na qual o empreendimento obteve nota final de 56%, indicando nível intermediário de maturidade do planejamento. A análise do indicador evidenciou fragilidades em pontos diretamente relacionados ao atraso verificado, como a ausência de registro preliminar estruturado de riscos, restrições e dependências do projeto; a falta de definição formal dos fatores críticos de sucesso; limitações na definição prévia do escopo dos estudos ambientais e sociais; inexistência de plano de engajamento de partes interessadas; ausência de plano inicial de realização de benefícios; e insuficiência do instrumento preliminar de gestão de riscos do empreendimento.

44. Ressalte-se que parte das pendências envolve atores externos à gestão direta da Infraero. Ainda assim, por se tratar de interfaces críticas para a execução do objeto, esperava-se que fossem mapeadas, avaliadas e acompanhadas de forma estruturada desde as fases de planejamento, com definição de responsáveis, estratégias de mitigação, marcos decisórios e alternativas para o caso de não superação tempestiva das condicionantes.

Efeitos

45. Como efeito potencial, identifica-se o não atendimento das não conformidades associadas à certificação operacional do aeroporto, dentro do prazo estipulado pela Anac (3/6/2028).

46. Caso as intervenções necessárias não sejam concluídas tempestivamente, poderá também haver necessidade de reavaliação, pela Anac, das condições que atualmente permitem a operação do aeródromo sem restrições registradas no certificado operacional.

47. Os efeitos concretos dependerão de avaliação técnica do regulador, mas podem envolver a exigência de novas medidas mitigadoras, a revisão das especificações operativas, a imposição de restrições operacionais, restrições a determinadas aeronaves ou serviços aéreos, ou, em cenário mais gravoso, a revisão da própria certificação operacional.

48. Registra-se que a possibilidade de rescisão contratual chegou a ser formalmente considerada pela Infraero enquanto pendente a assinatura do Termo de Cessão, mas esse risco específico foi mitigado após a celebração do instrumento.

Responsáveis

49. Não se propõe a responsabilização individual de agente público, tendo em vista que o achado possui natureza predominantemente situacional e prospectiva, voltada ao registro do atraso, dos riscos associados e da necessidade de acompanhamento posterior.

Proposta de encaminhamento

50. Determinar à AudRodoviaAviação que avalie a conveniência e oportunidade de realizar nova fiscalização relacionada às obras de construção de RESA/EMAS e respectivas infraestruturas associadas, após reiniciada a execução do empreendimento.

Benefícios esperados

51. Espera-se contribuir para o aperfeiçoamento da governança da contratação, para a redução do risco de não atendimento, no prazo previsto, das não conformidades associadas à certificação operacional e para a preservação da segurança operacional do Aeroporto Santos Dumont.

IV. Análise da maturidade do empreendimento (iPMP)

52. Além da análise de conformidade desenvolvida nos itens anteriores, a equipe aplicou procedimento voltado à avaliação da maturidade do empreendimento, por meio do iPMP, metodologia que vem sendo incorporada pelo Tribunal de Contas da União como referência para o exame do

planejamento de obras públicas de maior complexidade.

53. O iPMP tem por finalidade avaliar, sob a ótica do Modelo de Cinco Dimensões, o grau de maturidade do planejamento do empreendimento. A metodologia não busca aferir, por si só, a existência de irregularidade, tampouco substitui a análise de conformidade realizada pela equipe de auditoria. Seu objetivo é identificar lacunas, fragilidades e oportunidades de aprimoramento no processo de planejamento, permitindo verificar se o empreendimento foi estruturado de forma suficientemente robusta antes da contratação e da execução.

54. A metodologia avalia cinco dimensões do planejamento: estratégica, econômica, comercial, financeira e gerencial. Em síntese, busca-se verificar se o projeto é estrategicamente necessário, se representa boa alternativa sob a perspectiva do valor público, se possui modelo de contratação adequado, se conta com condições de custeio e se pode ser entregue na prática, considerando riscos, interfaces, capacidade de execução e instrumentos de gestão.

55. No presente caso, a aplicação do iPMP ao empreendimento de implantação do sistema RESA/EMAS no Aeroporto Santos Dumont resultou em nota final de 56%. O resultado decorre da avaliação de 45 ações aplicáveis, das quais 16 foram consideradas atendidas, 18 parcialmente atendidas e 11 não atendidas, além de uma ação considerada não aplicável. A planilha, em formato .pdf, contendo a avalição completa pode ser visualizada na peça 10.

56. Os resultados por dimensão foram os seguintes: Dimensão Estratégica, 58%; Dimensão Econômica, 50%; Dimensão Comercial, 64%; Dimensão Financeira, 60%; e Dimensão Gerencial, 50%. Esses percentuais indicam que a Infraero produziu documentação relevante para a estruturação do empreendimento, especialmente quanto à definição da necessidade pública, à solução técnica, ao modelo de contratação, à matriz de riscos, ao orçamento, ao procedimento licitatório e à formalização contratual. Contudo, os escores também revelam lacunas relevantes no planejamento, uma vez que nenhuma das dimensões alcançou patamar elevado de maturidade.

57. A interpretação do resultado deve considerar que o principal valor do iPMP não está na nota em si, mas na análise qualitativa das ações avaliadas. A simples existência de documentos não foi considerada suficiente para atendimento integral das ações quando os produtos analisados não demonstraram aderência plena ao conteúdo esperado pela metodologia ou quando foram elaborados em momento posterior à etapa ideal de planejamento. Dessa forma, a avaliação buscou verificar não apenas se havia documentos, mas se eles eram tempestivos, consistentes e capazes de orientar adequadamente as decisões do empreendimento.

58. Os melhores desempenhos relativos foram observados nas dimensões Comercial e Financeira. Na dimensão Comercial, a documentação demonstrou a existência de elementos relacionados à estruturação da licitação, à adoção da contratação integrada, à análise de aspectos do mercado, à matriz de riscos e à formalização do procedimento competitivo. Na dimensão Financeira, foram identificados documentos relacionados à estimativa de custos, à programação orçamentária, à inclusão do empreendimento em instrumentos de planejamento e à comprovação de disponibilidade de recursos para a contratação.

59. Ainda assim, mesmo nessas dimensões, o atendimento foi apenas intermediário. Em diversas ações, a documentação apresentada demonstrou a existência de instrumentos úteis para a contratação, mas não necessariamente evidenciou que esses instrumentos tenham sido elaborados no momento ideal, com a profundidade e a finalidade esperadas pela metodologia. Esse ponto é relevante porque o iPMP busca avaliar a maturidade do processo de planejamento como um todo, e não apenas a regularidade formal da contratação.

60. As fragilidades mais relevantes foram observadas nas dimensões Econômica e Gerencial, ambas com nota de 50%. Na Dimensão Econômica, identificaram-se limitações na formalização de fatores críticos de sucesso, na estruturação de análises econômicas e na demonstração de avaliação mais

abrangente dos custos, benefícios e riscos das alternativas ao longo do ciclo de vida do empreendimento. Na Dimensão Gerencial, foram constatadas lacunas em instrumentos como plano de engajamento de partes interessadas, plano de realização de benefícios, gestão de riscos do empreendimento, revisão de premissas e atualização de instrumentos gerenciais diante de fatos supervenientes.

61. A Dimensão Estratégica, embora tenha obtido resultado ligeiramente superior, também apresentou limitações importantes. A documentação demonstra que o projeto decorre de necessidade objetiva, associada à não conformidade regulatória pela inexistência de RESA na pista 02R/20L, e que está alinhado a objetivos de segurança operacional e à manutenção da certificação do aeroporto. Todavia, a análise identificou lacunas na formalização de determinados elementos esperados pela metodologia, como riscos, restrições, dependências, revalidações estratégicas e tratamento estruturado de partes interessadas desde as fases iniciais.

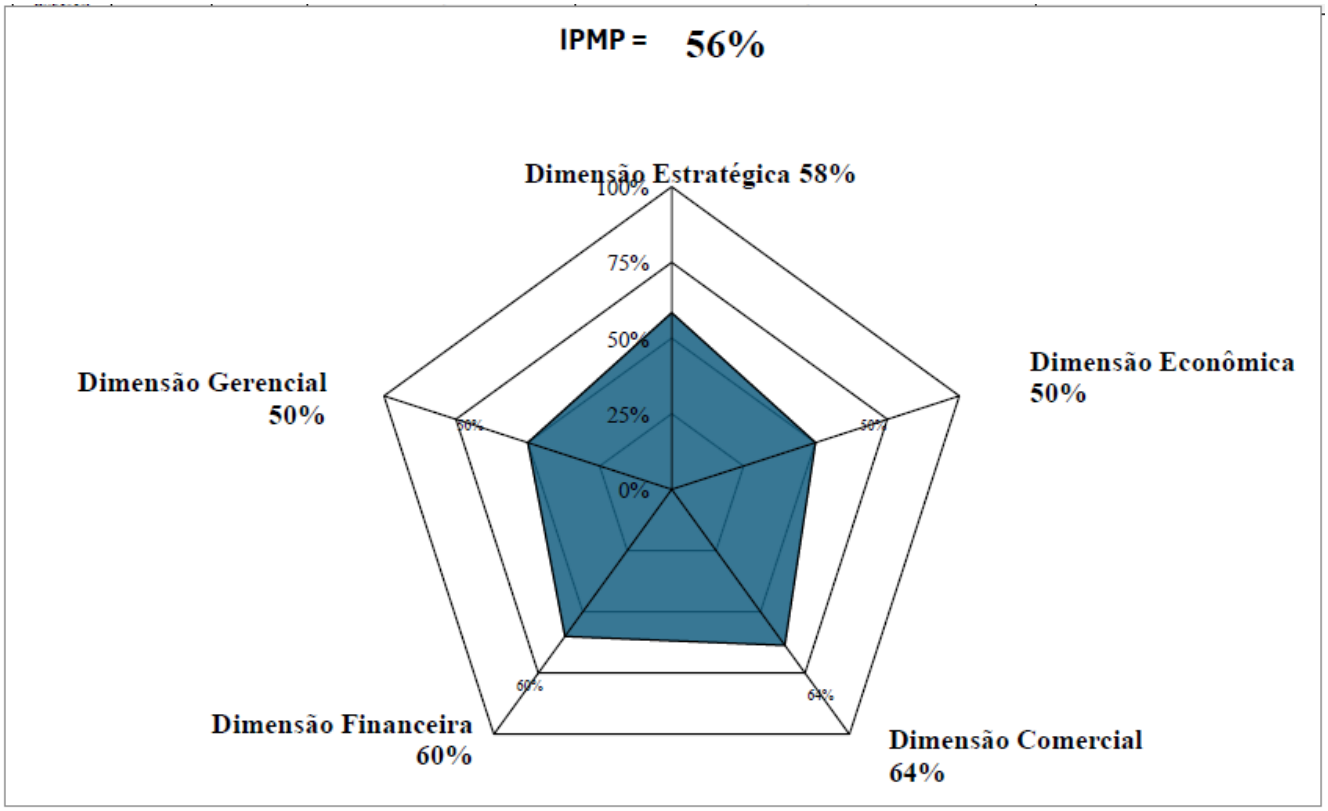
62. A correlação entre o resultado do iPMP e o achado descrito neste relatório é relevante. O atraso no início efetivo das obras não decorreu da inexistência de contrato ou da ausência completa de planejamento, mas da não superação tempestiva de condicionantes e interfaces críticas que deveriam ter sido suficientemente mapeadas, avaliadas e equacionadas antes da etapa de execução. A necessidade de anuência da Escola Naval, a discussão sobre o acesso subterrâneo exigido por aquela instituição, a dependência de articulação com a Marinha e o MPOR e a indefinição sobre a fonte de recursos para obrigações complementares demonstram que aspectos centrais para a viabilidade prática do empreendimento permaneceram pendentes mesmo após a emissão da ordem de serviço.

63. Assim, o resultado do iPMP reforça a conclusão de que houve lacunas no planejamento do empreendimento, especialmente quanto à maturidade gerencial e ao tratamento prévio de riscos, condicionantes e interfaces institucionais. A nota obtida não significa que a contratação seja irregular ou que a solução RESA/EMAS seja inadequada. Ao contrário, a documentação analisada demonstra a relevância da intervenção para a segurança operacional e para a regularização de não conformidades do Aeroporto Santos Dumont. Contudo, o indicador evidencia que o processo de planejamento não alcançou maturidade suficiente para reduzir, em nível adequado, os riscos de atraso, reprogramação e descontinuidade atualmente observados.

64. Registre-se, ainda, que a Infraero participou do procedimento mediante preenchimento da planilha de aplicação do iPMP, indicação de atendimento das ações, apresentação de evidências e comentários. A manifestação da entidade demonstrou engajamento e colaboração com a equipe de auditoria. Deve-se considerar, contudo, que a metodologia do iPMP ainda se encontra em fase inicial de disseminação no âmbito das fiscalizações de obras públicas, razão pela qual a entidade avaliada não possuía, necessariamente, conhecimento prévio detalhado acerca de seus critérios e forma de aplicação. Ainda assim, a Infraero aceitou participar da avaliação e apresentou os elementos que entendia pertinentes para demonstrar o grau de maturidade do empreendimento.

65. As divergências observadas decorreram, em grande medida, da diferença entre a visão da gestão, mais voltada à existência de documentos relacionados à contratação, e a abordagem da metodologia, que exige aderência desses documentos ao momento ideal e ao conteúdo esperado em cada fase de planejamento. Nesse sentido, os apontamentos resultantes da aplicação do indicador devem ser compreendidos como diagnóstico complementar e oportunidade de aprimoramento institucional, e não como juízo de irregularidade sobre a conduta da entidade ou sobre a solução técnica adotada.

Figura 6: Nota final iPMP



Fonte: elaboração própria

V. Análise dos comentários dos gestores

66. Em atendimento ao Ofício 000.062/2026-AudRodoviaAviação, a Infraero apresentou manifestação acerca do relatório preliminar de fiscalização.

67. Na manifestação, a Diretoria de Operações e Serviços Técnicos registrou concordância com o encaminhamento da Superintendência de Engenharia acerca do relatório preliminar (peça 18). A Superintendência de Engenharia, por sua vez, manifestou ciência quanto ao teor do relatório e informou que os apontamentos realizados pela equipe do Tribunal, conforme a metodologia iPMP aplicada, indicam a necessidade de avanços institucionais no planejamento preliminar de empreendimentos estratégicos.

68. A Infraero também apresentou informações supervenientes ao período inicialmente examinado. O Termo de Cessão de Uso em Condições Especiais, identificado como SEDE-CAP-2026/13882 (peça 21), foi assinado em 2/7/2026. Em seguida, o órgão ambiental foi informado do atendimento da Condicionante nº 7 da Licença de Instalação IN106793 por meio do Ofício nº SBRJ-OFI-2026/00218, de 3/7/2026. Esse ofício encaminhou ao INEA o Termo de Cessão assinado e registrou que o instrumento constitui a manifestação de "nada a opor" às intervenções previstas.

69. A entidade informou, ainda, a emissão de nova autorização para retomada dos serviços (peça 20). O Ofício nº SBRJ-OFI-2026/00219 comunicou ao Consórcio EMAS SDU a autorização para retomada da execução do Contrato 0179-EG/2024/0062, anteriormente suspenso por meio do Ofício nº SBRJ-OFI-2025/00603, de 20/10/2025. O mesmo documento registrou a retomada autorizada em 6/7/2026, o término previsto da execução em 16/7/2027, o término previsto para o recebimento definitivo em 13/11/2027 e o término previsto para o pagamento final em 12/3/2028.

70. As informações apresentadas pelos gestores representam avanço relevante em relação ao cenário examinado durante a fiscalização, pois demonstram a superação da pendência relativa à manifestação formal da Escola Naval, a comunicação ao órgão ambiental e a autorização para retomada dos serviços. Com isso, fica reduzido o risco imediato de descontinuidade contratual associado à

ausência de assinatura do Termo de Cessão.

71. Esse avanço, contudo, não elimina todos os riscos relacionados à interface com a Escola Naval. O Termo de Cessão estabelece que a cessão da área tem como contrapartida não pecuniária, a cargo da Infraero, a execução do acesso subterrâneo às instalações da Escola Naval (item 2.2), mas condiciona essa obrigação à prévia e efetiva provisão e transferência de recursos orçamentários e financeiros específicos pelo MPOR (item 2.3).

72. Além disso, embora caiba ao MPOR envidar esforços para disponibilizar, na LOA de 2027, os recursos necessários aos estudos, projetos, licenças e construção da intervenção, estimados em R$ 150 milhões (item 6.1.4), permanecem para a Infraero obrigações relacionadas à manutenção do acesso terrestre à Escola Naval enquanto o acesso subterrâneo não estiver concluído, inclusive durante as obras da RESA/EMAS e do próprio túnel (itens 6.1.6 e 8.1.6). Esse conjunto de obrigações reforça a necessidade de acompanhamento posterior pelo Tribunal.

VI. Conclusão

73. A presente fiscalização teve por objetivo avaliar aspectos relacionados ao planejamento, às interfaces institucionais, à gestão de prazos e à governança da contratação integrada destinada à elaboração dos projetos básico e executivo e à execução das obras de implantação do sistema RESA/EMAS, regularização da faixa preparada e obras complementares no Aeroporto Santos Dumont/RJ.

74. Quanto à adequação do planejamento da contratação integrada, verificou-se que a Infraero produziu documentos relevantes para a estruturação do empreendimento, incluindo estudos preliminares, anteprojeto, matriz de riscos, orçamento, cronogramas e instrumentos contratuais. Contudo, a avaliação realizada por meio do iPMP indicou nota final de 56%, evidenciando que existe espaço para aprimoramento no planejamento, especialmente quanto ao tratamento prévio de riscos, condicionantes, partes interessadas e interfaces institucionais.

75. Quanto à gestão do licenciamento e das interfaces institucionais, constatou-se que, durante o período examinado, o início efetivo das obras permaneceu condicionado à superação de pendências relevantes, em especial à manifestação formal da Escola Naval e à formalização do Termo de Cessão de Uso em Condições Especiais. A situação foi agravada pela exigência, pela Escola Naval, de construção de acesso subterrâneo às suas instalações e pela necessidade de articulação com o MPOR/SAC quanto à viabilização de recursos para essa intervenção complementar.

76. Posteriormente ao período de execução da auditoria, a Infraero informou que o Termo de Cessão foi assinado em 2/7/2026, que o INEA foi comunicado do atendimento da condicionante ambiental em 3/7/2026 e que houve autorização para retomada dos serviços em 6/7/2026. Esses fatos representam avanço relevante, pois superam a pendência relativa à manifestação formal de “nada a opor” da Escola Naval e reduzem o risco imediato de descontinuidade contratual associado à ausência de assinatura do instrumento.

77. Quanto à gestão de prazos, o achado descrito nos itens 26 a 37 evidenciou atraso relevante no início efetivo das obras. Embora a Ordem de Serviço nº 045/DOEG/2024 tenha autorizado o início dos serviços em 1/11/2024, com término originalmente previsto para 31/10/2026, a execução contratual concentrou-se, até o período analisado, em etapas preparatórias e técnicas, sem início efetivo da obra principal necessária à correção das não conformidades do aeroporto.

78. Os cronogramas examinados demonstram sucessivos deslocamentos do planejamento: a conclusão inicialmente prevista para outubro de 2026 foi posteriormente deslocada para abril de 2027 e, em nova reprogramação, para 5/9/2027, com base em premissa de retomada em 1/6/2026 que não se concretizou até o período examinado. Após os comentários dos gestores, a Infraero informou a emissão de nova autorização para retomada dos serviços, com início em 6/7/2026 e término da execução previsto

para 16/7/2027, permanecendo necessária a verificação da aderência do empreendimento ao novo cronograma.

79. Quanto à governança de custos e aos aspectos financeiros, não foram identificados, no escopo da presente fiscalização, indícios de irregularidade em medições, pagamentos ou alterações de valor contratual. Permanece, entretanto, risco relacionado à viabilização dos recursos orçamentários e financeiros necessários à construção do acesso subterrâneo às instalações da Escola Naval, previsto no Termo de Cessão como contrapartida associada à cessão da área.

80. A postergação verificada não representa apenas um atraso contratual. A implantação do sistema RESA/EMAS está diretamente relacionada à correção de não conformidades registradas nas especificações operativas do Certificado Operacional do aeroporto, cujo prazo para regularização se encerra em 3/6/2028. Assim, embora a retomada dos serviços tenha sido autorizada em julho de 2026, permanece reduzida a margem temporal disponível para conclusão das intervenções necessárias, aumentando a importância do acompanhamento da execução física e do cumprimento do novo cronograma.

81. Diante desse cenário, conclui-se que os fatos supervenientes informados pela Infraero representam avanço relevante, mas não descaracterizam o achado de atraso no início efetivo das obras. O caso ainda demanda acompanhamento posterior pelo Tribunal, em razão do atraso acumulado, da reduzida margem temporal para atendimento das não conformidades vinculadas à certificação operacional do Aeroporto Santos Dumont, da necessidade de verificação da aderência ao novo cronograma e do cumprimento das obrigações decorrentes do Termo de Cessão.

VII. Proposta de encaminhamento

82. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

82.1. determinar à Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil que avalie, em momento oportuno, a realização de nova fiscalização com o objetivo de acompanhar as providências adotadas para viabilizar a implantação do sistema RESA/EMAS no Aeroporto Santos Dumont/RJ;

82.2. arquivar o processo, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do Tribunal

AudRodoviaAviação, 4 de agosto de 2026.

APÊNDICE A - Matriz de Achados

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
F/I - Atraso no início efetivo das obras de implantação do sistema RESA/EMAS no Aeroporto Santos Dumont, com risco de comprometimento do cronograma contratual e de descontinuidade da contratação.	A Ordem de Serviço nº 045/DOEG/2024 autorizou o início dos serviços em 1/11/2024, com término originalmente previsto para 31/10/2026. Verificou-se, contudo, que a execução física das obras não teve início efetivo. O contrato foi suspenso em 20/10/2025, em razão da ausência, à época, da Licença de Instalação e de pendências que impactavam o início das intervenções. Embora a Licença de Instalação nº IN106793 tenha sido posteriormente emitida pelo INEA, a retomada permaneceu condicionada à manifestação formal de "nada a opor" da Escola Naval, bem como à formalização de Termo de Cessão de Uso em Condições Especiais, em razão da interface do empreendimento com áreas de interesse da Marinha do Brasil/Escola Naval.	Contrato - 0179-EG/2024/0062	Constituição Federal, art. 37, caput Lei 13303/2016, art. 31 Guia metodológico iPMP 0/2026, TCU, cláusula/art. 0º	Evidência 1 - Ordem de Serviço nº 045/DOEG/2024, folha 1 Evidência 2 - Suspensão contratual - Ofício SBRJ-OFI-2025/00603, folha 1 Evidência 3 - Licença de Instalação IN106793 - INEA, folhas 1/4 Evidência 4 - Solicitação de anuência à Escola Naval, folhas 1/2 Evidência 5 - Ofício ao MPOR - estágio do contrato EMAS/SDU, folhas 1/4	Insuficiente equacionamento prévio de interfaces institucionais e condicionantes necessárias ao início efetivo das obras.	risco de não atendimento tempestivo das não conformidades associadas à certificação operacional do aeródromo.	Determinação de Realização de Fiscalização

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	Os cronogramas encaminhados à equipe de auditoria demonstram sucessivos deslocamentos do planejamento. O cronograma físico-financeiro original previa conclusão em outubro de 2026. Posteriormente, cronograma datado de 27/2/2026 já indicava execução das obras até abril de 2027. Em nova reprogramação, considerando retomada em 1/6/2026, o prazo final foi deslocado para 5/9/2027, premissa que também não se concretizou até o período analisado. A documentação mais recente indica que a continuidade da contratação permanecia dependente da formalização do Termo de Cessão com a Escola Naval. Em decisão de 27/5/2026, a Diretoria Executiva da Infraero deliberou aguardar 30 dias para assinatura do referido termo, registrando que, transcorrido esse prazo, a situação seria reavaliada, inclusive quanto à eventual rescisão contratual.			Evidência 6 - Minuta do Termo de Cessão de Uso, folha 2 Evidência 7 - Cronograma físico-financeiro original - Contrato EMAS/SDU, folha 1 Evidência 8 - Cronograma EMAS SDU - fevereiro de 2026, folhas 1/3 Evidência 9 - Cronograma detalhado - retomada em 1/6/2026, folha 1 Evidência 10 - Decisão da Direx sobre Termo de Cessão e eventual rescisão contratual,			

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
				folha 1 Evidência 11 - Certificado SBRJ aprovado 2023, folhas 1/2			

APÊNDICE B - Matriz de Responsabilização

Não existem dados cadastrados na matriz de responsabilização.

APÊNDICE C - Fotos

Não existem dados cadastrados no apêndice de fotos.

APÊNDICE D - Dados da obra

1. Dados Cadastrais

Obra bloqueada na LOA deste ano: Não

1.1. Execução física, orçamentária e financeira

1.1.1. Execução física

Data de vistoria: 07/05/2026 **Percentual executado:** 15,88%
Data do início da obra: 01/11/2024 **Data prevista para conclusão:** 31/10/2026
Situação na data da vistoria: Paralisada
Descrição da execução realizada até a data da vistoria:
Projeto básico, adiantamento da encomenda do EMAS, serviços preliminares (cadastramento, levantamento planialtimétrico, construção/instalação do canteiro de obras)

Observações:
Contrato suspenso sine die, em 20/10/2025

1.1.2. Execução orçamentária e financeira

Valor estimado para conclusão: R$ 125.553.306,00
Valor estimado global da obra: R$ 149.255.000,00
Data base da estimativa: 07/05/2026

Funcional programática: 26.781.3104.1F54.0033/2024 - Adequação do Aeroporto do Rio de Janeiro - Santos Dumont (RJ) - No Estado do Rio de Janeiro

Origem	Ano	Lei Orçamentária	Valores empenhados	Valores liquidados	Pagamento de despesas	Percentual execução financeira
União	2024	178.440.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00%

Valores em reais

Não há PT específico da obra na LOA – a execução do PT genérico não reflete necessariamente a execução do objeto fiscalizado.

Observações:

1.2. Contratos principais

Nº contrato: 0179-EG/2024/0062
Objeto do contrato:
Contratação de empresa especializada para elaboração do projeto básico, projeto executivo e execução das obras de construção de RESA/EMAS (Engineered Material Arresting System), regularização da faixa preparada e obras complementares no Aeroporto Santos Dumont, Rio de Janeiro/RJ, por contratação integrada.

Data da assinatura: 17/10/2024 **Mod. licitação:** Concorrência
SIASG: **Código interno do SIASG:**
CNPJ contratada: 57.933.519/0001-40 **Razão social:** Consórcio Emas Sdu
CNPJ contratante: 00.352.294/0001-10 **Razão social:** Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária

Situação inicial
Vigência: 01/11/2024 a 28/06/2027
Valor: R$ 149.255.000,00
Data-base: 01/04/2024

Situação atual
Vigência: 01/11/2024 a 28/06/2027
Valor: R$ 149.255.000,00
Data-base: 01/04/2024

Volume de serviço: **Custo unitário:** **BDI:** 26.44%	**Volume de serviço:** **Custo unitário:** **BDI:** 26.44% **Nº/Data aditivoAtual:** **Situação do contrato:** Suspenso.
Alterações do objeto: Sem alteração **Observações:**	

1.3. Histórico de fiscalizações

A classe da irregularidade listada é referente àquela vigente em 30 de novembro do ano da fiscalização.

	2023	2024	2025
Obra já fiscalizada pelo TCU (no âmbito do Fiscobras)?	Sim	Não	Não
Foram observados indícios de irregularidades graves?	Não	Não	Não

2. Deliberações do TCU

A listagem poderá conter deliberações de processos já encerrados.

Processo de interesse (deliberações até a data de início da auditoria)

Processo	Deliberação	Data
009.571/2006-0	Despacho do Min. Raimundo Carreiro	09/04/2007
013.344/2007-6	Despacho do Min. Benjamin Zymler	16/08/2007
013.344/2007-6	AC-4-35/2007-PL	22/08/2007
013.344/2007-6	Despacho do Min. Benjamin Zymler	18/09/2007
013.344/2007-6	AC-2526-50/2007-PL	28/11/2007
009.571/2006-0	AC-347-6/2008-PL	05/03/2008
009.211/2008-1	Despacho do Min. Benjamin Zymler	13/08/2008
009.211/2008-1	Despacho do Min. Marcos Vinicios Vilaça	09/09/2008
009.571/2006-0	AC-2554-48/2008-PL	12/11/2008
007.125/2009-0	AC-2096-36/2009-PL	09/09/2009
009.571/2006-0	Despacho do Min. Raimundo Carreiro	13/10/2009
019.903/2009-0	AC-2911-51/2009-PL	02/12/2009
009.571/2006-0	Despacho do Min. Raimundo Carreiro	22/06/2010
009.571/2006-0	Despacho do Min. Raimundo Carreiro	28/11/2013
009.571/2006-0	Despacho do Min. Raimundo Carreiro	21/01/2014
009.571/2006-0	Despacho do Min. Raimundo Carreiro	19/09/2014
009.571/2006-0	Despacho do Min. Raimundo Carreiro	16/12/2014
009.571/2006-0	Despacho do Min. Walton Alencar Rodrigues	26/03/2024
039.606/2023-6	Despacho do Min. Benjamin Zymler	12/06/2024
009.571/2006-0	AC-1240-26/2024-PL	26/06/2024
039.606/2023-6	AC-1359-28/2024-PL	10/07/2024

Processo de interesse (deliberações após a data de início da auditoria)

Não há deliberações até a emissão desse relatório.

APÊNDICE E - Achados de outras fiscalizações

Não há achados de outras fiscalizações pendentes de solução ou saneados.

APÊNDICE F - Achados reclassificados após a conclusão da fiscalização

1. Achados desta fiscalização

1.1. Não há.

2. Achados de outras fiscalizações

2.1. Não há.

APÊNDICE G - Despachos

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
Unidade de Auditoria Especializada em
Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil

Processo: 005.421/2026-8
Fiscalização: 55/2026
Objetivo: verificar a adequação do projeto básico, projeto executivo e execução das obras de construção da RESA/EMAS, regularização da faixa preparada e obras complementares no Aeroporto Santos Dumont, Rio de Janeiro/RJ

DESPACHO

Manifesto-me DE ACORDO com o Relatório de Auditoria. Declaro, ainda, que foi verificado, no que se mostrou aplicável, o atendimento ao disposto na Resolução TCU 315/2020.

Em 6 de agosto de 2026. Encaminhe-se à secretária.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
Unidade de Auditoria Especializada em
Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil

Processo: 005.421/2026-8
Fiscalização: 55/2026
Objetivo: verificar a adequação do projeto básico, projeto executivo e execução das obras de construção da RESA/EMAS, regularização da faixa preparada e obras complementares no Aeroporto Santos Dumont, Rio de Janeiro/RJ

DESPACHO

Manifesto concordância com a proposta de encaminhamento constante no relatório de fiscalização.

Em 7 de agosto de 2026. Encaminhe-se ao Gabinete do Ministro Bruno Dantas Nascimento.

Emmanuel do Vale Madeiro
Secretário substituto

ANEXO A - Deliberações

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 005.421/2026-8.
Natureza: Relatório de Auditoria.
Unidade Jurisdicionada: Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária.
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: FISCALIZAÇÃO (FISCOBRAS 2026). ADEQUAÇÃO DOS ESTUDOS E OBRAS DE CONSTRUÇÃO DE ÁREA DE SEGURANÇA COM SISTEMA DE DESACELERAÇÃO DE AERONAVES (RESA/EMAS) NO AEROPORTO SANTOS DUMONT/RJ. EMPRESA BRASILEIRA DE INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA (INFRAERO). SIGNIFICATIVO ATRASO NO INÍCIO EFETIVO DAS OBRAS.. AVALIAÇÃO PARA FUTURA FISCALIZAÇÃO.

RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências havidas no andamento do processo até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas aos autos, adoto como relatório, com os ajustes necessários, o relatório de fiscalização da unidade responsável (peça 64), que contou com a anuência do seu corpo diretivo (peças 65-66):

"I. Apresentação
I.1. Deliberação que originou o trabalho

1. Em cumprimento ao Despacho de 9/03/2026 do Min. Bruno Dantas (TC 004.441/2026-5), realizou-se a auditoria Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária, no período compreendido entre 16/03/2026 e 30/06/2026.

2. As razões que motivaram esta auditoria foram a materialidade, a relevância e os riscos associados à implantação da solução, considerando a complexidade técnica da obra, as interfaces institucionais necessárias à sua execução e os potenciais impactos sobre a segurança operacional e a regularidade da aplicação dos recursos públicos.

I.2. Importância socioeconômica

3. O Aeroporto Santos Dumont tem como marca principal a sua localização privilegiada, próximo das zonas central e sul. Sua vocação está relacionada às viagens de negócios e, também ao turismo interno de curta distância, registrando a quinta maior ponte aérea do mundo, a Ponte Rio-São Paulo.

4. O aeroporto tem limitação para receber aeronaves maiores em função do comprimento de sua pista principal disponível para decolagem (*Take-off Run Available* - TORA), de 1.323m, e do pequeno tamanho do seu pátio. Todavia, o Santos Dumont está se transformando em centro de negócios e de conveniências, dentro do modelo *aeroshopping*, com restaurantes, comércio e hotel.

5. Em 2025 foram processados 6.172.946 passageiros, sendo o décimo aeroporto mais movimentado do país. Em 2023, foi estabelecida a limitação do Santos Dumont, de até 6,5 milhões de passageiros por ano, como parte de uma política de reequilíbrio entre os aeroportos do Rio, priorizando o crescimento do Aeroporto Internacional Tom Jobim (Galeão), a qual ainda permanece em vigor mesmo após o recente procedimento de venda assistida da concessão do Galeão, ocorrido em março/2026.

II. Introdução
II.1. Visão geral do objeto



6. O objeto fiscalizado consiste na implantação de solução de segurança de fim de pista no Aeroporto Santos Dumont/RJ, compreendendo a construção de RESA/EMAS nas cabeceiras da pista principal 02R/20L, a regularização da faixa preparada e a execução de obras e serviços complementares necessários à adequação da infraestrutura aeroportuária. A contratação foi estruturada em regime de contratação integrada, abrangendo a elaboração dos projetos básico e executivo, o licenciamento ambiental e o planejamento executivo, além da execução das intervenções de engenharia e dos serviços finais.

Figura 1 - Configuração existente do aeroporto Santos Dumont (2023)

Fonte: peça 9

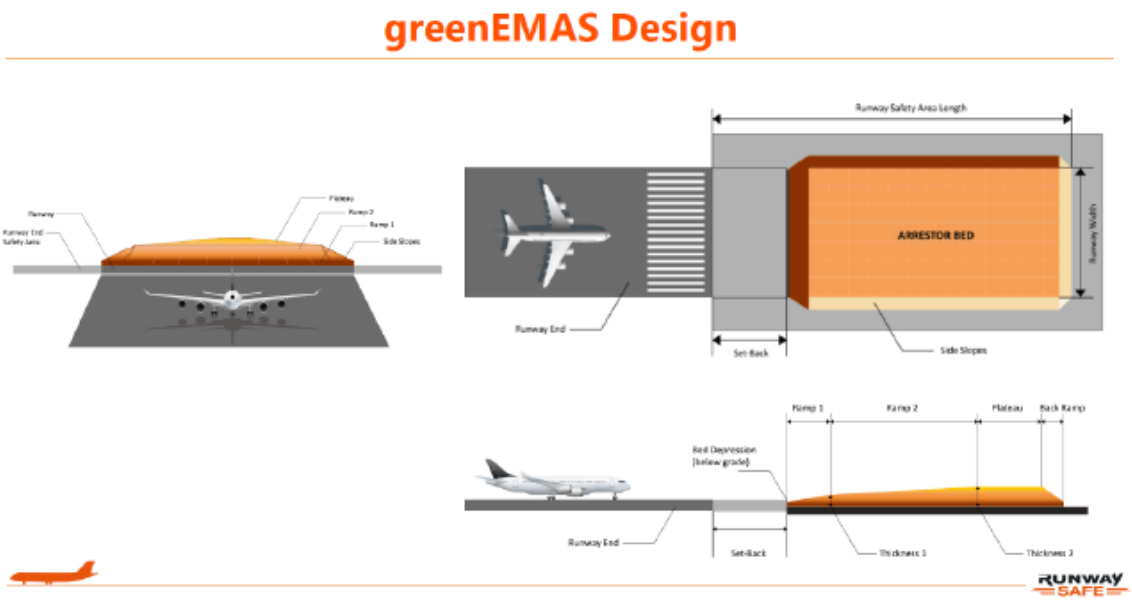
7. A necessidade do empreendimento decorre do atendimento a requisitos regulatórios aplicáveis à certificação operacional do aeródromo, em especial aqueles relacionados à existência de Área de Segurança de Fim de Pista - RESA - na pista principal 02R/20L. O Memorial Descritivo das Soluções Consolidadas (peça 8) registra que a RESA regulamentar exigiria dimensões mínimas de 90 m por 90 m, área não disponível no sítio aeroportuário existente.

8. Diante da limitação física do sítio aeroportuário, os estudos preliminares avaliaram alternativas para atendimento ao requisito de RESA, incluindo solução convencional, redução das distâncias declaradas da pista e implantação de sistema EMAS (Engineered Materials Arresting System).

9. O EMAS consiste em um sistema de desaceleração de aeronaves em eventos de excursão longitudinal de pista, mediante uso de material projetado para absorver energia e reduzir os danos decorrentes de overrun, funcionando como solução equivalente à RESA convencional em situações nas quais não há área física suficiente para sua implantação.

10. Da análise das opções disponíveis, observou-se que a solução convencional demandaria ampliação do sítio aeroportuário sobre a Baía de Guanabara, alternativa afastada em razão das restrições ambientais, culturais e de viabilidade associadas à localização do aeroporto. A redução das distâncias declaradas, por sua vez, foi considerada inadequada por comprometer a operação das principais aeronaves comerciais que utilizam o SBRJ. Nesse contexto, o EMAS foi adotado como alternativa apta a atender aos requisitos regulatórios e de segurança operacional, sem impor as restrições ambientais da solução convencional nem os prejuízos operacionais decorrentes da redução permanente da pista. No anteprojeto do SBRJ, o sistema referencial adotado foi o GreenEMAS, homologado pela FAA (Federal Aviation Administration), admitindo-se solução equivalente, desde que aprovada pela fiscalização e sem acréscimo de custos para a contratante.

Figura 2 - Esquema conceitual do sistema GreenEMAS



Fonte: peça 8

11. O escopo técnico do empreendimento contempla intervenções nas duas cabeceiras da pista principal. A planta de implantação do anteprojeto apresenta a localização dos sistemas EMAS nas cabeceiras 02R e 20L, evidenciando a natureza localizada das intervenções e a sua vinculação direta à regularização das áreas de segurança de fim de pista.

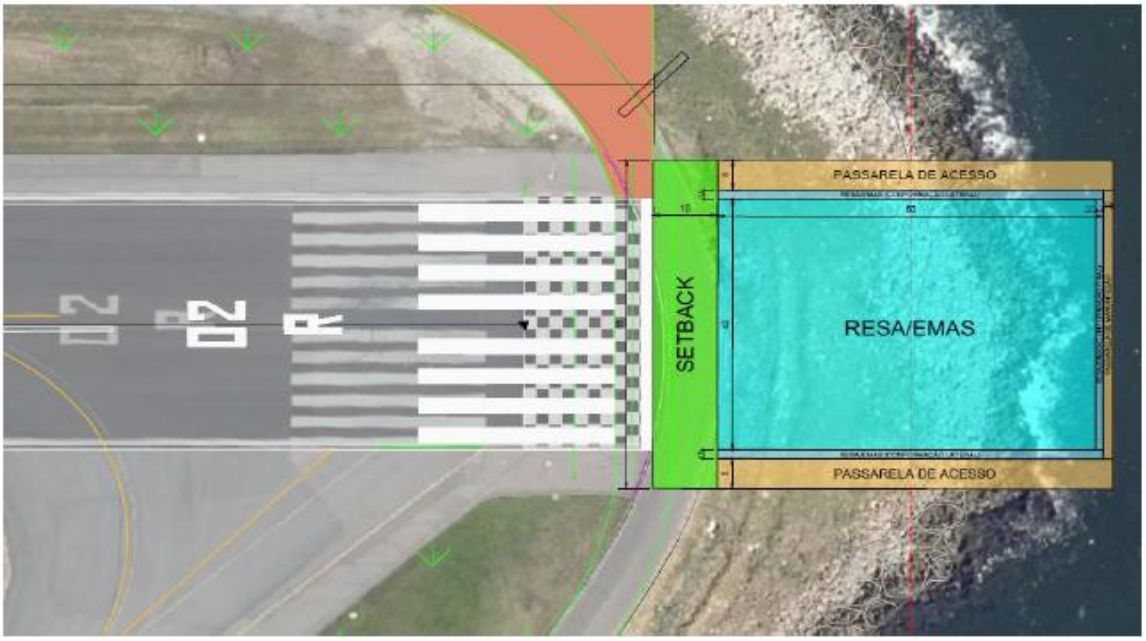
Figura 3 - Planta de implantação dos sistemas EMAS nas cabeceiras 02R e 20L



Fonte: peça 8

12. Na cabeceira 02R, estão previstas, entre outras medidas, remoção parcial de enrocamento, nivelamento do terreno, fundações, estruturas de sustentação, vigas, lajes, pavimentação da nova cabeceira, adequação do balizamento luminoso, implantação do sistema EMAS e sinalização. O anteprojeto também prevê a readequação da via de acesso à Escola Naval, com deslocamento de veículos sobre a área de setback após o limite da cabeceira 02R, além do tratamento ou reposicionamento de interferências de redes de água, esgoto, gás, elétrica e eletrônica.

Figura 4 - Implantação do sistema EMAS na cabeceira 02R



Fonte: peça 8

13. Na cabeceira 20L, o anteprojeto prevê demolição de parte do pavimento existente e talude, escavação, terraplenagem, fundações, blocos, vigas, lajes, implantação do EMAS, adequação do balizamento e sinalização.

14. O empreendimento possui interface relevante com a Escola Naval, aparecendo no relatório da Landrum & Brown/USTDA (peça 9) como questão de segurança operacional autônoma, associada à alta frequência de incursões de pista por veículos não aeroportuários e aos riscos de jet blast no acesso pela Avenida Almirante Silvio de Noronha. O estudo recomenda a construção de túnel de acesso à Escola Naval ou, ao menos, medidas mitigadoras de coordenação e controle de acesso enquanto essa solução estrutural não for implementada.

II.2. Objetivo e questões de auditoria

15. A presente auditoria teve por objetivo verificar a adequação do projeto básico, projeto executivo e execução das obras de construção da RESA/EMAS, regularização da faixa preparada e obras complementares no Aeroporto Santos Dumont, Rio de Janeiro/RJ.

16. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

a) Questão 1: Como o planejamento e a condução da contratação integrada (anteprojeto, critérios de desempenho e matriz de riscos) no SBRJ asseguraram adequada definição de escopo e alocação de riscos?

b) Questão 2: Como a Infraero geriu licenciamento e interfaces (Inea, Marinha/Escola Naval etc.) para garantir regularidade das intervenções e minimizar impactos?

c) Questão 3: Como a Infraero controlou e formalizou a gestão de prazos (OS, cronograma base, paralisações/retomadas e reprogramações) da obra do EMAS garantindo rastreabilidade, justificativas e aderência ao contrato e à matriz de riscos?

d) Questão 4: Como a Infraero assegurou a conformidade e o lastro (aceite e pagamentos) dos itens críticos, especialmente o EMAS, na obra do SBRJ, conforme contrato e matriz de riscos?

II.3. Metodologia utilizada

17. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280/2010) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex 26/2009).

18. Como procedimento específico de auditoria, foi aplicado o Indicador de Percepção de Maturidade

de Projetos (iPMP), metodologia desenvolvida pelo TCU com base no Modelo de Cinco Dimensões - M5D, destinada a avaliar o grau de maturidade de projetos de infraestrutura a partir de aspectos estratégicos, econômicos, comerciais, financeiros e gerenciais. No presente trabalho, o iPMP foi utilizado como instrumento auxiliar para examinar a consistência do planejamento do empreendimento, em especial quanto à definição do escopo, avaliação de alternativas, estruturação da contratação integrada, matriz de riscos e arranjos de governança associados ao projeto.

19. A aplicação do iPMP não substituiu a análise de conformidade dos atos praticados pela Infraero, mas serviu como referência estruturada para identificação de lacunas, riscos e boas práticas na fase de planejamento e estruturação do empreendimento. Seus resultados foram considerados, principalmente, no exame da primeira questão de auditoria, relativa à forma como o planejamento e a condução da contratação integrada asseguraram adequada definição de escopo e alocação de riscos.

II.4. Não escopo e limitações inerentes à auditoria

20. A auditoria não teve por objetivo revisar tecnicamente, em nível de projeto executivo, as soluções de engenharia adotadas. A análise desses elementos limitou-se à verificação de sua existência, suficiência documental e aderência geral aos objetivos do empreendimento, sem substituir a atuação dos responsáveis técnicos, dos órgãos licenciadores, da Anac ou das demais autoridades competentes.

21. Além disso, considerando que, até o período examinado, a execução física da obra não havia avançado de forma a permitir avaliação material dos serviços, não constituiu escopo da auditoria a verificação *in loco* da qualidade física da obra, de medições executadas ou de pagamentos vinculados à instalação efetiva dos componentes do sistema EMAS. Essa limitação decorreu de pendências institucionais relacionadas à anuência da Escola Naval e ao Termo de Cessão de áreas, as quais serão detalhadas na seção de achados deste relatório.

22. Em razão dessa limitação, os procedimentos originalmente planejados que pressupunham execução física, medições, aceite ou pagamento de itens críticos foram redirecionados, quando aplicável, para a análise documental dos instrumentos contratuais, critérios técnicos, matriz de riscos, mecanismos de controle previstos e providências adotadas pela Infraero para viabilizar a futura retomada da execução.

II.5. Volume de recursos fiscalizados

23. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$ 156.640.085,75. O Contrato TC 0179-EG/2024/0062, firmado com o Consórcio Emas SDU, constituído pelas empresas Paineira Engenharia Ltda, Conserva de Estradas Ltda e Atlantis Consulting Ltda, tem por objeto: Contratação de empresa especializada para elaboração do projeto básico, projeto executivo e execução das obras de construção de RESA/EMAS, regularização da faixa preparada e obras complementares; com valor inicial de R$ 149.255.000,00. O Contrato 198-EG/2025/0062, firmado com a Nova Engenharia S/A, cujo objeto é contratação de serviços de engenharia consultiva e apoio à fiscalização das obras de construção do EMAS e obras complementares, tem o valor global de R$ 7.385.085,75.

II.6. Benefícios estimados da fiscalização

24. Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar a melhoria na forma de atuação da Infraero quanto a identificação de lacunas, riscos e boas práticas na fase de planejamento e estruturação do empreendimento.

III. Achados de auditoria

III.1. Significativo atraso no início efetivo das obras de implantação do sistema RESA/EMAS

Tipificação do achado

25. Classificação: falhas ou impropriedades (FI)

Situação encontrada

26. Verificou-se que, embora a Ordem de Serviço 045/DOEG/2024 tenha autorizado o início dos serviços em 1/11/2024, com término inicialmente previsto para 31/10/2026, a execução física das obras de implantação do sistema RESA/EMAS no Aeroporto Santos Dumont ainda não havia começado de forma efetiva.

27. Não obstante, a execução contratual não permaneceu totalmente inativa. Conforme o cronograma detalhado encaminhado pela Infraero, o grupo ‘Projetos de Engenharia’ apresentava 99% de

conclusão, abrangendo serviços preliminares concluídos, projeto básico concluído, projeto executivo concluído e licenciamento ambiental e planejamento executivo com 95% de avanço. Entre as principais disciplinas desenvolvidas, destacam-se fundações, estruturas, sistema EMAS, pavimentação, geometria, drenagem, balizamento, sinalização e auxílios visuais, tratamento de interferências, regularização da faixa de pista e adequação da Avenida Almirante Silvio de Noronha.

28. Em contraste, o grupo 'Execução da obra' registrava apenas 7% de conclusão. Esse avanço correspondia a 2% em canteiro de obras e gerenciamento, 4% nas adequações da PPD 02R/20L e da PR-E, 25% na implantação da RESA da cabeceira 02R, 12% na implantação da RESA da cabeceira 20L e 0% nos serviços finais. Ressalte-se que os percentuais atribuídos às RESAs decorriam principalmente da encomenda e da fabricação dos sistemas EMAS, enquanto as intervenções físicas no sítio aeroportuário, como demolições, fundações, estruturas, transporte, instalação e comissionamento, ainda não haviam sido iniciadas ou apresentavam avanço residual. A tabela abaixo consolida os percentuais de execução.

Tabela 1: Execução por grupos de serviços

Grupo de serviços	Execução
Canteiro de obras e gerenciamento	2%
Adequação da PPD 02R/20L e PR-E	4%
Implantação da RESA da cabeceira 02R	25%
Implantação da RESA da cabeceira 20L	12%
Serviços finais	0%

Fonte: elaboração própria com base no cronograma da infraero (peça 17)

29. O contrato foi suspenso em 20/10/2025, por meio do Ofício SBRJ-OFI-2025/00603 (peça 12), em razão da ausência, à época, da Licença de Instalação e de pendências que impactavam o início das intervenções. Posteriormente, a Licença de Instalação IN106793 (peça 14) foi emitida pelo Inea. Contudo, durante o período analisado, a retomada das obras permaneceu condicionada à manifestação formal de 'nada a opor' da Escola Naval, em razão da interface do empreendimento com áreas de interesse da Marinha do Brasil.

30. Essa interface envolve, em especial, a utilização de área sob responsabilidade da Escola Naval e a necessidade de formalização de Termo de Cessão de Uso em Condições Especiais. A minuta desse termo prevê a cessão de área necessária à implantação da RESA/EMAS, mas estabelece como contrapartida a construção, pela Infraero, de acesso subterrâneo às instalações da Escola Naval (peça 15). Em termos práticos, a Escola Naval condicionou sua anuência à assunção, pela Infraero, da obrigação de viabilizar esse túnel de acesso, obra distinta e complementar em relação ao escopo principal do EMAS, mas considerada, pela Marinha, necessária para resolver a interferência entre a segurança operacional do aeroporto e o acesso terrestre à instituição militar.

31. A pendência ganhou maior complexidade porque a construção do túnel demandaria recursos adicionais relevantes. Nesse contexto, o MPOR/SAC sinalizou que a União poderia tentar viabilizar recursos orçamentários futuros para o empreendimento, especialmente a partir da LOA de 2027. A solução, portanto, deixou de depender apenas de providências operacionais da Infraero e passou a envolver articulação institucional entre Infraero, Escola Naval/Marinha e MPOR, inclusive quanto à fonte de recursos para as obrigações previstas no Termo de Cessão.

32. A relevância do atraso deve ser analisada também à luz da certificação operacional do Aeroporto Santos Dumont. As especificações operativas do certificado do aeródromo registram não conformidades relativas à ausência de RESA da pista 02R/20L e à existência de obstáculos na faixa de pista da 02R/20L, ambas com prazo para correções até 3/6/2028, conforme Termo de Ajuste de Conduta incluído no Certificado Operacional do aeroporto (peça 16). Assim, a postergação do início efetivo das obras reduz a margem temporal disponível para conclusão das intervenções necessárias à mitigação dessas não conformidades, aumentando o risco de descumprimento do prazo estabelecido

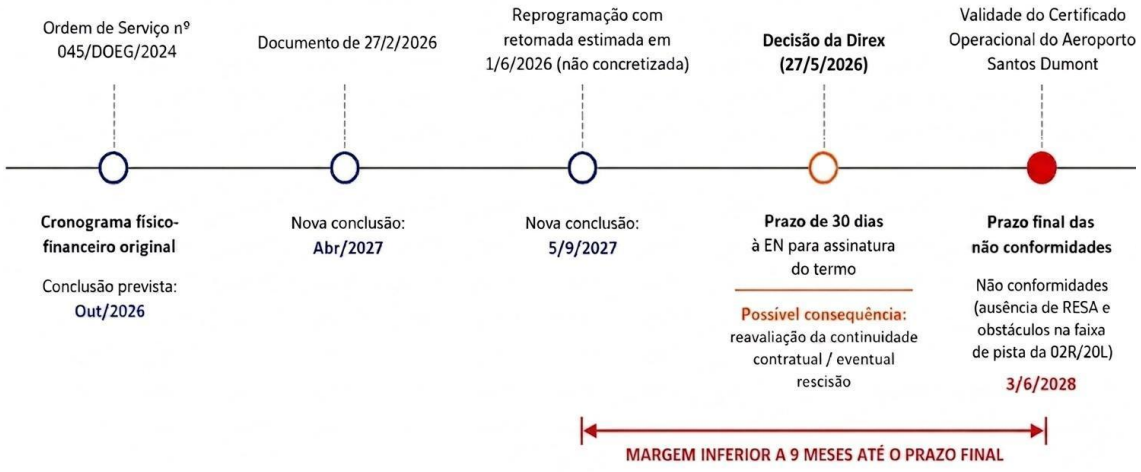
no âmbito da certificação operacional.

33. Os cronogramas encaminhados à equipe de auditoria demonstram sucessivos deslocamentos do planejamento. O cronograma físico-financeiro inicial previa a conclusão integral do objeto em outubro de 2026. Posteriormente, cronograma datado de 27/2/2026 já indicava execução das obras até abril de 2027. Em nova reprogramação, elaborada considerando retomada do contrato em 1/6/2026, o prazo final foi deslocado para 5/9/2027. Essa última premissa também não se concretizou até o período analisado.

34. Como agravante da situação, em 27/5/2026 a Diretoria Executiva da Infraero deliberou aguardar 30 dias para assinatura do Termo de cessão de área pela Escola Naval, registrando que, transcorrido esse prazo, a situação seria reavaliada, **inclusive quanto à eventual rescisão contratual**.

35. A linha do tempo abaixo ilustra esses eventos:

Figura 5 - Linha do tempo



Fonte: elaboração própria

36. Posteriormente ao período inicialmente examinado, a Infraero informou ao Tribunal que o Termo de Cessão de Uso em Condições Especiais foi assinado pela Infraero e pela Escola Naval (peça 11). Segundo a entidade, a formalização do instrumento materializou a manifestação de 'nada a opor' exigida pela Licença de Instalação, superando essa pendência específica e reduzindo o risco imediato de rescisão associado à ausência de anuência da Escola Naval.

37. O Termo de Cessão, contudo, estabeleceu como contrapartida a construção do acesso subterrâneo às instalações da Escola Naval e condicionou essa obrigação à prévia e efetiva provisão e transferência de recursos orçamentários e financeiros pelo MPOR. Assim, embora a assinatura do instrumento represente avanço relevante e tenha viabilizado a autorização para retomada dos serviços (peça 20), permanecem pontos que demandam acompanhamento, especialmente a aderência da execução ao novo cronograma, a evolução física das obras, o cumprimento das obrigações decorrentes do Termo de Cessão e a viabilização dos recursos necessários à execução do túnel.

Critério de auditoria

38. Constitui como critério do achado o art. 37, caput, da Constituição Federal, que consagra o princípio da eficiência na Administração Pública, e o art. 31 da Lei 13.303/2016, segundo o qual as licitações realizadas e os contratos celebrados por empresas públicas e sociedades de economia mista devem observar, entre outros, os princípios da eficiência, da economicidade e da obtenção da contratação mais vantajosa.

39. Adicionalmente, como referencial técnico complementar, consideraram-se as ações do Indicador de Percepção de Maturidade de Projetos (iPMP) relacionadas ao planejamento estratégico e gerencial do empreendimento. A ação 4 da Dimensão Estratégica prevê que sejam identificados, ainda na fase inicial, os riscos, as restrições e as dependências capazes de afetar o desenvolvimento do projeto, incluindo riscos ambientais, institucionais e externos que possam ocasionar atrasos, aumento de

custos ou dificuldades na execução. A ação 15 da Dimensão Gerencial, por sua vez, prevê a elaboração de instrumento preliminar de gestão de riscos, com avaliação da probabilidade e do impacto dos eventos identificados, definição de estratégias de tratamento e indicação dos riscos que demandem acompanhamento ao longo do desenvolvimento do projeto.

Evidências

40. O achado está suportado pelas seguintes evidências:

a) Ordem de Serviço 045/DOEG/2024, que autorizou o início dos serviços em 1/11/2024 e indicou término inicialmente previsto para 31/10/2026;

b) Ofício SBRJ-OFI-2025/00603, de 20/10/2025, por meio do qual a Infraero suspendeu o Contrato 0179-EG/2024/0062 por prazo indeterminado, até o saneamento das pendências que impactavam o início efetivo das obras, condicionando a retomada à emissão de nova ordem de serviço pela gestão contratual;

c) Licença de Instalação IN106793, emitida pelo Instituto Estadual do Ambiente em 19/12/2025, que autorizou a implantação das áreas de segurança de fim de pista com adoção da tecnologia EMAS e estabeleceu, em sua Condicionante 7, a necessidade de apresentação, previamente ao início das obras, de manifestação formal de 'nada a opor' da Escola Naval;

d) Ofício SBRJ-OFI-2026/00022, de 22/1/2026, por meio do qual a Infraero solicitou à Escola Naval manifestação formal de 'nada a opor' às intervenções previstas no Canal da Escola Naval e em áreas adjacentes, informando que aguardava essa anuência para a mobilização e o início das obras;

e) Ofício SEDE-OFI-2026/00432, de 28/1/2026, por meio do qual a Infraero comunicou ao Ministério de Portos e Aeroportos o estágio do Contrato 0179-EG/2024/0062, a persistência da suspensão e as pendências relativas à manifestação da Escola Naval e ao parecer da Autoridade Marítima, com impacto direto no prazo de conclusão das obras;

f) Ofício 77/2026, da Escola Naval, acompanhado da primeira minuta do Termo de Cessão de Uso em Condições Especiais, encaminhada à Infraero em 6/2/2026, que previa a cessão da área necessária à implantação da RESA/EMAS e estabelecia, como contrapartida não pecuniária a cargo da Infraero, a execução integral das obras de construção do acesso subterrâneo às instalações da Escola Naval, incluindo elaboração de projetos, obtenção de licenças, construção, entrega e manutenção. A minuta previa que os recursos, estimados em R$ 150 milhões, seriam provisionados pelo MPOR ou pela própria Infraero.

g) Cronograma físico-financeiro inicial do Contrato 0179-EG/2024/0062, que estabeleceu a distribuição temporal inicialmente prevista para os serviços e indicou a conclusão integral do empreendimento em outubro de 2026;

h) Cronograma atualizado em 27/2/2026, que já deslocava a execução das obras para abril de 2027, evidenciando alteração em relação ao planejamento inicial;

i) Novo cronograma detalhado, elaborado com a premissa de retomada em 1/6/2026, que deslocou a conclusão do empreendimento para 5/9/2027;

j) Decisão SEDE-DAO-2026/00060, de 27/5/2026, por meio da qual a Diretoria Executiva da Infraero deliberou aguardar 30 dias para a formalização do Termo de Cessão pela Escola Naval e registrar que, transcorrido esse prazo, a situação seria reavaliada, inclusive quanto à eventual rescisão contratual;

k) Certificado Operacional do Aeroporto Santos Dumont e respectivas especificações operativas, que registram as não conformidades relativas à ausência de RESA e à existência de obstáculos na faixa de pista da 02R/20L, ambas com validade até 3/6/2028.

Causa

41. A causa identificada foi a existência de lacunas no planejamento do empreendimento, especialmente quanto ao tratamento prévio de condicionantes críticas, interfaces institucionais, partes interessadas e riscos capazes de impactar o início efetivo das obras.

42. A documentação analisada demonstra que aspectos relevantes para a viabilidade prática da execução não haviam sido suficientemente equacionados antes da emissão da Ordem de Serviço 045/DOEG/2024, emitida em 29/10/2024, que autorizou o início dos serviços em 1/11/2024. Permaneciam pendentes, naquele momento, a obtenção da licença ambiental, a manifestação formal de 'nada a opor' da Escola Naval, o parecer da Autoridade Marítima, a definição do instrumento jurídico necessário à cessão da área e o arranjo institucional e financeiro relacionado à construção do acesso subterrâneo exigido pela Escola Naval. Embora parte dessas pendências tenha sido posteriormente superada, sua resolução apenas após o início contratual evidencia que tais condicionantes não foram suficientemente amadurecidas e tratadas nas fases anteriores do planejamento.

43. Essa conclusão é compatível com o resultado da avaliação realizada por meio do iPMP, tratado em seção própria deste relatório, na qual o empreendimento obteve nota final de 56%, indicando nível intermediário de maturidade do planejamento. A análise do indicador evidenciou fragilidades em pontos diretamente relacionados ao atraso verificado, como a ausência de registro preliminar estruturado de riscos, restrições e dependências do projeto; a falta de definição formal dos fatores críticos de sucesso; limitações na definição prévia do escopo dos estudos ambientais e sociais; inexistência de plano de engajamento de partes interessadas; ausência de plano inicial de realização de benefícios; e insuficiência do instrumento preliminar de gestão de riscos do empreendimento.

44. Ressalte-se que parte das pendências envolve atores externos à gestão direta da Infraero. Ainda assim, por se tratar de interfaces críticas para a execução do objeto, esperava-se que fossem mapeadas, avaliadas e acompanhadas de forma estruturada desde as fases de planejamento, com definição de responsáveis, estratégias de mitigação, marcos decisórios e alternativas para o caso de não superação tempestiva das condicionantes.

Efeitos

45. Como efeito potencial, identifica-se o não atendimento das não conformidades associadas à certificação operacional do aeroporto, dentro do prazo estipulado pela Anac (3/6/2028).

46. Caso as intervenções necessárias não sejam concluídas tempestivamente, poderá também haver necessidade de reavaliação, pela Anac, das condições que atualmente permitem a operação do aeródromo sem restrições registradas no certificado operacional.

47. Os efeitos concretos dependerão de avaliação técnica do regulador, mas podem envolver a exigência de novas medidas mitigadoras, a revisão das especificações operativas, a imposição de restrições operacionais, restrições a determinadas aeronaves ou serviços aéreos, ou, em cenário mais gravoso, a revisão da própria certificação operacional.

48. Registra-se que a possibilidade de rescisão contratual chegou a ser formalmente considerada pela Infraero enquanto pendente a assinatura do Termo de Cessão, mas esse risco específico foi mitigado após a celebração do instrumento.

Responsáveis

49. Não se propõe a responsabilização individual de agente público, tendo em vista que o achado possui natureza predominantemente situacional e prospectiva, voltada ao registro do atraso, dos riscos associados e da necessidade de acompanhamento posterior.

Proposta de encaminhamento

50. Determinar à AudRodoviaAviação que avalie a conveniência e oportunidade de realizar nova fiscalização relacionada às obras de construção de RESA/EMAS e respectivas infraestruturas associadas, após reiniciada a execução do empreendimento.

Benefícios esperados

51. Espera-se contribuir para o aperfeiçoamento da governança da contratação, para a redução do risco de não atendimento, no prazo previsto, das não conformidades associadas à certificação operacional e para a preservação da segurança operacional do Aeroporto Santos Dumont.

IV. Análise da maturidade do empreendimento (iPMP)

52. Além da análise de conformidade desenvolvida nos itens anteriores, a equipe aplicou

procedimento voltado à avaliação da maturidade do empreendimento, por meio do iPMP, metodologia que vem sendo incorporada pelo Tribunal de Contas da União como referência para o exame do planejamento de obras públicas de maior complexidade.

53. O iPMP tem por finalidade avaliar, sob a ótica do Modelo de Cinco Dimensões, o grau de maturidade do planejamento do empreendimento. A metodologia não busca aferir, por si só, a existência de irregularidade, tampouco substitui a análise de conformidade realizada pela equipe de auditoria. Seu objetivo é identificar lacunas, fragilidades e oportunidades de aprimoramento no processo de planejamento, permitindo verificar se o empreendimento foi estruturado de forma suficientemente robusta antes da contratação e da execução.

54. A metodologia avalia cinco dimensões do planejamento: estratégica, econômica, comercial, financeira e gerencial. Em síntese, busca-se verificar se o projeto é estrategicamente necessário, se representa boa alternativa sob a perspectiva do valor público, se possui modelo de contratação adequado, se conta com condições de custeio e se pode ser entregue na prática, considerando riscos, interfaces, capacidade de execução e instrumentos de gestão.

55. No presente caso, a aplicação do iPMP ao empreendimento de implantação do sistema RESA/EMAS no Aeroporto Santos Dumont resultou em nota final de 56%. O resultado decorre da avaliação de 45 ações aplicáveis, das quais 16 foram consideradas atendidas, 18 parcialmente atendidas e 11 não atendidas, além de uma ação considerada não aplicável. A planilha, em formato .pdf, contendo a avalição completa pode ser visualizada na peça 10.

56. Os resultados por dimensão foram os seguintes: Dimensão Estratégica, 58%; Dimensão Econômica, 50%; Dimensão Comercial, 64%; Dimensão Financeira, 60%; e Dimensão Gerencial, 50%. Esses percentuais indicam que a Infraero produziu documentação relevante para a estruturação do empreendimento, especialmente quanto à definição da necessidade pública, à solução técnica, ao modelo de contratação, à matriz de riscos, ao orçamento, ao procedimento licitatório e à formalização contratual. Contudo, os escores também revelam lacunas relevantes no planejamento, uma vez que nenhuma das dimensões alcançou patamar elevado de maturidade.

57. A interpretação do resultado deve considerar que o principal valor do iPMP não está na nota em si, mas na análise qualitativa das ações avaliadas. A simples existência de documentos não foi considerada suficiente para atendimento integral das ações quando os produtos analisados não demonstraram aderência plena ao conteúdo esperado pela metodologia ou quando foram elaborados em momento posterior à etapa ideal de planejamento. Dessa forma, a avaliação buscou verificar não apenas se havia documentos, mas se eles eram tempestivos, consistentes e capazes de orientar adequadamente as decisões do empreendimento.

58. Os melhores desempenhos relativos foram observados nas dimensões Comercial e Financeira. Na dimensão Comercial, a documentação demonstrou a existência de elementos relacionados à estruturação da licitação, à adoção da contratação integrada, à análise de aspectos do mercado, à matriz de riscos e à formalização do procedimento competitivo. Na dimensão Financeira, foram identificados documentos relacionados à estimativa de custos, à programação orçamentária, à inclusão do empreendimento em instrumentos de planejamento e à comprovação de disponibilidade de recursos para a contratação.

59. Ainda assim, mesmo nessas dimensões, o atendimento foi apenas intermediário. Em diversas ações, a documentação apresentada demonstrou a existência de instrumentos úteis para a contratação, mas não necessariamente evidenciou que esses instrumentos tenham sido elaborados no momento ideal, com a profundidade e a finalidade esperadas pela metodologia. Esse ponto é relevante porque o iPMP busca avaliar a maturidade do processo de planejamento como um todo, e não apenas a regularidade formal da contratação.

60. As fragilidades mais relevantes foram observadas nas dimensões Econômica e Gerencial, ambas com nota de 50%. Na Dimensão Econômica, identificaram-se limitações na formalização de fatores críticos de sucesso, na estruturação de análises econômicas e na demonstração de avaliação mais abrangente dos custos, benefícios e riscos das alternativas ao longo do ciclo de vida do empreendimento. Na Dimensão Gerencial, foram constatadas lacunas em instrumentos como plano de engajamento de partes interessadas, plano de realização de benefícios, gestão de riscos do

empreendimento, revisão de premissas e atualização de instrumentos gerenciais diante de fatos supervenientes.

61. A Dimensão Estratégica, embora tenha obtido resultado ligeiramente superior, também apresentou limitações importantes. A documentação demonstra que o projeto decorre de necessidade objetiva, associada à não conformidade regulatória pela inexistência de RESA na pista 02R/20L, e que está alinhado a objetivos de segurança operacional e à manutenção da certificação do aeroporto. Todavia, a análise identificou lacunas na formalização de determinados elementos esperados pela metodologia, como riscos, restrições, dependências, revalidações estratégicas e tratamento estruturado de partes interessadas desde as fases iniciais.

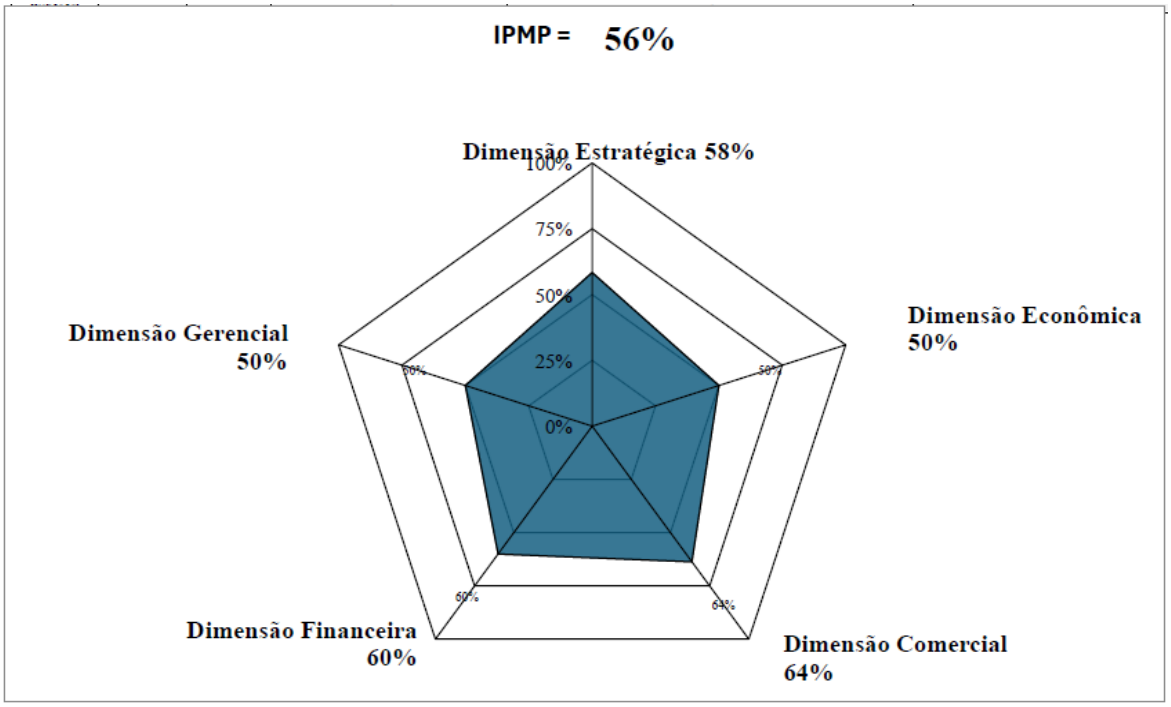
62. A correlação entre o resultado do iPMP e o achado descrito neste relatório é relevante. O atraso no início efetivo das obras não decorreu da inexistência de contrato ou da ausência completa de planejamento, mas da não superação tempestiva de condicionantes e interfaces críticas que deveriam ter sido suficientemente mapeadas, avaliadas e equacionadas antes da etapa de execução. A necessidade de anuência da Escola Naval, a discussão sobre o acesso subterrâneo exigido por aquela instituição, a dependência de articulação com a Marinha e o MPOR e a indefinição sobre a fonte de recursos para obrigações complementares demonstram que aspectos centrais para a viabilidade prática do empreendimento permaneceram pendentes mesmo após a emissão da ordem de serviço.

63. Assim, o resultado do iPMP reforça a conclusão de que houve lacunas no planejamento do empreendimento, especialmente quanto à maturidade gerencial e ao tratamento prévio de riscos, condicionantes e interfaces institucionais. A nota obtida não significa que a contratação seja irregular ou que a solução RESA/EMAS seja inadequada. Ao contrário, a documentação analisada demonstra a relevância da intervenção para a segurança operacional e para a regularização de não conformidades do Aeroporto Santos Dumont. Contudo, o indicador evidencia que o processo de planejamento não alcançou maturidade suficiente para reduzir, em nível adequado, os riscos de atraso, reprogramação e descontinuidade atualmente observados.

64. Registre-se, ainda, que a Infraero participou do procedimento mediante preenchimento da planilha de aplicação do iPMP, indicação de atendimento das ações, apresentação de evidências e comentários. A manifestação da entidade demonstrou engajamento e colaboração com a equipe de auditoria. Deve-se considerar, contudo, que a metodologia do iPMP ainda se encontra em fase inicial de disseminação no âmbito das fiscalizações de obras públicas, razão pela qual a entidade avaliada não possuía, necessariamente, conhecimento prévio detalhado acerca de seus critérios e forma de aplicação. Ainda assim, a Infraero aceitou participar da avaliação e apresentou os elementos que entendia pertinentes para demonstrar o grau de maturidade do empreendimento.

65. As divergências observadas decorreram, em grande medida, da diferença entre a visão da gestão, mais voltada à existência de documentos relacionados à contratação, e a abordagem da metodologia, que exige aderência desses documentos ao momento ideal e ao conteúdo esperado em cada fase de planejamento. Nesse sentido, os apontamentos resultantes da aplicação do indicador devem ser compreendidos como diagnóstico complementar e oportunidade de aprimoramento institucional, e não como juízo de irregularidade sobre a conduta da entidade ou sobre a solução técnica adotada.

Figura 6: Nota final iPMP



Fonte: elaboração própria

V. Análise dos comentários dos gestores

66. Em atendimento ao Ofício 000.062/2026-AudRodoviaAviação, a Infraero apresentou manifestação acerca do relatório preliminar de fiscalização.

67. Na manifestação, a Diretoria de Operações e Serviços Técnicos registrou concordância com o encaminhamento da Superintendência de Engenharia acerca do relatório preliminar (peça 18). A Superintendência de Engenharia, por sua vez, manifestou ciência quanto ao teor do relatório e informou que os apontamentos realizados pela equipe do Tribunal, conforme a metodologia iPMP aplicada, indicam a necessidade de avanços institucionais no planejamento preliminar de empreendimentos estratégicos.

68. A Infraero também apresentou informações supervenientes ao período inicialmente examinado. O Termo de Cessão de Uso em Condições Especiais, identificado como SEDE-CAP-2026/13882 (peça 21), foi assinado em 2/7/2026. Em seguida, o órgão ambiental foi informado do atendimento da Condicionante 7 da Licença de Instalação IN106793 por meio do Ofício SBRJ-OFI-2026/00218, de 3/7/2026. Esse ofício encaminhou ao INEA o Termo de Cessão assinado e registrou que o instrumento constitui a manifestação de ‘nada a opor’ às intervenções previstas.

69. A entidade informou, ainda, a emissão de nova autorização para retomada dos serviços (peça 20). O Ofício SBRJ-OFI-2026/00219 comunicou ao Consórcio EMAS SDU a autorização para retomada da execução do Contrato 0179-EG/2024/0062, anteriormente suspenso por meio do Ofício SBRJ-OFI-2025/00603, de 20/10/2025. O mesmo documento registrou a retomada autorizada em 6/7/2026, o término previsto da execução em 16/7/2027, o término previsto para o recebimento definitivo em 13/11/2027 e o término previsto para o pagamento final em 12/3/2028.

70. As informações apresentadas pelos gestores representam avanço relevante em relação ao cenário examinado durante a fiscalização, pois demonstram a superação da pendência relativa à manifestação formal da Escola Naval, a comunicação ao órgão ambiental e a autorização para retomada dos serviços. Com isso, fica reduzido o risco imediato de descontinuidade contratual associado à ausência de assinatura do Termo de Cessão.

71. Esse avanço, contudo, não elimina todos os riscos relacionados à interface com a Escola Naval. O Termo de Cessão estabelece que a cessão da área tem como contrapartida não pecuniária, a cargo da Infraero, a execução do acesso subterrâneo às instalações da Escola Naval (item 2.2), mas condiciona essa obrigação à prévia e efetiva provisão e transferência de recursos orçamentários e

financeiros específicos pelo MPOR (item 2.3).

72. Além disso, embora caiba ao MPOR envidar esforços para disponibilizar, na LOA de 2027, os recursos necessários aos estudos, projetos, licenças e construção da intervenção, estimados em R$ 150 milhões (item 6.1.4), permanecem para a Infraero obrigações relacionadas à manutenção do acesso terrestre à Escola Naval enquanto o acesso subterrâneo não estiver concluído, inclusive durante as obras da RESA/EMAS e do próprio túnel (itens 6.1.6 e 8.1.6). Esse conjunto de obrigações reforça a necessidade de acompanhamento posterior pelo Tribunal.

VI. Conclusão

73. A presente fiscalização teve por objetivo avaliar aspectos relacionados ao planejamento, às interfaces institucionais, à gestão de prazos e à governança da contratação integrada destinada à elaboração dos projetos básico e executivo e à execução das obras de implantação do sistema RESA/EMAS, regularização da faixa preparada e obras complementares no Aeroporto Santos Dumont/RJ.

74. Quanto à adequação do planejamento da contratação integrada, verificou-se que a Infraero produziu documentos relevantes para a estruturação do empreendimento, incluindo estudos preliminares, anteprojeto, matriz de riscos, orçamento, cronogramas e instrumentos contratuais. Contudo, a avaliação realizada por meio do iPMP indicou nota final de 56%, evidenciando que existe espaço para aprimoramento no planejamento, especialmente quanto ao tratamento prévio de riscos, condicionantes, partes interessadas e interfaces institucionais.

75. Quanto à gestão do licenciamento e das interfaces institucionais, constatou-se que, durante o período examinado, o início efetivo das obras permaneceu condicionado à superação de pendências relevantes, em especial à manifestação formal da Escola Naval e à formalização do Termo de Cessão de Uso em Condições Especiais. A situação foi agravada pela exigência, pela Escola Naval, de construção de acesso subterrâneo às suas instalações e pela necessidade de articulação com o MPOR/SAC quanto à viabilização de recursos para essa intervenção complementar.

76. Posteriormente ao período de execução da auditoria, a Infraero informou que o Termo de Cessão foi assinado em 2/7/2026, que o INEA foi comunicado do atendimento da condicionante ambiental em 3/7/2026 e que houve autorização para retomada dos serviços em 6/7/2026. Esses fatos representam avanço relevante, pois superam a pendência relativa à manifestação formal de ‘nada a opor’ da Escola Naval e reduzem o risco imediato de descontinuidade contratual associado à ausência de assinatura do instrumento.

77. Quanto à gestão de prazos, o achado descrito nos itens 26 a 37 evidenciou atraso relevante no início efetivo das obras. Embora a Ordem de Serviço 045/DOEG/2024 tenha autorizado o início dos serviços em 1/11/2024, com término originalmente previsto para 31/10/2026, a execução contratual concentrou-se, até o período analisado, em etapas preparatórias e técnicas, sem início efetivo da obra principal necessária à correção das não conformidades do aeroporto.

78. Os cronogramas examinados demonstram sucessivos deslocamentos do planejamento: a conclusão inicialmente prevista para outubro de 2026 foi posteriormente deslocada para abril de 2027 e, em nova reprogramação, para 5/9/2027, com base em premissa de retomada em 1/6/2026 que não se concretizou até o período examinado. Após os comentários dos gestores, a Infraero informou a emissão de nova autorização para retomada dos serviços, com início em 6/7/2026 e término da execução previsto para 16/7/2027, permanecendo necessária a verificação da aderência do empreendimento ao novo cronograma.

79. Quanto à governança de custos e aos aspectos financeiros, não foram identificados, no escopo da presente fiscalização, indícios de irregularidade em medições, pagamentos ou alterações de valor contratual. Permanece, entretanto, risco relacionado à viabilização dos recursos orçamentários e financeiros necessários à construção do acesso subterrâneo às instalações da Escola Naval, previsto no Termo de Cessão como contrapartida associada à cessão da área.

80. A postergação verificada não representa apenas um atraso contratual. A implantação do sistema RESA/EMAS está diretamente relacionada à correção de não conformidades registradas nas especificações operativas do Certificado Operacional do aeroporto, cujo prazo para regularização se

encerra em 3/6/2028. Assim, embora a retomada dos serviços tenha sido autorizada em julho de 2026, permanece reduzida a margem temporal disponível para conclusão das intervenções necessárias, aumentando a importância do acompanhamento da execução física e do cumprimento do novo cronograma.

81. Diante desse cenário, conclui-se que os fatos supervenientes informados pela Infraero representam avanço relevante, mas não descaracterizam o achado de atraso no início efetivo das obras. O caso ainda demanda acompanhamento posterior pelo Tribunal, em razão do atraso acumulado, da reduzida margem temporal para atendimento das não conformidades vinculadas à certificação operacional do Aeroporto Santos Dumont, da necessidade de verificação da aderência ao novo cronograma e do cumprimento das obrigações decorrentes do Termo de Cessão.

VII. Proposta de encaminhamento

82. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

82.1. determinar à Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil que avalie, em momento oportuno, a realização de nova fiscalização com o objetivo de acompanhar as providências adotadas para viabilizar a implantação do sistema RESA/EMAS no Aeroporto Santos Dumont/RJ;

82.2. arquivar o processo, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do Tribunal."

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de auditoria de conformidade realizada pela Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação) no âmbito do Fiscobras 2026, na Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero).

2. A auditoria foi realizada no período de 16/3/2026 a 30/6/2026, abrangendo atos praticados entre 22/11/2024 e 30/6/2026, com o objetivo de fiscalizar a adequação dos estudos e obras de construção de área de segurança de fim de pista com sistema de desaceleração de aeronaves – *Runway End Safety Area* (RESA)/*Engineered Materials Arresting System* (EMAS) –, regularização da faixa preparada e obras complementares no Aeroporto Santos Dumont, no Rio de Janeiro/RJ (SBRJ).

3. A fiscalização debruçou-se sobre o Contrato TC 0179-EG/2024/0062, assinado em 17/10/2024 sob o regime de contratação integrada com o Consórcio Emas SDU (composto pelas empresas Paineira Engenharia Ltda., Conserva de Estradas Ltda. e Atlantis Consulting Ltda.), decorrente de licitação na modalidade Concorrência.

4. O objeto contratual prevê a elaboração dos projetos básico e executivo e a execução das obras de infraestrutura, com valor original de R$ 149.255.000,00 (data-base: 1º/4/2024). Além desse, fiscalizou-se o Contrato 198-EG/2025/0062, celebrado com a empresa Nova Engenharia S.A. no valor global de R$ 7.385.085,75, para prestação de serviços de engenharia consultiva e apoio à fiscalização das obras, perfazendo um volume total de recursos fiscalizados de R$ 156.640.085,75. As intervenções são custeadas por recursos orçamentários federais descentralizados no âmbito da ação de adequação da infraestrutura aeroportuária da aviação regional.

5. Foram elaboradas as seguintes questões de auditoria: i) como o planejamento e a condução da contratação integrada – anteprojeto, critérios de desempenho e matriz de riscos – asseguraram adequada definição de escopo e alocação de riscos; ii) como a Infraero geriu o licenciamento ambiental e as interfaces institucionais, notadamente com o Instituto Estadual do Ambiente (Inea) e com a Marinha do Brasil/Escola Naval; iii) como a Infraero controlou e formalizou a gestão de prazos, incluindo ordem de serviço, cronograma base, paralisações, retomadas e reprogramações; e iv) como a Infraero assegurou a conformidade e o lastro dos itens críticos da contratação, em especial o EMAS, quanto a aceite e pagamentos.

6. Os exames foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal (Portaria-TCU 280/2010) e com os Padrões de Auditoria de Conformidade (Portaria-Segecex 26/2009), mediante análise documental, exame das informações encaminhadas pela Infraero, avaliação dos cronogramas físico-financeiros, análise de documentos contratuais, ambientais e técnicos, exame das interfaces com a Escola Naval/Marinha do Brasil, o Inea e o Ministério de Portos e Aeroportos (MPOR), além da aplicação do Indicador de Percepção de Maturidade de Projetos (iPMP), utilizado como procedimento complementar de avaliação da maturidade do planejamento.

7. Em razão do reduzido avanço da execução física, não constituiu escopo da auditoria a verificação *in loco* da qualidade física da obra, de medições executadas ou de pagamentos vinculados à instalação efetiva dos componentes do EMAS, tendo os procedimentos correspondentes sido redirecionados, quando aplicável, para análise documental.

8. Em relação aos achados de auditoria, a unidade instrutora identificou atraso significativo no início efetivo das obras de implantação do sistema RESA/EMAS, com risco de comprometimento do cronograma contratual e de não atendimento tempestivo das não conformidades associadas à certificação operacional do aeródromo.

9. Embora a Ordem de Serviço 045/DOEG/2024 tenha autorizado o início dos trabalhos em 1º/11/2024, com prazo original de conclusão até 31/10/2026, as intervenções no sítio aeroportuário não haviam começado de forma efetiva no período examinado, embora houvesse avanço relevante nas etapas

de projeto. O contrato chegou a ser suspenso em 20/10/2025 devido à ausência de Licença de Instalação e a pendências de interface com a Escola Naval/Marinha do Brasil.

10. Mesmo após a emissão da licença pelo órgão ambiental (Inea), a retomada das obras seguiu condicionada à celebração de Termo de Cessão de Uso de área sob jurisdição da Escola Naval, a qual exigiu como contrapartida a construção de um acesso subterrâneo (túnel) às suas instalações – intervenção estimada em R$ 150 milhões e pendente de garantia de custeio pelo Ministério de Portos e Aeroportos (MPOR).

11. Ao comentar o relatório preliminar, a Infraero registrou ciência dos apontamentos da fiscalização e informou como fatos supervenientes que, em 2/7/2026, o referido termo de cessão foi assinado e, em 6/7/2026, emitida nova autorização para retomada dos serviços, fixando novo prazo de término para 16/7/2027.

12. O atraso acumulado coloca em risco a correção das não conformidades relativas à ausência de RESA na pista 02R/20L e à existência de obstáculos na faixa de pista, ambas com prazo de correção até 3/6/2028, conforme Termo de Ajuste de Conduta integrante do certificado operacional emitido pela Agência Nacional de Aviação Civil (Anac).

13. Em seu encaminhamento final, a equipe de auditoria propôs determinar à AudRodoviaAviação que avalie, em momento oportuno, a realização de nova fiscalização para acompanhar a retomada efetiva do empreendimento, além do arquivamento do processo, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

14. Feita essa necessária contextualização fática, passo a decidir.

15. Acompanho a análise empreendida pela unidade instrutora e a acolho como razões de decidir, sem prejuízo das considerações a seguir.

16. A intervenção destina-se a corrigir não conformidades registradas nas especificações operativas do certificado operacional do aeródromo, relativas à ausência de RESA na pista 02R/20L e à existência de obstáculos na faixa de pista, ambas com prazo de correção até 3/6/2028, conforme Termo de Ajuste de Conduta integrante daquele certificado.

17. Trata-se, portanto, de empreendimento cuja finalidade última é a segurança operacional do aeroporto, que processou mais de 6 milhões de passageiros em 2025 e que opera a ligação aérea Rio-São Paulo, a quinta maior ponte aérea do mundo.

18. Anoto, ainda, que a solução técnica adotada – sistema EMAS, em substituição à RESA convencional – foi precedida de exame comparativo de alternativas. A RESA regulamentar demandaria área de 90 m por 90 m, indisponível no sítio aeroportuário; a solução convencional exigiria avanço sobre a Baía de Guanabara, afastado por restrições ambientais, culturais e de viabilidade; e a redução das distâncias declaradas comprometeria a operação das principais aeronaves comerciais que utilizam o aeródromo.

19. Nesse contexto, a adoção do EMAS, tendo como sistema referencial o *Green*EMAS, homologado pela *Federal Aviation Administration* (FAA), com admissão de solução equivalente aprovada pela fiscalização e sem acréscimo de custos, mostra-se tecnicamente justificada. Nos limites do escopo da fiscalização, não foram identificados elementos que infirmem a adequação geral da solução de engenharia adotada ou a regularidade dos aspectos da contratação examinados.

20. O escopo técnico contempla intervenções nas duas cabeceiras da pista principal. Na cabeceira 02R, mais próxima ao morro do Pão de Açúcar, preveem-se remoção parcial de enrocamento, nivelamento do terreno, fundações, estruturas de sustentação, vigas, lajes, pavimentação da nova cabeceira, adequação do balizamento luminoso, implantação do EMAS, sinalização, readequação da via de acesso à Escola Naval e tratamento de interferências de redes de água, esgoto, gás, elétrica e eletrônica. Na cabeceira 20L, preveem-se demolição de parte do pavimento e do talude, escavação,

terraplenagem, fundações, blocos, vigas, lajes, implantação do EMAS, adequação do balizamento e sinalização.

21. Passo ao achado único da fiscalização, classificado como falha ou impropriedade: o significativo atraso no início efetivo das obras de implantação do sistema RESA/EMAS, com risco de comprometimento do cronograma contratual e de não atendimento tempestivo das não conformidades associadas à certificação operacional.

22. Acolho a caracterização proposta. A situação encontrada deve ser examinada à luz do princípio da eficiência, previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, e do art. 31 da Lei 13.303/2016, que submete as contratações das empresas estatais, entre outros, aos princípios da eficiência e da economicidade.

23. A unidade instrutora associou o atraso a lacunas no planejamento do empreendimento, especialmente quanto ao tratamento prévio de condicionantes críticas, interfaces institucionais, partes interessadas e riscos capazes de afetar o início efetivo das obras. Registrou-se que, antes da emissão da Ordem de Serviço 045/DOEG/2024, datada de 29/10/2024, permaneciam pendentes a obtenção da licença ambiental, a manifestação de "nada a opor" da Escola Naval, o parecer da Autoridade Marítima, a definição do instrumento jurídico de cessão da área e o arranjo institucional e financeiro relativo à construção do acesso subterrâneo.

24. Embora parte dessas pendências envolvesse atores externos à gestão direta da Infraero, essas interfaces críticas que deveriam ter sido mapeadas, avaliadas e acompanhadas de forma estruturada desde o planejamento, com definição de responsáveis, estratégias de mitigação, marcos decisórios e alternativas.

25. Ilustra bem essa fragilidade o modo como a interface com a Escola Naval evoluiu. A Licença de Instalação IN106793, emitida pelo Inea em 19/12/2025, condicionou o início das obras, em sua Condicionante 7, à apresentação de manifestação formal de "nada a opor" daquela instituição. Solicitada a anuência pelo Ofício SBRJ-OFI-2026/00022, de 22/1/2026, a resposta veio pelo Ofício 77/2026, acompanhado de minuta de Termo de Cessão de Uso em Condições Especiais que subordinava a cessão da área à assunção, pela Infraero, da obrigação de executar acesso subterrâneo às instalações da Escola Naval – obra distinta e complementar ao escopo principal, estimada em R$ 150 milhões.

26. A execução desse acesso passou a exigir articulação com o MPOR para definição da fonte de recursos.

27. Cabe registrar que a necessidade de solução para o acesso terrestre à Escola Naval já constava do relatório da Landrum & Brown/USTDA, que apontava a alta frequência de incursões de pista por veículos não aeroportuários e os riscos de *jet blast* no acesso pela Avenida Almirante Silvio de Noronha, recomendando a construção de túnel ou, ao menos, medidas mitigadoras de coordenação e controle de acesso. A questão, portanto, já demandava tratamento no planejamento do empreendimento.

28. A mencionada ordem de serviço autorizou o início da execução em 1/11/2024, com término inicialmente previsto para 31/10/2026. Decorrido mais de um ano e meio, a execução física das intervenções no sítio aeroportuário não havia começado. Enquanto "Projetos de Engenharia" alcançava 99% de conclusão, o grupo "Execução da obra" registrava apenas 7%.

29. Segundo a unidade instrutora, os percentuais atribuídos às RESAs derivam essencialmente da encomenda e da fabricação dos sistemas EMAS, e não de intervenções no local. Demolições, fundações, estruturas, transporte, instalação e comissionamento não haviam sido iniciados ou apresentavam avanço residual.

30. O cronograma também foi sucessivamente revisto. A conclusão integral das obras, inicialmente prevista para outubro de 2026, passou a abril de 2027 no cronograma de 27/2/2026 e, em

nova reprogramação, para 5/9/2027, calcada em premissa de retomada em 1/6/2026 que não se concretizou no período examinado.

31. O atraso também produz riscos de natureza regulatória e operacional. A implantação do sistema RESA/EMAS vincula-se diretamente à correção das não conformidades registradas nas especificações operativas do Certificado Operacional, cujo prazo se encerra em 3/6/2028. Os efeitos concretos de eventual inobservância desse prazo dependerão de avaliação técnica da Anac.

32. Nessa hipótese, a Anac pode reavaliar as condições que hoje permitem a operação do aeródromo sem restrições, com possível exigência de novas medidas mitigadoras, revisão das especificações operativas, imposição de restrições operacionais, inclusive a determinadas aeronaves e serviços aéreos, ou, em cenário mais gravoso, revisão da própria certificação operacional.

33. O risco alcança, além da esfera patrimonial, a segurança operacional e pode repercutir na continuidade dos serviços aéreos em aeroporto de elevada relevância para a matriz de transporte nacional.

34. Posteriormente, a Infraero informou a assinatura do Termo de Cessão em 2/7/2026 e a autorização para retomada dos serviços em 6/7/2026. Com isso, foi superada a pendência específica que impedia a retomada das intervenções, reduzindo-se o risco imediato de descontinuidade contratual.

35. A caracterização do atraso permanece. Para fins de encaminhamento, a retomada dos serviços afasta a necessidade de medida corretiva imediata e justifica que se avalie o acompanhamento da execução do novo cronograma, cujo término está previsto para 16/7/2027.

36. A unidade instrutora também aplicou o Indicador de Percepção de Maturidade de Projetos (iPMP) como procedimento complementar. A aplicação da metodologia, fundada no Modelo de Cinco Dimensões, resultou em nota final de 56%. No que interessa ao achado, foram identificadas fragilidades relacionadas à identificação prévia de riscos, restrições e dependências e à estruturação da gestão de riscos do empreendimento.

37. O iPMP não afere, por si, a existência de irregularidade, nem substitui a análise de conformidade. Neste caso, seus resultados apenas corroboram as evidências documentais relativas às deficiências no tratamento prévio das condicionantes e dos riscos do empreendimento, sem constituir fundamento autônomo do achado. Por essa razão, o resultado do indicador é considerado apenas como elemento diagnóstico complementar.

38. Sobre os aspectos econômico-financeiros, registro que a fiscalização não identificou, no escopo examinado, indícios de irregularidade em medições, pagamentos ou alterações de valor contratual. O contrato permanecia com o valor original, sem termos aditivos. Consideradas as limitações decorrentes do reduzido avanço físico das intervenções, essa conclusão deve permanecer circunscrita às medições, aos pagamentos e às alterações efetivamente abrangidos pela fiscalização.

39. Considero adequado comunicar à unidade instrutora para que avalie, no planejamento de suas futuras ações de controle, a conveniência e a oportunidade de realizar nova fiscalização com o objetivo de acompanhar a implantação do sistema RESA/EMAS no Aeroporto Santos Dumont/RJ.

40. A avaliação pela unidade instrutora preserva, ainda, sua autonomia para definir a oportunidade, o momento e o escopo de eventual nova ação de controle. Como a retomada dos serviços foi autorizada, o achado não exige, neste momento, providência corretiva dirigida à Infraero.

41. Entendo pertinente, contudo, explicitar no acórdão, como aspectos relevantes para eventual nova fiscalização, a aderência da execução do Contrato 0179-EG/2024/0062 ao cronograma reprogramado, a evolução física das intervenções, o cumprimento das obrigações assumidas no Termo de Cessão de Uso em Condições Especiais e a efetiva viabilização, pelo MPOR, dos recursos destinados ao acesso subterrâneo, dada a interdependência desses elementos.

42. Superadas as pendências que justificariam atuação corretiva imediata e preservada a possibilidade de acompanhamento posterior, também considero adequado o arquivamento deste processo, conforme proposto pela AudRodoviaAviação.

43. Por fim, registro que este caso evidencia os efeitos do tratamento insuficiente, na fase de planejamento, de condicionantes ambientais, patrimoniais e institucionais capazes de impedir o início da execução, especialmente em empreendimento sujeito a prazo regulatório relacionado à segurança operacional.

Ante o exposto, VOTO para que o Tribunal aprove o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 14 de outubro de 2026.

Ministro RODRIGO PACHECO
Relator

ACÓRDÃO Nº 2841/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.421/2026-8.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Unidade Jurisdicionada: Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária.
5. Relator: Ministro Rodrigo Pacheco.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria de conformidade realizada, no âmbito do Fiscobras 2026, na Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária, tendo por objeto o Contrato 0179-EG/2024/0062, relativo à elaboração dos projetos básico e executivo e à execução das obras de construção da RESA/EMAS, regularização da faixa preparada e obras complementares no Aeroporto Santos Dumont/RJ, e o Contrato 198-EG/2025/0062, relativo aos serviços de engenharia consultiva e apoio à fiscalização,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. orientar à Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil que avalie, no planejamento de suas futuras ações de controle, a conveniência e a oportunidade de realizar fiscalização com o objetivo de acompanhar a implantação do sistema RESA/EMAS no Aeroporto Santos Dumont/RJ, especialmente quanto à aderência da execução do Contrato 0179-EG/2024/0062 ao cronograma reprogramado, à evolução física das intervenções, ao cumprimento das obrigações decorrentes do Termo de Cessão de Uso em Condições Especiais e à disponibilização dos recursos destinados ao acesso subterrâneo, nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315/2020;

9.2. dar ciência deste acórdão, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentam, à Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária e ao Ministério de Portos e Aeroportos;

9.3. arquivar este processo, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata n° 40/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 14/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2841-40/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Jhonatan de Jesus, Odair Cunha e Rodrigo Pacheco (Relator).
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
RODRIGO PACHECO
Relator

Fui presente:

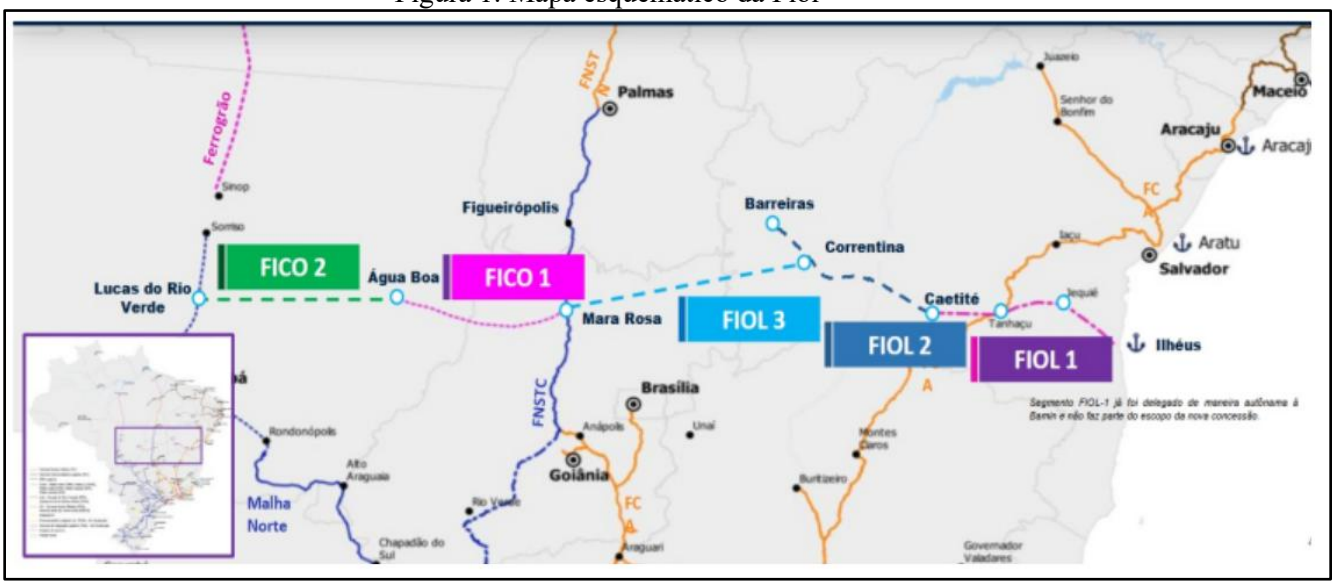
(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

17. Cumpre informar que a relatoria deste processo foi atribuída ao Exmo. Ministro Antônio Anastasia por prevenção (peça 1), nos termos do art. 11 da Resolução TCU 346/2022, tendo em vista a orientação do item 9.2 do Acórdão 295/2025-TCU-Plenário para que a unidade técnica avaliasse a oportunidade de incluir o objeto em futuras ações de controle.

II.2. Visão geral do objeto

18. A Fiol é uma ferrovia projetada para ter extensão de 1.527 km e ligar o futuro porto de Ilhéus/BA à Ferrovia Norte-Sul (FNS), na cidade de Mara Rosa/GO. A Infra S.A. é a responsável pelo projeto desde 2008, quando recebeu a outorga para construção, uso e gozo da EF-334 (Fiol) por meio da Lei 11.772, de 17 de setembro de 2008 (disponível em <https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/ferrovias/novos-projetos-ferroviarios/Corredor%20Leste-Oeste>, acesso em 28/4/2026).

Figura 1: Mapa esquemático da Fiol



19. Conforme a nova configuração do Trecho II (Fiol 2): Caetité/BA – Correntina/BA, com extensão de 284,5 km**, com um ramal entre o município de Barreiras/BA e Correntina/BA**, cujas obras de implantação estão sob responsabilidade da Infra S.A.

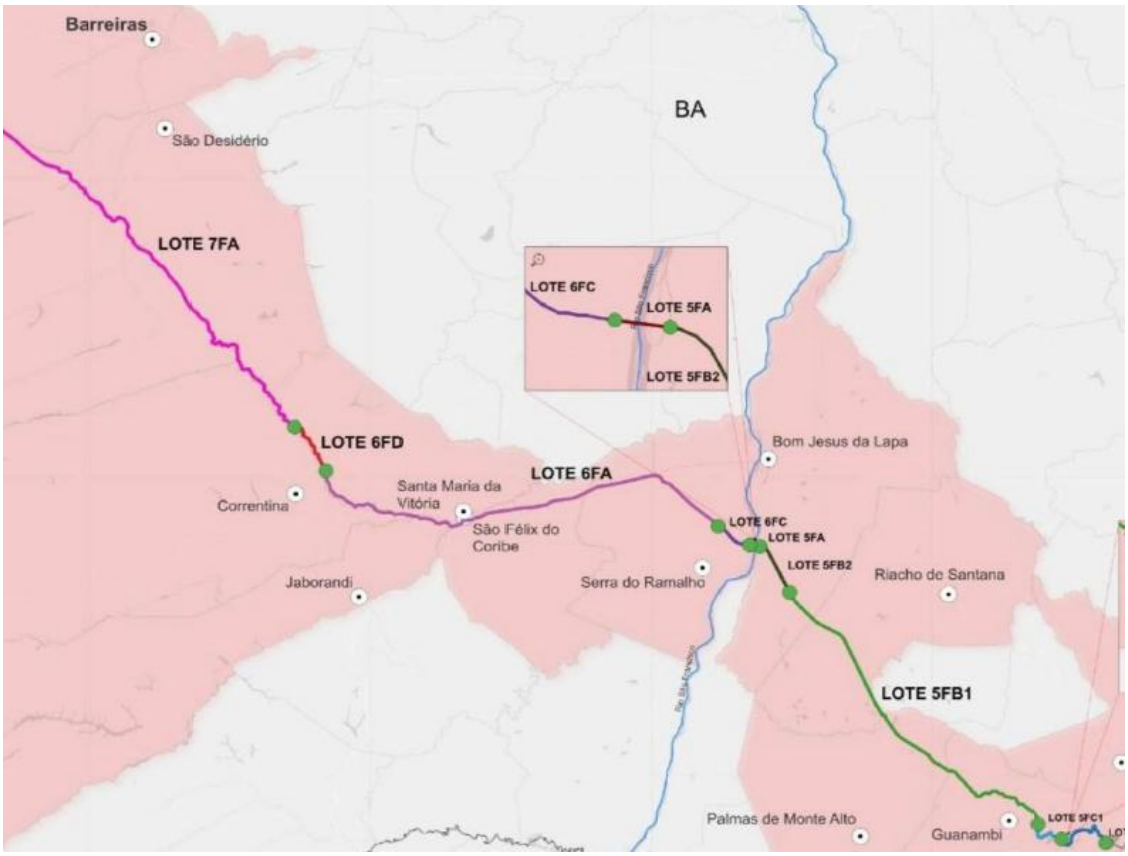
20. O novo traçado conectará o corredor Fico-Fiol, sem que haja a utilização de trecho entre Figueirópolis e Mara Rosa da Ferrovia Norte-Sul, já outorgada, privilegiando a logística operacional de forma independente. Ademais, geologicamente haveria maiores restrições ambientais para a manutenção da configuração de traçado originalmente configurada no segmento entre Barreiras/BA e Figueirópolis/TO.

21. Para realizar as obras de construção, a Infra S.A. subdividiu a Fiol em segmentos e lotes. O segmento denominado Fiol I compreende o trecho localizado entre as cidades de Ilhéus/BA e Caetité/BA e possui 537 km de extensão divididos nos Lotes 1F a 4F. O segmento denominado Fiol II está localizado entre Caetité/BA e Barreiras/BA e possui 485 km de extensão divididos nos Lotes 5F a 7F. O segmento denominado Fiol III ligará Correntina/BA a Mara Rosa/GO, com extensão de 838,34 km.

22. Em 8/4/2021, após processo licitatório de subconcessão realizado pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), o trecho da Fiol I foi arrematado pela empresa Bahia Mineração S.A. (Bamin), pelo valor de outorga de R$ 32,7 milhões, com previsão de investimentos da ordem de R$ 3,3 bilhões, sendo R$ 1,6 bilhões para a conclusão das obras. A subconcessão terá duração de 35 anos e seu objetivo é a construção e a prestação de serviço público de transporte ferroviário de cargas associado à exploração da infraestrutura ferroviária da EF-334, no trecho compreendido entre Ilhéus/BA e Caetité/BA

23. O Lote 5F, objeto desta fiscalização, integra a Fiol II e possui extensão de 162,04 km entre o km 806+545, localizado no final da ponte ferroviária sobre o Rio São Francisco (Lote 5FA), e o km 968+430, localizado no Riacho da Barroca.

Figura 2: Mapa esquemático da Fiol II.



Fonte: Relatórios Gerencial Integrado de dezembro/2025 (Evidência 1, p. 5).

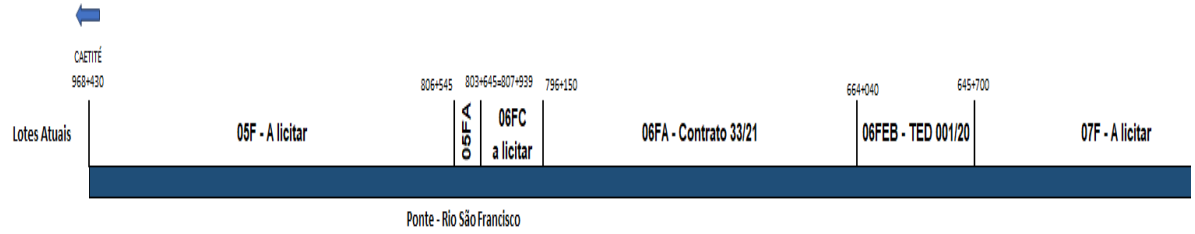
24. As obras do lote tiveram início com a celebração do Contrato 6/2014, em 7/2/2014, entre a Valec e o Consórcio Pavotec-Trail, no valor de R$ 719.836.083,25 (data base: set/2009). Após o 15° termo aditivo, o valor sofreu acréscimo de 17,15% totalizando R$ 843.294.081,86. Em 10/6/2023, o Contrato 6/2014 foi extinto por decurso de prazo após executados R$ 545.239.906,27, que representam 64,66% da planilha orçamentária. O Lote 5F foi objeto de fiscalizações do TCU relatadas nos processos TC 021.008/2020-5, TC 004.689/2022-4 e TC 008.833/2023-0.

25. Em 16/11/2023, foi publicado, com base na Lei 13.303/2016, o Edital 8/2023 da Infra S.A., com o objeto contratação semi-integrada para elaboração dos projetos executivos de

engenharia e execução dos serviços remanescentes para conclusão das obras dos subtrechos 06FC, 05FB2 (onde se localiza a superestrutura da ponte sobre o Rio São Francisco) e 05FB1, da Fiol II (disponível em <https://www.Infrasa.gov.br/licitacoes/lei-no-13-303-2016-edital-no-008-2023/>, acesso em 28/4/2026).

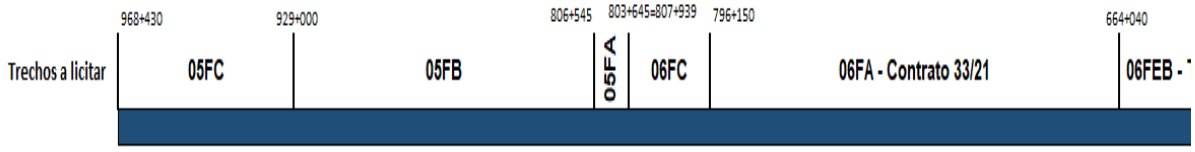
26. A Infra S.A. dividiu o Lote 5F em três subtrechos: 5FA (ponte sobre o Rio São Francisco), 5FB e 5FC. Além disso, dividiu o Lote 6F nos subtrechos 6FA, 6FEB e 6FC, conforme ilustrado nas Figuras 3 e 4, abaixo:

Figura 3: Divisão dos lotes 5F e 6F.



Fonte: Termo de referência do Edital 8/2023 (Evidência 10, p. 2).

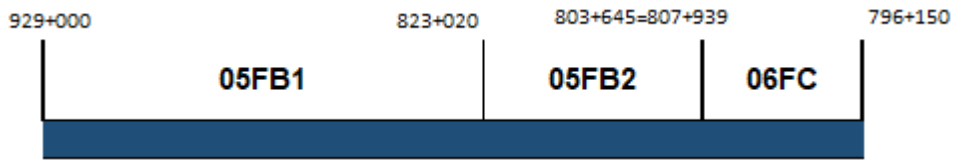
Figura 4: Divisão dos lotes 5F e 6F.



Fonte: Termo de Referência do Edital 8/2023 (Evidência 10, p. 2).

27. Para a licitação, a Infra S.A. suprimiu o subtrecho remanescente entre as estacas 933+540 a 968+430 (5FC), em função de ainda existirem indefinições de traçado no trecho da Barragem de Ceraíma, o que impediria a execução imediata de obras no local. Além disso, denominou o trecho licitado como 5FB1 e 5FB2 e acrescentou ao objeto um trecho de 13,69 km do Lote 6F, localizado entre os km 796+150 e 807+939, denominado 6FC, conforme ilustrado na Figura 6, abaixo, por estar, na época, sem cobertura contratual.

Figura 5: Trechos objeto do Contrato 7/2024.



Fonte: Termo de referência do Edital 8/2023 (Evidência 10, p. 2).

28. O subtrecho 6FC, conhecido como lote do encabeçamento da Ponte do Rio São Francisco, é remanescente do Contrato 59/2010 do Lote 6F (km 645+700 ao 807+939,19), encerrado em 7/11/2020. O projeto executivo foi elaborado em 2013 pela empresa STE Serviços Técnicos de Engenharia S.A.. Posteriormente, em 2021, o projeto desse segmento foi

revisado pela Superintendência de Projetos da Infra S.A. (Supro) com vistas a firmar um Termo de Execução Descentralizada (TED) com o Exército Brasileiro para execução desse trecho. Posteriormente, o Lote 6FC foi retirado do mencionado TED para ser incluído ao Edital 8/2023.

29. O subtrecho 5FB1 teve boa parte executada na vigência do Contrato 6/2014 e conta com diversos pontos com estágios avançados de execução, com 96 km de grade montada.

30. O subtrecho 5FB2 (km 806+545 e 823+024) não teve obras executadas no Contrato 6/2014, com exceção de uma passagem inferior, pois passa por restrição devido a pendências ambientais relacionadas a sua localização, que está inserida em região de comunidades quilombolas.

31. No termo de referência da licitação, foi estabelecida uma ordem preferencial para a execução dos subtrechos. Segundo o item 18.4.4 do termo, essa sequência deve ser 5FB1, 6FC e 5FB2. Tal medida visa garantir a conservação e finalização dos serviços já realizados no trecho denominado como 5FB1, por ser o trecho com maior avanço de obras realizadas. O termo de referência também estabelece que poderá ser admitida pela contratante a execução de trechos concomitantes, mediante justificativa apresentada pela contratada, preservando-se a prioridade de finalizar primeiro o trecho 5FB1.

32. Em 5/4/2024, como resultado da licitação acima, celebrou-se o Contrato 7/2024 entre a Infra S.A. e a empresa TCE Engenharia LTDA., CNPJ 76.436.146/0001-46. O valor contratado foi de R$ 365.200.000,00, a vigência de 30 meses e o prazo de execução de 26 meses, a partir da emissão da ordem de serviço. Os serviços avençados foram a elaboração dos projetos executivos de engenharia e execução dos serviços remanescentes, conforme o seguinte:

Tabela 1: Descrição dos subtrechos do Contrato 7/2024.

Ferrovia	EF-334
Subtrechos	6FC (km 796,150 ao km 807+939 = 803+645 com 11,789 km), extensão considerada com 1 desvio: 13,69 km
	5FB2(km 803+645 ao km 823+020 = 19,375 km, com a superestrutura da ponte sobre o Rio São Francisco de 2,9 km), extensão considerada com 1 desvio: 21,14 km.
	5FB1(km 823+020 ao km 929+000 = 106,175 km, com as igualdades de + 0,195 km), extensão considerada com 3 desvios: 111,45 km
Extensão	146,28 km (*extensão linear somada a extensão de pátios de desvio)

Fonte: Termo de referência do Edital 8/2023 (Evidência 10, p. 2).

33. Em 7/6/2024, a Infra S.A. emitiu a Ordem de Serviço para as obras do Contrato 7/2024, autorizando o início de sua execução.

34. A supervisão das obras é realizada com o auxílio de duas empresas supervisoras. A parcela relativa ao Lote 6F (6FC) é supervisionada pela empresa Consórcio STE/Siscon – Supervisão Fiol (STE) por meio do Contrato 8/2023 (Evidência 18), enquanto a parcela relativa aos lotes 5FB1 e 5FB2 são supervisionadas pelo Consórcio Supervisor Fiol 2, liderado pela empresa Pini Group Brasil Ltda (Pini) por meio do Contrato 15/2024 (Evidência 17).

35. No objeto do contrato, o trecho localizado entre os km 806+545 e 823+024, relativo ao subtrecho 5FB2, foi recentemente liberado para a realização de obras, consoante Acordo Judicial firmado entre a Infra S.A, Incra e Associações Representativas das comunidades Quilombolas, localizadas no município de Bom Jesus da Lapa – BA, visando a titulação dos

respectivos territórios e demais compromissos firmados, nos termos daquele Plano de Ação (Evidência 4).

36. Conforme a Audiência Pública 1/2025 realizada pela ANTT, o Governo Federal tem planos de subconceder a Fiol 2 juntamente com a Fiol 3 e a Ferrovia de Integração Centro-Oeste (Fico), formando o corredor Fico-Fiol. O projeto prevê um cronograma que inicia em 2027, com os primeiros três anos dedicados às etapas preparatórias. A operação deve começar em 2030, com Fiol 3 sendo entregue até 2037 (disponível em <https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/ultimas-noticias/antt-conclui-serie-de-sessoes-para-ouvir-sociedade-sobre-a-concessao-das-ferrovias-Fico-e-Fiol> acesso em 7/5/2026).

37. Cumpre informar que foram realizadas três auditorias de obras da Fiol pelo TCU, além do presente trabalho, foi concluída a fiscalização do edital do Lote 5F-C, relatado pelo Ministro Bruno Dantas mediante o TC 018.589/2025-1, e está em curso auditoria no Lote 6F, relatada pelo Ministro Benjamin Zymler mediante o TC 005.152/2026-7, processo que também identificou a utilização do instrumento de Compromisso de Ajustamento de Conduta firmado ante recorrentes atrasos verificados na execução das obras contratadas.

II.3. Objetivo e questões de auditoria

38. A presente auditoria teve por objetivo fiscalizar as obras de construção do Lote 5 da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (Fiol), no estado da Bahia.

39. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

a) Questão 1: As obras do Lote 5F estão sendo executadas de acordo com o Contrato 7/2024 e a legislação aplicável ao empreendimento?

b) Questão 2: A Infra S.A. adotou as medidas necessárias e suficientes para reverter os reiterados atrasos na execução das obras do contrato 7/2024, nos termos do item 9.1 do Acórdão 2295/2025?

II.4. Metodologia utilizada

40. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280, de 8 de dezembro de 2010, alterada pela Portaria-TCU 168, de 30 de junho de 2011) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex n. 26, de 19 de outubro de 2009).

41. Para a consecução dos objetivos, os métodos empregados na coleta e análise de dados basearam-se na seguinte tríade: análise documental, aplicação de papéis de trabalho estruturados — com destaque para a Matriz de Planejamento — e a realização de vistorias técnicas *in loco*. A decisão pela inspeção física fundamentou-se na criticidade do acompanhamento da execução contratual, uma vez que inspeções de exercícios anteriores já haviam identificado atrasos persistentes no cronograma físico-financeiro, exigindo uma verificação direta do avanço das obras nos lotes 05FB e 06FC.

42. No âmbito da inspeção de campo, realizou-se uma reunião no Canteiro de Gerenciamento de Obras na cidade de Guanambi/BA, com a apresentação da equipe de auditoria, visando à coleta de informações e à programação dos locais de visitação. O percurso compreendeu o deslocamento sobre a via férrea com veículo adaptado por aproximadamente

80 km, estendendo-se até o limite dos impedimentos nas áreas quilombolas e, posteriormente, a Ponte Ferroviária sobre o Rio São Francisco (Lote 5FA).

43. Como parte das atividades de fiscalização relacionadas ao trecho 5FB2, foi realizada uma reunião com representantes das comunidades quilombolas impactadas pela obra, com o objetivo de promover a escuta ativa das demandas locais e alinhar os trabalhos de fiscalização ao princípio do foco no cidadão, conforme orientações do Tribunal de Contas da União. A reunião ocorreu no dia 23 de abril de 2026 e contou com a participação de aproximadamente trinta pessoas, incluindo lideranças e moradores das comunidades quilombolas Araçá Volta e Bebedouro, que são diretamente interceptadas pelo traçado da ferrovia.

44. Durante o encontro, foram ouvidas as principais preocupações e demandas das comunidades, com destaque para os questionamentos sobre os atrasos no início das obras nos territórios quilombolas e os impactos socioeconômicos decorrentes dessa situação.

45. A reunião foi conduzida com o propósito de compreender as perspectivas das comunidades diretamente afetadas, garantindo que suas vozes fossem consideradas no processo de fiscalização. Essa abordagem está alinhada à diretriz do TCU de priorizar o foco no cidadão, buscando assegurar que as ações de controle externo promovam benefícios concretos para a sociedade, especialmente para grupos em situação de vulnerabilidade, como as comunidades quilombolas.

46. As informações coletadas durante a reunião servirão como subsídio para a análise das causas dos atrasos nas obras e para a avaliação da adequação das medidas adotadas pelos responsáveis pelo empreendimento. Além disso, a escuta das comunidades permite que a fiscalização seja orientada de forma a atender às reais necessidades e expectativas dos cidadãos impactados, promovendo maior transparência e efetividade na execução do projeto.

47. Durante as vistorias, a equipe buscou evidências físicas do estágio de execução, constatando a ausência de segmentos integralmente concluídos e a necessidade de intervenções complementares (lastro de brita, soldas aluminotérmicas, alinhamentos da grade e execução de desvios). Observou-se, ainda, o estado de conservação da via férrea, com atenção especial ao crescimento vegetativo e seus potenciais impactos na qualidade do lastro ferroviário.

48. Aliadas às observações em campo, as informações técnicas foram tratadas em exames documentais. Realizou-se a confrontação de memórias de cálculo de medições, Diários de Obra (RDO) e Relatórios de Atividades Técnicas (RAT) para verificar se a execução física estava aderente aos projetos executivos e às normas da Infra S.A.

49. Na definição da amostra objeto de análise documental, a equipe priorizou trechos com maior materialidade financeira e relevância estratégica, concentrando os esforços avaliativos nos seguintes aspectos críticos:

a) **Impedimentos Socioambientais (Território Quilombola)**: Inspeção detalhada do andamento das liberações de áreas e análise do cumprimento dos acordos do Plano Básico Ambiental do Componente Quilombola (PBAQ) firmados com as cinco comunidades do território, bem como a verificação da necessidade de ajustes nos projetos executivos para contemplar passagens de cruzamento solicitadas pelas comunidades.

b**) Interferências de Engenharia**: Verificação documental das tratativas para o remanejamento das redes de transmissão elétrica junto à Neoenergia/Coelba, fator crítico para a continuidade das obras de terraplenagem.

c) **Logística e Obras de Arte Especiais (OAE)**: Avaliação das obrigações contratuais do trecho 6FC, cujos três pontilhões representam gargalo crítico para o acesso à Ponte sobre o Rio São Francisco (Lote 5FA), incluindo a análise de viabilidade da logística planejada pela construtora para o transporte de lastro ferroviário.

50. Para mensurar o descolamento da execução em relação ao planejado, a metodologia adotou o comparativo do cronograma previsto com o realizado, utilizando-se curvas de desempenho físico e o Índice de Desempenho Financeiro (IDfin).

51. Por fim, diante do cenário de atrasos identificados, a metodologia englobou a análise crítica do Processo Administrativo 50050.002361/2025-30, que trata da eventual rescisão contratual ou celebração de um Compromisso de Ajustamento de Conduta (CAC) com a TCE Engenharia Ltda. A equipe avaliou a viabilidade, as sanções propostas e os riscos do macrocronograma repactuado constante na minuta do CAC. Para consolidar essas conclusões, os trabalhos contaram com interações e colaboração de especialistas da Superintendência de Projetos (SUPRO) e da Gerência de Gestão Ambiental (SUGAT/Infra S.A.), cujas análises sobre a exequibilidade das novas metas fundamentaram os exames desta auditoria.

II.5. Limitações inerentes à auditoria

52. Não houve limitações aos trabalhos de auditoria.

II.6. Volume de recursos fiscalizados

53. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$ 401.763.910,09, composto pelo Contrato 7/2024, de elaboração dos projetos e execução do empreendimento, no valor de R$ 365.200.000,00 (data base: 4/2023), do Contrato 15/2024, de supervisão do segmento 5F, no valor de R$ 16.663.910,09 (data-base: 7/2023) e do Contrato 8/2023, de supervisão do segmento 6F, no valor de R$ 19.900.000,00 (data-base: 4/2022).

II.7. Benefícios estimados da fiscalização

54. Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar a correção de problemas no andamento do cronograma das obras e a prevenção de irregularidades na execução contratual.

III. Achados de auditoria

III.1. Deficiência na Conservação e Manutenção da Plataforma Ferroviária

III.1.1. Tipificação

Falhas/impropriedades.

III.1.2. Situação encontrada

55. Os serviços de manutenção contratados no âmbito do Contrato 7/2024, celebrado em 5/4/2024 entre a Infra S.A. e a empresa TCE Engenharia LTDA., foram executados predominantemente nos primeiros meses de vigência contratual, em flagrante desconformidade com o cronograma físico-financeiro estabelecido no edital licitatório.

56. O cronograma físico-financeiro do Edital 8/2023 previa a execução do item de Manutenção (Item 12) de forma distribuída ao longo de todo o período de obras, com percentual mensal de 4,35% distribuído por 23 meses consecutivos (do 3º ao 25º mês), no total orçado de R$ 13.563.948,64, representando 3,68% do valor global do contrato (evidência 14).

57. A distribuição dos serviços de manutenção está diretamente relacionada à necessidade de conservação contínua das estruturas e da via permanente durante toda a fase construtiva, de modo a preservar os investimentos já realizados no subtrecho 5FB1, que conta com 96 km de grade montada e dormentes lançados, frutos do Contrato anterior 6/2014.

58. O cronograma físico-financeiro do Contrato 7/2024 (proposto pela TCE Engenharia após o início dos serviços – item 11), por sua vez, previu a execução do item de manutenção entre o 5º e 13º mês, ou seja, executando todo o saldo financeiro até metade do período contratual, com distribuição de 11,11% do valor total por mês (evidência 13).

59. Os serviços de manutenção foram os únicos serviços de campo efetivamente autorizados e executados nos meses iniciais do contrato, haja vista que os projetos executivos não haviam sido aprovados, impedindo o início de quaisquer outras frentes de obras (terraplenagem, drenagem, obras de arte correntes, obras de arte especiais e superestrutura).

60. Isso evidencia que a quase totalidade dos serviços medidos nesse período inicial corresponde a custos indiretos (administração local, canteiro, mobilização) e a serviços de manutenção, realizados antecipadamente em relação ao cronograma.

61. Como consequência direta e comprovável dessa execução antecipada e descontínua dos serviços de manutenção, o subtrecho 5FB1 apresenta, na data da visita, considerável acúmulo de vegetação (mato) sobre o lastro de brita em determinados trechos, contaminando-o e podendo comprometer as condições de tráfego pela via férrea. O sistema radicular dessas plantas penetra entre as britas do lastro, retendo umidade e promovendo o acúmulo de material orgânico, o que pode comprometer progressivamente a capacidade de drenagem do leito ferroviário e ocasionar danos à via.

62. Do ponto de vista econômico, as intervenções corretivas necessárias para recuperar um trecho com vegetação estabelecida demandam limpeza profunda do lastro, possível substituição de material contaminado, recomposição da geometria da via e eventual substituição de componentes deteriorados prematuramente, cujos custos são exponencialmente superiores aos da manutenção preventiva regular prevista no cronograma original.

63. As imagens fotográficas anexas evidenciam arbustos e gramíneas de grande porte crescendo sobre e entre os dormentes e o lastro, como segue:



Imagens de 23/4/2026 do trecho 5FB1 – equipe de fiscalização (anexo fotográfico)

III.1.3. Critério

64. Os fatos descritos confrontam as seguintes normas e disposições contratuais:

a) Lei 13.303/2016 — que rege os contratos das empresas públicas e estabelece os princípios de eficiência, economicidade e cumprimento das cláusulas contratuais;

b) Item 8.4.3 do Termo de Referência do Edital 8/2023 — que estabelece que, durante a execução da obra, a contratada deve levar em consideração o cumprimento de prazos, metas contratuais e cronograma físico-financeiro;

c) Item 15.8 do Termo de Referência do Edital 8/2023 — que estabelece que os serviços deverão ser executados a contento e concluídos conforme o cronograma de planejamento dos serviços, de forma satisfatória e realizados de acordo com as condições técnicas e as Normas Técnicas em vigor;

d) Cronograma Físico-Financeiro do Edital 8/2023 — que previa a execução distribuída dos serviços de manutenção ao longo de 18 meses da fase construtiva, no valor de R$ 13.563.948,64, à razão de 4,35% ao mês, com o objetivo de garantir a conservação contínua das estruturas e da via durante toda a execução.

III.1.4. Evidências

65. As evidências que sustentam o presente achado são as seguintes:

a) Cronograma Físico-Financeiro do Edital 8/2023: demonstra que a manutenção estava prevista para execução distribuída ao longo de 23 meses da fase construtiva, com 4,35% ao mês, totalizando R$ 13.563.948,64 (evidência 14);

b) Cronograma contratual proposto pela TCE Engenharia: demonstra que o contrato prevê a manutenção entre o 5º e 13º meses, com 11,11% ao mês (evidência 13);

c) Imagens fotográficas anexas: evidenciam o estado atual do subtrecho 5FB1 com densa vegetação (mato) crescendo sobre o lastro de brita e ao longo dos dormentes, contaminando o lastro e obstruindo a faixa de domínio da via férrea.

III.1.5. Causas

66. As causas identificadas para a irregularidade são as seguintes:

a) Inadequação do cronograma físico-financeiro proposto pela TCE Engenharia: ao concentrar os serviços de manutenção apenas nos meses iniciais do contrato (do 5º ao 13º mês), a contratada contrariou a lógica do edital, que previa a conservação contínua durante toda a fase construtiva, sendo que o subtrecho 5FB1 possui Infraestrutura já implantada desde o Contrato 6/2014 que necessita de manutenção permanente;

b) Liberação da execução antecipada dos serviços de manutenção nos primeiros meses contratuais, possibilitando a realização dos serviços de manutenção de forma prematura e desconectada do planejamento cronológico adequado.

III.1.6. Efeitos

67. Entre os efeitos decorrentes da irregularidade identificada podemos citar:

a) Deterioração da Infraestrutura ferroviária do subtrecho 5FB1: o acúmulo de vegetação sobre o lastro de brita, comprovado pelas imagens anexas, reduz a capacidade drenante do lastro e compromete o escoamento das águas pluviais, podendo resultar em danos aos serviços já executados;

b) Comprometimento da funcionalidade da via férrea: conforme demonstrado nas imagens, a vegetação crescida sobre os dormentes e o lastro torna o tráfego pela via mais difícil e inseguro no trecho, podendo causar acidentes e avarias nos equipamentos rodantes utilizados na construção e manutenção do trecho;

c) Necessidade de reexecução dos serviços de manutenção: os serviços de manutenção já medidos e pagos no início do contrato precisarão ser reexecutados para

restabelecer as condições mínimas de manutenção da via, uma vez que os serviços anteriores não produziram resultado duradouro;

d) Desperdício de recursos públicos: ao executar antecipadamente os serviços de manutenção em trecho que permanece exposto à vegetação por meses sem qualquer intervenção subsequente, o erário suporta o custo integral de um serviço que se mostrou ineficaz para a finalidade contratada.

III.1.7. Conclusão do Achado

68. A auditoria constatou deficiência na conservação e manutenção da plataforma ferroviária, especificamente nos lotes 5FB1, decorrente da inexecução contínua dos serviços de controle vegetativo por parte da TCE Engenharia Ltda. Verificou-se que a contratada exauriu os recursos financeiros dessa rubrica de forma prematura, concentrando as medições nos primeiros meses do Contrato 7/2024. Essa prática contrariou frontalmente as diretrizes do edital original, que exigia a distribuição contínua da manutenção ao longo de toda a fase construtiva para garantir a preservação dos investimentos já realizados.

69. Como consequência direta dessa execução antecipada e da posterior omissão da empresa, as vistorias *in loco* revelaram o abandono da via, caracterizado pelo severo enraizamento e proliferação de vegetação de grande porte sobre a plataforma. Esse cenário provoca a retenção de umidade e a contaminação (colmatação) do lastro de brita, o que compromete a capacidade drenante, o intertravamento mecânico e a elasticidade da superestrutura. A perpetuação dessa situação acelera a degradação geométrica da linha, impõe riscos operacionais e gera a iminente necessidade de intervenções corretivas de alto custo, como o desguarnecimento mecanizado ou a substituição da pedra britada.

70. As evidências indicam que a falha decorre da baixa capacidade operacional da contratada que, diante da impossibilidade de avançar nas frentes de obras pesadas por ausência de projetos executivos aprovados, optou por faturar os serviços de manutenção de forma concentrada, sem gerar benefício duradouro ao empreendimento. Tratando-se o controle vegetativo de uma atividade de natureza ininterrupta, conclui-se que o ônus pela recuperação desse passivo recai exclusivamente sobre a construtora, não havendo amparo legal ou contratual para o repasse de custos adicionais ao erário decorrentes de sua própria ineficiência.

71. Conclui-se, portanto, pela necessidade de intervenção da Infra S.A. para resguardar a integridade do ativo público. Ademais, a situação evidencia a necessidade de aprimoramento na governança da estatal, para que adote mecanismos contratuais que vinculem estritamente as medições de manutenção à efetiva e contínua conservação da via ao longo de todo o período de obras.

72. Diante de todo o exposto, com fundamento no art. 250, inciso II, do RITCU, deve-se propor determinar à Infra S.A. que, no prazo de 30 dias, tendo em vista o disposto nas cláusulas 11.1.6 e 11.1.7 do Contrato 7/2024, exija da contratada um plano emergencial de limpeza e manutenção do subtrecho 5FB1/5FB2, com cronograma específico para erradicação da vegetação contaminante e restabelecimento das condições adequadas na via, sob pena de aplicação imediata das sanções contratuais previstas no item 18.1.2. do Contrato 7/2024; dar ciência de que a aceitação, por parte da contratante, de cronograma físico-financeiro proposto pelo contratado que concentre os serviços de manutenção exclusivamente nos meses iniciais do

contrato configura descumprimento dos princípios da eficiência e da economicidade que regem os contratos públicos; e recomendar que em futuros contratos de obras ferroviárias que envolvam Infraestrutura já implantada (plataforma, grade, dormentes e lastro), adote exigência contratual expressa de que os serviços de manutenção sejam executados de forma contínua, regular e distribuída ao longo de todo o período construtivo, comprovando resultado duradouro dos serviços, impedindo, dessa forma, a execução antecipada e concentrada que não assegure benefício permanente ao empreendimento.

III.2. Descumprimento do Cronograma Físico-Financeiro do Contrato 7/2024

III.2.1. Tipificação

Falhas/impropriedades.

III.2.2. Situação encontrada

III.2.2.1. Atrasos nas obras do Contrato 7/2024

73. A execução do Contrato 7/2024 apresenta um cenário de desequilíbrio entre o planejamento original e a realidade de campo. Com 22 meses transcorridos de um cronograma total de 26, a execução financeira não atingiu 20% do valor global, revelando uma defasagem superior a R$ 275 milhões. Este quadro não representa apenas um atraso pontual, mas o agravamento de irregularidades já detectadas em fiscalizações anteriores, evidenciando uma deterioração contínua da performance contratual.

74. A análise detalhada a seguir demonstra que este descumprimento decorre de causas multifacetadas, que incluem a mora na aprovação de projetos executivos, a baixa mobilização de recursos pela contratada e complexos entraves fundiários em áreas sensíveis, como territórios quilombolas. Diante da insuficiência dos processos sancionatórios instaurados pela Infra S.A. para reverter o ritmo das obras, discute-se atualmente a celebração de um Compromisso de Ajustamento de Conduta (CAC). No entanto, como será abordado, a eficácia deste instrumento consensual permanece condicionada à superação de vulnerabilidades estruturais e à capacidade da empresa em cumprir metas que, historicamente, têm sido negligenciadas.

75. Considerando que as obras se estendem aos lotes 5FB e 6FC (137,339 km) da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (Fiol II), foi possível verificar discrepâncias significativas entre os desembolsos previstos no cronograma físico-financeiro e os valores efetivamente medidos e realizados ao longo da execução contratual.

76. O cronograma físico-financeiro do projeto foi estabelecido para um período total de 26 meses, com previsão de desembolso total de R$ 365.200.000,00. Contudo, passados 22 meses de execução (março de 2026), a contratada havia executado menos de 20% do valor total do contrato.

77. Dados mais detalhados revelam que, nesse mesmo período de 22 meses, a execução financeira acumulada alcançou apenas R$ 64.881.838,34 (evidência 20), sendo que a previsão contratual para esse momento era de R$ 340.147.280,00, representando uma defasagem acumulada superior a R$ 275 milhões, conforme já mencionado.

78. Em termos percentuais do valor contratual total, apenas 17,77% % do valor havia sido executado, contra uma previsão de 93,14% para o mesmo período, evidenciando um gravíssimo descumprimento do cronograma físico-financeiro.

79. Esse cenário configura o agravamento de uma irregularidade já registrada anteriormente. O relatório de fiscalização 237/2024, elaborado pelo TCU no início de 2025 e relatado no TC 026.467/2024-0, já havia registrado considerável atraso na execução das obras do Contrato 7/2024. Portanto, a situação não apenas persistiu, como se deteriorou significativamente desde então.

III.2.2.2. Fatores Identificados do Atraso

80. Os fatores do descumprimento do cronograma são múltiplos e de naturezas distintas — técnicas, operacionais, ambientais e fundiárias — conforme detalhado a seguir.

III.2.2.2.1. Não Aprovação dos Projetos Executivos tempestivamente

81. Um dos fatores centrais identificados para o atraso é o descumprimento do prazo de aprovação dos projetos executivos, irregularidade que já havia sido apontada na fiscalização 237/2024 e que, até a data desta fiscalização (abril/2026), ainda se encontra em situação de mora, pois não foram aprovados os projetos executivos do lote 6FC2 e do lote 5FB2, circunstância que impacta diretamente o prazo contratual, uma vez que impede o início das obras nos referidos trechos.

82. No que diz respeito ao lote 6FC, especificamente, o prazo de 5 meses para aprovação do projeto executivo já deveria ter sido cumprido em 07/11/2024 (contado a partir da Ordem de Serviço emitida em 07/06/2024). Todavia, após mais de um ano de atraso — ainda não havia solução definitiva, conforme registrado no Despacho 114/2025/GECONS1, cujos entraves foram atribuídos a deficiência técnica e documental da contratada na elaboração dos projetos (Evidência 7, p. 9).

III.2.2.2.2. Mobilização insuficiente de Recursos pela Contratada

83. Embora a ausência de projetos executivos aprovados seja uma falha grave, ela não explica, por si só, todos os atrasos verificados no cronograma contratual. O trecho 5FB1, cujo projeto executivo foi o primeiro a ser aprovado e as obras iniciadas, apresenta nível de serviço muito abaixo do previsto no cronograma físico-financeiro, demonstrando que as dificuldades operacionais vão além das questões relacionadas à aprovação de projetos.

84. O Relatório Final do processo administrativo sancionatório, detalhado adiante, concluiu que há evidências comprovando que a contratada não mobilizou equipes e maquinários suficientes para o cumprimento do cronograma contratual, mesmo após os apontamentos realizados pelo TCU em fiscalização anterior (Evidência 7).

85. As alegações de defesa da contratada, incluindo impedimentos externos como expropriações, redes de energia, licenciamento ambiental e chuvas, foram amplamente refutadas pela Infra S.A. no relatório final da comissão (Evidência 7), sendo os atrasos atribuídos principalmente à baixa capacidade operacional da empresa TCE Engenharia Ltda.

III.2.2.2.3. Questões Fundiárias, Desapropriações e Bloqueio de Áreas

86. Por outro lado, um outro fator adicional que contribui para os atrasos diz respeito às questões fundiárias e de desapropriação. A TCE Engenharia, em suas alegações finais (Evidência 3), apontou que:

a) Após mais de doze meses da reunião de abertura do contrato, há áreas que ainda não foram formalmente liberadas pela contratante, o que impacta diretamente o cronograma de elaboração dos projetos executivos e a implantação física das obras, sendo tais questões motivo para justificar a formalização de aditivo contratual com a reprogramação do cronograma e a revisão das condições inicialmente estabelecidas, conforme a Matriz de Riscos (Anexo I-C, item 45) (Evidência 3, p. 50).

b) Persistem atualmente diversos bloqueios de áreas para continuidade dos trabalhos, e o calendário com as datas informadas para liberação dessas áreas, constantes nos documentos enviados pela Contratante, indicam eventos futuros que podem impactar diretamente nos prazos do cronograma de obras. Sob esse argumento, a contratada defendeu que a recuperação do cronograma deve ser planejada de forma conjunta entre a Contratante e a TCE Engenharia, com compromissos de parte a parte (Evidência 3, p. 83).

c) A qualidade insuficiente do Projeto Básico fornecido pela contratante (Contratação semi-integrada) e a inexistência de um processo claramente definido e eficiente para análise, validação e aprovação dos Projetos Executivos também contribuíram decisivamente para atrasos, retrabalhos e indefinições técnicas alheias à esfera de atuação da contratada (Evidência 3, p. 83).

III.2.2.3. Processo Administrativo sancionatório

III.2.2.3.1. Instaurações de Processos Administrativos pela Infra S.A.

87. Cabe rememorar que após o encaminhamento do Relatório de Fiscalização 237/2024 para comentários dos gestores da Infra S.A., deste mesmo contrato, foram instaurados dois processos administrativos sancionatórios para apurar os fatos, conforme segue: Processo 50050.002361/2025-30 foi autuado para apurar o descumprimento contratual por irregularidade no cronograma e desempenho insatisfatório da contratada, e o Processo 50050.002363/2025-29 para investigar o descumprimento contratual decorrente do não atendimento das condições de habilitação da contratada.

88. Quanto ao Relatório Final do processo administrativo sancionatório 50050.002361/2025-30, assinado eletronicamente em 23/01/2026 (Evidência 7), detalha o descumprimento do cronograma físico-financeiro do Contrato 7/2024, por atrasos na elaboração de projetos executivos, deficiência técnica, paralisações de serviços e não observância de cláusulas contratuais.

89. O relatório propôs a aplicação das seguintes sanções à contratada: Decretar rescisão unilateral do Contrato Infra 7/2024; Multa compensatória de 15% sobre o valor inadimplido, calculado em R$ 27,85 milhões; Suspensão temporária da empresa TCE Engenharia Ltda. para contratar com a administração pública.

90. Outras medidas cautelares também foram propostas (retenção cautelar de créditos devidos à contratada e acionamento das garantias contratuais). O relatório detalha os valores não executados, as responsabilidades atribuídas à contratada, a metodologia de cálculo das

multas e o impacto de cada ocorrência no cronograma, seguindo rigorosamente os termos contratuais e regulamentares.

III.2.2.3.1.1. Contraditório apresentado pela Contratada

91. Após ser devidamente notificada para apresentar defesa prévia e suas alegações finais no âmbito do processo administrativo, a TCE Engenharia Ltda. apresentou uma série de argumentos com vistas a afastar sua responsabilidade pelos atrasos.

92. Em suas alegações finais (Evidência 3), a contratada argumentou que não há, nos autos, qualquer evidência de dolo, negligência ou inexecução voluntária de sua parte, atribuindo os atrasos a falhas e omissões de gestão contratual e de supervisão técnica da contratante. A empresa requereu o arquivamento sumário do processo administrativo e, subsidiariamente, a produção de prova pericial, pleitos que não foram acolhidos pela Infra S.A.

III.2.2.3.1.2. Avaliação da Eficácia do Processo Sancionatório

93. A instauração de processos administrativos sancionatórios pela Infra S.A., contudo, não foi suficiente para melhorar o desempenho na execução contratual. Até a data da fiscalização em campo (abril/2026), ainda estava pendente a aprovação de projetos executivos, fato que contrasta com qualquer proposta de prorrogação do prazo contratual requerida pela contratada, a exemplo do Compromisso de Ajustamento de Conduta (CAC) que tramita como alternativa à rescisão contratual.

94. Ademais, diante do histórico de dificuldades financeiras alegadas no processo administrativo e dos reiterados atrasos no cumprimento de etapas fundamentais do cronograma, especialmente na elaboração e aprovação dos projetos executivos, há elementos suficientes para colocar em dúvida a solução de prorrogar a execução contratual. Tal questionamento fundamenta-se no fato de que, para o estabelecimento de metas viáveis de execução de obras, é imprescindível que os projetos executivos já estejam devidamente aprovados.

III.2.2.4. Compromisso de Ajustamento de Conduta (CAC)

III.2.2.4.1. A Proposta de Celebração do CAC

95. Como alternativa à proposta do relatório final da comissão processante, a Infra S.A. optou por iniciar tratativas para a continuidade da execução contratual mediante a celebração de um Compromisso de Ajustamento de Conduta (CAC). Esse instrumento busca uma resolução consensual para os conflitos, prevendo a reprogramação do cronograma físico-financeiro, bem como a definição de metas, penalidades e garantias para a aceleração das obras.

III.2.2.4.2. A Fundamentação para Celebração do CAC

96. O instrumento de Compromisso de Ajustamento de Conduta é previsto na Resolução 04/2022/DIREX que, por sua vez, possui fundamentação jurídica no art. 5, § 6, da Lei de Ação Civil Pública (LACP – Lei n. 7.347/1985), como segue:

> **Lei 7347/1985:**
> Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados:
> (...)

> VIII – ao patrimônio público e social.
> (...)
> Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:
> (...)
> IV - a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista;
> (...)
> § 6° **Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais**, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial. (Incluído pela Lei nª 8.078, de 11.9.1990)
>
> **Resolução nº 04/2022/DIREX:**
> **Art. 31. A qualquer tempo no curso do processo administrativo, desde que anterior ao trânsito em julgado administrativo, poderá a parte interessada formular proposta de "Compromisso de Ajustamento de Conduta (CAC)", previsto no §6º do art. 5º da Lei 7.347/85, para por fim ao processo.**
> §1º A aprovação do CAC compete à DIREX, mediante proposição do Diretor setorial em cuja área o processo administrativo tenha sido instaurado.
> §2º A minuta do CAC deverá ser previamente analisada pela PROJUR.
> §3º Desde que haja o compromisso de reparação integral de eventuais prejuízos pelo proponente do CAC é facultado ao gestor atenuar ao nível de advertência as sanções constantes da pretensão administrativa e, inclusive, manter o contrato que se pretendia rescindir unilateralmente.
> §4º O CAC deverá prever obrigatoriamente sanções imediatas e independentes da instauração de novo processo administrativo pelo seu descumprimento.
> §5º As sanções previstas no §4º poderão ter natureza pecuniária ou de restrição de direitos de contratar com a Administração Pública que sejam da competência da INFRA S.A.
> §6º O CAC terá força de título executivo extrajudicial por força do §6º do art. 5º da Lei 7.374/85.
> §7º O CAC poderá conter negócios jurídicos processuais, nos termos do artigo 190 do CPC, visando à facilitação de eventual execução judicial do título, que deverão ser propostos pelo gestor conforme a situação recomendar.

97. Em relação ao CAC, a proposta visa regularizar o cumprimento das obrigações contratuais de forma consensual, como recomendado pela Nota Técnica SEI 10846950 (Evidência 5), garantindo uma alternativa administrativa às sanções usuais, como multas e suspensão, como segue:

a) O CAC, como instrumento jurídico, depende da adesão voluntária da TCE Engenharia, que se comprometeria a cumprir novos cronogramas pactuados, condicionado à execução parcial ou total conforme macrocronogramas quadrimestrais;

b) A minuta prevê cláusulas específicas para equilíbrio econômico-financeiro, quitação e ajustes relacionados a aditivos contratuais, o que é coerente com a legislação vigente em contratos administrativos.

III.2.2.4.3. Vantajosidade na celebração do CAC

98. A proposta do CAC inclui a reprogramação do cronograma físico-financeiro do Contrato 7/2024, medida favorável para evitar atrasos adicionais e viabilizar o avanço das obras

da Fiol II. Nesse sentido, reconhece-se que o instrumento apresenta vantagens potenciais relevantes para a continuidade do projeto, destacando-se:

a) potencial aceleração na execução do contrato, viabilizada por meio de uma resolução consensual entre as partes;

b) prevenção de litígios nos processos sancionatórios e rescisórios, além de evitar os atrasos decorrentes da necessidade de uma nova licitação;

c) consideração de fatores complexos inerentes à execução das obras, como o avanço das tratativas da empresa TCE com a comunidade quilombola, ponto de especial relevância na execução do Lote 5F (tema a ser detalhado em tópico específico).

III.2.2.4.4. Riscos e Vulnerabilidades do Instrumento

99. Diante do histórico de descumprimentos da contratada, a eficácia do CAC é questionável. O relatório final da instrução do processo administrativo aponta elementos configurando a ausência de mobilização de mão de obra e maquinários suficientes para cumprir o cronograma contratual mesmo após os apontamentos realizados pelo TCU, o que torna duvidosa a capacidade da contratada de cumprir as metas do acordo que está sendo proposto para a continuidade contratual.

100. Outrossim, problemas estruturais, como interferências ambientais (solos parcialmente alagados nas cabeceiras do Rio São Francisco) e atrasos na aprovação dos projetos executivos podem limitar a eficácia do CAC se não forem devidamente tratados.

101. Para que o instrumento seja eficaz, alguns aspectos devem ser rigorosamente observados e monitorados, tais como: Cumprimento das metas estabelecidas no instrumento; Fiscalização efetiva da execução contratual; Monitoramento das garantias de execução apresentadas pela contratada; Adoção de medidas punitivas previstas no instrumento e aquelas recomendadas no relatório final da comissão, considerando o histórico de descumprimentos.

III.2.2.4.5. Viabilidade Condicionada do CAC

102. A conclusão extraída das análises é que o CAC é uma opção a ser avaliada sob a ótica da conveniência e oportunidade da contratante, porém sob uma condição: é necessário que todos os pontos de vulnerabilidade do contrato sejam devidamente abordados no instrumento e que haja monitoramento constante de sua execução. Falhas na execução pelas partes podem comprometer inteiramente sua eficácia, sinalizando a necessidade de um planejamento robusto e de mecanismos de governança bem estruturados.

103. Somam-se a isso as atuais dificuldades da contratada na execução do cronograma, o que impõe desafios para o cumprimento das metas previstas no cronograma anexo ao CAC. Essas metas revelam-se fragilizadas diante da pendência da aprovação dos projetos executivos dos trechos 5FB2 e 6FC2, fato que pode comprometer a efetividade do instrumento.

III.2.2.5. Desafios das obras em território Quilombola

III.2.2.5.1. O Lote 5F e a Comunidade Quilombola

104. Um dos pontos de maior atenção e complexidade na execução do Contrato Infra 7/2024 diz respeito à interação das obras do lote 5F com comunidades quilombolas. Esse tema é reconhecido explicitamente como um ponto de bastante atenção para a execução desse lote e que apresentou fragilidades em sua gestão ao longo do histórico das obras.

105. As comunidades quilombolas, por serem comunidades tradicionais com direitos territoriais específicos e protegidos constitucionalmente, exigem tratamento diferenciado no que diz respeito ao processo de liberação das áreas para a execução das obras de infraestrutura, impondo requisitos adicionais que vão além dos processos ordinários de desapropriação e licenciamento ambiental, conforme reza o Decreto 11.786/2023.

III.2.2.5.2. Impacto no Cronograma pela Não Liberação de Áreas

106. A questão da liberação formal de áreas em território quilombola é uma das causas identificadas do atraso no cronograma. Conforme registrado nas alegações finais da contratada relatando que, mais de doze meses após a reunião de abertura do contrato, determinadas áreas ainda não haviam sido formalmente liberadas pela Contratante, impactando diretamente tanto o cronograma de elaboração dos projetos executivos quanto a implantação física das obras.

107. O documento que registra essa situação destaca ainda a complexidade da gestão de projetos de infraestrutura que interagem com comunidades tradicionais, ressaltando a importância da comunicação e do respeito cultural nas relações com essas comunidades, bem como as consequências que atrasos na liberação de áreas podem gerar para o cronograma e os custos do projeto.

III.2.2.5.3. Avanço nas Tratativas com a Comunidade Quilombola

108. Por outro lado, há um aspecto positivo a ser registrado nesse contexto, pois se observa o avanço das tratativas da empresa TCE com a comunidade quilombola, fato expressamente reconhecido como um elemento favorável à continuidade da execução contratual possibilitado por meio do instrumento consensual proposto.

109. Ressalta-se que a ordem de serviço para o início da etapa de limpeza e supressão vegetal no lote 5FB2 foi emitida somente dia 17/4/2026 (evidência 21), e a contratada já procedeu ao cadastramento de colaboradores interessados residentes das comunidades atingidas, como parte do acordo firmado com as comunidades.

110. Esse progresso nas negociações com a comunidade quilombola é relevante uma vez que representa uma condição necessária — ainda que não suficiente — para a efetiva liberação das áreas e o avanço físico das obras no lote 5FB sem intercorrências futuras.

III.2.3. Critério

111. O critério de referência para a avaliação do presente achado é o cronograma físico-financeiro contratual, que estabelecia a execução de 93,14% do valor total do contrato no período de 22 meses decorridos, bem como os prazos para aprovação dos projetos executivos pactuados no contrato. Adicionalmente, os princípios da eficiência, da economicidade e da boa execução contratual, previstos na legislação pertinente à contratação pública, constituem parâmetros norteadores, como segue:

a) **Lei nº 13.303/2016 (Lei das Estatais), art. 69, inc. IV**, quanto à obrigatoriedade do cumprimento dos prazos pactuados;

b) **Princípios constitucionais da eficiência e economicidade (art. 37 e art. 70 da CF/1988);**

c) Cronograma físico-financeiro anexo ao contrato 7/2024 (evidência 13).

d) Além das cláusulas contratuais (evidência 16) e dispositivos do Termo de Referência (evidência 10) que foram descumpridos no decorrer da execução contratual, como segue:

> O Contrato estabelece que:
>
> 11.1.29. A CONTRATADA deverá fornecer estudos que comprovem a viabilidade do prazo de execução das obras contendo cronograma físico e financeiro, gráfico de Gantt, curva S, curva ABC, histograma de mão de obra e caminho crítico;
> 12.1.1. Proporcionar todas as condições para que a **CONTRATADA** possa cumprir suas obrigações
> dentro dos prazos e condições estabelecidas;
> 13.6. O descumprimento total ou parcial das demais obrigações e responsabilidades assumidas pela **CONTRATADA** ensejará a aplicação de sanções administrativas, previstas neste Contrato, na legislação vigente e no RILC, podendo culminar em rescisão contratual.
> No Termo referência contratual encontram-se expressos:
> 7.2. O início da elaboração do projeto executivo se dará a partir da data da emissão da Ordem de Serviço, observado o item 34.2 e deverá ser entregue, conforme o cronograma físico-financeiro.
> 8.1. Os prazos referenciais para execução do objeto da contratação são os constantes no Cronograma Físico Financeiro (ANEXO I-D) que acompanha o presente Termo.
> 8.3.1. O prazo para entrega do Projeto Executivo à CONTRATANTE deverá ser compatível com o Cronograma Físico a ser apresentado pela CONTRATADA, devidamente aprovado pela CONTRATANTE.
> 8.4.3. Durante a execução da obra, a CONTRATADA deve levar em consideração os seguintes aspectos:
> a) Qualidade dos serviços, inclusive obediência ao Projeto Executivo de Engenharia e aos dispositivos contratuais;
> b) Cumprimento de prazos, metas contratuais e cronograma físico-financeiro;
> 14.1. A CONTRATADA deverá executar os serviços contratados conforme prevê o presente Termo de Referência, sendo fundamental programar corretamente os serviços mínimos descritos no escopo, definir os recursos necessários, acompanhar as modificações do cronograma previsto, verificar os serviços previstos com os realizados, encerrar sem pendências o Contrato, dentre outras atividades necessárias para o bom andamento da gestão contratual.
> 15.8. Os serviços deverão ser executados a contento e concluídos conforme cronograma de planejamento dos serviços, de forma satisfatória e realizados de acordo com as condições técnicas e as Normas Técnicas em vigor no CONTRATANTE, pertinentes aos mesmos.
> 18.4.5. Durante a execução da obra, a CONTRATADA deve levar em consideração os seguintes aspectos:
> ...
> IV - Cumprimento de prazos, metas contratuais e cronograma físico-financeiro;
> 22.5. A CONTRATADA deverá executar os serviços nos prazos estabelecidos no cronograma físico-financeiro mais atualizado, aprovado pela CONTRATANTE.

> 23.7. O cronograma aprovado na reunião inicial servirá de base **para a realização dos boletins de medição da obra.**
> 24.6. Por se tratar de Contratação semi-integrada, as medições e pagamentos se darão por cumprimento de eventos dentro das etapas definidas no cronograma físico-financeiro vigente e aprovado pela CONTRATANTE.

III.2.4. Causa

112. As causas identificadas para o descumprimento do cronograma físico-financeiro são:

a) **Baixa capacidade operacional da contratada TCE Engenharia Ltda**., que não mobilizou equipes e maquinários em quantidade suficiente para o cumprimento do cronograma originalmente pactuado, e mesmo após os apontamentos realizados pelo TCU em fiscalização anterior não houve alteração no ritmo das obras;

b) **Deficiência técnica e documental** da contratada na elaboração e submissão dos projetos executivos para aprovação, comprometendo o prazo de aprovação dos projetos e atrasando o início das obras nos respectivos trechos;

c) **Bloqueios de áreas não liberadas pela contratante**, incluindo áreas em território quilombola, que impactam a execução física das obras;

d) **Questões fundiárias e desapropriações** não resolvidas que impedem o avanço das obras em determinados trechos.

III.2.5. Efeito / impacto

113. O descumprimento do cronograma físico-financeiro produz os seguintes efeitos e impactos:

a) **Elevação dos custos do projeto em razão da extensão do prazo de execução contratual**, com reflexos nos custos administrativos, de supervisão e de mobilização;

b) **Postergação da conclusão do projeto**, considerando a conclusão do prazo contratual previsto, em dezembro/2026, tornada **improvável** dado o nível de execução atual;

c) **Retardo na geração dos benefícios socioeconômicos esperados do projeto ferroviário**, que inclui a integração de regiões produtivas do Centro-Oeste e Nordeste do Brasil por meio da FIOL II, bem como a atratividade do projeto para possível concessão da ferrovia;

d) **Agravamento do risco de perda de economicidade**, na medida em que os custos continuam sendo incorridos sem a correspondente entrega de obras.

III.2.6. Conclusão do achado

114. A análise das evidências consolida a ocorrência de descumprimento do cronograma físico-financeiro do Contrato 7/2024. Transcorridos 22 dos 26 meses previstos para a execução, o avanço financeiro não atingiu 20% do pactuado, gerando uma defasagem material superior a R$ 275 milhões. Tal cenário agrava irregularidades já apontadas em fiscalizações pretéritas (RF 237/2024) e fere frontalmente os princípios constitucionais da eficiência e da economicidade, bem como o art. 69, inc. IV, da Lei 13.303/2016 e as diretrizes do Termo de Referência.

115. A materialização desse atraso extremo decorre de um somatório de fatores operacionais, técnicos e fundiários. A principal responsabilidade recai sobre a contratada (TCE

Engenharia Ltda.), que apresentou baixa capacidade de mobilização de equipes e maquinários, além de deficiências na elaboração dos projetos executivos (cuja não aprovação ainda bloqueia os lotes 6FC2 e 5FB2). Concomitantemente, a mora da Administração na liberação de áreas, especialmente os complexos entraves em territórios quilombolas, contribuiu para a inviabilização do cronograma. Como efeito, constata-se a inevitável postergação do prazo de entrega (dezembro de 2026), a elevação dos custos indiretos e o retardo na geração dos benefícios logísticos e socioeconômicos esperados para a Fiol II.

116. Verificou-se que a instauração de processos administrativos sancionatórios pela Infra S.A. (com propostas de rescisão, multa de 15% e suspensão) mostrou-se ineficaz para reverter a lentidão na execução física. Diante disso, a atual proposta de celebração de um Compromisso de Ajustamento de Conduta (CAC) desponta como uma alternativa consensual com vantagens potenciais, como a prevenção de litígios prolongados, a dispensa de nova licitação e a incorporação do recente progresso nas tratativas com as comunidades quilombolas.

117. Contudo, conclui-se que a viabilidade do CAC é estritamente condicionada. O histórico de descumprimentos e a persistente pendência na aprovação dos projetos executivos colocam em dúvida a capacidade da contratada de honrar o novo macrocronograma. Para que o instrumento não se torne inócuo, a continuidade contratual exigirá da Infra S.A. o estabelecimento de um planejamento robusto, governança rigorosa, fiscalização efetiva e a aplicação imediata das medidas punitivas em caso de novas falhas.

118. Diante de todo o exposto, com fundamento no art. 250, inciso II, do RITCU, encaminha-se determinação para que a Infra S.A., caso acolha uma nova prorrogação do prazo contratual por meio de um Compromisso de Ajustamento de Conduta (CAC), promova rigoroso monitoramento do cumprimento das metas estabelecidas; adote, caso as metas estabelecidas sejam descumpridas, de forma imediata e automática, as medidas administrativas punitivas previstas no instrumento do CAC e no relatório final da comissão processante e assegure que todos os pontos de vulnerabilidade do contrato sejam expressamente endereçados no instrumento do CAC, **nos termos do art. 69, inc. IV, da Lei nº 13.303/2016, das cláusulas 12.1.1. e 13.6 do Contrato**.

119. Recomendar à Infra S.A. que, no âmbito da gestão do Contrato 7/2024 e de futuros contratos semi-integrados de grande porte, estabeleça procedimentos internos mais rigorosos e ágeis para a análise, validação e aprovação dos projetos executivos elaborados pelas contratadas, fixando prazos máximos de resposta e fluxos de trabalho claramente definidos entre a Superintendência de Projetos (SUPRO) e a fiscalização de obras, de modo a evitar que a mora administrativa na aprovação de projetos se torne causa excludente ou atenuante da responsabilidade da contratada pelos atrasos e que adote mecanismos de governança contratual robustos e bem estruturados para o acompanhamento do CAC, incluindo indicadores objetivos de desempenho, relatórios periódicos e instâncias de decisão claramente definidas e pagamentos condicionados ao atingimento das metas, **nos termos das cláusulas 12.1.1 e 13.1. do contrato e dos itens 23.7 e 24.6 do termo de referência**.

IV. Análise dos comentários dos gestores

120. Submetido o relatório preliminar de auditoria aos gestores da Infra S.A. para possibilitar a manifestação prévia da unidade jurisdicionada com vistas a buscar maior eficiência dos encaminhamentos propostos para as irregularidades relatadas na presente

fiscalização, foram apresentadas as respostas mediante o Despacho 809/2026 (peça 23), objeto de análise a seguir.

121. Contudo, antes de entrar na análise dos achados, é importante contextualizar a manifestação da Superintendência de Desenvolvimento de Empreendimentos (SUDEM). O expediente adota uma postura predominantemente cooperativa e conciliatória em relação ao TCU, acatando integralmente ou parcialmente as determinações e recomendações propostas, e se pautando no CAC celebrado em 23/6/2026 como o principal argumento de que diversas medidas corretivas propostas já se encontram em curso.

IV.1. Achado: Deficiência na Conservação e Manutenção da Plataforma Ferroviária

122. O TCU identificou em vistoria de campo de 23/4/2026 o acúmulo de vegetação sobre o lastro de brita no subtrecho 5FB1, ocorrência que pode comprometer a drenagem e as condições de tráfego. A consequência apontada o esgotamento da rubrica de manutenção sem gerar benefício duradouro e, diante da ocorrência, propôs determinar medidas corretivas para recuperação e limpeza da via, bem como recomendar e dar ciência de que serviços de manutenção devem ser realizados no decorrer de todo o contrato, como segue:

> **a.1.) Determinar à Infra S.A.** que, no prazo de 30 (trinta) dias a contar da data de publicação do acórdão, exija da contratada TCE Engenharia Ltda. a elaboração e apresentação de um plano emergencial de limpeza e manutenção do subtrecho 5FB1/5FB2, contendo cronograma específico para erradicação integral da vegetação contaminante (arbustos e gramíneas de grande porte) e para o restabelecimento das condições adequadas de drenagem, intertravamento mecânico e tráfego seguro pela via permanente, tudo a ser executado às expensas exclusivas da contratada, nos termos das cláusulas 11.1.6 e 11.1.7 do Contrato 7/2024 (itens 67 a 71 deste relatório);e
>
> **b) Dar ciência à Infra S.A**. que a aceitação, por parte da contratante, de cronograma físico-financeiro proposto pelo contratado que concentre os serviços de manutenção exclusivamente nos meses iniciais do contrato — em sentido diametralmente contrário ao cronograma do edital licitatório, que previa a distribuição contínua ao longo de todo o período construtivo — configura descumprimento dos princípios da eficiência e da economicidade que regem os contratos públicos, conforme os arts. 37 e 70 da Constituição Federal de 1988 e art. 31 da Lei 13.303/2016, bem como dos itens 8.4.3 e 15.8 do Termo de Referência do Edital 8/2023 (itens 67 a 71 deste relatório).
>
> c.1.) **Recomendar à Infra S.A.** que, em futuros contratos de obras ferroviárias que envolvam Infraestrutura já implantada (plataforma, grade, dormentes e lastro), adote exigência contratual expressa de que os serviços de manutenção sejam executados de forma contínua, regular e distribuída ao longo de todo o período construtivo, com medições mensais vinculadas à efetiva e comprovada conservação da via, incluindo registros fotográficos e relatórios técnicos que comprovem o resultado duradouro dos serviços, impedindo, dessa forma, a execução antecipada e concentrada que não assegure benefício permanente ao empreendimento, nos termos do art. 31 da Lei 13.303/2016 (itens 67 a 71 deste relatório);

IV.1.1. Manifestação dos gestores (peça 23)

123. Os gestores da SUDEM registram, inicialmente, que a fiscalização constatou acúmulo relevante de vegetação sobre o lastro de brita em trechos do subtrecho 5FB1, com potencial comprometimento das características técnicas da via permanente. Em seguida, destacam que o Contrato 7/2024 já estabelece obrigação da contratada de refazer ou corrigir, às

suas expensas, serviços executados com falhas ou defeitos, bem como de reparar vícios e incorreções antes da emissão do termo de recebimento provisório, e que o critério de medição condiciona o recebimento ao trecho efetivamente concluído, incluindo serviços de contratos anteriores.

124. Com base nesse arcabouço contratual, sustentam que a exigência de plano emergencial de limpeza e recomposição da via não só é juridicamente possível como é imposta pelo próprio regime do contrato, devendo ser implementada com vinculação ao regime de recebimento e às sanções pela inobservância.

125. Ao final, os gestores manifestam acatamento integral da determinação proposta pelo TCU, sem sugerir alterações de redação ou condicionantes, apenas explicitando o modo de sua operacionalização à luz das cláusulas do contrato. Em suma, concordam com a proposta de encaminhamento tal como formulada.

IV.1.2. Análise

126. A manifestação da Infra S.A. concordou com a ocorrência relatada e acatou o teor da determinação.

127. Nesse sentido, a proposta da equipe de auditoria é plenamente pertinente. A concentração dos serviços de manutenção nos primeiros meses do contrato pode causar dano concreto à infraestrutura ferroviária, representando risco ao erário.

128. A exigência de plano emergencial às expensas exclusivas da contratada é medida corretiva adequada e juridicamente amparada nos dispositivos contratuais citados pela própria SUDEM.

129. A ciência do item “b” e a recomendação do item “c.1” são igualmente pertinentes e, provavelmente, as medidas mais relevantes do ponto de vista preventivo, pois elas direcionam o aprendizado institucional à Infra S.A. enquanto contratante, sinalizando que a passividade na aceitação de desvios de cronograma tem consequências jurídicas relevantes.

IV.2. Achado: Descumprimento do cronograma físico-financeiro

130. A execução do Contrato 7/2024 apresenta um cenário de flagrante desequilíbrio do cronograma de obras, pois transcorridos 22 meses de um prazo total de 26, a execução financeira não atingiu 20% do valor global, revelando uma defasagem superior a R$ 275 milhões, agravando irregularidade já detectada em fiscalizações anteriores, com a deterioração da performance contratual.

131. O atraso foi atribuído a múltiplas causas, como a não aprovação tempestiva dos projetos executivos (lotes 6FC2 e 5FB2 ainda pendentes), baixa mobilização de equipes e maquinário pela contratada, e entraves fundiários e ambientais, inclusive em território quilombola — estes últimos reconhecidos como causas atribuíveis à própria Administração. Constatou-se ainda que os processos sancionatórios instaurados pela Infra S.A. foram insuficientes para reverter o ritmo das obras.

132. Nesse sentido, a equipe de auditoria propôs determinar medidas específicas para dar eficácia ao CAC, bem como recomendações com vistas a melhorar a fase de aprovação dos projetos executivos e a governança do cronograma de serviços pactuados no CAC, como segue:

a) Determinações à Infra S.A. que:

a.2. caso acolha a proposta de prorrogação do prazo contratual por meio da celebração do Compromisso de Ajustamento de Conduta (CAC) com a TCE Engenharia Ltda., adote, cumulativamente, as seguintes medidas:

a.2.1. promova o rigoroso monitoramento do cumprimento das metas estabelecidas no macrocronograma anexo ao CAC, com avaliações periódicas, nos termos da cláusula 13.1. do Contrato 7/2024 (item 117 deste relatório);

a.2.2. assegure que todos os pontos de vulnerabilidade do contrato — incluindo a não aprovação dos projetos executivos dos lotes 6FC2 e 5FB2, as questões fundiárias e as pendências quilombolas — sejam expressamente endereçados no instrumento do CAC, com prazos definidos e responsabilidades claramente atribuídas, em atenção à cláusula 12.1.1. do Contrato 7/2024 (item 117 deste relatório);

a.2.3. adote, de forma imediata e automática, as medidas administrativas punitivas previstas no instrumento do CAC e no relatório final da comissão processante (Processo 50050.002361/2025 30) em caso de descumprimento das metas pactuadas, considerando o histórico reiterado de inadimplemento da contratada, nos termos da cláusula 13.6. do Contrato 7/2024 (item 117 deste relatório);

...

c) Recomendar à Infra S.A. que:

c.2. no âmbito da gestão do Contrato 7/2024 e de futuros contratos semi-integrados de grande porte, estabeleça procedimentos internos mais rigorosos e ágeis para a análise, validação e aprovação dos projetos executivos elaborados pelas contratadas, fixando prazos máximos de resposta e fluxos de trabalho claramente definidos entre a Superintendência de Projetos (SUPRO) e a fiscalização de obras, de modo a evitar que a mora administrativa na aprovação de projetos se torne causa excludente ou atenuante da responsabilidade da contratada pelos atrasos, nos termos do art. 31 da Lei 13.303/2016 (item 118 deste relatório);

c.3. adote mecanismos de governança contratual robustos e bem estruturados para o acompanhamento do CAC, incluindo indicadores objetivos de desempenho, relatórios periódicos e instâncias de decisão claramente definidas e pagamentos condicionados ao atingimento das metas, nos termos das cláusulas 12.1.1 e 13.1. do contrato e dos itens 23.7 e 24.6 do termo de referência (item 118 deste relatório).

IV.2.1. **Manifestação dos gestores** (peça 23)

133. A SUDEM reconhece a pertinência do achado e das causas de atraso apontadas, e informa que já dispõe de Manual de Elementos Técnicos que disciplina a fase de planejamento das contratações, fruto de compromissos assumidos em deliberação anterior do Tribunal.

134. Argumenta que o CAC e seu macrocronograma vinculante endereçam expressamente os três pontos de vulnerabilidade apontados no relatório de auditoria, como segue:

a) Projetos executivos pendentes: O macrocronograma contém item específico "Aprovação dos Projetos" para os lotes 05FB1, 05FB2 e 06FC-Segmento 2, alocado ao 2º quadrimestre (out/2026 – jan/2027), vedando alteração por interesse ou atraso da contratada (Cláusula 1.1 do CAC).
b) Questões fundiárias e interferências: O macrocronograma discrimina segmento a segmento os trechos com pendências (redes elétricas, adutoras, desapropriações,

interferências localizadas), com quantitativos e posicionamento físico, alocando no tempo a execução correspondente.

c) Pendências quilombolas (lote 5FB2): O trecho foi liberado para obras após acordo judicial firmado entre a Infra S.A., o INCRA e as associações das comunidades, com ordem de serviço emitida em 17/4/2026. A execução do lote 05FB2 está integralmente programada no macrocronograma.

135. Além disso, a Cláusula 1.1 do CAC estabelece prazo de 90 dias para regularização integral das pendências documentais, e a Cláusula 1.3 preserva íntegras todas as demais obrigações contratuais.

IV.2.2. Governança de acompanhamento do CAC (item c.3)

136. Nas manifestações, SUDEM informa que o rigoroso monitoramento já está incorporado ao CAC celebrado, especificamente nas cláusulas 2.1 e 2.2, que determinam acompanhamento periódico ao final de cada período do macrocronograma, com critérios objetivos formalizados em relatórios de fiscalização.

137. Aponta que o macrocronograma discrimina metas por item de serviço, lote e segmento, permitindo aferição objetiva do desempenho por período, e que o regime sancionatório do CAC é progressivo e de incidência automática, contemplando advertência, retenção cautelar de créditos e rescisão unilateral em caso de descompasso relevante em relação à programação.

138. Informa, ainda, que o acompanhamento contará ainda com o apoio das Supervisoras contratadas para o empreendimento, reafirmando seu compromisso com a fiscalização rigorosa das metas pactuadas com verificação de metas físicas e financeiras mediante critérios objetivos formalizados em relatórios de fiscalização.

139. E, por fim, observa que as salvaguardas financeiras (retenções e acionamento de garantia) vinculam diretamente o fluxo de pagamentos ao desempenho contratual, e que o instrumento tem força de título executivo extrajudicial, sem limitar a atuação de órgãos de controle.

140. A SUPRO, por sua vez, reforça esse quadro, detalhando as cláusulas do CAC que tratam do monitoramento, das sanções imediatas e da vinculação de pagamentos às metas, e reafirma o compromisso da área em aplicar o regime pactuado, em atenção à cláusula contratual que disciplina o acompanhamento do compromisso.

IV.2.2.1. Análise

141. Verifica-se que os gestores concordam integralmente com a recomendação, inclusive ressaltando que os mecanismos sugeridos pelo Tribunal já estão incorporados ao CAC e ao contrato, cabendo apenas garantir sua fiel execução e a adequada operacionalização por meio da supervisão de campo e dos relatórios gerenciais, dando plenas condições de uma boa governança do compromisso de ajuramento de conduta firmado.

142. Nesse sentido, verifica-se alinhamento entre as propostas de encaminhamento da equipe de auditoria e os mecanismos destacados na manifestação dos gestores. Portanto, tendo em vista a celebração do CAC e o adequado tratamento das questões destacadas pela equipe de auditoria, as determinações a.2.1; a.2.2 e a.2.3 restam já contempladas pela Infra S.A.

no instrumento de ajustamento de conduta, podendo ser retiradas da proposta de encaminhamento.

IV.2.3. Procedimentos para análise e aprovação de projetos executivos (item c.2)

143. A manifestação da Infra S.A. registra que pretende alterar o Manual de Elementos Técnicos para incluir diretrizes específicas sobre fluxos e prazos máximos de análise, validação e aprovação dos projetos executivos, com articulação clara entre SUPRO e fiscalização de obras, justamente para mitigar a possibilidade de alegação de mora administrativa como fator excludente ou atenuante de responsabilidade contratual.

144. A SUPRO, embora também reconheça a relevância do achado e dos fatores de atraso identificados (baixa capacidade operacional da contratada, deficiência técnica na elaboração de projetos, bloqueios de área e pendências fundiárias), enfatiza que o próprio Tribunal atribui a principal responsabilidade à contratada TCE Engenharia, concomitantemente à mora da Administração na liberação de áreas complexas, especialmente em territórios quilombolas.

> 145. Contudo, argumenta que o tempo atualmente despendido na aprovação de projetos não decorre exclusivamente do fluxo de análise interna, mas de sucessivos ciclos de reprovação, reapresentação e reanálise provocados por documentações incompletas, inconsistências técnicas e propostas de alterações substanciais de soluções de engenharia por parte da contratada, o que demanda exames multidisciplinares aprofundados.

146. Com base nisso, propõe readequar a redação da recomendação, de forma a concentrar o foco em coibir atrasos na apresentação e reapresentação de projetos pelos consórcios construtores, fixando prazos máximos para essas entregas e prevendo sanções para revisões sucessivas decorrentes de reprovações imputáveis à contratada, além de fluxos claramente definidos para o recebimento, encaminhamento à SUPRO e devolução da análise à contratada.

IV.2.3.1. Análise

147. No conjunto, os gestores concordam com a necessidade de aperfeiçoar procedimentos internos, prazos e fluxos para análise e aprovação de projetos executivos, mas a área técnica de projetos discorda da ênfase dada pelo texto original à “mora administrativa” e propõe alterar a redação para realçar a responsabilidade da contratada pelos atrasos e revisões sucessivas, sem afastar o comando de fortalecimento dos fluxos internos.

148. Nesse sentido, a recomendação do TCU está alinhada à causa observada na aprovação dos projetos, a alteração do referido manual é competência da própria unidade jurisdicionada e a proposta de encaminhamento tem a pretensão de aperfeiçoar os procedimentos de aprovação dos projetos, cabendo à Infra S.A. elaborar o normativo para superar as ocorrências observadas no presente contrato. Portanto a proposta deve ser mantida com os ajustes pertinentes na redação final, como sugerido pela área técnica, como segue:

> c.2. no âmbito da gestão do Contrato 7/2024 e de futuros contratos semi-integrados de grande porte, estabeleça procedimentos internos mais rigorosos e ágeis para a análise, validação e aprovação dos projetos executivos elaborados pelas contratadas, fixando prazos máximos de resposta e fluxos de trabalho

claramente definidos entre a Superintendência de Projetos (SUPRO) e a fiscalização de obras, de modo a conferir maior eficiência aos instrumentos contratuais, nos termos do art. 31 da Lei 13.303/2016 (item 120 deste relatório);

V. Conclusão

149. A presente auditoria, realizada em cumprimento ao Acórdão 2.304/2025 – Plenário, no período compreendido entre 26/01/2026 e 08/05/2026, teve por objeto a fiscalização das obras de construção do Lote 5F da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (Fiol), no trecho entre Caetité/BA e Barreiras/BA, sob responsabilidade da Infra S.A. (Valec – Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.), especificamente no âmbito do Contrato 7/2024, celebrado em 5/4/2024 com a empresa TCE Engenharia Ltda., no valor de R$ 365.200.000,00. O volume total de recursos fiscalizados alcançou R$ 401.763.910,09, abrangendo ainda os contratos de supervisão (Contratos 15/2024 e 8/2023).

150. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

1. As obras do Lote 5F estão sendo executadas de acordo com o Contrato 7/2024 e a legislação aplicável ao empreendimento?

2. A Infra S.A. adotou as medidas necessárias e suficientes para reverter os reiterados atrasos na execução das obras do contrato 7/2024, nos termos do item 9.1 do Acórdão 2295/2025?

151. Os trabalhos de auditoria identificaram **dois achados de auditoria**, ambos tipificados como **Falhas/impropriedades**, os quais refletem um quadro de deterioração progressiva e persistente na execução do contrato, agravando irregularidades já registradas em fiscalizações anteriores, em especial no Relatório de Fiscalização 237/2024, relatado no TC 026.467/2024-0.

152. Em relação à questão 1, foram realizadas visitas às obras, questionamentos à Infra S.A. por meio de ofícios de requisição e avaliação de medições e memórias de cálculo para executar os quatro procedimentos previstos na matriz de planejamento, com ênfase na verificação de os projetos executivos foram elaborados tempestivamente; se houveram alterações em relação ao projeto básico licitado; o andamento do cronograma físico e a qualidade da obras executadas estão de acordo com as cláusulas contratuais e se existem trechos com impeditivos para seguimentos das obras.

153. Quanto à questão 2, abordou-se o comparativo dos dados da execução física das obras com o cronograma físico-financeiro pactuado. Foram verificados o atual ritmo das obras e sua compatibilidade com o cronograma pactuado. Verificou-se, por fim, se foram instaurados procedimentos administrativos de responsabilização pelos reiterados descumprimentos do cronograma físico-financeiro.

154. O primeiro achado diz respeito à **execução prematura, concentrada e descontínua dos serviços de manutenção** contratados no Contrato 7/2024, em flagrante desconformidade com o cronograma físico-financeiro originalmente estabelecido no Edital 8/2023.

155. As vistorias técnicas *in loco* realizadas pela equipe de auditoria comprovaram as consequências diretas dessa irregularidade: o subtrecho 5FB1 apresenta, na data desta fiscalização (abril/2026), severo acúmulo de vegetação — arbustos e gramíneas de grande porte — crescendo sobre o lastro de brita e ao longo dos dormentes, contaminando (colmatando) o lastro e comprometendo sua capacidade drenante, seu intertravamento mecânico e a elasticidade da superestrutura ferroviária. A perpetuação desse cenário de abandono acelera a degradação geométrica da linha, impõe riscos operacionais e cria a necessidade iminente de intervenções corretivas de elevadíssimo custo, como o desguarnecimento mecanizado ou eventual substituição do lastro.

156. Quanto ao achado é imperativo que a Infra S.A., estabeleça como meta prioritária, pela urgência, com a pronta intervenção em resguardar a integridade do ativo público, com plano emergencial de limpeza profunda a ser executado às expensas da contratada, aliado à aplicação das sanções contratuais cabíveis. Ademais, a situação evidencia a necessidade de aprimoramento na governança da estatal, para que adote mecanismos contratuais que vinculem estritamente as medições de manutenção à efetiva e contínua conservação da via ao longo de todo o período de obras.

157. Em relação ao achado pelo descumprimento do cronograma físico-financeiro do Contrato 7/2024. Configura irregularidade com potencial de comprometer o andamento das obras, cujas causas são múltiplas e parcialmente imputáveis à contratada TCE Engenharia Ltda., com reflexos sobre a eficiência e a economicidade da execução contratual.

158. A auditoria avaliou, ainda, a eficácia das medidas sancionatórias adotadas pela Infra S.A., consubstanciadas na instauração de dois processos administrativos (Processos 50050.002361/2025-30 e 50050.002363/2025-29), cujos relatórios finais propuseram a rescisão unilateral do Contrato 7/2024, a aplicação de multa compensatória de 15% sobre o valor inadimplido (estimada em R$ 27,85 milhões) e a suspensão temporária da TCE Engenharia Ltda. para contratar com a administração pública. Verificou-se, contudo, que essas medidas foram insuficientes para reverter a baixa execução física das obras.

159. Diante disso, a Infra S.A. optou por iniciar tratativas para a celebração de um **Compromisso de Ajustamento de Conduta (CAC)**, instrumento fundamentado no art. 5º, § 6º, da Lei nº 7.347/1985 e regulamentado pela Resolução nº 04/2022/DIREX, como alternativa consensual à rescisão unilateral. O CAC prevê a reprogramação do cronograma físico-financeiro, a definição de novas metas, penalidades e garantias para a aceleração das obras.

160. O Compromisso de Ajustamento de Conduta proposto, por sua vez, é reconhecido como um instrumento potencialmente vantajoso nas instâncias decisórias da contratante, na medida em que pode proporcionar uma aceleração consensual da execução contratual, pactuada por meio do instrumento. Esse aspecto é especialmente relevante considerando o avanço das tratativas com a comunidade quilombola, que representa um elemento de complexidade singular para o lote 5F.

161. Todavia, conclui-se que a viabilidade do CAC é estritamente condicionada, porquanto o histórico reiterado de descumprimentos e a persistente pendência na aprovação dos projetos executivos dos trechos 5FB2 e 6FC2 colocam em dúvida a capacidade real da contratada de honrar o novo macrocronograma. Para que o instrumento não se torne inócuo, é

imprescindível que a Infra S.A. estabeleça um planejamento robusto, governança rigorosa, fiscalização efetiva e a aplicação imediata das medidas punitivas previstas em caso de novas falhas.

162. Importa registrar que a conclusão do Lote 5F da Fiol II possui elevada **relevância socioeconômica e estratégica** para o país. A ferrovia é peça central do Corredor Ferroviário Leste-Oeste (Fico-Fiol), cuja conclusão é condição necessária para o escoamento de aproximadamente 41 milhões de toneladas úteis de cargas agrícolas e minerais por ano até 2060, beneficiando as regiões produtoras do oeste baiano, Mato Grosso e Matopiba em direção ao Porto Sul (Ilhéus/BA). Ademais, o avanço das obras do Lote 5F é essencial para a viabilidade do processo de subconcessão em curso — qualificado no Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) —, cujo leilão está previsto para o segundo semestre de 2026 e cuja operação comercial está projetada para iniciar em 2030.

163. Nesse contexto, os atrasos acumulados no Contrato 7/2024 não apenas elevam os custos indiretos do empreendimento e retardam os benefícios logísticos esperados, como também **comprometem a atratividade e a credibilidade do projeto perante o mercado de concessões**, tornando ainda mais urgente e necessária a adoção de medidas efetivas de correção de rumo.

VI. Proposta de encaminhamento

164. Com fundamento no art. 250, inciso II, do RITCU e nos dispositivos da Resolução TCU 315/2020, propõe-se:

a) **Determinação à Infra S.A. que**, **no prazo de 30 (trinta) dias** a contar da data de publicação do acórdão, exija da contratada TCE Engenharia Ltda. a elaboração e apresentação de um plano emergencial de limpeza e manutenção do subtrecho 5FB1/5FB2, contendo cronograma específico para erradicação integral da vegetação contaminante (arbustos e gramíneas de grande porte) e para o restabelecimento das condições adequadas de drenagem, intertravamento mecânico e tráfego seguro pela via permanente, tudo a ser executado **às expensas exclusivas da contratada**, nos termos das cláusulas 11.1.6 e 11.1.7 do Contrato 7/2024 (itens 68 a 72 deste relatório);

b) Dar ciência à Infra S.A. que a aceitação, por parte da contratante, de cronograma físico-financeiro proposto pelo contratado que concentre os serviços de manutenção exclusivamente nos meses iniciais do contrato — em sentido diametralmente contrário ao cronograma do edital licitatório, que previa a distribuição contínua ao longo de todo o período construtivo — configura descumprimento dos princípios da eficiência e da economicidade que regem os contratos públicos, conforme os arts. 37 e 70 da Constituição Federal de 1988 e art. 31 da Lei 13.303/2016, bem como dos itens 8.4.3 e 15.8 do Termo de Referência do Edital 8/2023 (itens 68 a 72 deste relatório).

c) Recomendar à Infra S.A. que:

c.1. em futuros contratos de obras ferroviárias que envolvam Infraestrutura já implantada (plataforma, grade, dormentes e lastro), adote exigência contratual expressa de que os serviços de manutenção sejam executados de forma contínua, regular e distribuída ao longo de todo o período construtivo, com medições vinculadas à efetiva e comprovada conservação da via, incluindo registros fotográficos e relatórios técnicos que comprovem o resultado duradouro dos serviços, impedindo, dessa forma, a execução antecipada e concentrada que não

assegure benefício permanente ao empreendimento, nos termos do art. 31 da Lei 13.303/2016 (itens 68 a 72 deste relatório);

c.2. no âmbito da gestão do Contrato 7/2024 e de futuros contratos semi-integrados de grande porte, estabeleça procedimentos internos mais rigorosos e ágeis para a análise, validação e aprovação dos projetos executivos elaborados pelas contratadas, fixando prazos máximos de resposta e fluxos de trabalho claramente definidos entre a Superintendência de Projetos (SUPRO) e a fiscalização de obras, de modo a conferir maior eficiência aos instrumentos contratuais, nos termos do art. 31 da Lei 13.303/2016 (item 119 deste relatório);

c.3. adote mecanismos de governança contratual robustos e bem estruturados para o acompanhamento do CAC, incluindo indicadores objetivos de desempenho, relatórios periódicos e instâncias de decisão claramente definidas e pagamentos condicionados ao atingimento das metas, nos termos das cláusulas 12.1.1 e 13.1. do contrato e dos itens 23.7 e 24.6 do termo de referência (item 119 deste relatório).

Audportoferrovia, 3 de agosto de 2026.

APÊNDICE A - Matriz de Achados

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
F/I - Deficiência na Conservação e Manutenção da Plataforma Ferroviária	Os serviços de manutenção contratados no âmbito do Contrato 7/2024, celebrado em 5/4/2024 entre a Infra S.A. (Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.) e a empresa TCE Engenharia LTDA., foram executados predominantemente nos primeiros meses de vigência contratual, em flagrante desconformidade com o cronograma físico-financeiro estabelecido no edital licitatório. O cronograma físico-financeiro do Edital 8/2023 previa a execução do item de Manutenção (Item 12) de forma distribuída ao longo de todo o período de obras, com percentual mensal de 4,35% distribuído por 23 meses consecutivos, no total orçado de R$ 13.563.948,64, representando 3,6796% do valor global do contrato	Contrato - Contratação Semi-Integrada	Contrato 7/2024, Infra S.A., cláusula 11.1.6 Contrato 7/2024, Infra S.A., cláusula 11.1.7 Lei 13303/2016, art. 31, § 1º, inciso II, alínea b; art. 31, caput	Evidência 14 - Cronograma previsto no Edital da licitação Evidência 13 - Cronograma de obras - ajustado após início das obras	(a) Inadequação do cronograma físico-financeiro proposto pela TCE Engenharia: ao concentrar os serviços de manutenção apenas nos meses iniciais do contrato (meses 5 a 13),; (b) Execução antecipada dos serviços de manutenção nos primeiros meses contratuais.	Deterioração da superestrutura ferroviária do subtrecho 5FB1	Determinação a Órgão/Entidade (Valec Engenharia Construcoes e Ferrovias S/A) Recomendação a Órgão/Entidade (Valec Engenharia Construcoes e Ferrovias S/A) Dar ciência (Valec Engenharia Construcoes e Ferrovias S/A)

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
F/I - Descumprimento do Cronograma Físico-Financeiro do Contrato Infra 7/2024	O Contrato Infra 7/2024, referente à execução de obras nos lotes 5FB e 6FC da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (FIOL II), apresenta discrepâncias extremamente significativas entre os desembolsos previstos no cronograma físico-financeiro e os valores efetivamente medidos e realizados ao longo da execução contratual. O cronograma físico-financeiro do projeto foi estabelecido para um período total de 26 meses, com previsão de desembolso total de R$ 365.200.000,00. Contudo, passados 22 meses de execução (com referência em março de 2026), a contratada não havia executado sequer 20% do valor total do contrato.	Contrato - Contratação Semi-Integrada	Constituição Federal, art. 37, caput ; art. 70, caput Contrato 7/2024, INFRA S.A., cláusula 11.1.29 Contrato 7/2024, Infra S.A., cláusula 13.5 Contrato 7/2024, Infra S.A., cláusula 13.1 Contrato 7/2024, Infra S.A., cláusula 12.1.1 Lei 13303/2016, art. 31, caput ; art. 69, inciso IV	Evidência 13 - Cronograma de obras - ajustado após início das obras	Discrepância entre os serviços previsto no cronograma físico-financeiro e os realizados na execução do contrato	elevação de custos da contratação	Recomendação a Órgão/Entidade (Valec Engenharia Construcoes e Ferrovias S/A)

APÊNDICE B - Fotos



Foto 2 - Deficiência na manutenção da Via



Foto 3 - execução de Obras de Drenagem



Foto4 - Equipamento - Socadora quebrada sobre a via



Foto 5 - Reunião com representantes Quilombolas



Foto 6 - Ponte sobre o rio São Francisco - lote 5FA



Foto 7 - Cabeceira da Ponte sobre o rio São francisco (Território Quilombola)



Trecho 5FB1 - Identificando a falta de manutenção do trecho de obras remanescentes

APÊNDICE C - Dados da obra

b) Dados Cadastrais

Obra bloqueada na LOA deste ano: Não

i) Execução física, orçamentária e financeira

(1) Execução física

Data de vistoria: 23/04/2026 **Percentual executado:** 17,77%

Data do início da obra: 05/04/2024 **Data prevista para conclusão:** 07/12/2026

Situação na data da vistoria: Em andamento

Descrição da execução realizada até a data da vistoria:

As obras previstas no contrato Infra 7/2024 incluem 3 trechos: o 6F-C, localizado no final do Lote 6, o 5F-B2, localizado na cabeceira da ponte do Rio São Francisco, onde se localizam comunidades quilombolas, e o 5F-B1, trecho de maior extensão que se trata de um remanescente de obra do contrato anterior do Lote 5F.

Observações:

As datas referidas dizem respeito, respectivamente, às datas de celebração e término do Contrato Infra 7/2024. O percentual de execução refere-se à medição de março/2026.

(2) Execução orçamentária e financeira

Valor estimado para conclusão: R$ 320.925.938,00

Valor estimado global da obra: R$ 375.200.000,00

Data base da estimativa: 01/04/2023

Funcional programática: 26.783.3901.124G.0029/2026 - Construção da Ferrovia de Integração Oeste-Leste - Caetité/BA - Barreiras/BA - EF-334 - no Estado da Bahia

Origem	Ano	Lei Orçamentária	Valores empenhados	Valores liquidados	Pagamento de despesas	Percentual execução financeira
União	2025	316.379.762,00	185.230.577,00	50.721.110,00	0,00	0,00%

Valores em reais

Observações:

ii) Contratos principais

Nº contrato: 007/2024

Objeto do contrato:

Contratação semi-integrada para elaboração dos projetos executivos de engenharia e execução dos serviços remanescentes para conclusão das obras dos subtrechos 06FC, 05FB2 (onde se localiza a superestrutura da ponte sobre o Rio São Francisco) e 05FB1, da Ferrovia de Integração Oeste Leste - FIOL II.

Data da assinatura: 05/04/2024

Mod. licitação: Concorrência

SIASG:

Código interno do SIASG:

CNPJ contratada: 76.436.146/0001-46

Razão social: Tce Engenharia Ltda

CNPJ contratante: 42.150.664/0001-87

Razão social: Valec Engenharia Construcoes e Ferrovias S/A

Situação inicial

Vigência: 07/06/2024 a 07/08/2026

Valor: R$ 365.200.000,00

Data-base: 01/04/2023

Volume de serviço: 137 km

Custo unitário: R$ 2.665.693,43

BDI:

Situação atual

Vigência: 05/04/2024 a 07/12/2026

Valor: R$ 375.973.237,72

Data-base: 01/04/2023

Volume de serviço: 137 km

Custo unitário: R$ 2.744.330,20

BDI:

Nº/Data aditivoAtual: 1 23/01/2025

Situação do contrato: Em andamento.

Alterações do objeto:

reajustamento do contrato após alteração dos índices de reajuste

Observações:

iii) Histórico de fiscalizações

A classe da irregularidade listada é referente àquela vigente em 30 de novembro do ano da fiscalização.

	2023	2024	2025
Obra já fiscalizada pelo TCU (no âmbito do Fiscobras)?	Sim	Sim	Não
Foram observados indícios de irregularidades graves?	Não	Não	Não

c) Deliberações do TCU

A listagem poderá conter deliberações de processos já encerrados.

Processo de interesse (deliberações até a data de início da auditoria)

Processo	Deliberação	Data
021.008/2020-5	AC-502-7/2021-PL	10/03/2021
021.008/2020-5	Despacho do Min. Augusto Sherman	10/05/2021
004.689/2022-4	AC-2111-36/2022-PL	21/09/2022
008.833/2023-0	AC-2744-51/2023-PL	13/12/2023
008.833/2023-0	AC-822-16/2024-PL	24/04/2024
021.008/2020-5	AC-1370-28/2024-PL	10/07/2024
026.467/2024-0	AC-2295-39/2025-PL	01/10/2025

Processo de interesse (deliberações após a data de início da auditoria)

Não há deliberações até a emissão desse relatório.

APÊNDICE D - Achados reclassificados após a conclusão da fiscalização

1. Achados desta fiscalização

1.1. Não há.

2. Achados de outras fiscalizações

2.1. Não há.

APÊNDICE E - Despachos

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
Unidade de Auditoria Especializada em
Infraestrutura Portuária e Ferroviária

Processo: 001.733/2026-5
Fiscalização: 22/2026
Objetivo: fiscalizar as obras de construção do Lote 5 da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (Fiol) - Caetité - Barreiras, no estado da Bahia

DESPACHO

Manifesto-me de acordo com a proposta formulada pela equipe de fiscalização

Em 5 de agosto de 2026. Encaminhe-se ao secretário.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
Unidade de Auditoria Especializada em
Infraestrutura Portuária e Ferroviária

Processo: 001.733/2026-5
Fiscalização: 22/2026
Objetivo: fiscalizar as obras de construção do Lote 5 da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (Fiol) - Caetité - Barreiras, no estado da Bahia

DESPACHO

Manifesto-me de acordo com as conclusões e com a proposta de encaminhamento formulada pela equipe de fiscalização, os quais contaram com a anuência do Supervisor.

Em 21 de agosto de 2026. Encaminhe-se ao Gabinete do Ministro Antonio Anastasia.

Flávio Sobral Martins e Rocha
Secretário substituto

ANEXO A - Deliberações

ACÓRDÃO Nº 2845/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 001.733/2026-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Congresso Nacional.
4. Órgão/Entidade: Valec Engenharia Construções e Ferrovias S/A.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti em substituição ao Ministro Antonio Anastasia.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos do Relatório da Auditoria de Conformidade, no âmbito do Fiscobras 2026, nas obras de construção da Ferrovia de Integração Oeste Leste (Fiol), trecho Caetité – Barreiras, Lote 5F, no Estado da Bahia.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar à Infra S.A. que, no prazo de 30 dias a contar da data de publicação deste acórdão, com fundamento no art. 250, inciso II, do RITCU e nos dispositivos da Resolução TCU 315/2020, exija da contratada TCE Engenharia Ltda. a elaboração e apresentação de um plano emergencial de limpeza e manutenção do subtrecho 5FB1/5FB2, contendo cronograma específico para erradicação integral da vegetação contaminante (arbustos e gramíneas de grande porte) e para o restabelecimento das condições adequadas de drenagem, intertravamento mecânico e tráfego seguro pela via permanente, tudo a ser executado às expensas exclusivas da contratada, nos termos das cláusulas 11.1.6 e 11.1.7 do Contrato 7/2024;

9.2. dar ciência à Infra S.A, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que a aceitação, por parte da contratante, de cronograma físico-financeiro proposto pelo contratado que concentre os serviços de manutenção exclusivamente nos meses iniciais do contrato – em sentido diametralmente contrário ao cronograma do edital licitatório, que previa a distribuição contínua ao longo de todo o período construtivo – configura descumprimento dos princípios da eficiência e da economicidade que regem os contratos públicos, conforme os arts. 37 e 70 da Constituição Federal de 1988 e art. 31 da Lei 13.303/2016, bem como dos itens 8.4.3 e 15.8 do Termo de Referência do Edital 8/2023

9.3. recomendar à Infra S.A., com fulcro no art. 250, inciso III, do RITCU, que:

9.3.1. em futuros contratos de obras ferroviárias que envolvam Infraestrutura já implantada (plataforma, grade, dormentes e lastro), adote exigência contratual expressa de que os serviços de manutenção sejam executados de forma contínua, regular e distribuída ao longo de todo o período construtivo, com medições vinculadas à efetiva e comprovada conservação da via, incluindo registros fotográficos e relatórios técnicos que comprovem o resultado duradouro dos serviços, impedindo, dessa forma, a execução antecipada e concentrada que não assegure benefício permanente ao empreendimento, nos termos do art. 31 da Lei 13.303/2016;

9.3.2. no âmbito da gestão do Contrato 7/2024 e de futuros contratos semi-integrados de grande porte, estabeleça procedimentos internos mais rigorosos e ágeis para a análise, validação e

aprovação dos projetos executivos elaborados pelas contratadas, fixando prazos máximos de resposta e fluxos de trabalho claramente definidos entre a Superintendência de Projetos (SUPRO) e a fiscalização de obras, de modo a conferir maior eficiência aos instrumentos contratuais, nos termos do art. 31 da Lei 13.303/2016;

9.3.3. adote mecanismos de governança contratual robustos e bem estruturados para o acompanhamento do Compromisso de Ajustamento de Conduta (CAC), incluindo indicadores objetivos de desempenho, relatórios periódicos e instâncias de decisão claramente definidas e pagamentos condicionados ao atingimento das metas, nos termos das cláusulas 12.1.1 e 13.1. do contrato e dos itens 23.7 e 24.6 do termo de referência

9.4. dar conhecimento do presente Acórdão, bem como do Voto e Relatório que o fundamentam à Infra S.A.

9.5. arquivar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno/TCU.

10. Ata n° 40/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 14/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2845-40/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Jhonatan de Jesus, Odair Cunha e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator).

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE ___ – Plenário
TC 001.733/2026-5
Natureza: Relatório de Auditoria
Entidade: Valec Engenharia Construções e Ferrovias S/A
Interessado: Congresso Nacional
Representação legal: não há

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. FISCOBRAS 2026. FERROVIA DE INTEGRAÇÃO OESTE-LESTE (FIOL). LOTE 5 (TRECHO CAETITÉ-BARREIRAS, NO ESTADO DA BAHIA). ACHADOS. DEFICIÊNCIA NA CONSERVAÇÃO E MANUTENÇÃO DA PLATAFORMA FERROVIÁRIA. DESCUMPRIMENTO GRAVE DO CRONOGRAMA FÍSICO-FINANCEIRO. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Trata-se de Relatório de Auditoria de conformidade, no âmbito do Fiscobras 2026, realizada na Infra S.A., tendo por objetivo fiscalizar as obras de construção do Lote 5F da Ferrovia de Integração Oeste-Leste – FIOL, trecho Caetité – Barreiras, no Estado da Bahia.

2. Reproduzo, a seguir, o teor principal do relatório de fiscalização elaborado no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária - AudPortoFerrovia (peça 48), o qual contou com a aquiescência do corpo diretivo da unidade (peças 49-50):

I. Apresentação

1. Trata-se de auditoria realizada nas obras de construção do Lote 5F da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (Fiol) para dar cumprimento ao plano de fiscalização Fiscobras 2026. O lote fiscalizado integra a denominada Fiol II, que compreende o trecho localizado entre as cidades de Caetité e Barreiras, no estado da Bahia. As obras estão sob responsabilidade da empresa estatal Infra S.A. (Valec - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.).

I.1. Importância socioeconômica

2. Na área de abrangência desse trecho da ferrovia, as atividades econômicas mais importantes são o agronegócio e a mineração. No polo de Barreiras/BA, além da lavoura e da pecuária, outras atividades estão associadas, tais como o beneficiamento, a armazenagem, o transporte e a comercialização de produtos e insumos. Na região do Oeste Baiano, as culturas que predominam são soja, milho, algodão, feijão e mandioca.
3. Segundo a Infra S.A., a principal finalidade da Fiol será o transporte de minério de ferro a partir de Caetité, onde se localizam as minas da Bahia Mineração (Bamin). A demanda poderá ser incrementada com o transporte de grãos da região de Barreiras a partir da interligação da Fiol II com a Fiol I, para o escoamento até o Porto Sul, complexo portuário previsto para ser construído nas imediações da cidade de Ilhéus/BA.
4. Ainda de acordo com a Infra S.A., o Estudo de Demanda desenvolvido pela Infra S.A. para o Corredor Ferroviário Leste-Oeste evidencia a predominância absoluta de carga de produtos agrícolas. Cerca de 80% da demanda projetada será composta por granéis sólidos vegetais, sendo 46,0% soja, 28,5% milho e 6,2% farelo de soja. O segundo gênero

de cargas mais relevante serão os fertilizantes, correspondendo a cerca de 15,3% do volume transportado.
5. Analisando a evolução temporal da demanda, observa-se um salto em 2035, com a conclusão da Fiol 3. Após 2035, projeta-se um crescimento orgânico médio de 1,9% ao ano até 2060, quando a demanda transportada pelo Corredor atingirá aproximadamente 41 milhões de Toneladas Úteis – TU/ano.
6. Importante observar que a EF-334 foi incluída no Programa Nacional de Desestatização por meio do Decreto 8.094, de 4 de setembro de 2013, e indicava originalmente a conexão de Ilhéus/BA a Alvorada/TO (ponto de junção com a EF-151 – Ferrovia Norte-Sul). Posteriormente, e seguindo diretrizes emitidas pelo Ministério dos Transportes – MT, foi desenvolvida avaliação da vantajosidade da conexão da Fiol diretamente no município de Mara Rosa/GO, ponto das obras da Fico 1, formando um corredor ferroviário único.
7. Conforme se observa no sítio eletrônico da SPPI (disponível em <https://ppi.gov.br/projetos/corredor-ferroviario-leste-oeste/> acesso em 7/5/2026), a qualificação dos trechos 2 e 3 da Fiol no Programa de Parcerias de Investimentos possibilitará que, por meio de uma nova subconcessão, o trecho 2 tenha as suas obras concluídas, conectando o Porto de Ilhéus à região produtora de grãos de Barreiras/BA, bem como, após a conclusão do trecho 3, a Fiol esteja conectada com a Ferrovia Norte-Sul e com a Fico.
8. Na apresentação da proposta da Infra S.A. para Contrato e Edital, o projeto para submissão à ANTT compreende, portanto, a concessão da Infraestrutura do Corredor Ferroviário Leste-Oeste, a qual engloba os seguintes trechos das ferrovias EF-334 e EF-354: (I) Fiol 2 conectando Caetité/BA e Correntina/BA, com um ramal entre o município de Barreiras/BA e Correntina/BA:
(II) Fiol 3 – conectando Barreiras/BA a Mara Rosa/GO; e
(III) Fico 1 – conectando Mara Rosa/GO a Água Boa/MT.
9. Com extensão prevista de 1.708 Km, a concessão cruza os estados da Bahia, Goiás e Mato Grosso e pretende melhorar o escoamento de cargas provenientes das regiões produtoras do oeste baiano, Mato Grosso e da região do Matopiba em direção ao Porto Sul na Bahia.
10.Segundo se extrai da Minuta do Contrato de Concessão, o objeto da outorga compreenderá a "construção da malha ferroviária da Fiol 3 e a prestação do serviço público de transporte ferroviário de cargas associado à exploração da infraestrutura da malha ferroviária da Fico 1, Fiol 2 e Fiol 3". Ainda, mediante acordo entre a futura Subconcessionária e o Poder Concedente, a concessão poderá incluir o trecho Fico 2, assegurando-se o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.
11.Nota-se, portanto, que o objeto da concessão está dividido em dois núcleos distintos: a construção do trecho Fiol 3 e a prestação do serviço público de transporte ferroviário de cargas associado à exploração da Infraestrutura referente à completude do Corredor Ferroviário Leste-Oeste.
12.Por outro lado, é preciso destacar que a funcionalidade do Corredor Ferroviário Leste-Oeste depende da conclusão dos trechos Fiol 1 e Fiol 2, além da disponibilização de Infraestrutura portuária competitiva para grãos no Porto Sul. Também a conclusão do trecho correspondente à Fico 1 afigura-se indispensável para a operacionalização do corredor.
13.As informações atualizadas no portal da Infra S.A, (disponível em <https://www.Infrasa.gov.br/Infra-s-a-destrava-trecho-critico-da-Fiol-ii-e-inicia-nova-fase-de-corredor-logistico-estrategico/> acesso em 7/5/2026), destaca a continuidade do

lote 5FC, com a contratação de um novo consórcio com investimento previsto de 467,9 milhões de reais e prazo de 43 meses. A conclusão do trecho de Ceraíma, considerada estratégica para eliminar gargalos históricos e viabilizar a consolidação do corredor Fico-Fiol.

14.Destaca-se também, a liberação do trecho 5FB2, território onde se localizam cinco comunidades quilombolas, com a participação do Ministério Público Federal, cujo objeto estabelece ações conjuntas da Infra S.A. e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), visando a titulação dos respectivos territórios, nos termos do Plano de Ação com as medidas compensatórias vinculadas aos impactos territoriais e socioambientais identificados no Estudo do Componente Quilombola - ECQ e prevista no Plano Básico Ambiental Quilombola - PBAQ, ambos integrantes do processo de licenciamento ambiental da Fiol.

II. Introdução

II.1. Deliberação que originou o trabalho

15.Em cumprimento ao Acórdão 2.304/2025-Plenário, realizou-se a auditoria na Infra S.A., no período compreendido entre 26/01/2026 e 08/05/2026.

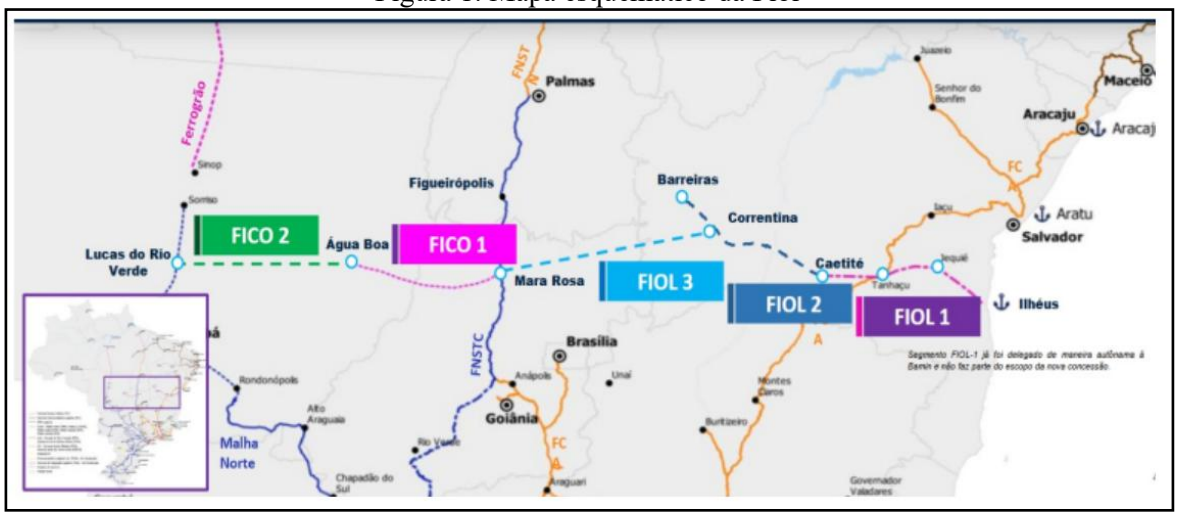
16.As razões que motivaram esta auditoria foram o atendimento aos critérios de materialidade, risco e relevância.

17.Cumpre informar que a relatoria deste processo foi atribuída ao Exmo. Ministro Antônio Anastasia por prevenção (peça 1), nos termos do art. 11 da Resolução TCU 346/2022, tendo em vista a orientação do item 9.2 do Acórdão 295/2025-TCU-Plenário para que a unidade técnica avaliasse a oportunidade de incluir o objeto em futuras ações de controle.

II.2. Visão geral do objeto

18.A Fiol é uma ferrovia projetada para ter extensão de 1.527 km e ligar o futuro porto de Ilhéus/BA à Ferrovia Norte-Sul (FNS), na cidade de Mara Rosa/GO. A Infra S.A. é a responsável pelo projeto desde 2008, quando recebeu a outorga para construção, uso e gozo da EF-334 (Fiol) por meio da Lei 11.772, de 17 de setembro de 2008 (disponível em <https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/ferrovias/novos-projetos-ferroviarios/Corredor%20Leste-Oeste>, acesso em 28/4/2026).

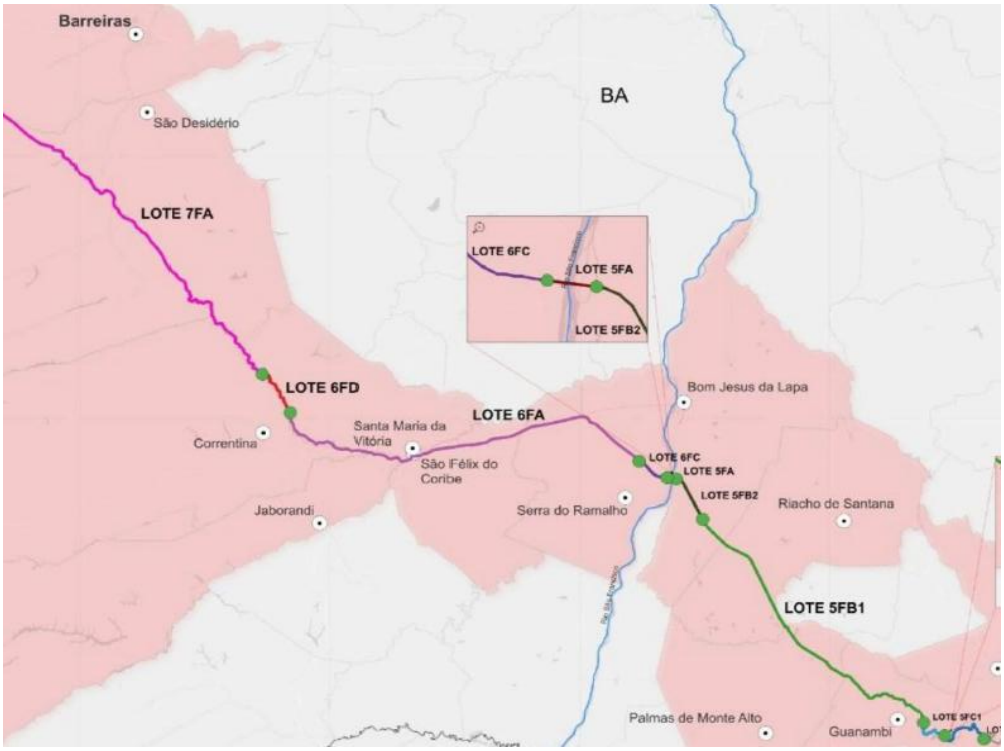
Figura 1: Mapa esquemático da Fiol



*19.Conforme a nova configuração do Trecho II (Fiol 2): Caetité/BA – Correntina/BA, com extensão de 284,5 km**, com um ramal entre o município de Barreiras/BA e Correntina/BA**, cujas obras de implantação estão sob responsabilidade da Infra S.A.*

20.O novo traçado conectará o corredor Fico-Fiol, sem que haja a utilização de trecho entre Figueirópolis e Mara Rosa da Ferrovia Norte-Sul, já outorgada, privilegiando a logística operacional de forma independente. Ademais, geologicamente haveria maiores restrições ambientais para a manutenção da configuração de traçado originalmente configurada no segmento entre Barreiras/BA e Figueirópolis/TO.
21.Para realizar as obras de construção, a Infra S.A. subdividiu a Fiol em segmentos e lotes. O segmento denominado Fiol I compreende o trecho localizado entre as cidades de Ilhéus/BA e Caetité/BA e possui 537 km de extensão divididos nos Lotes 1F a 4F. O segmento denominado Fiol II está localizado entre Caetité/BA e Barreiras/BA e possui 485 km de extensão divididos nos Lotes 5F a 7F. O segmento denominado Fiol III ligará Correntina/BA a Mara Rosa/GO, com extensão de 838,34 km.
22.Em 8/4/2021, após processo licitatório de subconcessão realizado pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), o trecho da Fiol I foi arrematado pela empresa Bahia Mineração S.A. (Bamin), pelo valor de outorga de R$ 32,7 milhões, com previsão de investimentos da ordem de R$ 3,3 bilhões, sendo R$ 1,6 bilhões para a conclusão das obras. A subconcessão terá duração de 35 anos e seu objetivo é a construção e a prestação de serviço público de transporte ferroviário de cargas associado à exploração da infraestrutura ferroviária da EF-334, no trecho compreendido entre Ilhéus/BA e Caetité/BA
23.O Lote 5F, objeto desta fiscalização, integra a Fiol II e possui extensão de 162,04 km entre o km 806+545, localizado no final da ponte ferroviária sobre o Rio São Francisco (Lote 5FA), e o km 968+430, localizado no Riacho da Barroca.

Figura 2: Mapa esquemático da Fiol II.



Fonte: Relatórios Gerencial Integrado de dezembro/2025 (Evidência 1, p. 5).

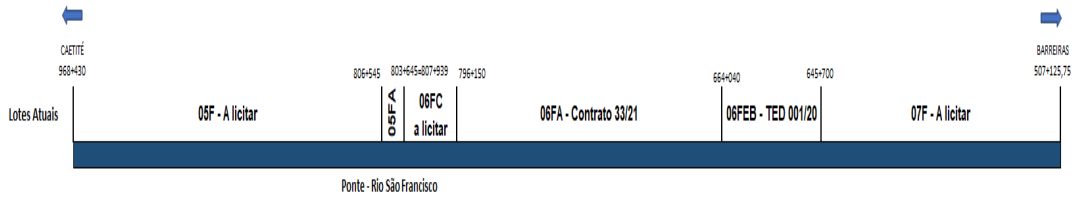
24.As obras do lote tiveram início com a celebração do Contrato 6/2014, em 7/2/2014, entre a Valec e o Consórcio Pavotec-Trail, no valor de R$ 719.836.083,25 (data base: set/2009). Após o 15° termo aditivo, o valor sofreu acréscimo de 17,15% totalizando R$ 843.294.081,86. Em 10/6/2023, o Contrato 6/2014 foi extinto por decurso de prazo após

executados R$ 545.239.906,27, que representam 64,66% da planilha orçamentária. O Lote 5F foi objeto de fiscalizações do TCU relatadas nos processos TC 021.008/2020-5, TC 004.689/2022-4 e TC 008.833/2023-0.

25.Em 16/11/2023, foi publicado, com base na Lei 13.303/2016, o Edital 8/2023 da Infra S.A., com o objeto contratação semi-integrada para elaboração dos projetos executivos de engenharia e execução dos serviços remanescentes para conclusão das obras dos subtrechos 06FC, 05FB2 (onde se localiza a superestrutura da ponte sobre o Rio São Francisco) e 05FB1, da Fiol II (disponível em <https://www.Infrasa.gov.br/licitacoes/lei-no-13-303-2016-edital-no-008-2023/>, acesso em 28/4/2026).

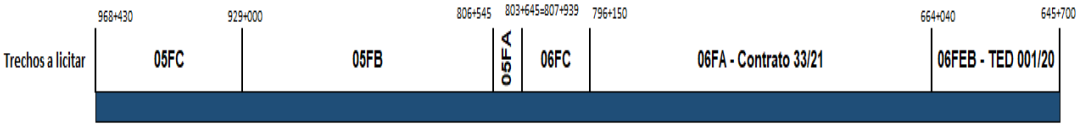
26.A Infra S.A. dividiu o Lote 5F em três subtrechos: 5FA (ponte sobre o Rio São Francisco), 5FB e 5FC. Além disso, dividiu o Lote 6F nos subtrechos 6FA, 6FEB e 6FC, conforme ilustrado nas Figuras 3 e 4, abaixo:

Figura 3: Divisão dos lotes 5F e 6F.



Fonte: Termo de referência do Edital 8/2023 (Evidência 10, p. 2).

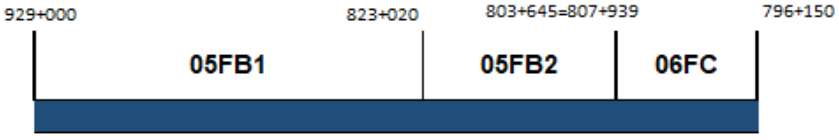
Figura 4: Divisão dos lotes 5F e 6F.



Fonte: Termo de Referência do Edital 8/2023 (Evidência 10, p. 2).

27.Para a licitação, a Infra S.A. suprimiu o subtrecho remanescente entre as estacas 933+540 a 968+430 (5FC), em função de ainda existirem indefinições de traçado no trecho da Barragem de Ceraíma, o que impediria a execução imediata de obras no local. Além disso, denominou o trecho licitado como 5FB1 e 5FB2 e acrescentou ao objeto um trecho de 13,69 km do Lote 6F, localizado entre os km 796+150 e 807+939, denominado 6FC, conforme ilustrado na Figura 6, abaixo, por estar, na época, sem cobertura contratual.

Figura 5: Trechos objeto do Contrato 7/2024.



Fonte: Termo de referência do Edital 8/2023 (Evidência 10, p. 2).

28.O subtrecho 6FC, conhecido como lote do encabeçamento da Ponte do Rio São Francisco, é remanescente do Contrato 59/2010 do Lote 6F (km 645+700 ao 807+939,19), encerrado em 7/11/2020. O projeto executivo foi elaborado em 2013 pela empresa STE Serviços Técnicos de Engenharia S.A.. Posteriormente, em 2021, o projeto desse segmento foi revisado pela Superintendência de Projetos da Infra S.A. (Supro) com

vistas a firmar um Termo de Execução Descentralizada (TED) com o Exército Brasileiro para execução desse trecho. Posteriormente, o Lote 6FC foi retirado do mencionado TED para ser incluído ao Edital 8/2023.

29.O subtrecho 5FB1 teve boa parte executada na vigência do Contrato 6/2014 e conta com diversos pontos com estágios avançados de execução, com 96 km de grade montada.

30.O subtrecho 5FB2 (km 806+545 e 823+024) não teve obras executadas no Contrato 6/2014, com exceção de uma passagem inferior, pois passa por restrição devido a pendências ambientais relacionadas a sua localização, que está inserida em região de comunidades quilombolas.

31.No termo de referência da licitação, foi estabelecida uma ordem preferencial para a execução dos subtrechos. Segundo o item 18.4.4 do termo, essa sequência deve ser 5FB1, 6FC e 5FB2. Tal medida visa garantir a conservação e finalização dos serviços já realizados no trecho denominado como 5FB1, por ser o trecho com maior avanço de obras realizadas. O termo de referência também estabelece que poderá ser admitida pela contratante a execução de trechos concomitantes, mediante justificativa apresentada pela contratada, preservando-se a prioridade de finalizar primeiro o trecho 5FB1.

32.Em 5/4/2024, como resultado da licitação acima, celebrou-se o Contrato 7/2024 entre a Infra S.A. e a empresa TCE Engenharia LTDA., CNPJ 76.436.146/0001-46. O valor contratado foi de R$ 365.200.000,00, a vigência de 30 meses e o prazo de execução de 26 meses, a partir da emissão da ordem de serviço. Os serviços avençados foram a elaboração dos projetos executivos de engenharia e execução dos serviços remanescentes, conforme o seguinte:

Tabela 1: Descrição dos subtrechos do Contrato 7/2024.

Ferrovia	*EF-334*
Subtrechos	*6FC (km 796,150 ao km 807+939 = 803+645 com 11,789 km), extensão considerada com 1 desvio: 13,69 km*
	5FB2(km 803+645 ao km 823+020 = 19,375 km, com a superestrutura da ponte sobre o Rio São Francisco de 2,9 km), extensão considerada com 1 desvio: 21,14 km.
	5FB1(km 823+020 ao km 929+000 = 106,175 km, com as igualdades de + 0,195 km), extensão considerada com 3 desvios: 111,45 km
Extensão	*146,28 km (*extensão linear somada a extensão de pátios de desvio)*

Fonte: Termo de referência do Edital 8/2023 (Evidência 10, p. 2).

33.Em 7/6/2024, a Infra S.A. emitiu a Ordem de Serviço para as obras do Contrato 7/2024, autorizando o início de sua execução.

34.A supervisão das obras é realizada com o auxílio de duas empresas supervisoras. A parcela relativa ao Lote 6F (6FC) é supervisionada pela empresa Consórcio STE/Siscon – Supervisão Fiol (STE) por meio do Contrato 8/2023 (Evidência 18), enquanto a parcela relativa aos lotes 5FB1 e 5FB2 são supervisionadas pelo Consórcio Supervisor Fiol 2, liderado pela empresa Pini Group Brasil Ltda (Pini) por meio do Contrato 15/2024 (Evidência 17).

35.No objeto do contrato, o trecho localizado entre os km 806+545 e 823+024, relativo ao subtrecho 5FB2, foi recentemente liberado para a realização de obras, consoante Acordo Judicial firmado entre a Infra S.A, Incra e Associações Representativas das comunidades Quilombolas, localizadas no município de Bom Jesus da Lapa – BA, visando a titulação dos respectivos territórios e demais compromissos firmados, nos termos daquele Plano de Ação (Evidência 4).

36.Conforme a Audiência Pública 1/2025 realizada pela ANTT, o Governo Federal tem planos de subconceder a Fiol 2 juntamente com a Fiol 3 e a Ferrovia de Integração Centro-Oeste (Fico), formando o corredor Fico-Fiol. O projeto prevê um cronograma que

inicia em 2027, com os primeiros três anos dedicados às etapas preparatórias. A operação deve começar em 2030, com Fiol 3 sendo entregue até 2037 (disponível em <https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/ultimas-noticias/antt-conclui-serie-de-sessoes-para-ouvir-sociedade-sobre-a-concessao-das-ferrovias-Fico-e-Fiol> acesso em 7/5/2026).
37.Cumpre informar que foram realizadas três auditorias de obras da Fiol pelo TCU, além do presente trabalho, foi concluída a fiscalização do edital do Lote 5F-C, relatado pelo Ministro Bruno Dantas mediante o TC 018.589/2025-1, e está em curso auditoria no Lote 6F, relatada pelo Ministro Benjamin Zymler mediante o TC 005.152/2026-7, processo que também identificou a utilização do instrumento de Compromisso de Ajustamento de Conduta firmado ante recorrentes atrasos verificados na execução das obras contratadas.

II.3. *Objetivo e questões de auditoria*

38.A presente auditoria teve por objetivo fiscalizar as obras de construção do Lote 5 da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (Fiol), no estado da Bahia.
39.A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

a) Questão 1: As obras do Lote 5F estão sendo executadas de acordo com o Contrato 7/2024 e a legislação aplicável ao empreendimento?

b) Questão 2: A Infra S.A. adotou as medidas necessárias e suficientes para reverter os reiterados atrasos na execução das obras do contrato 7/2024, nos termos do item 9.1 do Acórdão 2295/2025?

II.4. *Metodologia utilizada*

40.Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280, de 8 de dezembro de 2010, alterada pela Portaria-TCU 168, de 30 de junho de 2011) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex n. 26, de 19 de outubro de 2009).
41.Para a consecução dos objetivos, os métodos empregados na coleta e análise de dados basearam-se na seguinte tríade: análise documental, aplicação de papéis de trabalho estruturados — com destaque para a Matriz de Planejamento — e a realização de vistorias técnicas in loco. A decisão pela inspeção física fundamentou-se na criticidade do acompanhamento da execução contratual, uma vez que inspeções de exercícios anteriores já haviam identificado atrasos persistentes no cronograma físico-financeiro, exigindo uma verificação direta do avanço das obras nos lotes 05FB e 06FC.
42.No âmbito da inspeção de campo, realizou-se uma reunião no Canteiro de Gerenciamento de Obras na cidade de Guanambi/BA, com a apresentação da equipe de auditoria, visando à coleta de informações e à programação dos locais de visitação. O percurso compreendeu o deslocamento sobre a via férrea com veículo adaptado por aproximadamente 80 km, estendendo-se até o limite dos impedimentos nas áreas quilombolas e, posteriormente, a Ponte Ferroviária sobre o Rio São Francisco (Lote 5FA).
43.Como parte das atividades de fiscalização relacionadas ao trecho 5FB2, foi realizada uma reunião com representantes das comunidades quilombolas impactadas pela obra, com o objetivo de promover a escuta ativa das demandas locais e alinhar os trabalhos de fiscalização ao princípio do foco no cidadão, conforme orientações do Tribunal de Contas da União. A reunião ocorreu no dia 23 de abril de 2026 e contou com a participação de aproximadamente trinta pessoas, incluindo lideranças e moradores das comunidades

quilombolas Araçá Volta e Bebedouro, que são diretamente interceptadas pelo traçado da ferrovia.
44.Durante o encontro, foram ouvidas as principais preocupações e demandas das comunidades, com destaque para os questionamentos sobre os atrasos no início das obras nos territórios quilombolas e os impactos socioeconômicos decorrentes dessa situação.
45.A reunião foi conduzida com o propósito de compreender as perspectivas das comunidades diretamente afetadas, garantindo que suas vozes fossem consideradas no processo de fiscalização. Essa abordagem está alinhada à diretriz do TCU de priorizar o foco no cidadão, buscando assegurar que as ações de controle externo promovam benefícios concretos para a sociedade, especialmente para grupos em situação de vulnerabilidade, como as comunidades quilombolas.
46.As informações coletadas durante a reunião servirão como subsídio para a análise das causas dos atrasos nas obras e para a avaliação da adequação das medidas adotadas pelos responsáveis pelo empreendimento. Além disso, a escuta das comunidades permite que a fiscalização seja orientada de forma a atender às reais necessidades e expectativas dos cidadãos impactados, promovendo maior transparência e efetividade na execução do projeto.
47.Durante as vistorias, a equipe buscou evidências físicas do estágio de execução, constatando a ausência de segmentos integralmente concluídos e a necessidade de intervenções complementares (lastro de brita, soldas aluminotérmicas, alinhamentos da grade e execução de desvios). Observou-se, ainda, o estado de conservação da via férrea, com atenção especial ao crescimento vegetativo e seus potenciais impactos na qualidade do lastro ferroviário.
48.Aliadas às observações em campo, as informações técnicas foram tratadas em exames documentais. Realizou-se a confrontação de memórias de cálculo de medições, Diários de Obra (RDO) e Relatórios de Atividades Técnicas (RAT) para verificar se a execução física estava aderente aos projetos executivos e às normas da Infra S.A.
49.Na definição da amostra objeto de análise documental, a equipe priorizou trechos com maior materialidade financeira e relevância estratégica, concentrando os esforços avaliativos nos seguintes aspectos críticos:

*a) **Impedimentos Socioambientais (Território Quilombola)**: Inspeção detalhada do andamento das liberações de áreas e análise do cumprimento dos acordos do Plano Básico Ambiental do Componente Quilombola (PBAQ) firmados com as cinco comunidades do território, bem como a verificação da necessidade de ajustes nos projetos executivos para contemplar passagens de cruzamento solicitadas pelas comunidades.*

*b**) Interferências de Engenharia**: Verificação documental das tratativas para o remanejamento das redes de transmissão elétrica junto à Neoenergia/Coelba, fator crítico para a continuidade das obras de terraplenagem.*

*c) **Logística e Obras de Arte Especiais (OAE)**: Avaliação das obrigações contratuais do trecho 6FC, cujos três pontilhões representam gargalo crítico para o acesso à Ponte sobre o Rio São Francisco (Lote 5FA), incluindo a análise de viabilidade da logística planejada pela construtora para o transporte de lastro ferroviário.*
50.Para mensurar o descolamento da execução em relação ao planejado, a metodologia adotou o comparativo do cronograma previsto com o realizado, utilizando-se curvas de desempenho físico e o Índice de Desempenho Financeiro (IDfin).
51.Por fim, diante do cenário de atrasos identificados, a metodologia englobou a análise crítica do Processo Administrativo 50050.002361/2025-30, que trata da eventual rescisão contratual ou celebração de um Compromisso de Ajustamento de Conduta (CAC) com a

TCE Engenharia Ltda. A equipe avaliou a viabilidade, as sanções propostas e os riscos do macrocronograma repactuado constante na minuta do CAC. Para consolidar essas conclusões, os trabalhos contaram com interações e colaboração de especialistas da Superintendência de Projetos (SUPRO) e da Gerência de Gestão Ambiental (SUGAT/Infra S.A.), cujas análises sobre a exequibilidade das novas metas fundamentaram os exames desta auditoria.

II.5. Limitações inerentes à auditoria

52.Não houve limitações aos trabalhos de auditoria.

II.6. Volume de recursos fiscalizados

53.O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$ 401.763.910,09, composto pelo Contrato 7/2024, de elaboração dos projetos e execução do empreendimento, no valor de R$ 365.200.000,00 (data base: 4/2023), do Contrato 15/2024, de supervisão do segmento 5F, no valor de R$ 16.663.910,09 (data-base: 7/2023) e do Contrato 8/2023, de supervisão do segmento 6F, no valor de R$ 19.900.000,00 (data-base: 4/2022).

II.7. Benefícios estimados da fiscalização

54.Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar a correção de problemas no andamento do cronograma das obras e a prevenção de irregularidades na execução contratual.

III. Achados de auditoria

III.1. Deficiência na Conservação e Manutenção da Plataforma Ferroviária

III.1.1. Tipificação

Falhas/impropriedades.

III.1.2. Situação encontrada

55.Os serviços de manutenção contratados no âmbito do Contrato 7/2024, celebrado em 5/4/2024 entre a Infra S.A. e a empresa TCE Engenharia LTDA., foram executados predominantemente nos primeiros meses de vigência contratual, em flagrante desconformidade com o cronograma físico-financeiro estabelecido no edital licitatório.

56.O cronograma físico-financeiro do Edital 8/2023 previa a execução do item de Manutenção (Item 12) de forma distribuída ao longo de todo o período de obras, com percentual mensal de 4,35% distribuído por 23 meses consecutivos (do 3º ao 25º mês), no total orçado de R$ 13.563.948,64, representando 3,68% do valor global do contrato (evidência 14).

57.A distribuição dos serviços de manutenção está diretamente relacionada à necessidade de conservação contínua das estruturas e da via permanente durante toda a fase construtiva, de modo a preservar os investimentos já realizados no subtrecho 5FB1, que conta com 96 km de grade montada e dormentes lançados, frutos do Contrato anterior 6/2014.

58.O cronograma físico-financeiro do Contrato 7/2024 (proposto pela TCE Engenharia após o início dos serviços – item 11), por sua vez, previu a execução do item de manutenção entre o 5º e 13º mês, ou seja, executando todo o saldo financeiro até metade do período contratual, com distribuição de 11,11% do valor total por mês (evidência 13).

59.Os serviços de manutenção foram os únicos serviços de campo efetivamente autorizados e executados nos meses iniciais do contrato, haja vista que os projetos executivos não haviam sido aprovados, impedindo o início de quaisquer outras frentes de obras (terraplenagem, drenagem, obras de arte correntes, obras de arte especiais e superestrutura).

60.Isso evidencia que a quase totalidade dos serviços medidos nesse período inicial corresponde a custos indiretos (administração local, canteiro, mobilização) e a serviços de manutenção, realizados antecipadamente em relação ao cronograma.
61.Como consequência direta e comprovável dessa execução antecipada e descontínua dos serviços de manutenção, o subtrecho 5FB1 apresenta, na data da visita, considerável acúmulo de vegetação (mato) sobre o lastro de brita em determinados trechos, contaminando-o e podendo comprometer as condições de tráfego pela via férrea. O sistema radicular dessas plantas penetra entre as britas do lastro, retendo umidade e promovendo o acúmulo de material orgânico, o que pode comprometer progressivamente a capacidade de drenagem do leito ferroviário e ocasionar danos à via.
62.Do ponto de vista econômico, as intervenções corretivas necessárias para recuperar um trecho com vegetação estabelecida demandam limpeza profunda do lastro, possível substituição de material contaminado, recomposição da geometria da via e eventual substituição de componentes deteriorados prematuramente, cujos custos são exponencialmente superiores aos da manutenção preventiva regular prevista no cronograma original.
63.As imagens fotográficas anexas evidenciam arbustos e gramíneas de grande porte crescendo sobre e entre os dormentes e o lastro, como segue:




Imagens de 23/4/2026 do trecho 5FB1 – equipe de fiscalização (anexo fotográfico)

III.1.3. Critério
64.Os fatos descritos confrontam as seguintes normas e disposições contratuais:

a) Lei 13.303/2016 — que rege os contratos das empresas públicas e estabelece os princípios de eficiência, economicidade e cumprimento das cláusulas contratuais;

b) Item 8.4.3 do Termo de Referência do Edital 8/2023 — que estabelece que, durante a execução da obra, a contratada deve levar em consideração o cumprimento de prazos, metas contratuais e cronograma físico-financeiro;

c) Item 15.8 do Termo de Referência do Edital 8/2023 — que estabelece que os serviços deverão ser executados a contento e concluídos conforme o cronograma de planejamento dos serviços, de forma satisfatória e realizados de acordo com as condições técnicas e as Normas Técnicas em vigor;

d) Cronograma Físico-Financeiro do Edital 8/2023 — que previa a execução distribuída dos serviços de manutenção ao longo de 18 meses da fase

construtiva, no valor de R$ 13.563.948,64, à razão de 4,35% ao mês, com o objetivo de garantir a conservação contínua das estruturas e da via durante toda a execução.

III.1.4. Evidências

65.As evidências que sustentam o presente achado são as seguintes:

a) Cronograma Físico-Financeiro do Edital 8/2023: demonstra que a manutenção estava prevista para execução distribuída ao longo de 23 meses da fase construtiva, com 4,35% ao mês, totalizando R$ 13.563.948,64 (evidência 14);

b) Cronograma contratual proposto pela TCE Engenharia: demonstra que o contrato prevê a manutenção entre o 5º e 13º meses, com 11,11% ao mês (evidência 13);

c) Imagens fotográficas anexas: evidenciam o estado atual do subtrecho 5FB1 com densa vegetação (mato) crescendo sobre o lastro de brita e ao longo dos dormentes, contaminando o lastro e obstruindo a faixa de domínio da via férrea.

III.1.5. Causas

66.As causas identificadas para a irregularidade são as seguintes:

a) Inadequação do cronograma físico-financeiro proposto pela TCE Engenharia: ao concentrar os serviços de manutenção apenas nos meses iniciais do contrato (do 5º ao 13º mês), a contratada contrariou a lógica do edital, que previa a conservação contínua durante toda a fase construtiva, sendo que o subtrecho 5FB1 possui Infraestrutura já implantada desde o Contrato 6/2014 que necessita de manutenção permanente;

b) Liberação da execução antecipada dos serviços de manutenção nos primeiros meses contratuais, possibilitando a realização dos serviços de manutenção de forma prematura e desconectada do planejamento cronológico adequado.

III.1.6. Efeitos

67.Entre os efeitos decorrentes da irregularidade identificada podemos citar:

a) Deterioração da Infraestrutura ferroviária do subtrecho 5FB1: o acúmulo de vegetação sobre o lastro de brita, comprovado pelas imagens anexas, reduz a capacidade drenante do lastro e compromete o escoamento das águas pluviais, podendo resultar em danos aos serviços já executados;

b) Comprometimento da funcionalidade da via férrea: conforme demonstrado nas imagens, a vegetação crescida sobre os dormentes e o lastro torna o tráfego pela via mais difícil e inseguro no trecho, podendo causar acidentes e avarias nos equipamentos rodantes utilizados na construção e manutenção do trecho;

c) Necessidade de reexecução dos serviços de manutenção: os serviços de manutenção já medidos e pagos no início do contrato precisarão ser reexecutados para restabelecer as condições mínimas de manutenção da via, uma vez que os serviços anteriores não produziram resultado duradouro;

d) Desperdício de recursos públicos: ao executar antecipadamente os serviços de manutenção em trecho que permanece exposto à vegetação por meses sem qualquer intervenção subsequente, o erário suporta o custo integral de um serviço que se mostrou ineficaz para a finalidade contratada.

III.1.7. Conclusão do Achado

68.A auditoria constatou deficiência na conservação e manutenção da plataforma ferroviária, especificamente nos lotes 5FB1, decorrente da inexecução contínua dos serviços de controle vegetativo por parte da TCE Engenharia Ltda. Verificou-se que a contratada exauriu os recursos financeiros dessa rubrica de forma prematura,

concentrando as medições nos primeiros meses do Contrato 7/2024. Essa prática contrariou frontalmente as diretrizes do edital original, que exigia a distribuição contínua da manutenção ao longo de toda a fase construtiva para garantir a preservação dos investimentos já realizados.

69.Como consequência direta dessa execução antecipada e da posterior omissão da empresa, as vistorias in loco revelaram o abandono da via, caracterizado pelo severo enraizamento e proliferação de vegetação de grande porte sobre a plataforma. Esse cenário provoca a retenção de umidade e a contaminação (colmatação) do lastro de brita, o que compromete a capacidade drenante, o intertravamento mecânico e a elasticidade da superestrutura. A perpetuação dessa situação acelera a degradação geométrica da linha, impõe riscos operacionais e gera a iminente necessidade de intervenções corretivas de alto custo, como o desguarnecimento mecanizado ou a substituição da pedra britada.

70.As evidências indicam que a falha decorre da baixa capacidade operacional da contratada que, diante da impossibilidade de avançar nas frentes de obras pesadas por ausência de projetos executivos aprovados, optou por faturar os serviços de manutenção de forma concentrada, sem gerar benefício duradouro ao empreendimento. Tratando-se o controle vegetativo de uma atividade de natureza ininterrupta, conclui-se que o ônus pela recuperação desse passivo recai exclusivamente sobre a construtora, não havendo amparo legal ou contratual para o repasse de custos adicionais ao erário decorrentes de sua própria ineficiência.

71.Conclui-se, portanto, pela necessidade de intervenção da Infra S.A. para resguardar a integridade do ativo público. Ademais, a situação evidencia a necessidade de aprimoramento na governança da estatal, para que adote mecanismos contratuais que vinculem estritamente as medições de manutenção à efetiva e contínua conservação da via ao longo de todo o período de obras.

72.Diante de todo o exposto, com fundamento no art. 250, inciso II, do RITCU, deve-se propor determinar à Infra S.A. que, no prazo de 30 dias, tendo em vista o disposto nas cláusulas 11.1.6 e 11.1.7 do Contrato 7/2024, exija da contratada um plano emergencial de limpeza e manutenção do subtrecho 5FB1/5FB2, com cronograma específico para erradicação da vegetação contaminante e restabelecimento das condições adequadas na via, sob pena de aplicação imediata das sanções contratuais previstas no item 18.1.2. do Contrato 7/2024; dar ciência de que a aceitação, por parte da contratante, de cronograma físico-financeiro proposto pelo contratado que concentre os serviços de manutenção exclusivamente nos meses iniciais do contrato configura descumprimento dos princípios da eficiência e da economicidade que regem os contratos públicos; e recomendar que em futuros contratos de obras ferroviárias que envolvam Infraestrutura já implantada (plataforma, grade, dormentes e lastro), adote exigência contratual expressa de que os serviços de manutenção sejam executados de forma contínua, regular e distribuída ao longo de todo o período construtivo, comprovando resultado duradouro dos serviços, impedindo, dessa forma, a execução antecipada e concentrada que não assegure benefício permanente ao empreendimento.

III.2. Descumprimento do Cronograma Físico-Financeiro do Contrato 7/2024

III.2.1. Tipificação

Falhas/impropriedades.

III.2.2. Situação encontrada

III.2.2.1. Atrasos nas obras do Contrato 7/2024

73.A execução do Contrato 7/2024 apresenta um cenário de desequilíbrio entre o planejamento original e a realidade de campo. Com 22 meses transcorridos de um cronograma total de 26, a execução financeira não atingiu 20% do valor global, revelando uma defasagem superior a R$ 275 milhões. Este quadro não representa apenas um atraso pontual, mas o agravamento de irregularidades já detectadas em fiscalizações anteriores, evidenciando uma deterioração contínua da performance contratual.
74.A análise detalhada a seguir demonstra que este descumprimento decorre de causas multifacetadas, que incluem a mora na aprovação de projetos executivos, a baixa mobilização de recursos pela contratada e complexos entraves fundiários em áreas sensíveis, como territórios quilombolas. Diante da insuficiência dos processos sancionatórios instaurados pela Infra S.A. para reverter o ritmo das obras, discute-se atualmente a celebração de um Compromisso de Ajustamento de Conduta (CAC). No entanto, como será abordado, a eficácia deste instrumento consensual permanece condicionada à superação de vulnerabilidades estruturais e à capacidade da empresa em cumprir metas que, historicamente, têm sido negligenciadas.
75.Considerando que as obras se estendem aos lotes 5FB e 6FC (137,339 km) da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (Fiol II), foi possível verificar discrepâncias significativas entre os desembolsos previstos no cronograma físico-financeiro e os valores efetivamente medidos e realizados ao longo da execução contratual.
76.O cronograma físico-financeiro do projeto foi estabelecido para um período total de 26 meses, com previsão de desembolso total de R$ 365.200.000,00. Contudo, passados 22 meses de execução (março de 2026), a contratada havia executado menos de 20% do valor total do contrato.
77.Dados mais detalhados revelam que, nesse mesmo período de 22 meses, a execução financeira acumulada alcançou apenas R$ 64.881.838,34 (evidência 20), sendo que a previsão contratual para esse momento era de R$ 340.147.280,00, representando uma defasagem acumulada superior a R$ 275 milhões, conforme já mencionado.
78.Em termos percentuais do valor contratual total, apenas 17,77% % do valor havia sido executado, contra uma previsão de 93,14% para o mesmo período, evidenciando um gravíssimo descumprimento do cronograma físico-financeiro.
79.Esse cenário configura o agravamento de uma irregularidade já registrada anteriormente. O relatório de fiscalização 237/2024, elaborado pelo TCU no início de 2025 e relatado no TC 026.467/2024-0, já havia registrado considerável atraso na execução das obras do Contrato 7/2024. Portanto, a situação não apenas persistiu, como se deteriorou significativamente desde então.

III.2.2.2. <u>Fatores Identificados do Atraso</u>
80.Os fatores do descumprimento do cronograma são múltiplos e de naturezas distintas — técnicas, operacionais, ambientais e fundiárias — conforme detalhado a seguir.

III.2.2.2.1. <u>Não Aprovação dos Projetos Executivos tempestivamente</u>
81.Um dos fatores centrais identificados para o atraso é o descumprimento do prazo de aprovação dos projetos executivos, irregularidade que já havia sido apontada na fiscalização 237/2024 e que, até a data desta fiscalização (abril/2026), ainda se encontra em situação de mora, pois não foram aprovados os projetos executivos do lote 6FC2 e do lote 5FB2, circunstância que impacta diretamente o prazo contratual, uma vez que impede o início das obras nos referidos trechos.
82.No que diz respeito ao lote 6FC, especificamente, o prazo de 5 meses para aprovação do projeto executivo já deveria ter sido cumprido em 07/11/2024 (contado a partir da

Ordem de Serviço emitida em 07/06/2024). Todavia, após mais de um ano de atraso — ainda não havia solução definitiva, conforme registrado no Despacho 114/2025/GECONS1, cujos entraves foram atribuídos a deficiência técnica e documental da contratada na elaboração dos projetos (Evidência 7, p. 9).

III.2.2.2.2. Mobilização insuficiente de Recursos pela Contratada
83.Embora a ausência de projetos executivos aprovados seja uma falha grave, ela não explica, por si só, todos os atrasos verificados no cronograma contratual. O trecho 5FB1, cujo projeto executivo foi o primeiro a ser aprovado e as obras iniciadas, apresenta nível de serviço muito abaixo do previsto no cronograma físico-financeiro, demonstrando que as dificuldades operacionais vão além das questões relacionadas à aprovação de projetos.
84.O Relatório Final do processo administrativo sancionatório, detalhado adiante, concluiu que há evidências comprovando que a contratada não mobilizou equipes e maquinários suficientes para o cumprimento do cronograma contratual, mesmo após os apontamentos realizados pelo TCU em fiscalização anterior (Evidência 7).
85.As alegações de defesa da contratada, incluindo impedimentos externos como expropriações, redes de energia, licenciamento ambiental e chuvas, foram amplamente refutadas pela Infra S.A. no relatório final da comissão (Evidência 7), sendo os atrasos atribuídos principalmente à baixa capacidade operacional da empresa TCE Engenharia Ltda.

III.2.2.2.3. Questões Fundiárias, Desapropriações e Bloqueio de Áreas
86.Por outro lado, um outro fator adicional que contribui para os atrasos diz respeito às questões fundiárias e de desapropriação. A TCE Engenharia, em suas alegações finais (Evidência 3), apontou que:

a) Após mais de doze meses da reunião de abertura do contrato, há áreas que ainda não foram formalmente liberadas pela contratante, o que impacta diretamente o cronograma de elaboração dos projetos executivos e a implantação física das obras, sendo tais questões motivo para justificar a formalização de aditivo contratual com a reprogramação do cronograma e a revisão das condições inicialmente estabelecidas, conforme a Matriz de Riscos (Anexo I-C, item 45) (Evidência 3, p. 50).

b) Persistem atualmente diversos bloqueios de áreas para continuidade dos trabalhos, e o calendário com as datas informadas para liberação dessas áreas, constantes nos documentos enviados pela Contratante, indicam eventos futuros que podem impactar diretamente nos prazos do cronograma de obras. Sob esse argumento, a contratada defendeu que a recuperação do cronograma deve ser planejada de forma conjunta entre a Contratante e a TCE Engenharia, com compromissos de parte a parte (Evidência 3, p. 83).

c) A qualidade insuficiente do Projeto Básico fornecido pela contratante (Contratação semi-integrada) e a inexistência de um processo claramente definido e eficiente para análise, validação e aprovação dos Projetos Executivos também contribuíram decisivamente para atrasos, retrabalhos e indefinições técnicas alheias à esfera de atuação da contratada (Evidência 3, p. 83).

III.2.2.3. Processo Administrativo sancionatório
III.2.2.3.1. Instaurações de Processos Administrativos pela Infra S.A.
87.Cabe rememorar que após o encaminhamento do Relatório de Fiscalização 237/2024 para comentários dos gestores da Infra S.A., deste mesmo contrato, foram instaurados dois processos administrativos sancionatórios para apurar os fatos, conforme segue: Processo 50050.002361/2025-30 foi autuado para apurar o descumprimento

contratual por irregularidade no cronograma e desempenho insatisfatório da contratada, e o Processo 50050.002363/2025-29 para investigar o descumprimento contratual decorrente do não atendimento das condições de habilitação da contratada.
88. Quanto ao Relatório Final do processo administrativo sancionatório 50050.002361/2025-30, assinado eletronicamente em 23/01/2026 (Evidência 7), detalha o descumprimento do cronograma físico-financeiro do Contrato 7/2024, por atrasos na elaboração de projetos executivos, deficiência técnica, paralisações de serviços e não observância de cláusulas contratuais.
89. O relatório propôs a aplicação das seguintes sanções à contratada: Decretar rescisão unilateral do Contrato Infra 7/2024; Multa compensatória de 15% sobre o valor inadimplido, calculado em R$ 27,85 milhões; Suspensão temporária da empresa TCE Engenharia Ltda. para contratar com a administração pública.
90. Outras medidas cautelares também foram propostas (retenção cautelar de créditos devidos à contratada e acionamento das garantias contratuais). O relatório detalha os valores não executados, as responsabilidades atribuídas à contratada, a metodologia de cálculo das multas e o impacto de cada ocorrência no cronograma, seguindo rigorosamente os termos contratuais e regulamentares.

III.2.2.3.1.1. Contraditório apresentado pela Contratada
91. Após ser devidamente notificada para apresentar defesa prévia e suas alegações finais no âmbito do processo administrativo, a TCE Engenharia Ltda. apresentou uma série de argumentos com vistas a afastar sua responsabilidade pelos atrasos.
92. Em suas alegações finais (Evidência 3), a contratada argumentou que não há, nos autos, qualquer evidência de dolo, negligência ou inexecução voluntária de sua parte, atribuindo os atrasos a falhas e omissões de gestão contratual e de supervisão técnica da contratante. A empresa requereu o arquivamento sumário do processo administrativo e, subsidiariamente, a produção de prova pericial, pleitos que não foram acolhidos pela Infra S.A.

III.2.2.3.1.2. Avaliação da Eficácia do Processo Sancionatório
93. A instauração de processos administrativos sancionatórios pela Infra S.A., contudo, não foi suficiente para melhorar o desempenho na execução contratual. Até a data da fiscalização em campo (abril/2026), ainda estava pendente a aprovação de projetos executivos, fato que contrasta com qualquer proposta de prorrogação do prazo contratual requerida pela contratada, a exemplo do Compromisso de Ajustamento de Conduta (CAC) que tramita como alternativa à rescisão contratual.

94. Ademais, diante do histórico de dificuldades financeiras alegadas no processo administrativo e dos reiterados atrasos no cumprimento de etapas fundamentais do cronograma, especialmente na elaboração e aprovação dos projetos executivos, há elementos suficientes para colocar em dúvida a solução de prorrogar a execução contratual. Tal questionamento fundamenta-se no fato de que, para o estabelecimento de metas viáveis de execução de obras, é imprescindível que os projetos executivos já estejam devidamente aprovados.

III.2.2.4. Compromisso de Ajustamento de Conduta (CAC)
III.2.2.4.1. A Proposta de Celebração do CAC
95. Como alternativa à proposta do relatório final da comissão processante, a Infra S.A. optou por iniciar tratativas para a continuidade da execução contratual mediante a

celebração de um Compromisso de Ajustamento de Conduta (CAC). Esse instrumento busca uma resolução consensual para os conflitos, prevendo a reprogramação do cronograma físico-financeiro, bem como a definição de metas, penalidades e garantias para a aceleração das obras.

III.2.2.4.2. A Fundamentação para Celebração do CAC
96.O instrumento de Compromisso de Ajustamento de Conduta é previsto na Resolução 04/2022/DIREX que, por sua vez, possui fundamentação jurídica no art. 5, § 6, da Lei de Ação Civil Pública (LACP – Lei n. 7.347/1985), como segue:

Lei 7347/1985:
Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados:
(...)
VIII – ao patrimônio público e social.
(...)
Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:
(...)
IV - a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista;
(...)
*§ 6° **Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais**, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial. (Incluído pela Lei nª 8.078, de 11.9.1990)*

Resolução nº 04/2022/DIREX:
Art. 31. A qualquer tempo no curso do processo administrativo, desde que anterior ao trânsito em julgado administrativo, poderá a parte interessada formular proposta de "Compromisso de Ajustamento de Conduta (CAC)", previsto no §6º do art. 5º da Lei 7.347/85, para por fim ao processo.
§1º A aprovação do CAC compete à DIREX, mediante proposição do Diretor setorial em cuja área o processo administrativo tenha sido instaurado.
§2º A minuta do CAC deverá ser previamente analisada pela PROJUR.
§3º Desde que haja o compromisso de reparação integral de eventuais prejuízos pelo proponente do CAC é facultado ao gestor atenuar ao nível de advertência as sanções constantes da pretensão administrativa e, inclusive, manter o contrato que se pretendia rescindir unilateralmente.
§4º O CAC deverá prever obrigatoriamente sanções imediatas e independentes da instauração de novo processo administrativo pelo seu descumprimento.
§5º As sanções previstas no §4º poderão ter natureza pecuniária ou de restrição de direitos de contratar com a Administração Pública que sejam da competência da INFRA S.A.
§6º O CAC terá força de título executivo extrajudicial por força do §6º do art. 5º da Lei 7.374/85.
§7º O CAC poderá conter negócios jurídicos processuais, nos termos do artigo 190 do CPC, visando à facilitação de eventual execução judicial do título, que deverão ser propostos pelo gestor conforme a situação recomendar.
97.Em relação ao CAC, a proposta visa regularizar o cumprimento das obrigações contratuais de forma consensual, como recomendado pela Nota Técnica SEI 10846950 (Evidência 5), garantindo uma alternativa administrativa às sanções usuais, como multas e suspensão, como segue:

a) O CAC, como instrumento jurídico, depende da adesão voluntária da TCE Engenharia, que se comprometeria a cumprir novos cronogramas pactuados, condicionado à execução parcial ou total conforme macrocronogramas quadrimestrais;

b) A minuta prevê cláusulas específicas para equilíbrio econômico-financeiro, quitação e ajustes relacionados a aditivos contratuais, o que é coerente com a

legislação vigente em contratos administrativos.

III.2.2.4.3. Vantajosidade na celebração do CAC
98.A proposta do CAC inclui a reprogramação do cronograma físico-financeiro do Contrato 7/2024, medida favorável para evitar atrasos adicionais e viabilizar o avanço das obras da Fiol II. Nesse sentido, reconhece-se que o instrumento apresenta vantagens potenciais relevantes para a continuidade do projeto, destacando-se:

a) potencial aceleração na execução do contrato, viabilizada por meio de uma resolução consensual entre as partes;

b) prevenção de litígios nos processos sancionatórios e rescisórios, além de evitar os atrasos decorrentes da necessidade de uma nova licitação;

c) consideração de fatores complexos inerentes à execução das obras, como o avanço das tratativas da empresa TCE com a comunidade quilombola, ponto de especial relevância na execução do Lote 5F (tema a ser detalhado em tópico específico).

III.2.2.4.4. Riscos e Vulnerabilidades do Instrumento
99.Diante do histórico de descumprimentos da contratada, a eficácia do CAC é questionável. O relatório final da instrução do processo administrativo aponta elementos configurando a ausência de mobilização de mão de obra e maquinários suficientes para cumprir o cronograma contratual mesmo após os apontamentos realizados pelo TCU, o que torna duvidosa a capacidade da contratada de cumprir as metas do acordo que está sendo proposto para a continuidade contratual.
100. Outrossim, problemas estruturais, como interferências ambientais (solos parcialmente alagados nas cabeceiras do Rio São Francisco) e atrasos na aprovação dos projetos executivos podem limitar a eficácia do CAC se não forem devidamente tratados.
101. Para que o instrumento seja eficaz, alguns aspectos devem ser rigorosamente observados e monitorados, tais como: Cumprimento das metas estabelecidas no instrumento; Fiscalização efetiva da execução contratual; Monitoramento das garantias de execução apresentadas pela contratada; Adoção de medidas punitivas previstas no instrumento e aquelas recomendadas no relatório final da comissão, considerando o histórico de descumprimentos.

III.2.2.4.5. Viabilidade Condicionada do CAC
102. A conclusão extraída das análises é que o CAC é uma opção a ser avaliada sob a ótica da conveniência e oportunidade da contratante, porém sob uma condição: é necessário que todos os pontos de vulnerabilidade do contrato sejam devidamente abordados no instrumento e que haja monitoramento constante de sua execução. Falhas na execução pelas partes podem comprometer inteiramente sua eficácia, sinalizando a necessidade de um planejamento robusto e de mecanismos de governança bem estruturados.

103. Somam-se a isso as atuais dificuldades da contratada na execução do cronograma, o que impõe desafios para o cumprimento das metas previstas no cronograma anexo ao CAC. Essas metas revelam-se fragilizadas diante da pendência da aprovação dos projetos executivos dos trechos 5FB2 e 6FC2, fato que pode comprometer a efetividade do instrumento.

III.2.2.5. Desafios das obras em território Quilombola
III.2.2.5.1. O Lote 5F e a Comunidade Quilombola

104. Um dos pontos de maior atenção e complexidade na execução do Contrato Infra 7/2024 diz respeito à interação das obras do lote 5F com comunidades quilombolas. Esse tema é reconhecido explicitamente como um ponto de bastante atenção para a execução desse lote e que apresentou fragilidades em sua gestão ao longo do histórico das obras.
105. As comunidades quilombolas, por serem comunidades tradicionais com direitos territoriais específicos e protegidos constitucionalmente, exigem tratamento diferenciado no que diz respeito ao processo de liberação das áreas para a execução das obras de infraestrutura, impondo requisitos adicionais que vão além dos processos ordinários de desapropriação e licenciamento ambiental, conforme reza o Decreto 11.786/2023.

III.2.2.5.2. Impacto no Cronograma pela Não Liberação de Áreas
106. A questão da liberação formal de áreas em território quilombola é uma das causas identificadas do atraso no cronograma. Conforme registrado nas alegações finais da contratada relatando que, mais de doze meses após a reunião de abertura do contrato, determinadas áreas ainda não haviam sido formalmente liberadas pela Contratante, impactando diretamente tanto o cronograma de elaboração dos projetos executivos quanto a implantação física das obras.
107. O documento que registra essa situação destaca ainda a complexidade da gestão de projetos de infraestrutura que interagem com comunidades tradicionais, ressaltando a importância da comunicação e do respeito cultural nas relações com essas comunidades, bem como as consequências que atrasos na liberação de áreas podem gerar para o cronograma e os custos do projeto.

III.2.2.5.3. <u>Avanço nas Tratativas com a Comunidade Quilombola</u>
108. Por outro lado, há um aspecto positivo a ser registrado nesse contexto, pois se observa o avanço das tratativas da empresa TCE com a comunidade quilombola, fato expressamente reconhecido como um elemento favorável à continuidade da execução contratual possibilitado por meio do instrumento consensual proposto.
109. Ressalta-se que a ordem de serviço para o início da etapa de limpeza e supressão vegetal no lote 5FB2 foi emitida somente dia 17/4/2026 (evidência 21), e a contratada já procedeu ao cadastramento de colaboradores interessados residentes das comunidades atingidas, como parte do acordo firmado com as comunidades.
110. Esse progresso nas negociações com a comunidade quilombola é relevante uma vez que representa uma condição necessária — ainda que não suficiente — para a efetiva liberação das áreas e o avanço físico das obras no lote 5FB sem intercorrências futuras.

III.2.3. C<u>ritério</u>
111. O critério de referência para a avaliação do presente achado é o cronograma físico-financeiro contratual, que estabelecia a execução de 93,14% do valor total do contrato no período de 22 meses decorridos, bem como os prazos para aprovação dos projetos executivos pactuados no contrato. Adicionalmente, os princípios da eficiência, da economicidade e da boa execução contratual, previstos na legislação pertinente à contratação pública, constituem parâmetros norteadores, como segue:

a) ***Lei nº 13.303/2016 (Lei das Estatais), art. 69, inc. IV****, quanto à obrigatoriedade do cumprimento dos prazos pactuados;*

b) ***Princípios constitucionais da eficiência e economicidade (art. 37 e art. 70 da CF/1988);***

c) Cronograma físico-financeiro anexo ao contrato 7/2024 (evidência 13).

d) Além das cláusulas contratuais (evidência 16) e dispositivos do Termo de Referência (evidência 10) que foram descumpridos no decorrer da execução contratual, como segue:

O Contrato estabelece que:

11.1.29. A CONTRATADA deverá fornecer estudos que comprovem a viabilidade do prazo de execução das obras contendo cronograma físico e financeiro, gráfico de Gantt, curva S, curva ABC, histograma de mão de obra e caminho crítico;
*12.1.1. Proporcionar todas as condições para que a **CONTRATADA** possa cumprir suas obrigações dentro dos prazos e condições estabelecidas;*
*13.6. O descumprimento total ou parcial das demais obrigações e responsabilidades assumidas pela **CONTRATADA** ensejará a aplicação de sanções administrativas, previstas neste Contrato, na legislação vigente e no RILC, podendo culminar em rescisão contratual.*
No Termo referência contratual encontram-se expressos:
7.2. O início da elaboração do projeto executivo se dará a partir da data da emissão da Ordem de Serviço, observado o item 34.2 e deverá ser entregue, conforme o cronograma físico-financeiro.
8.1. Os prazos referenciais para execução do objeto da contratação são os constantes no Cronograma Físico Financeiro (ANEXO I-D) que acompanha o presente Termo.
8.3.1. O prazo para entrega do Projeto Executivo à CONTRATANTE deverá ser compatível com o Cronograma Físico a ser apresentado pela CONTRATADA, devidamente aprovado pela CONTRATANTE.
8.4.3. Durante a execução da obra, a CONTRATADA deve levar em consideração os seguintes aspectos:
a) Qualidade dos serviços, inclusive obediência ao Projeto Executivo de Engenharia e aos dispositivos contratuais;
b) Cumprimento de prazos, metas contratuais e cronograma físico-financeiro;
14.1. A CONTRATADA deverá executar os serviços contratados conforme prevê o presente Termo de Referência, sendo fundamental programar corretamente os serviços mínimos descritos no escopo, definir os recursos necessários, acompanhar as modificações do cronograma previsto, verificar os serviços previstos com os realizados, encerrar sem pendências o Contrato, dentre outras atividades necessárias para o bom andamento da gestão contratual.
15.8. Os serviços deverão ser executados a contento e concluídos conforme cronograma de planejamento dos serviços, de forma satisfatória e realizados de acordo com as condições técnicas e as Normas Técnicas em vigor no CONTRATANTE, pertinentes aos mesmos.
18.4.5. Durante a execução da obra, a CONTRATADA deve levar em consideração os seguintes aspectos:
...
IV - Cumprimento de prazos, metas contratuais e cronograma físico-financeiro;
22.5. A CONTRATADA deverá executar os serviços nos prazos estabelecidos no cronograma físico-financeiro mais atualizado, aprovado pela CONTRATANTE.
*23.7. O cronograma aprovado na reunião inicial servirá de base **para a realização dos boletins de medição da obra.***
24.6. Por se tratar de Contratação semi-integrada, as medições e pagamentos se darão por cumprimento de eventos dentro das etapas definidas no cronograma físico-financeiro vigente e aprovado pela CONTRATANTE.

III.2.4. <u>Causa</u>

112. As causas identificadas para o descumprimento do cronograma físico-financeiro são:

*a) **Baixa capacidade operacional da contratada TCE Engenharia Ltda**., que não mobilizou equipes e maquinários em quantidade suficiente para o cumprimento do cronograma originalmente pactuado, e mesmo após os apontamentos realizados pelo TCU em fiscalização anterior não houve alteração no ritmo das obras;*

*b) **Deficiência técnica e documental** da contratada na elaboração e submissão dos projetos executivos para aprovação, comprometendo o prazo de aprovação dos projetos e atrasando o início das obras nos respectivos trechos;*

*c) **Bloqueios de áreas não liberadas pela contratante**, incluindo áreas em território quilombola, que impactam a execução física das obras;*

*d) **Questões fundiárias e desapropriações** não resolvidas que impedem o avanço das obras em determinados trechos.*

III.2.5. Efeito / impacto

113. O descumprimento do cronograma físico-financeiro produz os seguintes efeitos e impactos:

*a) **Elevação dos custos do projeto em razão da extensão do prazo de execução contratual**, com reflexos nos custos administrativos, de supervisão e de mobilização;*

*b) **Postergação da conclusão do projeto**, considerando a conclusão do prazo contratual previsto, em dezembro/2026, tornada **improvável** dado o nível de execução atual;*

*c) **Retardo na geração dos benefícios socioeconômicos esperados do projeto ferroviário**, que inclui a integração de regiões produtivas do Centro-Oeste e Nordeste do Brasil por meio da FIOL II, bem como a atratividade do projeto para possível concessão da ferrovia;*

*d) **Agravamento do risco de perda de economicidade**, na medida em que os custos continuam sendo incorridos sem a correspondente entrega de obras.*

III.2.6. Conclusão do achado

114. A análise das evidências consolida a ocorrência de descumprimento do cronograma físico-financeiro do Contrato 7/2024. Transcorridos 22 dos 26 meses previstos para a execução, o avanço financeiro não atingiu 20% do pactuado, gerando uma defasagem material superior a R$ 275 milhões. Tal cenário agrava irregularidades já apontadas em fiscalizações pretéritas (RF 237/2024) e fere frontalmente os princípios constitucionais da eficiência e da economicidade, bem como o art. 69, inc. IV, da Lei 13.303/2016 e as diretrizes do Termo de Referência.

115. A materialização desse atraso extremo decorre de um somatório de fatores operacionais, técnicos e fundiários. A principal responsabilidade recai sobre a contratada (TCE Engenharia Ltda.), que apresentou baixa capacidade de mobilização de equipes e maquinários, além de deficiências na elaboração dos projetos executivos (cuja não aprovação ainda bloqueia os lotes 6FC2 e 5FB2). Concomitantemente, a mora da Administração na liberação de áreas, especialmente os complexos entraves em territórios quilombolas, contribuiu para a inviabilização do cronograma. Como efeito, constata-se a inevitável postergação do prazo de entrega (dezembro de 2026), a elevação dos custos indiretos e o retardo na geração dos benefícios logísticos e socioeconômicos esperados para a Fiol II.

116. Verificou-se que a instauração de processos administrativos sancionatórios pela Infra S.A. (com propostas de rescisão, multa de 15% e suspensão) mostrou-se ineficaz para reverter a lentidão na execução física. Diante disso, a atual proposta de celebração de um Compromisso de Ajustamento de Conduta (CAC) desponta como uma alternativa consensual com vantagens potenciais, como a prevenção de litígios prolongados, a dispensa de nova licitação e a incorporação do recente progresso nas tratativas com as comunidades quilombolas.

117. Contudo, conclui-se que a viabilidade do CAC é estritamente condicionada. O histórico de descumprimentos e a persistente pendência na aprovação dos projetos

executivos colocam em dúvida a capacidade da contratada de honrar o novo macrocronograma. Para que o instrumento não se torne inócuo, a continuidade contratual exigirá da Infra S.A. o estabelecimento de um planejamento robusto, governança rigorosa, fiscalização efetiva e a aplicação imediata das medidas punitivas em caso de novas falhas.

118. Diante de todo o exposto, com fundamento no art. 250, inciso II, do RITCU, encaminha-se determinação para que a Infra S.A., caso acolha uma nova prorrogação do prazo contratual por meio de um Compromisso de Ajustamento de Conduta (CAC), promova rigoroso monitoramento do cumprimento das metas estabelecidas; adote, caso as metas estabelecidas sejam descumpridas, de forma imediata e automática, as medidas administrativas punitivas previstas no instrumento do CAC e no relatório final da comissão processante e assegure que todos os pontos de vulnerabilidade do contrato sejam expressamente endereçados no instrumento do CAC, ***nos termos do art. 69, inc. IV, da Lei nº 13.303/2016, das cláusulas 12.1.1. e 13.6 do Contrato****.*

119. Recomendar à Infra S.A. que, no âmbito da gestão do Contrato 7/2024 e de futuros contratos semi-integrados de grande porte, estabeleça procedimentos internos mais rigorosos e ágeis para a análise, validação e aprovação dos projetos executivos elaborados pelas contratadas, fixando prazos máximos de resposta e fluxos de trabalho claramente definidos entre a Superintendência de Projetos (SUPRO) e a fiscalização de obras, de modo a evitar que a mora administrativa na aprovação de projetos se torne causa excludente ou atenuante da responsabilidade da contratada pelos atrasos e que adote mecanismos de governança contratual robustos e bem estruturados para o acompanhamento do CAC, incluindo indicadores objetivos de desempenho, relatórios periódicos e instâncias de decisão claramente definidas e pagamentos condicionados ao atingimento das metas, ***nos termos das cláusulas 12.1.1 e 13.1. do contrato e dos itens 23.7 e 24.6 do termo de referência****.*

IV. Análise dos comentários dos gestores

120. Submetido o relatório preliminar de auditoria aos gestores da Infra S.A. para possibilitar a manifestação prévia da unidade jurisdicionada com vistas a buscar maior eficiência dos encaminhamentos propostos para as irregularidades relatadas na presente fiscalização, foram apresentadas as respostas mediante o Despacho 809/2026 (peça 23), objeto de análise a seguir.

121. Contudo, antes de entrar na análise dos achados, é importante contextualizar a manifestação da Superintendência de Desenvolvimento de Empreendimentos (SUDEM). O expediente adota uma postura predominantemente cooperativa e conciliatória em relação ao TCU, acatando integralmente ou parcialmente as determinações e recomendações propostas, e se pautando no CAC celebrado em 23/6/2026 como o principal argumento de que diversas medidas corretivas propostas já se encontram em curso.

IV.1. Achado: Deficiência na Conservação e Manutenção da Plataforma Ferroviária

122. O TCU identificou em vistoria de campo de 23/4/2026 o acúmulo de vegetação sobre o lastro de brita no subtrecho 5FB1, ocorrência que pode comprometer a drenagem e as condições de tráfego. A consequência apontada o esgotamento da rubrica de manutenção sem gerar benefício duradouro e, diante da ocorrência, propôs determinar medidas corretivas para recuperação e limpeza da via, bem como recomendar e dar ciência de que serviços de manutenção devem ser realizados no decorrer de todo o contrato, como segue:

a.1.) Determinar à Infra S.A. *que, no prazo de 30 (trinta) dias a contar da data de publicação do acórdão, exija da contratada TCE Engenharia Ltda. a elaboração e apresentação de um plano emergencial de limpeza e manutenção do subtrecho 5FB1/5FB2, contendo cronograma específico para erradicação integral da vegetação contaminante (arbustos e gramíneas de grande porte) e para o restabelecimento das condições adequadas de drenagem, intertravamento mecânico e*

tráfego seguro pela via permanente, tudo a ser executado às expensas exclusivas da contratada, nos termos das cláusulas 11.1.6 e 11.1.7 do Contrato 7/2024 (itens 67 a 71 deste relatório);e

b) Dar ciência à Infra S.A*. que a aceitação, por parte da contratante, de cronograma físico-financeiro proposto pelo contratado que concentre os serviços de manutenção exclusivamente nos meses iniciais do contrato — em sentido diametralmente contrário ao cronograma do edital licitatório, que previa a distribuição contínua ao longo de todo o período construtivo — configura descumprimento dos princípios da eficiência e da economicidade que regem os contratos públicos, conforme os arts. 37 e 70 da Constituição Federal de 1988 e art. 31 da Lei 13.303/2016, bem como dos itens 8.4.3 e 15.8 do Termo de Referência do Edital 8/2023 (itens 67 a 71 deste relatório).*

c.1.) ***Recomendar à Infra S.A.*** *que, em futuros contratos de obras ferroviárias que envolvam Infraestrutura já implantada (plataforma, grade, dormentes e lastro), adote exigência contratual expressa de que os serviços de manutenção sejam executados de forma contínua, regular e distribuída ao longo de todo o período construtivo, com medições mensais vinculadas à efetiva e comprovada conservação da via, incluindo registros fotográficos e relatórios técnicos que comprovem o resultado duradouro dos serviços, impedindo, dessa forma, a execução antecipada e concentrada que não assegure benefício permanente ao empreendimento, nos termos do art. 31 da Lei 13.303/2016 (itens 67 a 71 deste relatório);*

IV.1.1. Manifestação dos gestores (peça 23)

123. Os gestores da SUDEM registram, inicialmente, que a fiscalização constatou acúmulo relevante de vegetação sobre o lastro de brita em trechos do subtrecho 5FB1, com potencial comprometimento das características técnicas da via permanente. Em seguida, destacam que o Contrato 7/2024 já estabelece obrigação da contratada de refazer ou corrigir, às suas expensas, serviços executados com falhas ou defeitos, bem como de reparar vícios e incorreções antes da emissão do termo de recebimento provisório, e que o critério de medição condiciona o recebimento ao trecho efetivamente concluído, incluindo serviços de contratos anteriores.

124. Com base nesse arcabouço contratual, sustentam que a exigência de plano emergencial de limpeza e recomposição da via não só é juridicamente possível como é imposta pelo próprio regime do contrato, devendo ser implementada com vinculação ao regime de recebimento e às sanções pela inobservância.

125. Ao final, os gestores manifestam acatamento integral da determinação proposta pelo TCU, sem sugerir alterações de redação ou condicionantes, apenas explicitando o modo de sua operacionalização à luz das cláusulas do contrato. Em suma, concordam com a proposta de encaminhamento tal como formulada.

IV.1.2. Análise

126. A manifestação da Infra S.A. concordou com a ocorrência relatada e acatou o teor da determinação.

127. Nesse sentido, a proposta da equipe de auditoria é plenamente pertinente. A concentração dos serviços de manutenção nos primeiros meses do contrato pode causar dano concreto à infraestrutura ferroviária, representando risco ao erário.

128. A exigência de plano emergencial às expensas exclusivas da contratada é medida corretiva adequada e juridicamente amparada nos dispositivos contratuais citados pela própria SUDEM.

129. A ciência do item "b" e a recomendação do item "c.1" são igualmente pertinentes e, provavelmente, as medidas mais relevantes do ponto de vista preventivo, pois elas direcionam o aprendizado institucional à Infra S.A. enquanto contratante, sinalizando que a passividade na aceitação de desvios de cronograma tem consequências jurídicas relevantes.

IV.2. Achado: Descumprimento do cronograma físico-financeiro

130. A execução do Contrato 7/2024 apresenta um cenário de flagrante desequilíbrio do cronograma de obras, pois transcorridos 22 meses de um prazo total de 26, a execução financeira não atingiu 20% do valor global, revelando uma defasagem superior a R$ 275 milhões, agravando irregularidade já detectada em fiscalizações anteriores, com a deterioração da performance contratual.

131. O atraso foi atribuído a múltiplas causas, como a não aprovação tempestiva dos projetos executivos (lotes 6FC2 e 5FB2 ainda pendentes), baixa mobilização de equipes e maquinário pela contratada, e entraves fundiários e ambientais, inclusive em território quilombola — estes últimos reconhecidos como causas atribuíveis à própria Administração. Constatou-se ainda que os processos sancionatórios instaurados pela Infra S.A. foram insuficientes para reverter o ritmo das obras.

132. Nesse sentido, a equipe de auditoria propôs determinar medidas específicas para dar eficácia ao CAC, bem como recomendações com vistas a melhorar a fase de aprovação dos projetos executivos e a governança do cronograma de serviços pactuados no CAC, como segue:

a) Determinações à Infra S.A. que:

a.2. caso acolha a proposta de prorrogação do prazo contratual por meio da celebração do Compromisso de Ajustamento de Conduta (CAC) com a TCE Engenharia Ltda., adote, cumulativamente, as seguintes medidas:

a.2.1. promova o rigoroso monitoramento do cumprimento das metas estabelecidas no macrocronograma anexo ao CAC, com avaliações periódicas, nos termos da cláusula 13.1. do Contrato 7/2024 (item 117 deste relatório);

a.2.2. assegure que todos os pontos de vulnerabilidade do contrato — incluindo a não aprovação dos projetos executivos dos lotes 6FC2 e 5FB2, as questões fundiárias e as pendências quilombolas — sejam expressamente endereçados no instrumento do CAC, com prazos definidos e responsabilidades claramente atribuídas, em atenção à cláusula 12.1.1. do Contrato 7/2024 (item 117 deste relatório);

a.2.3. adote, de forma imediata e automática, as medidas administrativas punitivas previstas no instrumento do CAC e no relatório final da comissão processante (Processo 50050.002361/2025 30) em caso de descumprimento das metas pactuadas, considerando o histórico reiterado de inadimplemento da contratada, nos termos da cláusula 13.6. do Contrato 7/2024 (item 117 deste relatório);

...

c) Recomendar à Infra S.A. que:

c.2. no âmbito da gestão do Contrato 7/2024 e de futuros contratos semi-integrados de grande porte, estabeleça procedimentos internos mais rigorosos e ágeis para a análise, validação e aprovação dos projetos executivos elaborados pelas contratadas, fixando prazos máximos de resposta e fluxos de trabalho claramente definidos entre a Superintendência de Projetos (SUPRO) e a fiscalização de obras, de modo a evitar que a mora administrativa na aprovação de projetos se torne causa excludente ou atenuante da responsabilidade da contratada pelos atrasos, nos termos do art. 31 da Lei 13.303/2016 (item 118 deste relatório);

c.3. adote mecanismos de governança contratual robustos e bem estruturados para o acompanhamento do CAC, incluindo indicadores objetivos de desempenho, relatórios periódicos e instâncias de decisão claramente definidas e pagamentos condicionados ao atingimento das metas, nos termos das cláusulas 12.1.1 e 13.1. do contrato e dos itens 23.7 e 24.6 do termo de referência (item 118 deste relatório).

***IV.2.1. Manifestação dos gestores** (peça 23)*

133. A SUDEM reconhece a pertinência do achado e das causas de atraso apontadas, e informa que já dispõe de Manual de Elementos Técnicos que disciplina a fase

de planejamento das contratações, fruto de compromissos assumidos em deliberação anterior do Tribunal.

134. Argumenta que o CAC e seu macrocronograma vinculante endereçam expressamente os três pontos de vulnerabilidade apontados no relatório de auditoria, como segue:

a) *Projetos executivos pendentes: O macrocronograma contém item específico "Aprovação dos Projetos" para os lotes 05FB1, 05FB2 e 06FC-Segmento 2, alocado ao 2º quadrimestre (out/2026 – jan/2027), vedando alteração por interesse ou atraso da contratada (Cláusula 1.1 do CAC).*
b) *Questões fundiárias e interferências: O macrocronograma discrimina segmento a segmento os trechos com pendências (redes elétricas, adutoras, desapropriações, interferências localizadas), com quantitativos e posicionamento físico, alocando no tempo a execução correspondente.*
c) *Pendências quilombolas (lote 5FB2): O trecho foi liberado para obras após acordo judicial firmado entre a Infra S.A., o INCRA e as associações das comunidades, com ordem de serviço emitida em 17/4/2026. A execução do lote 05FB2 está integralmente programada no macrocronograma.*

135. Além disso, a Cláusula 1.1 do CAC estabelece prazo de 90 dias para regularização integral das pendências documentais, e a Cláusula 1.3 preserva íntegras todas as demais obrigações contratuais.

IV.2.2. Governança de acompanhamento do CAC (item c.3)

136. Nas manifestações, SUDEM informa que o rigoroso monitoramento já está incorporado ao CAC celebrado, especificamente nas cláusulas 2.1 e 2.2, que determinam acompanhamento periódico ao final de cada período do macrocronograma, com critérios objetivos formalizados em relatórios de fiscalização.

137. Aponta que o macrocronograma discrimina metas por item de serviço, lote e segmento, permitindo aferição objetiva do desempenho por período, e que o regime sancionatório do CAC é progressivo e de incidência automática, contemplando advertência, retenção cautelar de créditos e rescisão unilateral em caso de descompasso relevante em relação à programação.

138. Informa, ainda, que o acompanhamento contará ainda com o apoio das Supervisoras contratadas para o empreendimento, reafirmando seu compromisso com a fiscalização rigorosa das metas pactuadas com verificação de metas físicas e financeiras mediante critérios objetivos formalizados em relatórios de fiscalização.

139. E, por fim, observa que as salvaguardas financeiras (retenções e acionamento de garantia) vinculam diretamente o fluxo de pagamentos ao desempenho contratual, e que o instrumento tem força de título executivo extrajudicial, sem limitar a atuação de órgãos de controle.

140. A SUPRO, por sua vez, reforça esse quadro, detalhando as cláusulas do CAC que tratam do monitoramento, das sanções imediatas e da vinculação de pagamentos às metas, e reafirma o compromisso da área em aplicar o regime pactuado, em atenção à cláusula contratual que disciplina o acompanhamento do compromisso.

IV.2.2.1. Análise

141. Verifica-se que os gestores concordam integralmente com a recomendação, inclusive ressaltando que os mecanismos sugeridos pelo Tribunal já estão incorporados ao CAC e ao contrato, cabendo apenas garantir sua fiel execução e a adequada operacionalização por meio da supervisão de campo e dos relatórios gerenciais,

dando plenas condições de uma boa governança do compromisso de ajuramento de conduta firmado.

142. Nesse sentido, verifica-se alinhamento entre as propostas de encaminhamento da equipe de auditoria e os mecanismos destacados na manifestação dos gestores. Portanto, tendo em vista a celebração do CAC e o adequado tratamento das questões destacadas pela equipe de auditoria, as determinações a.2.1; a.2.2 e a.2.3 restam já contempladas pela Infra S.A. no instrumento de ajustamento de conduta, podendo ser retiradas da proposta de encaminhamento.

IV.2.3. Procedimentos para análise e aprovação de projetos executivos (item c.2)

143. A manifestação da Infra S.A. registra que pretende alterar o Manual de Elementos Técnicos para incluir diretrizes específicas sobre fluxos e prazos máximos de análise, validação e aprovação dos projetos executivos, com articulação clara entre SUPRO e fiscalização de obras, justamente para mitigar a possibilidade de alegação de mora administrativa como fator excludente ou atenuante de responsabilidade contratual.

144. A SUPRO, embora também reconheça a relevância do achado e dos fatores de atraso identificados (baixa capacidade operacional da contratada, deficiência técnica na elaboração de projetos, bloqueios de área e pendências fundiárias), enfatiza que o próprio Tribunal atribui a principal responsabilidade à contratada TCE Engenharia, concomitantemente à mora da Administração na liberação de áreas complexas, especialmente em territórios quilombolas.

145. Contudo, argumenta que o tempo atualmente despendido na aprovação de projetos não decorre exclusivamente do fluxo de análise interna, mas de sucessivos ciclos de reprovação, reapresentação e reanálise provocados por documentações incompletas, inconsistências técnicas e propostas de alterações substanciais de soluções de engenharia por parte da contratada, o que demanda exames multidisciplinares aprofundados.

146. Com base nisso, propõe readequar a redação da recomendação, de forma a concentrar o foco em coibir atrasos na apresentação e reapresentação de projetos pelos consórcios construtores, fixando prazos máximos para essas entregas e prevendo sanções para revisões sucessivas decorrentes de reprovações imputáveis à contratada, além de fluxos claramente definidos para o recebimento, encaminhamento à SUPRO e devolução da análise à contratada.

IV.2.3.1. Análise

147. No conjunto, os gestores concordam com a necessidade de aperfeiçoar procedimentos internos, prazos e fluxos para análise e aprovação de projetos executivos, mas a área técnica de projetos discorda da ênfase dada pelo texto original à "mora administrativa" e propõe alterar a redação para realçar a responsabilidade da contratada pelos atrasos e revisões sucessivas, sem afastar o comando de fortalecimento dos fluxos internos.

148. Nesse sentido, a recomendação do TCU está alinhada à causa observada na aprovação dos projetos, a alteração do referido manual é competência da própria unidade jurisdicionada e a proposta de encaminhamento tem a pretensão de aperfeiçoar os procedimentos de aprovação dos projetos, cabendo à Infra S.A. elaborar o normativo para superar as ocorrências observadas no presente contrato. Portanto a proposta deve ser mantida com os ajustes pertinentes na redação final, como sugerido pela área técnica, como segue:

c.2. no âmbito da gestão do Contrato 7/2024 e de futuros contratos semi-integrados de grande porte, estabeleça procedimentos internos mais rigorosos e ágeis para a análise, validação e aprovação dos projetos executivos elaborados pelas contratadas, fixando

prazos máximos de resposta e fluxos de trabalho claramente definidos entre a Superintendência de Projetos (SUPRO) e a fiscalização de obras, de modo a conferir maior eficiência aos instrumentos contratuais, nos termos do art. 31 da Lei 13.303/2016 (item 120 deste relatório);

V. Conclusão

149. A presente auditoria, realizada em cumprimento ao Acórdão 2.304/2025 – Plenário, no período compreendido entre 26/01/2026 e 08/05/2026, teve por objeto a fiscalização das obras de construção do Lote 5F da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (Fiol), no trecho entre Caetité/BA e Barreiras/BA, sob responsabilidade da Infra S.A. (Valec – Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.), especificamente no âmbito do Contrato 7/2024, celebrado em 5/4/2024 com a empresa TCE Engenharia Ltda., no valor de R$ 365.200.000,00. O volume total de recursos fiscalizados alcançou R$ 401.763.910,09, abrangendo ainda os contratos de supervisão (Contratos 15/2024 e 8/2023).

150. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

1. As obras do Lote 5F estão sendo executadas de acordo com o Contrato 7/2024 e a legislação aplicável ao empreendimento?

2. A Infra S.A. adotou as medidas necessárias e suficientes para reverter os reiterados atrasos na execução das obras do contrato 7/2024, nos termos do item 9.1 do Acórdão 2295/2025?

*151. Os trabalhos de auditoria identificaram **dois achados de auditoria**, ambos tipificados como **Falhas/impropriedades**, os quais refletem um quadro de deterioração progressiva e persistente na execução do contrato, agravando irregularidades já registradas em fiscalizações anteriores, em especial no Relatório de Fiscalização 237/2024, relatado no TC 026.467/2024-0.*

152. Em relação à questão 1, foram realizadas visitas às obras, questionamentos à Infra S.A. por meio de ofícios de requisição e avaliação de medições e memórias de cálculo para executar os quatro procedimentos previstos na matriz de planejamento, com ênfase na verificação de os projetos executivos foram elaborados tempestivamente; se houveram alterações em relação ao projeto básico licitado; o andamento do cronograma físico e a qualidade da obras executadas estão de acordo com as cláusulas contratuais e se existem trechos com impeditivos para seguimentos das obras.

153. Quanto à questão 2, abordou-se o comparativo dos dados da execução física das obras com o cronograma físico-financeiro pactuado. Foram verificados o atual ritmo das obras e sua compatibilidade com o cronograma pactuado. Verificou-se, por fim, se foram instaurados procedimentos administrativos de responsabilização pelos reiterados descumprimentos do cronograma físico-financeiro.

*154. O primeiro achado diz respeito à **execução prematura, concentrada e descontínua dos serviços de manutenção** contratados no Contrato 7/2024, em flagrante desconformidade com o cronograma físico-financeiro originalmente estabelecido no Edital 8/2023.*

155. As vistorias técnicas in loco realizadas pela equipe de auditoria comprovaram as consequências diretas dessa irregularidade: o subtrecho 5FB1 apresenta, na data desta fiscalização (abril/2026), severo acúmulo de vegetação — arbustos e gramíneas de grande porte — crescendo sobre o lastro de brita e ao longo dos dormentes, contaminando (colmatando) o lastro e comprometendo sua capacidade drenante, seu intertravamento mecânico e a elasticidade da superestrutura ferroviária. A perpetuação desse cenário de

abandono acelera a degradação geométrica da linha, impõe riscos operacionais e cria a necessidade iminente de intervenções corretivas de elevadíssimo custo, como o desguarnecimento mecanizado ou eventual substituição do lastro.

156. Quanto ao achado é imperativo que a Infra S.A., estabeleça como meta prioritária, pela urgência, com a pronta intervenção em resguardar a integridade do ativo público, com plano emergencial de limpeza profunda a ser executado às expensas da contratada, aliado à aplicação das sanções contratuais cabíveis. Ademais, a situação evidencia a necessidade de aprimoramento na governança da estatal, para que adote mecanismos contratuais que vinculem estritamente as medições de manutenção à efetiva e contínua conservação da via ao longo de todo o período de obras.

157. Em relação ao achado pelo descumprimento do cronograma físico-financeiro do Contrato 7/2024. Configura irregularidade com potencial de comprometer o andamento das obras, cujas causas são múltiplas e parcialmente imputáveis à contratada TCE Engenharia Ltda., com reflexos sobre a eficiência e a economicidade da execução contratual.

158. A auditoria avaliou, ainda, a eficácia das medidas sancionatórias adotadas pela Infra S.A., consubstanciadas na instauração de dois processos administrativos (Processos 50050.002361/2025-30 e 50050.002363/2025-29), cujos relatórios finais propuseram a rescisão unilateral do Contrato 7/2024, a aplicação de multa compensatória de 15% sobre o valor inadimplido (estimada em R$ 27,85 milhões) e a suspensão temporária da TCE Engenharia Ltda. para contratar com a administração pública. Verificou-se, contudo, que essas medidas foram insuficientes para reverter a baixa execução física das obras.

159. Diante disso, a Infra S.A. optou por iniciar tratativas para a celebração de um ***Compromisso de Ajustamento de Conduta (CAC)****, instrumento fundamentado no art. 5º, § 6º, da Lei nº 7.347/1985 e regulamentado pela Resolução nº 04/2022/DIREX, como alternativa consensual à rescisão unilateral. O CAC prevê a reprogramação do cronograma físico-financeiro, a definição de novas metas, penalidades e garantias para a aceleração das obras.*

160. O Compromisso de Ajustamento de Conduta proposto, por sua vez, é reconhecido como um instrumento potencialmente vantajoso nas instâncias decisórias da contratante, na medida em que pode proporcionar uma aceleração consensual da execução contratual, pactuada por meio do instrumento. Esse aspecto é especialmente relevante considerando o avanço das tratativas com a comunidade quilombola, que representa um elemento de complexidade singular para o lote 5F.

161. Todavia, conclui-se que a viabilidade do CAC é estritamente condicionada, porquanto o histórico reiterado de descumprimentos e a persistente pendência na aprovação dos projetos executivos dos trechos 5FB2 e 6FC2 colocam em dúvida a capacidade real da contratada de honrar o novo macrocronograma. Para que o instrumento não se torne inócuo, é imprescindível que a Infra S.A. estabeleça um planejamento robusto, governança rigorosa, fiscalização efetiva e a aplicação imediata das medidas punitivas previstas em caso de novas falhas.

162. Importa registrar que a conclusão do Lote 5F da Fiol II possui elevada ***relevância socioeconômica e estratégica*** *para o país. A ferrovia é peça central do Corredor Ferroviário Leste-Oeste (Fico-Fiol), cuja conclusão é condição necessária para o escoamento de aproximadamente 41 milhões de toneladas úteis de cargas agrícolas e minerais por ano até 2060, beneficiando as regiões produtoras do oeste baiano, Mato Grosso e Matopiba em direção ao Porto Sul (Ilhéus/BA). Ademais, o avanço das obras do Lote 5F é essencial para a viabilidade do processo de subconcessão em curso — qualificado no Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) —, cujo leilão está previsto*

para o segundo semestre de 2026 e cuja operação comercial está projetada para iniciar em 2030.

163. Nesse contexto, os atrasos acumulados no Contrato 7/2024 não apenas elevam os custos indiretos do empreendimento e retardam os benefícios logísticos esperados, como também ***comprometem a atratividade e a credibilidade do projeto perante o mercado de concessões****, tornando ainda mais urgente e necessária a adoção de medidas efetivas de correção de rumo.*

VI. Proposta de encaminhamento

164. Com fundamento no art. 250, inciso II, do RITCU e nos dispositivos da Resolução TCU 315/2020, propõe-se:

a) ***Determinação à Infra S.A. que****,* ***no prazo de 30 (trinta) dias*** *a contar da data de publicação do acórdão, exija da contratada TCE Engenharia Ltda. a elaboração e apresentação de um plano emergencial de limpeza e manutenção do subtrecho 5FB1/5FB2, contendo cronograma específico para erradicação integral da vegetação contaminante (arbustos e gramíneas de grande porte) e para o restabelecimento das condições adequadas de drenagem, intertravamento mecânico e tráfego seguro pela via permanente, tudo a ser executado* ***às expensas exclusivas da contratada****, nos termos das cláusulas 11.1.6 e 11.1.7 do Contrato 7/2024 (itens 68 a 72 deste relatório);*

b) Dar ciência à Infra S.A. *que a aceitação, por parte da contratante, de cronograma físico-financeiro proposto pelo contratado que concentre os serviços de manutenção exclusivamente nos meses iniciais do contrato — em sentido diametralmente contrário ao cronograma do edital licitatório, que previa a distribuição contínua ao longo de todo o período construtivo — configura descumprimento dos princípios da eficiência e da economicidade que regem os contratos públicos, conforme os arts. 37 e 70 da Constituição Federal de 1988 e art. 31 da Lei 13.303/2016, bem como dos itens 8.4.3 e 15.8 do Termo de Referência do Edital 8/2023 (itens 68 a 72 deste relatório).*

c) Recomendar à Infra S.A. *que:*

c.1. em futuros contratos de obras ferroviárias que envolvam Infraestrutura já implantada (plataforma, grade, dormentes e lastro), adote exigência contratual expressa de que os serviços de manutenção sejam executados de forma contínua, regular e distribuída ao longo de todo o período construtivo, com medições vinculadas à efetiva e comprovada conservação da via, incluindo registros fotográficos e relatórios técnicos que comprovem o resultado duradouro dos serviços, impedindo, dessa forma, a execução antecipada e concentrada que não assegure benefício permanente ao empreendimento, nos termos do art. 31 da Lei 13.303/2016 (itens 68 a 72 deste relatório);

c.2. no âmbito da gestão do Contrato 7/2024 e de futuros contratos semi-integrados de grande porte, estabeleça procedimentos internos mais rigorosos e ágeis para a análise, validação e aprovação dos projetos executivos elaborados pelas contratadas, fixando prazos máximos de resposta e fluxos de trabalho claramente definidos entre a Superintendência de Projetos (SUPRO) e a fiscalização de obras, de modo a conferir maior eficiência aos instrumentos contratuais, nos termos do art. 31 da Lei 13.303/2016 (item 119 deste relatório);

c.3. adote mecanismos de governança contratual robustos e bem estruturados para o acompanhamento do CAC, incluindo indicadores objetivos de desempenho, relatórios periódicos e instâncias de decisão claramente definidas e pagamentos condicionados ao atingimento das metas, nos termos das cláusulas 12.1.1 e 13.1. do contrato e dos itens 23.7 e 24.6 do termo de referência (item 119 deste relatório).

É o Relatório.

VOTO

Registro, inicialmente, que atuo neste processo em substituição ao Ministro Antonio Anastasia, nos termos da Portaria-TCU 42-SEAE, de 9/10/2026.

2. Trata-se de Relatório de Auditoria, no âmbito do Fiscobras 2026, realizada com o objetivo de fiscalizar as obras de construção do Lote 5F da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (Fiol), no trecho compreendido entre Caetité/BA e Barreiras/BA.

3. A Fiol é uma ferrovia projetada para ter extensão de 1.527 km e ligar o futuro porto de Ilhéus/BA à Ferrovia Norte-Sul (FNS), na cidade de Mara Rosa/GO. A Infra S.A. é a responsável pelo projeto desde 2008, quando recebeu a outorga para construção, uso e gozo da EF-334 (Fiol), por meio da Lei 11.772/2008.

4. Para realizar as obras de construção, a Infra S.A. subdividiu a Fiol em segmentos e lotes: i) segmento Fiol I, correspondente ao trecho entre Ilhéus/BA e Caetité/BA, com 537 km de extensão divididos nos Lotes 1F a 4F; ii) segmento Fiol II, localizado entre Caetité/BA e Barreiras/BA, com 485 km de extensão divididos nos Lotes 5F a 7F; e iii) segmento Fiol III, ligando Correntina/BA e Mara Rosa/GO, com extensão de 838,34.

5. Segundo a Infra S.A., a principal finalidade da Fiol será o transporte de minério de ferro a partir de Caetité, onde se localizam as minas da Bahia Mineração (Bamin). A demanda poderá ser incrementada com o transporte de grãos da região de Barreiras a partir da interligação da Fiol II com a Fiol I, para o escoamento até o Porto Sul, complexo portuário previsto para ser construído nas imediações da cidade de Ilhéus/BA.

6. O Lote 5F, objeto desta fiscalização, integra a Fiol II e possui extensão de 162,04 km, entre o KM 806+545, localizado no final da ponte ferroviária sobre o Rio São Francisco (Lote 5FA), e o km 968+430, localizado no Riacho da Barroca.

7. As obras do lote tiveram início com a celebração do Contrato 6/2014, em fevereiro/2014, entre a Valec e o Consórcio Pavotec-Trail, o qual foi extinto por decurso de prazo em junho/2023, com execução de 64,66% da planilha orçamentária. Em abril/2024, como resultado do Edital 8/2023 da Infra S.A. (contratação semi-integrada para elaboração dos projetos executivos de engenharia e execução dos serviços remanescentes para conclusão das obras dos subtrechos 06FC, 05FB2 e 05FB1, da Fiol II), foi celebrado o Contrato 7/2024, entre a Infra S.A. e a empresa TCE Engenharia Ltda., no valor de R$ 365.200.000,00, com vigência de 30 meses e prazo de execução de 26 meses.

8. A execução do Contrato 7/2024 foi objeto de fiscalização no Fiscobras 2025, tendo sido proferido o Acórdão 2295/2025-Plenário (Rel. Min. Antonio Anastasia). Naquela fiscalização, foi apontado atraso significativo em relação ao cronograma original, causado por repetidas reprovações dos projetos em face de deficiências técnicas e de desconformidades com requisitos estabelecidos no termo de referência e no projeto básico. Na oportunidade, o Tribunal decidiu dar ciência à Infra S.A. de que a não instauração tempestiva de processos administrativos de aplicação de sanções contratuais diante do descumprimento reiterado de prazos pela contratada pode configurar omissão do gestor público. Foi também expedida orientação à AudPortoFerrovia para reinclusão do objeto em nova fiscalização para acompanhar a evolução das obras da Fiol II, o que veio a se concretizar no presente Relatório de Auditoria, Fiscobras 2026.

9. Assim, a presente fiscalização, conduzida pela Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária – AudPortoFerrovia, buscou tratar as seguintes questões principais de auditoria:

Questão 1: As obras do Lote 5F estão sendo executadas de acordo com o Contrato 7/2024 e a legislação aplicável ao empreendimento?

Questão 2: A Infra S.A. adotou as medidas necessárias e suficientes para reverter os reiterados atrasos na execução das obras do contrato 7/2024, nos termos do item 9.1 do Acórdão 2295/2025?

10. A partir da execução da fiscalização, a equipe de auditoria apontou dois achados principais a seguir descritos de forma sintetizada.

11. O **Achado 1 – Deficiência na Conservação e Manutenção da Plataforma Ferroviária**, decorre da constatação de que os serviços de manutenção previstos no Contrato 7/2024 foram executados de forma concentrada nos primeiros meses da vigência contratual, em desacordo com a lógica estabelecida no edital de licitação, que previa sua realização contínua ao longo de praticamente toda a fase construtiva para garantir a preservação dos investimento já realizados.

12. Como consequência, as inspeções realizadas em campo evidenciaram abandono da via, caracterizado pelo severo enraizamento e proliferação de vegetação de grande porte (mato) sobre a plataforma, com comprometimento da drenagem, do intertravamento mecânico e da elasticidade da superestrutura, acelerando a degradação geométrica da linha e impondo riscos operacionais. A situação gera iminente necessidade de intervenções corretivas de alto custo, como desguarnecimento mecanizado ou a substituição da pedra britada.

13. As evidências indicam que a falha decorre da baixa capacidade operacional da contratada, que, diante da impossibilidade de avançar nas frentes de obras pesadas por ausência de projetos executivos aprovados, optou por faturar os serviços de manutenção de forma concentrada, sem gerar benefício duradouro ao empreendimento.

14. Conforme bem observado pela auditoria, a situação encontrada revela afronta aos princípios da eficiência e da economicidade inscritos nos arts. 37 e 70 da Constituição Federal, bem como às obrigações decorrentes da Lei 13.303/2016, que impõem à Administração e aos contratados o dever de assegurar a adequada execução dos contratos públicos. Não se mostra compatível com a boa governança contratual admitir a exaustão prematura de recursos destinados à manutenção de infraestrutura cuja conservação exige atuação permanente e continuada.

15. Entendo, portanto, plenamente justificada a determinação proposta pela unidade técnica para que a estatal exija da contratada plano emergencial de limpeza e manutenção do trecho afetado, às suas exclusivas expensas, bem como a ciência destinada a prevenir a repetição de situações semelhantes em futuras contratações. Revela-se igualmente pertinente a recomendação voltada ao aperfeiçoamento dos mecanismos de medição e controle dos serviços de manutenção em empreendimentos ferroviários.

16. Registro, por oportuno, que a própria Infra S.A., ao apresentar suas manifestações (comentários do gestor), concordou integralmente com as conclusões da auditoria e reconheceu a pertinência da determinação proposta. Tal circunstância reforça a necessidade de adoção imediata de medidas corretivas voltadas ao restabelecimento das condições adequadas da via permanente.

17. No **Achado 2 – Descumprimento do cronograma físico-financeiro**, a equipe de fiscalização apontou que, transcorridos 22 dos 26 meses originalmente previstos para execução do Contrato 7/2024, a execução financeira acumulada alcançava apenas 17,77% do valor contratado, quando a previsão contratual indicava percentual superior a 93%, resultando em defasagem superior a R$ 275 milhões.

18. Os dados revelam quadro inequívoco de comprometimento da execução contratual e confirmam diagnóstico já apontado em fiscalizações anteriores desta Corte, a exemplo do já mencionado Acórdão 2295/2025-Plenário. Não se trata, portanto, de atraso episódico ou circunstancial, mas de

situação persistente que vem afetando a entrega do empreendimento e comprometendo a concretização dos benefícios econômicos e sociais esperados da obra.

19. A instrução técnica demonstrou que a materialização do atraso decorre de um somatório de fatores operacionais, técnicos e fundiários. De um lado, sob responsabilidade principal da empresa contratada (TCE Engenharia Ltda.), identificou-se insuficiente mobilização de recursos humanos e maquinários, bem como falhas na elaboração dos projetos executivos. De outro, associado à mora da Administração, verificaram-se entraves relacionados à liberação de áreas, questões fundiárias e particularidades associadas à atuação em territórios quilombolas.

20. Nesse ponto, convém distinguir responsabilidades. Embora existam fatores externos que contribuíram para a evolução insatisfatória do cronograma, a auditoria evidenciou que parcela substancial dos atrasos decorre da limitada capacidade operacional demonstrada pela empresa contratada, circunstância já reconhecida em procedimentos administrativos instaurados pela própria Infra S.A. e corroborada pelas conclusões da comissão processante.

21. Por outro lado, não se pode desconsiderar que atrasos na aprovação de projetos executivos e dificuldades associadas à disponibilização de áreas igualmente contribuíram para o cenário observado. Em contratações semi-integradas, a adequada coordenação entre contratada, fiscalização e áreas técnicas da Administração constitui pressuposto indispensável para o cumprimento dos cronogramas pactuados.

22. A esse respeito, considero acertada a proposta da unidade técnica de recomendar o aperfeiçoamento dos procedimentos internos relacionados à análise e aprovação de projetos executivos. A medida apresenta caráter preventivo e busca conferir maior eficiência aos fluxos decisórios internos da estatal, reduzindo potenciais focos de controvérsia em futuras contratações.

23. Merece destaque, ainda, a opção adotada pela Infra S.A. de celebrar Compromisso de Ajustamento de Conduta (CAC) como alternativa à rescisão contratual.

24. A auditoria analisou detidamente o instrumento e reconheceu que a solução consensual apresenta vantagens potenciais relevantes, especialmente ao evitar os custos e atrasos inerentes à instauração de nova licitação, ao mesmo tempo em que preserva o conhecimento acumulado sobre o empreendimento e incorpora avanços recentemente obtidos nas tratativas com as comunidades quilombolas afetadas pela obra.

25. Todavia, conforme corretamente observou a unidade técnica, a viabilidade dessa solução encontra-se condicionada à efetiva capacidade de a contratada cumprir o novo cronograma pactuado e à atuação firme da Administração no acompanhamento de sua execução. O histórico de reiterados descumprimentos recomenda cautela e rigor na fiscalização.

26. Registro, entretanto, que, após manifestação dos gestores, restou demonstrado que o CAC celebrado passou a contemplar mecanismos específicos de monitoramento, metas objetivas, regime sancionatório próprio e tratamento dos principais fatores de vulnerabilidade identificados pela auditoria. Diante dessa circunstância, concordo com a conclusão da unidade técnica no sentido de que determinadas determinações inicialmente propostas restaram superadas pelos compromissos já incorporados ao instrumento consensual.

27. Em síntese, os elementos constantes dos autos evidenciam falhas relevantes na gestão e execução do Contrato 7/2024, relacionadas tanto à conservação da infraestrutura já implantada quanto ao cumprimento do cronograma físico-financeiro do empreendimento. Conforme bem pontuado pela auditoria, os atrasos acumulados no mencionado contrato não apenas elevam os custos indiretos do empreendimento e retardam os benefícios logísticos esperados, como também comprometem a atratividade e a credibilidade do projeto perante o mercado de concessões, tornando ainda mais urgente e necessária a adoção de medidas efetivas de correção de rumo.

28. Em outra vertente, é de se registrar a postura colaborativa da Infra S.A., que acolheu as conclusões principais da auditoria e informou a adoção de medidas voltadas à correção das impropriedades identificadas.

29. O controle externo deve buscar não apenas a identificação de falhas, mas sobretudo a indução de melhorias na gestão pública. Nesse contexto, as medidas propostas pela unidade técnica mostram-se proporcionais, adequadas e compatíveis com a materialidade dos achados, contribuindo para o aprimoramento da governança contratual e para a preservação do interesse público subjacente ao empreendimento.

Ante o exposto, anuindo ao pronunciamento uniforme da AudPortoFerrovia (peças 48-50), manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 14 de outubro de 2026.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO



FISCOBRAS 2026



RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO

Obras de modernização do metrô de Teresina/PI.

TC: 004.951/2026-3
Relator: Walton Alencar Rodrigues

SecexInfra
AudUrbana

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO

TC n. 004.951/2026-3 **Fiscalização n.** 72/2026

Relator: Walton Alencar Rodrigues

DA FISCALIZAÇÃO

Modalidade: Conformidade

Ato originário: Acórdão 2.304/2025 - Plenário

Objeto da fiscalização: Metrô de Teresina-PI

Funcional programática:

15.453.2319.00T3.0001/2026 - Apoio a Sistemas de Transporte Público Coletivo Urbano - Nacional

Tipo da Obra: Mobilidade Urbana

Período abrangido pela fiscalização: De 27/11/2024 a 08/05/2026

DO ÓRGÃO/ENTIDADE FISCALIZADO

Órgãos/entidades fiscalizados: Ministério das Cidades e Governo do Estado do Piauí

Vinculação TCU (unidade técnica): Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica

Responsável pelo órgão/entidade:

nome: WILSON NUNES MARTINS
cargo: Diretor Presidente
período: De 01/01/2024 a 28/08/2026

Outros responsáveis: vide peça: “Rol de responsáveis”

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Relator: Min. Walton Alencar Rodrigues
TC: 004.951/2026-3
Unidade Responsável: AudUrbana

O QUE O TCU FISCALIZOU?

Esta auditoria avaliou as obras de modernização e revitalização do Metrô de Teresina (PI), com o objetivo de garantir mais eficiência, efetividade e qualidade para o transporte público de Teresina, bem como a boa aplicação dos recursos federais envolvidos.

A obra conta com investimento total de R$ 351,2 milhões, sendo R$ 237,9 milhões a cargo da União, por intermédio do Ministério das Cidades, e R$ 113,3 milhões de contrapartida do Estado do Piauí, sob execução da Companhia Ferroviária e de Logística do Piauí (CFLP). A obra integra o Novo Programa de Aceleração do Crescimento (Novo PAC), e o instrumento de repasse é o Termo de Compromisso 969076/2024, onde a União é representada pela Caixa Econômica Federal.

Entre 23 de março e 8 de maio de 2026, a fiscalização verificou se: (i) o ritmo e a qualidade das obras seguem o contrato e o planejamento previsto; (ii) o projeto básico atende aos requisitos essenciais para a execução; (iii) os custos do orçamento estão alinhados aos preços praticados no mercado; (iv) a licitação seguiu as normas legais; (v) existem estudos válidos que comprovem a viabilidade técnica e financeira da obra; (vi) a escolha do projeto pelo Novo PAC cumpriu os critérios técnicos exigidos.

VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS

R$ 350.606.768,10

O QUE O TCU ENCONTROU?

Achados de Auditoria (Problema Identificado)	Riscos e Consequências
1. Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado e duplicidades no orçamento contratado (pIGP)	Risco de prejuízo financeiro: Possibilidade de superfaturamento e pagamentos indevidos ao longo da execução da obra.
2. Projetos executivos desatualizados e parcialmente incompatíveis com as necessidades do empreendimento (IGC)	Atrasos e estouro do orçamento: Risco de aditivos acima do limite legal, alteração do projeto e inclusão indevida de R$ 10 milhões para revisão de projetos (item rejeitado pela Caixa no repasse federal).
3. Antecipação irregular de pagamentos no contrato (IGC)	Perda de recursos e quebra de isonomia: Risco de inexecução caso a empresa não entregue o serviço, e quebra de isonomia no processo licitatório, em decorrência da ausência de previsão no edital para a realização de antecipações de pagamento.

QUAL A PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO E OS BENEFÍCIOS ESPERADOS?

Os encaminhamentos propostos pela equipe de auditoria compreendem a manifestação preliminar a respeito do achado de sobrepreço, classificado como pIGP, e oitiva da CFLP, da Caixa e do Consórcio Metrô-THE para esclarecerem as falhas identificadas:

Sobrepreço de R$ 40,7 milhões: pela utilização de custos acima da tabela oficial, valores duplicados e cálculos inconsistentes.

Alterações de Projeto: pela comprovação da segurança das passagens de nível e dos impactos financeiros gerados pelas mudanças no projeto executivo.

Pagamento Antecipado de R$ 66 milhões: sendo necessário demonstrar a documentação, a comprovação de entrega física e garantias financeiras reais.

A atuação do TCU tem potencial de economizar mais de R$ 40 milhões aos cofres públicos, proteger os valores já liberados, garantir a segurança do metrô e aprimorar a gestão da CFLP, da Caixa e do Ministério das Cidades.

Sumário

I. Apresentação 5
I.1. Importância socioeconômica 5
II. Introdução 8
II.1. Deliberação que originou o trabalho 8
II.2.1. A intervenção 8
II.2.3. O certame licitatório e o contrato administrativo 9
II.3. A execução contratual 9
II.4. Objetivo e questões de auditoria 10
II.5. Metodologia utilizada 10
II.6. Limitações inerentes à auditoria 11
II.7. Volume de recursos fiscalizados 11
II.8. Benefícios estimados da fiscalização 11
II.9. Construção participativa das deliberações 11
III. Achados de auditoria 11
III.1. Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado e duplicidades no orçamento contratado 12
III.2. Projetos executivos desatualizados e parcialmente incompatíveis com as necessidades do empreendimento 18
III.3. Antecipação irregular de pagamentos no contrato 23
IV. Conclusão 27
V. Proposta de encaminhamento 29
APÊNDICE A - Matriz de Achados 31
APÊNDICE B - Matriz de Responsabilização 36
APÊNDICE C - Fotos 37
APÊNDICE D - Dados da obra 45
APÊNDICE E - Achados de outras fiscalizações 48
APÊNDICE F - Achados reclassificados após a conclusão da fiscalização 49
APÊNDICE G - Despachos 50

I. Apresentação

1. Trata-se de fiscalização, no âmbito do Fiscobras 2026, realizada com o objetivo de contribuir para o aumento da eficiência, da efetividade e da qualidade da infraestrutura de revitalização, modernização e melhorias do metrô de Teresina/PI. O escopo desta auditoria compreende os atos preparatórios e a execução do Contrato 8/2025-CFLP, que representa a Fase 2 das obras do Metrô de Teresina, responsável pela duplicação da linha existente e pela reforma e reconstrução de estações, expansão do galpão de oficinas e implantação do centro de controle operacional.

2. Os recursos para o empreendimento são provenientes do Termo de Compromisso 969.076/2024/MCIDADES/CAIXA, vinculado ao Novo PAC e firmado em 27/11/2024 entre a União, por intermédio do Ministério das Cidades (MCid), figurando como repassador e sendo representado pela Caixa Econômica Federal, na condição de mandatária; e o Estado do Piauí, como recebedor, tendo como unidade executora a Companhia Ferroviária e de Logística do Piauí (CFLP), CNPJ 34.972.075/0001-56. O valor inicialmente pactuado foi de R$ 237.924.958,98, sendo R$ 11.896.247,95 relativos à contrapartida do recebedor, ficando o restante do valor, R$ 226.028.711,03, a cargo da União (evidência 4).

3. Contudo, o valor atualizado do termo de compromisso mencionado é de R$ 351.271.712,34, conforme estabelecido no primeiro termo aditivo. Esse aditivo fixou o montante de R$ 237.924.958,98 a ser transferido pela União, na qualidade de ente repassador, e o valor de R$ 113.346.753,36 a ser alocado pelo Estado do Piauí, na condição de ente recebedor, a título de contrapartida (evidência 5).

4. Os recursos alocados a título de contrapartida do tomador foram previstos na Lei Orçamentária Anual do Estado do Piauí n. 8.556, de 19 de dezembro de 2024, conforme rubrica orçamentária do órgão: 46, unidade: 462020, função: 26, subfunção: 783, programa: 0105, atividade 5064 e natureza da despesa: 44 (evidência 6).

5. As obras de execução das obras civis, revitalização, modernização e melhorias do sistema de metrô de Teresina/PI – Fase 2 foram licitadas no processo 1/2025-CEL-CFLP-PI, publicado no Diário Oficial da União em 6/6/2025 (evidência 1, p. 2). A abertura das propostas ocorreu em 2/7/2025 (evidência 1, p. 7), tendo sido utilizado o modo de disputa fechado, critério de julgamento menor preço, regime de execução indireta – empreitada por preço unitário com valor estimado sigiloso.

6. O certame foi regido pela Lei 13.303, de 30 de junho de 2016 e homologado em 24/7/2025 (evidência 1, p. 3). O objeto foi adjudicado na mesma data à empresa Construtora Hidros Ltda. (CNPJ 12.066.346/0001-71), líder do consórcio que fora habilitado no certame e apresentou a proposta mais vantajosa, condizente com o menor preço global, no valor total de R$ 350.606.768,10.

7. Para a execução dos serviços, firmou-se o Contrato 8/2025-CFLP entre o Estado do Piauí, por meio da CFLP, e o Consórcio Metrô-THE (CNPJ 62.107.896/0001-60), em 18/8/2025, com prazo de vigência de 30 meses (evidência 2). A ordem de serviço foi emitida em 23/9/2025 (evidência 3).

8. O valor atual do Contrato 8/2025-CFLP é de R$ 349.910.043,97, devido a ajustes realizados a pedido da Caixa Econômica Federal em valores de custos unitários dos serviços e insumos, que totalizaram em uma redução de R$ 696.724,13, formalizada no primeiro termo aditivo em 22/10/2025 (evidência 9).

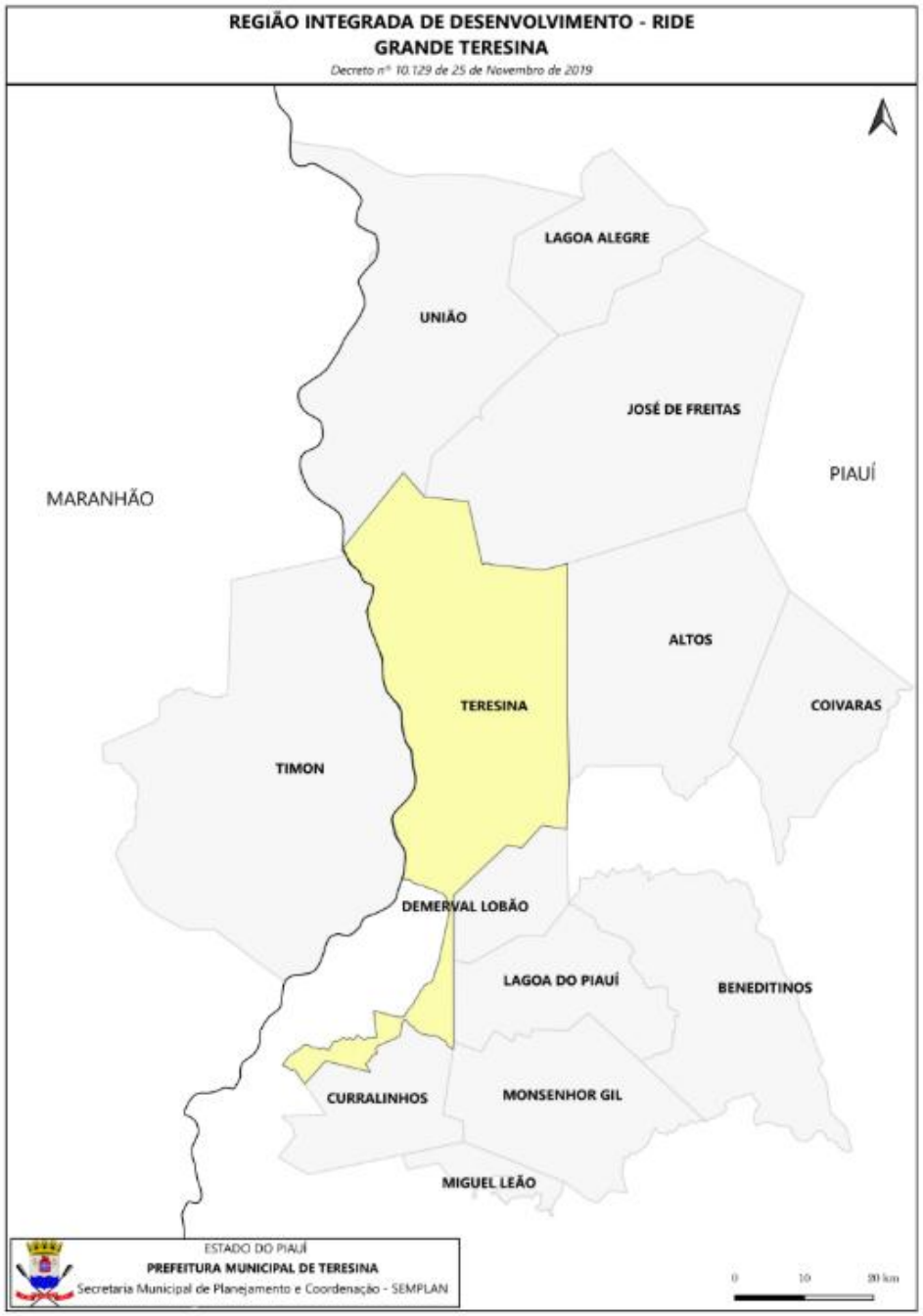
9. Por fim, registre-se que a relatoria destes autos foi atribuída ao Ministro Walton Alencar Rodrigues, por meio de sorteio, nos termos da Resolução TCU 346/2022, art. 2º, § 2º, de 30/11/2022 (peça 2).

I.1. Importância socioeconômica

10. Teresina, capital do estado do Piauí, é uma das principais cidades da Região Nordeste do Brasil, com cerca de 866 mil habitantes, segundo o Censo Demográfico do IBGE de 2022. Destaca-se

por ser a única capital nordestina situada fora do litoral, desempenhando relevante papel econômico e administrativo no estado. Além disso, constitui o núcleo da Região Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina (RIDE), que abrange municípios do Piauí e do Maranhão, incluindo Timon, formando um aglomerado urbano com aproximadamente 1,2 milhão de habitantes e consolidando-se como importante polo regional.

Figura 1 - RIDE de Teresina



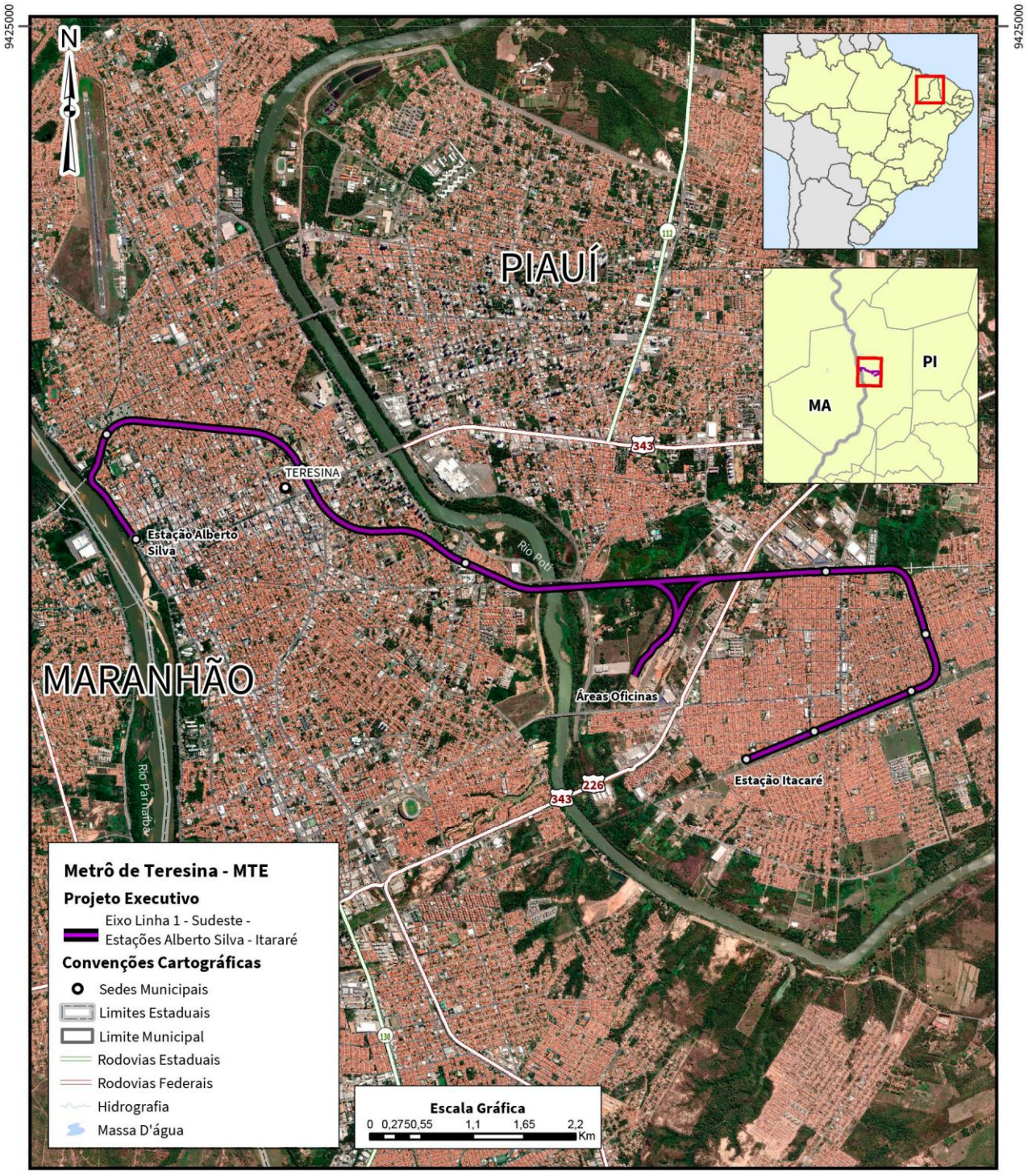
Fonte: Mapas de Teresina | SEMPLAN

11. No campo da mobilidade urbana, o transporte público da cidade é predominantemente baseado no sistema de ônibus, sendo complementado pelo Metrô. Atualmente, o sistema metroviário opera por meio da Linha 1 – Sudeste, com cerca de 13,8 km de extensão, conectando a zona sudeste à

região central por meio de dez estações existentes, que serão reformadas ou reconstruídas.

12. Há ainda duas novas estações no escopo dos projetos e que integrarão a linha, estações Piçarra e São João. Apesar de sua relevância estratégica como eixo estruturador do transporte urbano, o metrô ainda apresenta baixa participação na matriz de deslocamentos, reflexo de limitações operacionais e de infraestrutura, a exemplo da operação em linha singela compartilhada com a Ferrovia Transnordestina Logística (FTL).

Figura 2 – Linha 1 - Sudeste do Metrô de Teresina



Fonte: Relatório do projeto executivo (evidência 24, p. 15)

13. Nesse contexto, o projeto de revitalização, modernização e melhorias da Linha 1 – Sudeste, no trecho entre a estação Alberto Silva e o Terminal Itararé, surge como uma iniciativa fundamental para o fortalecimento do Plano de Mobilidade Urbana da cidade. Além de promover a adequação da linha existente, o projeto também visa preparar a infraestrutura para futuras expansões, como as Linhas 2 – Sul, 3 – Leste e 4 – Norte, reforçando o papel do metrô como elemento estruturador da mobilidade urbana.

14. A proposta contempla a ampliação da capacidade de transporte da Linha 1 para entre 3 e 4 mil passageiros por hora por sentido, podendo atingir até 48 mil passageiros por dia. Atualmente o metrô transporta cerca de 8 mil passageiros por dia.

15. Adicionalmente, o projeto busca reverter a baixa adesão de usuários por meio da melhoria da qualidade dos serviços, com foco em maior confiabilidade, segurança e conforto. Para isso, estão previstos investimentos tanto na regularização do desempenho operacional quanto na ampliação da capacidade do sistema. As intervenções incluem a modernização da via permanente, a duplicação dos trilhos, a implantação de sistemas de sinalização automática, além de melhorias nas estações e na infraestrutura, como drenagem e eliminação de passagens em nível. Em conjunto, essas ações visam reduzir interrupções e atrasos, tornando o sistema mais eficiente e atrativo para a população.

16. Segundo as informações da CFLP, em resposta ao Ofício 01-72/2026-TCU/AudUrbana, de 5/3/2026:

> (...) Entre os principais objetivos do empreendimento destacam-se: I – ampliar a capacidade do transporte público de massa na região metropolitana de Teresina; II – promover maior integração entre diferentes modais de transporte urbano; III – reduzir tempos médios de deslocamento da população; IV – melhorar os indicadores de mobilidade urbana sustentável; V – fortalecer a infraestrutura logística urbana do Estado do Piauí. (evidência 31, p. 3)

II. Introdução

II.1. Deliberação que originou o trabalho

17. Em cumprimento ao Acórdão 2.304/2025-TCU-Plenário (TC 18.148/2025-5) de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, realizou-se a auditoria no Governo do Estado do Piauí e no Ministério das Cidades no período compreendido entre 4/3/2026 e 8/5/2026.

18. As razões que motivaram a inclusão desta auditoria no ciclo do Fiscobras de 2026 foram, notadamente, a materialidade dos recursos federais envolvidos, a sua relevância para a mobilidade urbana e para a população da capital do estado do Piauí, Teresina, e a tempestividade de realização da auditoria, devido à oportunidade de sua realização em estágio ainda inicial do contrato e das obras.

19. A equipe de auditoria esteve no estado do Piauí de 23 a 26/3/2026 para a realização de reuniões presenciais na sede da Companhia Ferroviária e de Logística do Piauí (CFLP), visita às obras e ao canteiro de obras e reunião com a gerência de governo da Caixa Econômica Federal em Teresina/PI.

II.2. Visão geral do objeto

II.2.1. A intervenção

20. O projeto de revitalização, modernização e aprimoramento do Sistema Metroviário de Teresina/PI foi dividido em duas fases, executadas de forma concomitante e complementar, embora a fase 1 tenha sido iniciada antes da fase 2. Esta auditoria tem como foco exclusivo as obras da fase 2, ainda assim, é relevante distinguir ambas as intervenções.

21. De maneira geral, a fase 1 contempla a substituição dos trilhos e dormentes da linha férrea, além de intervenções em algumas estações, sendo financiada com recursos do FGTS. Já a fase 2 envolve a duplicação da linha, a reforma e/ou construção de oito estações, expansão do galpão de oficinas,

implantação do Centro de Controle Operacional (CCO) e instalação do Sistema de Sinalização e Controle (SSC).

22. O projeto de revitalização e duplicação da linha ferroviária entre a Estação Alberto Silva e a Estação Terminal Itararé foi desenvolvido de forma a aproveitar o traçado existente da via permanente, atualmente em linha singela compartilhada com a Ferrovia Transnordestina Logística S.A. (FTL).

23. O empreendimento contempla uma extensão total de 13,8 km, dos quais 12,8 km serão em superfície e aproximadamente 1,0 km será em trecho elevado, localizado entre a Estação Alberto Silva e o acesso à ponte ferroviária sobre o rio Parnaíba. Esse segmento elevado, que se localiza no final da linha no centro da cidade, não é compartilhado com a FTL e permanecerá em via simples, não sendo objeto de duplicação.

24. A infraestrutura foi concebida para assegurar, sempre que possível, a continuidade das operações ferroviárias, permitindo a circulação simultânea dos trens de carga e de passageiros durante a execução das obras. Quando houver necessidade de interrupção da operação, estas serão pontuais, temporárias e planejadas de forma a minimizar os impactos sobre o transporte ferroviário.

25. A obra é financiada por meio do Termo de Compromisso 969.076/2024, firmado entre o estado do Piauí e o Ministério das Cidades, que prevê valor de repasse de R$ 237.924.958,98 por parte do Governo Federal e R$ 113.346.753,36 a título de contrapartida do ente recebedor após o primeiro termo aditivo, totalizando R$ 351.271.712,34.

II.2.3. O certame licitatório e o contrato administrativo

26. A Licitação Eletrônica 1/2025-CEL-CFLP-PI foi conduzida pelo modo de disputa fechado, sem etapa de lances, com regime de execução empreitada por preço unitário, tendo a sessão pública sido suspensa para a análise das propostas apresentadas pelos licitantes, em conformidade com as regras estabelecidas no edital.

27. O certame licitatório contou com a participação de três empresas, sendo que duas foram desclassificadas por descumprimento de exigências editalícias (SFL Serviços e Manutenção Ltda. e Alberto Couto Alves-Brasil Ltda.). A proposta da Construtora Hidros Ltda. foi considerada regular e a empresa foi classificada provisoriamente em primeiro lugar. Após análise da documentação de habilitação, a Comissão de Licitação verificou a conformidade com o edital e declarou a Construtora Hidros Ltda. vencedora do certame. A fase recursal contou com a interposição de recurso da empresa Alberto Couto Alves-Brasil Ltda., o qual foi indeferido pela Comissão de Licitação, tendo em vista a ausência de apresentação da documentação de habilitação no prazo previsto no edital. A decisão foi posteriormente ratificada pela autoridade competente. Houve fase de negociação de preços com a vencedora, mas esta não alcançou êxito, sendo o objeto adjudicado à vencedora pelo valor de R$ 350.606.768,10.

28. Concluído o procedimento licitatório, foi celebrado o Contrato 008/2025 entre o Estado do Piauí, por intermédio da Companhia Ferroviária e de Logística do Piauí (CFLP), e o Consórcio Metrô-THE, tendo como fundamento o Processo n. 00301.000003/2025-15.

29. O objeto do contrato consiste na execução das obras civis de revitalização, modernização e melhorias do sistema existente do Metrô de Teresina/PI (Fase 02), em conformidade com as especificações técnicas, quantitativos e demais exigências previstas no Termo de Referência, bem como na proposta apresentada pela contratada.

30. O contrato possui vigência de 30 meses, contados da data de sua assinatura, 18/8/2025, admitida a prorrogação, mediante justificativa e observância dos requisitos legais, até o limite de 60 meses. O prazo máximo para execução do objeto também é de 30 meses consecutivos, contados da emissão da Ordem de Serviço.

II.3. A execução contratual

31. A Ordem de Serviço 8/2025 foi emitida em 23 de setembro de 2025 pela CFLP. Em 26/8/2025, foram designados como fiscais do contrato em análise os Srs. Cícero Andrade Neiva e Antônio Luiz Cronenberg Sobral (evidências 3 e 7).

32. No período analisado por meio deste relatório, houve cinco medições, conforme detalhamento apresentado na tabela a seguir.

Tabela 1 - Contrato 8/2025 - Medições de 1 a 5

Medição	Período	Valor Executado (R$)	Percentual do Contrato (%)
1ª medição	06/10/2025 a 31/10/2025	29.737.406,70	8,50%
2ª medição	01/11/2025 a 30/11/2025	35.761.553,79	10,22%
3ª medição	01/12/2025 a 31/12/2025	11.493,33	0,00%
4ª medição	01/01/2026 a 31/01/2026	1.002.168,70	0,29%
5ª medição	01/02/2026 a 28/02/2026	2.454.338,87	0,70%
	Total	**68.966.961,39**	**19,71%**

Fonte: Boletins de medição da CFLP, evidências 14-16, 28-29

II.4. Objetivo e questões de auditoria

33. A presente auditoria teve por objetivo aprimorar a execução da modernização do Metrô de Teresina/PI, por meio da verificação da conformidade do procedimento licitatório, dos estudos preliminares, do projeto executivo, assim como da execução contratual da CFLP.

34. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões a seguir indicadas:

a) Questão 1: A execução dos serviços está ocorrendo de forma adequada e compatível com o contrato e cronograma físico-financeiro?

b) Questão 2: O projeto executivo possui elementos mínimos suficientes para a licitação e para a execução da obra?

c) Questão 3: Os preços dos serviços definidos no orçamento da obra são compatíveis com os valores de mercado?

d) Questão 4: O procedimento licitatório foi regular?

e) Questão 5: Existem estudos que comprovem a viabilidade técnica e econômico-financeira do empreendimento?

f) Questão 6: A seleção do empreendimento pelo Ministério das Cidades para ser contemplado com recursos do novo Programa de Aceleração do Crescimento atendeu a critérios técnicos?

II.5. Metodologia utilizada

35. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280, de 8/12/2010, alterada pela Portaria-TCU 185, de 30/11/2020) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos por esta Corte (Portaria-Segecex 26, de 19/10/2009).

36. Para tanto, a execução da auditoria contemplou a inspeção do local onde estão sendo realizadas as obras, junto com representantes da companhia estadual, além da expedição de requisições de informações e documentos. A partir disso, procedeu-se à análise da documentação fornecida, tais como o processo licitatório, o contrato administrativo, o projeto executivo do empreendimento e os boletins de medição e respectivos relatórios.

37. Além disso, a equipe de auditoria realizou reuniões com representantes da CFLP e da Caixa em Teresina/PI. Tais reuniões buscaram obter a percepção desses órgãos acerca do andamento dos trabalhos e complementar as informações sobre o empreendimento.

II.6. Limitações inerentes à auditoria

38. Tendo em vista que a análise foi feita majoritariamente com base nos documentos solicitados apresentados pelas unidades jurisdicionadas, não houve limitações adicionais de auditoria.

II.7. Volume de recursos fiscalizados

39. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$ 350.606.768,10. Tal montante refere-se ao valor total do contrato de Modernização do Metrô de Teresina-PI firmado pela CFLP, cujo orçamento foi verificado.

II.8. Benefícios estimados da fiscalização

40. Como benefícios deste trabalho, busca-se o aprimoramento da modernização e ampliação do Metrô de Teresina, assim como a segurança de sua operação, para que se atinjam os objetivos da política de mobilidade urbana à qual está vinculado. Busca-se a melhoria da gestão da CFLP e das avaliações realizadas pela Caixa Econômica Federal e pelo Ministério das Cidades. É também proposta de benefício a potencial economia de até R$ 40.720.494,85 aos cofres públicos, decorrentes da correção de valores relativos aos indícios de sobrepreço identificados.

II.9. Construção participativa das deliberações

41. Deixa-se de propor o envio do relatório de auditoria para apresentação de comentários por parte dos gestores das unidades auditadas em virtude da classificação do Achado III.1 (relativo a sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado e de duplicidades no orçamento contratado) como pIGP e da necessidade de coleta da manifestação preliminar da entidade responsável no prazo improrrogável de 15 dias, nos termos do § 5º do art. 14 da Resolução-TCU 280/2016.

III. Achados de auditoria

42. A aplicação dos procedimentos das questões de auditoria 1, 2 e 3 gerou três achados, cada um relacionado à aplicação de uma questão de auditoria diferente, conforme apontado na Matriz de Achados deste relatório (Apêndice A). O primeiro achado de auditoria foi classificado como proposta de indício de irregularidade grave com recomendação de paralisação (pIGP) e os demais foram considerados irregularidades graves, mas que não prejudicam a continuidade do contrato e, consequentemente, a execução da obra.

43. Registre-se que as questões de auditoria 4, 5 e 6, relacionadas à lisura do procedimento licitatório, aos estudos de viabilidade e ao processo de seleção do empreendimento junto ao Ministério das Cidades, respectivamente, não resultaram em achados.

Tabela 2 - Associação dos achados às questões de auditoria

Questões	Achados
Questão 1	Achado III.3
Questão 2	Achado III.2
Questão 3	Achado III.1

III.1. Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado e duplicidades no orçamento contratado

Tipificação: Proposta de Indício de Irregularidade Grave com recomendação de paralisação (pIGP)

44. A irregularidade se enquadra nos termos do art. 2º, inc. VIII, da Resolução-TCU 280/2016 e do art. 150, § 1º, inc. IV, da Lei 15.321, de 31 de dezembro de 2025 (LDO 2026), que estabelecem que serão classificados como proposta de indício de irregularidade grave com recomendação de paralisação (pIGP) os atos ou fatos materialmente relevantes em relação ao valor total contratado que apresentem potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário e configurem grave desvio dos princípios constitucionais a que está submetida a administração pública, mas cuja classificação encontra-se pendente de confirmação pelo TCU, por meio de decisão monocrática ou colegiada.

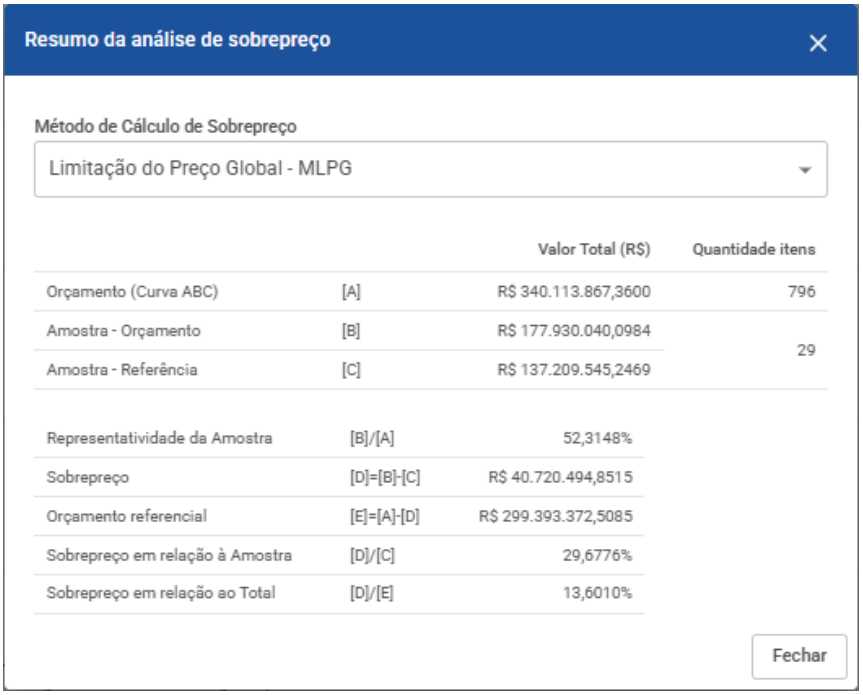
Situação Encontrada:

45. Devido à combinação de preços unitários superiores aos referenciais oficiais e à inclusão de itens em duplicidade na planilha orçamentária contratada, identificou-se a ocorrência de indícios de sobrepreço no orçamento do Contrato 008/2025-CFLP no montante de R$ 40.720.494,85, o que representa 29,68% em relação à amostra analisada e 13,60% do valor total pactuado no contrato.

46. Essa situação contraria os preceitos do art. 31, caput, e do art. 32, inciso II, da Lei 13.303/2016, a Súmula TCU 259 e os Acórdãos 1.510/2013 e 1.977/2013 do Plenário do TCU, que estabelecem a obrigatoriedade de compatibilidade de preços com os valores de mercado e os referenciais oficiais de preço e a vedação de inclusão de itens em duplicidade. Tal desconformidade resultou em um risco iminente de prejuízo ao erário, com potencial de se converter em superfaturamento à medida que os pagamentos do contrato são realizados, impactando negativamente a economicidade e a eficiência na aplicação dos recursos públicos.

47. A curva ABC dos serviços foi desenvolvida no Sistema de Análise de Orçamentos - SAO 2.0 e apresenta um resumo das análises de preços de alguns serviços (evidências 41 e 42). Foi utilizado para o cálculo do sobrepreço o Método da Limitação do Preço Global (MLPG), reconhecido na jurisprudência do TCU como o método mais adequado para a avaliação de orçamentos na fase contratual.

Figura 3 - Resumo da Análise de Preços



Fonte: Sistema de Análise de Orçamentos (SAO 2.0)

48. Como metodologia, adotaram-se os mesmos procedimentos da CFLP na elaboração de suas composições de custos referenciais, de modo que os insumos e a mão de obra dos serviços do Sicro foram substituídos pelos correspondentes do Sinapi, acrescidos dos respectivos encargos complementares. Os serviços e insumos Sinapi foram extraídos do Sinapi/PI na data-base de 12/2024, ao passo que aqueles extraídos do Sicro/PI têm data-base de 01/2025.

49. A título de exemplo, no serviço de "Lançamento de lastro, 10 cm de altura, primeiro levante, descarga de pedra britada de caminhões (3009091)", foi alterada a mão de obra pelo Sinapi, com a correspondente elevação do valor. Foi especialmente adotado o item Ajudante Especializado com Encargos Complementares (Sinapi 88243, de R$ 22,24/h), cujo valor é maior que o do Ajudante Especializado comum, de R$ 15,72/h. Outro exemplo de ajuste foi a consideração da Pedra Britada n.3, que levou o valor de 152,44 R$/m³ (M2356 - Brita padrão para lastro ferroviário do Sicro) para 235,10 R$/m³ (Sinapi 4722 - Pedra britada n. 3 (38 a 50 mm) posto pedreira/fornecedor, sem frete).

50. A seguir, serão destacadas as principais discrepâncias encontradas no orçamento contratado em relação aos preços referenciais. Outros serviços que integraram a amostra analisada e tiveram sobrepreços menos expressivos calculados, decorrentes de variações de custos considerados do Sicro ou do Sinapi, foram "Corpo de BDTC D = 1,50 m" e "Transporte com caminhão basculante de 10 m³ - Rodovia pavimentada". As suas composições paradigma integram as evidências 52 e 53 e podem ter o seu efeito avaliado junto à curva ABC extraída do SAO (evidência 41).

Fornecimento de Trilho TR-45

51. Para o item de "**Fornecimento de Trilho TR-45**" (item 1 da curva ABC), a CFLP utilizou valores obtidos a partir de cotação de preços com fornecedores, embora o Sicro apresentasse, para o estado do Piauí, e para a mesma data-base, preço de referência para o fornecimento do insumo com as mesmas especificações (insumo M2200 - Fornecimento de Trilho TR-45 em aço-carbono - C = 12 m, evidências 40, p. 14, e 39, p. 1).

52. O custo do insumo no Sicro é de R$/t 8.863,50 (valor por tonelada), levando ao preço de R$/t 10.193,03 considerando o BDI diferenciado de 15% para o fornecimento de materiais e insumos. Não obstante, o custo adotado no orçamento contratado pela CFLP foi de R$/t 23.565,60 (ao preço final de R$/t 27.100,44, evidência 37, p. 4). Logo, o preço total do insumo considerando a quantidade adquirida de 1.160,70 t foi de R$ 31.455.480,71 (evidência 38, p. 1), correspondente ao item 1 da Curva ABC. Essa situação impactou num indício de potencial sobrepreço de R$ 19.624.430,79, com preço referencial de R$ 11.831.049,92 a partir do Sicro (evidência 51).

53. É importante destacar que não foi identificada qualquer justificativa nos documentos do projeto, do orçamento ou do processo licitatório para fundamentar a desconsideração do insumo presente no Sicro para os Trilhos TR-45 para a obtenção do preço base dos trilhos.

Figura 4 – Fornecimento de Trilho TR45



Fonte: Sistema de Análise de Orçamentos (SAO 2.0)

Contratrilho TR45, comprimento de 12 m, sobre dormente de concreto, taxa de dormentação de 1.667 um/km, talas de junção de 6 furos e fixação elástica pandrol - posicionamento e assentamento mecanizado

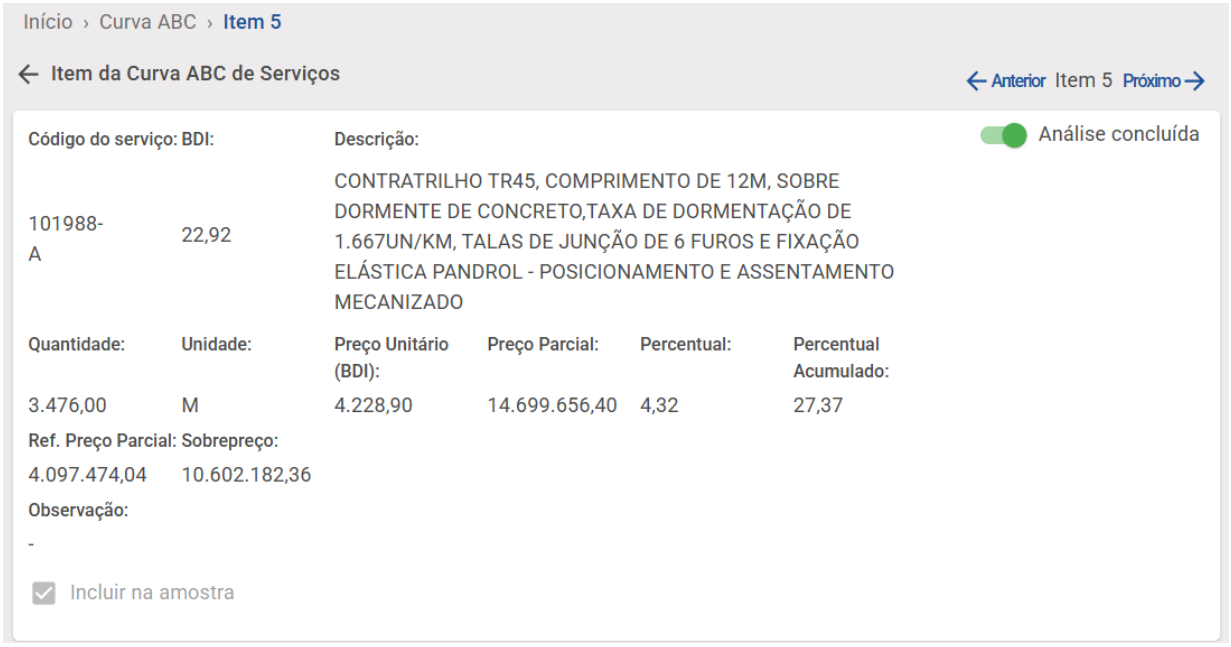
54. A mesma situação acontece com o serviço de "**Contratrilho TR45, comprimento de 12 m, sobre dormente de concreto, taxa de dormentação de 1.667 um/km, talas de junção de 6 furos e fixação elástica pandrol - posicionamento e assentamento mecanizado**" (item 5 da curva ABC), cuja composição deriva da composição 101988-A do sistema SICFER, da ANTT (evidência 38, p. 1). A CFLP adaptou a composição para considerar a mão de obra do Sinapi, os serviços auxiliares do Sicro e o Trilho TR 45 cotado da mesma maneira que o Fornecimento de Trilho TR 45 acima, o que leva à mesma situação de potencial sobrepreço, uma vez que o Trilho TR 45 representa 92,35% do serviço de posicionamento e assentamento de contratrilhos. A consideração do preço referencial do insumo fornecido pelo Sicro já indica um indício de sobrepreço de R$ 8.469.065,44 no serviço.

55. Mas, relativamente a esse serviço, há ainda duas outras ocorrências a serem ponderadas. A primeira é referente à duplicidade do insumo **Grampo elástico Pandrol**, que vai ser detalhada no tópico a seguir. A segunda se refere à quantidade considerada do insumo do Trilho TR45. A CFLP, no serviço supracitado relativo ao Contratrilho TR45, adotou uma composição adaptada do SICFER que considerou uma quantidade de uso de trilho de 134,82 t/km (composição 101988 do sistema e 101988-A do orçamento). Ocorre que ambas as composições se referem ao serviço de posicionamento e assentamento mecanizado de Contratrilhos TR68 (evidências 46 e 47), de especificações diferentes dos trilhos adotados nas obras, que são os Contratrilhos TR45. Inclusive, a própria composição orçamentária da CFLP que utiliza como base essa composição adaptada do SICFER tem como nome "Contratrilho TR68, comprimento de 12m, sobre dormente de concreto, taxa de dormentação de 1.667 un/km, talas de junção de 6 furos e fixação elástica pandrol - posicionamento e assentamento mecanizado", diferente do nome e da especificação adotada no item orçamentário propriamente dito (evidência 46).

56. Observa-se, no entanto, que todas as composições do Sicro e do próprio SICFER que se referem ao Contratrilho TR45 adotam uma taxa de utilização do Trilho TR45 em aço-carbono de C = 12 m de 89,28 t/km (serviço 101567 do SICFER e 3009085 do Sicro, evidência 48). O próprio item do orçamento de "Fornecimento de Trilho TR45", que corresponde ao fornecimento de 1.160,70 t para os 13 km de via, indica uma taxa de utilização de 89,28 t/km de Trilho TR45 (evidência 38, p. 1). Outra composição do Sicro também utilizada no orçamento para o próprio serviço de "Posicionamento e Assentamento mecanizado de Trilhos TR-45..." (item 5.2.3 do orçamento) também indica essa mesma quantidade de 89,28 t de trilhos movimentados para cada km de via construída (serviço 3009238). Dessa

forma, a composição referencial para o serviço de Posicionamento e Assentamento de Contratrilho TR45 foi ajustada para refletir a taxa real de utilização do material no serviço (89,28 t/km = 0,08928 t/m), o que significa uma redução de 33,78% do quantitativo necessário do insumo no serviço. Dessa forma, o indício de sobrepreço no serviço fica calculado em R$ 10.602.182,36 (evidência 49), já contabilizada a duplicidade do insumo Grampo elástico Pandrol, detalhada no tópico a seguir.

Figura 5 – Posicionamento e assentamento de Contratrilho TR45 - composição paradigma



Fonte: Sistema de Análise de Orçamentos (SAO 2.0)

Duplicidade de insumos no orçamento

57. Foi identificada a ocorrência de duplicidade do insumo **Grampo elástico Pandrol** em item de fornecimento específico e no serviço de posicionamento e assentamento mecanizado de contratrilhos.

58. Os grampos são utilizados nos 13 km de trilhos do serviço 5.2.3 e em 1,6 km do serviço 8.3.12.5.3, ambos de "Posicionamento e assentamento mecanizado de Trilhos TR45", sendo o primeiro no grupo da "Construção da superestrutura" e o segundo, no grupo de "Deslocamento Via Férrea" (evidência 38, p. 2 e 10).

59. As taxas de uso do Grampo Elástico Pandrol (M2214) nas composições de Posicionamento e Assentamento Mecanizado de Trilho TR45 (Sicro 3009238, evidência 50) e de Posicionamento e Assentamento Mecanizado de Contratrilho TR45 (SICFER 101988-A, evidência 46) são de 6.668 unidades/km de linha férrea. Essas composições foram adaptadas e utilizadas pela própria CFLP.

60. Dessa forma, as 123.544 unidades contratadas no serviço 5.1.31 do orçamento – "Fornecimento de grampo elástico Pandrol" já correspondem à utilização em 18,52789 km de linha férrea posicionada e assentada, ao preço de R$ 2.037.240,56, já considerado o BDI diferenciado de 15% (evidência 38, p. 2).

61. Ainda assim, no serviço 5.1.4 do orçamento ("**Contratrilho TR45, Comprimento de 12m... Posicionamento e Assentamento Mecanizado**"), que se refere a 3.476 m de via, foi considerada a adoção de mais 6,668 un de Grampo elástico Pandrol por metro de contratrilho (a um custo de R$ 95,5904 por metro de ferrovia na composição, evidência 46), duplicando indevidamente o custo do insumo total de R$ 332.272,23, levando a um sobrepreço de R$ 408.429,02 quando incluso o BDI de 22,92% no serviço. O excedente corresponde a cerca de 23.178 unidades orçadas em duplicidade, que têm custo unitário Sicro de R$ 14,3357 na data-base correspondente.

62. Não foi encontrada a utilização do Grampo elástico Pandrol em nenhuma outra composição do orçamento.

63. Para obter a composição e o preço referencial, a quantidade do "Grampo elástico Pandrol" (M2214) foi zerada na composição referencial do serviço "Contratrilho TR45, comprimento de 12m, sobre dormente de concreto, taxa de dormentação de 1.667 un/km, talas de junção de 6 furos e fixação elástica Pandrol - posicionamento e assentamento mecanizado", baseado na referência SICFER 101988-A (evidência 49, p. 3), tendo em vista a previsão para o seu fornecimento em item separado na planilha. O sobrepreço total calculado para o serviço de contratrilho, como dito anteriormente, está calculado no item acima, relativo a "Contratrilho TR45 – Posicionamento e assentamento mecanizado".

Dormentes de Concreto

64. Situação similar foi identificada para o fornecimento de Dormentes de Concreto. Foram utilizados itens específicos do orçamento para esse fornecimento. Trata-se dos itens 5.1.7, 5.1.8 e 5.1.9 do orçamento, todos de "**Dormente de Concreto Monobloco Protendido bitola métrica – Confecção**" (evidência 38, p. 1). O item 5.1.8 se refere aos contratrilhos e o 5.1.9, à ponteira de contratrilho. Os itens têm os mesmos preços unitários (R$ 451,21 quando considerado o BDI de 22,92%) e a mesma composição referencial (composição 3009002 do Sicro com a mão de obra adaptada e a consideração de confecção de concreto autoadensável com insumos do Sinapi, aumentando o seu valor base). Os itens somam a confecção de 27.790 unidades de dormentes ao preço total de R$ 12.687.802,40 e, para este serviço, foi calculado um subpreço de R$ 148.676,50 (evidência 43).

65. Embora o fornecimento dos dormentes apresente subpreço de R$ 148.676,50, os serviços de posicionamento e lançamento incorporam indevidamente, em suas composições, o custo integral de confecção dos dormentes, resultando no sobrepreço descrito a seguir.

66. A taxa de dormentação utilizada nesses serviços é de 1.667 unidades/km. Assim, a quantidade de dormentes adquirida nesse serviço corresponde a 16,67 km de ferrovia. Apesar de já haver essas previsões específicas para o fornecimento, foram considerados dois itens de serviço no orçamento relativos a "**Posicionamento com equipamento mecanizado de dormente de concreto, bitola métrica, 1667 und/km**" (item 5.2.11) e "**Lançamento de dormente de concreto, bitola métrica, 1667 und/km**" (item 8.3.12.5.2), correspondentes respectivamente a 13,0 e a 0,8 km de via e baseados na composição Sicro 3009278, ao preço de R$ 775.003,02/km e R$ 10.695.041,68 totais (evidência 38, p. 3 e 10).

67. Ocorre que a composição do serviço "Posicionamento mecanizado de dormentes de concreto monobloco", baseada no serviço do Sicro, incorporou, como serviço auxiliar, a composição "Confecção de dormentes de concreto monobloco", cujo custo é de R$ 611.922,36/km (evidência 45), embora os dormentes já tivessem sido previstos e orçados separadamente no item "Fornecimento de dormentes de concreto monobloco", caracterizando duplicidade na apropriação desse custo. O custo total do serviço de posicionamento é de R$ 630.493,83/km, de modo que a parcela correspondente à confecção dos dormentes representa 97,05% de seu custo. Considerando a extensão contratada para esses serviços de 13,8 km, a inclusão indevida dessa parcela impacta em um sobrepreço de R$ 10.383.040,10 (evidência 44).

Figura 6 – Posicionamento mecanizado de dormentes de concreto



Fonte: Sistema de Análise de Orçamentos (SAO 2.0)

68. As práticas adotadas afrontam os preceitos do art. 31, *caput*, e do art. 32, inciso II, da Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais), a Súmula TCU 259, bem como a jurisprudência consolidada desta Corte nos Acórdãos 1.510/2013 e 1.977/2013, ambos do Plenário, que estabelecem regras de transparência, aferição objetiva de custos e compatibilidade de preços nas contratações de empresas estatais.

69. No plano legal concernente às empresas estatais, a disciplina é regida pelos artigos 31, *caput*, e 32, II, da Lei 13.303/2016, que impõem a observância dos princípios da economicidade e da busca pela proposta mais vantajosa para a Administração. Esses dispositivos determinam que as contratações sejam obrigatoriamente precedidas de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários, utilizando como teto e referência os valores praticados pelo mercado e registrados nos sistemas oficiais de custos.

70. Complementando a legislação, a Súmula TCU 259 consolida a exigência da discriminação analítica de cada serviço em planilhas de custos unitários como condição para a avaliação de preços e o controle de gastos em obras de engenharia. Adicionalmente, o entendimento jurisprudencial deste Tribunal, fixado nos Acórdãos 1.510/2013-Plenário e 1.977/2013-Plenário, estabelece que os referenciais públicos oficiais devem atuar como limites máximos inadmissíveis de ultrapassagem, salvo quando tecnicamente justificado. Esses julgados vedam expressamente a aceitação de custos unitários superiores aos referenciais, o BDI inadequado e a inclusão de itens em duplicidade na planilha orçamentária contratada, atuando de forma preventiva para obstar a ocorrência de sobrepreço e evitar prejuízos decorrentes de superfaturamento durante a execução do contrato.

71. Os impactos dessa desconformidade se traduzem no risco iminente de prejuízo ao erário decorrente do pagamento de valores superiores aos devidos, com o potencial de se converter em superfaturamento efetivo à medida que os pagamentos do contrato são realizados.

72. A irregularidade decorre de deficiências no processo de elaboração do orçamento da obra e de suas respectivas composições de custos unitários, somadas à desconsideração indevida de insumos e referenciais presentes nos sistemas oficiais de preços públicos. As desconformidades foram evidenciadas a partir da análise do Orçamento Contratado e do relatório de Cotações e Composições de Preços do empreendimento.

73. Ante o exposto, propõe-se promover a manifestação preliminar da Companhia Ferroviária e

de Logística do Piauí, nos termos do art. 14 da Resolução-TCU 280/2016, acerca dos indícios de sobrepreço de R$ 40.720.494,85 no orçamento contratado do empreendimento, classificados como pIGP, informando à entidade responsável: que, na hipótese de a manifestação preliminar apresentada não elidir a irregularidade, o Tribunal de Contas da União, mediante decisão monocrática ou colegiada, poderá classificar o achado como IGP e encaminhar as informações pertinentes ao Congresso Nacional, nos termos do art. 150 da Lei 15.321/2025 (LDO 2026); e que o tribunal poderá reclassificar o achado para IGR se houver autorização do contratado para retenção de valores a serem pagos ou apresentação de garantias suficientes à cobertura integral dos prejuízos potenciais ao erário até a decisão de mérito sobre o indício de sobrepreço.

74. São esperadas medidas corretivas no sentido de compatibilizar os serviços do orçamento com os valores dos referenciais oficiais de preços da administração pública, corrigir duplicidades de apropriação de preços no orçamento ou a demonstração inequívoca da melhor adequação dos referenciais adotados pela CFLP para o orçamento das obras do Metrô de Teresina no casos que não se adequem às medidas iniciais, para que o presente achado possa ser reclassificado como IGC (irregularidade grave que não prejudica a continuidade da obra).

75. Propõe-se ainda, com fulcro no art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, a promoção de oitiva da Companhia Ferroviária e de Logística do Piauí, da Caixa Econômica Federal e do Consórcio contratado, Metrô-THE, para que, no prazo regimental de quinze dias, apresentem suas manifestações a respeito dos indícios de sobrepreço e das inconsistências apontadas na planilha orçamentária contratada.

76. Em virtude da possibilidade de apresentação de esclarecimentos adicionais relevantes por parte das entidades instadas a se manifestar, podendo inclusive justificar indícios de irregularidade apresentados neste relatório por meio das oitivas propostas e levar à reclassificação do achado, entendeu-se mais adequada a proposição de realização de eventuais audiências ou citações em momento processual futuro, após a fase de análise da manifestação preliminar acerca da pIGP e das oitivas.

III.2. Projetos executivos desatualizados e parcialmente incompatíveis com as necessidades do empreendimento

Tipificação: Irregularidade Grave que não prejudica a continuidade da obra (IGC)

77. A irregularidade se enquadra nos termos do art. 2º, inc. VI, da Resolução-TCU 280/2016 e do art. 150, § 1º, inc. VI, da Lei 15.321/2025 (LDO 2026), que estabelecem que serão classificadas como indício de irregularidade grave que não prejudica a continuidade da obra (IGC), aquelas que, embora gerem citação ou audiência do responsável, não implicam em recomendação de paralisação, retenção parcial de valores ou apresentação de garantias.

Situação Encontrada:

78. Devido à obsolescência e insuficiência do levantamento de informações de sondagens e interferências de campo realizado na elaboração do projeto executivo em 2022, identificou-se que os projetos executivos que balizaram a licitação e as intervenções iniciais das obras de modernização e expansão da Linha Sudeste do Metrô de Teresina/PI encontram-se desatualizados, incompletos e desalinhados com algumas condições físicas e restrições operacionais do empreendimento, contrariando os critérios estabelecidos pelo art. 42, incisos VIII e IX, da Lei 13.303/2016, pela Lei 5.194/1966, pelas normas técnicas ABNT NBR 6492:2021 e NBR 15680, entre outros normativos aplicáveis.

79. Essa situação levou à necessidade de alterações relevantes no objeto, como a conversão de reconstruções completas para reformas parciais de estações, ajustes estruturais na Estação Parque Ideal e revisões no método construtivo do rebaixamento da Avenida Higino Cunha, além de incompatibilidades operacionais e de segurança nas passagens de nível, impactando negativamente a maturidade técnica do projeto, a segurança operacional e a economicidade do empreendimento, em

custos adicionais de R$ 9.897.808,73 para revisões de projeto no contrato e em riscos da necessidade de realização de aditivos contratuais futuros expressivos.

80. Identificou-se que os projetos executivos que balizaram a licitação e as intervenções iniciais das obras de modernização e expansão da Linha Sudeste do Metrô de Teresina/PI encontram-se desatualizados, incompletos e desalinhados com algumas condições físicas e restrições operacionais do empreendimento. O Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) remonta a 2020 e o Projeto Executivo original foi recebido no final de 2022. O lapso temporal e a falta de mapeamento adequado das interferências e necessidades operacionais deflagraram uma sucessão de alterações após a contratação e estudos para modificações futuras no objeto.

81. O projeto também descumpre os parâmetros de distâncias e segurança do DNIT e da ABNT para passagens de nível. Esse cenário exigiu a inclusão de rubrica no orçamento da licitação e do contrato de Readequação do Projeto Executivo já desenvolvido, no montante de R$ 9.897.808,73, que ficou a cargo do estado do Piauí e da CFLP e não integra a contrapartida do termo de compromisso por exigência da Caixa, que já havia financiado o projeto executivo original. O achado configura Irregularidade Grave que não obsta a continuidade do empreendimento (IGC) em virtude da possibilidade de repactuação técnica e aprovação criteriosa e adequada das alterações realizadas antes de eventuais desembolsos indevidos.

III.1.1. Histórico de Concepção e Separação em Fases

82. O recebimento formal do Projeto Executivo do Metrô de Teresina ocorreu no final de 2022 pela Secretaria de Estado dos Transportes do Piauí (Setrans). Contudo, dada a magnitude e complexidade técnica das intervenções previstas no projeto, a Setrans optou por segmentar a execução em duas fases distintas, visando otimizar a gestão contratual, a captação de recursos e a execução das frentes de obra (evidência 30, p. 1-2):

a) Fase 1 (Gestão Setrans): Compreendendo o trecho inicial de requalificação, extensão da linha férrea, estações e traçado associado;

b) Fase 2 (Gestão CFLP): Abrangendo o trecho complementar, obras de arte especiais (OAE), reformas e adequações específicas de estações.

83. Na Fase 1, foram relatadas modificações no projeto original em decorrência de necessidades práticas de campo e otimizações de engenharia. Foram promovidas adaptações arquitetônicas em estações (modificações de layout e acessibilidade) e pequenas correções geométricas no alinhamento da via permanente para contornar interferências físicas e melhorar o desempenho operacional. Foi relatado que, por se tratar de contrato gerido externamente à esfera da CFLP, tais alterações foram consolidadas sem o devido compartilhamento do detalhamento técnico com a operadora do sistema, evidenciando uma falha de governança e transparência na interlocução entre as fases executadas.

III.1.2. Alterações Formalizadas na Fase 2 (CFLP)

84. Na Fase 2, no âmbito do termo de compromisso ora auditado e sob responsabilidade da CFLP, a deficiência do mapeamento de interferências do projeto original de 2022 resultou em uma alteração estrutural já formalizada. Durante a execução das fundações e da infraestrutura da Estação Parque Ideal, o Consórcio executor deparou-se com uma estrutura enterrada que não constava nas plantas originais: um Bueiro Quádruplo Tubular de Concreto (BQTC) que passa diretamente sob a projeção geométrica da estação. Para evitar o colapso estrutural da galeria de drenagem preexistente e garantir a estabilidade da estrutura da nova estação, o projeto de fundação e superestrutura teve que ser emergencialmente alterado para isolar as cargas da estação, demonstrando que o projeto original licitado não refletia as condições reais do subsolo e das interferências existentes (evidência 30, p. 2-3).

III.1.3. Estudos em Andamento para Alterações Futuras e Riscos Operacionais

85. Além das modificações pretéritas, o Consórcio executor desenvolve atualmente estudos

técnicos para outras readequações ao projeto executivo contratado que ainda não foram formalmente submetidas ou aprovadas pela CFLP, num cenário de alterações ao objeto e de impactos financeiros incertos para o contrato (evidência 30, p. 2-3):

(i) readequação do Rebaixamento da Avenida Higino Cunha: A concepção original previa a execução de um túnel (passagem inferior) utilizando aduelas de concreto pré-fabricadas. Contudo, tal metodologia exigiria a interdição total da linha férrea durante as escavações. Essa premissa mostrou-se posteriormente tecnicamente inviável, haja vista que a concessionária Ferrovia Transnordestina Logística (FTL) utiliza diariamente esse ramal, inclusive para o transporte essencial de combustíveis destinados ao abastecimento do Estado do Piauí. A interrupção total do tráfego geraria iminente risco de desabastecimento energético regional. Atualmente, ainda se estuda um método construtivo alternativo para executar a obra com a linha ativa (sem interrupção do tráfego ferroviário), além de mitigar duas interferências de grande porte no local da intervenção: uma adutora de água de grande diâmetro e uma rede de distribuição elétrica aérea que cruza a área de influência da obra;

(ii) alteração do Conceito das Estações (Reconstrução para Reforma - Estação Matinha): O plano de metas original previa a reconstrução completa de determinadas estações. No entanto, a CFLP reportou a necessidade de readequar essa premissa para viabilizar apenas a reforma e modernização das estruturas existentes. O caso paradigmático é o da Estação Matinha, que passa por estudos para compatibilizar a infraestrutura antiga com as novas exigências de segurança, conforto e tecnologia do sistema requalificado, alterando parcialmente o objeto licitado;

(iii) alteração das camadas de Lastro e Sub-lastro: Estudos em andamento buscam revisar as especificações técnicas das camadas de superestrutura da via permanente para otimizar a distribuição de cargas e a drenagem da ferrovia.

86. Os fundamentos legais e jurisprudenciais aplicáveis ao caso estabelecem que as peças técnicas de engenharia pública possuam maturidade, precisão e atualização frente à realidade de campo. No topo do ordenamento jurídico aplicado ao caso, o artigo 42, incisos VIII e IX, da Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais) impõe o dever de que os projetos contenham o nível de detalhamento adequado para mitigar os riscos contratuais e garantir a fiel caracterização do objeto licitado. Essa obrigação legal é chancelada pela jurisprudência consolidada desta Corte de Contas, representada de maneira paradigmática pelo Acórdão 1.826/2018-TCU-Plenário, que condena a condução de obras públicas com base em estudos obsoletos e determina a obrigatória sintonia e compatibilização dos projetos com as interferências físicas contemporâneas à execução do objeto.

87. No âmbito da responsabilidade técnica, profissional e ética da engenharia civil, a fundamentação ancora-se no artigo 14 da Lei 5.194/1966, combinado com o artigo 1º da Resolução 425/1998 do CONFEA, normas que regulam a fidedignidade e o rigor analítico necessários na elaboração de estudos técnicos e plantas executivas. Complementando esse arcabouço, as diretrizes de engenharia de custos e planejamento de projetos públicos seguem as orientações do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas, especificamente as Orientações Técnicas OT-IBR 1/2006 (itens 4 e 5) e OT-IBR 8/2020 (item 4), as quais fixam parâmetros nacionais para avaliar a precisão e a compatibilização analítica das soluções projetadas, em conjunto com as diretrizes de representação e documentação gráfica da norma ABNT NBR 6492:2021.

88. Por fim, no que tange especificamente às inconsistências geométricas e de tráfego identificadas nas travessias urbanas do sistema ferroviário, é importante observar o disposto nos Parâmetros Indicadores de Intervenções em Áreas Urbanas do DNIT e no Item 15 da norma técnica ABNT NBR 15680. Esses normativos setoriais impõem critérios condicionantes de segurança operacional para a implantação de passagens em nível, determinando os limites mínimos de afastamento em relação a estruturas de pedestres, a outras travessias no mesmo nível e a transposições de artes especiais em desnível, além de vedarem a adoção dessa solução técnica de superfície em trechos com alta frequência de tráfego férreo, garantindo a proteção da coletividade e a fluidez do tráfego urbano.

III.1.4. Parâmetros inadequados para as passagens de nível

89. No projeto executivo, foram listadas onze passagens de nível ao longo do trecho da ferrovia a ser modernizada, ao longo de 13,8 km de linha férrea, o que representa uma grande concentração de passagens de nível em trechos urbanos. Várias dessas passagens de nível são localizadas próximas umas das outras, com nove delas distribuídas num trecho de 6,6 km (PN 3 Av. Higino Cunha – Lado Esquerdo para PN 11 Rua Q 206 – Estação Dirceu II –), conforme listagem abaixo:

Tabela 3 - Passagens de nível previstas no projeto

PASSAGEM DE NÍVEL	Posição no traçado (km)
Av. Rui Barbosa	1+450
Rua José Omati	5+406
Av. Higino Cunha (somente para acesso local) Lado esquerdo	6+160
Av. Higino Cunha (somente para acesso local) Lado direito	6+200
Rua Antônio Neves de Melo	10+680
Rua Cap. Luiz Rodrigues Chaves	10+810
Rua Jornalista Lívio Lopes	11+047
Rua Dona Amélia Rubim	11+280
Rua Dr. Pedro Teixeira	11+560
Rua Joaquim Nelson	12+540
Rua Q 206 (Estação Dirceu II)	12+765

Fonte: Relatório de projeto executivo (evidência 24, p. 161-173)

90. De forma mais ilustrativa, diversas dessas passagens de nível distam cerca de 200 m entre si, sendo a menor distância entre 2 passagens de nível de 130 m entre a PN 5 - Rua Antônio Neves de Melo e a PN 6 - Rua Cap. Luiz Rodrigues Chaves (evidência 24, p. 165-166), situação que não se coaduna com as necessidades de tráfego urbano de uma grande cidade e com o fluxo projetado de trens na via.

91. O projeto executivo apresenta um plano operacional com intervalos de trens de 12 minutos na Fase 1, de Ajuste do Plano Operacional da Linha 1 – Sudeste, nos horários de pico por sentido (evidência 32, p. 303), passando este *headway* para 20 minutos fora dos horários de pico.

92. E na Fase 2, que considera a duplicação do trecho Francisco Serafim (FSF) a Itararé (ITR) da Linha 1 – Sudeste, o *headway* projetado é de 6 minutos nos horários de pico (evidência 32, p. 304-305) por sentido, o que leva a uma média de intervalo de fechamento de vias para passagem de trens a cada 3 minutos por conta da passagem das composições nos dois sentidos nos horários de pico. Deve-se, ainda, considerar o tempo mínimo de antecedência do fechamento para passagem dos trens.

Figura 7 – Plano Operacional Fase 2 – Linha 1/Sudeste

Metrô de Teresina - Linha 1 / Sudeste - PRIMEIRA FASE												
ESTAÇÃO	SIGLA	M	DIST	t_0	t_P	t_F	plat	t_{AC}	t_{AC} (m)	m	SIGLA	ESTAÇÃO
A.Silva	ASV	0,00	1.320,00	0	100	100	30	130	2,17	1.320,00	MAT	Matinha
Matinha	MAT	1.320,00	660,00	130	61	191	30	208	3,68	1.980,00	MAF	Mafuá
Mafuá	MAF	1.980,00	1.640,00	221	120	340	30	371	6,17	3.620,00	FSF	F.Serafim
F.Serafim	FSF	3.620,00	720,00	370	64	435	30	453	7,74	4.340,00	PIÇ	Piçarra
Piçarra	PIÇ	4.340,00	1.480,00	465	110	575	30	603	10,08	5.820,00	ILH	Ilhotas
Ilhotas	ILH	5.820,00	2.160,00	605	151	756	30	793	13,09	7.980,00	SJO	São João
São João	SJO	7.980,00	1.500,00	786	111	897	30	926	15,45	9.480,00	BEP	B.Esperança
B.Esperança	BEP	9.480,00	1.520,00	927	112	1.039	30	1.068	17,82	11.000,00	REN	Renascença
Renascença	REN	11.000,00	780,00	1.069	68	1.137	30	1.156	19,45	11.780,00	PID	Pq.Ideal
Pq.Ideal	PID	11.780,00	1.060,00	1.167	85	1.252	30	1.275	21,36	12.840,00	DIR	Dirceu II
Dirceu II	DIR	12.840,00	740,00	1.282	65	1.347		1.336	22,45	13.580,00	ITA	Itararé
Ciclo: 50,90 minutos												
Velocidade Comercial: 36,29 km/h												
Frota: 4,24 trens												
Intervalos entre trens: 6' (seis minutos - 6 composições de 2 trens DMU de 3 carros cada / hora)												
capacidade (passageiros x hora x sentido): 3.600 passageiros												

Fonte: Especificação técnica do Sistema de sinalização e controle (evidência 32, p. 305)

93. A esse, respeito, conforme os Parâmetros Indicadores de Intervenções em Áreas Urbanas (evidência 33) e os critérios estabelecidos pela ABNT NBR 15680 para implementação de passagens em nível em linhas férreas, a implantação deve ser precedida de avaliação técnica que demonstre a necessidade, a viabilidade e a segurança da solução adotada. Entre os principais critérios considerados, estão:

a) a justificativa da implantação, mediante comprovação da necessidade da passagem em nível e avaliação das alternativas possíveis, como soluções em desnível (passagens superiores ou inferiores), buscando assegurar a melhor condição técnica e operacional;

b) as condições de localização, considerando a adequação do ponto de implantação, a existência de condições favoráveis de visibilidade, a interação com outras travessias existentes e o atendimento aos afastamentos mínimos recomendados em relação a outras passagens e obras de transposição;

c) as condições de tráfego ferroviário, com análise da frequência e do intervalo de circulação dos trens, de modo a verificar se a operação ferroviária no trecho é compatível com a implantação de uma passagem em nível e se não representa risco à segurança dos usuários;

d) as características geométricas da travessia;

e) os requisitos de segurança e sinalização; e

f) as condições físicas da travessia, abrangendo a compatibilidade entre a infraestrutura rodoviária e ferroviária, pavimentação, drenagem, continuidade da circulação e manutenção das condições operacionais da via.

94. Especificamente com relação às condições de localização e às condições de tráfego rodoviário, a regulamentação do DNIT e a NBR 15680 estabelecem os seguintes critérios a serem respeitados para os limites de influência e segurança operacional:

a) 500 m em relação a passagem para pedestres;

b) 1.500 m em relação a outra passagem em nível;

c) 3.000 m em relação a passagem superior ou inferior;

d) Inadequação para trechos com intervalo de tráfego inferior a 30 minutos.

95. Assim, a implementação de uma passagem em nível deve estar fundamentada em estudos técnicos que demonstrem que a solução atende aos requisitos de segurança, operação ferroviária, circulação rodoviária e compatibilidade com as características do local, evitando sua implantação sem

avaliação prévia adequada das condições existentes, o que não se conformou à situação encontrada, uma vez que os parâmetros adotados no projeto executivo estão muito distantes dos estabelecidos pelos normativos citados, sem uma avaliação circunstanciada da situação encontrada em Teresina.

96. A causa central do achado reside na obsolescência e na insuficiência do levantamento de informações de sondagens e interferências de campo efetuado quando da elaboração do projeto executivo em 2022. O ente público planejou as intervenções sem realizar sondagens geológicas completas, sem mapeamento adequado de utilidades públicas subterrâneas e aéreas e, criticamente, sem o estudo adequado da operação e limitação relacionadas aos atores logísticos essenciais, como a operação da FTL e das distribuidoras de combustível.

97. Os efeitos mais importantes levantados para esse achado são:

a) Risco de paralisações para a adequação dos estudos de frentes relevantes e de aditivos expressivos para alteração da tecnologia construtiva do Rebaixamento da Avenida Higino Cunha e da readequação de estações para reformas, entre outras alterações alvitradas.

b) Alterações relevantes do objeto, com a conversão de reconstruções completas para reformas parciais com adequações de estações (ex: Estação Matinha), alterando o produto inicialmente projetado e contratado;

c) Incompatibilidade Operacional e de Segurança: Risco de acidentes e de interferências significativas com o tráfego urbano pela inserção de onze passagens de nível, com parâmetros de distância e tempo em desconformidade com os limites normatizados pelo DNIT e pela ABNT.

98. Ante o exposto, considera-se a classificação do achado como irregularidade grave que não obsta a continuidade da execução da obra (IGC), enquadrando-se os indícios de irregularidades verificados no constante do art. 150, § 1º, inc. VI, da Lei 15.321, de 31 de dezembro de 2025 (Lei de Diretrizes Orçamentárias da União), pois não se mostram suficientes para ensejar a nulidade do procedimento licitatório ou do contrato firmado, bem como não configura grave desvio aos princípios constitucionais, não impedindo a continuidade da execução da obra.

99. Propõe-se, portanto, que se determine, com fulcro no art. 250, inc. V, do Regimento Interno desta Corte, a oitiva da Companhia Ferroviária e de Logística do Piauí, da Caixa Econômica Federal e do Consórcio Metrô-THE para que, no prazo regimental de quinze dias, se manifestem quanto aos indícios de deficiência e incompatibilidade do projeto executivo, às significativas alterações realizadas e em curso e à adequação técnica das passagens de nível a serem implementadas.

100. Na manifestação, espera-se ainda que os responsáveis informem o estágio atual da elaboração e aprovação dos estudos em curso do rebaixamento da Avenida Higino Cunha, detalhando o método construtivo de linha ativa adotado e as soluções para remanejamento da adutora de água e da rede elétrica aérea, assim como das demais alterações em curso no projeto, identificando todos os impactos financeiros já incorridos e os estimados para as alterações futuras.

101. Em virtude da possibilidade de apresentação de esclarecimentos adicionais relevantes por parte das entidades instadas a se manifestar, podendo inclusive justificar indícios de irregularidade apresentados neste relatório por meio das oitivas propostas e levar à reclassificação do achado, entendeu-se mais adequada a proposição de realização de eventuais audiências em momento processual futuro, após a fase de análise das oitivas.

III.3. Antecipação irregular de pagamentos no contrato

Tipificação: Indício de irregularidade grave que não prejudica a continuidade da obra (IGC)

102. A irregularidade se enquadra nos termos do art. 2º, inc. VI, da Resolução-TCU 280/2016 e do art. 150, § 1º, inc. VI, da Lei 15.321/2025 (LDO 2026), que estabelecem que serão classificadas como indício de irregularidade grave que não prejudica a continuidade da obra (IGC) aquelas que, embora gerem citação ou audiência do responsável, não implicam em recomendação de paralisação, retenção

parcial de valores ou apresentação de garantias adicionais.

Situação Encontrada:

103. Devido a falhas procedimentais na análise de requisitos mínimos de desembolso e à insuficiência de normativos internos de supervisão, ocorreu a antecipação de pagamentos de 100% do fornecimento de trilhos e 48% da confecção de dormentes nas duas primeiras medições do Contrato 008/2025-CFLP, contrariando a vedação expressa no edital e no contrato, bem como o art. 38 do Decreto 93.872/1986 e os arts. 31 e 81 da Lei 13.303/2016. Isso levou à exposição da estatal a riscos de perda financeira por inadimplemento, quebra de isonomia no certame e depreciação dos materiais estocados, impactando negativamente a transparência, a governança e a gestão de riscos do patrimônio público.

104. Identificou-se a ocorrência de antecipações de pagamentos sob a forma de medições de serviços de superestrutura ferroviária (fornecimento de trilhos e dormentes) nas duas primeiras medições do Contrato 008/2025-CFLP-PI, firmado pela Companhia Ferroviária e de Logística do Piauí (CFLP).

105. Constatou-se que o edital da Licitação Eletrônica 01/2025 e o respectivo instrumento contratual trouxeram a vedação expressa à antecipação de pagamentos a qualquer título. Evidenciou-se que a CFLP mediu e pagou 100% do fornecimento de trilhos (1.160,70 toneladas) e 48% da confecção de dormentes (9.120 unidades) antecipadamente, com a medição de trilhos importados cujo prazo contratual de entrega variava de 100 a 150 dias.

106. Ademais, não foi apresentado documento específico de garantia financeira ou seguro-garantia que resguardasse o erário e a estatal. Essa prática frustra o caráter competitivo do certame ao desrespeitar a previsão do edital, viola as regras de liquidação da despesa e expõe a Administração Pública a risco de perda financeira e inexecução por inadimplemento.

Medições antecipadas da aquisição de dormentes e trilhos

107. O exame documental dos dois primeiros Boletins de Medição (BM) revelou uma evolução financeira concentrada essencialmente no subitem "5.0 – Superestrutura". No 1º BM (período de 06/10/2025 a 31/10/2025), a fiscalização atestou a execução de R$ 29.814.263,54, o que representou de imediato 8,52% do valor total do contrato (R$ 349.910.043,97).

108. Desse montante medido logo no início do contrato, a quase totalidade decorreu da medição de 50% do item 5.1.1 (Fornecimento de Trilho TR-45, totalizando 580,35 toneladas) e de 15% do item 5.1.7 (Dormente de Concreto - Confecção, totalizando 2.850 unidades) (evidência 14).

109. No 2º BM (novembro/2025), o acumulado da medição saltou para R$ 66.061.878,24 (18,88% do contrato), registrando-se a medição de 100% dos trilhos (1.160,70 toneladas) e o avanço para 48% dos dormentes (9.120 unidades) (evidência 15).

110. A antecipação de pagamento se materializa no “Pedido de Encomenda nº 2025_42”, firmado entre o Consórcio Metrô-THE com a empresa AC Comercial Importadora e Exportadora Ltda. em 1/10/2025 para a aquisição de trilhos ferroviários AREMA fabricados pela siderúrgica Baotou, na China, sendo que o item V do referido contrato privado estipulava que o prazo de entrega dos produtos em Teresina/PI era de 100 a 150 dias após a assinatura. Não obstante, a CFLP promoveu a medição de 50% desses trilhos em 31/10/2025 (BM 1) e de 100% em 30/11/2025 (BM 2), sem que houvesse a entrega de nenhuma parcela dos trilhos adquiridos, o que realmente foi verificado quando da visita in loco pela equipe de auditoria.

111. Tratamento análogo de adiantamento irregular foi dispensado à compra de dormentes de concreto. A “Proposta Comercial CAV-465-2025 - REV02” da empresa Cavan, emitida em 10/9/2025, vinculou o fornecimento de 19.000 peças à exigência de um adiantamento de 15% do valor do contrato em até 30 dias da assinatura, prevendo faturamentos por “venda com entrega futura” com retenção no próprio pátio da fábrica em Bacabeira/MA caso a obra não estivesse pronta para recebê-los.

112. A auditoria constatou que o consórcio repassou essa exigência de adiantamento da cadeia de suprimentos diretamente para o fluxo de caixa da estatal. A fiscalização mediu parcelas sucessivas de "confecção" de dormentes (15% no BM 1 e 48% no BM 2), de acordo com as condições comerciais da fabricante, transferindo o risco de estocagem e fabricação industrial para o erário, sem que as peças tivessem sido entregues para a obra.

113. O Diário de Obra preenchido em campo também demonstra esse cenário. Entre a assinatura da Ordem de Serviço (23/9/2025) e o encerramento do primeiro período líquido de medição (31/10/2025), o diário aponta que os únicos serviços desenvolvidos na obra foram de natureza estritamente preliminar e administrativa, tais como contratação de pessoal, exames admissionais, treinamentos de segurança, visitas técnicas locais e início da instalação do canteiro principal e alojamentos. Nos dias 17, 20, 21 e 22 de outubro de 2025, aparecem registradas as atividades de "aquisição de trilho" e "aquisição de dormente". No entanto, o ato comercial de uma construtora emitir uma ordem de compra a um fornecedor privado não se confunde, sob nenhuma hipótese técnica ou jurídica, com a execução física do serviço de engenharia passível de medição e quitação por uma empresa estatal. Dessa forma, a CFLP promoveu a liquidação irregular de despesa, remunerando meras intenções e contratos de compra e venda privados.

114. A realização de adiantamentos de pagamentos em contratos públicos, sem amparo editalício ou prestação de garantias reais, colide frontalmente com as normas de direito financeiro e com o regime jurídico aplicável às empresas estatais. A base legal que veda tal procedimento assenta-se, primeiramente, no artigo 38 do Decreto 93.872, de 23 de dezembro de 1986, que proíbe o pagamento antecipado no fornecimento de materiais ou prestação de serviços, condicionando-o apenas a situações excepcionais regulamentadas e à exigência de garantias reais ou fiduciárias. Em consonância, a Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais), em seu artigo 31, § 1º, II, alínea "d", e artigo 81, inciso V, veda a antecipação de pagamentos e vincula a realização dos pagamentos ao cumprimento do cronograma de execução física, impedindo concessões de privilégios financeiros imotivados que firam a igualdade e a segurança das contratações.

115. Ademais, a jurisprudência desta Corte de Contas é pacífica sobre a matéria, consolidada por meio do Acórdão 1.302/2023-TCU-Plenário, o qual condiciona qualquer antecipação de desembolso à existência de uma necessidade técnica devidamente demonstrada, à previsão expressa no instrumento convocatório e à apresentação de garantias ou seguros equivalentes ao montante adiantado, sob pena de restar caracterizada grave infração à ordem jurídica.

Ausência de garantias específicas e de previsão em edital

116. No caso em análise, não foram apresentadas garantias específicas e em valor compatível com as antecipações realizadas, tendo sido apresentado tão somente apólice de seguro garantia geral do contrato, de cerca de 2% do valor contratado, R$ 7.012.135,36 (evidência 34). Além disso, o termo de contrato anexo ao edital e o contrato do empreendimento trouxeram, na sua respectiva Cláusula Quinta (relativa ao Pagamento) vedação expressa à realização de antecipações de pagamento. A ocorrência, portanto, não apenas fere o previsto no edital e no contrato, mas também afronta o estabelecido na legislação correspondente e no Acórdão 1.302/2023-TCU-Plenário. Transcreve-se o trecho do termo de contrato a seguir (evidência 2, p. 4-5):

> **CLÁUSULA QUINTA - PAGAMENTO**
>
> Os pagamentos serão efetuados, no prazo de até 30 (trinta) dias, após o recebimento no Protocolo Geral da CFLP das Notas Fiscais/ Faturas acompanhadas do relatório de andamento dos processos, exigido na Minuta do Contrato e ainda da aprovação do Gestor/Fiscal do Contrato, excluídas as despesas previstas na Minuta do Contrato.
>
> **Não serão aceitas pela CFLP condições de pagamento que exijam adiantamento, sob quaisquer títulos.**

> As faturas deverão ser elaboradas conforme procedimentos internos fornecidos pela CFLP, cujos pagamentos das respectivas faturas somente serão realizados após aprovação dos Srs. Gestor/Fiscal do contrato observando-se, principalmente, o quantitativo de ações em curso. (Destaques inseridos)

117. Adicionalmente, é importante observar que o cronograma físico-financeiro do contrato previu a execução da superestrutura da ferrovia (cujos principais itens são a implantação de trilhos e dormentes) em parcelas fixas de 5% do total do serviço ao mês, ao longo dos primeiros vinte meses de execução do contrato, critério também não observado na sistemática adotada pela CFLP, à revelia do disposto na Lei 13.303/2016 (evidência 35, p. 1-2).

118. Entende-se que a irregularidade decorre fundamentalmente de falhas procedimentais por parte da CFLP, materializadas pela deficiência na análise dos requisitos mínimos necessários para eventual autorização de antecipações de pagamento e a correspondente validação das medições efetuadas no contrato. Esse cenário se deu pela inobservância da legislação administrativa e da jurisprudência concernente às regras para os casos excepcionais de antecipação de pagamento.

119. Concorre para esse quadro a insuficiência e a inadequação de normativos e procedimentos internos de supervisão da própria estatal, os quais falharam em estabelecer barreiras eficazes para impedir que a antecipação de pagamento ocorresse sem respeitar os requisitos necessários para esse tipo de desembolso, bem como as regras editalícias e contratuais.

120. Quanto aos efeitos do presente achado, o procedimento de antecipação de pagamento sem a devida previsão editalícia implicou na falta de transparência e de isonomia no procedimento licitatório, pois concede à construtora vencedora um capital de giro financiado pelo erário, logo uma vantagem financeira que não estava prevista aos demais licitantes e interessados no certame. Além disso, a prática expõe a estatal a um risco de perda financeira e de inexecução contratual caso ocorra o inadimplemento, a falência ou a recuperação judicial da contratada antes da entrega dos trilhos.

121. Configura-se também o risco de degradação e depreciação dos materiais recebidos antecipadamente, visto que a estocagem intempestiva e prolongada pode propiciar avarias, perda de utilidade das peças, além de outros riscos, como furtos. Por fim, tal conduta materializa afronta aos princípios de boa governança e de gestão de riscos que devem nortear o manejo do patrimônio público.

122. O achado caracteriza-se como Irregularidade Grave que não obsta a continuidade do empreendimento (IGC), uma vez que a inconformidade pode ser financeiramente saneada nas medições subsequentes no caso de ainda não terem sido integralmente entregues os trilhos e dormentes adquiridos por meio de compensação e retenção de pagamentos, além da demonstração de adoção de procedimentos adequados de guarda e preservação dos materiais adquiridos integralmente antes de sua aplicação nas obras.

123. Propõe-se, portanto, que se determine, com fulcro no art. 250, inc. V, do Regimento Interno desta Corte, a oitiva da Companhia Ferroviária e de Logística do Piauí, da Caixa Econômica Federal e do Consórcio Metrô-THE para que, no prazo de quinze dias, se manifestem sobre os indícios de adiantamento irregular de pagamentos constatados nas Medições 1 e 2 do Contrato 008/2025-CFLP-PI, exigindo-se dos responsáveis:

a) a comprovação do recebimento físico de todos os materiais adquiridos antecipadamente, em especial os trilhos e dormentes, justificando as medições realizadas;

b) a apresentação das apólices de seguro ou garantias financeiras reais exigidas do Consórcio Metrô-THE para salvaguardar a integralidade dos R$ 66 milhões pagos até o 2º BM e demais recursos antecipados, frente à vedação de antecipação contida no edital e no contrato.

124. Em virtude da possibilidade de apresentação de esclarecimentos adicionais relevantes por parte das entidades instadas a se manifestar, podendo inclusive justificar indícios de irregularidade apresentados neste relatório por meio das oitivas propostas e levar à reclassificação do achado, entendeu-se mais adequada a proposição de realização de eventuais audiências ou citações em momento processual

futuro, após a fase de análise das oitivas.

IV. Conclusão

125. A auditoria foi realizada na Licitação Eletrônica 001/2025 e no contrato 008/2025 da Companhia Ferroviária e de Logística do Piauí, que teve como objeto a execução das obras civis de revitalização, modernização e melhorias do sistema existente do Metrô de Teresina/PI (Fase 02), no trecho compreendido entre as estações Alberto Silva e Itararé, no município de Teresina, estado do Piauí, teve como principal objetivo contribuir para o aumento da eficiência, da efetividade e da qualidade da infraestrutura para a implantação do empreendimento.

126. O empreendimento conta com o aporte de recursos federais por meio do Termo de Compromisso 969076/2024/MCIDADES/CAIXA, vinculado ao Novo PAC e firmado em 27/11/2024 entre (i) a União Federal, por intermédio do Ministério das Cidades, como repassador, tendo a Caixa Econômica Federal como mandatária, e (ii) o Estado do Piauí, como recebedor, tendo como unidade executora a Companhia Ferroviária e de Logística do Piauí (CFLP). Tem valor total pactuado de R$ 351.271.712,34 após o primeiro termo aditivo, dos quais R$ 237.924.958,98 estão a cargo da União — com recursos provenientes do Orçamento-Geral da União por meio da ação orçamentária 00T3 – Apoio a Sistemas de Transporte Público Coletivo Urbano —, e R$ 113.346.753,36 correspondem à contrapartida alocada pelo ente recebedor na LOA Estadual nº 8.556/2024.

127. O procedimento licitatório Licitação Eletrônica nº 001/2025 foi publicado em 6/6/2025 no Diário Oficial da União pela Companhia Ferroviária e de Logística do Piauí, e o objeto foi adjudicado em 24/7/2025 ao consórcio vencedor, liderado pela empresa Construtora Hidros Ltda., firmando, com isso, o Contrato nº 008/2025-CFLP com o Consórcio Metrô-THE em 18/8/2025, com prazo de vigência de 30 meses. A ordem de serviço foi emitida em 23/9/2025, com prazo máximo para execução do objeto de 30 meses. O valor atualmente pactuado por meio do citado contrato administrativo, após o primeiro termo aditivo assinado em 22/10/2025 para ajuste de custos unitários, é de R$ 349.910.043,97.

128. Foram constatados três achados de auditoria, sendo eles: (III.1) Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado e de duplicidades no orçamento contratado; (III.2) Projetos executivos desatualizados e parcialmente incompatíveis com as necessidades do empreendimento; e (III.3) Antecipação irregular de pagamentos no contrato.

129. No que diz respeito ao Achado III.1, resultante da questão 3, devido a deficiências no processo de elaboração do orçamento da obra e de suas respectivas composições de custos unitários, somadas à desconsideração indevida de insumos e referenciais presentes nos sistemas oficiais de preços públicos, ocorreu a inclusão de preços excessivos frente aos parâmetros referenciais de mercado e de itens em duplicidade no orçamento contratado, contrariando o art. 31, caput, e o art. 32, inciso II, da Lei 13.303/2016, a Súmula 259/2010-TCU, bem como os Acórdãos 1.510/2013 e 1.977/2013, ambos do Plenário desta Corte.

130. O sobrepreço impacta no risco iminente de prejuízo ao erário decorrente do pagamento de valores superiores aos devidos com o potencial de superfaturamento da obra à medida que os pagamentos do contrato são realizados. Há também impactos à economicidade dos gastos públicos com os indícios de sobrepreço calculados em R$ 40.720.494,85, correspondentes a 29,68% da amostra analisada e a 13,60% do valor total pactuado no contrato.

131. Quanto ao Achado III.2, resultante da questão 2, devido à obsolescência e à insuficiência do levantamento de sondagens e interferências de campo efetuado no ano de 2022, ocorreu a necessidade de sucessivas revisões estruturais profundas no curso da execução contratual, a exemplo de alterações de fundação na Estação Parque Ideal, redimensionamento de lastro e conversão de reconstrução para reforma na Estação Matinha, além da previsão de onze passagens de nível em distâncias críticas e intervalos operacionais desconformes com os limites de segurança normatizados, contrariando os critérios estabelecidos pelo art. 42, incisos VIII e IX, da Lei 13.303/2016, pela Lei 5.194/1966, pelas

OT-IBR 1/2006 e 8/2020 do Ibraop, pelas normas ABNT NBR 6492:2021 e NBR 15680, bem como pelas diretrizes regulamentares do DNIT e pelo Acórdão 1.826/2018-TCU-Plenário.

132. Esse cenário leva a riscos de paralisações de frentes relevantes de trabalho, desvios no escopo do objeto final pactuado e potenciais acidentes por incompatibilidade com o tráfego rodoviário urbano, impactando a maturidade técnica e a segurança operacional do empreendimento, gerando a necessidade de readequações do projeto executivo no curso do contrato, com custo orçado de R$ 9.897.808,73 e com a necessidade de realização de pleitos de aditivos contratuais futuros de valor ainda sequer estimados.

133. Quanto ao Achado III.3, resultante da questão 1, verificou-se que, devido a falhas procedimentais na análise de requisitos mínimos de desembolso, à insuficiência de normativos internos de supervisão e à interpretação inadequada das regras de liquidação, ocorreu a liquidação e o pagamento antecipados de 100% do serviço de "Fornecimento de Trilho TR-45 em aço-carbono – C = 12 m" (que foram importados) e de 48% do serviço de confecção de dormentes de concreto nas duas primeiras medições, em desacordo com vedação expressa do edital de licitação e do contrato em tela e sem que houvesse a devida entrega ou incorporação dos materiais na via permanente e à revelia do cronograma físico-financeiro mensal estabelecido. Também não foram apresentadas garantias específicas para essa antecipação, contrariando o art. 38 do Decreto 93.872/1986, o art. 31, § 1º, II, alínea "d", e o art. 81, inciso V, da Lei 13.303/2016, a Cláusula Quinta do próprio instrumento contratual e o Acórdão 1.302/2023-TCU-Plenário.

134. Essa irregularidade ocasionou o fornecimento indevido de capital de giro financiado pelo erário e à exposição técnica da estatal a severos riscos de perdas financeiras por inadimplemento ou falência, quebra de isonomia no certame licitatório, que deixou de prever a possibilidade de antecipação de pagamentos, e depreciação física de insumos estocados sem salvaguardas reais, impactando as regras de liquidação da despesa e comprometendo os princípios de boa governança e de gestão de riscos do patrimônio público.

135. Como encaminhamento, para o achado III.1, propõe-se promover a manifestação preliminar da Companhia Ferroviária e de Logística do Piauí, nos termos do art. 14 da Resolução-TCU 280/2016, acerca dos indícios de sobrepreço de R$ 40.720.494,85 no orçamento contratado do empreendimento, classificados como pIGP, informando à entidade responsável: que, na hipótese de a manifestação preliminar apresentada não elidir a irregularidade, o Tribunal de Contas da União, mediante decisão monocrática ou colegiada, poderá classificar o achado como IGP e encaminhar as informações pertinentes ao Congresso Nacional, nos termos do art. 150 da Lei 15.321/2025 (LDO 2026); e que o tribunal poderá reclassificar o achado para IGR se houver autorização do contratado para retenção de valores a serem pagos ou apresentação de garantias suficientes à cobertura integral dos prejuízos potenciais ao erário até a decisão de mérito sobre o indício de sobrepreço.

136. Para os achados III.1, III.2 e III.3, propõe-se que se determine, com fulcro no art. 250, inc. V, do Regimento Interno desta Corte, a oitiva da Companhia Ferroviária e de Logística do Piauí, da Caixa Econômica Federal e do Consórcio Metrô-THE para que, no prazo regimental de quinze dias, se manifestem quanto:

a) aos indícios de sobrepreço de R$ 40.720.494,85 no orçamento contratado do empreendimento, decorrente da adoção de preços unitários superiores aos referencias oficiais e da inclusão de itens em duplicidade na planilha orçamentária contratada;

b) aos indícios de deficiência e incompatibilidade do projeto executivo, à adequação técnica e de segurança das passagens de nível a serem implementadas e às significativas alterações e estudos em andamento no projeto executivo no curso do contrato (Estação Parque Ideal, Estação Matinha e camadas de superestrutura), detalhando os métodos construtivos, as soluções de remanejamento de interferências e o estágio atual de aprovação das soluções de engenharia para o rebaixamento da Avenida Higino Cunha, com a identificação de todos os impactos financeiros estimados;

c) à adoção de sistemática de medição, aprovação, liberação de recursos e pagamentos dos serviços de superestrutura que contraria a legislação de regência e a firme jurisprudência deste Tribunal, exigindo-se a apresentação de notas fiscais de importação, comprovação do recebimento físico dos materiais e das apólices de seguro ou garantias reais aptas a salvaguardar a integralidade dos R$ 66 milhões pagos até o 2º BM e de demais valores que tenham sido antecipados posteriormente, frente à vedação de antecipação contida no edital e no contrato.

137. Em virtude da possibilidade de apresentação de esclarecimentos adicionais relevantes por parte das entidades instadas a se manifestar, podendo inclusive justificar indícios de irregularidade apresentados neste relatório por meio das oitivas propostas e levar à reclassificação dos achados, entendeu-se mais adequada a proposição de realização de eventuais audiências ou citações em momento processual futuro, após a fase de análise da manifestação preliminar acerca da pIGP e das oitivas.

138. Espera-se, como benefício deste trabalho, que haja aprimoramento da execução da modernização e ampliação do Metrô de Teresina/PI, assim como da sua segurança de operação, para que se atinjam os objetivos da política de mobilidade urbana à qual está vinculado. É também proposta de benefício a potencial economia de até R$ 40.720.494,85 aos cofres públicos, decorrentes da correção de valores relativos aos indícios de sobrepreço identificados, superiores aos valores de mercado e relativos a itens em duplicidade, bem como a melhoria da gestão da Companhia Ferroviária e de Logística do Piauí, e das avaliações realizadas pela Caixa Econômica Federal e pelo Ministério das Cidades.

V. Proposta de encaminhamento

139. Ante o exposto, submetem-se estes autos à consideração superior, propondo:

a) promover a manifestação preliminar da Companhia Ferroviária e de Logística do Piauí no prazo improrrogável de 15 dias, nos termos do art. 14 da Resolução-TCU 280/2016, acerca dos indícios de sobrepreço de R$ 40.720.494,85 no orçamento contratado do empreendimento, classificados como pIGP, informando à entidade responsável: que, na hipótese de a manifestação preliminar apresentada não elidir a irregularidade, o Tribunal de Contas da União, mediante decisão monocrática ou colegiada, poderá classificar o achado como IGP e encaminhar as informações pertinentes ao Congresso Nacional, nos termos do art. 150 da Lei 15.321/2025 (LDO 2026); e que o tribunal poderá reclassificar o achado para IGR se houver autorização do contratado para retenção de valores a serem pagos ou apresentação de garantias suficientes à cobertura integral dos prejuízos potenciais ao erário até a decisão de mérito sobre o indício de sobrepreço (item 44);

b) determinar, nos termos do art. 250, inciso V, do Regimento Interno/TCU, a oitiva da Companhia Ferroviária e de Logística do Piauí (CFLP) e da Caixa Econômica Federal, para, no prazo de 15 dias, manifestarem-se sobre os Achados de auditoria da presente fiscalização, alertando-as quanto à possibilidade de o Tribunal vir a adotar medidas corretivas com relação a eventual sobrepreço que venha a ser confirmado, além de medidas saneadoras e de responsabilização quanto aos demais achados de auditoria, especialmente quanto a:

i) Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado e de duplicidades no orçamento contratado (item 44);

ii) Projetos executivos desatualizados e parcialmente incompatíveis com as necessidades do empreendimento (item 77); e

iii) Antecipação irregular de pagamentos no contrato (item 102).

c) determinar, nos termos do art. 250, inciso V, do Regimento Interno/TCU, a oitiva do Consórcio Metrô-THE, para, no prazo de 15 dias, caso queira, manifestar-se sobre os achados de auditoria da presente fiscalização, alertando-o quanto à possibilidade de o Tribunal vir a adotar medidas corretivas com relação a eventual sobrepreço que venha a ser confirmado, além de medidas saneadoras referentes aos demais achados de auditoria.

AudUrbana, 2ª Diretoria, 3 de setembro de 2026.

APÊNDICE A - Matriz de Achados

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
pIGP - Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado e duplicidades no orçamento contratado	Sobrepreço calculado no orçamento contratado apresentado de R$ 40.720.494,85, o que corresponde a cerca de 29,68% em relação à amostra e a 13,60% em relação ao total orçado.	Contrato - EXECUÇÃO DAS OBRAS CIVIS DO METRÔ DE TERESINA/PI	Acórdão 1510/2013, TCU, Plenário Acórdão 1977/2013, TCU, Plenário Lei 13303/2016, art. 31, caput ; art. 32, inciso II Súmula 259/2010, TCU	Evidência 41 - Curva ABC SAO Evidência 42 - Resumo Sobrepreço Evidência 40 - Sicro PI 01-2025 Relatório de Materiais, folha 14 Evidência 39 - Composição Sicro - Trilho TR-45, folha 1 Evidência 37 - Orçamento - Cotações, folha 4 Evidência 38 - Orçamento - Grupo G2 - Ferrovia, folhas 1/10 Evidência 52 - SAO - Corpo de BDTC D = 1,50 m Evidência 53 - SAO -	Deficiências no processo de elaboração do orçamento da obra e de suas respectivas composições de custos unitários. Desconsideração indevida de insumos e referenciais presentes nos sistemas oficiais de preços públicos.	Aquisições ou contratações de equipamentos por preços maiores que o de mercado	Oitiva

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
				Transporte com caminhão basculante de 10 m³ Evidência 51 - SAO - Fornecimento Trilhos TR45 Evidência 46 - CPU CFLP - Contratrilho TR45 Evidência 47 - SICFER 101988 - Contratrilho TR68 Evidência 48 - Sicro 3009085 - Contratrilho TR-45 Evidência 49 - SAO - Contratrilhos TR45 Evidência 50 - Sicro 3009238 - Posicionamento de Trilho TR-45 Evidência 43 - SAO -			

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
				Dormente de Concreto - confecção Evidência 45 - CPU CFLP - Posicionamento de Dormentes Evidência 44 - SAO - Posicionamento de Dormentes			
IGC - Projetos executivos desatualizados e parcialmente incompatíveis com as necessidades do empreendimento	Há grupos importantes dos projetos executivos que estão sofrendo alterações significativas no curso do contrato em razão de limitações do projeto utilizado na licitação, a exemplo da Readequação do Rebaixamento da Avenida Higino Cunha, de ajustes estruturais na Estação Parque Ideal e alteração no conceito construtivo de algumas estações para reforma, ao invés de passarem por uma reconstrução completa. Foram aprovadas alterações no projeto executivo da estação Parque Ideal, além de estar em curso a alteração do método construtivo no rebaixamento da Avenida	Projeto Básico - RELATÓRIO DE PROJETO EXECUTIVO	Acórdão 1826/2018, Tribunal de Contas da União, Plenário Lei 5194/1966, art. 14 Lei 13303/2016, art. 42, inciso VIII e IX Norma Técnica - IBRAOP - OT-IBR 8/2020, item 4 Norma Técnica - IBRAOP -	Evidência 30 - Relato dos projetos do Metrô, folhas 1/3 Evidência 24 - RELATÓRIO DE PROJETO EXECUTIVO – RPE, folhas 161/173 Evidência 32 - PORTARIAS DE DESIGNAÇÃO DA COMISSÃO DE LICITAÇÃO, EDITAL E RELATÓRIOS, folhas	Ausência de atualização dos estudos e projetos frente às condições reais encontradas durante a execução, com necessidade de ajustes decorrentes de interferências não consideradas adequadamente e reavaliações de soluções construtivas.	Prejuízos gerados por aquisição ou contratação sem escolha da proposta mais vantajosa	Oitiva

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	Higino Cunha, revisão das camadas de lastro e sub-lastro e adequações da Estação Matinha.		OT-IBR 1/2006, itens 4 e 5 Norma Técnica - NBR 15.680 - Item 15 Norma Técnica - DNIT - Parâmetros Indicadores de Intervenções em Áreas Urbanas Norma Técnica - ABNT - NBR 6492:2021 Resolução 425/1998, CONFEA, art. 1°	303/305 Evidência 33 - DNIT_parametros-indicadores-de-intervencoes-em-areas-urbanas			
IGC - Antecipação irregular de pagamentos no contrato	Foram realizadas antecipações de pagamentos para a compra de trilhos e dormentes para utilização na execução das obras. No entanto, o edital da licitação e o contrato trouxeram disposição expressa da impossibilidade de	Contrato - EXECUÇÃO DAS OBRAS CIVIS DO METRÔ DE TERESINA/PI	Acórdão 1302/2023, TCU, Plenário Decreto 93872/1986, art. 38 Lei 13303/2016,	Evidência 14 - MEMORIAL_MEDIÇÃO_1 Evidência 15 - MEMORIAL_MEDIÇÃO_2 Evidência 34 - Seguro Garantia	Falhas na análise dos requisitos para autorização da antecipação Desconhecimento ou interpretação inadequada da	Falta de transparência no processo licitatório Exposição da estatal ao risco de perda financeira e inexecução contratual em	Oitiva

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	antecipação de pagamentos a qualquer título e não foram apresentadas as garantias ou seguros necessários para a realização dessa antecipação.		art. 31, § 1°, inciso II, alínea d; art. 81, inciso V	Evidência 2 - Termo de Contrato, folhas 4/5 Evidência 35 - Cronograma, folhas 1/2	legislação e da jurisprudência aplicáveis Insuficiência ou inadequação de normativos e procedimentos internos.	caso de inadimplemento da contratada. Degradação e depreciação dos materiais recebidos antecipadamente; Afronta aos princípios da boa governança e da gestão de riscos.	

APÊNDICE B - Matriz de Responsabilização

Não existem dados cadastrados na matriz de responsabilização.

APÊNDICE C - Fotos



Obras de infraestrutura na Estação Dirceu II, ao lado de trecho de linha férrea executada na Fase 1



Canteiro central em fase final de obras



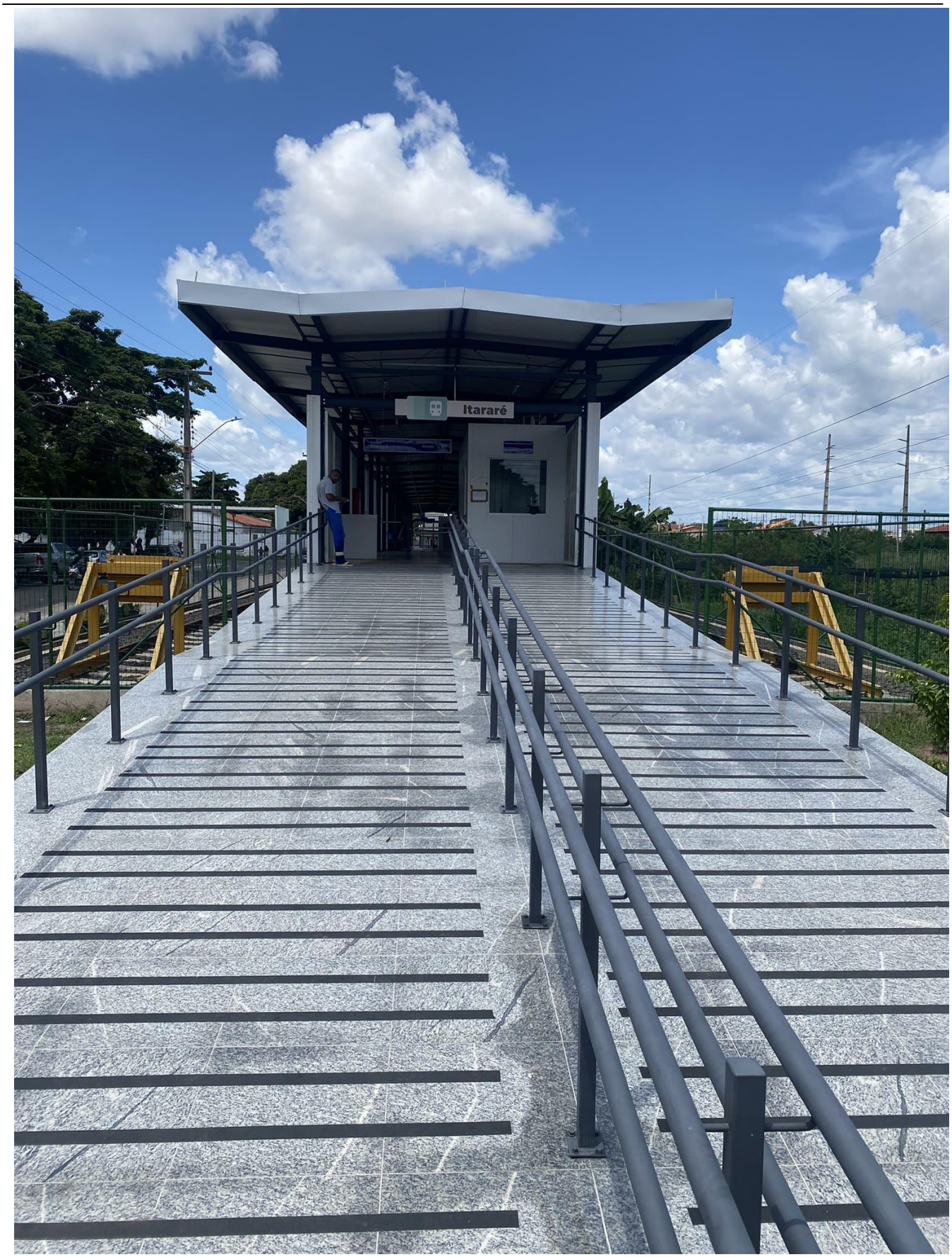
Canteiro central com parcela dos dormentes recebidos



Oficina e garagem da CFLP



Faixa de domínio para execução da duplicação da linha próxima à estação Itararé, final da linha; estação executada no contrato da Fase 1, assim como trecho de linha férrea ao lado.



Estação Itararé (final), executada no contrato da Fase 1



Estação Itararé (final), executada no contrato da Fase 1



Passagem de nível sobre a Avenida Higino Cunha, que será rebaixada

APÊNDICE D - Dados da obra

a) Dados Cadastrais

Obra bloqueada na LOA deste ano: Não

i) Execução física, orçamentária e financeira

(1) Execução física

Data de vistoria: 25/03/2026 **Percentual executado:** 19,71%
Data do início da obra: 23/09/2025 **Data prevista para conclusão:** 23/03/2028
Situação na data da vistoria: Em andamento
Descrição da execução realizada até a data da vistoria:
Início de parte dos serviços de terraplenagem da ferrovia, canteiro central em fase final de construção. Primeira estação da Fase 2, Estação Dirceu 2, no início da fase de obras, em serviços de fundação e infraestrutura.

Observações:
Havia outros serviços em andamento pela Linha 1 - Sudeste (estação Renascença já pronta, trechos da ferrovia com fundações, dormentação e posicionamento de trilhos já executados etc.), mas relativos ao contrato de execução de obras da Fase 1, executado pela Setrans-PI e iniciado anteriormente.

(2) Execução orçamentária e financeira

Valor estimado para conclusão: R$ 285.197.071,00
Valor estimado global da obra: R$ 349.910.043,97
Data base da estimativa: 01/12/2024

Execução sem recursos federais:

Origem	Ano	Lei Orçamentária	Valores empenhados	Valores liquidados	Pagamento de despesas	Percentual execução financeira
Estado	2026	65.442.436,06	65.442.436,06	35.761.553,79	35.332.415,15	53,99%
Estado	2025	65.442.436,06	65.442.436,06	29.737.406,70	29.380.557,82	44,90%

Observações:

ii) Contratos principais

Nº contrato: 008/2025
Objeto do contrato:
contratação de empresa especializada EXECUÇÃO DAS OBRAS CIVIS, REVITALIZAÇÃO, MODERNIZAÇÃO E MELHORIAS DO SISTEMA EXISTENTE DO METRÔ DE TERESINA - PI - FASE 02
Data da assinatura: 18/08/2025 **Mod. licitação:**
SIASG: **Código interno do SIASG:**
CNPJ contratada: 62.107.896/0001-60 **Razão social:** Consórcio Metrô-THE
CNPJ contratante: 34.972.075/0001-56 **Razão social:** Cia Metropolitana de Transportes Publicos-Cmtp

Situação inicial
Vigência: 18/08/2025 a 18/02/2028

Situação atual
Vigência: 18/08/2025 a 18/02/2028

Valor: R$ 350.606.768,10
Data-base: 01/12/2024
Volume de serviço: 13,800 m
Custo unitário: R$ 25.406,28
BDI: 22.92%

Valor: R$ 349.910.043,97
Data-base: 01/12/2024
Volume de serviço: 13,800 m
Custo unitário: R$ 25.355,80
BDI: 22.92%
Nº/Data aditivoAtual: 1 22/10/2025
Situação do contrato: Em andamento.

Alterações do objeto:
Ajustes realizados mediante solicitação da Caixa em valores de custos unitários dos serviços e insumos, que totalizaram em uma redução de R$ 696.724,13, formalizada no primeiro termo aditivo em 22/10/2025.

Observações:

Execução física e financeira:
Data da coleta de dados / vistoria: 25/03/2026
Situação: Em andamento
Percentual de execução física: 19,71%
Descrição da execução realizada até a data da vistoria:
Início de parte dos serviços de terraplenagem da ferrovia, canteiro central em fase final de construção. Primeira estação da Fase 2, Estação Dirceu 2, no início da fase de obras, em serviços de fundação e infraestrutura.
Valores medidos: R$ 68.966.961,39
Valores pagos: R$ 64.712.972,97
Percentual de execução financeira: 18,49%
Observações acerca da execução física e financeira do contrato:
As informações repassadas na inspeção foram de que a 3ª, a 4ª e a 5ª medições não tinham sido pagas até então. Os documentos fornecidos junto com os respectivos boletins de medição não indicavam de forma contrária.

iii) Termos de compromisso

Nº do SIAFI: 969076
Objeto:
TERMO DE COMPROMISSO TRANSFEREGOV.BR Nº 969076/2024/MCIDADES/CAIXA QUE ENTRE SI CELEBRAM A UNIÃO, POR INTERMÉDIO DO MINISTÉRIO DAS CIDADES, REPRESENTADO(A) PELA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, E O ESTADO DO PIAUI , COM A INTERVENIENCIA DO COMPANHIA FERROVIARIA E DE LOGISTICA DO PIAUI, COM A FINALIDADE DE REQUALIFICAÇÃO - TREM URBANO DE TERESINA - PI.
Data assinatura: 27/11/2024
Vigência atual: 27/11/2024 a 27/11/2030
Data rescisão/suspensão:
Situação atual: Em andamento.
Concedente: Ministério das Cidades
Convenente: 06.553.481/0001-49 Governo do Estado do Piauí
Valor atual: R$ 351.271.712,34

Observações:
A unidade executora do objeto do termo de compromisso é a Companhia Ferroviária e de Logística do Piauí. O valor inicialmente pactuado foi de R$ 237.924.958,98, sendo R$ 11.896.247,95 relativos à contrapartida do recebedor, ficando o restante do valor, R$ 226.028.711,03, a cargo da União. Contudo, o valor atualizado do termo de compromisso mencionado é de R$ 351.271.712,34, conforme estabelecido no primeiro termo aditivo, que fixou o montante de R$ 237.924.958,98 a ser transferido pela União, na qualidade de ente repassador, e o valor de R$ 113.346.753,36 a ser alocado pelo Estado do Piauí, na condição de ente recebedor, a título de contrapartida.

iv) Editais

Nº do edital: 001/2025
Objeto:
Execução das Obras civis, revitalização, modernização e melhorias do sistema existente do Metrô de Teresina - PI - Fase 02

UASG:	**Modalidade de licitação:** Concorrência
Data da publicação: 06/06/2025	**Tipo de licitação ou critérios de julgamento:** Menor preço
Data da abertura da documentação: 02/07/2025	**Valor estimado:**
Quantidade de propostas classificadas: 1	

Observações:
As composições foram apresentadas, mas o valor estimado do orçamento base foi sigiloso, de acordo com a regra geral da Lei 13.303/2016.

v) Histórico de fiscalizações

A classe da irregularidade listada é referente àquela vigente em 30 de novembro do ano da fiscalização.

	2023	2024	2025
Obra já fiscalizada pelo TCU (no âmbito do Fiscobras)?	Não	Não	Não
Foram observados indícios de irregularidades graves?	Não	Não	Não

b) Deliberações do TCU

A listagem poderá conter deliberações de processos já encerrados.

Processo de interesse (deliberações até a data de início da auditoria)

Processo	Deliberação	Data
013.327/2002-4	AC-522-17/2003-PL	14/05/2003
013.327/2002-4	AC-1578-41/2003-PL	22/10/2003
013.327/2002-4	AC-172-6/2004-PL	03/03/2004
013.327/2002-4	AC-440-13/2004-PL	28/04/2004
013.327/2002-4	Despacho do Min. Benjamin Zymler	06/10/2005

Processo de interesse (deliberações após a data de início da auditoria)

Não há deliberações até a emissão desse relatório.

APÊNDICE E - Achados de outras fiscalizações

Não há achados de outras fiscalizações pendentes de solução ou saneados.

APÊNDICE F - Achados reclassificados após a conclusão da fiscalização

1. Achados desta fiscalização

1.1. Não há.

2. Achados de outras fiscalizações

2.1. Não há.

APÊNDICE G - Despachos

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica

Processo: 004.951/2026-3
Fiscalização: 72/2026
Objetivo: avaliar a execução das obras de modernização do metrô de Teresina/PI

DESPACHO

Manifesto-me de acordo com a proposta de encaminhamento consignada pela equipe de fiscalização em seu relatório.

Em 4 de setembro de 2026. Encaminhe-se ao secretário.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica

Processo: 004.951/2026-3
Fiscalização: 72/2026
Objetivo: avaliar a execução das obras de modernização do metrô de Teresina/PI

DESPACHO

Nos termos do art. 14, § 5º, da Resolução-TCU 280/2016, a manifestação preliminar referente à classificação de pIGP, ora proposta, dispensa o envio do relatório para comentários do gestor na fase interna da fiscalização.

Adicionalmente, de acordo com o art. 14, caput, da referida norma, cabe a esta unidade técnica neste momento processual apenas providenciar a coleta da manifestação preliminar do órgão ou entidade responsável pela realização de obra com pIGP, no prazo improrrogável de 15 (quinze) dias, contados da notificação.

Assim, manifesto minha concordância parcial com a proposta de encaminhamento da equipe de auditoria, apenas no que tange ao envio do relatório para que o órgão responsável pela execução da obra apresente manifestação preliminar (item 139, "a", do relatório de fiscalização).

Portanto, encaminham-se os autos para a adoção das seguintes medidas:

a) incluir a Companhia Ferroviária e de Logística do Piauí (CNPJ 34.972.075/0001-56) como unidade jurisdicionada nos presentes autos;
b) promover a manifestação preliminar da Companhia Ferroviária e de Logística do Piauí, no prazo improrrogável de 15 dias, nos termos do art. 14 da Resolução-TCU 280/2016, acerca dos indícios de

sobrepreço de R$ 40.720.494,85 no orçamento contratado do empreendimento, objeto de proposta de classificação como pIGP;

c) informar à Companhia Ferroviária e de Logística do Piauí que:

c.1) na hipótese de a manifestação preliminar apresentada não elidir a irregularidade, o Tribunal de Contas da União, mediante decisão monocrática ou colegiada, poderá classificar o achado como IGP e encaminhar as informações pertinentes ao Congresso Nacional, nos termos do art. 150 da Lei 15.321/2025 (LDO 2026);

c.2) o TCU poderá reclassificar o achado para IGR se houver autorização do contratado para a retenção de valores a serem pagos ou apresentação de garantias suficientes à cobertura integral dos prejuízos potenciais ao erário até a decisão de mérito sobre o indício de sobrepreço;

d) enviar cópia do relatório de fiscalização e do presente pronunciamento à entidade mencionada, a fim de subsidiar sua manifestação.

Em 4 de setembro de 2026. Encaminhe-se à Secretaria de Controle Externo da Função Jurisdicional.

Fábio Augusto de Amorim
Auditor-Chefe - Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica

TC 004.951/2026-3

Tipo: Relatório de Auditoria

Unidade jurisdicionada: Companhia Ferroviária e de Logística do Piauí (CFLP);
Proposta: pIGP

INTRODUÇÃO

A presente instrução cuida da análise das manifestações decorrentes da auditoria realizada no Governo do Estado do Piauí e no Ministério das Cidades, no âmbito do Fiscobras 2026, em cumprimento ao Acórdão 2.304/2025-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Walton Alencar Rodrigues, cujo objeto contemplou as obras de modernização e revitalização do Metrô de Teresina/PI, conduzidas pela Companhia Ferroviária e de Logística do Piauí (CFLP), destacando-se pela materialidade dos recursos federais envolvidos e pela oportunidade de atuação tempestiva em estágio inicial das obras.

2. No Relatório de Auditoria à peça 69, foram propostas oitivas e, preliminarmente, a manifestação da CFLP quanto aos indícios de sobrepreço de R$ 40.720.494,85 no Contrato nº 008/2025-CFLP, classificados como proposta de indício de irregularidade grave com recomendação de paralisação (pIGP), nos termos da Resolução-TCU 280/2016 e da Lei 15.321/2025 (LDO 2026).

3. Devidamente notificada (peça 74), a unidade jurisdicionada apresentou suas justificativas e elementos instrutórios (peças 77 a 89), que passam a ser analisados nestes autos.

EXAME TÉCNICO

4. Em resposta aos apontamentos da equipe de auditoria, a Companhia Ferroviária e de Logística do Piauí (CFLP) apresentou manifestação preliminar acompanhada dos Relatórios Técnicos de Engenharia n. 01/2026 e 02/2026 e outros documentos que julgou relevantes (peças 77 a 89), nos quais expôs suas justificativas para os três achados de auditoria e informou providências iniciais adotadas ou previstas para sua correção. Aqui serão resumidas as manifestações concernentes ao Achado III.1, relativo ao sobrepreço e que teve classificação como pIGP, objeto desta instrução.

I. Resumo das manifestações apresentadas pela CFLP a respeito do sobrepreço classificado como pIGP (Achado III.1)

5. A CFLP reconheceu a existência de três inconsistências nas composições de custos unitários do Contrato nº 008/2025-CFLP, relativas a: (i) coeficiente de consumo do contratrilho TR-45; (ii) duplicidades de custos de grampos elásticos Pandrol; e (iii) duplicidade de serviços relacionados ao posicionamento e ao lançamento de dormentes de concreto. Esses itens correspondem a uma inconsistência de R$ 15.373.809,99, referentes a 4,39% do valor contratual atualizado e a 37,76% do indício de sobrepreço apontado, o que levaria o contrato firmado de R$ 349.910.043,97 para R$ 334.536.233,98, diferentemente do valor de R$ 336.536.233,98 apontado pela CFLP (peça 79, p. 3). Segundo a Companhia, as ocorrências decorreram de falhas materiais na adaptação de composições de referência dos sistemas SICRO e SICFER, em razão da especificidade do empreendimento metroferroviário e da necessidade de padronização de insumos e mão de obra (peça 79, p. 5-6).

6. A Companhia informou ter quantificado os ajustes em R$ 15.373.809,99 e, em 9/10/2026, notificado o Consórcio Metrô-THE para manifestação sobre a celebração de termo aditivo de supressão, apresentação das planilhas e composições corrigidas e indicação de preposto técnico (peça 81). Também comunicou que eventuais medições dos itens afetados seriam processadas, cautelarmente, pelos preços unitários corrigidos, com compensação de valores eventualmente pagos a maior. A CFLP informou que as composições revisadas deverão ser submetidas à análise da Caixa Econômica Federal e que a formalização do aditivo será comunicada ao TCU (peça 79, p. 7).

7. A CFLP atribuiu as inconsistências à complexidade da elaboração do orçamento e ao desmembramento de materiais em itens próprios, com aplicação de BDI diferenciado, sustentando não haver elementos indicativos de dolo ou má-fé. Mencionou, ainda, a existência de subpreço em outro item do orçamento e a revisão anterior de custos promovida com a participação da Caixa Econômica Federal como elementos que, em sua avaliação, reforçam a natureza material das falhas (peça 77, p. 5 e 6).

8. Quanto à parcela principal e remanescente do indício de irregularidade, referente ao preço do trilho TR-45, no montante de R$ 25.232.818,73, a Companhia contestou a caracterização de sobrepreço. Alegou que a adoção de pesquisa de mercado, em substituição ao custo do insumo no SICRO, foi precedida de justificativa técnica elaborada em 13/3/2025, antes da abertura das propostas, em razão de redução atípica de aproximadamente 45% no referencial oficial. Informou ter consultado três fornecedores especializados e adotado o menor valor pesquisado, atualizado pelo INCC-DI, considerando os custos de aquisição, frete e tributos (peça 77, p. 7 e 8).

9. Com base nesses argumentos, a CFLP solicitou o reconhecimento do saneamento das inconsistências de composição e o acolhimento das justificativas relativas ao preço do trilho TR-45. Requereu, consequentemente, a não confirmação da classificação do achado como irregularidade grave com recomendação de paralisação (IGP), defendendo seu enquadramento como irregularidade grave com recomendação de continuidade (IGC) ou, subsidiariamente, como irregularidade grave com recomendação de retenção parcial de valores (IGR), com concessão de prazo para apresentação de autorização de retenção ou de garantia (peça 77, p. 14).

II. Análise das manifestações apresentadas pela CFLP a respeito da pIGP

Inconsistências e duplicidades em itens orçamentários

10. A CFLP confirmou a ocorrência de inconsistências de coeficientes e duplicidades indicada no Achado III.1 do relatório de auditoria relativas a: (i) coeficiente de consumo do contratrilho TR-45; (ii) duplicidades de custos de grampos elásticos Pandrol; e (iii) duplicidade de serviços relacionados ao posicionamento e ao lançamento de dormentes de concreto. Adicionalmente, informou ter quantificado os ajustes em R$ 15.373.809,99 e, em 9/10/2026, notificado o Consórcio Metrô-THE para manifestação sobre a celebração de termo aditivo de supressão, apresentação das planilhas e composições corrigidas e indicação de preposto técnico. Também comunicou que eventuais medições dos itens afetados seriam processadas, cautelarmente, pelos preços unitários corrigidos, com compensação de valores eventualmente pagos a maior. As composições revisadas seriam submetidas à análise da Caixa Econômica Federal, e a formalização do aditivo, comunicada ao TCU (peça 79, p. 7).

11. Assim, houve a sinalização de medidas tendentes a sanar essa parcela de 37,76% do indício de sobrepreço apontado e confirmado pela CFLP. Em que pese tenha havido essa sinalização, ainda não há correções e alterações formalizadas no contrato, alterações essas que podem ser alvo de questionamento e litígio por parte do consórcio contratado, com a persistência das irregularidades apontadas, em que pese a sinalização de medidas corretivas pela CFLP.

Sobrepreço no fornecimento dos Trilhos TR-45

12. Relativamente ao indício de sobrepreço apontado para o fornecimento dos trilhos TR-45, no montante de R$ 25.232.818,73, a apresentação de justificativa técnica elaborada em 13/3/2025 em razão de redução alegadamente atípica de aproximadamente 45% no referencial oficial não se mostra suficiente para abandonar os referenciais oficiais de preço e a adoção das pesquisas de mercado, por não condizer com a realidade fática do contrato e do setor indicada pelos elementos até o momento carreados aos autos.

13. O Ofício n. 238310/2025/DIF/DNIT-Sede juntado aos autos contextualiza a situação que foi apontada pela CFLP como redução atípica de preços (peça 94, p. 4).

14. O preço observado no Sicro para os itens de trilhos sofreu alteração metodológica de

pesquisa, passando a ser obtido junto a importadores em vez de distribuidores, especialmente para aquisição de quantidades a partir de 1.000 toneladas, conforme informado pela FGV Ibra, empresa contratada pelo DNIT para a manutenção do sistema de custos.

15. O documento aponta que a pesquisa do sistema de custos indicou que importadores costumam exigir uma aquisição mínima de 1.000 toneladas de trilhos, o que corresponderia a cerca de 7 km de ferrovia. Além disso, a compra de importadores demandaria maior planejamento financeiro e logístico, com longo tempo de transporte (navios oriundos geralmente da Ásia) e significativo desembolso antecipado. Essa situação foi analisada no Acórdão 2.908/2025-TCU-Plenário, da relatoria do Min. Aroldo Cedraz, que entendeu como inadequada a desconsideração injustificada do referencial de preços do Sicro e determinou a adequação do preço do insumo correspondente ao fornecimento de trilhos utilizando como parâmetro os valores do sistema oficial.

16. O documento aponta ainda que é uma prática comum no planejamento desse tipo de obra a subdivisão em trechos menores (inferiores a 7 km). A compra junto a distribuidores poderia permitir a aquisição de lotes menores à pronta entrega e de forma parcelada, o que viabilizaria o fluxo de caixa da contratada. Por isso, o uso do preço de distribuidor em determinados casos teria sido considerado mais adequado pelo DNIT, a depender das circunstâncias de cada caso concreto, devidamente comprovadas e justificadas.

17. Em alguns casos de execução de menores trechos foi apresentado pelo DNIT o entendimento de que seria mais adequada a obtenção de preços junto a distribuidores, com aquisições parceladas e pagamentos atrelados à execução do serviço, de forma a mitigar riscos de abandono da obra e de deterioração dos materiais. Não obstante, esse entendimento não foi o acatado pelo TCU no Acórdão 2.908/2025-Plenário.

18. No caso concreto, no entanto, de forma oposta ao caso apresentado pelo DNIT, a CFLP viabilizou meios para pagar antecipadamente ao Consórcio Metrô-THE pela aquisição integral dos Trilhos TR-45 via importador, conforme apresentado no relatório de fiscalização e no contrato de compra e venda juntado aos autos pela companhia (peça 85), o que se destinaria à obtenção de melhores condições de aquisição pela Administração Pública. Melhores condições como a obtenção dos melhores preços via importação, como atualmente retratado no Sicro.

19. No entanto, o que foi praticado pela CFLP no caso concreto foi a antecipação dos pagamentos para obtenção de melhores condições via importação pagando os valores mais altos, obtidos via distribuidores nacionais para pequenas parcelas de execução, ou seja, em piores condições que não condizem com a realidade da contratação e do fornecimento. De outra forma, a CFLP está financiando nas piores condições para a administração, e de forma antecipada, vantajosidade integralmente apropriada pelo consórcio contratado na aquisição dos trilhos.

20. O importador responsável pela venda dos trilhos, Timbro Trading S.A., possui sede justamente na cidade de Vitória/ES, localidade da praça de obtenção de custos questionada pela CFLP para a metodologia de cotação adotada pelo Sicro (peças 85, p. 1, e 77, p. 9), o que demonstra a frágil aderência fática do questionamento.

21. Por fim, cabe trazer outros exemplos e referenciais de preços de contratações públicas referentes a aquisição e fornecimento de trilhos. Nesse sentido, pode ser vista a Ata de Registro de Preços n. 003-2024/GALIC/AC/CBTU, firmada junto à empresa ACSO – CENTRAL DE SERVIÇO DO AÇO LTDA, sediada em Curitiba/PR em 2/10/2024, para fornecimento de Trilhos TR-45 em barras de 12 m para as cidades de Natal/RN, João Pessoa/PB, Recife/PE e Maceió/AL, todas capitais nordestinas, ao preço unitário de R$ 8.345,77/t e em valor total do contrato de R$ 25.321.731,54. Nesse preço, "estão incluídos todos os insumos que compõem o objeto, inclusive as despesas com impostos, taxas, frete, seguros, garantia estendida e quaisquer outros que incidam direta ou indiretamente na execução dos serviços" (peça 92, p. 2-3, destaques inseridos).

22. Outro contrato de fornecimento, Contrato - PE03426-01 - Código único n. 20260412390, firmado entre a CPTM-SP e a empresa Comexport Trading Comércio Exterior Ltda., sediada em Itajaí-SC, em 21/8/2026, indicou o fornecimento de 1.200 toneladas de Trilhos TR-57 (especificação potencialmente mais cara que a TR-45) ao preço unitário de R$ 6.385,65/t, levando ao preço total de R$ 7.662.780,00. Também estão incluídos nesse preço frete, garantia e os tributos devidos (peça 93, p. 12).

23. Esses contratos demonstram que o referencial de preço obtido pelo Sicro para os Trilhos TR-45 fornecidos em Teresina/PI de R$ 8.863,50/t guarda razoável proximidade com os valores praticados em outros contratos de fornecimento, sendo estes ainda inferiores, especialmente para trilhos importados e em quantidade compatível com o referencial (superior a 1.000 toneladas de fornecimento), condições que guardam proporcionalidade com o fornecimento para as obras do Metrô de Teresina, em que foram compradas 1.437 toneladas de Trilhos TR-45.

24. De outra forma, esses contratos demonstram a inadequação dos valores orçados e contratados para os Trilhos TR-45 pela CFLP, de R$ 23.565,60/t.

25. Dessa forma, os argumentos e as medidas apresentadas não são suficientes nesse momento para elidir a classificação do achado de sobrepreço como pIGP e a sua reclassificação como IGC.

CONCLUSÃO

26. A CFLP indicou a adoção de medidas tendentes a sanar parcialmente o potencial dano ao erário identificado no montante de R$ 40.720.494,85 – a exemplo do reconhecimento de duplicidades no orçamento contratado – sem que, contudo, tenham sido ultimadas essas medidas e demonstrados os seus resultados mediante formalização de aditivo de alteração contratual, de forma que os valores reconhecidos podem não se materializar em virtude de eventual discordância do consórcio contratado. Ademais, a alteração do patamar de preços ocorrida no Sicro se deveu à alteração da metodologia de pesquisa de modo a se adequar à realidade fática das contratações de aquisições de trilhos, em moldes idênticos à situação vivenciada pela CFLP na sua aquisição, o que pôde ser confirmado pelos exemplos de outras aquisições de trilhos feitas pela administração pública.

27. Dessa forma, entende-se necessário manter, no atual momento, a proposta inicialmente consignada no Relatório de Auditoria de classificação do achado como pIGP, mantidos os argumentos então expendidos.

28. Quanto à análise da manifestação da CFLP concernente aos demais achados consignados no Relatório de Fiscalização, sua análise será realizada quando da instrução de mérito destes autos, concluídas as oitivas inicialmente propostas no relatório (peça 69).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

29. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

i. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, em cumprimento ao art. 155, caput, da Lei 15.321/2025 (LDO 2026), que foram detectados indícios de irregularidades graves do tipo IG-P (inciso IV do § 1º do art. 150 da LDO 2026) no Contrato nº 008/2025-CFLP, celebrado pela Companhia Ferroviária e de Logística do Piauí (CFLP) e cujo objeto contempla as obras de modernização e revitalização do Metrô de Teresina, Piauí, tendo sido estimado potencial dano ao erário de R$ 40.720.494,85 e que o TCU reavaliará a recomendação de paralisação caso a CFLP-PI adote as seguintes medidas corretivas:

i.1 repactuação contratual suficiente a elidir os sobrepreços e as duplicidades identificadas no Relatório de Fiscalização à peça 69 destes autos; e

i.2 retenção dos valores pagos em duplicidade ou a maior com a devida compensação nas medições subsequentes.

ii. complementarmente, as medidas elencadas nos itens “b” e “c” da proposta de encaminhamento consignada no Relatório de Fiscalização à peça 69;

iii. restituir os autos à AudUrbana para prosseguimento do feito.

AudUrbana, 14 de outubro de 2026.

TC 004.951/2026-3

Apenso:

Tipo de processo: RELATÓRIO DE AUDITORIA

Unidade Jurisdicionada: Companhia Ferroviária e de Logística do Piauí, Governo do Estado do Piauí, Ministério das Cidades

PRONUNCIAMENTO DA SUBUNIDADE

Manifesto-me de acordo com a proposta formulada pela equipe (doc 81.252.739-9).

Declaro, ainda, que foi verificado, no que se mostrou aplicável, o atendimento ao disposto na Resolução – TCU 315/2020.

D2AudUrbana, em 14 de outubro de 2026.

TC 004.951/2026-3
Apenso:
Tipo de processo: RELATÓRIO DE AUDITORIA

PRONUNCIAMENTO DA UNIDADE

Manifesto-me de acordo com a proposta formulada pela equipe, a qual contou com a anuência do titular da D2AudUrbana.

Declaro, ainda, que foi verificado, no que se mostrou aplicável, o atendimento ao disposto na Resolução – TCU 315/2020.

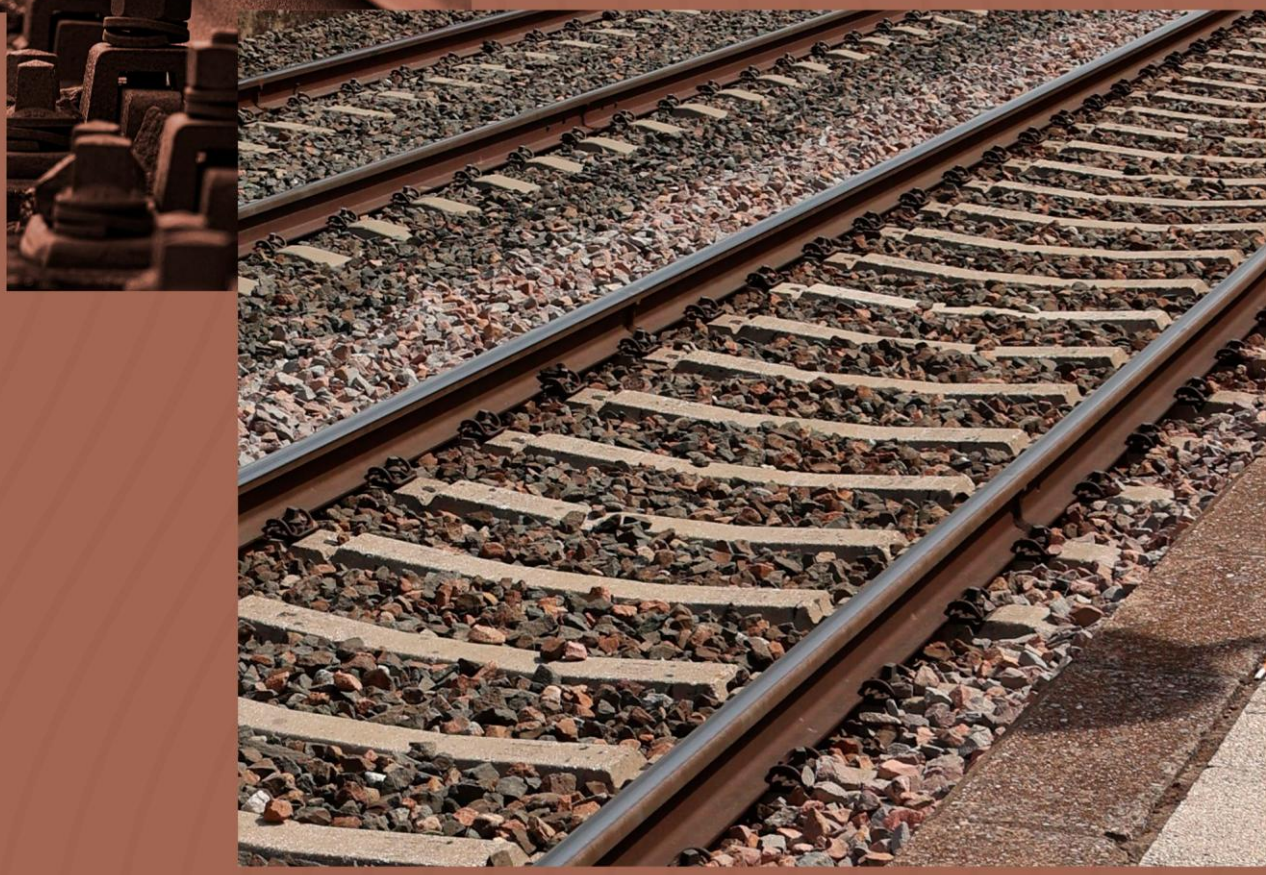
AudUrbana, em 14 de outubro de 2026.

(Assinado eletronicamente)
FÁBIO AUGUSTO DE AMORIM
Matrícula 8675-4
Auditor-Chefe

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

FISCOBRAS 2026





Fonte: Pexels

RELATÓRIO DE AUDITORIA DE CONFORMIDADE

Construção da Ferrovia de Integração Oeste Leste (Fiol) - Lote 6 - Caetité - Barreiras, no estado da Bahia.

TC 005.152/2026-7
Relator: Min. Benjamin Zymler

SecexInfra

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO

TC n. 005.152/2026-7 **Fiscalização n.** 77/2026

Relator: Benjamin Zymler

DA FISCALIZAÇÃO

Modalidade: Conformidade

Ato originário: Acórdão 2.304/2025 - Plenário

Objeto da fiscalização: Ferrovia de Integração Oeste-Leste (Fiol) - Lote 6

Funcional programática:

26.783.3901.124G.0029/2026 - Construção da Ferrovia de Integração Oeste-Leste - Caetité/BA - Barreiras/BA - EF-334 - no Estado da Bahia

Tipo da Obra: Ferrovia

Período abrangido pela fiscalização: De 08/08/2025 a 17/06/2026

DO ÓRGÃO/ENTIDADE FISCALIZADO

Órgão/entidade fiscalizado: Valec Engenharia Construcoes e Ferrovias S/A

Vinculação TCU (unidade técnica): Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária

Responsável pelo órgão/entidade:

nome: Jorge Luiz Macedo Bastos
cargo: Diretor-Presidente da Infra S.A.
período: A partir de 01/03/2023

Outros responsáveis: vide peça: “Rol de responsáveis”

Resumo

Trata-se de auditoria realizada na Infra S.A., no período compreendido entre 2/3/2026 e 19/6/2026 (fim dos trabalhos de execução).

A presente auditoria teve por objetivo fiscalizar as obras de construção do Lote 6F da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (Fiol), trecho Caetité – Barreiras, no estado da Bahia, abrangendo o intervalo de tempo compreendido entre 23/12/2021 (início da vigência do Contrato 33/2021) e 19/6/2026 (fim dos trabalhos de execução, conforme Portaria de Fiscalização – AudPortoFerrovia 366, de 20 de maio de 2025).

A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as seguintes questões de auditoria:

a) Questão 1: As obras do Lote 6F estão sendo executadas de acordo com o Contrato 33/2021 e a legislação aplicável ao empreendimento?

b) Questão 2: A Infra S.A. adotou as medidas necessárias e suficientes para reverter os reiterados atrasos na execução das obras do Contrato 33/2021?

Para a realização deste trabalho, foram utilizadas as diretrizes do roteiro de auditoria de conformidade, e os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União e em observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade definidos pelo TCU.

Durante o planejamento e a execução da auditoria, os levantamentos de informações sobre o objeto fiscalizado foram realizados mediante ofícios de requisição enviados à Infra S.A., reuniões e vistoria em campo.

Para responder às questões de auditoria levantadas e elaborar as matrizes de planejamento e de achado, foram utilizadas as técnicas de análise documental e conferência de memórias de cálculo em comparação aos itens contratados.

A fiscalização identificou dois achados principais: execução de serviços com qualidade deficiente e existência de atrasos que podem comprometer o prazo de entrega do empreendimento, ambos classificados como falhas/impropriedades, exigindo medidas corretivas imediatas por parte da Administração para resguardar o erário e a integridade do empreendimento.

Para mitigar os riscos, a auditoria propõe determinações e recomendações à Infra S.A. com objetivo de recuperar a qualidade do serviço realizado no aterro da cabeceira da Ponte sobre o Riacho Desvio de Pedras e de melhorar a eficácia do Compromisso de Ajustamento de Conduta (CAC).

Entre os benefícios estimados desta fiscalização, pode-se mencionar a correção de irregularidades na execução do contrato e o aprimoramento da gestão do instrumento de ajustamento de conduta por parte da Infra S.A.

O volume de recursos fiscalizados (VRF) alcançou o montante de R$ 396.985.526,00, conforme volume de recursos empenhados para o empreendimento.

Por fim, cumpre informar que a relatoria deste processo foi atribuída ao Exmo. Ministro Benjamin Zymler com fundamento no art. 10 da Resolução 280/2016, tendo em vista que o TC 008.977/2025-9 encontra-se aberto e possui o mesmo objeto da presente fiscalização.

Sumário

I. Apresentação 5
I.1. Importância socioeconômica 5
II. Introdução 6
II.1. Deliberação que originou o trabalho 6
II.2. Visão geral do objeto 6
II.3. Objetivo e questões de auditoria 9
II.4. Metodologia utilizada 9
II.5. Limitações inerentes à auditoria 10
II.6. Volume de recursos fiscalizados 10
II.7. Benefícios estimados da fiscalização 10
III. Achados de auditoria 10
III.1. Execução de serviços com qualidade deficiente 10
III.2. Existência de atrasos que podem comprometer o prazo de entrega do empreendimento. 14
IV. Análise dos comentários dos gestores 23
V. Conclusão 32
VI. Proposta de encaminhamento 34
APÊNDICE A - Matriz de Achados 35
APÊNDICE B - Matriz de Responsabilização 38
APÊNDICE C - Fotos 39
APÊNDICE D - Dados da obra 45
APÊNDICE E - Achados de outras fiscalizações 49
APÊNDICE F - Achados reclassificados após a conclusão da fiscalização 50
APÊNDICE G - Despachos 51
ANEXO A - Deliberações 53

I. Apresentação

1. Trata-se de auditoria realizada nas obras de construção do Lote 6F da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (Fiol), também denominada EF-334, para dar cumprimento ao plano de fiscalização no âmbito do Fiscobras 2026. O lote fiscalizado integra a denominada Fiol 2 que compreende o trecho localizado entre as cidades de Caetité e Barreiras, no estado da Bahia. As obras estão sob responsabilidade da empresa estatal Infra S.A. (Valec - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.).

I.1. Importância socioeconômica

2. Na área de abrangência desse trecho da ferrovia, as atividades econômicas mais importantes são o agronegócio e a mineração. No polo de Barreiras/BA, além da lavoura e da pecuária, outras atividades estão associadas, tais como o beneficiamento, a armazenagem, o transporte e a comercialização de produtos e insumos. Na região do Oeste Baiano, as culturas que predominam são soja, milho, algodão, feijão e mandioca.

3. Segundo a Infra S.A., a principal finalidade da Fiol será o transporte de minério de ferro a partir de Caetité, onde se localizam as minas da Bahia Mineração (Bamin). A demanda poderá ser incrementada com o transporte de grãos da região de Barreiras a partir da interligação da Fiol 2 com a Fiol 1, para o escoamento até o Porto Sul, complexo portuário previsto para ser construído nas imediações da cidade de Ilhéus/BA.

4. Ainda de acordo com a Infra S.A., o Estudo de Demanda desenvolvido pela Infra S.A. para o Corredor Ferroviário Oeste-Leste evidencia a predominância absoluta de carga de produtos agrícolas. Cerca de 80% da demanda projetada será composta por granéis sólidos vegetais, sendo 46,0% soja, 28,5% milho e 6,2% farelo de soja. O segundo gênero de cargas mais relevante será o de fertilizantes, correspondendo a cerca de 15,3% do volume transportado.

5. Analisando a evolução temporal da demanda, observa-se um salto em 2035, com a conclusão da Fiol 3. Após 2035, projeta-se um crescimento médio de 1,9% ao ano até 2060, quando a demanda transportada pelo Corredor atingirá aproximadamente 41 milhões de toneladas úteis (TU) por ano.

6. Importante observar que a EF-334 foi incluída no Programa Nacional de Desestatização por meio do Decreto 8.094, de 4 de setembro de 2013. Seguindo diretrizes emitidas pelo Ministério dos Transportes (MT), foi avaliada a vantajosidade da conexão da Fiol diretamente às obras da Fico 1 (trecho da Ferrovia de Integração Centro-Oeste – Fico), no município de Mara Rosa/GO, formando um corredor ferroviário único.

7. Para compreender a relevância das obras do Lote 6F (inserido no trecho Fiol 2) e os riscos associados ao seu cronograma, é imperativo contextualizar o empreendimento na estruturação de todo o Corredor Ferroviário Oeste-Leste.

8. Conforme se observa no sítio eletrônico da Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos – SPPI (Disponível em <https://ppi.gov.br/projetos/corredor-ferroviario-leste-oeste/>. Acesso em 7/5/2026), a qualificação dos trechos 2 e 3 da Fiol no Programa de Parcerias de Investimentos possibilitará que, por meio de uma nova subconcessão, o trecho 2 tenha as suas obras concluídas, conectando o Porto de Ilhéus à região produtora de grãos de Barreiras/BA, bem como, após a conclusão do trecho 3, a Fiol esteja conectada com a Ferrovia Norte-Sul e com a Fico. Portanto a importância da conclusão da Fiol 2 para viabilizar o processo de concessão do corredor ferroviário Fico-Fiol.

9. Na apresentação da proposta da Infra S.A. para o contrato e o edital, o projeto para submissão à ANTT compreende, portanto, a concessão da infraestrutura do Corredor Ferroviário Leste-Oeste, a qual engloba os seguintes trechos das ferrovias EF-334 e EF-354:

a) Fiol 2, conectando Caetité/BA e Correntina/BA, com um ramal entre o município de Barreiras/BA e Correntina/BA;

b) Fiol 3, conectando Barreiras/BA a Mara Rosa/GO; e

c) Fico 1, conectando Mara Rosa/GO a Água Boa/MT.

10. Com extensão prevista de 1.708 km, a concessão cruza os estados da Bahia, Goiás e Mato Grosso e pretende melhorar o escoamento de cargas provenientes das regiões produtoras do oeste baiano, de Mato Grosso e da região do Matopiba em direção ao Porto Sul na Bahia.

11. Segundo se extrai da minuta do contrato de concessão, o objeto da outorga compreenderá a "construção da malha ferroviária da Fiol 3 e a prestação do serviço público de transporte ferroviário de cargas associado à exploração da infraestrutura da malha ferroviária da Fico 1, Fiol 2 e Fiol 3". Ainda, mediante acordo entre a futura subconcessionária e o Poder Concedente, a concessão poderá incluir o trecho Fico 2, assegurando-se o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

12. Nota-se, portanto, que o objeto da concessão está dividido em dois núcleos distintos: a construção do trecho Fiol 3 e a prestação do serviço público de transporte ferroviário de cargas associado à exploração da infraestrutura referente à completude do Corredor Ferroviário Leste-Oeste.

13. Por outro lado, é preciso destacar que a funcionalidade do Corredor Ferroviário Leste-Oeste depende da conclusão dos trechos Fiol 1 e Fiol 2, além da disponibilização de infraestrutura portuária competitiva para grãos no Porto Sul. Também a conclusão do trecho correspondente à Fico 1 afigura-se indispensável para a operacionalização do corredor.

II. Introdução

II.1. Deliberação que originou o trabalho

14. Em cumprimento ao Acórdão 2.304/2025-TCU-Plenário, rel. Ministro Vital do Rêgo, realizou-se a auditoria na Infra S.A., no período compreendido entre 2/3/2026 e 19/6/2026.

15. As razões que motivaram esta auditoria foram o atendimento aos critérios de materialidade, risco e relevância.

16. Cumpre informar que a relatoria deste processo foi atribuída ao Exmo. Ministro Benjamin Zymler por prevenção, conforme disposto no art. 10 da Resolução-TCU 280/2016.

II.2. Visão geral do objeto

17. A Fiol é uma ferrovia projetada para ter extensão de 1.527 km e ligar o futuro porto de Ilhéus/BA à cidade de Mara Rosa/GO. A Infra S.A. é a responsável pelo projeto desde 2008, quando recebeu a outorga para construção, uso e gozo da EF-334 (Fiol) por meio da Lei 11.772, de 17 de setembro de 2008.

Figura 1: Mapa esquemático da Fiol



Fonte: Infra S.A. Disponível em: <https://www.infrasa.gov.br/ferrovias-da-infra-s-a/ferrovia-de-integracao-oeste-leste/trechos/>. Acesso em: 7/7/2026.

18. Conforme a nova configuração, o Trecho II (Fiol 2) compreende o segmento Caetité/BA – Correntina/BA, com extensão de 284,5 km, incluindo o ramal entre o município de Barreiras/BA e Correntina/BA, cujas obras de implantação estão sob responsabilidade da Infra S.A.

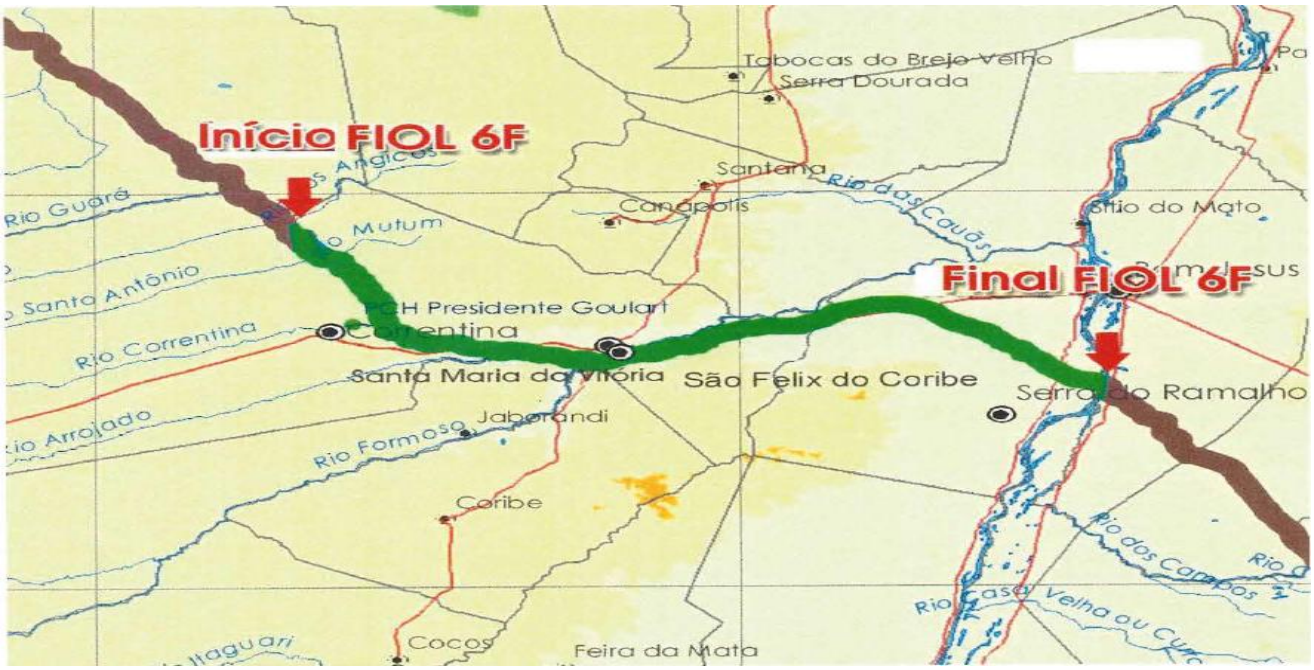
19. O novo traçado conectará o corredor Fico-Fiol, sem que haja a utilização do trecho entre Figueirópolis e Mara Rosa da Ferrovia Norte-Sul, já outorgada, privilegiando a logística operacional de forma independente. Ademais, geologicamente, haveria maiores restrições ambientais para a manutenção da configuração de traçado originalmente prevista no segmento entre Barreiras/BA e Figueirópolis/TO.

20. Para realizar as obras de construção da Fiol, a Infra S.A. dividiu a estrada de ferro em trechos e lotes. O trecho denominado Fiol 1 compreende o trecho localizado entre as cidades de Ilhéus/BA e Caetité/BA e possui 537 km de extensão, divididos nos Lotes 1F a 4F. O trecho denominado Fiol 2 está localizado entre Caetité/BA e Barreiras/BA e possui 485 km de extensão divididos nos Lotes 5F a 7F. Já o trecho localizado originalmente entre Barreiras/BA e Figueirópolis/TO (Fiol 3) encontra-se em revisão de projeto e deverá ser alterado para conectar à FNS em Mara Rosa/GO dando acesso direto à Fico.

21. Em 8/4/2021, após processo licitatório de subconcessão realizado pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), o trecho da Fiol 1 foi arrematado pela empresa Bahia Mineração S.A. (Bamin), pelo valor de outorga de R$ 32,7 milhões, com previsão de investimentos da ordem de R$ 3,3 bilhões, sendo R$ 1,6 bilhão para a conclusão das obras. A subconcessão terá duração de 35 anos e seu objetivo é a construção e a prestação de serviço público de transporte ferroviário de cargas associado à exploração da infraestrutura da malha ferroviária da EF-334, no trecho compreendido entre Ilhéus/BA e Caetité/BA (Disponível em: <https://www.infrasa.gov.br/ferrovias-da-infra-s-a/ferrovia-de-integracao-oeste-leste/trechos/>. Acesso em: 7/7/2026).

22. O Lote 6F, objeto desta auditoria, integra a Fiol 2 e possui extensão de 159,31 km entre a Estrada Vicinal de acesso à BR-135 (km 645+700) e a ponte sobre o Rio São Francisco (km 807+939,19).

Figura 2: Mapa esquemático do Lote 6F



Fonte: Relatórios de fiscalização 2025.

23. As obras desse lote tiveram início em janeiro de 2011, com a celebração do Contrato 59/2010 entre a antiga Valec e o Consórcio Constran – Egesa – Pedrasul – Estacon – CMT.

24. Por meio do Termo Aditivo 8 ao Contrato 59/2010, assinado em 5/9/2020, a Infra S.A. ajustou o escopo do Contrato 59/2010 de modo a suprimir itens e valores remanescentes referentes ao trecho que seria executado pelo Exército Brasileiro, no valor de R$ 87.043.395,86.

25. Assim, durante a vigência do Contrato 59/2010, a Valec firmou parceria com o Exército Brasileiro mediante celebração do Termo de Execução Descentralizada 1/2020 (TED 1/2020), assinado em 8/9/2020, para que o órgão militar executasse o trecho entre o km 645+700 e o km 664+040 do Lote 6F, com extensão de 18,7 km.

26. A vigência do Contrato 59/2010 encerrou-se em 7/11/2020, por meio da rescisão unilateral promovida pela Infra S.A., sob justificativa de dificuldades enfrentadas pelo consórcio construtor em manter o ritmo de execução dos serviços. De acordo com a medição final, após quase dez anos de vigência contratual, a execução física e financeira foi de 13,9% do total de serviços contratados.

27. Em 31/3/2021, a Infra S.A. publicou aviso de Licitação RDC Eletrônico 11/2021 para a contratação dos serviços remanescentes do Lote 6F, com extensão de 132,11 km, do total de 159,31 km. A licitação foi vencida pelo Consórcio TT-Fiol Lote 6F-A (Consórcio TT-Fiol), composto pelas empresas TCE Engenharia LTDA. e Tiisa – Infraestrutura e Investimentos S.A., com a proposta de preços no valor de R$ 500.218.916,00, que resultou no Contrato 33/2021, celebrado em 24/12/2021, pelo regime de contratação integrada (Evidência 1).

28. Para acompanhar a execução contratual acima, a Infra S.A. firmou, em 17/4/2023, o Contrato 8/2023 com o Consórcio STE/Siscon – Supervisão Fiol, no valor de R$ 19.900.000,00 (data-base: 4/2022), para prestação de serviços especializados de engenharia consultiva para supervisão e apoio à fiscalização da implantação da Fiol 2, segmento entre o Rio São Francisco (km 825+230) e o Rio sem Denominação II (km 665+920) (Lote 6F) (Evidência 4). Após aditivo, o valor contratual passou a R$ 24.693.601,37 (data-base: 4/2022) (Evidência 5).

29. Resta ainda, para complementação da extensão total do Lote 6F, a execução de um trecho de 11,789 km, entre as estacas km 796+150 e km 807+939,19, cuja execução também estava prevista para ser realizada pelo Exército Brasileiro, porém o acordo não foi viabilizado.

30. Portanto, o Lote 6F, para fins de execução das obras, encontra-se dividido em três trechos, conforme descrição abaixo.

31. O primeiro trecho (6F-B) inicia-se na interseção do Lote 7 (km 645+700) e estende-se até o km 664+040, com 18,34 km. Atualmente, está sem contrato para execução das obras ferroviárias.

32. O segundo trecho (6F-A), inicia-se no km 664+040 e estende-se até o km 796+150 e possui 132,11 km. Esse trecho faz parte das obras remanescentes do contrato anterior que, atualmente, estão a cargo do Consórcio TT-Fiol.

33. O terceiro e último trecho, denominado Lote 6FC, está localizado no encabeçamento da ponte sobre o Rio São Francisco, entre o km 796+150 e o km 807+939, com extensão total de 11,789 km, e foi licitado pela Infra S.A. junto ao Lote 5F, por meio do Edital 8/2023. Esse trecho não está no escopo da presente auditoria.

34. Cumpre informar que foram realizadas três auditorias de obras da Fiol pelo TCU. Além do presente trabalho no Lote 6, foi concluída a fiscalização do edital do Lote 5F-C, relatado pelo Ministro Bruno Dantas, mediante o TC 018.589/2025-1, e está em curso auditoria no Lote 5F, relatada pelo Ministro Antônio Anastasia, mediante o TC 001.733/2026-5, processo que também identificou a utilização do instrumento de Compromisso de Ajustamento de Conduta firmado ante recorrentes atrasos verificados na execução das obras contratadas.

II.3. Objetivo e questões de auditoria

35. A presente auditoria teve por objetivo fiscalizar as obras de construção do Lote 6 da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (Fiol), trecho Caetité - Barreiras, no estado da Bahia.

36. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

a) Questão 1: As obras do Lote 6F estão sendo executadas de acordo com o Contrato 33/2021 e a legislação aplicável ao empreendimento?

b) Questão 2: A Infra S.A. adotou as medidas necessárias e suficientes para reverter os reiterados atrasos na execução das obras do Contrato 33/2021?

II.4. Metodologia utilizada

37. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280, de 8 de dezembro de 2010, alterada pela Portaria-TCU 168, de 30 de junho de 2011) e em observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex 26, de 19 de outubro de 2009).

38. Para a consecução dos objetivos, os métodos empregados na coleta e análise de dados basearam-se na seguinte tríade: análise documental, aplicação de papéis de trabalho estruturados — com destaque para a Matriz de Planejamento — e a realização de vistorias técnicas *in loco*. A decisão pela inspeção física fundamentou-se na criticidade do acompanhamento da execução contratual, uma vez que inspeções de exercícios anteriores já haviam identificado atrasos persistentes no cronograma físico-financeiro, exigindo uma verificação direta do avanço das obras.

39. Para mensurar o descolamento da execução em relação ao planejado, a metodologia adotou o comparativo do cronograma previsto com o realizado, utilizando-se curvas de desempenho físico e o Índice de Desempenho Financeiro (IDfin). O objetivo do índice (IDfin) é avaliar o andamento financeiro mensal e acumulado obtido pela fórmula: (IDfin = % financeiro realizada / % financeiro previsto).

40. Ou seja, o IDfin é um indicador percentual que mede a aderência da execução financeira do contrato em relação ao cronograma pactuado. Assim, serve para identificar se o ritmo de investimento e medições está alinhado às metas estabelecidas, sendo que o valor igual a 1 representa contrato rigorosamente em dia e, quanto menor o índice, maior o descolamento da execução em relação ao planejado.

41. Por fim, diante do cenário de atrasos identificados, a metodologia englobou a análise crítica do Processo Administrativo 50050.0023333/2025-12, que trata da eventual rescisão contratual ou celebração de um Compromisso de Ajustamento de Conduta (CAC) com o Consórcio TT. A equipe avaliou a viabilidade, as sanções propostas e os riscos do macrocronograma repactuado constante no CAC.

II.5. Limitações inerentes à auditoria

42. Não houve limitações aos trabalhos de auditoria.

II.6. Volume de recursos fiscalizados

43. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$ 396.985.526,00 (data-base 12/2025), conforme volume de empenho realizado para execução e supervisão da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (não há plano de trabalho específico da obra do Lote 6 na Lei Orçamentária Anual).

II.7. Benefícios estimados da fiscalização

44. Entre os benefícios estimados desta fiscalização, pode-se mencionar a correção de irregularidades na execução do contrato e o aprimoramento da gestão do empreendimento por parte da Infra S.A.

III. Achados de auditoria

III.1. Execução de serviços com qualidade deficiente

III.1.1. Tipificação

45. Falhas/impropriedades.

III.1.2. Situação encontrada

46. A inspeção física e a análise documental da Ponte sobre o Riacho Desvio de Pedras revelaram um conjunto de irregularidades técnicas relacionadas à modificação do projeto original da obra e à ausência de medidas complementares de contenção e estabilização do terreno.

47. O projeto original da ponte previa uma extensão total de 74,6 metros, dimensionamento compatível com as características hidrológicas e geotécnicas do local apresentadas no edital, permitindo que a estrutura transpusesse o riacho com folga suficiente para que as cabeceiras fossem implantadas em terreno firme e estável, distante do leito e da zona de influência do recurso hídrico.

48. Todavia, verificou-se que o projeto foi modificado de forma a reduzir a extensão total da ponte para apenas 35,0 metros, ou seja, uma redução superior a 50% no comprimento original da estrutura (Evidência 8). O projeto foi aprovado com ressalvas, tendo sido registrada a ausência de vistoria de campo para verificação das condições específicas da obra, sem demonstração técnica de que a alteração proposta seria superior à solução originalmente prevista e sem a adoção de medidas compensatórias de estabilização do terreno.

49. Em virtude dessa redução, a cabeceira da ponte foi implantada **em corpo de aterro**, em uma posição significativamente mais próxima ao leito do Riacho Desvio de Pedras. Essa situação é agravada pela configuração do terreno no entorno da fundação, onde se identifica a formação de um **talude bastante íngreme**, criado pelo próprio corpo de aterro, sem que tenha sido executada qualquer estrutura

de contenção, como muro de gabião, muro de arrimo, cortina atirantada ou similares, para estabilizar e proteger esse talude contra a ação erosiva das águas do riacho e das chuvas.

50. O exame fotográfico da cabeceira da ponte registrou, de forma inequívoca, a presença de uma fenda ou rachadura bem pronunciada no solo, localizada imediatamente junto à base da estrutura de concreto da fundação.

51. A fenda acompanha a linha da base da estrutura, sendo visível ao longo de toda a extensão da face do concreto analisada. O solo exposto na abertura da fenda apresenta coloração terrosa e avermelhada, e a profundidade da separação é ressaltada pelas sombras produzidas pela iluminação solar direta, indicando que a abertura não é superficial.

Figura 3: Fenda no solo adjacente ao Bloco de Fundação da Ponte – Desvio de Pedras (km 722) Lote 6FA



Fonte: Equipe de Auditoria TCU, 17/6/2026

52. Esse tipo de manifestação patológica pode ser indicativo de processos em curso de recalque de fundação, movimentação lateral do terreno ou erosão interna, todos eles representando potenciais riscos à integridade estrutural da ponte.

53. Complementarmente, o registro fotográfico do contexto geral da obra evidenciou que a construção se encontra em estado de interrupção, com vergalhões de aço totalmente expostos na parte superior do bloco de fundação ou pilar.

54. Além disso, foram identificados perfis metálicos verticais (vigas do tipo I ou H) fincados no solo ao longo da borda do barranco, os quais aparentam ser elementos de uma estrutura de contenção iniciada, mas que não foi devidamente concluída, permanecendo sem função protetora efetiva sobre o talude.

55. A presença de um marco topográfico ou ponto de monitoramento no centro da área inspecionada sugere ciência da necessidade de acompanhamento das movimentações do terreno, o que reforça o prévio conhecimento sobre a instabilidade local, contudo sem a correspondente adoção de medidas corretivas para proteção do aterro.

56. O entorno da obra apresenta terreno coberto por gramíneas secas, ausência de cobertura vegetal protetora adequada junto ao talude e solo exposto, condições que potencializam o processo erosivo superficial e favorecem a remoção progressiva de material do corpo do aterro, podendo, se mantidas as condições verificadas em campo, comprometer o apoio das fundações da cabeceira da ponte (anexo fotográfico).

III.1.3. Critério

57. A situação descrita contraria um conjunto de dispositivos legais que disciplinam a execução de obras públicas com qualidade, segurança e economicidade, em especial a Lei 13.303, de 30 de junho de 2016 (Lei das Estatais), conforme detalhado a seguir:

a) o art. 42, caput e § 1º, estabelece que as contratações de obras e serviços de engenharia devem ser precedidas de projeto básico ou anteprojeto com elementos suficientes para caracterizar a obra, incluindo os estudos técnicos preliminares que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental;

b) a modificação do projeto original, reduzindo em 50% a extensão da ponte, sem a revisão completa das condições geotécnicas e sem a previsão de estruturas de contenção adequadas, afronta diretamente a referida exigência de suficiência técnica do projeto;

c) apesar de o art. 81, inciso I, admitir a alteração unilateral dos contratos para a melhor adequação técnica de seus objetivos (desde que preservado o equilíbrio econômico-financeiro), no caso em tela, a redução da extensão da ponte não demonstra adequação técnica. Pelo contrário, evidencia o comprometimento dos objetivos da obra, visto que a estrutura resultante poderá representar riscos estruturais inexistentes no projeto original, não havendo evidências de que a sua substituição fosse a melhor solução; e

d) no mesmo sentido, denota-se comprometido o princípio da eficiência (art. 31, caput), pois a execução de uma obra que, em razão de modificação de projeto, passa a apresentar vulnerabilidades estruturais e risco de colapso, representa grave violação ao dever de eficiência na aplicação dos recursos públicos, na medida em que os investimentos realizados podem ser perdidos em virtude da instabilidade identificada.

III.1.4. Causa

58. A situação de vulnerabilidade identificada decorre da paralisação das obras da OAE sem a conclusão dos serviços de estabilização do aterro (instalação de geogrelhas e enroncamento), possibilitando, assim, a instalação de processos erosivos no limite da estrutura da fundação nas cabeceiras da ponte, com o carreamento do material.

III.1.5. Efeito/Impacto

59. A partir da análise documental e da inspeção *in loco*, observa-se que a configuração executada para a ponte, com extensão inferior à inicialmente concebida e solução biapoiada sustentada por dois pilares próximos às margens do curso d'água, demanda atenção específica quanto ao seu comportamento diante de eventos hidrológicos e climáticos mais severos. Essa condição reduz a área disponível para o escoamento na seção de travessia e torna especialmente relevante a adequada proteção das fundações, dos aterros de acesso e das margens adjacentes.

60. Conforme verificado na Figura 3, a proximidade do bloco de fundação em relação à borda da calha do recurso hídrico exige acompanhamento contínuo dos processos de erosão fluvial e de eventual solapamento. A evolução desses fenômenos pode afetar a durabilidade e a estabilidade dos elementos situados na interface entre as fundações, as estruturas de contenção e os aterros de acesso, com potencial repercussão sobre as necessidades futuras de conservação e manutenção do empreendimento.

61. A configuração atual, portanto, requer a adoção e a manutenção de soluções de drenagem, proteção hidráulica e contenção compatíveis com as características locais do curso d'água e com os cenários de cheia previstos para a região. A suficiência dessas medidas é relevante para assegurar o livre escoamento das águas, preservar a estabilidade dos taludes dos aterros e mitigar riscos de erosão, de assoreamento localizado e de comprometimento da infraestrutura ferroviária.

62. Esse fator de atenção hidrológica pode produzir reflexos na futura operação da ferrovia, sobretudo em razão da ocorrência recente de chuvas intensas na região, em 2021 e 2022, que motivaram o reconhecimento de situação de emergência no Município. (Disponível em <https://leisestaduais.com.br/ba/decreto-n-21203-2022-bahia-homologa-o-decreto-municipal-de-situacao-de-emergencia-que-indica>. Acesso: 22/7/2026).

III.1.6. Conclusão do Achado

63. As evidências coletadas durante a inspeção física da Ponte sobre o Riacho Desvio de Pedras revelam um quadro de vulnerabilidade estrutural, que demanda atenção imediata por parte dos responsáveis pela obra e das instâncias de controle competentes.

64. A modificação do projeto original, que resultou na redução da extensão da ponte de 74,6 metros para 35,0 metros, produziu consequências técnicas diretas sobre a segurança da estrutura. Ao aproximar a cabeceira da ponte do leito do riacho e ao implantá-la sobre um corpo de aterro com talude de inclinação acentuada, sem a correspondente execução de obras de contenção e estabilização do terreno, criaram-se condições propícias para o desenvolvimento de processos erosivos que já se manifestam de forma concreta no local inspecionado.

65. A presença de uma fenda bem pronunciada junto à base da estrutura de concreto da fundação, acompanhando toda a linha de contato entre o elemento estrutural e o solo, constitui a evidência mais crítica identificada neste achado. Esse tipo de manifestação patológica, especialmente em uma estrutura localizada nas proximidades de um recurso hídrico e assentada sobre aterro sem contenção adequada, não pode ser tratado como um fenômeno isolado ou de baixo risco. Ao contrário, representa um sinal de alerta inequívoco de que os mecanismos de erosão e movimentação de solo já estão ativos, podendo evoluir ao longo do tempo, sobretudo nos períodos de cheia do Riacho Desvio de Pedras, quando a ação das águas sobre o talude descoberto é significativamente potencializada.

66. Agrava o cenário o fato de que a obra se encontra inacabada, com vergalhões de aço expostos no topo do bloco de fundação e com perfis metálicos verticais fincados ao longo da borda do barranco sem que a estrutura de contenção tenha sido efetivamente concluída. A presença de um marco topográfico ou ponto de monitoramento identificado no campo reforça ainda mais essa conclusão, ao sugerir que os responsáveis tinham ou têm ciência da instabilidade do terreno, tornando ainda menos justificável a ausência de medidas corretivas efetivas.

67. Diante desse conjunto de evidências, conclui-se que a obra da Ponte sobre o Riacho Desvio de Pedras, na configuração em que se encontra atualmente, apresenta risco de comprometimento estrutural, com potencial de resultar no colapso parcial ou total da estrutura se medidas de estabilização do aterro não forem implementadas, com prejuízo ao erário, em risco à segurança da obra e em dano ambiental ao corpo hídrico adjacente, em razão do carreamento de sedimentos do aterro desprotegido para o leito do riacho.

68. Nesse contexto, as medidas de encaminhamento propostas neste achado são pertinentes, sendo indispensável que a execução das obras de contenção e estabilização ocorra em prazo compatível com potencial risco identificado, de modo a preservar o investimento público já realizado, garantir a segurança da estrutura e cumprir os princípios da eficiência, da economicidade e da segurança que devem nortear toda e qualquer obra pública, nos termos da Lei 13.303, de 30 de junho de 2016.

69. Diante de todo o exposto, com fundamento no art. 250, inciso II, do RITCU, c/c o art. 4º, inciso III, da Resolução-TCU 315/2020, propõe-se determinar à Infra S.A. que, no prazo de 15 dias, apresente ao Tribunal um plano de ação contendo o cronograma de execução das medidas de contenção e estabilização do talude adjacente à Ponte sobre o Riacho Desvio de Pedras, com a indicação das soluções técnicas adotadas, dos responsáveis e dos respectivos prazos de conclusão. Tal medida visa sanar os riscos apontados e de infração ao art. 31, *caput* (princípio da eficiência), e ao art. 42, *caput* e § 1º (obrigatoriedade de projeto adequado), ambos da Lei 13.303/2016.

III.2. Existência de atrasos que podem comprometer o prazo de entrega do empreendimento.

III.2.1. Tipificação

70. Falhas/impropriedades.

III.2.2. Situação encontrada

71. A execução do Contrato 33/2021 apresenta um cenário de desequilíbrio entre o planejamento original e a realidade de campo. Com 48 meses transcorridos desde a assinatura do instrumento (dezembro de 2021) e uma primeira prorrogação contratual já concedida, a execução financeira acumulada não atingiu 50% do valor global, revelando uma defasagem superior a R$ 118 milhões em relação ao programado para o período. Este quadro não representa apenas um atraso pontual, mas o agravamento de irregularidades detectadas em fiscalizações anteriores, evidenciando uma deterioração contínua e progressiva da performance contratual, cujo Índice de Desempenho Financeiro (IDfin) decaiu ininterruptamente ao longo de todo o ano de 2025, alcançando o patamar crítico de 0,69 em dezembro de 2025.

72. A análise detalhada a seguir demonstra que esse descumprimento decorre de causas multifacetadas, que incluem a fragilidade financeira de integrante do consórcio em recuperação judicial, a insuficiente mobilização de recursos para execução das obras, trechos impedidos por interferências externas não resolvidas e entraves ambientais relacionados à aprovação do projeto da Variante das Cavernas pelo IBAMA.

73. Diante da insuficiência dos processos sancionatórios instaurados pela Infra S.A. para reverter o ritmo das obras, foi celebrado, em 18 de junho de 2026, um Compromisso de Ajustamento de Conduta (CAC). No entanto, como será abordado, a eficácia desse instrumento consensual permanece condicionada à superação de vulnerabilidades estruturais e à capacidade do consórcio de cumprir metas que, historicamente, têm sido sistematicamente descumpridas.

74. As obras abrangem o Lote 6F-A da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (Fiol 2), compreendendo o segmento do km 664+040 ao km 796+150, com extensão de 132,11 km, trecho Barreiras/BA – Caetité/BA, contratado pelo valor global de R$ 500.218.916,00 (data-base: janeiro/2021), já atingindo R$ 687.389.313,18 a preços reajustados. Foi possível verificar discrepâncias significativas entre os desembolsos previstos no cronograma físico-financeiro e os valores efetivamente medidos e realizados ao longo de toda a execução contratual.

75. Dados mais detalhados revelam que, nos 48 meses de execução até janeiro de 2026, a execução financeira acumulada alcançou apenas R$ 244.072.642,45, enquanto o cronograma físico-financeiro programava para aquele mesmo momento — considerando o prazo prorrogado — um avanço de aproximadamente 72,46% do valor contratual, equivalente a cerca de R$ 362.466.911,00, representando uma defasagem acumulada superior a R$ 118 milhões.

76. Em termos percentuais do valor contratual total, apenas 48,79% do valor havia sido executado em janeiro de 2026, contra uma previsão de aproximadamente 72,46% para o mesmo período, evidenciando um significativo descumprimento do cronograma físico-financeiro. A situação é agravada pelo fato de que, naquela data, o contrato estava a apenas 11 meses do novo prazo de execução (dezembro/2026), com mais da metade das obras ainda a executar.

77. Esse cenário configura o agravamento de uma irregularidade já registrada anteriormente. O Relatório de Fiscalização do Fiscobras 2025 (TC 008.977/2025-9), elaborado pelo TCU, já havia registrado considerável atraso na execução das obras do Contrato 33/2021, inclusive com análise quantitativa do valor estimado para conclusão das obras na ordem de R$ 274,2 milhões. Portanto, a situação não apenas persistiu, como se deteriorou significativamente desde então, conforme demonstra o declínio contínuo do IDfin de 1,00 (janeiro/2025) para 0,69 (dezembro/2025).

III.2.2.1. Fatores identificados do atraso

78. Os fatores do descumprimento do cronograma são múltiplos e de naturezas distintas — técnicas, operacionais, ambientais, de infraestrutura e sociais — conforme detalhado a seguir:

III.2.2.1.1. Pendências na Elaboração e Aprovação de Projetos para Trechos Críticos:

79. Um dos fatores centrais identificados para o atraso é a pendência na elaboração e aprovação de projetos executivos para trechos de alta complexidade, situação que, ao tempo da celebração do CAC, ainda não havia sido integralmente sanada. A Planilha de Metas do CAC (SEI 11414235) registra que a apresentação do projeto da Variante das Cavernas (km 706+940 ao km 717+340) estava prevista apenas para o 1º Trimestre do CAC (jun/26-ago/26), com aprovação somente no 2º Trimestre (set/26-nov/26), evidenciando que, ao tempo da assinatura do instrumento, esse segmento crítico de 10,4 km — equivalente a quase 8% da extensão total do lote — ainda não possuía projeto aprovado.

80. Da mesma forma, os projetos das Passagens Inferiores PI-BA 172 e das interferências elétricas, à exceção das linhas de transmissão, estavam previstos para apresentação e aprovação apenas no 2º Trimestre (set/26-nov/26), e o projeto da Ponte sobre o Rio Formoso também aguardava aprovação para o mesmo período. Esses projetos pendentes condicionam diretamente a execução de serviços de terraplenagem, drenagem, obras de arte correntes e superestrutura nos respectivos segmentos, comprometendo o cronograma das metas do CAC desde suas primeiras fases.

III.2.2.1.2. Mobilização insuficiente de recursos pela contratada

81. Embora as pendências de projetos e os impedimentos externos sejam fatores relevantes, eles não explicam, por si sós, todos os atrasos verificados. A análise do Cronograma Físico-Financeiro demonstra que os valores mensais realizados se estabilizaram em patamares muito abaixo das metas previstas. Ademais, a partir de fevereiro de 2025, a execução mensal decresceu progressivamente, refletindo-se em indicador de desempenho financeiro (IDfin) cada vez menor, mesmo existindo diversas frentes de trabalho sem impedimento.

82. O processo sancionatório instaurado (Evidências 14 e 15) concluiu pela existência de evidências de que o consórcio não mobilizou equipes e maquinários suficientes para o cumprimento do cronograma contratual, mesmo após os apontamentos realizados pelo TCU em fiscalização anterior. Itens críticos de alta complexidade e relevante peso financeiro, como a superestrutura ferroviária — que representa R$ 116.205.930,54 (23,23% do valor contratual) — permaneceram com execução de apenas 14,16% até janeiro de 2026, sendo que subitens como montagem de grade, socaria e posicionamento final registravam 0% de execução, ou seja, a contratada deixou de mobilizar equipes para a execução desses serviços, que estão em defasagem com o cronograma pactuado.

III.2.2.1.3. Trechos impedidos, interferências externas e questões fundiárias

83. Um fator adicional de relevante impacto nos atrasos diz respeito às interferências externas e à existência de trechos formalmente impedidos para execução. A Planilha de Metas do CAC registra dezenas de segmentos com impedimentos de diversas naturezas:

a) Interferências elétricas da Coelba: Mais de 20 pontos ao longo do trecho (do km 664+350 ao km 787+100) apresentam interferências com a rede elétrica da Coelba, para os quais estão previstas atividades de contratação e execução distribuídas por todos os trimestres do macrocronograma do CAC, com diversas conclusões previstas apenas para o 3º e o

4º Trimestres (dez/26 a mai/27), condicionando a execução de terraplenagem, sublastro e superestrutura nesses segmentos (Evidência 11);

b) Variante das Cavernas (km 706+940 ao km 717+340 — 10,4 km): Segmento cujo projeto alternativo se encontra em elaboração desde 2021 sem solução, conforme identificado pela Supervisora em correspondência de fevereiro de 2025. O traçado alternativo atravessa área de elevado interesse espeleológico e arqueológico, dependendo de aprovação pelo IBAMA dos estudos espeleológicos e ambientais, bem como de validação pelo IPHAN. A Planilha de Metas do CAC prevê a aprovação do projeto no 2º Trimestre (set/26-nov/26), condicionada expressamente a: "considerando a liberação pela Infra do segmento 706+940 a 717+340 até o 2º trimestre, e considerando a liberação pelo IBAMA do segmento do km 713+800 ao 716+500 até o 3º trimestre" (Evidência 11);

c) Trechos formalmente impedidos por cavidades: Os segmentos do km 669+540 ao km 671+150 (1.610m) e do km 675+440 ao km 679+825 (3.390m) estão classificados como trechos impedidos pela Infra em razão de cavidades, com liberação condicionada a decisão da própria contratante, registrada no CAC com a nota: "Considerando que o trecho será liberado pelo cliente até nov/26" (Evidência 11);

d) Três interferências com linhas de transmissão (km 692+653, km 694+974 e km 695+796) aguardando contratação no 1º Trimestre do CAC e resolução pela Coelba somente no 3º Trimestre (Evidência 11).

III.2.2.2. Processo Administrativo Sancionatório

84. Os recorrentes atrasos no cumprimento do cronograma e as irregularidades documentais levaram à instauração de dois Processos Sancionatórios pela Infra S.A.:

a) Processo 50050.002333/2025-12: autuado para apurar o descumprimento contratual por irregularidade no cronograma e desempenho insatisfatório do Consórcio TT-FIOL Lote 6F-A; e

b) Processo 50050.006601/2024-94: autuado para investigar o descumprimento contratual decorrente do não atendimento das condições de habilitação da contratada, envolvendo pendências de encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais.

85. O processo sancionatório 50050.002333/2025-12, instaurado formalmente em abril de 2025, detalhou o descumprimento do cronograma físico-financeiro do Contrato 033/2021, por atrasos na execução de projetos, deficiência na mobilização, paralisações de serviços e não observância de cláusulas contratuais. O processo apontava, ao tempo de sua instauração, avanço físico global de apenas 43,84% após mais de 30 meses de execução, com superestrutura ferroviária em apenas 1,90% de execução, e sinalização e interferências viárias registrando zero por cento de avanço.

86. O processo sancionatório apontou pretensão de rescisão unilateral do contrato, com imposição de multa compensatória da ordem de R$ 61,3 milhões. É relevante observar que a multa rescisória de 15% sobre o saldo contratual atualizado, prevista no CAC (Cláusula Terceira, item 3.5), aplicada sobre o valor estimado para conclusão das obras de R$ 256,1 milhões, geraria multa rescisória da ordem de R$ 38 milhões — valor inferior à multa compensatória de 10% sobre o valor total contratado de R$ 500,2 milhões, que já estava à disposição da Administração (aproximadamente R$ 50 milhões), evidenciando que o CAC pactuou regime sancionatório menos rigoroso do que o já disponível no contrato.

87. Outras medidas cautelares também foram previstas no âmbito dos processos, incluindo

retenção cautelar de créditos devidos à contratada e acionamento das garantias contratuais junto à instituição seguradora.

88. O Compromisso de Ajustamento de Conduta, celebrado em 18 de junho de 2026 no âmbito do Processo 50050.002333/2025-12, representa, na prática, uma atenuação das consequências contratuais que já eram exigíveis antes de sua celebração. A renúncia ao reequilíbrio econômico-financeiro prevista na Cláusula Quinta (5.1) do CAC, apresentada como contrapartida da atenuação sancionatória, tem alcance limitado pelo próprio texto do instrumento, que ressalva a possibilidade de a Compromissária sustentar, nas esferas administrativa ou judicial, que os referidos eventos não decorreram de sua responsabilidade. Trata-se, portanto, de contrapartida de valor econômico incerto, contraposta a uma redução sancionatória concreta e mensurável.

89. O mecanismo de retenção cautelar de 5% previsto na Cláusula Terceira, item 3.3, incide exclusivamente sobre o valor da parcela inadimplida — e não sobre o valor total do período ou do contrato. Tomando-se como referência o 1º Trimestre do macrocronograma (R$ 13.410.132,69), a hipótese de o consórcio executar 84% desse montante geraria parcela inadimplida de aproximadamente R$ 2,1 milhões, sobre a qual incidiria retenção cautelar de apenas R$ 107 mil, valor equivalente a 0,02% do total contratado. Ademais, o mecanismo de reversibilidade da retenção (item 3.3.1), pelo qual o valor retido é restituído ao consórcio caso o período subsequente demonstre recuperação, cria uma dinâmica em que o consórcio pode alternar períodos de desempenho insuficiente e de ligeira recuperação, recebendo de volta os valores retidos sem que haja penalização definitiva. Assim, essa alternância de ciclos pode se repetir ao longo de todo o macrocronograma sem que a Administração disponha de instrumento efetivo de pressão sobre o executante.

III.2.2.2.1. Avaliação da eficácia do processo sancionatório

90. A instauração de processos administrativos sancionatórios pela Infra S.A. não foi suficiente para melhorar o desempenho na execução contratual. O IDfin, que iniciou o ano de 2025 em 1,00 (janeiro/2025), decaiu progressivamente para 0,92 (maio/2025), 0,87 (julho/2025), 0,78 (outubro/2025) e 0,69 (dezembro/2025), demonstrando que o padrão de subdesempenho não foi revertido mesmo após a instauração dos processos sancionatórios e a assinatura do Termo Aditivo 1/2025 em janeiro de 2025.

91. Ademais, diante do histórico de dificuldades financeiras e operacionais e dos reiterados atrasos no cumprimento de etapas fundamentais do cronograma, há elementos suficientes para colocar em dúvida a solução de prorrogar a execução contratual.

92. Como alternativa à proposta do processo sancionatório de rescisão unilateral com multa e suspensão, a Infra S.A. optou pela continuidade da execução contratual mediante a celebração do Compromisso de Ajustamento de Conduta (CAC), datado de 18 de junho de 2026 e assinado eletronicamente em 23 de junho de 2026, vinculado ao Processo 50050.002333/2025-12. Esse instrumento busca uma resolução consensual para os conflitos, prevendo a reprogramação do cronograma físico-financeiro por meio de um macrocronograma com 5 trimestres e 1 quadrimestre, além da definição de metas, penalidades e garantias para a aceleração das obras, com horizonte de conclusão em dezembro de 2027.

III.2.2.2.2. A fundamentação para celebração do CAC

93. O instrumento de Compromisso de Ajustamento de Conduta é previsto na Resolução 04/2022/DIREX da Infra S.A., que, por sua vez, possui fundamentação jurídica no art. 5º, § 6º, da Lei de Ação Civil Pública (Lei 7.347/1985) e nos arts. 71 e 72 da Lei 13.303/2016. Nos seguintes termos relevantes, o art. 31 da Resolução estabelece que "a qualquer tempo no curso do processo administrativo, desde que anterior ao trânsito em julgado administrativo, poderá a parte interessada formular proposta de Compromisso de Ajustamento de Conduta (CAC)", exigindo que o instrumento preveja obrigatoriamente sanções imediatas e independentes da instauração de novo processo administrativo

pelo seu descumprimento.

94. Em relação ao CAC, a proposta visa regularizar o cumprimento das obrigações contratuais de forma consensual, como evidenciado na Nota Técnica (SEI 10846949), garantindo uma alternativa administrativa às sanções usuais, como multas e suspensão. O instrumento prevê:

a) o macrocronograma físico-financeiro (Planilha Cronograma – Versão Final, SEI 11414235) como obrigação central da Compromissária, vedada sua alteração por razões atribuíveis ao Consórcio;

b) sanções progressivas pelo descumprimento: advertência formal para descompasso ≥ 10%; retenção cautelar de 5% para execução inferior a 85%; rescisão unilateral para descompasso acumulado superior a 20%;

c) renúncia da Compromissária ao reequilíbrio econômico-financeiro, repactuação, revisão ou indenização relativos ao período compreendido entre a validação do cronograma vigente e a celebração do CAC.

III.2.2.2.3. Vantajosidade na celebração do CAC

95. A celebração do CAC apresenta vantagens potenciais relevantes para a continuidade do projeto, que devem ser reconhecidas na avaliação de sua conveniência e oportunidade:

a) potencial aceleração na execução do contrato, viabilizada por meio de uma resolução consensual entre as partes, evitando o vácuo executivo decorrente de um processo de rescisão e nova licitação, cujos prazos estimados poderão ser significativamente superiores ao horizonte restante do contrato;
b) prevenção de litígios nos processos sancionatórios e rescisórios, além de evitar os atrasos e custos decorrentes da necessidade de nova licitação em um trecho cuja plataforma ferroviária já se encontra em fase intermediária a avançada de execução (terraplenagem: 79,81%; obras de arte correntes: 83,77%);

c) estabelecimento de cronograma estruturado para a resolução das interferências externas (Coelba, IBAMA, trechos impedidos), incorporando essas condicionantes como premissas formalizadas e monitoráveis no macrocronograma, ainda que com riscos de descumprimento;

d) continuidade da execução por consórcio já mobilizado no trecho, evitando os custos de desmobilização, aquisição de novos equipamentos e aprendizado operacional por novo contratado em obra complexa.

III.2.2.2.4. Riscos e Vulnerabilidades do Instrumento (CAC)

96. Diante do histórico de descumprimentos do contratado, a eficácia do CAC é questionável. Os dados do IDfin evidenciam que, mesmo após a repactuação contratual de janeiro de 2025, o Consórcio TT-FIOL não apenas manteve o subdesempenho como o aprofundou continuamente ao longo de todo o ano de 2025, alcançando IDfin de 0,69 em dezembro, o que torna duvidosa a capacidade da Compromissária de cumprir as metas do acordo. O CAC exige a execução de R$ 186.834.124,44 entre junho de 2026 e dezembro de 2027 (18 meses), o que representa uma média mensal de R$ 10.4 milhões, patamar consideravelmente superior ao ritmo recente verificado.

97. O macrocronograma pactuado no CAC apresenta ainda uma vulnerabilidade estrutural relevante: a ausência de exigência de um plano de recuperação formalizado como condição do

instrumento. O CAC estabelece o macrocronograma como obrigação de resultado, mas não exige que o consórcio demonstre, no ato da assinatura ou em prazo determinado, de que forma pretende atingir as metas pactuadas — sem exigência de cronograma de mobilização de pessoal e equipamentos, de plano de aquisição de materiais críticos, nem de solução formalizada para os pontos de impedimento já identificados, como a Variante das Cavernas e as cavidades espeleológicas. Sem esse instrumento, o macrocronograma permanece como uma planilha de metas sem metodologia subjacente verificável.

98. Verifica-se, ademais, a ausência de mecanismo de gestão dialógica com os atores externos ao contrato cuja atuação é determinante para o cumprimento das metas pactuadas. O CAC vincula exclusivamente dois atores — Infra S.A. e Consórcio TT-FIOL — quando a execução do objeto depende também da Coelba (dezenas de interferências elétricas ao longo de todo o trecho, do km 664+350 ao km 787+100), do IBAMA (aprovação do traçado alternativo da Variante das Cavernas, processo que se estende desde 2021 sem solução), do IPHAN (validação dos estudos espeleológicos), do DNIT, do DER-BA e das administrações municipais (autorizações de desvio de tráfego para interferências viárias que somam R$ 1.964.957,64 apenas no último quadrimestre do macrocronograma). Nenhum desses atores é parte do CAC. A omissão de mecanismos de gestão dialógica compromete estruturalmente a efetividade do instrumento como solução para o problema que se propõe a resolver.

99. A conclusão extraída das análises é que o CAC é uma opção condicionada, a ser avaliada sob a ótica da conveniência e oportunidade da contratante, porém apenas com a observância integral de condições mínimas: é necessário que todos os pontos de vulnerabilidade do contrato sejam expressamente endereçados no instrumento, que haja monitoramento constante e rigoroso de sua execução e que as medidas punitivas sejam aplicadas de forma automática e imediata nas hipóteses previstas, sem qualquer margem de tolerância adicional além dos limites expressamente fixados no CAC. Falhas na execução por qualquer das partes podem comprometer inteiramente sua eficácia, sinalizando a necessidade de um planejamento robusto e de mecanismos de governança bem estruturados.

100. Somam-se a isso as dificuldades financeiras e jurídicas do consórcio, decorrentes da situação de recuperação judicial da empresa TIISA – Infraestrutura e Investimentos S.A., integrante do Consórcio TT-FIOL Lote 6F-A, condição expressamente registrada no próprio texto do CAC e do Termo Aditivo, o que impõe desafios adicionais ao cumprimento das metas previstas, especialmente considerando que a execução se projeta por mais 18 meses, em condições de alta complexidade operacional, com itens de alto valor ainda sem execução iniciada, como as pontes sobre o Rio Correntina, Rio Arrojado e Rio Formoso, as Passagens Inferiores da BR-349 e da BA-172, e a integral superestrutura ferroviária do trecho.

III.2.2.3. Desafios Específicos: Variante das Cavernas

101. O projeto alternativo do trecho entre os km 706+940 e km 717+340, denominado Variante das Cavernas, representa um entrave de natureza ambiental e patrimonial que se estende desde 2021 sem solução, conforme identificado pela Supervisora em correspondência de fevereiro de 2025. O segmento atravessa área de elevado interesse espeleológico e arqueológico, dependendo de aprovação pelo IBAMA dos estudos espeleológicos e ambientais e de validação pelo IPHAN.

102. A complexidade da aprovação regulatória da Variante das Cavernas e a ausência de protocolo formal de interação com o IBAMA e o IPHAN, não previsto no CAC, representam um risco crítico de novo descumprimento dos prazos relacionados a esse segmento, que representa 10,4 km do total do lote e possui terraplenagem prevista de R$ 6.892.840,06 somente no 2º Trimestre do macrocronograma.

103. Ressalta-se que o CAC não prevê qualquer compromisso da Infra S.A. quanto ao calendário de submissão dos estudos ao IBAMA, não institui protocolo de acompanhamento junto ao órgão licenciador e não define consequências para a contratante na hipótese de omissão em adotar providências

tempestivas perante os órgãos ambientais, transferindo integralmente para o consórcio o risco de descumprimento das metas nesse segmento, ainda que a causa do eventual descumprimento seja exógena ao contratado.

104. A aprovação no prazo previsto no CAC (2º Trimestre, set/26-nov/26) é condição para que a terraplenagem da Variante, o sublastro (11,38 km previstos entre o 2º e o 4º Trimestres), a drenagem superficial e a drenagem profunda do segmento possam ser executadas dentro do macrocronograma pactuado. O risco de atraso regulatório nesse ponto pode comprometer o cumprimento das metas de pelo menos três trimestres consecutivos do CAC.

III.2.3. Critério

105. O critério de referência para a avaliação do presente achado é o cronograma físico-financeiro contratual (Evidência 12), que estabelecia a execução integral das obras no prazo de 36 meses (até dezembro/2024), bem como os prazos intermediários de execução das diversas etapas. Adicionalmente, os princípios da eficiência, da economicidade e da boa execução contratual, previstos na legislação pertinente à contratação pública, constituem parâmetros norteadores, como segue:

a) Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais), art. 72, quanto às condições e limites para modificação e prorrogação de contratos celebrados por empresas estatais, exigindo fundamentação técnica e jurídica adequada para alterações contratuais;

b) Princípios constitucionais da eficiência e economicidade (art. 37 e art. 70 da CF/1988), que impõem a execução regular, tempestiva e eficiente das obras públicas, garantindo a entrega dos benefícios esperados à sociedade dentro dos prazos e custos planejados;

c) Cronograma físico-financeiro anexo ao Contrato 33/2021 (evidenciado no Cronograma Atualizado), que programava a distribuição mensal dos desembolsos e o avanço físico da obra ao longo do período contratual;

d) Regulamento Interno de Licitações e Contratos da Infra S.A. (RILC), arts. 114 e 117, que disciplinam as condições para alteração e prorrogação de contratos, exigindo que tais medidas sejam adotadas com fundamento em necessidade devidamente justificada e não como instrumento de regularização de inadimplemento reiterado;

e) Resolução DIREX 4/2022 da Infra S.A., art. 31, que estabelece o CAC como mecanismo de resolução consensual de infrações apuradas em processos sancionatórios, condicionando sua adoção à demonstração de que representa a solução mais eficiente para garantir o cumprimento integral das obrigações contratuais, com previsão obrigatória de sanções imediatas pelo descumprimento;

f) Princípio constitucional da eficiência administrativa (art. 37, caput, da CF/1988) e o art. 26 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB, Decreto-Lei 4.657/1942, com redação da Lei 13.655/2018), que autorizam e recomendam a adoção de mecanismos consensuais de gestão de conflitos de forma proativa e preventiva, inclusive com atores externos ao contrato.

III.2.4. Causa

106. As causas identificadas para o descumprimento do cronograma físico-financeiro são:

a) baixa capacidade operacional da contratada;

b) fragilidade financeira e situação jurídica crítica de membro do consórcio: a empresa TIISA – Infraestrutura e Investimentos S.A., integrante do Consórcio TT-FIOL Lote 6F-A, encontra-se em recuperação judicial, situação que compromete a capacidade financeira e operacional do consórcio para honrar suas obrigações contratuais e mobilizar os recursos necessários à execução das obras no ritmo exigido;

c) restrições e impedimentos externos não resolvidos tempestivamente: extensos trechos impedidos por interferências elétricas da Coelba ao longo de todo o trecho (km 664+350 ao km 787+100), pela Variante das Cavernas (10,4 km dependente de aprovação do IBAMA há mais de 4 anos) e por trechos com cavidades espeleológicas (5 km impedidos pela Infra);

d) deficiências no monitoramento e controle contratual pela Infra S.A.: o fato de o contrato ter acumulado significativo atraso — com IDfin caindo de 1,00 para 0,69 ao longo de todo o ano de 2025 — sem que medidas efetivas de correção tivessem sido adotadas com tempestividade suficiente para evitar o agravamento, sugere que os instrumentos de acompanhamento não foram suficientemente eficazes, tendo sido necessária a celebração do CAC apenas quando o problema já havia assumido proporções críticas;

e) ausência de plano de recuperação formalizado e de câmara de gestão multipartes: o CAC foi celebrado sem exigir do consórcio a demonstração de como pretende atingir as metas pactuadas, e sem instituir mecanismos formais de articulação com os atores externos — Coelba, IBAMA, IPHAN, DNIT, DER-BA — cujas ações são determinantes para o cumprimento do macrocronograma.

III.2.5. Efeito / impacto

107. O descumprimento do cronograma físico-financeiro e as fragilidades do CAC produzem os seguintes efeitos e impactos:

a) postergação significativa dos benefícios socioeconômicos do empreendimento: a conclusão das obras está projetada para dezembro de 2027 — 3 anos após o prazo original (dezembro/2024) e 1 ano além do prazo já prorrogado (dezembro/2026) —, retardando os benefícios logísticos, econômicos e sociais esperados da ferrovia para as populações e atividades produtivas das regiões de influência do trecho;

b) risco elevado de novo descumprimento do cronograma: a magnitude dos serviços remanescentes — aproximadamente R$ 186,8 milhões a executar em 18 meses — combinada com as restrições de trechos ainda impedidos, a situação de recuperação judicial da TIISA, a ausência de plano de recuperação formalizado e o histórico de inadimplemento crônico, cria risco real e elevado de que as metas do CAC também não sejam cumpridas, podendo resultar na necessidade de nova prorrogação ou na rescisão contratual;

c) risco de deterioração física das obras já executadas: a exposição prolongada de aterros de terraplenagem, obras de drenagem e obras de arte correntes sem a cobertura da superestrutura ferroviária — que permanece com apenas 14,16% de execução — eleva o risco de degradação, erosão e deterioração dos serviços já concluídos, podendo gerar necessidade de retrabalhos e custos adicionais não previstos;

d) comprometimento da operacionalidade da FIOL como sistema integrado: o Lote 6F-A representa segmento estratégico de 132,11 km no trecho Barreiras/BA – Caetité/BA, e o atraso em sua conclusão impacta diretamente a possibilidade de operacionalização de toda a ferrovia, comprometendo a integração com os demais lotes do empreendimento e o retorno do investimento público realizado;

e) risco à concessão do Corredor FICO-FIOL: o Lote 6F-A compõe trecho que será objeto da futura concessão do Corredor FICO-FIOL, cujo processo de modelagem está em curso perante a ANTT. A não conclusão tempestiva das obras públicas nesse segmento pode comprometer as premissas econômicas e operacionais da futura licitação, afetando a atratividade e a viabilidade do empreendimento.

III.2.6. Conclusão do achado

108. A análise das evidências consolida a ocorrência de descumprimento crônico e progressivo do cronograma físico-financeiro do Contrato 033/2021. Transcorridos 48 meses dos 36 meses originalmente previstos para a execução — e com a primeira prorrogação já concedida — o avanço financeiro não atingiu 50% do pactuado, com o IDfin em declínio progressivo ao longo de todo o ano de 2025, encerrando dezembro com 0,69, e com déficits críticos em itens estruturantes como a superestrutura ferroviária (14,16%), as Obras de Arte Especiais (21,35%) e as interferências viárias (0%). Tal cenário agrava irregularidades já apontadas em fiscalizações pretéritas e fere frontalmente os princípios constitucionais da eficiência e da economicidade, bem como o art. 69, inc. IV, da Lei 13.303/2016.

109. A materialização desse atraso extremo decorre de um somatório de fatores operacionais, técnicos, ambientais e financeiros. A responsabilidade recai tanto sobre o Consórcio TT-FIOL Lote 6F-A — que não mobilizou os recursos necessários ao ritmo exigido, acumulou irregularidades documentais e tem integrante em recuperação judicial — quanto sobre a Administração contratante, que não adotou medidas efetivas de correção com a tempestividade necessária, tolerou o subdesempenho crônico por mais de um ano antes de instaurar os processos sancionatórios e celebrou o CAC sem exigir plano de recuperação formalizado e sem instituir mecanismos de articulação com os atores externos determinantes para o cumprimento do macrocronograma.

110. Verificou-se que a instauração dos processos administrativos sancionatórios pela Infra S.A. mostrou-se ineficaz para reverter a lentidão na execução física, com o IDfin continuando a declinar mesmo após a repactuação contratual de janeiro de 2025. O CAC, celebrado em junho de 2026, desponta como alternativa consensual com vantagens potenciais — prevenção de litígios prolongados, dispensa de nova licitação e manutenção de consórcio já mobilizado no trecho —, mas apresenta fragilidades estruturais que comprometem sua efetividade como mecanismo de garantia da conclusão das obras.

111. Conclui-se que a viabilidade do CAC é estritamente condicionada. O histórico de descumprimentos, a dependência de autorizações de órgãos externos sem protocolo formal de articulação, a ausência de exigência de plano de recuperação formalizado, o regime sancionatório menos rigoroso do que o já previsto no contrato e a situação de recuperação judicial da TIISA colocam em dúvida a capacidade do Consórcio de honrar o novo macrocronograma. Para que o instrumento não se torne ineficaz, a continuidade contratual dependerá de planejamento robusto, governança rigorosa, fiscalização efetiva, articulação proativa com os atores externos e a aplicação imediata e automática das medidas punitivas em caso de novas falhas.

112. Diante de todo o exposto, com fundamento no art. 250, inciso III, do RITCU, propõe-se recomendar à Infra S.A. que:

a) adote mecanismos de governança contratual robustos e bem estruturados para o acompanhamento do CAC, incluindo indicadores objetivos de desempenho, relatórios periódicos, instâncias de decisão claramente definidas e pagamentos condicionados ao atingimento das metas pactuadas;

b) monitore rigorosamente e de forma periódica o cumprimento das metas físico-financeiras pactuadas no CAC firmado em junho/2026, aplicando as sanções progressivas previstas na Cláusula Terceira sempre que verificado descompasso acumulado igual ou superior a 10%, não sendo admitida tolerância além dos limites expressamente previstos no instrumento;

c) adote medidas proativas e urgentes para a resolução das causas externas de impedimento das obras, atuando formalmente junto à Coelba para o remanejamento das interferências elétricas, junto ao IBAMA e ao IPHAN para a regularização do licenciamento ambiental da Variante das Cavernas (km 706+940 ao km 717+340), instituindo, se conveniente, câmara de gestão multipartes com reuniões periódicas e registros formais de encaminhamentos e prazos;

d) estabeleça, no âmbito da gestão do Contrato 33/2021 e de futuros contratos de grande porte, procedimentos internos mais rigorosos e ágeis para a articulação com concessionárias de serviços públicos e órgãos licenciadores, de modo a evitar que a mora de atores externos se converta em fator de desequilíbrio contratual e em justificativa para novas prorrogações de prazo.

IV. Análise dos comentários dos gestores

113. Mediante o Ofício 40/2026-TCU/AudPortoFerrovia (peça 14), foi submetido o relatório preliminar de auditoria (peça 12) aos gestores da Infra S.A. oportunizando a prévia manifestação da unidade jurisdicionada com vistas a maior eficiência dos encaminhamentos propostos para as irregularidades relatadas na presente fiscalização.

114. Em resposta, a Infra S.A. encaminhou o Despacho 1021/2026/SUDEM-INFRASA/DIREM-INFRASA/DIREX-INFRASA/CONSAD-INFRASA/AG-INFRASA (peça 16) e o Ofício 871/2026/ASSDIREM-INFRASA/DIREM-INFRASA/DIREX-INFRASA/CONSAD INFRASA/AG-INFRASA (peça 17) com suas arguições, contudo, por meio do Ofício 243/2026/AUDIN-INFRASA/CONSAD-INFRASA/AG-INFRASA (peça 18) solicitou a dilação do prazo "para completa manifestação por meio de comentários adicionais".

115. Entretanto, em razão de prazos e procedimentos internos relacionados às auditorias de obras no âmbito do Fiscobras, resta inviável a concessão de dilação do prazo para manifestações adicionais, devendo prosseguir o curso processual com as análises dos documentos e argumentos apresentados nesta oportunidade.

IV.1. Achado: Execução de serviços com qualidade deficiente

116. O TCU identificou em vistoria de campo de 17/6/2026 a presença de uma fenda, bem pronunciada no solo, localizada imediatamente junto à base da estrutura de concreto da fundação da cabeceira da Ponte sobre o Riacho Desvio das Pedras. A fenda acompanha a linha da base da estrutura, sendo visível ao longo de toda a extensão da face do concreto e indicando que a abertura não é superficial, sugerindo a ocorrência de processos de recalque de fundação, movimentação lateral do terreno ou erosão interna, todos eles representando riscos à integridade estrutural da ponte, caso medidas corretivas não sejam tempestivamente adotadas. Nesse sentido, a equipe propôs determinar medidas corretivas com vistas a execução dos serviços de contenção do aterro e a finalização da ponte, como segue:

Determinar à Infra S.A. que, no prazo de 15 dias, apresente ao Tribunal um plano de ação contendo

o cronograma de execução das medidas de contenção e estabilização do talude adjacente à Ponte sobre o Riacho Desvio de Pedras, com a indicação das soluções técnicas adotadas, dos responsáveis e dos respectivos prazos de conclusão. Tal medida visa sanar o grave risco de comprometimento estrutural decorrente de inexecução contratual e de infração ao art. 31, *caput* (princípio da eficiência), e ao art. 42, *caput* e § 1º (obrigatoriedade de projeto adequado), ambos da Lei 13.303/2016.

IV.1.1. Manifestação dos gestores (peças 16 e 17)

117. O argumento central da manifestação da Infra S.A. é de que a ocorrência verificada em campo não se trata de deficiência executiva, mas de etapa intermediária e normal de uma obra que ainda está em construção, com serviços pendentes. A empresa discorda explicitamente da caracterização do achado, que qualificou a situação da ponte como "evidência de risco concreto de comprometimento ou colapso estrutural" (peça 16, p. 4). Os principais argumentos apresentados na manifestação:

a) Etapa intermediária da obra: a ponte permanece em execução, e as condições observadas na vistoria (17/06/2026) correspondem a uma fase construtiva não definitiva, na qual ainda faltavam serviços de conclusão da superestrutura, conformação do aterro, estabilização, drenagem e proteção dos taludes (peça 16, p. 5).

b) Manifestações técnicas posteriores à vistoria: a Contratada (Carta CTT 1047/2026) e a Supervisora (Carta 112/2026-Lote 6F/FIOL) apresentaram esclarecimentos técnicos, com registros fotográficos, informando que:

b1) os perfis metálicos observados são escoramento provisório, previsto na sequência executiva, e não estrutura de contenção abandonada (peça 16, p. 5);

b2) as fissuras identificadas se localizam no aterro (não na fundação) e foram caracterizadas “como descolamento vertical do escoramento da face do aterro, associado a condições climáticas adversas, sem impactos estruturais sobre as obras de concreto” (peça 16, p. 5);

b3) inspeção recente da Contratada não identificou fissuras nas estacas e blocos de fundação (peça 16, p. 5).

c) Limites técnicos da inferência de risco: a Infra S.A. argumenta que o Relatório Preliminar se baseou apenas em inspeção visual, sem ensaios, sondagens, provas de carga ou modelagens que comprovassem perda de capacidade estrutural. Destaca que o próprio relatório usa termos como "aparenta" e "sugere", mas conclui de forma categórica sobre risco de colapso, sem lastro técnico equivalente (peça 16, p. 6).

d) Existência de solução de engenharia projetada: documentos técnicos (Relatórios de Análise APFO-134 e APFO-190) demonstram que a redução da extensão da ponte (de 74,6m para 35,0m) foi acompanhada de estudos geotécnicos que resultaram em soluções específicas — reforço com previsão de instalação de geogrelhas e proteção por enrocamento — para garantir a estabilidade dos taludes (peça 16, p. 6 e 7).

e) Monitoramento preventivo, não reconhecimento de risco: o monitoramento da área desde outubro de 2025 (oito meses antes da vistoria do TCU) é apresentado como evidência de atuação preventiva e diligente, e não como prova de instabilidade estrutural conhecida e ignorada (peça 16, p. 8).

f) Fiscalização efetiva: a empresa argumenta que o sistema de medição por eventos concluídos comprovou a atuação da fiscalização, pois serviços incompletos (como lajes de transição e içamento de vigas) não foram pagos integralmente (peça 16, p. 9).

g) Retomada dos serviços via CAC: as etapas pendentes já estão inseridas no macrocronograma vinculante do Compromisso de Ajustamento de Conduta (CAC), celebrado em 18/06/2026, com previsão de execução entre setembro e novembro de 2026

(peça 16, p. 9 e 10).

118. Ao final, a Infra S.A. conclui que o achado merece revisão, embora a empresa não se oponha a apresentar cronograma de conclusão dos serviços — desde que isso não seja interpretado como reconhecimento de falha estrutural.

IV.1.2. Análise

119. Antes de analisar os argumentos, é imprescindível reposicionar o objeto do achado, pois a manifestação da estatal reconhece um apontamento mais amplo do que aquele efetivamente formulado.

120. O que se verificou em campo foi a existência de processos erosivos na cabeceira da Ponte sobre o Riacho Desvio das Pedras, decorrentes da ausência de soluções definitivas para a contenção do aterro, na medida em que a obra foi interrompida sem a conclusão das estruturas essenciais que dão suporte às estruturas de concreto da fundação da OAE, executadas sobre o aterro.

121. O contexto é relevante e não foi contestado pela estatal. A construtora aprovou modificação no projeto da OAE de modo a reduzir sua extensão e aumentar o aterro nas cabeceiras da estrutura, próximo ao curso d'água, local onde foram executadas as fundações. E, justamente nesse arranjo mais exigente do ponto de vista geotécnico, as obras foram paralisadas antes da realização dos serviços de contenção dos referidos aterros, o que permitiu que processos erosivos se instalassem no local, formando uma fenda entre as estruturas de concreto da fundação e o aterro.

122. Registre-se, ainda, que a equipe de auditoria, ao identificar em campo a paralisação das obras, os perfis metálicos de suporte provisório do aterro e os processos erosivos na base da estrutura, registrou a ocorrência como falha/impropriedade, exatamente por tratar condição de verificação preliminar, sem realizar testes ou ensaios técnicos mais elaborados e sem afirmar a confirmação da extensão do problema. A descrição da situação encontrada faz referência a riscos possíveis, porém concretos, de evolução da ocorrência.

123. Quanto ao argumento de que se trata de etapa intermediária e normal de obra em construção, a Infra S.A. sustenta que a ocorrência não configura deficiência executiva, mas etapa intermediária e normal de uma obra ainda em construção, correspondendo a fase construtiva não definitiva, na qual ainda faltariam serviços de conclusão da superestrutura, conformação do aterro, estabilização, drenagem e proteção dos taludes.

124. O argumento não se sustenta diante dos fatos, por duas razões.

125. Primeira, não se está diante de uma obra em fluxo construtivo regular, mas de uma obra paralisada. A própria manifestação da estatal informa que a obra já está sem qualquer intervenção desde agosto de 2025, circunstância que, longe de afastar o apontamento, é exatamente o que justifica a preocupação da auditoria deste Tribunal. Uma "etapa intermediária" que se prolonga indefinidamente, sem intervenção, e exposta às intempéries, deixa de ser etapa e passa a ser estado de vulnerabilidade.

126. Segunda, a normalidade de uma fase construtiva pressupõe que os serviços de proteção provisória e definitiva sejam executados na sequência tecnicamente adequada. Não é normal — nem tecnicamente defensável — interromper a execução de uma OAE sem finalizar serviços imprescindíveis de estabilização do aterro de encabeçamento, deixando vulnerável a estrutura de concreto da fundação e criando risco de danos ambientais decorrentes do carreamento de material do aterro para o curso d'água, que, como registrado pela equipe de auditoria, ficou muito próximo à estrutura após a alteração de projeto que reduziu a extensão da OAE.

127. Cabe destacar um ponto fundamental, a estatal não apresentou qualquer explicação para a interrupção da obra sem a execução dos serviços de contenção do aterro, permanecendo a obra, por longo

período, em situação de vulnerabilidade e com risco de causar danos ambientais no curso d'água. Esse silêncio é, em si, uma lacuna relevante da defesa.

128. Quanto ao caráter provisório do escoramento e à localização das fissuras, a estatal, com base na Carta CTT 1047/2026 (Contratada) e na Carta 112/2026-Lote 6F/FIOL (Supervisora), sustenta que os perfis metálicos observados constituem escoramento provisório, e não estrutura de contenção abandonada; que as fissuras identificadas se localizam no aterro e não na fundação, caracterizando-se como descolamento vertical do escoramento da face do aterro associado a condições climáticas adversas, sem impactos estruturais sobre as obras de concreto; e que inspeção recente não identificou fissuras nas estacas e blocos de fundação.

129. Tais esclarecimentos são pertinentes e foram incorporados à análise para fins de ajuste redacional do achado. Contudo, não elidem a ocorrência, pelas razões seguintes.

130. Um escoramento é dito provisório justamente porque sua função é temporária e sua vida útil é limitada. Se a solução definitiva não é executada e o escoramento permanece cumprindo função de suporte por período indeterminado — no caso, desde a paralisação em agosto de 2025 —, o que existia como provisoriedade projetada converte-se, na prática, em precariedade estrutural. O registro da auditoria acerca dos perfis metálicos de suporte provisório do aterro e dos processos erosivos na base da estrutura não foi infirmado.

131. Quanto à alegação de que as fissuras se restringem ao aterro e não à fundação, a distinção é tecnicamente correta, mas não neutraliza o risco. O apontamento não afirmou fissuração das peças de concreto, apontou a formação de fenda entre as estruturas de concreto da fundação e o aterro, decorrente de processo erosivo. Ora, o aterro é justamente o elemento que confere suporte ao talude onde foi inserida a cabeceira da OAE. A degradação do aterro é, portanto, o vetor do risco, e não um fenômeno estranho a ele. É indiscutível que a ausência de medidas efetivas para conter tal processo, considerando a interrupção das obras, pode comprometer o talude onde foi inserida a cabeceira da OAE.

132. Quanto aos argumentos relacionados aos "limites técnicos da inferência de risco", a Infra S.A. argumenta que o Relatório Preliminar se baseou apenas em inspeção visual, sem ensaios, sondagens, provas de carga ou modelagens que comprovassem perda de capacidade estrutural, e que o próprio relatório emprega termos como "aparenta" e "sugere", concluindo, no entanto, de forma categórica sobre risco de colapso.

133. Registre-se que o relatório preliminar, em nenhum momento, apresentou diagnóstico que levasse à conclusão do comprometimento da estrutura das cabeceiras. A análise reconhece expressamente que a crítica quanto à ausência de sondagens, provas de carga, medições de recalque ou instrumentação técnica é um argumento valido, e admite que a inspeção visual, ainda que realizada por equipe experiente, tem limitações para diagnosticar fenômenos geotécnicos complexos. Igualmente se reconhece que não foram realizadas sondagens, provas de carga e medições de recalque, ou qualquer instrumentação técnica comprovando o comprometimento da estrutura das cabeceiras da ponte.

134. Todavia, o acolhimento parcial dessa crítica não invalida a observação do processo erosivo verificado na borda da estrutura de concreto executada sobre o aterro e suas possíveis consequências caso a obra permaneça paralisada, ou mesmo sobrevenha uma rescisão contratual sem que os aterros sejam devidamente concluídos com a execução de serviços de contenção apropriados.

135. Em outras palavras: a defesa combate uma afirmação de dano consumado que o achado, em sua natureza de falha/inconsistência preliminar, não formulou. O que se registrou foi risco, e risco não se afasta pela inexistência de ensaios — ao contrário, a ausência de instrumentação técnica é justamente

o que impede a estatal de afirmar, com o mesmo rigor que exige da auditoria, que o risco é inexistente. A assimetria probatória que a estatal invoca contra o Tribunal opera, com igual força, contra a própria tese defensiva. E é precisamente por isso que a resposta adequada não é o arquivamento do apontamento, mas a adoção das medidas de contenção apropriadas.

136. Reconhece-se, contudo, a pertinência do ajuste terminológico, motivo pelo qual a equipe de auditoria acata sugestões pontuais quanto à correção da redação do achado, porém mantém o encaminhamento com vistas à correção das impropriedades registradas.

137. Quanto à existência de solução de engenharia projetada, a estatal apresenta os Relatórios de Análise APFO-134 e APFO-190 para demonstrar que a redução da extensão da ponte, de 74,6 m para 35,0 m, foi acompanhada de estudos geotécnicos que resultaram em soluções específicas — reforço com previsão de instalação de geogrelhas (para atingir o fator de segurança normativo) e proteção por enrocamento (para proteção contra erosão) — destinadas a garantir a estabilidade dos taludes.

138. De fato, restou comprovado pela Infra S.A. a previsão de serviços de contenção do aterro com tais soluções. Esse elemento é relevante e afasta a hipótese de negligência de projeto.

139. Contudo — e aqui reside o ponto decisivo — a própria Infra S.A. reconhece que essas soluções projetadas ainda não foram implementadas na obra até a data da vistoria. Há, portanto, uma grande distinção entre "inexistência de solução" e "solução não implementada". A primeira caracterizaria falha de concepção; a segunda caracteriza falha de execução e de gestão contratual. E, embora a demonstração de que a solução existe seja relevante para afastar a negligência projetual, ela não elimina o risco factual observado em campo naquele momento específico.

140. O que significa que, independentemente de existir solução em papel, a estrutura física, no momento observado pelo TCU, realmente carecia de proteção efetiva contra erosão e instabilidade. A defesa, ao demonstrar a existência da solução, comprova simultaneamente que não restou justificada a interrupção das obras sem a execução desses serviços, que são essenciais à segurança do aterro e fundamentais para evitar danos ambientais ao curso d'água.

141. Em relação ao argumento de que a ocorrência é objeto de monitoramento preventivo, a estatal sustenta que o monitoramento da área desde outubro de 2025 — oito meses antes da vistoria — evidencia atuação preventiva e diligente, e não prova de instabilidade estrutural conhecida e ignorada.

142. O argumento produz efeito contrário ao pretendido. O próprio monitoramento é um forte indício de que a estrutura pode trazer riscos concretos e de considerável monta, pois, se a obra estivesse concluída em prazo razoável, não haveria a patologia descrita. Não se monitora aquilo que é indiferente: monitora-se o que se reputa suscetível de evolução desfavorável.

143. Assim, a alegação de diligência preventiva constitui, na verdade, evidência concreta do potencial da irregularidade. Some-se a isso o fato, já mencionado, de que a obra permanece sem qualquer intervenção desde agosto de 2025, o que demonstra que o monitoramento, isoladamente, não foi convertido em ação corretiva. Monitorar sem intervir é documentar a degradação, não impedi-la.

144. Quanto à alegada fiscalização efetiva pelo sistema de medição por eventos concluídos, a Infra S.A. argumenta que o sistema de medição por eventos concluídos comprova a atuação da fiscalização, pois serviços incompletos — como lajes de transição e içamento de vigas — não foram pagos integralmente.

145. Verifica-se, aqui, uma falha argumentativa importante. O controle financeiro não se confunde com a adoção de medidas de controle de segurança. Reter pagamento por serviço incompleto é, sem dúvida, uma boa prática de gestão contratual, mas não resolve o problema físico de uma obra

paralisada e vulnerável a processos erosivos.

146. A manifestação apresenta duas dimensões distintas: (i) a regularidade do pagamento e (ii) a garantia de que uma obra incompleta não representa risco imediato à população, ao meio ambiente ou ao patrimônio público. O achado versa sobre a segunda dimensão. Por isso, a argumentação relativa à retenção de medições não responde diretamente aos quesitos de segurança física da obra e de risco ambiental de carreamento de sedimentos para o riacho, restando sem repercussão quanto à preocupação de segurança estrutural.

147. Acrescente-se um aspecto de ordem patrimonial: parte das estruturas de concreto da fundação já foi executada e paga. A ausência de proteção do aterro que as suporta significa que o Poder Público está exposto ao risco de deterioração de ativos já custeados, o que agrava, e não atenua, a relevância do apontamento.

148. Quanto à retomada dos serviços por meio do CAC, a estatal informa que as etapas pendentes já estão inseridas no macrocronograma vinculante do Compromisso de Ajustamento de Conduta (CAC), celebrado em 18/06/2026, com previsão de execução entre setembro e novembro de 2026.

149. Este é, provavelmente, o argumento que mais claramente confirma o achado. O Relatório registra que a obra estava interrompida, sem que houvesse indicação clara de cronograma de retomada no momento da vistoria. A Infra S.A. rebate esse ponto apenas indiretamente, vinculando a retomada ao macrocronograma do CAC, que prevê a execução do "Aterro Desvio das Pedras" e da "Ponte Desvio das Pedras" apenas entre setembro e novembro de 2026.

150. A própria defesa confirma que, à época da vistoria (17/6/2026), não havia cronograma vigente e vinculante para a conclusão desses serviços, pois o CAC só foi assinado em 18/6/2026, logo após a vistoria.

151. Mais do que isso, a vinculação da retomada a um cronograma que só prevê a execução dos serviços de aterro e ponte entre setembro e novembro de 2026 é elemento que caracteriza o risco associado ao achado, pois significa que os processos erosivos observados podem sim representar um risco de deterioração ou até o comprometimento das estruturas já executadas, caso não sejam realizadas as obras complementares de contenção do aterro tempestivamente, ou mesmo no caso de uma eventual rescisão contratual.

152. Diante das análises empreendidas, é significativo notar que, mesmo discordando da caracterização do risco, a Infra S.A. concorda em apresentar o cronograma de execução das medidas de contenção solicitado pelo TCU.

153. Esse comportamento é interpretado como indício de que, embora a estatal busque afastar o reconhecimento formal de culpa ou de risco estrutural, o encaminhamento proposto possui coerência e constitui medida importante para a melhoria da gestão contratual, de modo a permitir a adoção de medidas corretivas tempestivas e a evitar prejuízos maiores decorrentes de paralisações de obras sem providências que confiram segurança às estruturas já executadas e pagas.

154. Embora o Compromisso de Ajustamento de Conduta preveja intervenção entre setembro e novembro, não há indicação das soluções técnicas adotadas, dos responsáveis e dos respectivos prazos de conclusão, ou seja, não há um cronograma detalhados dos serviços a serem executados. Tais informações mostram-se necessárias para o efetivo acompanhamento da solução definitiva do problema pelo TCU.

155. Diante do exposto, a equipe de auditoria acata as sugestões pontuais quanto à correção da redação do achado, porém mantém o encaminhamento com vistas à correção das impropriedades

registradas.

IV.2. Achado: Existência de atrasos que podem comprometer o prazo de entrega do empreendimento

156. O TCU apontou que a obra está severamente atrasada. Após 48 meses, a execução financeira não chegou a 50%, e o Índice de Desempenho Financeiro (IDfin) está bastante comprometido. O relatório registrou a tolerância da Infra S.A. diante dos reiterados atrasos da construtora e apresentou análise crítica acerca do Compromisso de Ajustamento de Conduta, questionando a efetividade do instrumento, especialmente ante o histórico de execução do contrato e os problemas de interveniência de órgãos externos (como Ibama e Coelba) que atrasam a obra.

157. O atraso foi atribuído a múltiplas causas, que incluem a fragilidade financeira de integrante do consórcio em recuperação judicial, a insuficiente mobilização de recursos para execução das obras, trechos impedidos por interferências externas não resolvidas e entraves ambientais relacionados à aprovação do projeto da Variante das Cavernas pelo IBAMA. Constatou-se ainda que os processos sancionatórios instaurados pela Infra S.A. foram insuficientes para reverter o ritmo das obras.

158. Nesse sentido, a equipe de auditoria propôs recomendar medidas específicas para dar eficácia ao CAC, como segue:

a) adote mecanismos de governança contratual robustos e bem estruturados para o acompanhamento do CAC, incluindo indicadores objetivos de desempenho, relatórios periódicos independentes, instâncias de decisão claramente definidas e pagamentos condicionados ao atingimento das metas pactuadas;

b) monitore rigorosamente e de forma periódica o cumprimento das metas físico-financeiras pactuadas no CAC firmado em junho/2026, aplicando, sem solução de continuidade, as sanções progressivas previstas na Cláusula Terceira sempre que verificado descompasso acumulado igual ou superior a 10%, não sendo admitida tolerância além dos limites expressamente previstos no instrumento;

c) adote medidas proativas e urgentes para a resolução das causas externas de impedimento das obras, atuando formalmente junto à Coelba para o remanejamento das interferências elétricas, junto ao IBAMA e ao IPHAN para a regularização do licenciamento ambiental da Variante das Cavernas (km 706+940 ao km 717+340), instituindo, se conveniente, câmara de gestão multipartes com reuniões periódicas e registros formais de encaminhamentos e prazos;

d) estabeleça, no âmbito da gestão do Contrato 33/2021 e de futuros contratos de grande porte, procedimentos internos mais rigorosos e ágeis para a articulação com concessionárias de serviços públicos e órgãos licenciadores, de modo a evitar que a mora de atores externos se converta em fator de desequilíbrio contratual e em justificativa para novas prorrogações de prazo.

IV.2.1. Manifestação dos gestores (peças 16 e 17)

159. Diferentemente do Achado III.1, a Infra S.A. adota uma postura mais conciliatória, reconhece a existência de atraso relevante no contrato, porém contesta a alegação de que a Administração teria sido inerte ou tolerado o subdesempenho sem adotar providências.

160. A manifestação contesta que tenha sido tolerante em relação aos atrasos, informando ter adotado medidas concretas nesse sentido e apresenta a seguinte argumentação, como segue:

a) Histórico de medidas administrativas: a empresa apresenta cronologia de ações desde 2024, incluindo abertura de processos sancionatórios (setembro/2024 e abril/2025), suspensão da remuneração do item de administração local (dezembro/2025 a junho/2026)

e notificação formal por baixo desempenho (julho/2026) (peça 16, p. 16/17).

b) CAC como mecanismo de recuperação, não de flexibilização: o Compromisso foi precedido de estudo de vantajosidade que concluiu pela conveniência de manter a execução contratual em vez de rescindir o contrato. O CAC não eliminou sanções nem controles preexistentes, mas estabeleceu metas objetivas e regime sancionatório progressivo (peça 16, p. 18).

c) Correção de comparação de multas: a empresa contesta a afirmação de que o CAC teria regime sancionatório "menos rigoroso" que o contrato, esclarecendo que a multa de 15% já constava do contrato original e que a base de cálculo do CAC (saldo atualizado) é maior que a usada no relatório (peça 16, p. 18/19).

d) Alocação de riscos externos: a Matriz de Riscos do contrato atribui à Contratante (Infra S.A.) riscos relacionados a questões espeleológicas, arqueológicas, fundiárias e interferências administrativas — mas a empresa ressalta que, perante órgãos como IBAMA, IPHAN e Coelba, atua apenas como requerente ou partícipe, sem poder coercitivo para impor prazos ou decisões (peça 16, p. 19).

e) Correção de cálculo do macrocronograma: a empresa aponta que o período do CAC é de 19 meses (não 18, como no relatório), o que altera a média mensal de execução exigida (peça 16, p. 19).

161. A Infra S.A. acata as recomendações das alíneas "a", "b" e "d" do item 124.3 do Relatório Preliminar, esclarecendo que os mecanismos solicitados (governança do CAC, sanções progressivas, procedimentos de articulação externa) já estão, em grande parte, positivados no contrato e no CAC, com as seguintes observações:

a) Quanto à alínea "a", acata a recomendação e solicita a alteração da redação de forma a suprimir a expressão “independente” do texto “relatórios periódicos independentes” (peça 16, p. 11);

b) Quanto à alínea "b", registra-se o acatamento (peça 16, p. 12/13).

c) Quanto à alínea "c", a empresa solicita que a matéria seja também submetida à Superintendência de Gestão Ambiental e Territorial (SUGAT), por ser de sua competência específica (peça 16, p. 13).

d) Quanto à alínea "d", a Infra S.A. informa que os instrumentos disponíveis “para atuar sobre concessionárias de serviços públicos, órgãos licenciadores e entes federativos são de natureza articulatória, e não coercitiva” e descreve que já são adotadas tratativas bilaterais e participação de articulação institucional por meio de “Sala de Situação” com a participação da Casa Civil, contudo acata a recomendação com as devidas ponderações (peça 16, p. 14-16).

IV.2.2.1. Análise

162. O ponto central da argumentação apresentada pela Infra S.A. não recai sobre a existência do atraso, mas sobre a suficiência e a eficácia das providências adotadas. E é justamente nesse ponto que a defesa não se desincumbe do seu ônus.

163. Quanto ao histórico de medidas administrativas, a estatal apresenta cronologia de ações desde 2024, incluindo a abertura de dois processos sancionatórios (setembro/2024 e abril/2025), a suspensão da remuneração do item de administração local (dezembro/2025 a junho/2026) e notificação formal por baixo desempenho (julho/2026).

164. Reconhece-se que a Infra S.A. demonstra que não houve inércia total da Administração. Todavia, ela não conseguiu afastar por completo a crítica mais substancial, relacionada à ineficácia das

medidas adotadas ao longo do tempo.

165. A razão é objetiva e não decorre de juízo subjetivo da auditoria: os próprios dados do IDfin — que são dados internos e contratuais da Infra S.A., e não uma criação da auditoria — comprovam a deterioração contínua do desempenho contratual mesmo após a instauração dos processos sancionatórios.

166. Com efeito, a análise crítica da cronologia apresentada revela uma fragilidade temporal importante: mesmo com todas essas medidas em curso, o IDfin continuou caindo ininterruptamente ao longo de todo o ano de 2025. Ou seja, a própria tabela cronológica da estatal reconhece que as medidas antecederam o agravamento, mas não impediram a baixa execução contratual, o que sugere que a eficácia dessas ações foi limitada — ponto que este Tribunal já havia identificado no Relatório Preliminar ao afirmar que "a instauração dos processos administrativos sancionatórios pela Infra S.A. mostrou-se ineficaz para reverter a lentidão na execução física".

167. Registre-se que o apontamento não questiona a legalidade nem a boa-fé das providências; questiona seu resultado. Em gestão contratual, a demonstração de esforço não substitui a demonstração de eficácia — sobretudo quando o indicador oficial de desempenho declina de forma contínua e sem inflexão.

168. Quanto ao CAC como "mecanismo de recuperação, não de flexibilização", a estatal sustenta que o Compromisso foi precedido de estudo de vantajosidade que concluiu pela conveniência de manter a execução contratual em vez de rescindir o contrato, e que o CAC não eliminou sanções nem controles preexistentes, mas estabeleceu metas objetivas e regime sancionatório progressivo.

169. A existência de estudo de vantajosidade é elemento positivo e foi devidamente considerada. Contudo, a celebração do CAC, apresentada como a grande solução, possui vulnerabilidades estruturais apontadas pela auditoria, como segue:

a) Ausência de plano formal de recuperação. O acordo não exigiu que o consórcio apresentasse um plano formal de recuperação, isto é, um documento que demonstrasse como, na prática, a obra seria acelerada. Estabelecer metas sem exigir a demonstração dos meios — mobilização de equipes, equipamentos, frentes de serviço, suprimentos e fluxo financeiro — transfere para o futuro a verificação de uma viabilidade que deveria ter sido aferida antes da assinatura. Metas sem plano são expectativa, não compromisso executável.

b) Ausência de mecanismos formais de diálogo com entidades externas. Como se verá adiante, o próprio CAC falha ao não incluir mecanismos formais de diálogo com entidades externas, que são fundamentais para o andamento da obra.

170. Vale ressaltar que a auditoria não questiona a opção pela manutenção do contrato em detrimento da rescisão. O que se aponta é que essa opção, para ser efetiva, precisa vir acompanhada de salvaguardas robustas — e essas salvaguardas podem ser melhor dispostas no instrumento de ajuste de conduta.

171. Quanto às correções de cálculo, a estatal contesta a afirmação de que o CAC teria regime sancionatório "menos rigoroso" que o contrato, esclarecendo que a multa de 15% já constava do contrato original e que a base de cálculo do CAC (saldo atualizado) é maior que a utilizada no relatório; aponta, ainda, que o período do CAC é de 19 meses, e não 18, o que altera a média mensal de execução exigida.

172. Tais observações têm natureza técnico-aritmética e redacional, e não afetam a substância do achado. A equipe de auditoria acata as correções textuais sugeridas pela estatal, de forma a aperfeiçoar as recomendações. Registre-se, porém, que a correção do prazo de 18 para 19 meses não altera o quadro material: seja em 18 ou 19 meses, o desafio de execução física remanescente permanece expressivo diante do histórico de desempenho declinante evidenciado pelo IDfin.

173. Quanto à alocação de riscos externos e à ausência de poder coercitivo, a Infra S.A. argumenta que, perante órgãos como IBAMA, IPHAN e a concessionária Coelba, atua apenas como requerente ou partícipe, sem poder coercitivo para impor prazos ou decisões, embora a Matriz de Riscos do contrato lhe atribua os riscos relacionados a questões espeleológicas, arqueológicas, fundiárias e interferências administrativas. Informa, ainda, que os instrumentos disponíveis são "de natureza articulatória, e não coercitiva", descrevendo a adoção de tratativas bilaterais e a participação em articulação institucional por meio de "Sala de Situação" com a participação da Casa Civil.

174. Há aqui um evidente mal-entendido quanto ao alcance da recomendação, que se esclarece.

175. Primeiro, é preciso observar que a Matriz de Riscos do contrato já alocava esses riscos à Contratante justamente por ela ter "melhores condições de administrá-lo" frente à Contratada. Ou seja, a própria modelagem contratual reconhece que a Infra S.A. é o ator melhor posicionado para gerir a interlocução com esses órgãos — o que torna a alegação de impotência argumentativamente frágil, pois a assunção do risco pressupõe a existência de capacidade de administrá-lo.

176. Segundo, e decisivamente, a recomendação do TCU busca somente contribuir para a implementação de estratégias de gestão que empreendam maior celeridade na articulação institucional com órgãos e entidades que, pela natureza de sua atuação, podem impor atrasos à execução contratual. Em momento algum a proposta tem caráter impositivo ou sugere a criação de uma estrutura jurídica de sobreposição de instituições, o que nem seria legalmente coerente.

177. Assim, a defesa combate uma exigência que não foi feita. Não se recomendou que a Infra S.A. exercesse poder coercitivo sobre IBAMA, IPHAN ou Coelba — recomendou-se, sim, que estruture e formalize procedimentos de articulação institucional mais ágeis e eficientes. A existência da "Sala de Situação" com a Casa Civil, aliás, demonstra que a estatal dispõe de instrumentos articulatórios úteis — o que reforça, e não afasta, a pertinência de institucionalizá-los, dotá-los de rotinas, prazos, responsáveis e registro formal, integrando-os ao próprio CAC, que hoje apresenta lacuna nesse aspecto.

178. Como se pode observar, salvo alguns esclarecimentos necessários, no mérito a Infra S.A. acata as recomendações relativas ao Achado III.2, que visam aperfeiçoar o instrumento de Compromisso de Ajustamento de Conduta e os instrumentos de contratação e de gestão de obras ferroviárias. Especificamente, a estatal acata as recomendações das alíneas "a", "b" e "d" do item 124.3 do Relatório Preliminar, esclarecendo que parte dos mecanismos solicitados já está positivada no contrato e no CAC.

179. Portanto, apesar das justificativas apresentadas, a Infra S.A. acatou as recomendações do TCU para aperfeiçoar a governança do CAC e melhorar seus procedimentos de articulação com órgãos externos, sugerindo apenas pequenos ajustes no texto das recomendações. A equipe de auditoria acata as correções textuais sugeridas pela estatal, de forma a aperfeiçoar as recomendações.

V. Conclusão

180. A presente auditoria, realizada nas obras de construção do Lote 6F da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (Fiol), no trecho Caetité – Barreiras/BA, abrangendo o período de 8/8/2025 a 17/6/2026, permitiu responder às duas questões de auditoria formuladas no planejamento do trabalho, com base em análise documental, conferência de memórias de cálculo e vistoria técnica *in loco* realizada pela equipe de fiscalização.

181. Em resposta à Questão 1 — se as obras do Lote 6F estão sendo executadas de acordo com o Contrato 33/2021 e a legislação aplicável —, conclui-se que a execução contratual apresenta inconformidades relacionadas à implantação e à interrupção da obra de arte especial situada sobre o Riacho Desvio de Pedras. Embora a modificação do projeto da ponte, com redução de sua extensão de 74,6 metros para 35,0 metros, tenha sido autorizada, a inspeção física evidenciou que a solução executada permaneceu paralisada sem a conclusão das medidas necessárias de contenção, estabilização e proteção do aterro e das fundações adjacentes. Essa circunstância expõe a estrutura e o terreno

circundante à ação de processos erosivos, à movimentação do maciço e a possíveis comprometimentos de estabilidade, sobretudo em períodos de chuvas intensas.

182. No local, a cabeceira da ponte foi implantada em corpo de aterro com talude acentuado, sem que tenham sido concluídas as estruturas de contenção necessárias à estabilização da solução executada. Verificou-se, ainda, a presença de fenda pronunciada junto à base da fundação de concreto, indicativa de possíveis processos de recalque, movimentação lateral do terreno ou erosão interna. A obra encontra-se interrompida, com vergalhões expostos no topo do bloco de fundação e estrutura de contenção iniciada, porém não concluída. Esse quadro demanda a adoção tempestiva de medidas de proteção, contenção e estabilização, a fim de preservar a integridade da fundação, do aterro e do curso hídrico adjacente, bem como evitar a ampliação de custos de manutenção e de recuperação do empreendimento.

183. Como encaminhamento, propõe-se determinar à Infra S.A. que, no prazo de 15 dias, apresente ao Tribunal um plano de ação contendo o cronograma de execução das medidas de contenção e estabilização do talude adjacente à Ponte sobre o Riacho Desvio de Pedras, com a indicação das soluções técnicas adotadas, dos responsáveis e dos respectivos prazos de conclusão (item 70 deste relatório).

184. Em resposta à Questão 2 — se a Infra S.A. adotou as medidas necessárias e suficientes para reverter os reiterados atrasos na execução das obras do Contrato 33/2021 —, conclui-se que as medidas adotadas foram insuficientes e tardias. Transcorridos 48 meses dos 36 meses originalmente previstos para a execução do contrato, o avanço financeiro acumulado não atingiu 50% do valor pactuado, com defasagem superior a R$ 118 milhões em relação ao programado.

185. O Índice de Desempenho Financeiro (IDfin) decaiu de forma ininterrupta ao longo de todo o ano de 2025, passando de 1,00 em janeiro para 0,69 em dezembro, mesmo após a repactuação contratual promovida pelo Termo Aditivo 1/2025, em janeiro daquele ano. A instauração dos processos administrativos sancionatórios pela Infra S.A. mostrou-se ineficaz para reverter a lentidão na execução física, tendo o Compromisso de Ajustamento de Conduta sido celebrado apenas em 18 de junho de 2026 — ou seja, aproximadamente 18 meses após o vencimento original do prazo de execução —, em condições que revelam fragilidades estruturais do instrumento.

186. Entre as vulnerabilidades identificadas no CAC destacam-se: (i) a ausência de plano de recuperação formalizado como condição do instrumento; (ii) a omissão de mecanismos de gestão dialógica com os atores externos — Coelba, IBAMA, IPHAN, DNIT e DER-BA — cujas ações são determinantes para o cumprimento do macrocronograma; (iii) o regime sancionatório menos rigoroso do que o já previsto no próprio contrato; e (iv) a situação de recuperação judicial da empresa TIISA – Infraestrutura e Investimentos S.A., integrante do Consórcio TT-FIOL Lote 6F-A.

187. Em síntese, a fiscalização identificou dois achados principais, ambos classificados como falhas/impropriedades: (i) a execução de serviços com qualidade deficiente na Ponte sobre o Riacho Desvio de Pedras, que demanda intervenção imediata de contenção e estabilização para evitar colapso estrutural e dano ambiental; e (ii) a existência de atrasos crônicos e progressivos que comprometem o prazo de entrega do empreendimento.

188. A responsabilidade pelo quadro identificado recai tanto sobre o Consórcio TT-FIOL Lote 6F-A — que não mobilizou os recursos necessários ao ritmo contratual exigido e tem integrante em recuperação judicial — quanto sobre a Infra S.A., que não adotou medidas efetivas de correção com a tempestividade necessária e celebrou o CAC. Como encaminhamento, recomenda-se à Infra S.A. que adote mecanismos para conferir maior efetividade ao instrumento de ajustamento de conduta com vistas à conclusão da obra conforme contratada (item 113 deste relatório).

189. Por fim, cumpre ressaltar que a conclusão das obras do Lote 6F é condição essencial para a operacionalização do Corredor Ferroviário Leste-Oeste e para o êxito da futura concessão do Corredor

FICO-FIOL junto à ANTT, conferindo ao empreendimento relevância estratégica que torna ainda mais premente a adoção imediata das medidas propostas neste relatório.

190. Encaminhado o Relatório Preliminar para comentário dos gestores, a Infra S.A. apresentou manifestação (peças 16 a 18) e, após a competente análise (itens 114-179 deste relatório), a equipe de auditoria acatou diversas alterações na redação dos achados, especialmente em relação às deficiências observadas na execução da Ponte sobre o Riacho Desvio de Pedras, porém foram mantidos os encaminhamentos.

VI. Proposta de encaminhamento

191. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

191.1. Responsável: Infra S/A

191.2. Com fundamento no art. 250, inciso II, do RITCU, propõe-se **determinar** à Infra S/A que, no prazo de 15 dias, apresente ao Tribunal cronograma de execução das medidas de contenção e estabilização do talude da Ponte sobre o Riacho Desvio de Pedras, com indicação das soluções técnicas adotadas, responsáveis e prazos de conclusão (item 70 deste relatório);

191.3. Com fundamento no art. 250, inciso III, do RITCU, propõe-se **recomendar à** Infra S.A. que:

a) adote mecanismos de governança contratual robustos e bem estruturados para o acompanhamento do CAC, incluindo indicadores objetivos de desempenho, relatórios periódicos, instâncias de decisão claramente definidas e pagamentos condicionados ao atingimento das metas pactuadas (item 113 deste relatório);

b) monitore rigorosamente e de forma periódica o cumprimento das metas físico-financeiras pactuadas no CAC firmado em junho/2026, aplicando as sanções progressivas previstas na Cláusula Terceira sempre que verificado descompasso acumulado igual ou superior a 10%, não sendo admitida tolerância além dos limites expressamente previstos no instrumento (item 113 deste relatório);

c) adote medidas proativas e urgentes para a resolução das causas externas de impedimento das obras, atuando formalmente junto à Coelba para o remanejamento das interferências elétricas, junto ao IBAMA e ao IPHAN para a regularização do licenciamento ambiental da Variante das Cavernas (km 706+940 ao km 717+340), instituindo, se conveniente, câmara de gestão multipartes com reuniões periódicas e registros formais de encaminhamentos e prazos (item 113 deste relatório);

d) estabeleça, no âmbito da gestão do Contrato 33/2021 e em futuros contratos, procedimentos internos mais rigorosos e ágeis para a articulação com concessionárias de serviços públicos e órgãos licenciadores, de modo a evitar que a mora de atores externos se converta em fator de desequilíbrio contratual e em justificativa para novas prorrogações de prazo (item 113 deste relatório).

AudPortoferrovia, 31 de agosto de 2026.

APÊNDICE A - Matriz de Achados

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
F/I - Execução de serviços com qualidade deficiente.	A inspeção física e a análise documental da Ponte sobre o Riacho Desvio de Pedra revelaram um conjunto de irregularidades técnicas de elevada gravidade, relacionadas à modificação do projeto original da obra e à ausência de medidas complementares de contenção e estabilização do terreno. O projeto original da ponte previa uma extensão total de 74,6 metros, dimensionamento esse tecnicamente compatível com as características hidrológicas e geotécnicas do local, permitindo que a estrutura transpusesse o riacho com folga suficiente para que as cabeceiras fossem implantadas em terreno firme e estável, distante do leito e da zona de influência do recurso hídrico. Todavia, verificou-se que o projeto foi modificado de forma a reduzir a extensão total da ponte para apenas 35 metros,	Contrato - 33/2021	Lei 13303/2016, art. 31, caput , inciso I; art. 42, § 1º; art. 81, inciso I	Evidência 8 - Alteração Projeto da Ponte sobre o Riacho Desvio de Pedra	Inexecução de estruturas de contenção previstas ou necessárias	Risco de colapso estrutural da ponte Dano ambiental: Comprometimento da funcionalidade da obra Prejuízo ao erário	Determinação a Órgão/Entidade (Valec Engenharia Construcoes e Ferrovias S/A)

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	ou seja, uma redução de aproximadamente 50% no comprimento original da estrutura, sem que houvesse demonstração técnica de que tal alteração seria segura e sem a adoção de quaisquer medidas compensatórias de estabilização do terreno.						
F/I - Existência de atrasos que podem comprometer o prazo de entrega do empreendimento.	65)A execução do Contrato nº 033/2021 apresenta um cenário de desequilíbrio entre o planejamento original e a realidade de campo. Com 48 meses transcorridos desde a assinatura do instrumento (dezembro de 2021) e uma primeira prorrogação contratual já concedida, a execução financeira acumulada não atingiu 50% do valor global, revelando uma defasagem superior a R$ 118 milhões em relação ao programado para o período. Este quadro não representa apenas um atraso pontual, mas o agravamento de irregularidades detectadas em fiscalizações anteriores, evidenciando uma deterioração contínua e progressiva da performance contratual, cujo Índice de	Contrato - 33/2021	Constituição Federal, art. 37 Lei 13303/2016, art. 31, caput ; art. 72 Resolução 4/2022, DIREX da Infra S.A., art. 31	Evidência 15 - SEI_10758017_Relatorio_Final Evidência 11 - Metas do Compromisso de Ajustamento de Conduta	Restrições e impedimentos externos não resolvidos tempestivamente Baixa capacidade operacional da contratada Deficiências no monitoramento e controle contratual pela Infra S.A. b)Fragilidade financeira e situação jurídica crítica de membro do consórcio	Risco à concessão do Corredor FICO-FIOL Risco de deterioração física das obras já executadas	Recomendação a Órgão/Entidade (Valec Engenharia Construcoes e Ferrovias S/A)

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	Desempenho Financeiro (IDfin) decaiu ininterruptamente ao longo de todo o ano de 2025, alcançando o patamar crítico de 0,69 em dezembro de 2025.						

APÊNDICE B - Matriz de Responsabilização

Não existem dados cadastrados na matriz de responsabilização.

APÊNDICE C - Fotos



Interferência de Rede de Energia_Elétrica



Concretagem_Canaleta_Obra_de_Drenagem



Imagem1_Fenda na base do Bloco do Pilar_Desvio_de_Pedras



Imagem2_Fenda na base do Bloco do Pilar_Desvio_de_Pedras



Imagem3_ Proximidade do Bloco do Pilar_Desvio_de_Pedras em relação à calha do rio



Detalhe de trilho fincado na contenção de aterro no talude da calha do rio

APÊNDICE D - Dados da obra

VI.1. Dados Cadastrais

Obra bloqueada na LOA deste ano: Não

i. Execução física, orçamentária e financeira

1. Execução física

Data de vistoria: 17/06/2026 **Percentual executado:** 48,79%
Data do início da obra: 23/12/2021 **Data prevista para conclusão:** 24/03/2027
Situação na data da vistoria: Em andamento
Descrição da execução realizada até a data da vistoria:
Descrição da execução realizada até a 48ª Medição:
Administração Local, Mob./Desmob.66,19%27.646.479,04
Projeto de Engenharia91,56%3.792.750,78
Reassentamento São Félix0%0,00
Serviços Preliminares87,61%4.838.290,70
Terraplenagem79,81%116.867.383,01
Drenagem55,89%31.948.114,91
Obras de Arte Correntes83,77%20.172.574,00
Obras Complementares50,19%9.809.359,45
Superestrutura14,16%16.458.471,82
Sinalização0%0,00
Interferências Viárias0%0,00
Obras de Arte Especiais21,35%6.550.104,29
OAE¿OAC (Ajuste de Projeto)74,41%5.989.114,45

Observações:
A 48ª medição revela que, após 48 meses de execução contratual (dezembro de 2021 a janeiro de 2026), o Lote 06FA acumula apenas 48,79% de avanço financeiro, em um contrato com vencimento previsto para março de 2027. Os dados evidenciam que a plataforma ferroviária (terraplenagem, drenagem e OACs) está em estágio intermediário a avançado, enquanto os serviços de superestrutura ferroviária (assentamento de trilhos), sinalização, interferências viárias e reassentamento permanecem em estágio crítico ou inexistente, representando os maiores desafios para a conclusão das obras dentro do prazo contratual vigente.

2. Execução orçamentária e financeira

Valor estimado para conclusão: R$ 256.146.273,56
Valor estimado global da obra: R$ 500.218.916,01
Data base da estimativa: 01/01/2021

Funcional programática: 26.783.3006.124G.0029/2023 - CONSTRUÇÃO DA FERROVIA DE INTEGRAÇÃO OESTE-LESTE - CAETITÉ/BA - BARREIRAS/BA - EF-334 - NO ESTADO DA BAHIA

Origem	Ano	Lei Orçamentária	Valores empenhados	Valores liquidados	Pagamento de despesas	Percentual execução financeira
União	2022	348.146.415,00	104.916.133,13	61.700.785,56	61.575.172,51	17,69%

Valores em reais

Funcional programática: 26.783.3901.124G.0029/2026 - Construção da Ferrovia de Integração Oeste-Leste - Caetité/BA - Barreiras/BA - EF-334 - no Estado da Bahia

Origem	Ano	Lei Orçamentária	Valores empenhados	Valores liquidados	Pagamento de despesas	Percentual execução financeira
União	2025	565.207.147,00	396.985.526,00	319.561.240,00	244.072.642,45	43,18%

Valores em reais

Não há PT específico da obra na LOA – a execução do PT genérico não reflete necessariamente a execução do objeto fiscalizado.

Observações:
Loa: 248.827.385,00
RAP: 316.379.762,00
Total: 565.207.147,00

ii. Contratos principais

Nº contrato: 33/2021
Objeto do contrato:
CONTRATAÇÃO INTEGRADA PARA ELABORAÇÃO DOS PROJETOS BÁSICO E EXECUTIVO DE ENGENHARIA E EXECUÇÃO DO LOTE 6F-A DA FERROVIA DE INTEGRAÇÃO OESTE LESTE.

Data da assinatura: 23/12/2021
Mod. licitação: Concorrência
SIASG:
Código interno do SIASG:
CNPJ contratada: 44.532.631/0001-27
Razão social: Consórcio TT- Fiol Lote 6F-a
CNPJ contratante: 42.150.664/0001-87
Razão social: Valec Engenharia Construcoes e Ferrovias S/A

Situação inicial
Vigência: 23/12/2021 a 23/03/2025
Valor: R$ 500.218.916,00
Data-base: 01/01/2021
Volume de serviço: 132 km
Custo unitário: R$ 3.789.537,24
BDI: 27.84%

Situação atual
Vigência: 23/12/2021 a 24/03/2027
Valor: R$ 500.218.916,00
Data-base: 01/01/2021
Volume de serviço: 132
Custo unitário: R$ 3.789.537,24
BDI:
Nº/Data aditivoAtual: 1 23/01/2025
Situação do contrato: Em andamento.

Alterações do objeto:
Prorrogar o prazo de vigência do contrato por 24 (vinte e quatro) meses, passando de 24/03/2025 para 24/03/2027.
Prorrogar o prazo de execução do contrato por 24 (vinte e quatro) meses, passando de 24/12/2024 para 24/12/2026.

Observações:

Execução física e financeira:
Data da coleta de dados / vistoria: 17/06/2026
Situação: Em andamento
Percentual de execução física: 48,79%
Descrição da execução realizada até a data da vistoria:
Administração Local, Mob./Desmob.66,19%R$ 27.646.479,04
Projeto de Engenharia91,56%R$ 3.792.750,78
Reassentamento São Félix0%
Serviços Preliminares87,61%R$ 4.838.290,70
Terraplenagem79,81%R$ 116.867.383,01
Drenagem55,89%R$ 31.948.114,91
Obras de Arte Correntes83,77%R$ 20.172.574,00
Obras Complementares50,19%R$ 9.809.359,45
Superestrutura14,16%R$ 16.458.471,82
Sinalização0%
Interferências Viárias0%
Obras de Arte Especiais21,35%R$ 6.550.104,29
OAE/OAC (Ajuste de Projeto)74,41%R$ 5.989.114,45
Valores medidos: R$ 244.072.642,45
Valores pagos: R$ 244.072.642,45
Percentual de execução financeira: 48,79%
Observações acerca da execução física e financeira do contrato:

iii. Histórico de fiscalizações

A classe da irregularidade listada é referente àquela vigente em 30 de novembro do ano da fiscalização.

	2023	2024	2025
Obra já fiscalizada pelo TCU (no âmbito do Fiscobras)?	Sim	Sim	Sim
Foram observados indícios de irregularidades graves?	Não	Não	Não

VI.2. Deliberações do TCU

A listagem poderá conter deliberações de processos já encerrados.

Processo de interesse (deliberações até a data de início da auditoria)

Processo	Deliberação	Data
013.462/2021-0	Despacho do Min. Augusto Sherman	13/09/2021
013.462/2021-0	Despacho do Min. Augusto Sherman	25/10/2021
004.688/2022-8	AC-2110-36/2022-PL	21/09/2022
013.462/2021-0	AC-2726-46/2022-PL	07/12/2022
008.834/2023-7	AC-2176-45/2023-PL	25/10/2023
006.265/2024-3	Despacho do Min. Benjamin Zymler	04/09/2024
006.265/2024-3	AC-2429-46/2024-PL	13/11/2024
008.977/2025-9	AC-2170-37/2025-PL	17/09/2025

Processo de interesse (deliberações após a data de início da auditoria)

Processo	Deliberação	Data
008.977/2025-9	AC-1650-24/2026-PL	24/06/2026

APÊNDICE E - Achados de outras fiscalizações

Não há achados de outras fiscalizações pendentes de solução ou saneados.

APÊNDICE F - Achados reclassificados após a conclusão da fiscalização

1. Achados desta fiscalização

1.1. Não há.

2. Achados de outras fiscalizações

2.1. Não há.

APÊNDICE G - Despachos

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
Unidade de Auditoria Especializada em
Infraestrutura Portuária e Ferroviária

Processo: 005.152/2026-7
Fiscalização: 77/2026
Objetivo: fiscalizar as obras de construção do Lote 6 da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (Fiol) - Caetité - Barreiras, no estado da Bahia

DESPACHO

Manifesto-me de acordo com a proposta formulada pela equipe de fiscalização.

Em 31 de agosto de 2026. Encaminhe-se ao secretário.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
Unidade de Auditoria Especializada em
Infraestrutura Portuária e Ferroviária

Processo: 005.152/2026-7
Fiscalização: 77/2026
Objetivo: fiscalizar as obras de construção do Lote 6 da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (Fiol) - Caetité - Barreiras, no estado da Bahia

DESPACHO

Manifesto-me de acordo com as conclusões e com a proposta de encaminhamento formulada pela equipe de fiscalização, os quais contaram com a anuência do Supervisor.
Importante ainda mencionar que na auditoria do Lote 5F (TC 001.733/2026-5, Ministro Relator Antônio Anastasia), ainda não apreciada, também foram identificados atrasos na execução das obras do Contrato 7/2024 e a posterior celebração de Compromisso de Ajustamento de Conduta. Com efeito, os encaminhamentos propostos são semelhantes nestas fiscalizações.

Em 31 de agosto de 2026. Encaminhe-se ao Gabinete do Ministro Benjamin Zymler.

Flávio Sobral Martins e Rocha
Secretário substituto

ANEXO A - Deliberações

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 005.152/2026-7
Natureza(s): Relatório de Auditoria
Órgão/Entidade: Infra S.A.
Responsável: Jorge Luiz Macedo Bastos (408.486.207-04)
Interessado: Congresso Nacional (vinculador) ()
Representação legal: não há

SUMÁRIO: AUDITORIA. FERROVIA DE INTEGRAÇÃO OESTE-LESTE (FIOL), TRECHO CAETITÉ–BARREIRAS. LOTE 2. ATRASOS NA EXECUÇÃO CONTRATUAL. INCONFORMIDADES RELACIONADAS À IMPLANTAÇÃO DE OBRA DE ARTE ESPECIAL. DETERMINAÇÃO. RECOMENDAÇÃO.

RELATÓRIO

Trata-se de auditoria realizada na Infra S.A. com o objetivo de fiscalizar as obras de construção do Lote 6F da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (Fiol), trecho Caetité – Barreiras, no Estado da Bahia.

2. Transcrevo, a seguir, o relatório efetuado pela Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária:

"*Apresentação*

1. Trata-se de auditoria realizada nas obras de construção do Lote 6F da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (Fiol), também denominada EF-334, para dar cumprimento ao plano de fiscalização no âmbito do Fiscobras 2026. O lote fiscalizado integra a denominada Fiol 2 que compreende o trecho localizado entre as cidades de Caetité e Barreiras, no estado da Bahia. As obras estão sob responsabilidade da empresa estatal Infra S.A. (Valec - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.).

I.1. *Importância socioeconômica*

2. Na área de abrangência desse trecho da ferrovia, as atividades econômicas mais importantes são o agronegócio e a mineração. No polo de Barreiras/BA, além da lavoura e da pecuária, outras atividades estão associadas, tais como o beneficiamento, a armazenagem, o transporte e a comercialização de produtos e insumos. Na região do Oeste Baiano, as culturas que predominam são soja, milho, algodão, feijão e mandioca.

3. Segundo a Infra S.A., a principal finalidade da Fiol será o transporte de minério de ferro a partir de Caetité, onde se localizam as minas da Bahia Mineração (Bamin). A demanda poderá ser incrementada com o transporte de grãos da região de Barreiras a partir da interligação da Fiol 2 com a Fiol 1, para o escoamento até o Porto Sul, complexo portuário previsto para ser construído nas imediações da cidade de Ilhéus/BA.

4. Ainda de acordo com a Infra S.A., o Estudo de Demanda desenvolvido pela Infra S.A. para o Corredor Ferroviário Oeste-Leste evidencia a predominância absoluta de carga de produtos agrícolas. Cerca de 80% da demanda projetada será composta por granéis sólidos vegetais, sendo

46,0% soja, 28,5% milho e 6,2% farelo de soja. O segundo gênero de cargas mais relevante será o de fertilizantes, correspondendo a cerca de 15,3% do volume transportado.

5. Analisando a evolução temporal da demanda, observa-se um salto em 2035, com a conclusão da Fiol 3. Após 2035, projeta-se um crescimento médio de 1,9% ao ano até 2060, quando a demanda transportada pelo Corredor atingirá aproximadamente 41 milhões de toneladas úteis (TU) por ano.

6. Importante observar que a EF-334 foi incluída no Programa Nacional de Desestatização por meio do Decreto 8.094, de 4 de setembro de 2013. Seguindo diretrizes emitidas pelo Ministério dos Transportes (MT), foi avaliada a vantajosidade da conexão da Fiol diretamente às obras da Fico 1 (trecho da Ferrovia de Integração Centro-Oeste – Fico), no município de Mara Rosa/GO, formando um corredor ferroviário único.

7. Para compreender a relevância das obras do Lote 6F (inserido no trecho Fiol 2) e os riscos associados ao seu cronograma, é imperativo contextualizar o empreendimento na estruturação de todo o Corredor Ferroviário Oeste-Leste.

8. Conforme se observa no sítio eletrônico da Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos – SPPI (Disponível em <https://ppi.gov.br/projetos/corredor-ferroviario-leste-oeste/>. Acesso em 7/5/2026), a qualificação dos trechos 2 e 3 da Fiol no Programa de Parcerias de Investimentos possibilitará que, por meio de uma nova subconcessão, o trecho 2 tenha as suas obras concluídas, conectando o Porto de Ilhéus à região produtora de grãos de Barreiras/BA, bem como, após a conclusão do trecho 3, a Fiol esteja conectada com a Ferrovia Norte-Sul e com a Fico. Portanto a importância da conclusão da Fiol 2 para viabilizar o processo de concessão do corredor ferroviário Fico-Fiol.

9. Na apresentação da proposta da Infra S.A. para o contrato e o edital, o projeto para submissão à ANTT compreende, portanto, a concessão da infraestrutura do Corredor Ferroviário Leste-Oeste, a qual engloba os seguintes trechos das ferrovias EF-334 e EF-354:

a) Fiol 2, conectando Caetité/BA e Correntina/BA, com um ramal entre o município de Barreiras/BA e Correntina/BA;

b) Fiol 3, conectando Barreiras/BA a Mara Rosa/GO; e

c) Fico 1, conectando Mara Rosa/GO a Água Boa/MT.

10. Com extensão prevista de 1.708 km, a concessão cruza os estados da Bahia, Goiás e Mato Grosso e pretende melhorar o escoamento de cargas provenientes das regiões produtoras do oeste baiano, de Mato Grosso e da região do Matopiba em direção ao Porto Sul na Bahia.

11. Segundo se extrai da minuta do contrato de concessão, o objeto da outorga compreenderá a "construção da malha ferroviária da Fiol 3 e a prestação do serviço público de transporte ferroviário de cargas associado à exploração da infraestrutura da malha ferroviária da Fico 1, Fiol 2 e Fiol 3". Ainda, mediante acordo entre a futura subconcessionária e o Poder Concedente, a concessão poderá incluir o trecho Fico 2, assegurando-se o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

12. Nota-se, portanto, que o objeto da concessão está dividido em dois núcleos distintos: a construção do trecho Fiol 3 e a prestação do serviço público de transporte ferroviário de cargas associado à exploração da infraestrutura referente à completude do Corredor Ferroviário Leste-Oeste.

13. Por outro lado, é preciso destacar que a funcionalidade do Corredor Ferroviário Leste-Oeste depende da conclusão dos trechos Fiol 1 e Fiol 2, além da disponibilização de infraestrutura portuária competitiva para grãos no Porto Sul. Também a conclusão do trecho correspondente à Fico 1 afigura-se indispensável para a operacionalização do corredor.

II. Introdução

II.1. *Deliberação que originou o trabalho*

14. Em cumprimento ao Acórdão 2.304/2025-TCU-Plenário, rel. Ministro Vital do Rêgo, realizou-se a auditoria na Infra S.A., no período compreendido entre 2/3/2026 e 19/6/2026.

15. As razões que motivaram esta auditoria foram o atendimento aos critérios de materialidade, risco e relevância.

16. Cumpre informar que a relatoria deste processo foi atribuída ao Exmo. Ministro Benjamin Zymler por prevenção, conforme disposto no art. 10 da Resolução-TCU 280/2016.

II.2. *Visão geral do objeto*

17. A Fiol é uma ferrovia projetada para ter extensão de 1.527 km e ligar o futuro porto de Ilhéus/BA à cidade de Mara Rosa/GO. A Infra S.A. é a responsável pelo projeto desde 2008, quando recebeu a outorga para construção, uso e gozo da EF-334 (Fiol) por meio da Lei 11.772, de 17 de setembro de 2008.

Figura 1: Mapa esquemático da Fiol



Fonte: Infra S.A. Disponível em: <https://www.infrasa.gov.br/ferrovias-da-infra-s-a/ferrovia-de-integracao-oeste-leste/trechos/>. Acesso em: 7/7/2026.

18. Conforme a nova configuração, o Trecho II (Fiol 2) compreende o segmento Caetité/BA – Correntina/BA, com extensão de 284,5 km, incluindo o ramal entre o município de Barreiras/BA e Correntina/BA, cujas obras de implantação estão sob responsabilidade da Infra S.A.

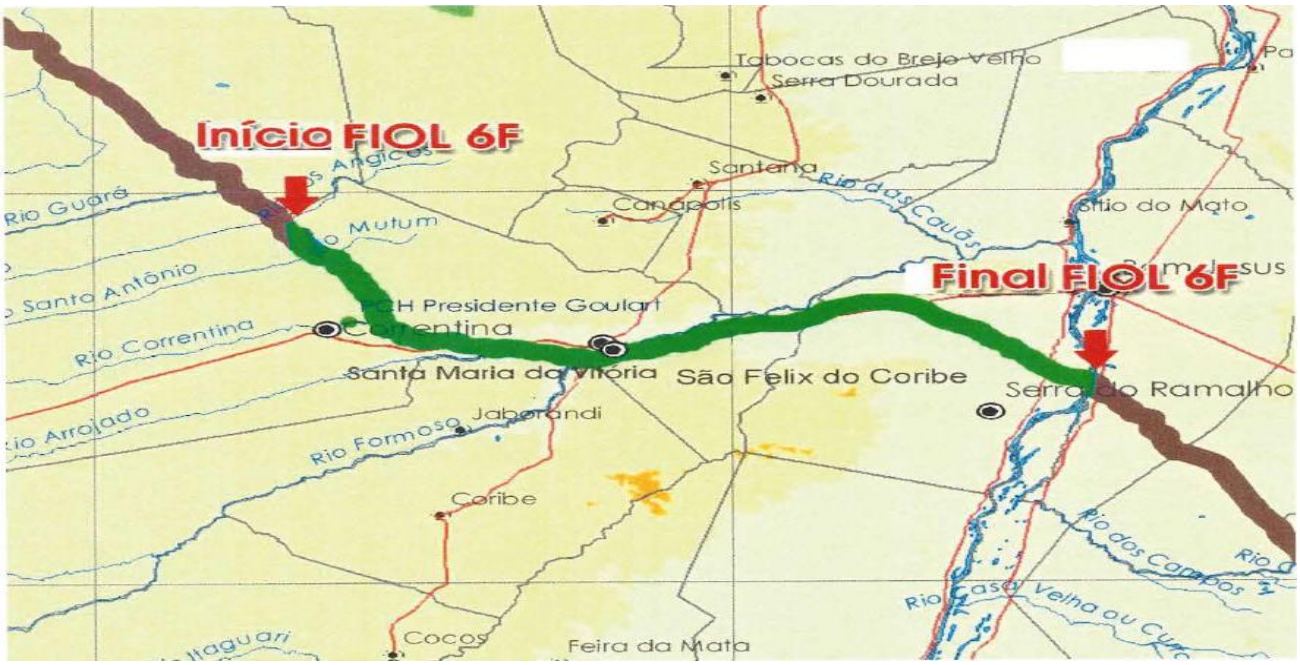
19. O novo traçado conectará o corredor Fico-Fiol, sem que haja a utilização do trecho entre Figueirópolis e Mara Rosa da Ferrovia Norte-Sul, já outorgada, privilegiando a logística operacional de forma independente. Ademais, geologicamente, haveria maiores restrições ambientais para a manutenção da configuração de traçado originalmente prevista no segmento entre Barreiras/BA e Figueirópolis/TO.

20. Para realizar as obras de construção da Fiol, a Infra S.A. dividiu a estrada de ferro em trechos e lotes. O trecho denominado Fiol 1 compreende o trecho localizado entre as cidades de Ilhéus/BA e Caetité/BA e possui 537 km de extensão, divididos nos Lotes 1F a 4F. O trecho denominado Fiol 2 está localizado entre Caetité/BA e Barreiras/BA e possui 485 km de extensão divididos nos Lotes 5F a 7F. Já o trecho localizado originalmente entre Barreiras/BA e Figueirópolis/TO (Fiol 3) encontra-se em revisão de projeto e deverá ser alterado para conectar à FNS em Mara Rosa/GO dando acesso direto à Fico.

21. Em 8/4/2021, após processo licitatório de subconcessão realizado pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), o trecho da Fiol 1 foi arrematado pela empresa Bahia Mineração S.A. (Bamin), pelo valor de outorga de R$ 32,7 milhões, com previsão de investimentos da ordem de R$ 3,3 bilhões, sendo R$ 1,6 bilhão para a conclusão das obras. A subconcessão terá duração de 35 anos e seu objetivo é a construção e a prestação de serviço público de transporte ferroviário de cargas associado à exploração da infraestrutura da malha ferroviária da EF-334, no trecho compreendido entre Ilhéus/BA e Caetité/BA (Disponível em: <https://www.infrasa.gov.br/ferrovias-da-infra-s-a/ferrovia-de-integracao-oeste-leste/trechos/>. Acesso em: 7/7/2026).

22. O Lote 6F, objeto desta auditoria, integra a Fiol 2 e possui extensão de 159,31 km entre a Estrada Vicinal de acesso à BR-135 (km 645+700) e a ponte sobre o Rio São Francisco (km 807+939,19).

Figura 2: Mapa esquemático do Lote 6F



Fonte: Relatórios de fiscalização 2025.

23. As obras desse lote tiveram início em janeiro de 2011, com a celebração do Contrato 59/2010 entre a antiga Valec e o Consórcio Constran – Egesa – Pedrasul – Estacon – CMT.

24. Por meio do Termo Aditivo 8 ao Contrato 59/2010, assinado em 5/9/2020, a Infra S.A. ajustou o escopo do Contrato 59/2010 de modo a suprimir itens e valores remanescentes referentes ao trecho que seria executado pelo Exército Brasileiro, no valor de R$ 87.043.395,86.

25. Assim, durante a vigência do Contrato 59/2010, a Valec firmou parceria com o Exército Brasileiro mediante celebração do Termo de Execução Descentralizada 1/2020 (TED 1/2020), assinado em 8/9/2020, para que o órgão militar executasse o trecho entre o km 645+700 e o km 664+040 do Lote 6F, com extensão de 18,7 km.

26. A vigência do Contrato 59/2010 encerrou-se em 7/11/2020, por meio da rescisão unilateral promovida pela Infra S.A., sob justificativa de dificuldades enfrentadas pelo consórcio construtor em manter o ritmo de execução dos serviços. De acordo com a medição final, após quase dez anos de vigência contratual, a execução física e financeira foi de 13,9% do total de serviços contratados.

27. Em 31/3/2021, a Infra S.A. publicou aviso de Licitação RDC Eletrônico 11/2021 para a contratação dos serviços remanescentes do Lote 6F, com extensão de 132,11 km, do total de 159,31 km. A licitação foi vencida pelo Consórcio TT-Fiol Lote 6F-A (Consórcio TT-Fiol), composto pelas empresas TCE Engenharia LTDA. e Tiisa – Infraestrutura e Investimentos S.A., com a proposta de preços no valor de R$ 500.218.916,00, que resultou no Contrato 33/2021, celebrado em 24/12/2021, pelo regime de contratação integrada (Evidência 1).

28. Para acompanhar a execução contratual acima, a Infra S.A. firmou, em 17/4/2023, o Contrato 8/2023 com o Consórcio STE/Siscon – Supervisão Fiol, no valor de R$ 19.900.000,00 (data-base: 4/2022), para prestação de serviços especializados de engenharia consultiva para supervisão e apoio à fiscalização da implantação da Fiol 2, segmento entre o Rio São Francisco (km 825+230) e o Rio sem Denominação II (km 665+920) (Lote 6F) (Evidência 4). Após aditivo, o valor contratual passou a R$ 24.693.601,37 (data-base: 4/2022) (Evidência 5).

29. Resta ainda, para complementação da extensão total do Lote 6F, a execução de um trecho de 11,789 km, entre as estacas km 796+150 e km 807+939,19, cuja execução também estava prevista para ser realizada pelo Exército Brasileiro, porém o acordo não foi viabilizado.

30. Portanto, o Lote 6F, para fins de execução das obras, encontra-se dividido em três trechos, conforme descrição abaixo.

31. O primeiro trecho (6F-B) inicia-se na interseção do Lote 7 (km 645+700) e estende-se até o km 664+040, com 18,34 km. Atualmente, está sem contrato para execução das obras ferroviárias.

32. O segundo trecho (6F-A), inicia-se no km 664+040 e estende-se até o km 796+150 e possui 132,11 km. Esse trecho faz parte das obras remanescentes do contrato anterior que, atualmente, estão a cargo do Consórcio TT-Fiol.

33. O terceiro e último trecho, denominado Lote 6FC, está localizado no encabeçamento da ponte sobre o Rio São Francisco, entre o km 796+150 e o km 807+939, com extensão total de 11,789 km, e foi licitado pela Infra S.A. junto ao Lote 5F, por meio do Edital 8/2023. Esse trecho não está no escopo da presente auditoria.

34. Cumpre informar que foram realizadas três auditorias de obras da Fiol pelo TCU. Além do presente trabalho no Lote 6, foi concluída a fiscalização do edital do Lote 5F-C, relatado pelo Ministro Bruno Dantas, mediante o TC 018.589/2025-1, e está em curso auditoria no Lote 5F, relatada pelo Ministro Antônio Anastasia, mediante o TC 001.733/2026-5, processo que também identificou a utilização do instrumento de Compromisso de Ajustamento de Conduta firmado ante recorrentes atrasos verificados na execução das obras contratadas.

II.3. *Objetivo e questões de auditoria*

35. A presente auditoria teve por objetivo fiscalizar as obras de construção do Lote 6 da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (Fiol), trecho Caetité - Barreiras, no estado da Bahia.

36. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

a) Questão 1: As obras do Lote 6F estão sendo executadas de acordo com o Contrato 33/2021 e a legislação aplicável ao empreendimento?

b) Questão 2: A Infra S.A. adotou as medidas necessárias e suficientes para reverter os reiterados atrasos na execução das obras do Contrato 33/2021?

II.4. *Metodologia utilizada*

37. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280, de 8 de dezembro de 2010, alterada pela Portaria-TCU 168, de 30 de junho de 2011) e em observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex 26, de 19 de outubro de 2009).

38. Para a consecução dos objetivos, os métodos empregados na coleta e análise de dados basearam-se na seguinte tríade: análise documental, aplicação de papéis de trabalho estruturados — com destaque para a Matriz de Planejamento — e a realização de vistorias técnicas in loco. A decisão pela inspeção física fundamentou-se na criticidade do acompanhamento da execução contratual, uma vez que inspeções de exercícios anteriores já haviam identificado atrasos persistentes no cronograma físico-financeiro, exigindo uma verificação direta do avanço das obras.

39. Para mensurar o descolamento da execução em relação ao planejado, a metodologia adotou o comparativo do cronograma previsto com o realizado, utilizando-se curvas de desempenho físico e o Índice de Desempenho Financeiro (IDfin). O objetivo do índice (IDfin) é avaliar o andamento financeiro mensal e acumulado obtido pela fórmula: (IDfin = % financeiro realizada / % financeiro previsto).

40. Ou seja, o IDfin é um indicador percentual que mede a aderência da execução financeira do contrato em relação ao cronograma pactuado. Assim, serve para identificar se o ritmo de investimento e medições está alinhado às metas estabelecidas, sendo que o valor igual a 1 representa

contrato rigorosamente em dia e, quanto menor o índice, maior o descolamento da execução em relação ao planejado.

41. Por fim, diante do cenário de atrasos identificados, a metodologia englobou a análise crítica do Processo Administrativo 50050.0023333/2025-12, que trata da eventual rescisão contratual ou celebração de um Compromisso de Ajustamento de Conduta (CAC) com o Consórcio TT. A equipe avaliou a viabilidade, as sanções propostas e os riscos do macrocronograma repactuado constante no CAC.

II.5. *Limitações inerentes à auditoria*

42. Não houve limitações aos trabalhos de auditoria.

II.6. *Volume de recursos fiscalizados*

43. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$ 396.985.526,00 (data-base 12/2025), conforme volume de empenho realizado para execução e supervisão da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (não há plano de trabalho específico da obra do Lote 6 na Lei Orçamentária Anual).

II.7. *Benefícios estimados da fiscalização*

44. Entre os benefícios estimados desta fiscalização, pode-se mencionar a correção de irregularidades na execução do contrato e o aprimoramento da gestão do empreendimento por parte da Infra S.A.

III. Achados de auditoria

III.1. Execução de serviços com qualidade deficiente

III.1.1. <u>Tipificação</u>

45. Falhas/impropriedades.

III.1.2. <u>Situação encontrada</u>

46. A inspeção física e a análise documental da Ponte sobre o Riacho Desvio de Pedras revelaram um conjunto de irregularidades técnicas relacionadas à modificação do projeto original da obra e à ausência de medidas complementares de contenção e estabilização do terreno.

47. O projeto original da ponte previa uma extensão total de 74,6 metros, dimensionamento compatível com as características hidrológicas e geotécnicas do local apresentadas no edital, permitindo que a estrutura transpusesse o riacho com folga suficiente para que as cabeceiras fossem implantadas em terreno firme e estável, distante do leito e da zona de influência do recurso hídrico.

48. Todavia, verificou-se que o projeto foi modificado de forma a reduzir a extensão total da ponte para apenas 35,0 metros, ou seja, uma redução superior a 50% no comprimento original da estrutura (Evidência 8). O projeto foi aprovado com ressalvas, tendo sido registrada a ausência de vistoria de campo para verificação das condições específicas da obra, sem demonstração técnica de que a alteração proposta seria superior à solução originalmente prevista e sem a adoção de medidas compensatórias de estabilização do terreno.

*49. Em virtude dessa redução, a cabeceira da ponte foi implantada **em corpo de aterro**, em uma posição significativamente mais próxima ao leito do Riacho Desvio de Pedras. Essa situação é agravada pela configuração do terreno no entorno da fundação, onde se identifica a formação de um **talude bastante íngreme**, criado pelo próprio corpo de aterro, sem que tenha sido executada qualquer estrutura de contenção, como muro de gabião, muro de arrimo, cortina atirantada ou similares, para estabilizar e proteger esse talude contra a ação erosiva das águas do riacho e das chuvas.*

50. O exame fotográfico da cabeceira da ponte registrou, de forma inequívoca, a presença de uma fenda ou rachadura bem pronunciada no solo, localizada imediatamente junto à base da estrutura de concreto da fundação.

51. A fenda acompanha a linha da base da estrutura, sendo visível ao longo de toda a extensão da face do concreto analisada. O solo exposto na abertura da fenda apresenta coloração terrosa e avermelhada, e a profundidade da separação é ressaltada pelas sombras produzidas pela iluminação solar direta, indicando que a abertura não é superficial.

Figura 3: Fenda no solo adjacente ao Bloco de Fundação da Ponte – Desvio de Pedras (km 722) Lote 6FA



Fonte: Equipe de Auditoria TCU, 17/6/2026

52. Esse tipo de manifestação patológica pode ser indicativo de processos em curso de recalque de fundação, movimentação lateral do terreno ou erosão interna, todos eles representando potenciais riscos à integridade estrutural da ponte.

53. Complementarmente, o registro fotográfico do contexto geral da obra evidenciou que a construção se encontra em estado de interrupção, com vergalhões de aço totalmente expostos na parte superior do bloco de fundação ou pilar.

54. Além disso, foram identificados perfis metálicos verticais (vigas do tipo I ou H) fincados no solo ao longo da borda do barranco, os quais aparentam ser elementos de uma estrutura de contenção iniciada, mas que não foi devidamente concluída, permanecendo sem função protetora efetiva sobre o talude.

55. A presença de um marco topográfico ou ponto de monitoramento no centro da área inspecionada sugere ciência da necessidade de acompanhamento das movimentações do terreno, o que reforça o prévio conhecimento sobre a instabilidade local, contudo sem a correspondente adoção de medidas corretivas para proteção do aterro.

56. O entorno da obra apresenta terreno coberto por gramíneas secas, ausência de cobertura vegetal protetora adequada junto ao talude e solo exposto, condições que potencializam o processo erosivo superficial e favorecem a remoção progressiva de material do corpo do aterro, podendo, se mantidas as condições verificadas em campo, comprometer o apoio das fundações da cabeceira da ponte (anexo fotográfico).

III.1.3. Critério

57. A situação descrita contraria um conjunto de dispositivos legais que disciplinam a execução de obras públicas com qualidade, segurança e economicidade, em especial a Lei 13.303, de 30 de junho de 2016 (Lei das Estatais), conforme detalhado a seguir:

a) o art. 42, caput e § 1º, estabelece que as contratações de obras e serviços de engenharia devem ser precedidas de projeto básico ou anteprojeto com elementos suficientes para caracterizar a obra, incluindo os estudos técnicos preliminares que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental;

b) a modificação do projeto original, reduzindo em 50% a extensão da ponte, sem a revisão completa das condições geotécnicas e sem a previsão de estruturas de contenção adequadas, afronta diretamente a referida exigência de suficiência técnica do projeto;

c) apesar de o art. 81, inciso I, admitir a alteração unilateral dos contratos para a melhor adequação técnica de seus objetivos (desde que preservado o equilíbrio econômico-financeiro), no caso em tela, a redução da extensão da ponte não demonstra adequação técnica. Pelo contrário, evidencia o comprometimento dos objetivos da obra, visto que a estrutura resultante poderá representar riscos estruturais inexistentes no projeto original, não havendo evidências de que a sua substituição fosse a melhor solução; e

d) no mesmo sentido, denota-se comprometido o princípio da eficiência (art. 31, caput), pois a execução de uma obra que, em razão de modificação de projeto, passa a apresentar vulnerabilidades estruturais e risco de colapso, representa grave violação ao dever de eficiência na aplicação dos recursos públicos, na medida em que os investimentos realizados podem ser perdidos em virtude da instabilidade identificada.

III.1.4. Causa

58. A situação de vulnerabilidade identificada decorre da paralisação das obras da OAE sem a conclusão dos serviços de estabilização do aterro (instalação de geogrelhas e enroncamento), possibilitando, assim, a instalação de processos erosivos no limite da estrutura da fundação nas cabeceiras da ponte, com o carreamento do material.

III.1.5. Efeito/Impacto

59. A partir da análise documental e da inspeção in loco, observa-se que a configuração executada para a ponte, com extensão inferior à inicialmente concebida e solução biapoiada sustentada por dois pilares próximos às margens do curso d'água, demanda atenção específica quanto ao seu comportamento diante de eventos hidrológicos e climáticos mais severos. Essa condição reduz a área disponível para o escoamento na seção de travessia e torna especialmente relevante a adequada proteção das fundações, dos aterros de acesso e das margens adjacentes.

60. Conforme verificado na Figura 3, a proximidade do bloco de fundação em relação à borda da calha do recurso hídrico exige acompanhamento contínuo dos processos de erosão fluvial e de eventual solapamento. A evolução desses fenômenos pode afetar a durabilidade e a estabilidade dos elementos situados na interface entre as fundações, as estruturas de contenção e os aterros de acesso, com potencial repercussão sobre as necessidades futuras de conservação e manutenção do empreendimento.

61. A configuração atual, portanto, requer a adoção e a manutenção de soluções de drenagem, proteção hidráulica e contenção compatíveis com as características locais do curso d'água e com os cenários de cheia previstos para a região. A suficiência dessas medidas é relevante para assegurar o livre escoamento das águas, preservar a estabilidade dos taludes dos aterros e mitigar riscos de erosão, de assoreamento localizado e de comprometimento da infraestrutura ferroviária.

62. Esse fator de atenção hidrológica pode produzir reflexos na futura operação da ferrovia, sobretudo em razão da ocorrência recente de chuvas intensas na região, em 2021 e 2022, que motivaram o reconhecimento de situação de emergência no Município. (Disponível em <https://leisestaduais.com.br/ba/decreto-n-21203-2022-bahia-homologa-o-decreto-municipal-de-situacao-de-emergencia-que-indica>. Acesso: 22/7/2026).

III.1.6. Conclusão do Achado

63. As evidências coletadas durante a inspeção física da Ponte sobre o Riacho Desvio de Pedras revelam um quadro de vulnerabilidade estrutural, que demanda atenção imediata por parte dos responsáveis pela obra e das instâncias de controle competentes.

64. A modificação do projeto original, que resultou na redução da extensão da ponte de 74,6 metros para 35,0 metros, produziu consequências técnicas diretas sobre a segurança da estrutura. Ao aproximar a cabeceira da ponte do leito do riacho e ao implantá-la sobre um corpo de aterro com talude de inclinação acentuada, sem a correspondente execução de obras de contenção e estabilização do terreno, criaram-se condições propícias para o desenvolvimento de processos erosivos que já se manifestam de forma concreta no local inspecionado.

65. A presença de uma fenda bem pronunciada junto à base da estrutura de concreto da fundação, acompanhando toda a linha de contato entre o elemento estrutural e o solo, constitui a evidência mais crítica identificada neste achado. Esse tipo de manifestação patológica, especialmente em uma estrutura localizada nas proximidades de um recurso hídrico e assentada sobre aterro sem contenção adequada, não pode ser tratado como um fenômeno isolado ou de baixo risco. Ao contrário, representa um sinal de alerta inequívoco de que os mecanismos de erosão e movimentação de solo já estão ativos, podendo evoluir ao longo do tempo, sobretudo nos períodos de cheia do Riacho Desvio de Pedras, quando a ação das águas sobre o talude descoberto é significativamente potencializada.

66. Agrava o cenário o fato de que a obra se encontra inacabada, com vergalhões de aço expostos no topo do bloco de fundação e com perfis metálicos verticais fincados ao longo da borda do barranco sem que a estrutura de contenção tenha sido efetivamente concluída. A presença de um marco topográfico ou ponto de monitoramento identificado no campo reforça ainda mais essa conclusão, ao sugerir que os responsáveis tinham ou têm ciência da instabilidade do terreno, tornando ainda menos justificável a ausência de medidas corretivas efetivas.

67. Diante desse conjunto de evidências, conclui-se que a obra da Ponte sobre o Riacho Desvio de Pedras, na configuração em que se encontra atualmente, apresenta risco de comprometimento estrutural, com potencial de resultar no colapso parcial ou total da estrutura se medidas de estabilização do aterro não forem implementadas, com prejuízo ao erário, em risco à segurança da obra e em dano ambiental ao corpo hídrico adjacente, em razão do carreamento de sedimentos do aterro desprotegido para o leito do riacho.

68. Nesse contexto, as medidas de encaminhamento propostas neste achado são pertinentes, sendo indispensável que a execução das obras de contenção e estabilização ocorra em prazo compatível com potencial risco identificado, de modo a preservar o investimento público já realizado, garantir a segurança da estrutura e cumprir os princípios da eficiência, da economicidade e da segurança que devem nortear toda e qualquer obra pública, nos termos da Lei 13.303, de 30 de junho de 2016.

69. Diante de todo o exposto, com fundamento no art. 250, inciso II, do RITCU, c/c o art. 4º, inciso III, da Resolução-TCU 315/2020, propõe-se determinar à Infra S.A. que, no prazo de 15 dias, apresente ao Tribunal um plano de ação contendo o cronograma de execução das medidas de contenção e estabilização do talude adjacente à Ponte sobre o Riacho Desvio de Pedras, com a indicação das soluções técnicas adotadas, dos responsáveis e dos respectivos prazos de conclusão. Tal medida visa sanar os riscos apontados e de infração ao art. 31, caput (princípio da eficiência), e ao art. 42, caput e § 1º (obrigatoriedade de projeto adequado), ambos da Lei 13.303/2016.

III.2. Existência de atrasos que podem comprometer o prazo de entrega do empreendimento.

III.2.1. Tipificação

70. Falhas/impropriedades.

III.2.2. Situação encontrada

71. A execução do Contrato 33/2021 apresenta um cenário de desequilíbrio entre o planejamento original e a realidade de campo. Com 48 meses transcorridos desde a assinatura do instrumento (dezembro de 2021) e uma primeira prorrogação contratual já concedida, a execução financeira acumulada não atingiu 50% do valor global, revelando uma defasagem superior a R$ 118 milhões em relação ao programado para o período. Este quadro não representa apenas um atraso pontual, mas o agravamento de irregularidades detectadas em fiscalizações anteriores, evidenciando uma deterioração contínua e progressiva da performance contratual, cujo Índice de Desempenho Financeiro (IDfin) decaiu ininterruptamente ao longo de todo o ano de 2025, alcançando o patamar crítico de 0,69 em dezembro de 2025.

72. A análise detalhada a seguir demonstra que esse descumprimento decorre de causas multifacetadas, que incluem a fragilidade financeira de integrante do consórcio em recuperação judicial, a insuficiente mobilização de recursos para execução das obras, trechos impedidos por interferências externas não resolvidas e entraves ambientais relacionados à aprovação do projeto da Variante das Cavernas pelo IBAMA.

73. Diante da insuficiência dos processos sancionatórios instaurados pela Infra S.A. para reverter o ritmo das obras, foi celebrado, em 18 de junho de 2026, um Compromisso de Ajustamento de Conduta (CAC). No entanto, como será abordado, a eficácia desse instrumento consensual permanece condicionada à superação de vulnerabilidades estruturais e à capacidade do consórcio de cumprir metas que, historicamente, têm sido sistematicamente descumpridas.

74. As obras abrangem o Lote 6F-A da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (Fiol 2), compreendendo o segmento do km 664+040 ao km 796+150, com extensão de 132,11 km, trecho Barreiras/BA – Caetité/BA, contratado pelo valor global de R$ 500.218.916,00 (data-base: janeiro/2021), já atingindo R$ 687.389.313,18 a preços reajustados. Foi possível verificar discrepâncias significativas entre os desembolsos previstos no cronograma físico-financeiro e os valores efetivamente medidos e realizados ao longo de toda a execução contratual.

75. Dados mais detalhados revelam que, nos 48 meses de execução até janeiro de 2026, a execução financeira acumulada alcançou apenas R$ 244.072.642,45, enquanto o cronograma físico-financeiro programava para aquele mesmo momento — considerando o prazo prorrogado — um avanço de aproximadamente 72,46% do valor contratual, equivalente a cerca de R$ 362.466.911,00, representando uma defasagem acumulada superior a R$ 118 milhões.

76. Em termos percentuais do valor contratual total, apenas 48,79% do valor havia sido executado em janeiro de 2026, contra uma previsão de aproximadamente 72,46% para o mesmo período, evidenciando um significativo descumprimento do cronograma físico-financeiro. A situação é agravada pelo fato de que, naquela data, o contrato estava a apenas 11 meses do novo prazo de execução (dezembro/2026), com mais da metade das obras ainda a executar.

77. Esse cenário configura o agravamento de uma irregularidade já registrada anteriormente. O Relatório de Fiscalização do Fiscobras 2025 (TC 008.977/2025-9), elaborado pelo TCU, já havia registrado considerável atraso na execução das obras do Contrato 33/2021, inclusive com análise quantitativa do valor estimado para conclusão das obras na ordem de R$ 274,2 milhões. Portanto, a situação não apenas persistiu, como se deteriorou significativamente desde então, conforme demonstra o declínio contínuo do IDfin de 1,00 (janeiro/2025) para 0,69 (dezembro/2025).

III.2.2.1. Fatores identificados do atraso

78. Os fatores do descumprimento do cronograma são múltiplos e de naturezas distintas — técnicas, operacionais, ambientais, de infraestrutura e sociais — conforme detalhado a seguir:

III.2.2.1.1. Pendências na Elaboração e Aprovação de Projetos para Trechos Críticos:

79. Um dos fatores centrais identificados para o atraso é a pendência na elaboração e aprovação de projetos executivos para trechos de alta complexidade, situação que, ao tempo da celebração do CAC, ainda não havia sido integralmente sanada. A Planilha de Metas do CAC (SEI 11414235) registra que a apresentação do projeto da Variante das Cavernas (km 706+940 ao km 717+340) estava prevista apenas para o 1º Trimestre do CAC (jun/26-ago/26), com aprovação somente no 2º Trimestre (set/26-nov/26), evidenciando que, ao tempo da assinatura do instrumento, esse segmento crítico de 10,4 km — equivalente a quase 8% da extensão total do lote — ainda não possuía projeto aprovado.

80. Da mesma forma, os projetos das Passagens Inferiores PI-BA 172 e das interferências elétricas, à exceção das linhas de transmissão, estavam previstos para apresentação e aprovação apenas no 2º Trimestre (set/26-nov/26), e o projeto da Ponte sobre o Rio Formoso também aguardava aprovação para o mesmo período. Esses projetos pendentes condicionam diretamente a execução de serviços de terraplenagem, drenagem, obras de arte correntes e superestrutura nos respectivos segmentos, comprometendo o cronograma das metas do CAC desde suas primeiras fases.

III.2.2.1.2. Mobilização insuficiente de recursos pela contratada

81. Embora as pendências de projetos e os impedimentos externos sejam fatores relevantes, eles não explicam, por si sós, todos os atrasos verificados. A análise do Cronograma Físico-Financeiro demonstra que os valores mensais realizados se estabilizaram em patamares muito abaixo das metas previstas. Ademais, a partir de fevereiro de 2025, a execução mensal decresceu progressivamente, refletindo-se em indicador de desempenho financeiro (IDfin) cada vez menor, mesmo existindo diversas frentes de trabalho sem impedimento.

82. O processo sancionatório instaurado (Evidências 14 e 15) concluiu pela existência de evidências de que o consórcio não mobilizou equipes e maquinários suficientes para o cumprimento do cronograma contratual, mesmo após os apontamentos realizados pelo TCU em fiscalização anterior. Itens críticos de alta complexidade e relevante peso financeiro, como a superestrutura ferroviária — que representa R$ 116.205.930,54 (23,23% do valor contratual) — permaneceram com execução de apenas 14,16% até janeiro de 2026, sendo que subitens como montagem de grade, socaria e posicionamento final registravam 0% de execução, ou seja, a contratada deixou de mobilizar equipes para a execução desses serviços, que estão em defasagem com o cronograma pactuado.

III.2.2.1.3. Trechos impedidos, interferências externas e questões fundiárias

83. Um fator adicional de relevante impacto nos atrasos diz respeito às interferências externas e à existência de trechos formalmente impedidos para execução. A Planilha de Metas do CAC registra dezenas de segmentos com impedimentos de diversas naturezas:

- *a) Interferências elétricas da Coelba: Mais de 20 pontos ao longo do trecho (do km 664+350 ao km 787+100) apresentam interferências com a rede elétrica da Coelba, para os quais estão previstas atividades de contratação e execução distribuídas por todos os trimestres do macrocronograma do CAC, com diversas conclusões previstas apenas para o 3º e o 4º Trimestres (dez/26 a mai/27), condicionando a execução de terraplenagem, sublastro e superestrutura nesses segmentos (Evidência 11);*
- *b) Variante das Cavernas (km 706+940 ao km 717+340 — 10,4 km): Segmento cujo projeto alternativo se encontra em elaboração desde 2021 sem solução, conforme identificado pela Supervisora em correspondência de fevereiro de 2025. O traçado alternativo atravessa área de elevado interesse espeleológico e arqueológico, dependendo de aprovação pelo IBAMA dos estudos espeleológicos e ambientais, bem como de validação pelo IPHAN. A Planilha de Metas do CAC prevê a aprovação do projeto no 2º Trimestre (set/26-nov/26), condicionada expressamente a: "considerando a liberação pela Infra do segmento 706+940 a 717+340 até o 2º trimestre, e*

considerando a liberação pelo IBAMA do segmento do km 713+800 ao 716+500 até o 3º trimestre" (Evidência 11);

c) Trechos formalmente impedidos por cavidades: Os segmentos do km 669+540 ao km 671+150 (1.610m) e do km 675+440 ao km 679+825 (3.390m) estão classificados como trechos impedidos pela Infra em razão de cavidades, com liberação condicionada a decisão da própria contratante, registrada no CAC com a nota: "Considerando que o trecho será liberado pelo cliente até nov/26" (Evidência 11);

d) Três interferências com linhas de transmissão (km 692+653, km 694+974 e km 695+796) aguardando contratação no 1º Trimestre do CAC e resolução pela Coelba somente no 3º Trimestre (Evidência 11).

III.2.2.2. Processo Administrativo Sancionatório

84. Os recorrentes atrasos no cumprimento do cronograma e as irregularidades documentais levaram à instauração de dois Processos Sancionatórios pela Infra S.A.:

a) Processo 50050.002333/2025-12: autuado para apurar o descumprimento contratual por irregularidade no cronograma e desempenho insatisfatório do Consórcio TT-FIOL Lote 6F-A; e

b) Processo 50050.006601/2024-94: autuado para investigar o descumprimento contratual decorrente do não atendimento das condições de habilitação da contratada, envolvendo pendências de encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais.

85. O processo sancionatório 50050.002333/2025-12, instaurado formalmente em abril de 2025, detalhou o descumprimento do cronograma físico-financeiro do Contrato 033/2021, por atrasos na execução de projetos, deficiência na mobilização, paralisações de serviços e não observância de cláusulas contratuais. O processo apontava, ao tempo de sua instauração, avanço físico global de apenas 43,84% após mais de 30 meses de execução, com superestrutura ferroviária em apenas 1,90% de execução, e sinalização e interferências viárias registrando zero por cento de avanço.

86. O processo sancionatório apontou pretensão de rescisão unilateral do contrato, com imposição de multa compensatória da ordem de R$ 61,3 milhões. É relevante observar que a multa rescisória de 15% sobre o saldo contratual atualizado, prevista no CAC (Cláusula Terceira, item 3.5), aplicada sobre o valor estimado para conclusão das obras de R$ 256,1 milhões, geraria multa rescisória da ordem de R$ 38 milhões — valor inferior à multa compensatória de 10% sobre o valor total contratado de R$ 500,2 milhões, que já estava à disposição da Administração (aproximadamente R$ 50 milhões), evidenciando que o CAC pactuou regime sancionatório menos rigoroso do que o já disponível no contrato.

87. Outras medidas cautelares também foram previstas no âmbito dos processos, incluindo retenção cautelar de créditos devidos à contratada e acionamento das garantias contratuais junto à instituição seguradora.

88. O Compromisso de Ajustamento de Conduta, celebrado em 18 de junho de 2026 no âmbito do Processo 50050.002333/2025-12, representa, na prática, uma atenuação das consequências contratuais que já eram exigíveis antes de sua celebração. A renúncia ao reequilíbrio econômico-financeiro prevista na Cláusula Quinta (5.1) do CAC, apresentada como contrapartida da atenuação sancionatória, tem alcance limitado pelo próprio texto do instrumento, que ressalva a possibilidade de a Compromissária sustentar, nas esferas administrativa ou judicial, que os referidos eventos não decorreram de sua responsabilidade. Trata-se, portanto, de contrapartida de valor econômico incerto, contraposta a uma redução sancionatória concreta e mensurável.

89. O mecanismo de retenção cautelar de 5% previsto na Cláusula Terceira, item 3.3, incide exclusivamente sobre o valor da parcela inadimplida — e não sobre o valor total do período ou do

contrato. Tomando-se como referência o 1º Trimestre do macrocronograma (R$ 13.410.132,69), a hipótese de o consórcio executar 84% desse montante geraria parcela inadimplida de aproximadamente R$ 2,1 milhões, sobre a qual incidiria retenção cautelar de apenas R$ 107 mil, valor equivalente a 0,02% do total contratado. Ademais, o mecanismo de reversibilidade da retenção (item 3.3.1), pelo qual o valor retido é restituído ao consórcio caso o período subsequente demonstre recuperação, cria uma dinâmica em que o consórcio pode alternar períodos de desempenho insuficiente e de ligeira recuperação, recebendo de volta os valores retidos sem que haja penalização definitiva. Assim, essa alternância de ciclos pode se repetir ao longo de todo o macrocronograma sem que a Administração disponha de instrumento efetivo de pressão sobre o executante.

III.2.2.2.1. Avaliação da eficácia do processo sancionatório

90. A instauração de processos administrativos sancionatórios pela Infra S.A. não foi suficiente para melhorar o desempenho na execução contratual. O IDfin, que iniciou o ano de 2025 em 1,00 (janeiro/2025), decaiu progressivamente para 0,92 (maio/2025), 0,87 (julho/2025), 0,78 (outubro/2025) e 0,69 (dezembro/2025), demonstrando que o padrão de subdesempenho não foi revertido mesmo após a instauração dos processos sancionatórios e a assinatura do Termo Aditivo 1/2025 em janeiro de 2025.

91. Ademais, diante do histórico de dificuldades financeiras e operacionais e dos reiterados atrasos no cumprimento de etapas fundamentais do cronograma, há elementos suficientes para colocar em dúvida a solução de prorrogar a execução contratual.

92. fiol, vinculado ao Processo 50050.002333/2025-12. Esse instrumento busca uma resolução consensual para os conflitos, prevendo a reprogramação do cronograma físico-financeiro por meio de um macrocronograma com 5 trimestres e 1 quadrimestre, além da definição de metas, penalidades e garantias para a aceleração das obras, com horizonte de conclusão em dezembro de 2027.

III.2.2.2.2. A fundamentação para celebração do CAC

93. O instrumento de Compromisso de Ajustamento de Conduta é previsto na Resolução 04/2022/DIREX da Infra S.A., que, por sua vez, possui fundamentação jurídica no art. 5º, § 6º, da Lei de Ação Civil Pública (Lei 7.347/1985) e nos arts. 71 e 72 da Lei 13.303/2016. Nos seguintes termos relevantes, o art. 31 da Resolução estabelece que "a qualquer tempo no curso do processo administrativo, desde que anterior ao trânsito em julgado administrativo, poderá a parte interessada formular proposta de Compromisso de Ajustamento de Conduta (CAC)", exigindo que o instrumento preveja obrigatoriamente sanções imediatas e independentes da instauração de novo processo administrativo pelo seu descumprimento.

94. Em relação ao CAC, a proposta visa regularizar o cumprimento das obrigações contratuais de forma consensual, como evidenciado na Nota Técnica (SEI 10846949), garantindo uma alternativa administrativa às sanções usuais, como multas e suspensão. O instrumento prevê:

- *a) o macrocronograma físico-financeiro (Planilha Cronograma – Versão Final, SEI 11414235) como obrigação central da Compromissária, vedada sua alteração por razões atribuíveis ao Consórcio;*
- *b) sanções progressivas pelo descumprimento: advertência formal para descompasso ≥ 10%; retenção cautelar de 5% para execução inferior a 85%; rescisão unilateral para descompasso acumulado superior a 20%;*
- *c) renúncia da Compromissária ao reequilíbrio econômico-financeiro, repactuação, revisão ou indenização relativos ao período compreendido entre a validação do cronograma vigente e a celebração do CAC.*

III.2.2.2.3. Vantajosidade na celebração do CAC

95. A celebração do CAC apresenta vantagens potenciais relevantes para a continuidade do projeto, que devem ser reconhecidas na avaliação de sua conveniência e oportunidade:

a) potencial aceleração na execução do contrato, viabilizada por meio de uma resolução consensual entre as partes, evitando o vácuo executivo decorrente de um processo de rescisão e nova licitação, cujos prazos estimados poderão ser significativamente superiores ao horizonte restante do contrato;

b) prevenção de litígios nos processos sancionatórios e rescisórios, além de evitar os atrasos e custos decorrentes da necessidade de nova licitação em um trecho cuja plataforma ferroviária já se encontra em fase intermediária a avançada de execução (terraplenagem: 79,81%; obras de arte correntes: 83,77%);

c) estabelecimento de cronograma estruturado para a resolução das interferências externas (Coelba, IBAMA, trechos impedidos), incorporando essas condicionantes como premissas formalizadas e monitoráveis no macrocronograma, ainda que com riscos de descumprimento;

d) continuidade da execução por consórcio já mobilizado no trecho, evitando os custos de desmobilização, aquisição de novos equipamentos e aprendizado operacional por novo contratado em obra complexa.

III.2.2.2.4. Riscos e Vulnerabilidades do Instrumento (CAC)

96. Diante do histórico de descumprimentos do contratado, a eficácia do CAC é questionável. Os dados do IDfin evidenciam que, mesmo após a repactuação contratual de janeiro de 2025, o Consórcio TT-FIOL não apenas manteve o subdesempenho como o aprofundou continuamente ao longo de todo o ano de 2025, alcançando IDfin de 0,69 em dezembro, o que torna duvidosa a capacidade da Compromissária de cumprir as metas do acordo. O CAC exige a execução de R$ 186.834.124,44 entre junho de 2026 e dezembro de 2027 (18 meses), o que representa uma média mensal de R$ 10.4 milhões, patamar consideravelmente superior ao ritmo recente verificado.

97. O macrocronograma pactuado no CAC apresenta ainda uma vulnerabilidade estrutural relevante: a ausência de exigência de um plano de recuperação formalizado como condição do instrumento. O CAC estabelece o macrocronograma como obrigação de resultado, mas não exige que o consórcio demonstre, no ato da assinatura ou em prazo determinado, de que forma pretende atingir as metas pactuadas — sem exigência de cronograma de mobilização de pessoal e equipamentos, de plano de aquisição de materiais críticos, nem de solução formalizada para os pontos de impedimento já identificados, como a Variante das Cavernas e as cavidades espeleológicas. Sem esse instrumento, o macrocronograma permanece como uma planilha de metas sem metodologia subjacente verificável.

98. Verifica-se, ademais, a ausência de mecanismo de gestão dialógica com os atores externos ao contrato cuja atuação é determinante para o cumprimento das metas pactuadas. O CAC vincula exclusivamente dois atores — Infra S.A. e Consórcio TT-FIOL — quando a execução do objeto depende também da Coelba (dezenas de interferências elétricas ao longo de todo o trecho, do km 664+350 ao km 787+100), do IBAMA (aprovação do traçado alternativo da Variante das Cavernas, processo que se estende desde 2021 sem solução), do IPHAN (validação dos estudos espeleológicos), do DNIT, do DER-BA e das administrações municipais (autorizações de desvio de tráfego para interferências viárias que somam R$ 1.964.957,64 apenas no último quadrimestre do macrocronograma). Nenhum desses atores é parte do CAC. A omissão de mecanismos de gestão dialógica compromete estruturalmente a efetividade do instrumento como solução para o problema que se propõe a resolver.

99. A conclusão extraída das análises é que o CAC é uma opção condicionada, a ser avaliada sob a ótica da conveniência e oportunidade da contratante, porém apenas com a observância integral de condições mínimas: é necessário que todos os pontos de vulnerabilidade do contrato sejam expressamente endereçados no instrumento, que haja monitoramento constante e rigoroso de sua

execução e que as medidas punitivas sejam aplicadas de forma automática e imediata nas hipóteses previstas, sem qualquer margem de tolerância adicional além dos limites expressamente fixados no CAC. Falhas na execução por qualquer das partes podem comprometer inteiramente sua eficácia, sinalizando a necessidade de um planejamento robusto e de mecanismos de governança bem estruturados.

100. Somam-se a isso as dificuldades financeiras e jurídicas do consórcio, decorrentes da situação de recuperação judicial da empresa TIISA – Infraestrutura e Investimentos S.A., integrante do Consórcio TT-FIOL Lote 6F-A, condição expressamente registrada no próprio texto do CAC e do Termo Aditivo, o que impõe desafios adicionais ao cumprimento das metas previstas, especialmente considerando que a execução se projeta por mais 18 meses, em condições de alta complexidade operacional, com itens de alto valor ainda sem execução iniciada, como as pontes sobre o Rio Correntina, Rio Arrojado e Rio Formoso, as Passagens Inferiores da BR-349 e da BA-172, e a integral superestrutura ferroviária do trecho.

III.2.2.3. Desafios Específicos: Variante das Cavernas

101. O projeto alternativo do trecho entre os km 706+940 e km 717+340, denominado Variante das Cavernas, representa um entrave de natureza ambiental e patrimonial que se estende desde 2021 sem solução, conforme identificado pela Supervisora em correspondência de fevereiro de 2025. O segmento atravessa área de elevado interesse espeleológico e arqueológico, dependendo de aprovação pelo IBAMA dos estudos espeleológicos e ambientais e de validação pelo IPHAN.

102. A complexidade da aprovação regulatória da Variante das Cavernas e a ausência de protocolo formal de interação com o IBAMA e o IPHAN, não previsto no CAC, representam um risco crítico de novo descumprimento dos prazos relacionados a esse segmento, que representa 10,4 km do total do lote e possui terraplenagem prevista de R$ 6.892.840,06 somente no 2º Trimestre do macrocronograma.

103. Ressalta-se que o CAC não prevê qualquer compromisso da Infra S.A. quanto ao calendário de submissão dos estudos ao IBAMA, não institui protocolo de acompanhamento junto ao órgão licenciador e não define consequências para a contratante na hipótese de omissão em adotar providências tempestivas perante os órgãos ambientais, transferindo integralmente para o consórcio o risco de descumprimento das metas nesse segmento, ainda que a causa do eventual descumprimento seja exógena ao contratado.

104. A aprovação no prazo previsto no CAC (2º Trimestre, set/26-nov/26) é condição para que a terraplenagem da Variante, o sublastro (11,38 km previstos entre o 2º e o 4º Trimestres), a drenagem superficial e a drenagem profunda do segmento possam ser executadas dentro do macrocronograma pactuado. O risco de atraso regulatório nesse ponto pode comprometer o cumprimento das metas de pelo menos três trimestres consecutivos do CAC.

III.2.3. Critério

105. O critério de referência para a avaliação do presente achado é o cronograma físico-financeiro contratual (Evidência 12), que estabelecia a execução integral das obras no prazo de 36 meses (até dezembro/2024), bem como os prazos intermediários de execução das diversas etapas. Adicionalmente, os princípios da eficiência, da economicidade e da boa execução contratual, previstos na legislação pertinente à contratação pública, constituem parâmetros norteadores, como segue:

- *a) Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais), art. 72, quanto às condições e limites para modificação e prorrogação de contratos celebrados por empresas estatais, exigindo fundamentação técnica e jurídica adequada para alterações contratuais;*

b) Princípios constitucionais da eficiência e economicidade (art. 37 e art. 70 da CF/1988), que impõem a execução regular, tempestiva e eficiente das obras públicas, garantindo a entrega dos benefícios esperados à sociedade dentro dos prazos e custos planejados;

c) Cronograma físico-financeiro anexo ao Contrato 33/2021 (evidenciado no Cronograma Atualizado), que programava a distribuição mensal dos desembolsos e o avanço físico da obra ao longo do período contratual;

d) Regulamento Interno de Licitações e Contratos da Infra S.A. (RILC), arts. 114 e 117, que disciplinam as condições para alteração e prorrogação de contratos, exigindo que tais medidas sejam adotadas com fundamento em necessidade devidamente justificada e não como instrumento de regularização de inadimplemento reiterado;

e) Resolução DIREX 4/2022 da Infra S.A., art. 31, que estabelece o CAC como mecanismo de resolução consensual de infrações apuradas em processos sancionatórios, condicionando sua adoção à demonstração de que representa a solução mais eficiente para garantir o cumprimento integral das obrigações contratuais, com previsão obrigatória de sanções imediatas pelo descumprimento;

f) Princípio constitucional da eficiência administrativa (art. 37, caput, da CF/1988) e o art. 26 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB, Decreto-Lei 4.657/1942, com redação da Lei 13.655/2018), que autorizam e recomendam a adoção de mecanismos consensuais de gestão de conflitos de forma proativa e preventiva, inclusive com atores externos ao contrato.

III.2.4. <u>Causa</u>

106. As causas identificadas para o descumprimento do cronograma físico-financeiro são:

a) baixa capacidade operacional da contratada;

b) fragilidade financeira e situação jurídica crítica de membro do consórcio: a empresa TIISA – Infraestrutura e Investimentos S.A., integrante do Consórcio TT-FIOL Lote 6F-A, encontra-se em recuperação judicial, situação que compromete a capacidade financeira e operacional do consórcio para honrar suas obrigações contratuais e mobilizar os recursos necessários à execução das obras no ritmo exigido;

c) restrições e impedimentos externos não resolvidos tempestivamente: extensos trechos impedidos por interferências elétricas da Coelba ao longo de todo o trecho (km 664+350 ao km 787+100), pela Variante das Cavernas (10,4 km dependente de aprovação do IBAMA há mais de 4 anos) e por trechos com cavidades espeleológicas (5 km impedidos pela Infra);

d) deficiências no monitoramento e controle contratual pela Infra S.A.: o fato de o contrato ter acumulado significativo atraso — com IDfin caindo de 1,00 para 0,69 ao longo de todo o ano de 2025 — sem que medidas efetivas de correção tivessem sido adotadas com tempestividade suficiente para evitar o agravamento, sugere que os instrumentos de acompanhamento não foram suficientemente eficazes, tendo sido necessária a celebração do CAC apenas quando o problema já havia assumido proporções críticas;

e) ausência de plano de recuperação formalizado e de câmara de gestão multipartes: o CAC foi celebrado sem exigir do consórcio a demonstração de como pretende atingir as metas pactuadas, e sem instituir mecanismos formais de articulação com os atores externos — Coelba, IBAMA, IPHAN, DNIT, DER-BA — cujas ações são determinantes para o cumprimento do macrocronograma.

III.2.5. <u>Efeito / impacto</u>

107. O descumprimento do cronograma físico-financeiro e as fragilidades do CAC produzem os seguintes efeitos e impactos:

a) postergação significativa dos benefícios socioeconômicos do empreendimento: a conclusão das obras está projetada para dezembro de 2027 — 3 anos após o prazo original (dezembro/2024) e 1 ano além do prazo já prorrogado (dezembro/2026) —, retardando os benefícios logísticos, econômicos e sociais esperados da ferrovia para as populações e atividades produtivas das regiões de influência do trecho;

b) risco elevado de novo descumprimento do cronograma: a magnitude dos serviços remanescentes — aproximadamente R$ 186,8 milhões a executar em 18 meses — combinada com as restrições de trechos ainda impedidos, a situação de recuperação judicial da TIISA, a ausência de plano de recuperação formalizado e o histórico de inadimplemento crônico, cria risco real e elevado de que as metas do CAC também não sejam cumpridas, podendo resultar na necessidade de nova prorrogação ou na rescisão contratual;

c) risco de deterioração física das obras já executadas: a exposição prolongada de aterros de terraplenagem, obras de drenagem e obras de arte correntes sem a cobertura da superestrutura ferroviária — que permanece com apenas 14,16% de execução — eleva o risco de degradação, erosão e deterioração dos serviços já concluídos, podendo gerar necessidade de retrabalhos e custos adicionais não previstos;

d) comprometimento da operacionalidade da FIOL como sistema integrado: o Lote 6F-A representa segmento estratégico de 132,11 km no trecho Barreiras/BA – Caetité/BA, e o atraso em sua conclusão impacta diretamente a possibilidade de operacionalização de toda a ferrovia, comprometendo a integração com os demais lotes do empreendimento e o retorno do investimento público realizado;

e) risco à concessão do Corredor FICO-FIOL: o Lote 6F-A compõe trecho que será objeto da futura concessão do Corredor FICO-FIOL, cujo processo de modelagem está em curso perante a ANTT. A não conclusão tempestiva das obras públicas nesse segmento pode comprometer as premissas econômicas e operacionais da futura licitação, afetando a atratividade e a viabilidade do empreendimento.

III.2.6. <u>Conclusão do achado</u>

108. A análise das evidências consolida a ocorrência de descumprimento crônico e progressivo do cronograma físico-financeiro do Contrato 033/2021. Transcorridos 48 meses dos 36 meses originalmente previstos para a execução — e com a primeira prorrogação já concedida — o avanço financeiro não atingiu 50% do pactuado, com o IDfin em declínio progressivo ao longo de todo o ano de 2025, encerrando dezembro com 0,69, e com déficits críticos em itens estruturantes como a superestrutura ferroviária (14,16%), as Obras de Arte Especiais (21,35%) e as interferências viárias (0%). Tal cenário agrava irregularidades já apontadas em fiscalizações pretéritas e fere frontalmente os princípios constitucionais da eficiência e da economicidade, bem como o art. 69, inc. IV, da Lei 13.303/2016.

109. A materialização desse atraso extremo decorre de um somatório de fatores operacionais, técnicos, ambientais e financeiros. A responsabilidade recai tanto sobre o Consórcio TT-FIOL Lote 6F-A — que não mobilizou os recursos necessários ao ritmo exigido, acumulou irregularidades documentais e tem integrante em recuperação judicial — quanto sobre a Administração contratante, que não adotou medidas efetivas de correção com a tempestividade necessária, tolerou o subdesempenho crônico por mais de um ano antes de instaurar os processos sancionatórios e celebrou o CAC sem exigir plano de recuperação formalizado e sem instituir mecanismos de articulação com os atores externos determinantes para o cumprimento do macrocronograma.

110. Verificou-se que a instauração dos processos administrativos sancionatórios pela Infra S.A. mostrou-se ineficaz para reverter a lentidão na execução física, com o IDfin continuando a declinar mesmo após a repactuação contratual de janeiro de 2025. O CAC, celebrado em junho de 2026, desponta como alternativa consensual com vantagens potenciais — prevenção de litígios prolongados, dispensa de nova licitação e manutenção de consórcio já mobilizado no trecho —, mas apresenta fragilidades estruturais que comprometem sua efetividade como mecanismo de garantia da conclusão das obras.

111. Conclui-se que a viabilidade do CAC é estritamente condicionada. O histórico de descumprimentos, a dependência de autorizações de órgãos externos sem protocolo formal de articulação, a ausência de exigência de plano de recuperação formalizado, o regime sancionatório menos rigoroso do que o já previsto no contrato e a situação de recuperação judicial da TIISA colocam em dúvida a capacidade do Consórcio de honrar o novo macrocronograma. Para que o instrumento não se torne ineficaz, a continuidade contratual dependerá de planejamento robusto, governança rigorosa, fiscalização efetiva, articulação proativa com os atores externos e a aplicação imediata e automática das medidas punitivas em caso de novas falhas.

112. Diante de todo o exposto, com fundamento no art. 250, inciso III, do RITCU, propõe-se recomendar à Infra S.A. que:

a) adote mecanismos de governança contratual robustos e bem estruturados para o acompanhamento do CAC, incluindo indicadores objetivos de desempenho, relatórios periódicos, instâncias de decisão claramente definidas e pagamentos condicionados ao atingimento das metas pactuadas;

b) monitore rigorosamente e de forma periódica o cumprimento das metas físico-financeiras pactuadas no CAC firmado em junho/2026, aplicando as sanções progressivas previstas na Cláusula Terceira sempre que verificado descompasso acumulado igual ou superior a 10%, não sendo admitida tolerância além dos limites expressamente previstos no instrumento;

c) adote medidas proativas e urgentes para a resolução das causas externas de impedimento das obras, atuando formalmente junto à Coelba para o remanejamento das interferências elétricas, junto ao IBAMA e ao IPHAN para a regularização do licenciamento ambiental da Variante das Cavernas (km 706+940 ao km 717+340), instituindo, se conveniente, câmara de gestão multipartes com reuniões periódicas e registros formais de encaminhamentos e prazos;

d) estabeleça, no âmbito da gestão do Contrato 33/2021 e de futuros contratos de grande porte, procedimentos internos mais rigorosos e ágeis para a articulação com concessionárias de serviços públicos e órgãos licenciadores, de modo a evitar que a mora de atores externos se converta em fator de desequilíbrio contratual e em justificativa para novas prorrogações de prazo.

IV. Análise dos comentários dos gestores

113. Mediante o Ofício 40/2026-TCU/AudPortoFerrovia (peça 14), foi submetido o relatório preliminar de auditoria (peça 12) aos gestores da Infra S.A. oportunizando a prévia manifestação da unidade jurisdicionada com vistas a maior eficiência dos encaminhamentos propostos para as irregularidades relatadas na presente fiscalização.

114. Em resposta, a Infra S.A. encaminhou o Despacho 1021/2026/SUDEM-INFRASA/DIREM-INFRASA/DIREX-INFRASA/CONSAD-INFRASA/AG-INFRASA (peça 16) e o Ofício 871/2026/ASSDIREM-INFRASA/DIREM-INFRASA/DIREX-INFRASA/CONSAD INFRASA/AG-INFRASA (peça 17) com suas arguições, contudo, por meio do Ofício 243/2026/AUDIN-

INFRASA/CONSAD-INFRASA/AG-INFRASA (peça 18) solicitou a dilação do prazo "para completa manifestação por meio de comentários adicionais".

115. Entretanto, em razão de prazos e procedimentos internos relacionados às auditorias de obras no âmbito do Fiscobras, resta inviável a concessão de dilação do prazo para manifestações adicionais, devendo prosseguir o curso processual com as análises dos documentos e argumentos apresentados nesta oportunidade.

IV.1. Achado: Execução de serviços com qualidade deficiente

116. O TCU identificou em vistoria de campo de 17/6/2026 a presença de uma fenda, bem pronunciada no solo, localizada imediatamente junto à base da estrutura de concreto da fundação da cabeceira da Ponte sobre o Riacho Desvio das Pedras. A fenda acompanha a linha da base da estrutura, sendo visível ao longo de toda a extensão da face do concreto e indicando que a abertura não é superficial, sugerindo a ocorrência de processos de recalque de fundação, movimentação lateral do terreno ou erosão interna, todos eles representando riscos à integridade estrutural da ponte, caso medidas corretivas não sejam tempestivamente adotadas. Nesse sentido, a equipe propôs determinar medidas corretivas com vistas a execução dos serviços de contenção do aterro e a finalização da ponte, como segue:

> ***Determinar à Infra S.A.*** *que, no prazo de 15 dias, apresente ao Tribunal um plano de ação contendo o cronograma de execução das medidas de contenção e estabilização do talude adjacente à Ponte sobre o Riacho Desvio de Pedras, com a indicação das soluções técnicas adotadas, dos responsáveis e dos respectivos prazos de conclusão. Tal medida visa sanar o grave risco de comprometimento estrutural decorrente de inexecução contratual e de infração ao art. 31, caput (princípio da eficiência), e ao art. 42, caput e § 1º (obrigatoriedade de projeto adequado), ambos da Lei 13.303/2016.*

IV.1.1. Manifestação dos gestores *(peças 16 e 17)*

117. O argumento central da manifestação da Infra S.A. é de que a ocorrência verificada em campo não se trata de deficiência executiva, mas de etapa intermediária e normal de uma obra que ainda está em construção, com serviços pendentes. A empresa discorda explicitamente da caracterização do achado, que qualificou a situação da ponte como "evidência de risco concreto de comprometimento ou colapso estrutural" (peça 16, p. 4). Os principais argumentos apresentados na manifestação:

a) Etapa intermediária da obra: a ponte permanece em execução, e as condições observadas na vistoria (17/06/2026) correspondem a uma fase construtiva não definitiva, na qual ainda faltavam serviços de conclusão da superestrutura, conformação do aterro, estabilização, drenagem e proteção dos taludes (peça 16, p. 5).

b) Manifestações técnicas posteriores à vistoria: a Contratada (Carta CTT 1047/2026) e a Supervisora (Carta 112/2026-Lote 6F/FIOL) apresentaram esclarecimentos técnicos, com registros fotográficos, informando que:

b1) os perfis metálicos observados são escoramento provisório, previsto na sequência executiva, e não estrutura de contenção abandonada (peça 16, p. 5);

b2) as fissuras identificadas se localizam no aterro (não na fundação) e foram caracterizadas "como descolamento vertical do escoramento da face do aterro, associado a condições climáticas adversas, sem impactos estruturais sobre as obras de concreto" (peça 16, p. 5);

b3) inspeção recente da Contratada não identificou fissuras nas estacas e blocos de fundação (peça 16, p. 5).

c) Limites técnicos da inferência de risco: a Infra S.A. argumenta que o Relatório Preliminar se baseou apenas em inspeção visual, sem ensaios, sondagens, provas de carga ou modelagens que comprovassem perda de capacidade estrutural. Destaca que o próprio relatório usa termos como "aparenta" e "sugere", mas conclui de forma categórica sobre risco de colapso, sem lastro técnico equivalente (peça 16, p. 6).

d) Existência de solução de engenharia projetada: documentos técnicos (Relatórios de Análise APFO-134 e APFO-190) demonstram que a redução da extensão da ponte (de 74,6m para 35,0m) foi acompanhada de estudos geotécnicos que resultaram em soluções específicas — reforço com previsão de instalação de geogrelhas e proteção por enrocamento — para garantir a estabilidade dos taludes (peça 16, p. 6 e 7).

e) Monitoramento preventivo, não reconhecimento de risco: o monitoramento da área desde outubro de 2025 (oito meses antes da vistoria do TCU) é apresentado como evidência de atuação preventiva e diligente, e não como prova de instabilidade estrutural conhecida e ignorada (peça 16, p. 8).

f) Fiscalização efetiva: a empresa argumenta que o sistema de medição por eventos concluídos comprovou a atuação da fiscalização, pois serviços incompletos (como lajes de transição e içamento de vigas) não foram pagos integralmente (peça 16, p. 9).

g) Retomada dos serviços via CAC: as etapas pendentes já estão inseridas no macrocronograma vinculante do Compromisso de Ajustamento de Conduta (CAC), celebrado em 18/06/2026, com previsão de execução entre setembro e novembro de 2026 (peça 16, p. 9 e 10).

118. Ao final, a Infra S.A. conclui que o achado merece revisão, embora a empresa não se oponha a apresentar cronograma de conclusão dos serviços — desde que isso não seja interpretado como reconhecimento de falha estrutural.

IV.1.2. Análise

119. Antes de analisar os argumentos, é imprescindível reposicionar o objeto do achado, pois a manifestação da estatal reconhece um apontamento mais amplo do que aquele efetivamente formulado.

120. O que se verificou em campo foi a existência de processos erosivos na cabeceira da Ponte sobre o Riacho Desvio das Pedras, decorrentes da ausência de soluções definitivas para a contenção do aterro, na medida em que a obra foi interrompida sem a conclusão das estruturas essenciais que dão suporte às estruturas de concreto da fundação da OAE, executadas sobre o aterro.

121. O contexto é relevante e não foi contestado pela estatal. A construtora aprovou modificação no projeto da OAE de modo a reduzir sua extensão e aumentar o aterro nas cabeceiras da estrutura, próximo ao curso d'água, local onde foram executadas as fundações. E, justamente nesse arranjo mais exigente do ponto de vista geotécnico, as obras foram paralisadas antes da realização dos serviços de contenção dos referidos aterros, o que permitiu que processos erosivos se instalassem no local, formando uma fenda entre as estruturas de concreto da fundação e o aterro.

122. Registre-se, ainda, que a equipe de auditoria, ao identificar em campo a paralisação das obras, os perfis metálicos de suporte provisório do aterro e os processos erosivos na base da estrutura, registrou a ocorrência como falha/impropriedade, exatamente por tratar condição de verificação preliminar, sem realizar testes ou ensaios técnicos mais elaborados e sem afirmar a confirmação da extensão do problema. A descrição da situação encontrada faz referência a riscos possíveis, porém concretos, de evolução da ocorrência.

123. Quanto ao argumento de que se trata de etapa intermediária e normal de obra em construção, a Infra S.A. sustenta que a ocorrência não configura deficiência executiva, mas etapa intermediária e normal de uma obra ainda em construção, correspondendo a fase construtiva não

definitiva, na qual ainda faltariam serviços de conclusão da superestrutura, conformação do aterro, estabilização, drenagem e proteção dos taludes.

124. O argumento não se sustenta diante dos fatos, por duas razões.

125. Primeira, não se está diante de uma obra em fluxo construtivo regular, mas de uma obra paralisada. A própria manifestação da estatal informa que a obra já está sem qualquer intervenção desde agosto de 2025, circunstância que, longe de afastar o apontamento, é exatamente o que justifica a preocupação da auditoria deste Tribunal. Uma "etapa intermediária" que se prolonga indefinidamente, sem intervenção, e exposta às intempéries, deixa de ser etapa e passa a ser estado de vulnerabilidade.

126. Segunda, a normalidade de uma fase construtiva pressupõe que os serviços de proteção provisória e definitiva sejam executados na sequência tecnicamente adequada. Não é normal — nem tecnicamente defensável — interromper a execução de uma OAE sem finalizar serviços imprescindíveis de estabilização do aterro de encabeçamento, deixando vulnerável a estrutura de concreto da fundação e criando risco de danos ambientais decorrentes do carreamento de material do aterro para o curso d'água, que, como registrado pela equipe de auditoria, ficou muito próximo à estrutura após a alteração de projeto que reduziu a extensão da OAE.

127. Cabe destacar um ponto fundamental, a estatal não apresentou qualquer explicação para a interrupção da obra sem a execução dos serviços de contenção do aterro, permanecendo a obra, por longo período, em situação de vulnerabilidade e com risco de causar danos ambientais no curso d'água. Esse silêncio é, em si, uma lacuna relevante da defesa.

128. Quanto ao caráter provisório do escoramento e à localização das fissuras, a estatal, com base na Carta CTT 1047/2026 (Contratada) e na Carta 112/2026-Lote 6F/FIOL (Supervisora), sustenta que os perfis metálicos observados constituem escoramento provisório, e não estrutura de contenção abandonada; que as fissuras identificadas se localizam no aterro e não na fundação, caracterizando-se como descolamento vertical do escoramento da face do aterro associado a condições climáticas adversas, sem impactos estruturais sobre as obras de concreto; e que inspeção recente não identificou fissuras nas estacas e blocos de fundação.

129. Tais esclarecimentos são pertinentes e foram incorporados à análise para fins de ajuste redacional do achado. Contudo, não elidem a ocorrência, pelas razões seguintes.

130. Um escoramento é dito provisório justamente porque sua função é temporária e sua vida útil é limitada. Se a solução definitiva não é executada e o escoramento permanece cumprindo função de suporte por período indeterminado — no caso, desde a paralisação em agosto de 2025 —, o que existia como provisoriedade projetada converte-se, na prática, em precariedade estrutural. O registro da auditoria acerca dos perfis metálicos de suporte provisório do aterro e dos processos erosivos na base da estrutura não foi infirmado.

131. Quanto à alegação de que as fissuras se restringem ao aterro e não à fundação, a distinção é tecnicamente correta, mas não neutraliza o risco. O apontamento não afirmou fissuração das peças de concreto, apontou a formação de fenda entre as estruturas de concreto da fundação e o aterro, decorrente de processo erosivo. Ora, o aterro é justamente o elemento que confere suporte ao talude onde foi inserida a cabeceira da OAE. A degradação do aterro é, portanto, o vetor do risco, e não um fenômeno estranho a ele. É indiscutível que a ausência de medidas efetivas para conter tal processo, considerando a interrupção das obras, pode comprometer o talude onde foi inserida a cabeceira da OAE.

132. Quanto aos argumentos relacionados aos "limites técnicos da inferência de risco", a Infra S.A. argumenta que o Relatório Preliminar se baseou apenas em inspeção visual, sem ensaios, sondagens, provas de carga ou modelagens que comprovassem perda de capacidade estrutural, e que o

próprio relatório emprega termos como "aparenta" e "sugere", concluindo, no entanto, de forma categórica sobre risco de colapso.

133. Registre-se que o relatório preliminar, em nenhum momento, apresentou diagnóstico que levasse à conclusão do comprometimento da estrutura das cabeceiras. A análise reconhece expressamente que a crítica quanto à ausência de sondagens, provas de carga, medições de recalque ou instrumentação técnica é um argumento valido, e admite que a inspeção visual, ainda que realizada por equipe experiente, tem limitações para diagnosticar fenômenos geotécnicos complexos. Igualmente se reconhece que não foram realizadas sondagens, provas de carga e medições de recalque, ou qualquer instrumentação técnica comprovando o comprometimento da estrutura das cabeceiras da ponte.

134. Todavia, o acolhimento parcial dessa crítica não invalida a observação do processo erosivo verificado na borda da estrutura de concreto executada sobre o aterro e suas possíveis consequências caso a obra permaneça paralisada, ou mesmo sobrevenha uma rescisão contratual sem que os aterros sejam devidamente concluídos com a execução de serviços de contenção apropriados.

135. Em outras palavras: a defesa combate uma afirmação de dano consumado que o achado, em sua natureza de falha/inconsistência preliminar, não formulou. O que se registrou foi risco, e risco não se afasta pela inexistência de ensaios — ao contrário, a ausência de instrumentação técnica é justamente o que impede a estatal de afirmar, com o mesmo rigor que exige da auditoria, que o risco é inexistente. A assimetria probatória que a estatal invoca contra o Tribunal opera, com igual força, contra a própria tese defensiva. E é precisamente por isso que a resposta adequada não é o arquivamento do apontamento, mas a adoção das medidas de contenção apropriadas.

136. Reconhece-se, contudo, a pertinência do ajuste terminológico, motivo pelo qual a equipe de auditoria acata sugestões pontuais quanto à correção da redação do achado, porém mantém o encaminhamento com vistas à correção das impropriedades registradas.

137. Quanto à existência de solução de engenharia projetada, a estatal apresenta os Relatórios de Análise APFO-134 e APFO-190 para demonstrar que a redução da extensão da ponte, de 74,6 m para 35,0 m, foi acompanhada de estudos geotécnicos que resultaram em soluções específicas — reforço com previsão de instalação de geogrelhas (para atingir o fator de segurança normativo) e proteção por enrocamento (para proteção contra erosão) — destinadas a garantir a estabilidade dos taludes.

138. De fato, restou comprovado pela Infra S.A. a previsão de serviços de contenção do aterro com tais soluções. Esse elemento é relevante e afasta a hipótese de negligência de projeto.

139. Contudo — e aqui reside o ponto decisivo — a própria Infra S.A. reconhece que essas soluções projetadas ainda não foram implementadas na obra até a data da vistoria. Há, portanto, uma grande distinção entre "inexistência de solução" e "solução não implementada". A primeira caracterizaria falha de concepção; a segunda caracteriza falha de execução e de gestão contratual. E, embora a demonstração de que a solução existe seja relevante para afastar a negligência projetual, ela não elimina o risco factual observado em campo naquele momento específico.

140. O que significa que, independentemente de existir solução em papel, a estrutura física, no momento observado pelo TCU, realmente carecia de proteção efetiva contra erosão e instabilidade. A defesa, ao demonstrar a existência da solução, comprova simultaneamente que não restou justificada a interrupção das obras sem a execução desses serviços, que são essenciais à segurança do aterro e fundamentais para evitar danos ambientais ao curso d'água.

141. Em relação ao argumento de que a ocorrência é objeto de monitoramento preventivo, a estatal sustenta que o monitoramento da área desde outubro de 2025 — oito meses antes da vistoria — evidencia atuação preventiva e diligente, e não prova de instabilidade estrutural conhecida e ignorada.

142. O argumento produz efeito contrário ao pretendido. O próprio monitoramento é um forte indício de que a estrutura pode trazer riscos concretos e de considerável monta, pois, se a obra estivesse concluída em prazo razoável, não haveria a patologia descrita. Não se monitora aquilo que é indiferente: monitora-se o que se reputa suscetível de evolução desfavorável.

143. Assim, a alegação de diligência preventiva constitui, na verdade, evidência concreta do potencial da irregularidade. Some-se a isso o fato, já mencionado, de que a obra permanece sem qualquer intervenção desde agosto de 2025, o que demonstra que o monitoramento, isoladamente, não foi convertido em ação corretiva. Monitorar sem intervir é documentar a degradação, não impedi-la.

144. Quanto à alegada fiscalização efetiva pelo sistema de medição por eventos concluídos, a Infra S.A. argumenta que o sistema de medição por eventos concluídos comprova a atuação da fiscalização, pois serviços incompletos — como lajes de transição e içamento de vigas — não foram pagos integralmente.

145. Verifica-se, aqui, uma falha argumentativa importante. O controle financeiro não se confunde com a adoção de medidas de controle de segurança. Reter pagamento por serviço incompleto é, sem dúvida, uma boa prática de gestão contratual, mas não resolve o problema físico de uma obra paralisada e vulnerável a processos erosivos.

146. A manifestação apresenta duas dimensões distintas: (i) a regularidade do pagamento e (ii) a garantia de que uma obra incompleta não representa risco imediato à população, ao meio ambiente ou ao patrimônio público. O achado versa sobre a segunda dimensão. Por isso, a argumentação relativa à retenção de medições não responde diretamente aos quesitos de segurança física da obra e de risco ambiental de carreamento de sedimentos para o riacho, restando sem repercussão quanto à preocupação de segurança estrutural.

147. Acrescente-se um aspecto de ordem patrimonial: parte das estruturas de concreto da fundação já foi executada e paga. A ausência de proteção do aterro que as suporta significa que o Poder Público está exposto ao risco de deterioração de ativos já custeados, o que agrava, e não atenua, a relevância do apontamento.

148. Quanto à retomada dos serviços por meio do CAC, a estatal informa que as etapas pendentes já estão inseridas no macrocronograma vinculante do Compromisso de Ajustamento de Conduta (CAC), celebrado em 18/06/2026, com previsão de execução entre setembro e novembro de 2026.

149. Este é, provavelmente, o argumento que mais claramente confirma o achado. O Relatório registra que a obra estava interrompida, sem que houvesse indicação clara de cronograma de retomada no momento da vistoria. A Infra S.A. rebate esse ponto apenas indiretamente, vinculando a retomada ao macrocronograma do CAC, que prevê a execução do "Aterro Desvio das Pedras" e da "Ponte Desvio das Pedras" apenas entre setembro e novembro de 2026.

150. A própria defesa confirma que, à época da vistoria (17/6/2026), não havia cronograma vigente e vinculante para a conclusão desses serviços, pois o CAC só foi assinado em 18/6/2026, logo após a vistoria.

151. Mais do que isso, a vinculação da retomada a um cronograma que só prevê a execução dos serviços de aterro e ponte entre setembro e novembro de 2026 é elemento que caracteriza o risco associado ao achado, pois significa que os processos erosivos observados podem sim representar um risco de deterioração ou até o comprometimento das estruturas já executadas, caso não sejam realizadas as obras complementares de contenção do aterro tempestivamente, ou mesmo no caso de uma eventual rescisão contratual.

152. Diante das análises empreendidas, é significativo notar que, mesmo discordando da caracterização do risco, a Infra S.A. concorda em apresentar o cronograma de execução das medidas de contenção solicitado pelo TCU.

153. Esse comportamento é interpretado como indício de que, embora a estatal busque afastar o reconhecimento formal de culpa ou de risco estrutural, o encaminhamento proposto possui coerência e constitui medida importante para a melhoria da gestão contratual, de modo a permitir a adoção de medidas corretivas tempestivas e a evitar prejuízos maiores decorrentes de paralisações de obras sem providências que confiram segurança às estruturas já executadas e pagas.

154. Embora o Compromisso de Ajustamento de Conduta preveja intervenção entre setembro e novembro, não há indicação das soluções técnicas adotadas, dos responsáveis e dos respectivos prazos de conclusão, ou seja, não há um cronograma detalhados dos serviços a serem executados. Tais informações mostram-se necessárias para o efetivo acompanhamento da solução definitiva do problema pelo TCU.

155. Diante do exposto, a equipe de auditoria acata as sugestões pontuais quanto à correção da redação do achado, porém mantém o encaminhamento com vistas à correção das impropriedades registradas.

IV.2. Achado: Existência de atrasos que podem comprometer o prazo de entrega do empreendimento

156. O TCU apontou que a obra está severamente atrasada. Após 48 meses, a execução financeira não chegou a 50%, e o Índice de Desempenho Financeiro (IDfin) está bastante comprometido. O relatório registrou a tolerância da Infra S.A. diante dos reiterados atrasos da construtora e apresentou análise crítica acerca do Compromisso de Ajustamento de Conduta, questionando a efetividade do instrumento, especialmente ante o histórico de execução do contrato e os problemas de interveniência de órgãos externos (como Ibama e Coelba) que atrasam a obra.

157. O atraso foi atribuído a múltiplas causas, que incluem a fragilidade financeira de integrante do consórcio em recuperação judicial, a insuficiente mobilização de recursos para execução das obras, trechos impedidos por interferências externas não resolvidas e entraves ambientais relacionados à aprovação do projeto da Variante das Cavernas pelo IBAMA. Constatou-se ainda que os processos sancionatórios instaurados pela Infra S.A. foram insuficientes para reverter o ritmo das obras.

158. Nesse sentido, a equipe de auditoria propôs recomendar medidas específicas para dar eficácia ao CAC, como segue:

a) adote mecanismos de governança contratual robustos e bem estruturados para o acompanhamento do CAC, incluindo indicadores objetivos de desempenho, relatórios periódicos independentes, instâncias de decisão claramente definidas e pagamentos condicionados ao atingimento das metas pactuadas;

b) monitore rigorosamente e de forma periódica o cumprimento das metas físico-financeiras pactuadas no CAC firmado em junho/2026, aplicando, sem solução de continuidade, as sanções progressivas previstas na Cláusula Terceira sempre que verificado descompasso acumulado igual ou superior a 10%, não sendo admitida tolerância além dos limites expressamente previstos no instrumento;

c) adote medidas proativas e urgentes para a resolução das causas externas de impedimento das obras, atuando formalmente junto à Coelba para o remanejamento das interferências elétricas, junto ao IBAMA e ao IPHAN para a regularização do licenciamento ambiental da Variante das Cavernas (km 706+940 ao km 717+340), instituindo, se conveniente, câmara de gestão multipartes com reuniões periódicas e registros formais de encaminhamentos e prazos;

d) estabeleça, no âmbito da gestão do Contrato 33/2021 e de futuros contratos de grande porte, procedimentos internos mais rigorosos e ágeis para a articulação com concessionárias de serviços públicos e órgãos licenciadores, de modo a evitar que a

mora de atores externos se converta em fator de desequilíbrio contratual e em justificativa para novas prorrogações de prazo.

*IV.2.1. **Manifestação dos gestores** (peças 16 e 17)*

159. Diferentemente do Achado III.1, a Infra S.A. adota uma postura mais conciliatória, reconhece a existência de atraso relevante no contrato, porém contesta a alegação de que a Administração teria sido inerte ou tolerado o subdesempenho sem adotar providências.

160. A manifestação contesta que tenha sido tolerante em relação aos atrasos, informando ter adotado medidas concretas nesse sentido e apresenta a seguinte argumentação, como segue:

a) Histórico de medidas administrativas: a empresa apresenta cronologia de ações desde 2024, incluindo abertura de processos sancionatórios (setembro/2024 e abril/2025), suspensão da remuneração do item de administração local (dezembro/2025 a junho/2026) e notificação formal por baixo desempenho (julho/2026) (peça 16, p. 16/17).

b) CAC como mecanismo de recuperação, não de flexibilização: o Compromisso foi precedido de estudo de vantajosidade que concluiu pela conveniência de manter a execução contratual em vez de rescindir o contrato. O CAC não eliminou sanções nem controles preexistentes, mas estabeleceu metas objetivas e regime sancionatório progressivo (peça 16, p. 18).

c) Correção de comparação de multas: a empresa contesta a afirmação de que o CAC teria regime sancionatório "menos rigoroso" que o contrato, esclarecendo que a multa de 15% já constava do contrato original e que a base de cálculo do CAC (saldo atualizado) é maior que a usada no relatório (peça 16, p. 18/19).

d) Alocação de riscos externos: a Matriz de Riscos do contrato atribui à Contratante (Infra S.A.) riscos relacionados a questões espeleológicas, arqueológicas, fundiárias e interferências administrativas — mas a empresa ressalta que, perante órgãos como IBAMA, IPHAN e Coelba, atua apenas como requerente ou partícipe, sem poder coercitivo para impor prazos ou decisões (peça 16, p. 19).

e) Correção de cálculo do macrocronograma: a empresa aponta que o período do CAC é de 19 meses (não 18, como no relatório), o que altera a média mensal de execução exigida (peça 16, p. 19).

161. A Infra S.A. acata as recomendações das alíneas "a", "b" e "d" do item 124.3 do Relatório Preliminar, esclarecendo que os mecanismos solicitados (governança do CAC, sanções progressivas, procedimentos de articulação externa) já estão, em grande parte, positivados no contrato e no CAC, com as seguintes observações:

a) Quanto à alínea "a", acata a recomendação e solicita a alteração da redação de forma a suprimir a expressão "independente" do texto "relatórios periódicos independentes" (peça 16, p. 11);

b) Quanto à alínea "b", registra-se o acatamento (peça 16, p. 12/13).

c) Quanto à alínea "c", a empresa solicita que a matéria seja também submetida à Superintendência de Gestão Ambiental e Territorial (SUGAT), por ser de sua competência específica (peça 16, p. 13).

d) Quanto à alínea "d", a Infra S.A. informa que os instrumentos disponíveis "para atuar sobre concessionárias de serviços públicos, órgãos licenciadores e entes federativos são de natureza articulatória, e não coercitiva" e descreve que já são adotadas tratativas bilaterais e participação de articulação institucional por meio de "Sala de Situação"

com a participação da Casa Civil, contudo acata a recomendação com as devidas ponderações (peça 16, p. 14-16).

IV.2.2.1. Análise

162. O ponto central da argumentação apresentada pela Infra S.A. não recai sobre a existência do atraso, mas sobre a suficiência e a eficácia das providências adotadas. E é justamente nesse ponto que a defesa não se desincumbe do seu ônus.

163. Quanto ao histórico de medidas administrativas, a estatal apresenta cronologia de ações desde 2024, incluindo a abertura de dois processos sancionatórios (setembro/2024 e abril/2025), a suspensão da remuneração do item de administração local (dezembro/2025 a junho/2026) e notificação formal por baixo desempenho (julho/2026).

164. Reconhece-se que a Infra S.A. demonstra que não houve inércia total da Administração. Todavia, ela não conseguiu afastar por completo a crítica mais substancial, relacionada à ineficácia das medidas adotadas ao longo do tempo.

165. A razão é objetiva e não decorre de juízo subjetivo da auditoria: os próprios dados do IDfin — que são dados internos e contratuais da Infra S.A., e não uma criação da auditoria — comprovam a deterioração contínua do desempenho contratual mesmo após a instauração dos processos sancionatórios.

166. Com efeito, a análise crítica da cronologia apresentada revela uma fragilidade temporal importante: mesmo com todas essas medidas em curso, o IDfin continuou caindo ininterruptamente ao longo de todo o ano de 2025. Ou seja, a própria tabela cronológica da estatal reconhece que as medidas antecederam o agravamento, mas não impediram a baixa execução contratual, o que sugere que a eficácia dessas ações foi limitada — ponto que este Tribunal já havia identificado no Relatório Preliminar ao afirmar que "a instauração dos processos administrativos sancionatórios pela Infra S.A. mostrou-se ineficaz para reverter a lentidão na execução física".

167. Registre-se que o apontamento não questiona a legalidade nem a boa-fé das providências; questiona seu resultado. Em gestão contratual, a demonstração de esforço não substitui a demonstração de eficácia — sobretudo quando o indicador oficial de desempenho declina de forma contínua e sem inflexão.

168. Quanto ao CAC como "mecanismo de recuperação, não de flexibilização", a estatal sustenta que o Compromisso foi precedido de estudo de vantajosidade que concluiu pela conveniência de manter a execução contratual em vez de rescindir o contrato, e que o CAC não eliminou sanções nem controles preexistentes, mas estabeleceu metas objetivas e regime sancionatório progressivo.

169. A existência de estudo de vantajosidade é elemento positivo e foi devidamente considerada. Contudo, a celebração do CAC, apresentada como a grande solução, possui vulnerabilidades estruturais apontadas pela auditoria, como segue:

a) Ausência de plano formal de recuperação. O acordo não exigiu que o consórcio apresentasse um plano formal de recuperação, isto é, um documento que demonstrasse como, na prática, a obra seria acelerada. Estabelecer metas sem exigir a demonstração dos meios — mobilização de equipes, equipamentos, frentes de serviço, suprimentos e fluxo financeiro — transfere para o futuro a verificação de uma viabilidade que deveria ter sido aferida antes da assinatura. Metas sem plano são expectativa, não compromisso executável.

b) Ausência de mecanismos formais de diálogo com entidades externas. Como se verá adiante, o próprio CAC falha ao não incluir mecanismos formais de diálogo com entidades externas, que são fundamentais para o andamento da obra.

170. Vale ressaltar que a auditoria não questiona a opção pela manutenção do contrato em detrimento da rescisão. O que se aponta é que essa opção, para ser efetiva, precisa vir acompanhada de salvaguardas robustas — e essas salvaguardas podem ser melhor dispostas no instrumento de ajuste de conduta.

171. Quanto às correções de cálculo, a estatal contesta a afirmação de que o CAC teria regime sancionatório "menos rigoroso" que o contrato, esclarecendo que a multa de 15% já constava do contrato original e que a base de cálculo do CAC (saldo atualizado) é maior que a utilizada no relatório; aponta, ainda, que o período do CAC é de 19 meses, e não 18, o que altera a média mensal de execução exigida.

172. Tais observações têm natureza técnico-aritmética e redacional, e não afetam a substância do achado. A equipe de auditoria acata as correções textuais sugeridas pela estatal, de forma a aperfeiçoar as recomendações. Registre-se, porém, que a correção do prazo de 18 para 19 meses não altera o quadro material: seja em 18 ou 19 meses, o desafio de execução física remanescente permanece expressivo diante do histórico de desempenho declinante evidenciado pelo IDfin.

173. Quanto à alocação de riscos externos e à ausência de poder coercitivo, a Infra S.A. argumenta que, perante órgãos como IBAMA, IPHAN e a concessionária Coelba, atua apenas como requerente ou partícipe, sem poder coercitivo para impor prazos ou decisões, embora a Matriz de Riscos do contrato lhe atribua os riscos relacionados a questões espeleológicas, arqueológicas, fundiárias e interferências administrativas. Informa, ainda, que os instrumentos disponíveis são "de natureza articulatória, e não coercitiva", descrevendo a adoção de tratativas bilaterais e a participação em articulação institucional por meio de "Sala de Situação" com a participação da Casa Civil.

174. Há aqui um evidente mal-entendido quanto ao alcance da recomendação, que se esclarece.

175. Primeiro, é preciso observar que a Matriz de Riscos do contrato já alocava esses riscos à Contratante justamente por ela ter "melhores condições de administrá-lo" frente à Contratada. Ou seja, a própria modelagem contratual reconhece que a Infra S.A. é o ator melhor posicionado para gerir a interlocução com esses órgãos — o que torna a alegação de impotência argumentativamente frágil, pois a assunção do risco pressupõe a existência de capacidade de administrá-lo.

176. Segundo, e decisivamente, a recomendação do TCU busca somente contribuir para a implementação de estratégias de gestão que empreendam maior celeridade na articulação institucional com órgãos e entidades que, pela natureza de sua atuação, podem impor atrasos à execução contratual. Em momento algum a proposta tem caráter impositivo ou sugere a criação de uma estrutura jurídica de sobreposição de instituições, o que nem seria legalmente coerente.

177. Assim, a defesa combate uma exigência que não foi feita. Não se recomendou que a Infra S.A. exercesse poder coercitivo sobre IBAMA, IPHAN ou Coelba — recomendou-se, sim, que estruture e formalize procedimentos de articulação institucional mais ágeis e eficientes. A existência da "Sala de Situação" com a Casa Civil, aliás, demonstra que a estatal dispõe de instrumentos articulatórios úteis — o que reforça, e não afasta, a pertinência de institucionalizá-los, dotá-los de rotinas, prazos, responsáveis e registro formal, integrando-os ao próprio CAC, que hoje apresenta lacuna nesse aspecto.

178. Como se pode observar, salvo alguns esclarecimentos necessários, no mérito a Infra S.A. acata as recomendações relativas ao Achado III.2, que visam aperfeiçoar o instrumento de Compromisso de Ajustamento de Conduta e os instrumentos de contratação e de gestão de obras ferroviárias. Especificamente, a estatal acata as recomendações das alíneas "a", "b" e "d" do item 124.3 do Relatório Preliminar, esclarecendo que parte dos mecanismos solicitados já está positivada no contrato e no CAC.

179. Portanto, apesar das justificativas apresentadas, a Infra S.A. acatou as recomendações do TCU para aperfeiçoar a governança do CAC e melhorar seus procedimentos de articulação com órgãos

externos, sugerindo apenas pequenos ajustes no texto das recomendações. A equipe de auditoria acata as correções textuais sugeridas pela estatal, de forma a aperfeiçoar as recomendações.

V. Conclusão

180. A presente auditoria, realizada nas obras de construção do Lote 6F da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (Fiol), no trecho Caetité – Barreiras/BA, abrangendo o período de 8/8/2025 a 17/6/2026, permitiu responder às duas questões de auditoria formuladas no planejamento do trabalho, com base em análise documental, conferência de memórias de cálculo e vistoria técnica in loco realizada pela equipe de fiscalização.

181. Em resposta à Questão 1 — se as obras do Lote 6F estão sendo executadas de acordo com o Contrato 33/2021 e a legislação aplicável —, conclui-se que a execução contratual apresenta inconformidades relacionadas à implantação e à interrupção da obra de arte especial situada sobre o Riacho Desvio de Pedras. Embora a modificação do projeto da ponte, com redução de sua extensão de 74,6 metros para 35,0 metros, tenha sido autorizada, a inspeção física evidenciou que a solução executada permaneceu paralisada sem a conclusão das medidas necessárias de contenção, estabilização e proteção do aterro e das fundações adjacentes. Essa circunstância expõe a estrutura e o terreno circundante à ação de processos erosivos, à movimentação do maciço e a possíveis comprometimentos de estabilidade, sobretudo em períodos de chuvas intensas.

182. No local, a cabeceira da ponte foi implantada em corpo de aterro com talude acentuado, sem que tenham sido concluídas as estruturas de contenção necessárias à estabilização da solução executada. Verificou-se, ainda, a presença de fenda pronunciada junto à base da fundação de concreto, indicativa de possíveis processos de recalque, movimentação lateral do terreno ou erosão interna. A obra encontra-se interrompida, com vergalhões expostos no topo do bloco de fundação e estrutura de contenção iniciada, porém não concluída. Esse quadro demanda a adoção tempestiva de medidas de proteção, contenção e estabilização, a fim de preservar a integridade da fundação, do aterro e do curso hídrico adjacente, bem como evitar a ampliação de custos de manutenção e de recuperação do empreendimento.

183. Como encaminhamento, propõe-se determinar à Infra S.A. que, no prazo de 15 dias, apresente ao Tribunal um plano de ação contendo o cronograma de execução das medidas de contenção e estabilização do talude adjacente à Ponte sobre o Riacho Desvio de Pedras, com a indicação das soluções técnicas adotadas, dos responsáveis e dos respectivos prazos de conclusão (item 70 deste relatório).

184. Em resposta à Questão 2 — se a Infra S.A. adotou as medidas necessárias e suficientes para reverter os reiterados atrasos na execução das obras do Contrato 33/2021 —, conclui-se que as medidas adotadas foram insuficientes e tardias. Transcorridos 48 meses dos 36 meses originalmente previstos para a execução do contrato, o avanço financeiro acumulado não atingiu 50% do valor pactuado, com defasagem superior a R$ 118 milhões em relação ao programado.

185. O Índice de Desempenho Financeiro (IDfin) decaiu de forma ininterrupta ao longo de todo o ano de 2025, passando de 1,00 em janeiro para 0,69 em dezembro, mesmo após a repactuação contratual promovida pelo Termo Aditivo 1/2025, em janeiro daquele ano. A instauração dos processos administrativos sancionatórios pela Infra S.A. mostrou-se ineficaz para reverter a lentidão na execução física, tendo o Compromisso de Ajustamento de Conduta sido celebrado apenas em 18 de junho de 2026 — ou seja, aproximadamente 18 meses após o vencimento original do prazo de execução —, em condições que revelam fragilidades estruturais do instrumento.

186. Entre as vulnerabilidades identificadas no CAC destacam-se: (i) a ausência de plano de recuperação formalizado como condição do instrumento; (ii) a omissão de mecanismos de gestão dialógica com os atores externos — Coelba, IBAMA, IPHAN, DNIT e DER-BA — cujas ações são determinantes para o cumprimento do macrocronograma; (iii) o regime sancionatório menos rigoroso

do que o já previsto no próprio contrato; e (iv) a situação de recuperação judicial da empresa TIISA – Infraestrutura e Investimentos S.A., integrante do Consórcio TT-FIOL Lote 6F-A.

187. Em síntese, a fiscalização identificou dois achados principais, ambos classificados como falhas/impropriedades: (i) a execução de serviços com qualidade deficiente na Ponte sobre o Riacho Desvio de Pedras, que demanda intervenção imediata de contenção e estabilização para evitar colapso estrutural e dano ambiental; e (ii) a existência de atrasos crônicos e progressivos que comprometem o prazo de entrega do empreendimento.

188. A responsabilidade pelo quadro identificado recai tanto sobre o Consórcio TT-FIOL Lote 6F-A — que não mobilizou os recursos necessários ao ritmo contratual exigido e tem integrante em recuperação judicial — quanto sobre a Infra S.A., que não adotou medidas efetivas de correção com a tempestividade necessária e celebrou o CAC. Como encaminhamento, recomenda-se à Infra S.A. que adote mecanismos para conferir maior efetividade ao instrumento de ajustamento de conduta com vistas à conclusão da obra conforme contratada (item 113 deste relatório).

189. Por fim, cumpre ressaltar que a conclusão das obras do Lote 6F é condição essencial para a operacionalização do Corredor Ferroviário Leste-Oeste e para o êxito da futura concessão do Corredor FICO-FIOL junto à ANTT, conferindo ao empreendimento relevância estratégica que torna ainda mais premente a adoção imediata das medidas propostas neste relatório.

190. Encaminhado o Relatório Preliminar para comentário dos gestores, a Infra S.A. apresentou manifestação (peças 16 a 18) e, após a competente análise (itens 114-179 deste relatório), a equipe de auditoria acatou diversas alterações na redação dos achados, especialmente em relação às deficiências observadas na execução da Ponte sobre o Riacho Desvio de Pedras, porém foram mantidos os encaminhamentos.

VI. Proposta de encaminhamento

191. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

191.1. Responsável: Infra S/A

*191.2. Com fundamento no art. 250, inciso II, do RITCU, propõe-se **determinar** à Infra S/A que, no prazo de 15 dias, apresente ao Tribunal cronograma de execução das medidas de contenção e estabilização do talude da Ponte sobre o Riacho Desvio de Pedras, com indicação das soluções técnicas adotadas, responsáveis e prazos de conclusão (item 70 deste relatório);*

*191.3. Com fundamento no art. 250, inciso III, do RITCU, propõe-se **recomendar à** Infra S.A. que:*

a) adote mecanismos de governança contratual robustos e bem estruturados para o acompanhamento do CAC, incluindo indicadores objetivos de desempenho, relatórios periódicos, instâncias de decisão claramente definidas e pagamentos condicionados ao atingimento das metas pactuadas (item 113 deste relatório);

b) monitore rigorosamente e de forma periódica o cumprimento das metas físico-financeiras pactuadas no CAC firmado em junho/2026, aplicando as sanções progressivas previstas na Cláusula Terceira sempre que verificado descompasso acumulado igual ou superior a 10%, não sendo admitida tolerância além dos limites expressamente previstos no instrumento (item 113 deste relatório);

c) adote medidas proativas e urgentes para a resolução das causas externas de impedimento das obras, atuando formalmente junto à Coelba para o remanejamento das interferências elétricas, junto ao IBAMA e ao IPHAN para a regularização do licenciamento ambiental da Variante das Cavernas (km 706+940 ao km 717+340), instituindo, se conveniente, câmara de gestão multipartes com reuniões periódicas e registros formais de encaminhamentos e prazos (item 113 deste relatório);

d) estabeleça, no âmbito da gestão do Contrato 33/2021 e em futuros contratos, procedimentos internos mais rigorosos e ágeis para a articulação com concessionárias de serviços públicos e órgãos licenciadores, de modo a evitar que a mora de atores externos se converta em fator

de desequilíbrio contratual e em justificativa para novas prorrogações de prazo (item 113 deste relatório)."

É o relatório.

VOTO

Trata-se de relatório de auditoria sobre as obras do Lote 6F da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (Fiol).

2. A Fiol, como um todo, é uma ferrovia projetada para ter extensão de 1.860 km e ligar o futuro Porto de Ilhéus/BA à cidade de Mara Rosa/GO. A Infra S.A. é a responsável pelo projeto desde 2008, quando recebeu a outorga para construção, uso e gozo da EF-334 (Fiol) por meio da Lei 11.772, de 17 de setembro de 2008.

3. A implantação da ferrovia foi dividida em três etapas principais:

a) Fiol 1, conectando Ilhéus/BA a Caetité/BA, com 537 km de extensão (subconcedida à empresa Bahia Mineração S.A. (Bamin);

b) Fiol 2, conectando Caetité/BA e Correntina/BA, com um ramal entre os Municípios de Barreiras/BA e Correntina/BA, com extensão total do trecho de 485 km (obra executada pela Infra S.A.); e

c) Fiol 3, conectando Correntina/BA a Mara Rosa/GO com 838 km de extensão (traçado ainda em estudo):



4. A execução da Fiol 2 foi dividida nos Lotes 5F, 6F e 7F. O Lote 6F, de Bom Jesus da Lapa/BA a São Desidério/BA possui extensão de 159,31 km e foi dividido em três sublotes. A presente auditoria trata do Sublote 6F-A, com extensão de 132 km.

5. Depois de a Infra S.A. ter rescindido unilateralmente a primeira contratação pertinente a esse sublote, com execução físico-financeira de 13,9% do total, foi efetuada nova licitação sob o regime de contratação integrada com fulcro no então vigente Regime Diferenciado de Contratação (RDC).

6. Foi, então, em 24/12/2021, celebrado o Contrato 33/2021 com o consórcio formado pelas empresas TCE Engenharia Ltda. e Tiisa – Infraestrutura e Investimentos S.A., no valor de R$ 500.218.916,00.

II

7. O primeiro achado de auditoria diz respeito ao atraso na execução contratual.

8. Com 48 meses transcorridos desde a assinatura do instrumento (dezembro de 2021 a janeiro de 2026) e uma primeira prorrogação contratual já concedida, a execução financeira acumulada não atingiu 50% do valor global (apenas 48,79% do valor havia sido executado em janeiro de 2026, contra uma previsão de aproximadamente 72,46%, evidenciando um significativo descumprimento do cronograma físico-financeiro).

9. As principais decorrências desse atraso foram assim evidenciadas:

a) pendência na elaboração e na aprovação de projetos executivos para trechos de alta complexidade;

b) consórcio não mobilizou equipes e maquinários suficientes para o cumprimento do cronograma contratual; e

c) interferências externas e existência de trechos formalmente impedidos para execução (interferências elétricas e área de elevado interesse espeleológico e arqueológico).

10. Os recorrentes atrasos no cumprimento do cronograma e as irregularidades documentais levaram à instauração de processo sancionatório pela Infra S.A.

11. Como alternativa à proposta do processo sancionatório de rescisão unilateral com multa, a Infra S.A. optou pela continuidade da execução contratual mediante a celebração do Compromisso de Ajustamento de Conduta (CAC), assinado em 23/6/2026, o qual previu (peça 32):

a) novo macrocronograma físico-financeiro como obrigação central da Compromissária (previsão de conclusão das obras em dezembro de 2027); e

b) sanções progressivas pelo descumprimento:

– advertência formal para descompasso maior do que 10%;

– retenção cautelar de 5% para execução inferior a 85%; e

– rescisão unilateral para descompasso acumulado superior a 20% com as seguintes consequências: multa rescisória correspondente a 15% do saldo atualizado do contrato e aplicação de sanção de suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a administração pública.

12. A respeito disso, a unidade técnica observou, dentre outras considerações, que o CAC teria importante função de prevenção de "*litígios nos processos sancionatórios e rescisórios, além de evitar os atrasos e custos decorrentes da necessidade de nova licitação em um trecho cuja plataforma ferroviária já se encontra em fase intermediária a avançada de execução (terraplenagem: 79,81%; obras de arte correntes: 83,77%)*".

13. Entretanto, apontou-se os riscos de descumprimento do CAC, dentre outros, em razão das dificuldades financeiras e jurídicas do consórcio, decorrentes da situação de recuperação judicial da empresa Tiisa. Também foi apontado que o acordo não previu atuação da Infra S.A. em relação às necessidades de intervenções na rede elétrica e às aprovações dos órgãos competentes acerca da execução do segmento da ferrovia em áreas de elevado interesse espeleológico e arqueológico.

14. Assim, acompanho na essência a proposta da equipe de auditoria no sentido de recomendar à Infra S.A. que "*monitore rigorosamente e de forma periódica o cumprimento das metas físico-financeiras pactuadas no CAC e adote medidas para a resolução das causas externas de impedimento das obras*".

III

15. A equipe de auditoria também verificou inconformidades relacionadas à interrupção da execução de obra de arte especial situada sobre o Riacho Desvio de Pedras. A inspeção física da ponte constatou que a estrutura permanece inacabada, sem a adoção das medidas indispensáveis de contenção, estabilização e proteção do aterro e das fundações adjacentes.

16. Consoante apontado pelos auditores do TCU, "e*ssa circunstância expõe a estrutura e o terreno circundante à ação de processos erosivos, à movimentação do maciço e a possíveis comprometimentos de estabilidade, sobretudo em períodos de chuvas intensas*".

17. Desta feita, entendo ser pertinente a proposta de determinação efetuada pela unidade técnica para que a "*Infra S.A. que apresente ao Tribunal plano de ação contendo o cronograma de execução*

das medidas de contenção e estabilização do talude adjacente à Ponte sobre o Riacho Desvio de Pedras".

III

Diante do exposto, acolho o parecer da unidade técnica, o qual incorporo como razões de decidir, e voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 16 de setembro de 2026.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 2531/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.152/2026-7.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Congresso Nacional (vinculador)
3.2. Responsável: Jorge Luiz Macedo Bastos (408.486.207-04).
4. Órgão/Entidade: Infra S.A.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria realizada na Infra S.A. com o objetivo de fiscalizar as obras de construção do Lote 6F da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (Fiol), trecho Caetité–Barreiras, no Estado da Bahia,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU (RITCU), determinar à Infra S.A. que, no prazo de 30 dias, apresente a este Tribunal cronograma de execução das medidas de contenção e estabilização do talude da ponte sobre o Riacho Desvio de Pedras, com indicação das soluções técnicas adotadas, dos responsáveis e dos prazos de conclusão;

9.2. com fundamento no art. 250, inciso III, do RITCU, recomendar à Infra S.A. que, em relação ao Contrato 33/2021, firmado com as empresas TCE Engenharia Ltda. e Tiisa – Infraestrutura e Investimentos S.A.:

9.2.1. adote mecanismos de governança contratual robustos e bem estruturados para o acompanhamento do Compromisso de Ajustamento de Conduta (CAC), em especial o cumprimento das metas físico-financeiras pactuadas, incluindo indicadores objetivos de desempenho, relatórios periódicos, instâncias de decisão claramente definidas e pagamentos condicionados ao atingimento das metas pactuadas;

9.2.2. adote medidas para a resolução das causas externas de impedimento das obras, atuando formalmente junto à concessionária de energia elétrica para o remanejamento das interferências elétricas e aos órgãos competentes para o licenciamento da execução da ferrovia em trechos com relevância espeleológica e arqueológica; e

9.2.3. estabeleça, no âmbito da gestão do Contrato 33/2021 e em futuros contratos, procedimentos internos mais rigorosos e ágeis para a articulação com concessionárias de serviços públicos e órgãos licenciadores, de modo a evitar que a mora de atores externos prejudique o cumprimento dos cronogramas pactuados.

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2531-36/26-P.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Antonio Anastasia e Odair Cunha.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO TCU



FISCOBRAS



RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO

Fiscalização na BR-285/RS: Obras remanescentes de conclusão da rodovia

TC 005.899/2026-5
Relator: Augusto Nardes

FISCOBRAS
30 anos

SecexInfra
AudRodoviaAviação

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO

TC n. 005.899/2026-5 **Fiscalização n.** 86/2026

Relator: Augusto Nardes

DA FISCALIZAÇÃO

Modalidade: Conformidade

Ato originário: Acórdão 2.304/2025 - Plenário

Objeto da fiscalização: Contrato de execução das obras da BR 285/RS divisa RS/SC

Funcional programática:

26.782.3106.7X78.0043/2026 - Adequação de Trecho Rodoviário - São José dos Ausentes - Divisa RS/SC - na BR-285/RS - No Estado do Rio Grande do Sul

Tipo da Obra: Rodovia - Construção ou Implantação

Período abrangido pela fiscalização: De 03/12/2020 a 10/04/2026

DO ÓRGÃO/ENTIDADE FISCALIZADO

Órgãos/entidades fiscalizados: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes e Superintendência Regional do Dnit no Estado do Rio Grande do Sul - Dnit/MT

Vinculação TCU (unidade técnica): Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil

Responsáveis pelo órgão/entidade:

nome: Hiratan Pinheiro da Silva
cargo: Superintendente Regional do DNIT no Estado do Rio Grande do Sul
período: A partir de 01/10/2021

nome: Delmar Pellegrini Filho
cargo: Superintendente Regional do DNIT no Estado do Rio Grande do Sul
período: De 14/03/2019 a 30/09/2021

Outros responsáveis: vide peça: “Rol de responsáveis”

Resumo

Trata-se de auditoria realizada no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - Superintendência Regional do DNIT no estado do Rio Grande do Sul (DNIT-SR/RS), no período compreendido entre 6/4/2026 e 24/4/2026.

A presente fiscalização é decorrente do Acórdão 2.304/2025-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Vital do Rêgo (TC 18.148/2025-5), e teve por objeto a fiscalização do Contrato 94/2021, celebrado, em 16/3/2021, entre o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) e o Consórcio Planaterra/Traçado/Iguatemi para a elaboração dos projetos básicos e executivos de engenharia e execução das obras de construção na BR-285/RS na divisa RS/SC, segmento do km 45,70 ao km 54,05, com extensão de 8,35 km.

O contrato é resultante do Edital RDC Eletrônico 453/2020-10, cujo objeto era a "Contratação Integrada de Empresa para Elaboração dos Projetos Básico e Executivo de Engenharia e Execução das Obras de Construção da Rodovia BR-285/RS" e foi firmado pelo valor de R$ 72.072.000,00 (ref. jan./2018). O prazo de execução inicial era de 900 dias consecutivos, contados a partir da data da ordem de início dos serviços, emitida em 14/7/2021, que autorizou o início dos serviços em 15/7/2021, e o de vigência contratual de 990 dias, contados a partir da mesma data.

A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

Questão 1: a previsão orçamentária para a execução da obra é adequada?

Questão 2: o anteprojeto contém os requisitos mínimos para licitação e propôs soluções de engenharia técnica e economicamente adequadas às condições locais?

Questão 3: a formalização do contrato atendeu aos preceitos legais e sua execução foi adequada?

Questão 4: qual o nível ou grau de maturidade do empreendimento a ser avaliado por meio do Indicador de Percepção de Maturidade dos Projetos (iPMP)?

Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU. Consoante a matriz de planejamento, foram definidos procedimentos específicos para responder de forma satisfatória às questões de auditoria. Os papéis de trabalho incluem, principalmente, os processos administrativos da licitação e do contrato, as medições mensais, o orçamento base da licitação, utilizando a curva ABC, os projetos de engenharia e o relatório da empresa supervisora. As técnicas de auditoria utilizadas foram o exame documental, pesquisa nos sistemas do DNIT, conferência de cálculos e inspeção física, inclusive como auxílio de drone.

A aplicação dos procedimentos previstos na matriz de planejamento, visando à resposta dos questionamentos da auditoria, levou à constatação dos seguinte achado:

a) Divergência entre os prazos previstos no cronograma da obra para a entrega, análise e aprovação dos projetos básicos e aqueles efetivamente verificados.

Entre os benefícios potenciais da fiscalização menciona-se a correção de impropriedades e a expectativa do controle.

O volume de recursos fiscalizados é de R$ 119.453.916,11, correspondentes ao somatório dos valores do contrato (R$ 72.072.000,00) e seus reajustamentos (R$ 47.381.916,11), não havendo aditamentos com reflexo financeiro até o momento.

Em relação às questões que balizaram esta auditoria, conclui-se que a previsão orçamentária para a obra mostra-se adequada, em seus aspectos formais, e que o anteprojeto contém os requisitos

mínimos para licitação e propôs soluções de engenharia técnica e economicamente adequadas às condições locais. Por outro lado, em que pese a formalização do contrato ter atendido aos preceitos legais, em sua execução foi verificada diferença significativa entre os prazos previstos no cronograma da obra para a elaboração, análise e aprovação dos projetos básicos e aqueles efetivamente empregados nessas atividades, cabendo também registrar que foram formulados pleitos para reequilíbrio econômico-financeiro e pagamento por serviços extraordinários por parte do Consórcio, ainda não foram analisados pelo DNIT.

Os atrasos na elaboração dos projetos por parte do contratado, em sua aprovação pelo DNIT e na liberação de recursos financeiros pelo Governo Federal constituem fatores que influenciam negativamente o prazo para a entrega do empreendimento. Foram aditivos de prorrogação de prazo de execução e de vigência do contrato, incialmente avençados em 900 e 990 dias consecutivos, respectivamente, passando a data de término da execução inicialmente prevista de 31/12/2023 para 30/6/2027.

No que diz respeito ao grau de maturidade, por fim, a avaliação por meio do Indicador de Percepção de Maturidade dos Projetos resultou em iPMP de 33% para o empreendimento como um todo. Tratando ada dimensão em separado, foram alcançados os seguintes percentuais: Dimensão Estratégica = 42%; Dimensão Econômica = 28%; Dimensão Comercial = 50%; Dimensão Financeira = 30%; e Dimensão Gerencial = 17%.

O encaminhamento proposto consiste em dar ciência ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), com fulcro no art. 9º, inciso II, da Resolução-TCU 315, de 2020, que o atraso significativo na elaboração, análise e aprovação dos projetos básicos (item III.1 do Relatório de Fiscalização) desrespeitou o item 2.2 da Cláusula Segunda do Contrato 94/2021, o art. 37 da Constituição Federal, o art. 3º da Lei 12.462/2011 e o art. 66 da Lei 8.666/1993.

Embora não constitua um achado de auditoria, entende-se pertinente dar ciência à autarquia federal das conclusões obtidas acerca do iPMP alcançado.

Com relação ao Relator do processo, foi selecionado o Ministro Augusto Nardes por sorteio, seguindo o critério da Resolução-TCU 346/2022, art. 2º, §2º (peça 2).

Sumário

I. Apresentação 5
I.1. Importância socioeconômica 6
II. Introdução 7
II.1. Deliberação que originou o trabalho 7
II.2. Visão geral do objeto 7
II.3. Objetivo e questões de auditoria 10
II.4. Metodologia utilizada 10
II.5. Limitações inerentes à auditoria 10
II.6. Volume de recursos fiscalizados 10
II.7. Benefícios estimados da fiscalização 10
III. Achados de auditoria 11
III.1. Descumprimento do prazo para entrega, análise e aprovação dos projetos básicos em contratações integradas 11
IV. Análise da maturidade do empreendimento por meio do Indicador de Percepção de Maturidade dos Projetos (iPMP) 12
V. Fatos não relacionados a achados de auditoria 14
V.1. Aplicação de procedimentos de auditoria com utilização de aerolevantamento com drone. 14
V.2. Pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato 15
VI. Análise dos comentários dos gestores 18
VII. Conclusão 18
VIII. Proposta de encaminhamento 20
APÊNDICE A - Matriz de Achados 21
APÊNDICE B - Fotos 22
APÊNDICE C - Dados da obra 29
APÊNDICE D - Indicador de Percepção de Maturidade de Projetos (iPMP) 32
APÊNDICE E - Aplicação de procedimentos de auditoria com utilização de aerolevantamento com drone 41
APÊNDICE F - Achados reclassificados após a conclusão da fiscalização 50
APÊNDICE G - Despachos 51
ANEXO A - Deliberações 53

I. Apresentação

1. Trata-se de auditoria realizada no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) - Superintendência Regional no estado do Rio Grande do Sul (DNIT-SR/RS), que abrangeu o período compreendido entre 6/4/2026 e 24/4/2026. O objetivo desta ação foi fiscalizar a execução do Contrato 94/2021, sob responsabilidade do Consórcio Planaterra/Traçado/Iguatemi, selecionado pelo DNIT para a execução dos serviços de elaboração dos projetos básicos e executivos de engenharia e execução das obras de construção da BR-285/RS na divisa RS/SC, segmento do km 45,70 ao km 54,05, com extensão de 8,35 km, conforme ilustra a Figura 1.

2. A contratação foi decorrente do Edital RDC Eletrônico 453/2020-10, cujo objeto era a "Contratação Integrada de Empresa para Elaboração dos Projetos Básico e Executivo de Engenharia e Execução das Obras de Construção da Rodovia BR-285/RS". A licitação foi do tipo "menor preço por item", nos termos da Lei 12.462, de 4/8/2011 e teve como valor orçado pela autarquia o montante de R$ 89.918.574,16.

3. O contrato em tela foi firmado pelo valor de R$ 72.072.000,00 (ref. jan./2018), refletindo um desconto de 19,85% sobre o preço estimado pelo DNIT.

4. O prazo de execução constante do instrumento era de 900 dias consecutivos, contados a partir da data da ordem de início dos serviços, que, por sua vez, foi emitida para que os serviços iniciassem em 15/7/2021, enquanto o prazo de vigência contratual era de 990 dias contados a partir da mesma data.

5. Porém, o término da obra inicialmente previsto para 31/12/2023 foi prorrogado por meio de três aditivos, postergando seu final para 30/6/2027.

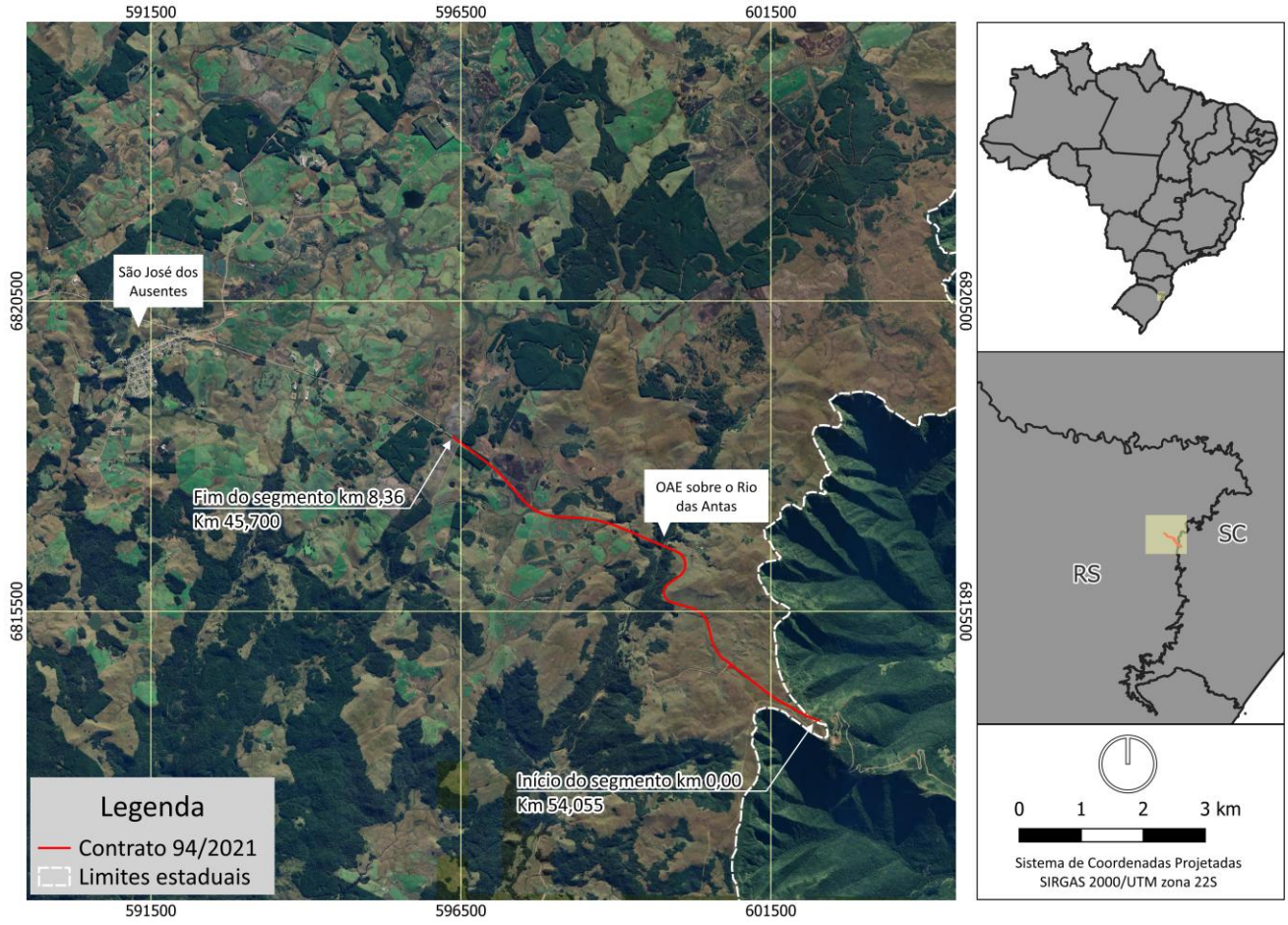


Figura 1 – Localização do segmento da rodovia BR-285/RS objeto do Contrato 94/2021

Fonte: Produção própria por meio do *software* QGIS

I.1. Importância socioeconômica

6. O segmento objeto desta fiscalização completa um importante trecho que liga os municípios da Serra Gaúcha à BR-101/SC, interligando os estados do Rio Grande do Sul e Santa Catarina. A rodovia também desempenha papel estratégico dentro do Mercosul, com grande relevância no intercâmbio entre os países-membros deste mercado comum, destacando-se ainda pelo elevado potencial turístico da região atravessada por esta estrada, incrementado pelas obras de pavimentação do trecho remanescente de 22 km da BR-285 no estado de Santa Catarina conhecido como Serra da Rocinha, concluídas em abril de 2026.

7. Neste sentido, o município de São José dos Ausentes/RS deverá experimentar significativo impacto positivo após a conclusão das obras, pois a rodovia fomentará o turismo na região. Além disso, podem ser esperados os seguintes benefícios após a conclusão dos serviços remanescentes na rodovia BR-285/RS:

- redução do tempo de viagens e aumento das condições de segurança dos usuários da rodovia e da população;

- melhoria das condições de escoamento dos produtos locais e impactos positivos no incremento e competitividade da economia regional; e

- incremento das atividades econômicas e, consequentemente, aumento dos recursos tributários arrecadados nos municípios da área de influência.

8. Do ponto de vista econômico, esse trecho representa um corredor logístico de grande relevância para o escoamento da produção agropecuária e industrial. A conclusão da pavimentação reduz distâncias, custos de transporte e tempo de deslocamento entre o interior gaúcho e os portos catarinenses, especialmente os complexos ligados à BR-101. Cadeias produtivas como maçã, pecuária leiteira, madeira, vinhos, grãos e hortifruticultura são diretamente beneficiadas.

9. Além da dimensão regional, a BR-285 possui relevância geopolítica e logística internacional. A ligação até São Borja/RS permite conexão com a Argentina e integração potencial aos corredores bioceânicos entre o Atlântico e o Pacífico. Isso aumenta sua importância para o transporte de cargas do Mercosul e para a competitividade das exportações do Sul do Brasil. As intervenções também contribuem para a integração territorial entre os estados do Rio Grande do Sul e Santa Catarina, fortalecendo fluxos econômicos e sociais entre municípios da serra gaúcha e do sul catarinense. A melhoria da infraestrutura rodoviária favorece ainda o escoamento da produção regional em direção à BR-101 e aos portos catarinenses, ampliando a capacidade logística do corredor.

10. O impacto social também é expressivo. Historicamente, a precariedade do trecho em comento, inclusive da Serra da Rocinha, dificultava o deslocamento de moradores, estudantes, trabalhadores e serviços públicos, sobretudo em períodos de chuva e neblina intensa. A pavimentação amplia a segurança viária, reduz o isolamento relativo de comunidades serranas e melhora o acesso a saúde, educação e comércio regional. O trecho era conhecido pelas dificuldades operacionais, interrupções e longos períodos de obras devido à complexidade geotécnica da região montanhosa.

11. A obra também possui forte impacto turístico, pois está localizada em um dos principais atrativos paisagísticos do Sul do Brasil, operando como porta de entrada para os cânions, parques naturais e destinos de ecoturismo dos Campos de Cima da Serra e do litoral sul catarinense. A melhoria da infraestrutura tende a ampliar o fluxo turístico, estimular hotéis, pousadas, restaurantes e serviços locais, além de fomentar atividades ligadas ao turismo de aventura e contemplação.

II. Introdução

II.1. Deliberação que originou o trabalho

12. Em cumprimento ao Acórdão 2.304/2025-TCU-Plenário (TC 018.148/2025-5), de relatoria do Min. Vital do Rêgo, realizou-se a auditoria de conformidade no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), no período compreendido entre 6/4/2026 e 24/4/2026.

13. As razões que motivaram esta ação de controle foram a materialidade e a relevância do empreendimento no âmbito das contratações integradas do Regime Diferenciado de Contratação (RDC). Nesse contexto, o presente trabalho pode auxiliar na correção de fragilidades com a adoção de providências saneadoras para a otimização da execução de contratos futuros.

14. Com relação ao Relator do processo, foi selecionado o Ministro Augusto Nardes por sorteio, seguindo o critério da Resolução-TCU 346/2022, art. 2º, §2º (peça 2).

II.2. Visão geral do objeto

15. Trata-se das obras remanescentes do contrato PD-10-049/2001, firmado em 26/11/2001, com a Construtora Sultepa S/A (CNPJ 90.318.338/0001-89), vencedora da concorrência 468/2000-10, pelo valor de R$ 18.797.443,67 (ref. jun./2000), cujo objeto era a "implantação e pavimentação da BR-285/RS, segmento km 24+176 - km 0, entre Bom Jesus/RS e a divisa RS/SC (lote 2)", referente ao subtítulo "construção de trechos rodoviários no Corredor Mercosul - construção de trechos rodoviários no Estado do Rio Grande do Sul" (PT 26.782.0233.5707.0012), constante do Anexo VIII da LOA/2003.

16. Durante sua execução, o contrato foi paralisado para que fossem avaliados os impactos ambientais da implantação da rodovia. A continuidade das obras foi liberada após a emissão da Licença de Instalação (LI 860/2012 IBAMA).

17. Em maio de 2013, foi elaborada uma Revisão de Projeto em Fase de Obras (RPFO) com vistas ao atendimento das condicionantes previstas no licenciamento ambiental. Entretanto, executadas as obrigações ambientais solicitadas e com a liberação dos segmentos remanescentes da obra, a Construtora Sultepa não apresentou rendimento condizente com o seu cronograma de execução, além de apresentar pendências fiscais e trabalhistas. Assim, o DNIT paralisou a obra em 1º/5/2014, solicitando, logo após, a rescisão contratual.

18. Em novembro de 2014, a empresa Enecon S/A, que também era responsável pela supervisão das obras de construção do segmento (lote 02), elaborou o Relatório de Serviços Remanescentes para Conclusão das Obras da BR-285/RS, no "Segmento Adjacente a Divisa com o Estado de Santa Catarina - km 30+000 ao km 54+176,55", contendo a relação dos serviços a serem executados.

19. O anteprojeto que subsidiou o Edital RDC Eletrônico 453/2020-10 foi elaborado pela SR/RS e aprovado pela Portaria Nº 1939, de 2/4/2020 (peça 11). O valor estimado para a contratação foi calculado com base nos valores praticados pelo SICRO em janeiro/2018 (onerado), e chegou ao montante de R$ 89.918.574,16 (peça 12).

20. Assim, foi promovida licitação das obras remanescentes por meio do Edital RDC Eletrônico 453/2020-10, publicado em 12/11/2020 (peça 13), que teve por objeto a "Contratação Integrada de Empresa para Elaboração dos Projetos Básico e Executivo de Engenharia e Execução das Obras de Construção da Rodovia BR-285/RS", cujos valores dos lances das licitantes estão resumidos no quadro que segue:

Quadro 1 – Empresas licitantes e lances ofertados

Licitante	CNPJ	Menor lance	Quantidade de lances
Planaterra – Terraplenagem e Pavimentação Ltda.	82.743.832/0001-62	R$ 72.072.000,00	13
Castilho Engenharia e Empreendimentos S/A	92.779.503/0001-25	R$ 72.800.000,69	6
Ivaí Engenharia de Obras S/A	76.592.542/0001-62	R$ 78.700.000,00	6
Confer Construtora Fernandes Ltda.	75.534.974/0001-54	R$ 78.820.000,00	6
Construtora Pelotense Ltda.	92.190.503/0001-95	R$ 87.557.625,54	6
Mac Engenharia EIRELI	80.083.454/0001-02	R$ 89.600.000,00	5
Sultepa Construções e Comércio Ltda. – em recuperação judicial	90.318.338/0001-89	R$ 93.797.000,00	4
Trier Engenharia S/A	10.441.611/0001-29	R$ 96.000.000,00	2

Fonte: elaboração própria a partir da Ata de Realização do RDC Eletrônico (peça 14).

21. Após a conclusão do certame licitatório, foi firmado o Contrato 94/2021 entre o DNIT e o Consórcio Planaterra/Traçado/Iguatemi, em 16/3/2021, no valor de R$ 72.072.000,00, representando um desconto de 19,85% sobre o preço orçado pelo DNIT, que era de R$ 89.918.574,16 (peça 12).

22. A ordem de início dos serviços, emitida em 14/7/2021 (peça 21), autorizou o consórcio construtor a iniciar suas atividades a partir de 15/7/2021, tendo a data de 31/12/2023 como prazo final para conclusão das obras, correspondendo aos 900 dias de prazo de execução.

23. Durante a execução do contrato, foram firmados três termos aditivos de prorrogação de prazo conforme o quadro que segue:

Quadro 2 – Resumo dos Termos Aditivos ao Contrato 94/2021

Termo Aditivo	Objeto	Data da assinatura
1º	Prorrogação de prazo de vigência por mais 180 dias, cujo término passa para a ser 28/6/2024 (peça 18).	14/12/2022
2º	Prorrogação de prazo de execução por mais 780 dias, postergando o final dos serviços de 31/12/2023 para 18/2/2026 (peça 19).	16/11/2023
3º	Prorrogação de prazo de execução por mais 497 dias, dilatando o término dos trabalhos de 18/2/2026 para 30/6/2027 (peça 20).	20/1/2026

Fonte: elaboração própria a partir dos documentos obtidos do Siac/DNIT.

24. A fiscalização do DNIT conta com o apoio da empresa supervisora Ecoplan Engenharia Ltda. (CNPJ 92.930.643/0001-52) desde 22/8/2022, por meio do contrato 391/2022.

25. Por ocasião da visita técnica da equipe de auditoria, as obras encontravam-se em execução e a central de britagem operacional. Conforme relato da fiscalização e dos representantes do Consórcio, a usina de CBUQ será montada quando do término da construção da ponte sobre o Rio das Antas, momento em que a terraplenagem do trecho estará totalmente executada e a pavimentação de todo segmento poderá ser iniciada.

26. Até a 58ª medição (abril/2026), do valor contratual atualizado de R$ 119.453.916,11 (R$ 72.072.000,00 + reajustamentos de R$ 47.381.916,11), haviam sido pagos R$ 48.817.140,86, representando 40,87% de execução financeira. Em valores iniciais, sem considerar o reajustamento, foram pagos R$ 31.201.601,36, correspondendo a 43,29% de execução.

27. Por fim, registra-se que a soma dos valores empenhados até a data da fiscalização corresponde a R$ 81.842.671,58, com ajustes a menor no valor de R$ 4.678.679,79, resultando em um valor final de R$ 77.163.991,79 (peça 24).

28. Em 5/11/2025 e 10/4/2026, o Consórcio protocolou solicitações de termos aditivos para reequilíbrio econômico-financeiro do contrato e pagamento por serviços adicionais tendo em vista, entre outros aspectos, a inclusão de obras para atendimento a condicionantes ambientais e a influência das condições climáticas locais sobre o rendimento dos serviços, onerando a avença em R$ 48.281.026,51 (ref. set./2025) (peça 23).

29. Sob o aspecto técnico, a rodovia BR-285/RS, no trecho em questão, desenvolve-se em pista simples com uma faixa de tráfego por sentido (2,0 m x 3,5 m) e acostamento com 2,00 m de largura. O segmento estende-se parte em relevo ondulado e parte em relevo montanhoso, na região conhecida como Campos de Cima da Serra, caracterizada pelas severas condições climáticas, com frequentes registros de baixas temperaturas e grande incidência de neblina.

30. O empreendimento, com extensão total de 8,354 km, inicia no km 45,70, no final do pavimento asfáltico existente e finaliza na divisa do estado do Rio Grande do Sul com o estado de Santa Catarina, no km 54,05. Além da pavimentação desse trecho, o objeto do contrato inclui a execução de duas interseções, localizadas no km 334,6 e no km 38,9, conforme previsto no Edital RDC Eletrônico 453/2020-10 (peça 13, p. 68 e p.79-80).

31. Para conclusão do segmento foi necessária a construção de dois viadutos para a passagem de fauna, com 45,0 m e 66,0 m de extensão, e a construção da ponte sobre o Rio das Antas, que atravessa um grande cânion com altura próxima a 60,0 m.

32. A ponte sobre o Rio das Antas, localizada entre o km 49+404,8 e o km 49+805,2, possui uma extensão total de 400,4 m e será executada pelo processo de "avanços sucessivos" em concreto protendido, com dois vãos estáticos centrais de 130,0 m e dois vãos extremos de 70,0 m. O sistema de executivo é composto por três duplos-balanços a serem executados a partir dos pilares, construindo-se treze aduelas em cada balanço. O estrado é formado por uma viga concebida em forma de caixão celular de 7,00 m de altura nos apoios internos com altura de 2,50 m nos centros de vão e nas suas extremidades. A mesoestrutura é formada por pilares de seção retangular nos extremos e pilares de seção celular no interior da obra. A infraestrutura é formada por sapatas rígidas de concreto armado, apoiadas diretamente sobre a rocha. A obra de arte especial se desenvolve em tangente e em rampa, com um pequeno trecho em curva vertical. Em relação ao projeto aprovado, houve alteração em relação à inclusão de segmento de ponte em vigas protendidas, da ordem de 50,0 m de extensão, enquanto 350,0 m da ponte serão executados por meio de balanços sucessivos.

33. Tendo em vista que se trata de contratação integrada, os projetos básico e executivo foram desenvolvidos pela contratada e adequados às premissas do anteprojeto elaborado em 2018. Em relação ao anteprojeto geométrico, as características adotadas atendem as normas para Classe I e foram empregadas nos seguintes segmentos:

- início do trecho até o Rio das Antas (relevo ondulado); e

- do Rio das Antas até a divisa SC/RS (relevo montanhoso).

34. No primeiro segmento, as características adotadas se enquadram nas normas recomendadas para velocidade diretriz de 80 km/h e relevo ondulado, enquanto no segmento com relevo montanhoso a velocidade diretriz adotada foi de 60 km/h. O acostamento assumido para o trecho foi de 2,00 m, com exceção da ponte sobre o Rio das Antas, onde é 2,50 m.

35. No anteprojeto também foram contempladas as seguintes interseções:

- interseção com a ERS-020;

- interseção de acesso ao Distrito Industrial de São José dos Ausentes/RS – km 34+600; e

- interseção no acesso secundário a São José dos Ausentes/RS – km 38+900.

II.3. Objetivo e questões de auditoria

36. A presente auditoria teve por objetivo fiscalizar o Contrato 94/2021, celebrado para a elaboração dos projetos básicos e executivos de engenharia e execução das obras de construção na BR-285/RS, na divisa RS/SC.

37. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

a) Questão 1: a previsão orçamentária para a execução da obra é adequada?

b) Questão 2: o anteprojeto contém os requisitos mínimos para licitação e propõe soluções de engenharia técnica e economicamente adequadas às condições locais?

c) Questão 3: a formalização do contrato atende aos preceitos legais e sua execução está sendo adequada?

d) Questão 4: qual o nível ou grau de maturidade do empreendimento a ser avaliado por meio do Indicador de Percepção de Maturidade dos Projetos (iPMP)?

II.4. Metodologia utilizada

38. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280, de 8 de dezembro de 2010, alterada pela Portaria-TCU 168 de 30 de junho de 2011) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex 26, de19 de outubro de 2009).

39. Nesta fiscalização, foram utilizadas as seguintes técnicas de auditoria: exame documental, conferência de cálculos, consulta aos sistemas do DNIT e inspeção física, inclusive com a utilização de drone. Entre os papéis de trabalho utilizados, destacam-se o processo administrativo da licitação e execução do contrato registrado no Sistema Eletrônico de Informações (SEI), as medições mensais, o orçamento base da licitação, os projetos de engenharia e o relatório da empresa supervisora.

40. Também foi realizada avaliação do empreendimento por meio do Indicador de Percepção de Maturidade de Projetos (iPMP), cuja metodologia decorre do Acórdão 2.718/2025-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Augusto Nardes. Tal avaliação consta detalhadamente em seção separada deste relatório de fiscalização, no Apêndice D.

41. Por fim, foi empregado aerolevantamento por meio de drone para capturar imagens aéreas de alta resolução, que são processadas para gerar ortofotos, modelos digitais de superfície e modelos tridimensionais. Esses produtos permitem verificar a conformidade do traçado geométrico e do perfil do terreno com os projetos aprovados, além de possibilitar medições precisas de distância, altimetria e volumes. Esse procedimento consta em seção separada deste relatório de fiscalização, no Apêndice E.

II.5. Limitações inerentes à auditoria

42. Não houve limitações à execução da auditoria.

II.6. Volume de recursos fiscalizados

43. O volume de recursos fiscalizados é de R$ 119.453.916,11, correspondentes ao somatório dos valores do contrato (R$ 72.072.000,00) e seus reajustamentos (R$ 47.381.916,11), não havendo aditamentos com reflexo financeiro até o momento.

II.7. Benefícios estimados da fiscalização

44. Como benefícios potenciais, espera-se que a presente fiscalização propicie o aprimoramento na forma de atuação do DNIT quanto à previsão realista dos prazos necessários para a elaboração e aprovação dos projetos básicos e executivos apresentados pelo contratado, além do incremento da expectativa de controle por parte da entidade auditada. Também se espera que a avaliação realizada por meio do iPMP possa fornecer subsídios para aprimoramento dos procedimentos de planejamento de obras rodoviárias do DNIT.

III. Achados de auditoria

III.1. Descumprimento do prazo para entrega, análise e aprovação dos projetos básicos em contratações integradas

Tipificação

45. Falhas / impropriedades (F/I).

Situação encontrada

46. De acordo com o cronograma físico-financeiro constante do edital de licitação (peça 15) e da proposta do contratado (peça 16, p. 12 a 14), o prazo para a elaboração e aprovação do projeto básico era de seis meses, enquanto o desenvolvimento dos projetos executivo se daria durante o período de execução da obra, em dezoito meses subsequentes.

47. Ocorre que os prazos inicialmente estabelecidos não foram cumpridos pelas partes, conforme demonstrado no relatório de termos de aceite de projetos (peça 22).

48. Uma vez que a ordem de serviço para início dos serviços foi emitida em 15/7/2021, os projetos básicos deveriam ter sido concluídos até 15/1/2022. Verifica-se que, de acordo com o relatório à peça 22, os projetos tiveram sua aprovação efetivada muito tempo após o prazo inicialmente pactuado. Como exemplo, tem-se o projeto básico geométrico, que foi aprovado somente em 4/7/2023, ou seja, dezessete meses após a data prevista.

49. O Tribunal, por meio do Acórdão 2.507/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Jhonatan de Jesus, proferido nos autos do TC 005.597/2022-6, já se manifestou acerca dessa falha sistêmica do DNIT da seguinte forma:

> ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:
>
> (...)
>
> 9.2. recomendar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, em relação às contratações integradas sob sua responsabilidade:
>
> 9.2.1. adote providências concretas, nos termos do art. 11, parágrafo único, da Lei 14.133/2021, com vistas a mitigar as causas apontadas por esta fiscalização de atrasos no processo de entrega, análise e aprovação de projetos, tais como a insuficiência de metas contratuais claras e de prazos para análise de projetos, a baixa qualidade tanto dos projetos apresentados quanto dos anteprojetos e a inefetiva e ineficiente atuação sancionatória nos casos de empresas que apresentam baixo desempenho, bem como as ineficiências internas que retardam as análises e as aprovações dos projetos relativamente a processos de trabalho inadequados e gestão de pessoas;
>
> 9.2.2. adote em seus editais, termos de referência ou anteprojetos cronogramas objetivos e factíveis que contemplem o caminho crítico para a fase de elaboração de projetos, definindo metas finais e intermediárias, além de prazos específicos para as entregas pelo contratado e para as análises a seu

> cargo, conforme preconizam os arts. 92, inciso VII, da Lei 14.133/2021 e 8º, § 2º, inciso I, do Decreto 7.581/2011;
>
> 9.2.3. desenvolva e implemente procedimentos efetivos para avaliar e exigir desempenho adequado dos contratados durante a fase de elaboração de projetos, com vistas a prevenir e minimizar, de forma tempestiva, desempenhos insuficientes, nos termos do art. 11, parágrafo único, da Lei 14.133/2021 e do art. 8º, inciso XIV, do Decreto 7.581/2011;
>
> (...)

50. Vale lembrar, também, que o contrato objeto desta fiscalização fez parte dos estudos estatísticos que embasaram o referido acórdão.

Conclusão e encaminhamento

51. O atraso verificado na elaboração, análise e aprovação dos projetos básicos contraria o item 2.2 da Cláusula Segunda do Contrato 94/2021, que diz que (peça 17, p. 2):

> 2.2. A execução dos serviços será iniciada após a expedição da "Ordem de Serviço Inicial" dada pela Superintendência Regional do DNIT no Rio Grande do Sul após a publicação do extrato do Contrato no Diário Oficial da União - DOU e da entrega das "Garantias de Cumprimento do Contrato", **cujas etapas observarão o cronograma fixado no Termo de Referência**. A Ordem de Início de Serviço para a Execução das Obras será dada pela Superintendência Regional do DNIT no Rio Grande do Sul, apenas a partir de Projeto Executivo aceito pelo DNIT. (destaques acrescidos)

52. Além disso, tal demora contraria os princípios constantes do art. 37 da Constituição Federal, bom como os arts. 3º da Lei 12.462/2011 e 66 da Lei 8.666/1993.

53. Uma vez que o acórdão referido anteriormente foi publicado após as datas da licitação e da assinatura do contrato em tela, deixa-se de aplicar qualquer sanção à autarquia, julgando-se necessário, contudo, dar ciência ao órgão acerca dessa impropriedade.

IV. Análise da maturidade do empreendimento por meio do Indicador de Percepção de Maturidade dos Projetos (iPMP)

54. Neste trabalho foi empregado procedimento de auditoria voltado à mensuração da maturidade do projeto (empreendimento), que abrange todos os estudos que culminaram na assinatura do Contrato 94/2021, objeto da presente fiscalização. Essa avaliação foi feita por meio da aplicação do Indicador de Percepção de Maturidade de Projetos (iPMP), conforme metodologia descrita pelo guia elaborado pelo TCU, aprovado por meio do Acórdão 2.718/2025 TCU Plenário, de relatoria do Min. Augusto Nardes.

55. Todo o detalhamento da análise realizada consta do Apêndice D do presente relatório de fiscalização.

56. A aplicação da metodologia do iPMP à BR-285/RS resultou em escore final de 33%, evidenciando que o planejamento que fundamentou o empreendimento apresenta elementos tecnicamente consistentes em diferentes etapas, mas também lacunas relevantes que limitaram seu grau de maturidade sob a ótica do Modelo de Cinco Dimensões (M5D).

57. O resultado obtido deve ser interpretado em conjunto com os escores individuais das cinco dimensões avaliadas e com as particularidades do objeto analisado. Conforme a análise realizada, a documentação apresentada pelo DNIT demonstra que o processo decisório associado ao empreendimento se desenvolveu ao longo de várias décadas, envolvendo estudos de viabilidade, projetos de engenharia, processos licitatórios, revisões decorrentes do licenciamento ambiental, paralisação das obras, rescisão contratual e posterior contratação dos serviços remanescentes.

58. Nesse contexto, a aplicação do iPMP observou a correspondência entre cada ação, o momento do planejamento em que deveria ser realizada e as evidências disponíveis para demonstrar sua execução. A documentação histórica foi considerada quando pertinente às ações próprias das fases iniciais do planejamento ou necessária à compreensão da evolução da solução, enquanto as ações vinculadas à preparação da contratação e à implantação foram avaliadas principalmente a partir da documentação que fundamentou o RDCi 453/2020-10, do qual resultou o Contrato 94/2021.

59. Embora o Guia de Aplicação do iPMP estabeleça critérios objetivos para avaliação das ações que compõem o indicador, sua aplicação pressupõe análise técnica das evidências disponíveis e consideração das particularidades de cada empreendimento. Assim, a aferição da maturidade não decorre apenas da verificação isolada da existência de determinados documentos, mas da avaliação de sua aderência aos objetivos de cada ação, de sua inserção no processo decisório e da capacidade de demonstrar fundamentação técnica. Essa característica permite que a metodologia seja aplicada a empreendimentos com diferentes níveis de complexidade e estágios de desenvolvimento, sem afastar a necessidade de observância dos referenciais estabelecidos pelo M5D.

60. Essa abordagem permitiu reconhecer os avanços observados na estruturação da contratação dos serviços remanescentes sem afastar a lógica sequencial da metodologia. A documentação produzida para o RDCi 453/2020-10 demonstrou maior desenvolvimento de determinados componentes, especialmente daqueles relacionados à preparação da contratação, à definição do objeto, à distribuição contratual de riscos, à estimativa de custos, à identificação de fontes de recursos e à estruturação de mecanismos de fiscalização e supervisão. Ainda assim, permaneceram oportunidades relevantes de aprimoramento em relação às práticas previstas pelo M5D.

61. Na Ação 22, por exemplo, foi identificada justificativa para adoção da contratação integrada e matriz formal de distribuição de riscos. Entretanto, não foi demonstrada comparação suficientemente estruturada entre alternativas de contratação nem fundamentação completa dos critérios empregados para alocação dos principais riscos, o que impediu o atendimento integral da ação.

62. De forma semelhante, a Ação 36 evidenciou que há instrumentos de fiscalização, supervisão e monitoramento da execução do remanescente. Esses mecanismos constituem elementos relevantes de gestão, mas não se confundem com o plano estruturado de avaliação do projeto requerido pela metodologia, que deveria contemplar, entre outros aspectos, mecanismos destinados à avaliação do desempenho e ao aproveitamento das lições obtidas durante a implantação.

63. Esses exemplos ilustram que, apesar de a documentação relacionada à contratação remanescente alcançar uma série de requisitos avaliados, ainda permanecem lacunas em relação às boas práticas preconizadas pelo M5D.

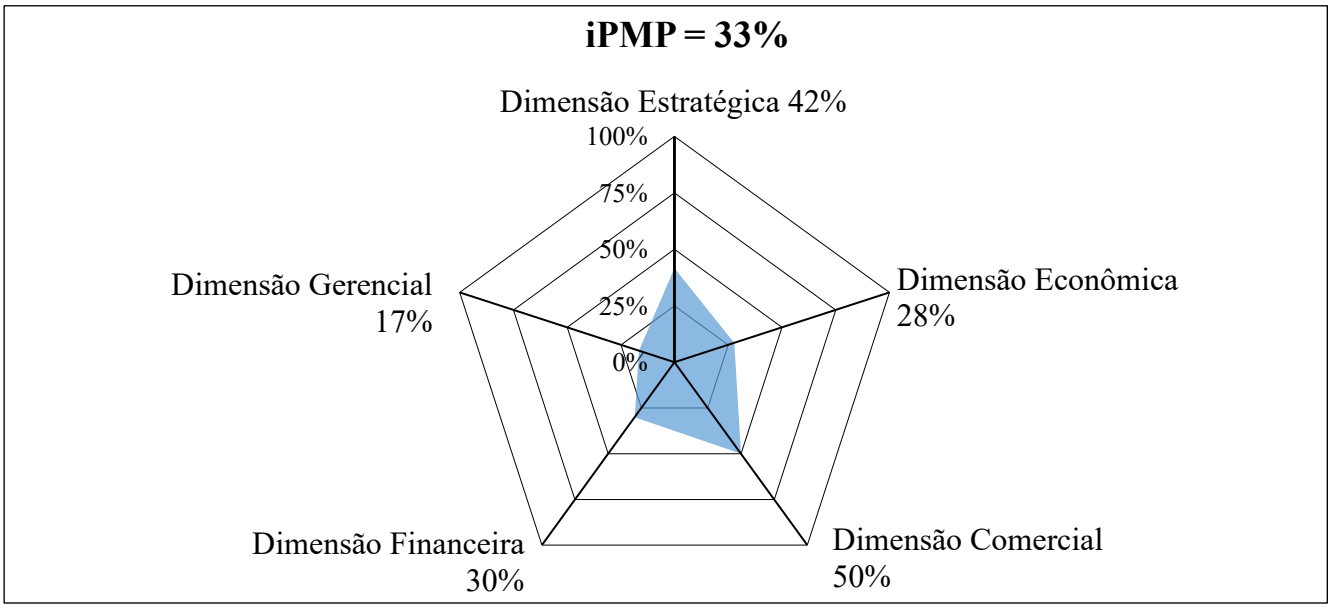
64. Considerando a aplicação da metodologia, foram apurados os seguintes escores: 42% na Dimensão Estratégica, 28% na Econômica, 50% na Comercial, 30% na Financeira e 17% na Gerencial. A Dimensão Comercial apresentou o melhor desempenho, refletindo maior desenvolvimento dos elementos relacionados à estruturação da contratação dos serviços remanescentes. Por outro lado, a Dimensão Gerencial apresentou o menor escore, especialmente em razão das lacunas relacionadas ao planejamento integrado da execução, aos mecanismos de acompanhamento de riscos e benefícios e a outros instrumentos necessários à coordenação e ao controle do empreendimento. Nas demais dimensões, foram identificados elementos tecnicamente relevantes, mas com limitações de abrangência, integração ou atualização que impediram níveis mais elevados de maturidade.

65. Ressalte-se que o escore apurado não representa juízo sobre a viabilidade do empreendimento nem, isoladamente, sobre a regularidade dos atos praticados pelo DNIT. O indicador possui finalidade diagnóstica e busca aferir o grau de aderência do processo de planejamento às boas práticas incorporadas ao Modelo de Cinco Dimensões. Assim, o principal produto da aplicação da

metodologia não é o escore calculado, mas a identificação das lacunas, oportunidades de aprimoramento e fatores que contribuíram para o resultado alcançado, como prevê o guia de aplicação da metodologia.

66. Os apontamentos consignados na análise detalhada no Apêndice D evidenciam oportunidades de aperfeiçoamento relacionadas, entre outros aspectos, à maior integração entre necessidade pública, objetivos, escopo, benefícios e resultados esperados; ao aprofundamento e à atualização das análises econômicas; à fundamentação e ao teste prévio das estratégias de contratação; à avaliação prospectiva da capacidade de custeio; e ao desenvolvimento integrado dos instrumentos de planejamento e acompanhamento gerencial, especialmente aqueles relacionados a riscos, benefícios, mudanças, cronograma e avaliação do projeto.

Figura 2 – Gráfico radar representativo do iPMP do empreendimento



Fonte: Produção própria.

67. Diante do exposto, propõe-se dar ciência ao DNIT do escore apurado e dos pontos de aprimoramento identificados nesta avaliação, especialmente aqueles detalhados no Apêndice D deste relatório. Destacam-se a importância de maior integração e rastreabilidade entre os diferentes componentes do planejamento, da atualização das avaliações diante de alterações relevantes do empreendimento e do fortalecimento dos instrumentos destinados à análise econômica, à capacidade de custeio e ao planejamento gerencial da implantação. Tais medidas tendem a elevar a previsibilidade, a transparência e a robustez do planejamento, contribuindo para maior segurança na entrega do valor público associado aos empreendimentos de infraestrutura.

V. Fatos não relacionados a achados de auditoria

V.1. Aplicação de procedimentos de auditoria com utilização de aerolevantamento com drone.

68. Neste trabalho capturou-se 501 imagens para geração de uma ortofoto, que é uma imagem aérea produzida em escala e livre de distorções, que possibilita realizar medições de distância, altimetria *etc*. A ortofoto alcançou uma extensão de 5 km ao longo da obra, com resolução de 3,80 cm/pix, bem superior aos 15 cm/pix das melhores imagens de satélite disponibilizadas no mercado.

69. Com os dados obtidos, observou-se que a localização do trecho em execução apresenta conformidade com o traçado geométrico previsto no projeto, conforme pode-se observar na imagem do segmento do km 50,690 ao km 54,054, com extensão de 3,364 km, apresentada na figura que segue:

Figura 3 – Comparativo do traçado geométrico do projeto com o trecho implantado da obra



Fonte: Produção própria.

70. Demais informações sobre a aplicação de procedimento de auditoria com a utilização de drones nesta e em outras fiscalizações da AudRodoviaAviação podem ser encontradas no Apêndice E deste trabalho.

V.2. Pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato

71. No decorrer dos trabalhos, a equipe de auditoria verificou, nos processos SEI consultados, a existência de solicitações de alteração contratual propostas pelo Consórcio. Tais aditamentos ainda não haviam sido formalizados até o final desta fiscalização e encontravam-se sob análise do DNIT, cujos pleitos serão detalhados a seguir.

72. Por meio dos ofícios LIC 144/2025, de 5/11/2025, LIC058/2026 e LIC059/2026, ambos de 10/4/2026 (peças 27 a 29), o Consórcio solicita aditamentos ao contrato, todos com reflexo financeiro, tendo em vista as seguintes situações:

a) apuração dos impactos na produtividade do Consórcio;
b) exigência de ensaio com viga Benkelman;
c) adequações solicitadas pelo Ibama; e
d) prorrogação do prazo contratual.

73. Resumidamente, os pedidos do Consórcio envolvem os seguintes itens:

I) Ensaio com viga Benkelman

O Consórcio solicita R$ 145.807,22 devido à exigência da Fiscalização do DNIT para a realização de ensaios de deflexão com viga Benkelman como critério de liberação da compactação de aterros. Alega que tal exigência extrapola as normas e especificações originais do contrato e sustentam que se trata de uma "modificação das especificações de serviços", o que, pela Matriz de Risco 1A, seria responsabilidade da contratante.

Os principais detalhes dessa exigência, conforme relatado pelo consórcio, são:

a) Substituição de métodos: o uso da viga Benkelman substituiu os métodos tradicionais de controle que haviam sido contratados, como o ensaio com gamadensímetro (ensaio nuclear) e o método do cilindro de areia.

b) Frequência dos ensaios: a Fiscalização do DNIT determinou que os ensaios de deflexão fossem realizados a cada 20 metros e em três pontos por seção.

c) Controvérsia normativa: o Consórcio argumenta que essa exigência não estava prevista nas normas técnicas vigentes do DNIT ou da ABNT para essa finalidade específica, alegando que se trata de uma "modificação das especificações de serviços" que impactou a produtividade e aumentou os custos operacionais.

II) Adequações de recuperação ambiental

Neste ponto, o pleito é de R$ 3.657.801,86 devido a custos com transplantes florestais, manutenção de viveiro, aumento de hidrossemeadura, barreiras de siltagem e ampliação de passagens de fauna, totalizando 30.015,92 m² de recuperação. O Consórcio afirma que foram determinações da Autarquia e do Ibama ao longo da execução que ampliaram o escopo ambiental original.

Adequações por vontade de terceiros (Ibama) parecem justificadas por não serem previsíveis. Entretanto, a Matriz de Riscos atribui à contratada a responsabilidade pelo "Licenciamento Ambiental e Componente Ambiental do Projeto de Engenharia e Execução dos Serviços". Assim, é preciso elucidar se as exigências do Ibama são novos condicionantes ou apenas o cumprimento do que já era inerente ao licenciamento.

III) Adequações ao Plano de Ação de Emergência

O Consórcio solicita R$ 2.437.772,89 para incluir sistemas de captação de água pluvial na ponte sobre o Rio das Antas, instalação de caixas separadoras de óleo e água e extensões de defensas metálicas. Tais obrigações não constavam no edital, no anteprojeto, nem na Licença de Instalação 1217/2018 emitida pelo Ibama. O Consórcio alega ter assumido esses custos unilateralmente para cumprir o plano de ação.

IV) Impactos na produtividade

O contratado aponta impactos severos na produtividade das equipes, solicitando o pagamento de custos diretos e indiretos extraordinários (incluindo aplicação de FIC na composição de preços, montando R$ 3.101.716,75) por conta de solicitações emitidas pelo DNIT:

a) Sondagens adicionais: foram solicitadas sondagens rotativas adicionais para determinar com rigor as categorias de materiais (1ª, 2ª e 3ª), o que o Consórcio considera tecnicamente desnecessário para a fase de projeto e causador de atrasos.

b) Nível de protensão da ponte: foi determinada a alteração do nível de protensão da superestrutura da ponte sobre o Rio das Antas. O Consórcio afirma que seu projeto original já atendia às normas (NBR 6118:2014) e ao anteprojeto, e que a mudança causou atrasos "incomensuráveis".

Além dessas solicitações atribuídas à Autarquia, o Consórcio traz o fenômeno da "viração", descrito como um evento meteorológico adverso e recorrente na Serra da Rocinha, que gera impactos severos e impeditivos para a produtividade das obras.

Com base nos documentos e no Laudo Climatológico apresentado pelo contratado, a viração

é definida como a formação súbita de nevoeiros densos em dias atmosfericamente estáveis. O fenômeno ocorre devido ao alto gradiente altimétrico e às diferenças de pressão entre o litoral e o planalto: o ar oceânico quente e úmido ascende pelas vertentes (barlavento) e condensa-se rapidamente ao encontrar temperaturas menores em altitude.

O contratado destaca que este fenômeno afeta as obras de diversas formas:

- Redução da visibilidade: a visibilidade horizontal é frequentemente reduzida para menos de mil metros, comprometendo a segurança e a mobilidade das frentes de serviço.

- Aumento da umidade: o fenômeno causa rápida saturação de água no ar, o que aumenta a umidade do solo e dificulta atividades como terraplenagem e pavimentação.

- Janela operacional crítica: estudos indicam que a viração tem maior concentração entre as 8h e 14h, atingindo justamente o período de maior atividade diurna em obras lineares.

- Interrupção de atividades: o nevoeiro cria condições favoráveis à interrupção total ou parcial de trabalhos ao ar livre em ambientes abertos.

Por fim, o Consórcio fundamenta seu pleito de reequilíbrio econômico-financeiro alegando que: trata-se de uma "sujeição imprevista" de impossível quantificação prévia, pois não havia séries históricas consolidadas para essa localidade específica; e o evento enquadra-se legalmente como caso fortuito ou força maior, sendo um risco extraordinário que não foi atribuído à contratada pela Matriz de Risco do contrato de contratação integrada.

Para mensurar o prejuízo financeiro, o consórcio propôs uma adaptação do Fator de Influência de Chuvas (FIC), baseada no Manual de Custos do DNIT:

- Critério de dia perdido: considerou-se como dia efetivamente paralisado aquele que registrasse mais de 2 horas de nevoeiro durante a jornada de trabalho.

- Estimativa de perda: o laudo apresentado aponta que o impacto da viração sobre o contrato varia entre 23% e 40% do número de horas diurnas trabalháveis em um ano.

A aplicação do FIC adaptado nas composições de preços unitários dos serviços resultou em uma solicitação de reequilíbrio financeiro por perda de produtividade.

V) Fatos de terceiros e desapropriações

O Consórcio alega impactos no cronograma e custos extras devido a ações judiciais de desapropriação como, por exemplo, no km 45+835, que impediram o acesso a áreas e quebraram o equilíbrio entre cortes e aterros (terraplenagem).

A Matriz de Risco do contrato define que "eventual atraso de cronograma executivo sem causa dada pelo contratado" no processo de desapropriação é risco da Contratante. Nesse caso, deve ser avaliado se os custos extras de transporte de material de bota-foras ou empréstimos distantes decorrem diretamente dessa imissão de posse tardia.

Os fundamentos jurídicos apresentados pelo consórcio para o aditamento do contrato baseiam-se, primordialmente, na Lei 12.462/2011 (Lei do RDC), uma vez que a Lei 14.133/2021 ainda não havia sido publicada quando da assinatura do contrato, na Constituição Federal e na Matriz de Risco do contrato.

74. Segundo o Consórcio, um dos fatores que impactou a produtividade diz respeito às condições do clima da região, qual seja, o fenômeno da "viração", que se caracteriza pela rápida formação de densa névoa em áreas de serra, causada pelo choque entre o ar quente e úmido vindo do oceano e as temperaturas mais baixas do topo do planalto. Assim, em razão desse evento climático, a umidade do solo aumenta e a visibilidade diminui.

75. Em princípio, o contratado, quando da apresentação de sua proposta, aceitou as condições locais por ocasião da visita realizada (peça 26, p. 201).

76. Nesse sentido, a Matriz de Risco - 1A do edital de licitação determina quais as partes responsáveis para a resolução das situações que causem impacto no atraso no cronograma e aumento dos custos, conforme segue (peça 13, p. 169):

Quadro 3 – Matriz de Risco - 1A

TIPO DE RISCO	DESCRIÇÃO	MATERIALIZAÇÃO	MITIGAÇÃO	ALOCAÇÃO
Construção / Montagem / Implantação	Risco de ocorrerem eventos na construção que impeçam o cumprimento do prazo ou que aumentem os custos.	Atraso no cronograma; Aumento dos custos.	Seguro risco de engenharia. Condições de habilitação.	Contratada. Seguradora.

Fonte: Edital RDC 453/2020

77. Em consulta aos processos SEI do DNIT, não foram encontrados documentos indicando que tais pleitos já tivessem sido examinados, inferindo-se que ainda estejam em análise do órgão e, por esse motivo, deixa-se de propor qualquer ação do Tribunal acerca do assunto tratado neste tópico, mas, tão somente, fazer o presente registro desses eventos no relatório.

VI. Análise dos comentários dos gestores

78. Dispensa-se o envio do relatório preliminar para comentários dos gestores em razão da proposta de encaminhamento de ciência ao DNIT, nos termos do art. 9º, da Resolução-TCU 315, de 22/4/2020.

VII. Conclusão

79. A auditoria realizada no âmbito do Contrato 94/2021, referente às obras remanescentes de construção da BR-285/RS, evidenciou avanços físicos significativos na execução do empreendimento, mas também revelou fragilidades que impactaram negativamente o cumprimento dos prazos e a alocação de recursos. Os atrasos na elaboração e aprovação dos projetos básico e executivo, assim como a insuficiência de recursos orçamentários, constituem fatores críticos que podem comprometer a entrega tempestiva do empreendimento à sociedade.

80. Por outro lado, a utilização de tecnologias avançadas, como o aerolevantamento por drone, demonstrou ser uma ferramenta eficaz para verificar a conformidade do traçado geométrico e do perfil do terreno com os projetos aprovados, contribuindo para maior precisão e eficiência na fiscalização.

81. No presente relatório, cabe mencionar os aspectos relacionados à resiliência climática nos projetos executados pelo DNIT, considerando o acompanhamento das ações previstas no Plano Recupera/RS, sob a supervisão desta Unidade Técnica (TC 017.221/2024-2).

82. No caso em análise, o empreendimento localiza-se na região dos Campos de Cima da Serra, área que sofreu impactos significativos decorrentes das chuvas e temporais históricos que atingiram o Rio Grande do Sul em 2024.

83. Embora o principal efeito adverso tenha sido o isolamento de comunidades e os danos à infraestrutura rural, a região não enfrentou inundações generalizadas, como observado em outros municípios.

84. Por sua posição geográfica, São José dos Ausentes, o município mais elevado do estado, não

foi afetado por enchentes urbanas de grande escala. Contudo, o excesso de precipitação resultou na decretação de Situação de Emergência, em razão da intensidade dos temporais. Os principais transtornos concentraram-se em estradas vicinais, que ficaram temporariamente intransitáveis, isolando comunidades e propriedades rurais.

85. Nesse sentido, não foi identificada necessidade de revisão dos projetos de engenharia previamente desenvolvidos para o trecho em questão, no que tange à adaptação às novas condições climáticas do estado. A infraestrutura projetada mostrou-se adequada para enfrentar os desafios impostos pelas condições climáticas extremas registradas na região.

86. A presente fiscalização foi estruturada com o objetivo de responder a quatro questões de auditoria. Após o uso das técnicas de auditoria, foram obtidas as seguintes respostas:

a) Questão 1: a previsão orçamentária para a execução da obra é adequada?

a.1) Mostra-se adequada em seus aspectos formais.

b) Questão 2: o anteprojeto contém os requisitos mínimos para licitação e propôs soluções de engenharia técnica e economicamente adequadas às condições locais?

b.1) Em relação a esta questão não foram detectadas irregularidades ou impropriedades.

c) Questão 3: a formalização do contrato atendeu aos preceitos legais e sua execução foi adequada?

c.1) Relativamente à esta questão, foi verificada diferença significativa entre os prazos previstos no cronograma da obra para a elaboração, análise e aprovação dos projetos básicos e aqueles efetivamente empregados nessas atividades.

c.2) Também se constatou que foram formulados pleitos para reequilíbrio econômico-financeiro e pagamento por serviços extraordinários por parte do Consórcio, os quais ainda não foram analisados pelo DNIT.

d) Questão 4: qual o nível ou grau de maturidade do empreendimento a ser avaliado por meio do Indicador de Percepção de Maturidade dos Projetos (iPMP)?

d.1) A aplicação da metodologia resultou em iPMP de 33% para o empreendimento. Tratando de cada dimensão em separado, foram alcançados os seguintes percentuais: Dimensão Estratégica = 42%; Dimensão Econômica = 28%; Dimensão Comercial = 50%; Dimensão Financeira = 30%; e Dimensão Gerencial = 17%;

d.2) Vale lembrar que, conforme a metodologia, a Dimensão Estratégica avalia se o projeto é estrategicamente necessário; a Dimensão Econômica apura se o projeto possui custo-benefício positivo para a sociedade; a Dimensão Financeira verifica se o projeto tem condições de ser custeado; a Dimensão Comercial avalia se o projeto comporta a modelagem de contratação mais adequada; e a Dimensão Gerencial checa, em vista da disponibilidade de recursos humanos e do planejamento da fase de execução, se o projeto tem condições fáticas de ser entregue; e

d.3) A partir da avaliação realizada, o melhor desempenho foi observado nas Dimensões Comercial e Estratégica, refletindo maior maturidade na estruturação da contratação dos serviços remanescentes e a existência de fundamentos estratégicos relevantes para o empreendimento. As Dimensões Financeira e Econômica apresentaram resultados intermediários, com reconhecimento de elementos tecnicamente consistentes de planejamento, mas também lacunas quanto à integração, atualização e aprofundamento das análises. Já a Dimensão Gerencial concentrou as principais fragilidades, especialmente pela insuficiência de instrumentos integrados de planejamento da execução, gestão de riscos e benefícios, avaliação do projeto e coordenação gerencial. Ressalta-se, ainda, que os resultados foram influenciados pelas particularidades do empreendimento, cujo planejamento se desenvolveu em diferentes momentos, exigindo a consideração das evidências conforme sua pertinência temporal e material para cada etapa avaliada.

87. Diante dos achados desta fiscalização, propõe-se dar ciência ao DNIT da divergência dos

prazos previstos no cronograma da obra frente àqueles efetivamente necessários para elaboração, análise e aprovação dos projetos no âmbito desta contratação integrada, bem como do escore apurado e dos pontos de aprimoramento identificados na avaliação do Indicador de Percepção de Maturidade de Projetos (iPMP), conforme detalhado neste relatório.

VIII. Proposta de encaminhamento

88. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) Dar ciência ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), com fulcro no art. 9º, inciso II, da Resolução-TCU 315, de 2020, que o atraso significativo na elaboração, análise e aprovação dos projetos básicos (item III.1 do Relatório de Fiscalização) desrespeitou o item 2.2 da Cláusula Segunda do Contrato 94/2021, o art. 37 da Constituição Federal, o art. 3º da Lei 12.462/2021 e o art. 66 da Lei 8.666/1993;

b) Dar ciência ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), com fulcro no art. 9º, inciso II, da Resolução-TCU 315, de 2020, do escore apurado e dos pontos de aprimoramento identificados na avaliação do Indicador de Percepção de Maturidade de Projetos (iPMP), conforme item IV do Relatório de Fiscalização; e

c) Encerrar os presentes autos no sistema informatizado de controle de processos, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno.

AudRodoviaAviação, 10 de agosto de 2026.

APÊNDICE A - Matriz de Achados

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
F/I - Descumprimento do prazo para entrega, análise ou aprovação dos projetos básico/executivo apresentados pela contratada no RDC – Contratação Integrada.	A ordem de serviço inicial foi emitida autorizando que os serviços iniciassem em 15/7/2021. A partir desta data, a contratada teria seis meses para desenvolver e ter aprovado o projeto básico da obra, de acordo com o cronograma físico-financeiro constante do edital e da proposta da contratada. Ocorre que os projetos somente começaram a ser aprovados a partir de meados de 2022, estendendo-se até o ano de 2024.	Contrato - Obras de Construção na BR-285/RS	Constituição Federal, art. 37 Contrato 94/2021, DNIT, cláusula 2ª Lei 8666/1993, art. 66 Lei 14133/2021, art. 5º; art. 115	Peça 15 - Cronograma físico-financeiro do anteprojeto e do edital Peça 21 - Ordem de serviço inicial Peça 22 - Termos de aceite de projetos	Erro na avaliação do tempo necessário para a elaboração e aprovação dos projetos básico e/ou executivo.	Atraso na entrega do bem à sociedade	Dar ciência (Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes)

APÊNDICE B - Fotos



Galeria, muro e cerca direcionadora de fauna



Intersecção com a ERS-020



Terraplenagem junto à cabeceira da ponte sobre o Rio das Antas km 49+100



Viaduto para passagem de fauna no km 51+585



Ponte sobre o Rio das Antas km 49+414



Ponte sobre o Rio das Antas km 49+814



Viaduto para passagem de fauna no km 49+085



Vista geral da ponte sobre o Rio das Antas

APÊNDICE C - Dados da obra

1. Dados Cadastrais

Obra bloqueada na LOA deste ano: Não

1.1. Execução física, orçamentária e financeira

1.1.1. Execução física

Data de vistoria: 10/04/2026 **Percentual executado:** 43,29%
Data do início da obra: 15/07/2021 **Data prevista para conclusão:** 30/06/2027
Situação na data da vistoria: Em andamento
Descrição da execução realizada até a data da vistoria:
Serviços de terraplenagem e pavimentação, implantação de obras de arte (passa fauna), obras de arte corrente, início da implantação da ponte sobre o Rio das Antas.

Observações:
Percentual executado conforme Relatório de Avanço Físico constante do Sistema de Administração de Contratos do DNIT (SIAC), referente à medição 58, encerrada em 31/03/2026

1.1.2. Execução orçamentária e financeira

Valor estimado para conclusão: R$ 67.742.315,83
Valor estimado global da obra: R$ 119.453.916,11
Data base da estimativa: 01/06/2026

Funcional programática: 26.782.3106.7X78.0043/2026 - Adequação de Trecho Rodoviário - São José dos Ausentes - Divisa RS/SC - na BR-285/RS - No Estado do Rio Grande do Sul

Origem	Ano	Lei Orçamentária	Valores empenhados	Valores liquidados	Pagamento de despesas	Percentual execução financeira
União	2026	66.969.242,00	25.569.242,00	1.317.053,00	820.639,00	1,23%
União	2025	18.929.330,00	18.929.330,00	12.064.235,00	11.960.347,00	63,18%
União	2024	14.453.413,00	14.453.413,00	4.842.125,00	4.438.362,00	30,71%
União	2023	12.348.346,00	12.348.346,00	3.962.801,00	3.962.801,00	32,09%
União	2022	2.798.420,00	2.798.420,00	596.630,00	596.630,00	21,32%
União	2021	23.780.456,00	23.780.456,00	0,00	0,00	0,00%

Valores em reais

Não há PT específico da obra na LOA – a execução do PT genérico não reflete necessariamente a execução do objeto fiscalizado.

Observações:
Programa de trabalho não é exclusivo para o Contrato 94/2021. Segundo dados do Portal do Orçamento Federal do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), há valores sendo pagos como Restos a Pagar. Conforme o sistema de Acompanhamento de Contratos do DNIT (SIAC), após a medição de abril/2026, o percentual de execução do Contrato 94/2021 está em 43,29%.

1.2. Contratos principais

Nº contrato: 94/2021
Objeto do contrato:
Elaboração dos projetos básicos e executivos de engenharia e execução das obras de construção na BR-285/RS.
Data da assinatura: 15/03/2021 **Mod. licitação:** RDC - Regime Diferenciado de Contratação
SIASG: **Código interno do SIASG:**

CNPJ contratada: 82.743.832/0001-62	**Razão social:** Planaterra Terraplenagem e Pavimentação Ltda.
CNPJ contratante: 04.892.707/0005-34	**Razão social:** Superintendência Regional do Dnit no Estado do Rio Grande do Sul - Dnit/MT
Situação inicial **Vigência:** 24/03/2021 a 31/12/2023 **Valor:** R$ 72.072.000,00 **Data-base:** 01/01/2018 **Volume de serviço:** 8.354 km **Custo unitário:** R$ 8.627.244,43 **BDI:**	**Situação atual** **Vigência:** 24/03/2021 a 27/12/2027 **Valor:** R$ 72.072.000,00 **Data-base:** 01/01/2018 **Volume de serviço:** 8.354 km **Custo unitário:** R$ 8.627.244,43 **BDI:** 29.51% **Nº/Data aditivoAtual:** 3 20/01/2026 **Situação do contrato:** Em andamento.

Alterações do objeto:
O contrato original, assinado em 15/3/2021, previu o prazo de 900 dias para a execução dos serviços e de 990 para a vigência do contrato. O termo inicial da contagem dos prazos ocorreu em 15/7/2021, com a conclusão dos prazos de execução e vigência previstos para 31/12/2023 e 30/3/2024, respectivamente. O 1º TA, assinado em 14/12/2022, manteve o prazo de execução em 31/12/2023, prorrogando a vigência para 28/6/2024. O 2º TA, assinado em 14/11/2023, prorrogou esses prazos em 780 dias, passando seus termos finais para 18/2/2026 e 17/8/2026. Por fim, o 3º TA, assinado em 20/1/2026, prorrogou os prazos em mais 497 dias, passando seus termos finais para 30/6/2027 e 27/12/2027, situação atualmente em vigor. Assim, até o momento, o prazo de execução foi prorrogado em 1.277 dias, e o prazo de vigência em 1.367 dias em relação à previsão inicial.

Observações:

Execução física e financeira:
Data da coleta de dados / vistoria: 10/04/2026
Situação: Em andamento
Percentual de execução física: 43,29%
Descrição da execução realizada até a data da vistoria:
Serviços de terraplenagem e pavimentação, implantação de obras de arte (passa fauna), obras de arte corrente, início da implantação da ponte sobre o Rio das Antas.
Valores medidos: R$ 31.201.601,36
Valores pagos: R$ 31.201.601,36
Percentual de execução financeira: 43,29%
Observações acerca da execução física e financeira do contrato:
Valores medidos e pagos conforme Sistema de Administração de Contratos do DNIT (SIAC), referentes à medição 58, encerrada em 31/03/2026, considerando valores a preços iniciais.

1.3. Histórico de fiscalizações

A classe da irregularidade listada é referente àquela vigente em 30 de novembro do ano da fiscalização.

	2023	2024	2025
Obra já fiscalizada pelo TCU (no âmbito do Fiscobras)?	Não	Não	Não
Foram observados indícios de irregularidades graves?	Não	Não	Não

2. Deliberações do TCU

A listagem poderá conter deliberações de processos já encerrados.

Processo de interesse (deliberações até a data de início da auditoria)

Não há deliberações para os processos de interesse até a data de início da auditoria.

Processo de interesse (deliberações após a data de início da auditoria)

Não há deliberações até a emissão desse relatório.

APÊNDICE D - Indicador de Percepção de Maturidade de Projetos (iPMP)

1. Neste trabalho, foi empregado procedimento de auditoria voltado à mensuração da maturidade do projeto (empreendimento), que abrange todos os estudos que culminaram na assinatura do Contrato 94/2021, objeto da presente fiscalização. Essa avaliação foi feita por meio da aplicação do Indicador de Percepção de Maturidade de Projetos (iPMP), cujo desenvolvimento decorreu do Item 9.5.1.2 do Acórdão 2.695/2022-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Aroldo Cedraz. Nesse acórdão, o TCU orientou a Segecex quanto à necessidade de desenvolver indicadores para modernizar o programa Fiscobras.

2. Nesse contexto, os Acórdãos 2.478/2023-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Benjamin Zymler, e 2.205/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Antônio Anastasia, lançaram e aprimoraram a metodologia que fundamenta a aplicação do iPMP. Tal metodologia já foi aplicada em auditorias de conformidade de obras públicas realizadas pelo TCU, como nos Acórdãos 2.087/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Jorge Oliveira, 1.792/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Antônio Anastasia, e 2.743/2025-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Walton Alencar.

3. Por fim, a metodologia atualmente aplicada decorre do Acórdão 2.718/2025-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Augusto Nardes que, no item 9.1, aprovou a minuta do Guia Prático de Aplicação do Indicador de Percepção de Maturidade de Projetos, e, no item 9.2.3, orientou a Secretaria Geral de Controle Externo do TCU quanto à necessidade de incluir a avaliação do iPMP como prática regular nas fiscalizações de obras de grande vulto.

4. O Guia Prático de Aplicação do Indicador de Percepção de Maturidade de Projetos, decorrente da minuta aprovada pelo Acórdão 2.718/2025-TCU-Plenário, foi disponibilizado ao público por meio do portal eletrônico do TCU em 4/5/2026, com o objetivo de conferir transparência à metodologia, incentivar sua utilização por órgãos e entidades da Administração Pública e fomentar o aperfeiçoamento dos processos de planejamento de empreendimentos de infraestrutura (disponível em https://portal.tcu.gov.br/publicacoes-institucionais/cartilha-manual-ou-tutorial/maturidade-de-projetos, acesso em 3/6/2026).

5. Nesse contexto, registra-se que o iPMP ainda se trata de metodologia inovadora no âmbito das fiscalizações conduzidas pelo TCU. Ainda assim, trata-se de novo instrumento capaz de contribuir para a melhoria da maturidade dos empreendimentos por meio de sua aplicação sistemática em auditorias de conformidade.

6. O referencial teórico que serviu de inspiração para o desenvolvimento do iPMP advém de literatura concernente à avaliação de maturidade de projetos combinada com o *Five Case Model* (Modelo de Cinco Dimensões – M5D).

7. Em síntese, adaptando o modelo para o contexto de obras públicas, o indicador adota uma abordagem baseada em cinco dimensões, que buscam responder os seguintes questionamentos:

a) **Dimensão Estratégica**: o projeto é estrategicamente necessário?

b) **Dimensão Econômica**: o projeto possui custo-benefício positivo para a sociedade?

c) **Dimensão Comercial**: o projeto possui o modelo de contratação mais adequado?

d) **Dimensão Financeira**: o projeto pode de ser custeado?

e) **Dimensão Gerencial**: o projeto pode ser entregue na prática, em vista da disponibilidade de recursos humanos e do planejamento da fase de execução?

8. Cada dimensão é composta por ações estruturantes, em um total de 46 ações, que representam etapas necessárias para um processo de planejamento robusto conforme a metodologia. Nesse contexto, a avaliação feita por meio do iPMP não busca aferir ilegalidades, mas sim identificar lacunas de maturidade no planejamento. Sua finalidade é diagnóstica e pedagógica: indicar pontos fortes,

fragilidades e oportunidades de aprimoramento institucional para que seja possível atingir nível adequado de maturidade.

9. Em casos passados, o iPMP foi obtido a partir da avaliação do cumprimento dessas 46 ações de maneira binária, atribuindo-se nota um para as ações consideradas cumpridas e nota zero para aquelas que se consideram não cumpridas, conforme instrução técnica da equipe que desenvolveu a metodologia e apresentou a referida minuta de Guia de Aplicação, constante da p. 11 da peça 8 do TC 000.866/2025-3.

10. Entretanto, como parte do processo de aprimoramento do indicador, optou-se por adotar uma abordagem de avaliação mais flexível, permitindo a atribuição de notas parciais. Assim, além das classificações "atendido" e "não atendido", há a possibilidade de cumprimento parcial dos critérios quando há documentação tecnicamente consistente e aproveitável que comprove parte da ação, mesmo que com falhas formais ou pontuais. Isso torna a análise mais representativa ao reconhecer avanços e boas práticas, ainda que não perfeitamente aderentes ao estado da arte adotado como referencial (peça 31, p. 49).

11. Dessa forma, quando uma ação é considerada "atendida", recebe-se a pontuação mais alta dentro da dimensão correspondente (nota 1); quando "atendida parcialmente", atribui-se pontuação intermediária (nota 0,5), refletindo que há avanços, mas ainda existem pontos formais a serem aprimorados; e quando "não atendida", a pontuação é zero (nota 0), indicando a ausência do cumprimento dos critérios.

12. Não obstante, a análise feita pela equipe observou o rigor técnico preconizado pela metodologia, buscando refletir o “estado da arte” do processo de planejamento, consideradas as particularidades do caso concreto. Assim, para fins de pontuação das ações avaliadas, não se considerou suficiente a mera existência formal de documentos ou atos administrativos, sendo necessário que os produtos analisados apresentassem conteúdo técnico compatível com os critérios estabelecidos em cada dimensão do indicador. Dessa forma, registros ou documentos que se mostrassem insuficientes ou incapazes de demonstrar o efetivo atendimento aos requisitos da metodologia não foram considerados como cumprimento integral da respectiva ação.

13. Ao final da avaliação da documentação, apura-se a frequência relativa de ações atendidas total e parcialmente frente ao total de ações aplicáveis em cada dimensão. A partir dessa apuração, calcula-se o escore individual de cada uma das cinco dimensões. Por fim, o escore final do iPMP é obtido por meio da média dos escores das cinco dimensões, refletindo o nível global de maturidade do projeto de infraestrutura.

14. Em resumo, as ações do iPMP podem ser divididas nos seguintes grupos:

a) **Ações 1 a 21**: o processo de planejamento ideal se inicia com estudos preliminares essenciais para definição da solução mais adequada, entre alternativas possíveis. Esta fase envolve análises abrangentes que incluem avaliações ambientais, sociais, técnicas e econômicas, cruciais para se identificar e avaliar as várias opções disponíveis com vistas a garantir a viabilidade e sustentabilidade do projeto;

b) **Ações 22 a 37**: o foco se volta para o detalhamento da solução escolhida na fase inicial, agora já em nível de anteprojeto ou projeto. É uma fase de refinamento e otimização, em que especificações técnicas são desenvolvidas, os custos são estimados com maior precisão, e os impactos ambientais e sociais são avaliados detalhadamente;

c) **Ação 38**: marca um momento crucial no processo, a realização da audiência pública. Esta etapa oferece uma oportunidade para o engajamento e a participação da comunidade e de outras partes interessadas, sendo momento para coleta de informações que poderiam levar a ajustes e melhorias do projeto;

d) **Ações 39 a 44**: o projeto passa por uma revisão abrangente de todas as suas cinco dimensões (estratégica, econômica, financeira, comercial e gerencial), levando em consideração as

percepções colhidas na audiência pública ou outra fonte de informação superveniente que impacte no empreendimento, como eventuais decisões dos órgãos de controle. É uma fase de reflexão e ajuste, momento em que o projeto pode ser refinado para maximizar seus benefícios e minimizar seus impactos negativos; e

e) **Ações 45 e 46**: envolvem a realização do processo licitatório até a seleção da melhor proposta e posterior assinatura do contrato com o licitante vencedor, marcando o início formal da execução do projeto.

Contextualização da BR-285

15. Primeiramente, o presente relato retoma informações já suficientemente apresentadas no item II.2 deste relatório, com o objetivo de ressaltar os temas de maior relevância para a avaliação desenvolvida.

16. Nesse contexto, o objeto desta auditoria corresponde às obras remanescentes de implantação e pavimentação da BR-285/RS no segmento compreendido entre o município de Bom Jesus/RS e a divisa dos estados do Rio Grande do Sul e Santa Catarina, atualmente executadas no âmbito do Contrato 94/2021, decorrente do RDCi 453/2020-10.

17. Anteriormente ao contrato atual, o trecho foi objeto do Contrato PD-10-049/2001, firmado com a Construtora Sultepa S/A em decorrência da Concorrência 468/2000-10.

18. Durante a execução do referido contrato pela empresa Sultepa S/A, as obras foram impactadas por questões ambientais. Em razão das exigências decorrentes do processo de licenciamento ambiental, foi elaborada, em 2013, revisão do projeto em fase de obras para adequação às condicionantes estabelecidas pelo órgão ambiental. Apesar da retomada dos serviços, houve problemas relacionados ao desempenho da contratada. Por essa razão, houve paralisação das obras em maio de 2014 e, posteriormente, rescisão contratual.

19. Após a interrupção dos serviços, foi elaborado, em novembro de 2014, o Relatório de Serviços Remanescentes para conclusão das obras da BR-285/RS, documento que identificou os serviços necessários à conclusão do empreendimento. A partir desse momento, iniciou-se processo de reestruturação da contratação, envolvendo a elaboração de anteprojeto de engenharia, revisão das soluções técnicas, incorporação das exigências ambientais e definição de novo modelo contratual para viabilizar a conclusão do segmento.

20. O processo culminou na realização do referido RDCi 453/2020-10, cujo objeto consistiu na contratação integrada para elaboração dos projetos básico e executivo de engenharia e execução das obras remanescentes. A licitação resultou na celebração do Contrato 94/2021, firmado em março de 2021 com o Consórcio Planaterra/Traçado/Iguatemi, pelo valor inicial de R$ 72.072.000,00.

21. Desde então, o empreendimento passou a ser executado sob regime de contratação integrada, contando posteriormente com contrato específico de supervisão firmado com a empresa Ecoplan Engenharia Ltda. Entretanto, a execução também passou por sucessivas prorrogações de prazo. A vigência do contrato originalmente prevista para encerramento em dezembro de 2023 foi posteriormente prorrogada para junho de 2024, depois para agosto de 2026 e, após última alteração, para dezembro de 2027 (peça 32).

22. A execução do empreendimento também foi impactada por solicitações de reequilíbrio econômico-financeiro associadas, entre outros fatores, ao atendimento de condicionantes ambientais, à evolução das soluções de engenharia e às características climáticas da região. Em abril de 2026, o empreendimento apresentava execução financeira inferior à metade do valor contratual atualizado, evidenciando que sua conclusão ainda poderia demandar período adicional para execução (peça 24).

23. Partindo para a análise descrita no presente apêndice, foram consideradas evidências produzidas em diferentes momentos do planejamento, conforme a etapa a que se refere cada ação

avaliada. Entre os documentos relacionados às ações iniciais, destaca-se o Estudo de Viabilidade Técnico-Econômica elaborado em 1982 (EVTE/1982, peças 33-37), referente à ligação rodoviária entre Vacaria/RS e Araranguá/SC, que registra estudos e decisões associados à concepção e à avaliação de viabilidade do empreendimento. Para as ações relacionadas à preparação da contratação, a referência foi a documentação elaborada para realização do RDCi 453/2020-10, disponível no processo SEI 50600.019855/2013-46.

24. A análise observou, portanto, a correspondência entre cada ação do iPMP, o momento do planejamento em que ela deveria ser realizada e as evidências disponíveis para demonstrar sua execução. A documentação histórica foi utilizada quando pertinente às ações próprias das fases iniciais do planejamento ou quando necessária para compreender a evolução da solução, enquanto a avaliação das ações vinculadas à preparação da contratação e à implantação foi centrada no processo de estruturação do remanescente que resultou no RDCi 453/2020-10 e no Contrato 94/2021.

25. Nessas condições, os resultados apresentados nas seções seguintes refletem a maturidade do planejamento que fundamentou o empreendimento auditado, considerada a sequência de ações prevista pelo iPMP e a pertinência temporal e material das evidências disponíveis. A avaliação buscou, assim, preservar a lógica sequencial do M5D sem desconsiderar documentos tecnicamente consistentes produzidos ao longo do amadurecimento do projeto e, ao mesmo tempo, sem utilizar documentos posteriores para suprir retrospectivamente ações que deveriam ter orientado decisões anteriores.

Aplicação do procedimento do iPMP

26. A aplicação do iPMP no presente caso foi feita por dimensão, conforme a metodologia mais recente, recepcionada pelo Acórdão 2.205/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Antônio Anastasia, materializada em Guia de Aplicação pelo Acórdão 2.718/2025-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Augusto Nardes. Basicamente, apurou-se qual o percentual de ações atendidas total e parcialmente para cada dimensão. Em seguida, tendo o escore por dimensão, fez-se uma média simples a fim de se obter o iPMP do empreendimento avaliado.

27. As avaliações atribuídas a cada uma das ações, juntamente com os critérios e as evidências relacionadas, constam da planilha de análise do iPMP inserida à peça 39, itens não digitalizáveis. Passa-se, na sequência, a uma breve exposição sobre os resultados das análises de cada uma das cinco dimensões.

Dimensão Estratégica

28. A Dimensão Estratégica obteve escore de 42%, resultado que demonstra a existência de elementos relevantes de planejamento estratégico, embora com lacunas que limitaram sua consolidação. As evidências analisadas permitem identificar a necessidade que fundamentou o empreendimento, objetivos relacionados à integração regional, à melhoria das condições de circulação e ao desenvolvimento econômico, além de benefícios esperados e elementos de definição do escopo da intervenção. Assim, verifica-se que a solução adotada possui fundamentação estratégica documentada, ainda que parte desses elementos não tenha sido desenvolvida com a estrutura e a profundidade necessárias para o atendimento integral dos requisitos avaliados.

29. As principais fragilidades estão relacionadas à articulação entre os diferentes componentes da dimensão. Embora seja possível estabelecer relação entre a necessidade identificada, os objetivos pretendidos, a solução proposta e os benefícios esperados, esses elementos não foram organizados de forma suficientemente estruturada para demonstrar, com clareza, os resultados associados a cada objetivo e sua utilização sistemática nas decisões subsequentes. Também foram identificadas limitações na delimitação dos componentes do escopo e no tratamento integrado de benefícios, riscos, restrições e dependências relevantes para o empreendimento.

30. Outra fragilidade diz respeito à reconsideração da estratégia ao longo do amadurecimento do projeto. Ainda que tenham ocorrido alterações de contexto desde a concepção do empreendimento, não foram identificadas reavaliações estruturadas das premissas estratégicas anteriormente estabelecidas, de modo a confirmar a permanência da necessidade pública, dos objetivos e dos resultados pretendidos. Embora tenham sido identificados elementos posteriores que reafirmam a necessidade de conclusão da ligação rodoviária e seus objetivos estratégicos, não se verificou processo de revisão desses componentes e de sua integração às demais decisões de planejamento.

31. Dessa forma, maior clareza na cadeia entre necessidade pública, objetivos, escopo, benefícios e resultados esperados, acompanhada da consideração estruturada dos riscos, restrições e dependências e de sua reavaliação nos momentos decisórios pertinentes, teria proporcionado maior rastreabilidade às decisões e uma base estratégica mais robusta para o desenvolvimento das demais dimensões do projeto.

Dimensão Econômica

32. A Dimensão Econômica obteve escore de 28%, resultado que demonstra a existência de análises relevantes para a avaliação das alternativas e da viabilidade econômica do empreendimento, embora com lacunas de abrangência e integração. As evidências analisadas demonstram que diferentes alternativas foram consideradas e comparadas durante o planejamento, com utilização de critérios técnicos e econômicos, estimativas de custos e benefícios, indicadores de viabilidade e análises de sensibilidade. Há, portanto, elementos que permitem compreender parte do processo de avaliação e seleção da solução, ainda que esse processo não tenha contemplado todos os fatores esperados pela metodologia.

33. As principais fragilidades estão relacionadas à amplitude e à integração das avaliações realizadas. Os critérios técnicos e econômicos utilizados não foram acompanhados, de maneira uniforme, por análise estruturada dos riscos, restrições, impactos e demais fatores qualitativos relevantes para todas as alternativas consideradas. Com isso, embora seja possível identificar decisões de manutenção ou afastamento de opções e compreender parte dos fundamentos que as sustentaram, não se verifica processo integrado que reúna os diferentes critérios necessários para demonstrar, de forma completa e rastreável, a seleção da opção mais vantajosa.

34. Também foram identificadas limitações quanto ao aprofundamento e à atualização da avaliação econômica ao longo do amadurecimento do empreendimento. As análises existentes fornecem base quantitativa relevante para a decisão inicial, inclusive mediante estimativas de benefícios e testes de sensibilidade, mas não foram complementadas por instrumentos destinados a planejar e acompanhar a efetiva realização desses benefícios. Da mesma forma, diante das alterações ocorridas no contexto do projeto, não se verificou reavaliação econômica estruturada capaz de incorporar os fatos supervenientes e confirmar, sob bases atualizadas, a permanência da vantagem econômica da solução anteriormente selecionada.

35. Dessa forma, o desempenho da Dimensão Econômica decorre da existência de conteúdo técnico consistente para avaliação de alternativas e da viabilidade econômica, mas que permaneceu incompleto quanto à abrangência dos critérios considerados, à integração entre as análises econômica e qualitativa e à sua atualização nos momentos decisórios subsequentes. O desenvolvimento dessas avaliações de forma mais integrada e sua reconsideração tempestiva diante das alterações relevantes do empreendimento teriam ampliado a rastreabilidade da seleção da solução e a segurança quanto à geração do valor público esperado.

Dimensão Comercial

36. A Dimensão Comercial obteve escore de 50%, o maior entre as dimensões avaliadas até esta etapa, resultado que demonstra nível mais elevado de desenvolvimento dos elementos relacionados à estruturação da contratação. A documentação analisada evidencia que a contratação dos serviços

remanescentes foi precedida da elaboração de conjunto relevante de documentos preparatórios, com definição do objeto, das condições contratuais, da distribuição de riscos e dos procedimentos necessários à realização do certame. Parte significativa dos produtos esperados para a dimensão foi, portanto, efetivamente desenvolvida e utilizada na estruturação da contratação.

37. As principais fragilidades estão relacionadas às etapas que deveriam anteceder e fundamentar a consolidação desses documentos. Embora tenha havido justificativa para o modelo contratual adotado e definição da alocação de riscos entre as partes, não se verificou comparação suficientemente estruturada entre as alternativas de contratação nem fundamentação completa dos critérios empregados para distribuição dos principais riscos. Também permaneceram lacunas no planejamento do próprio processo licitatório, especialmente quanto à consolidação prévia de cronograma, marcos e demais elementos necessários para demonstrar, de forma integrada, como a contratação seria conduzida.

38. Outra limitação relevante decorre da ausência de processo estruturado de interação com o mercado antes da consolidação da contratação. Não foram identificadas evidências suficientes de consulta destinada a testar aspectos relevantes da solução contratual, avaliar a capacidade e o interesse dos potenciais fornecedores ou colher contribuições que pudessem aperfeiçoar a modelagem proposta. Essa lacuna ganha relevância diante da complexidade técnica do objeto e das dificuldades anteriormente verificadas para contratar parcela relevante dos serviços, circunstâncias que reforçavam a utilidade de avaliação mais robusta da estratégia comercial antes da publicação do certame.

39. Por outro lado, uma vez definida a estratégia de contratação, verificou-se maior maturidade na preparação e consolidação dos instrumentos necessários à licitação. A existência de documentação contratual abrangente, procedimentos de controle e aprovação, instrumentos de alocação de riscos e revisão dos documentos antes da publicação demonstra capacidade institucional para estruturar o certame do remanescente. Assim, o desempenho da Dimensão Comercial decorre de uma estrutura documental de contratação relativamente consolidada, contraposta a fragilidades nas análises e atividades preparatórias destinadas a fundamentar e testar previamente a estratégia adotada, cuja realização mais estruturada teria ampliado a segurança e a rastreabilidade da modelagem contratual.

Dimensão Financeira

40. A Dimensão Financeira obteve escore de 30%, resultado que demonstra a existência de elementos relevantes de planejamento orçamentário e financeiro, mas também fragilidades importantes quanto à avaliação efetiva da capacidade de custeio do empreendimento. As evidências analisadas permitem identificar estimativas de custos, definição de fontes de recursos, programação de desembolsos e instrumentos de adequação orçamentária e financeira. Esses elementos forneceram suporte à estruturação financeira da contratação, mas não foram desenvolvidos de forma suficientemente integrada para demonstrar a sustentabilidade do custeio durante todo o período de implantação.

41. As ações relacionadas à estimativa inicial dos custos, à confirmação das fontes de custeio e à estruturação financeira apresentaram conteúdo tecnicamente aproveitável, embora incompleto. A documentação demonstra vinculação da contratação a recursos orçamentários, previsão de pagamentos e compatibilidade formal com os instrumentos de planejamento e orçamento aplicáveis. Entretanto, não foi identificado modelo financeiro abrangente que consolidasse o fluxo de recursos ao longo do tempo, os diferentes custos associados à implantação e os efeitos de possíveis variações nas principais premissas financeiras do projeto.

42. A principal fragilidade da dimensão está na ausência de análise destinada a testar, de forma prospectiva, se a disponibilidade de recursos seria suficiente para atender às necessidades financeiras do empreendimento durante sua execução. Não se verificou cotejamento estruturado entre as necessidades anuais do projeto, a disponibilidade esperada de recursos e as demandas concorrentes dos demais investimentos da entidade, nem avaliação dos riscos de insuficiência financeira e das medidas

necessárias para seu tratamento. Da mesma forma, ao final do amadurecimento da contratação, não foi demonstrada nova validação da posição financeira que incorporasse as condições finais do projeto e confirmasse a permanência de sua capacidade de custeio.

43. Assim, o desempenho da Dimensão Financeira decorre da existência de bases orçamentárias e financeiras para viabilizar a contratação, sem correspondente desenvolvimento dos mecanismos necessários para testar e posteriormente confirmar a sustentabilidade financeira da solução ao longo de sua execução.

Dimensão Gerencial

44. A Dimensão Gerencial obteve escore de 17%, resultado que evidencia limitações relevantes na estruturação dos instrumentos necessários ao planejamento, à coordenação e ao acompanhamento do empreendimento. As evidências analisadas demonstram a existência de mecanismos de supervisão, fiscalização, gestão ambiental e definição de responsabilidades para a execução dos serviços remanescentes. Entretanto, parcela significativa dos instrumentos gerenciais esperados pela metodologia não foi desenvolvida ou não apresentou abrangência suficiente para apoiar, de forma integrada, a implantação da solução.

45. Entre os aspectos positivos, verificou-se a existência de estrutura institucional e contratual para condução da execução, com definição de agentes responsáveis pela gestão, fiscalização e supervisão, além de instrumentos voltados ao acompanhamento ambiental e social. Também foram identificados elementos relacionados ao engajamento das partes interessadas, ao gerenciamento de mudanças e à gestão de riscos, ainda que com alcance parcial em relação ao conteúdo esperado. Essas evidências demonstram que determinados componentes da gestão foram efetivamente estruturados e utilizados no empreendimento, o que, contudo, não se traduziu em sistema gerencial suficientemente abrangente e integrado nos moldes do M5D.

46. As principais fragilidades concentram-se justamente na insuficiência de instrumentos capazes de organizar antecipadamente a implementação e permitir seu acompanhamento sistemático. Não foram demonstrados planejamento integrado da execução, cronograma completo e realista, planejamento tempestivo das necessidades de apoio externo e dos demais recursos necessários à gestão, plano estruturado de avaliação do projeto e mecanismos abrangentes para acompanhamento contínuo dos riscos e da realização dos benefícios públicos. Também permaneceram lacunas na consolidação e atualização dos instrumentos de engajamento das partes interessadas e de gerenciamento das mudanças diante da evolução do empreendimento.

47. O desempenho da dimensão reflete, assim, uma diferença relevante entre a existência de mecanismos voltados à administração da execução contratual e a maturidade do planejamento gerencial do empreendimento em sentido mais amplo. Embora existam estruturas e instrumentos capazes de sustentar atividades específicas de fiscalização, supervisão e gestão socioambiental, não se verificou desenvolvimento suficientemente completo e integrado dos mecanismos necessários para antecipar necessidades, coordenar agentes, controlar riscos, acompanhar benefícios e avaliar o desempenho da implantação. Essas lacunas reduziram a capacidade de planejamento e controle do projeto e constituíram o principal fator para o baixo escore alcançado pela Dimensão Gerencial.

Manifestação do DNIT

48. Registra-se a participação do Dnit ao responder à solicitação do TCU preenchendo a planilha de aplicação do iPMP, indicando o atendimento ou não das ações e apresentando evidências e comentários destinados a fundamentar as avaliações propostas.

49. De forma geral, observou-se engajamento da Autarquia ao longo dos trabalhos, inclusive mediante esforço para localizar documentação produzida em diferentes momentos do empreendimento

e apresentar justificativas para as avaliações propostas, o que denota postura colaborativa e transparente por parte do DNIT.

50. As principais divergências observadas entre as avaliações do DNIT e da equipe de auditoria decorreram, principalmente, da abrangência atribuída a determinadas evidências e do momento do planejamento ao qual elas se relacionavam. De modo geral, a manifestação do DNIT concentrou-se na documentação produzida para estruturar a contratação dos serviços remanescentes, formalizada por meio do RDCi 453/2020-10 e do Contrato 94/2021. A equipe de auditoria, por sua vez, aplicou o iPMP conforme a lógica sequencial prevista no Guia de Aplicação, segundo a qual cada ação deve ser avaliada à luz dos produtos que deveriam ter sido elaborados na correspondente etapa do processo de planejamento. Em consequência, diversas ações demandaram análise de evidências relacionadas a momentos anteriores à contratação atualmente vigente, sempre que essas evidências constituíam o fundamento das decisões avaliadas pela metodologia.

51. Essa diferença de abordagem mostrou-se particularmente relevante nas dimensões Financeira, Econômica e Gerencial. Em diversas situações, foram apresentados documentos que indicam a necessidade de conclusão do remanescente do empreendimento e a existência de recursos para execução desses últimos serviços ou a adoção de mecanismos de gestão atualmente em vigor. Esses elementos foram considerados na avaliação sempre que apresentaram conteúdo materialmente relacionado aos requisitos da respectiva ação. Contudo, sua existência não foi considerada suficiente para demonstrar o atendimento integral quando permaneceram lacunas relevantes em relação aos produtos esperados ou quando a atividade deveria ter subsidiado decisão tomada em etapa anterior do planejamento.

52. No mesmo sentido, documentos produzidos para a estruturação e a execução do remanescente foram avaliados de acordo com a finalidade que efetivamente desempenharam no processo de planejamento. Essa questão mostrou-se relevante em temas relacionados à análise de alternativas, gestão de riscos, realização de benefícios, engajamento de partes interessadas, gerenciamento de mudanças e revisões das dimensões do projeto. Assim, buscou-se reconhecer os elementos tecnicamente consistentes existentes na documentação apresentada, sem utilizar registros posteriores para suprir retrospectivamente atividades que deveriam ter orientado decisões já tomadas em fases anteriores, conforme a sequência prevista pelo Modelo de Cinco Dimensões.

53. De modo geral, a participação do DNIT deve ser vista como um exercício construtivo, marcado pelo engajamento e pela disposição em colaborar. As divergências verificadas revelam, mais do que fragilidades, oportunidades de aprendizado institucional. Nesse sentido, a experiência demonstra o potencial do iPMP como instrumento de diálogo entre controle e gestão, ao mesmo tempo em que reforça a utilidade do Guia de Aplicação da metodologia como referência para amadurecer processos, ampliar rastreabilidade das decisões e consolidar uma cultura de melhoria contínua na governança de projetos de infraestrutura.

Escore final do iPMP

54. A análise acima exposta resultou em escore de 33% para o iPMP do empreendimento, obtido a partir dos resultados das cinco dimensões avaliadas: Estratégica (42%), Econômica (28%), Comercial (50%), Financeira (30%) e gerencial (17%). O resultado evidencia que o planejamento que fundamentou o empreendimento apresenta elementos tecnicamente consistentes em diferentes etapas, mas também lacunas relevantes que limitaram seu grau de maturidade segundo os referenciais do Modelo de Cinco Dimensões.

55. De forma geral, a avaliação demonstrou maior desenvolvimento dos elementos relacionados à definição da necessidade, dos objetivos e da solução, às análises de viabilidade e à preparação dos instrumentos necessários à contratação. Em especial, a estruturação dos serviços remanescentes resultou na produção de documentação relevante para definição do objeto, distribuição contratual de riscos,

estimativa de custos, identificação de fontes de recursos e formalização dos instrumentos necessários à realização do certame. Esses elementos demonstram que parcela das atividades de planejamento previstas pelo iPMP foi efetivamente realizada, ainda que não refletissem abrangência, integração ou profundidade necessárias ao atendimento integral das respectivas ações.

56. As principais fragilidades identificadas dizem respeito ao encadeamento e à integração entre os diferentes componentes do planejamento. Na Dimensão Estratégica, permaneceram limitações na estruturação da cadeia entre necessidade pública, objetivos, escopo, benefícios e resultados esperados e em sua posterior reavaliação. Na Dimensão Econômica, embora tenham sido identificadas análises de alternativas, avaliações econômicas e testes de sensibilidade, verificaram-se lacunas quanto à consideração integrada de critérios qualitativos, riscos e restrições, bem como quanto à atualização dessas análises diante de fatos supervenientes. Na Dimensão Financeira, a existência de fontes de recursos e de instrumentos orçamentários não foi acompanhada de análise prospectiva da capacidade de custeio durante o período de implantação.

57. Na Dimensão Gerencial, que apresentou o menor desempenho, foram identificados mecanismos de fiscalização, supervisão e gestão socioambiental, além de elementos relacionados a riscos, engajamento e gerenciamento de mudanças. Entretanto, permaneceram lacunas no planejamento integrado da execução, na elaboração de cronogramas completos e realistas, no planejamento das necessidades de recursos e apoio externo, na avaliação do projeto e no acompanhamento sistemático de riscos e benefícios. A Dimensão Comercial, por sua vez, apresentou maior maturidade na preparação dos documentos da contratação, embora tenham permanecido fragilidades nas atividades destinadas a fundamentar e testar previamente a estratégia comercial adotada.

58. Ressalte-se que esses resultados devem ser interpretados considerando as particularidades do empreendimento auditado e a lógica sequencial do iPMP. Embora o objeto da fiscalização corresponda aos serviços remanescentes contratados por meio do RDCi 453/2020-10 e atualmente executados no âmbito do Contrato 94/2021, determinadas decisões que fundamentaram essa contratação decorrem de etapas anteriores do planejamento. Por essa razão, foram consideradas evidências produzidas em diferentes momentos, conforme sua pertinência para cada ação avaliada, sem desconsiderar documentos tecnicamente consistentes produzidos no amadurecimento do projeto e sem utilizar documentos posteriores para suprir retrospectivamente atividades que deveriam ter orientado decisões já tomadas.

59. Vale registrar, entretanto, que o escore de 33% não representa juízo sobre a viabilidade do empreendimento nem, isoladamente, sobre a regularidade dos atos praticados pelo DNIT. O iPMP possui finalidade diagnóstica e busca aferir em que medida o processo de planejamento apresenta os elementos considerados necessários pelo Modelo de Cinco Dimensões para fundamentar e conferir rastreabilidade às decisões de um projeto de infraestrutura. Nesse sentido, mais relevante que o resultado numérico isoladamente é a identificação dos elementos existentes e das lacunas apontadas em cada dimensão, que permite compreender quais aspectos do planejamento poderiam ter sido desenvolvidos com maior abrangência, integração ou profundidade.

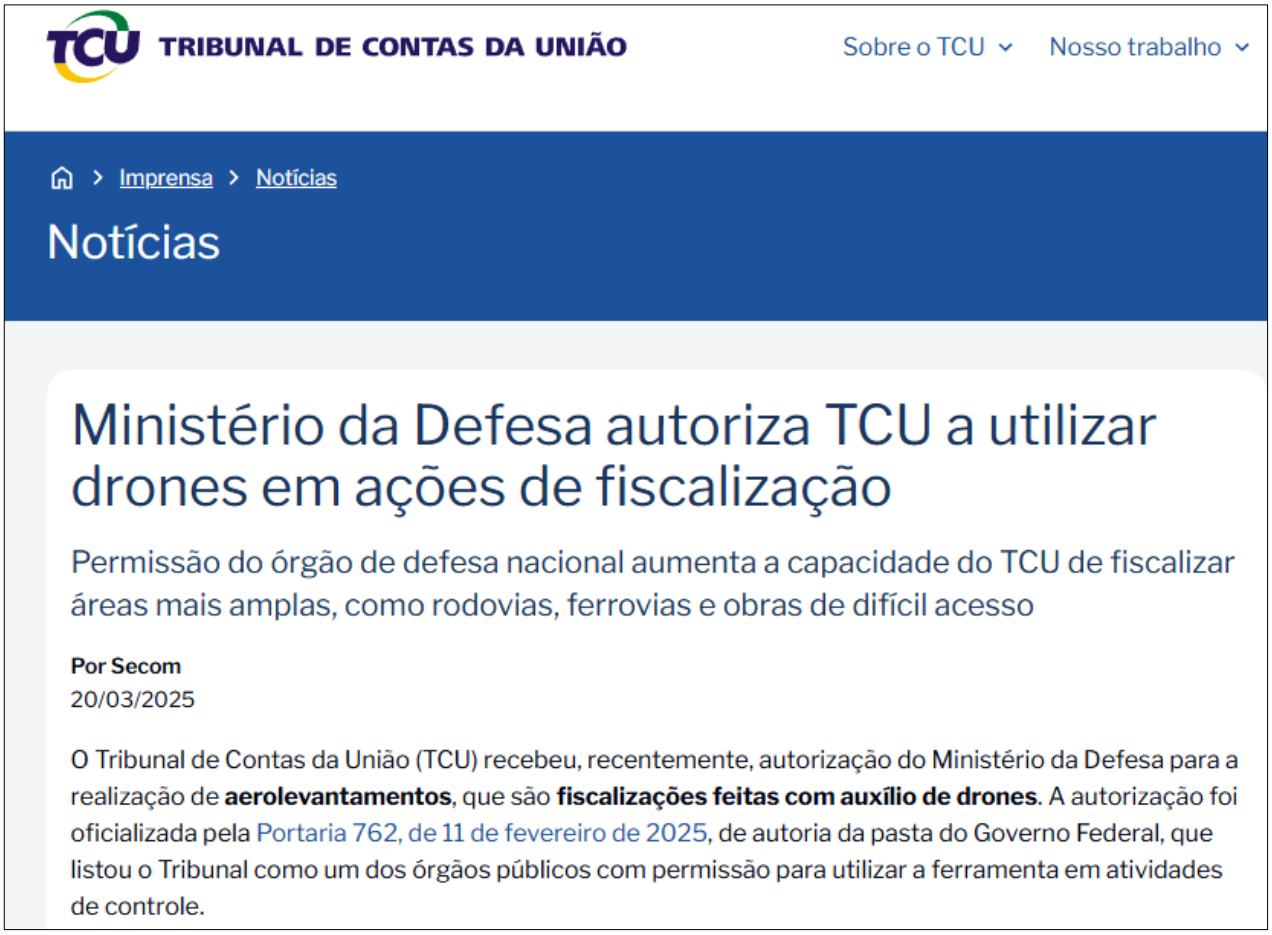
60. Por fim, a avaliação evidencia que o empreendimento contou com conteúdo técnico relevante em diferentes etapas de seu planejamento, inclusive com maior desenvolvimento de determinados componentes durante a estruturação da contratação dos serviços remanescentes. Ao mesmo tempo, as lacunas identificadas demonstram a importância de que futuros empreendimentos sejam conduzidos mediante processo de planejamento progressivo e integrado, no qual as decisões sejam traduzidas em avaliações técnicas coerentes entre si e sejam reavaliadas diante de alterações relevantes do projeto. Nessa perspectiva, os resultados do iPMP fornecem subsídios para o aprimoramento dos processos de planejamento e gestão de projetos de infraestrutura, com potencial para ampliar a qualidade, a transparência e a rastreabilidade das decisões e fortalecer a demonstração do valor público dos investimentos realizados.

APÊNDICE E - Aplicação de procedimentos de auditoria com utilização de aerolevantamento com drone

1. Há mais de uma década, o Tribunal vem utilizando o Geocontrole como ferramenta de trabalho em suas auditorias. Por exemplo, a então SeinfraRodoviaAviação utilizou-se de imagens de satélite para fundamentar apontamentos em diversas auditorias e instruções processuais ao longo da última década, como nos casos tratados nos processos: TC 005.736/2011-0, TC 026.095/2006-8, TC 033.318/2016-6, TC 020.303/2017-3, TC 006.671/2017-9, TC 025.760/2016-5, TC 015.621/2018-9 entre outros.

2. Seguindo no rumo do Geocontrole, esta Unidade Técnica conta atualmente com drone para realização de aerolevantamento, atividade autorizada ao TCU pelo Ministério Defesa:

Figura 1 – Notícia no portal do TCU



Fonte: disponível em https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/ministerio-da-defesa-autoriza-tcu-a-utilizar-drones-em-acoes-de-fiscalizacao, acesso em 2/6/2025.

3. O uso de drones em auditorias traz como principais vantagens:

a) coleta de dados de forma rápida;

b) precisão dos dados coletados, com capacidade de gerar mapas e modelos tridimensionais com alta resolução;

c) obtenção precisa de medidas, altimetria, cálculo de áreas e volumes; e

d) capacidade de alcançar áreas de difícil acesso, ou perigosas, transpor obstáculos naturais e artificiais *etc*.

4. Ciente desses benefícios, esta AudRodoviaAviação vem recentemente utilizando drones em auditorias de obras rodoviárias, para produção de imagens em locais de difícil acesso.

5. Foi assim na auditoria da BR-364/AC (TC 027.793/2022-2), oportunidade em que se utilizou imagens captadas por drone para proporcionar melhor visualização de processos erosivos na rodovia:

Figura 2 – Imagens da auditoria da BR-364/AC



Fonte: Fotografia própria.

6. De forma semelhante, na auditoria da BR-319/AM (TC 008.083/2023-1), as imagens captadas por drones foram utilizadas para avaliação dos danos ocorridos no colapso das pontes sobre os rios Curuçá e Altaz Mirim, bem como para visualização de locais de empréstimo de material e para se obter uma visão geral da implantação da rodovia na floresta amazônica.

Figura 3 – Pontes na Auditoria da BR-319/AM



Fonte: Fotografia própria.

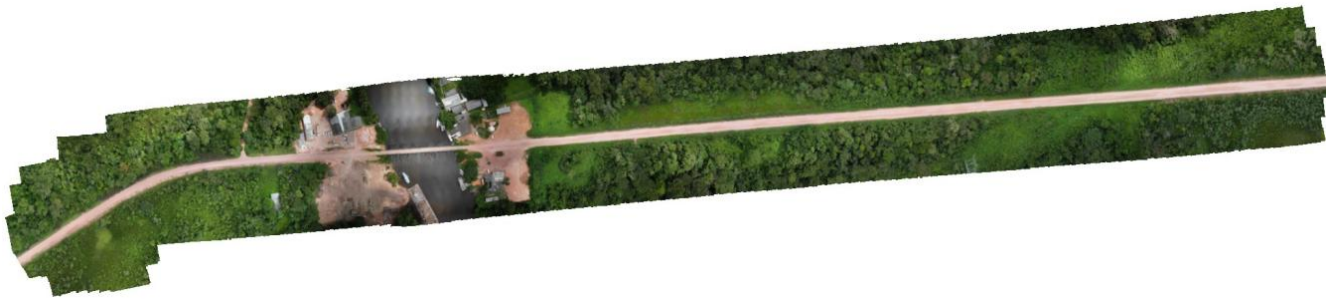
Figura 4 – Implantação e Áreas de empréstimo na BR-319/AM



Fonte: Fotografia própria.

7. Ademais, a auditoria na BR-156/AP (TC 002.399/2024-5) também fez o uso de imagens captadas por drone para desenvolvimento de um ortomosaico georreferenciado e modelo de superfície. Em seguida, foram geradas curvas de nível e comparação com a topografia apresentada em projeto.

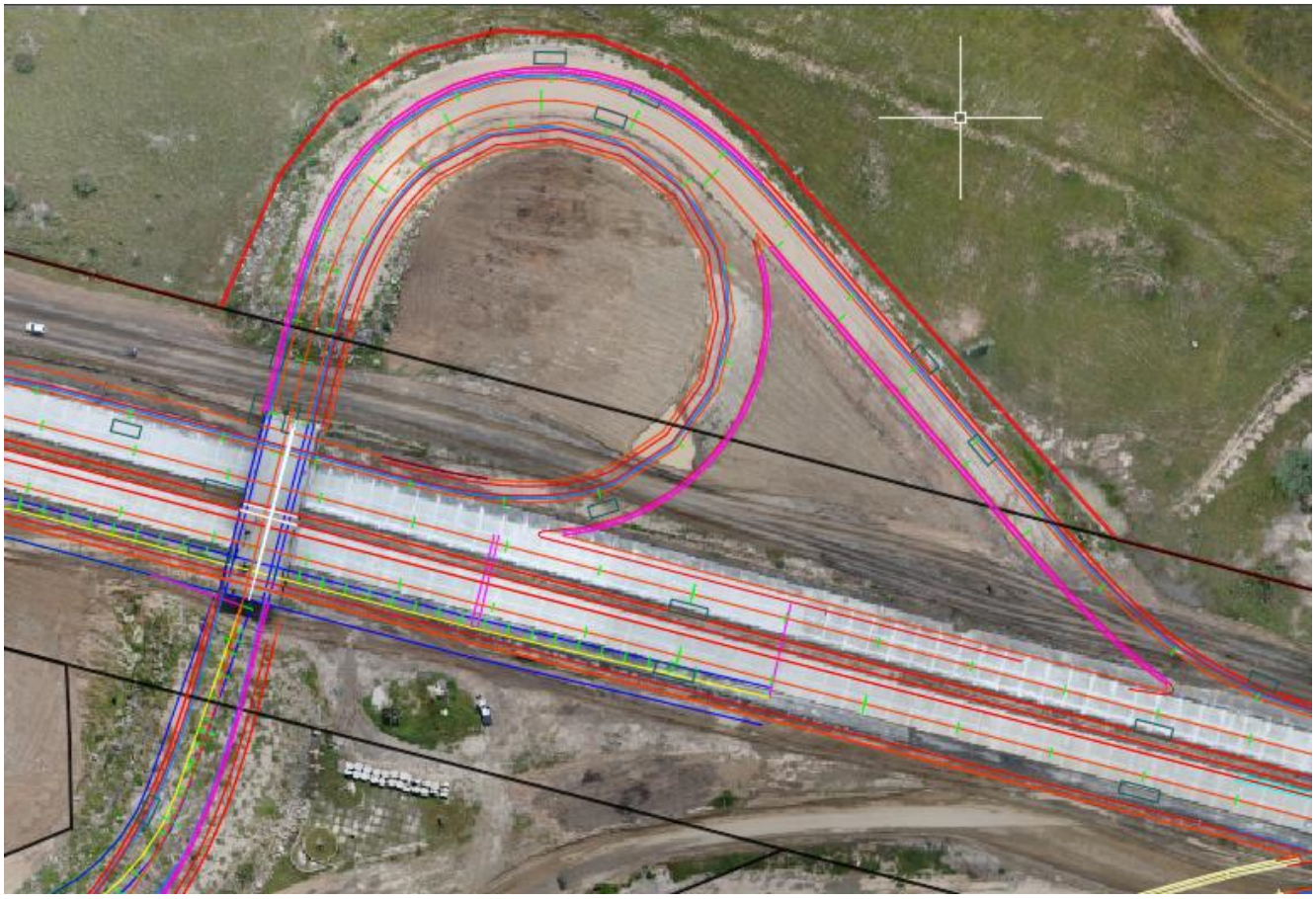
Figura 5 – Ortomosaico da BR-156/AP gerado a partir do plano de voo registrado acima



Fonte: Produção própria.

8. Na auditoria da BR-230/PB (TC 008.440/2025-5), comparou-se a imagem do ortomosaico obtido a partir das imagens de drone para verificar a conformidade da obra com o traçado geométrico previsto no projeto.

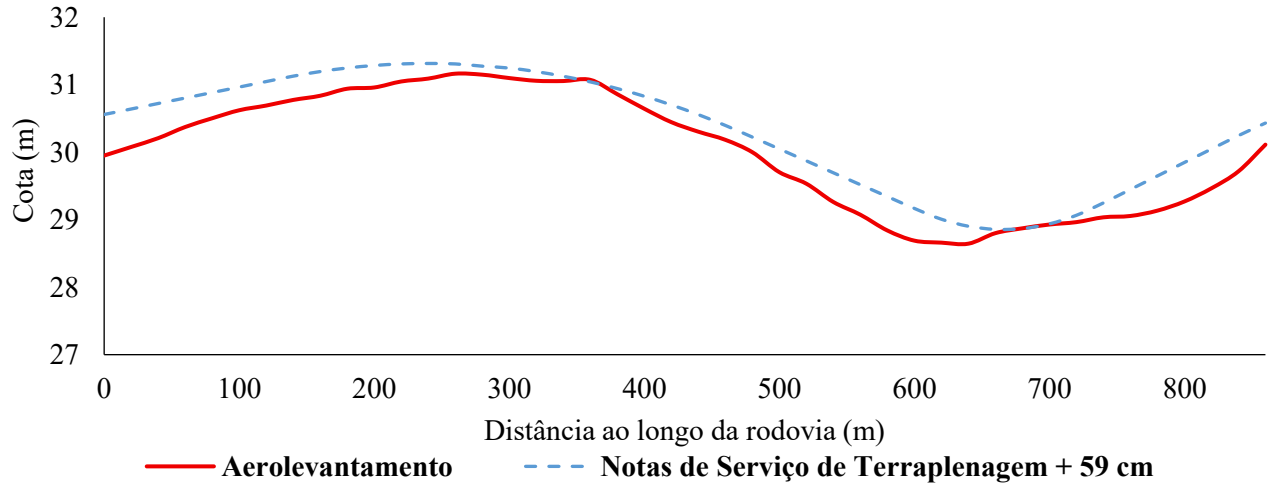
Figura 6 – Comparativo do projeto geométrico com a ortofoto – BR-230/PB



Fonte: Produção própria.

9. No TC 021.117/2025-0, referente a obras do remanescente do Lote C da BR-319/AM, comparou-se as cotas obtidas pelo levantamento com drone com as cotas previstas em projeto, evidenciando que a obra não obedeceu a todos os parâmetros do projeto.

Figura 7 – Comparação entre o greide projetado e o greide levantado por aerolevantamento (estacas 00 a 43)



Fonte: produção própria a partir de aerolevantamento realizado em campo e das notas de serviço de terraplenagem do projeto executivo do Contrato 563/2025 do DNIT.

Figura 8 – Perfil de elevação da seção da estaca 60 de projeto



Fonte: Produção própria a partir das cotas levantadas pelo drone e lançadas no *software* QGIS.

Trabalho atual: BR-285/RS

10. Neste trabalho, capturou-se 501 imagens para geração de uma ortofoto, que é uma imagem aérea produzida em escala e livre de distorções, que possibilita realizar medições de distância, altimetria *etc*.

11. A ortofoto alcançou uma extensão de 5 km, compreendendo uma área de 1062 hectares nas obras de construção da BR-285/RS. A resolução alcançada foi de 3,80 cm/pix, bem superior aos 15 cm/pix das melhores imagens de satélite disponibilizadas no mercado.

12. Abaixo segue imagem do plano de voo do local de captura das 501 imagens que deram origem a imagem ortorretificada, e as imagens dos produtos obtidos a partir do processamento das fotos:

Figura 9 – Plano do voo do drone com a localização da captura de cada foto



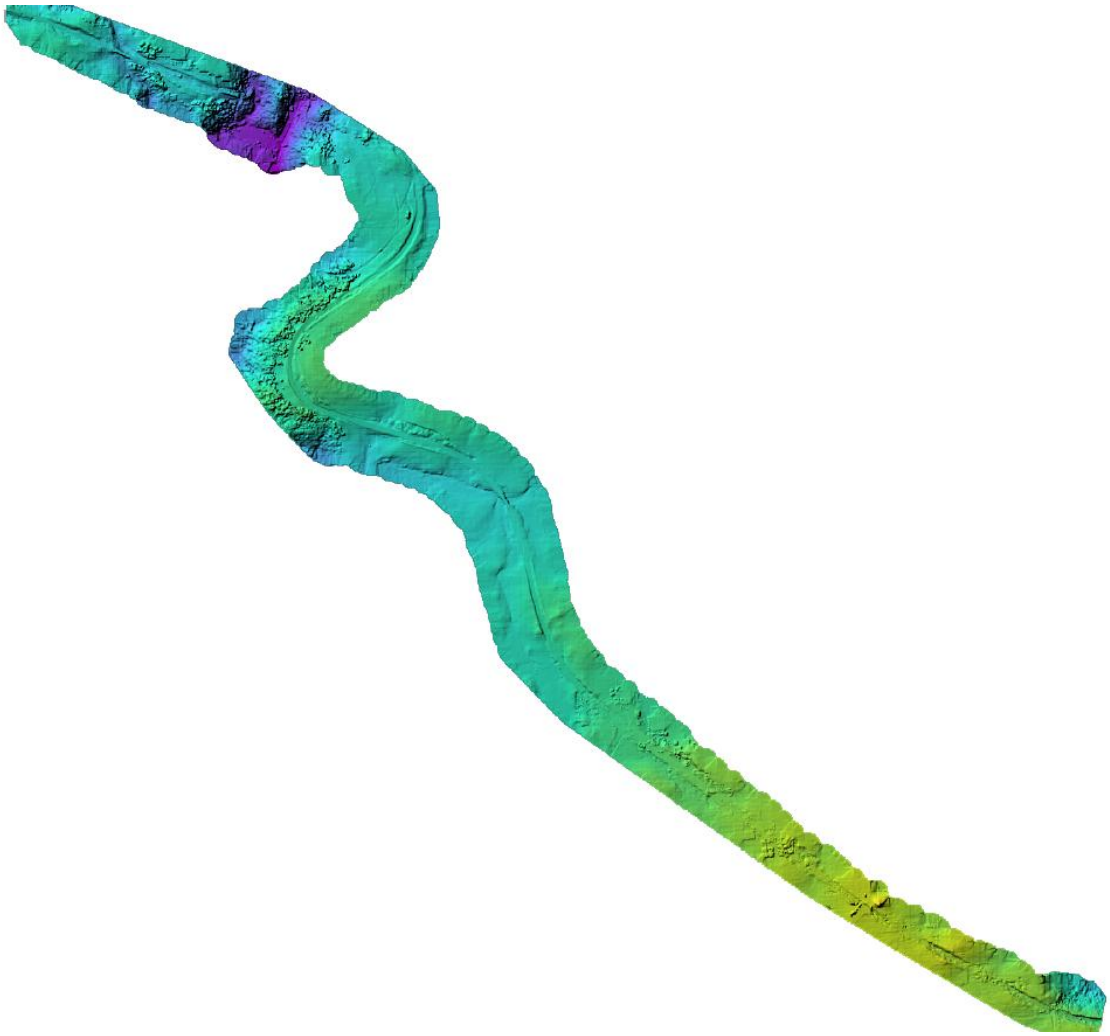
Fonte: Produção própria.

Figura 10 – Ortomosaico do trecho em construção da BR-285/RS



Fonte: Produção própria.

Figura 11 – Modelo digital de superfície de parte do trecho da BR-285/RS



Fonte: Produção própria.

Figura 12 – Modelo 3D de parte do trecho – BR-285/RS



Fonte: Produção própria.

13. A partir dos elementos fornecidos por meio das imagens analisadas, seria possível, por exemplo, calcular com precisão os volumes de terraplenagem executados. Contudo, esse procedimento não foi realizado no âmbito desta auditoria, uma vez que o Contrato 94/2021 é regido pelo Regime Diferenciado de Contratações Integradas (RDCi), no qual perde-se relevância a comparação entre os volumes previstos e os efetivamente realizados. Isso ocorre porque, nesse regime, a medição e o pagamento dos serviços são efetuados com base na conclusão de etapas da obra, e não na aferição unitária de quantitativos físicos.

14. Todavia, com base nas imagens obtidas foi possível viabilizar a realização de outros procedimentos de auditoria. Neste caso, foi conduzida uma verificação da conformidade da locação e execução de parte da obra em relação ao projeto geométrico. Para isso, comparou-se a geometria prevista em projeto com os serviços efetivamente realizados, cuja visualização foi obtida por meio de ortofoto gerada a partir de imagens aéreas.

Figura 13 – Comparativo do traçado geométrico do projeto com o trecho implantado da obra



Segmento do km 50,690 a 54,054, com extensão de 3,364km.
Fonte: Produção própria.

15. A análise da ortofoto processada do trecho a partir de 501 imagens de drone revela que, embora a obra esteja em fase parcial de execução, a localização do trecho em execução apresenta conformidade com o traçado geométrico previsto no projeto.

16. Esse teste de auditoria nem sempre pode ser feita com imagens disponíveis no googlemaps ou bingmaps, pelo fato de não estarem atualizadas e, nesse caso, não contemplarem a implantação da obra em todo o segmento da BR-285/RS.

17. Na análise, constatou-se também, que o perfil em uma das seções da obra analisada coincide com a geometria extraída no processamento das imagens de drone.

18. Essa imagem da figura 14 da seção no km 50,300 corresponde ao mesmo formado da seção transversal do modelo digital do terreno gerado a partir das imagens de drone, presente na figura 15.

Figura 14 – Foto da seção no km 50,300



Fonte: Imagem capturada durante a visita a obra.

Figura 15 – Ortofoto e perfil do terreno resultante do processamento das imagens de drone



Fonte: Ortofoto e perfil do terreno extraído a partir das imagens de drone no km 50,300.

19. Essas constatações reforçam a utilidade de ferramentas de georreferenciamento e sensoriamento remoto como apoio à fiscalização de obras públicas, especialmente em contratos regidos pelo RDCi, nos quais a aferição direta de quantitativos pode ser substituída por verificações de conformidade espacial e funcional.

APÊNDICE F - Achados reclassificados após a conclusão da fiscalização

1. Achados desta fiscalização

1.1. Não há.

2. Achados de outras fiscalizações

2.1. Não há.

APÊNDICE G - Despachos

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
Unidade de Auditoria Especializada em
Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil

Processo: 005.899/2026-5
Fiscalização: 86/2026
Objetivo: fiscalizar o contrato celebrado para a elaboração dos projetos básicos e executivos de engenharia e execução das obras de construção na BR-285/RS na divisa RS/SC

DESPACHO

Manifesto-me de acordo com a proposta da equipe de auditoria, constante de peça anterior.

Em 28 de agosto de 2026. Encaminhe-se à secretária.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
Unidade de Auditoria Especializada em
Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil

Processo: 005.899/2026-5
Fiscalização: 86/2026
Objetivo: fiscalizar o contrato celebrado para a elaboração dos projetos básicos e executivos de engenharia e execução das obras de construção na BR-285/RS na divisa RS/SC

DESPACHO

Sem necessidade de encaminhamento ao gestor, uma vez que somente constou achado identificado como falha/impropriedade.

Manifesto-me de acordo com a proposta de encaminhamento constante no relatório de fiscalização.

Em 31 de agosto de 2026. Encaminhe-se ao Gabinete do Ministro Augusto Nardes.

Emmanuel do Vale Madeiro
Secretário substituto

ANEXO A - Deliberações

GRUPO tagGrupo – CLASSE V – tagColegiado
TC 005.899/2026-5
Natureza: Relatório de Auditoria.
Unidades Jurisdicionadas: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT; Superintendência Regional do DNIT no Estado do Rio Grande do Sul – DNIT/RS.
Representação legal: não há

SUMÁRIO: AUDITORIA. DNIT. OBRAS REMANESCENTES DE CONSTRUÇÃO DA BR-285/RS, DIVISA RS/SC. ATRASO SIGNIFICATIVO NA ELABORAÇÃO, ANÁLISE E APROVAÇÃO DOS PROJETOS BÁSICOS. INSUFICIÊNCIA DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS. POSSÍVEL COMPROMETIMENTO DA ENTREGA DA OBRA. CIÊNCIA AO DNIT. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Transcrevo a seguir o Relatório de Fiscalização produzido pela equipe de auditoria da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação), acostado à peça 41, que contou com manifestação favorável do corpo dirigente da unidade (peças 42 e 43):

"*I - Apresentação*

1. Trata-se de auditoria realizada no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) - Superintendência Regional no estado do Rio Grande do Sul (DNIT-SR/RS), que abrangeu o período compreendido entre 6/4/2026 e 24/4/2026. O objetivo desta ação foi fiscalizar a execução do Contrato 94/2021, sob responsabilidade do Consórcio Planaterra/Traçado/Iguatemi, selecionado pelo DNIT para a execução dos serviços de elaboração dos projetos básicos e executivos de engenharia e execução das obras de construção da BR-285/RS na divisa RS/SC, segmento do km 45,70 ao km 54,05, com extensão de 8,35 km, conforme ilustra a Figura 1.

2. A contratação foi decorrente do Edital RDC Eletrônico 453/2020-10, cujo objeto era a 'Contratação Integrada de Empresa para Elaboração dos Projetos Básico e Executivo de Engenharia e Execução das Obras de Construção da Rodovia BR-285/RS'. A licitação foi do tipo 'menor preço por item', nos termos da Lei 12.462, de 4/8/2011 e teve como valor orçado pela autarquia o montante de R$ 89.918.574,16.

3. O contrato em tela foi firmado pelo valor de R$ 72.072.000,00 (ref. jan./2018), refletindo um desconto de 19,85% sobre o preço estimado pelo DNIT.

4. O prazo de execução constante do instrumento era de 900 dias consecutivos, contados a partir da data da ordem de início dos serviços, que, por sua vez, foi emitida para que os serviços iniciassem em 15/7/2021, enquanto o prazo de vigência contratual era de 990 dias contados a partir da mesma data.

5. Porém, o término da obra inicialmente previsto para 31/12/2023 foi prorrogado por meio de três aditivos, postergando seu final para 30/6/2027.

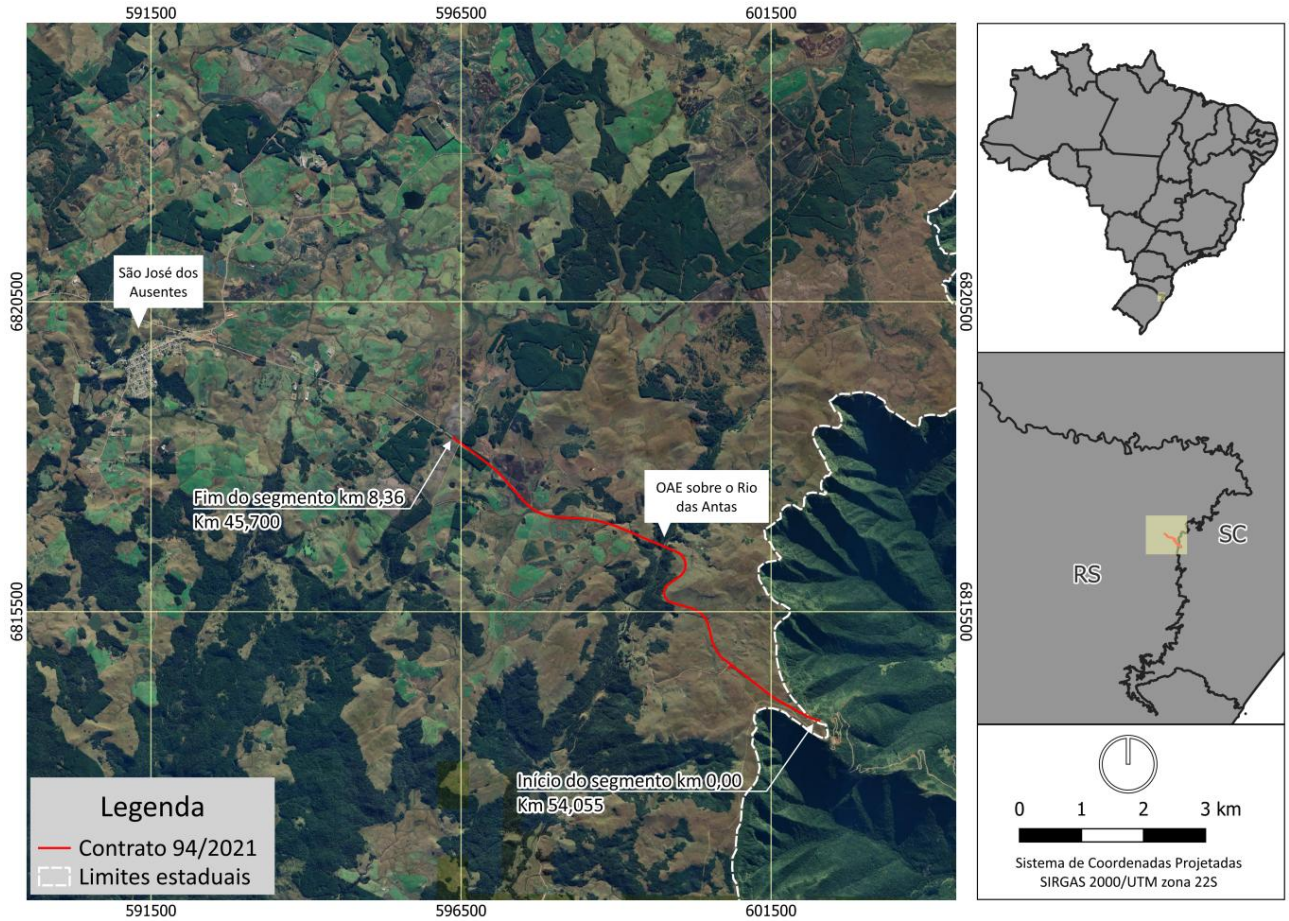


Figura 1 – Localização do segmento da rodovia BR-285/RS objeto do Contrato 94/2021
Fonte: Produção própria por meio do software QGIS

I.1. Importância socioeconômica

6. O segmento objeto desta fiscalização completa um importante trecho que liga os municípios da Serra Gaúcha à BR-101/SC, interligando os estados do Rio Grande do Sul e Santa Catarina. A rodovia também desempenha papel estratégico dentro do Mercosul, com grande relevância no intercâmbio entre os países-membros deste mercado comum, destacando-se ainda pelo elevado potencial turístico da região atravessada por esta estrada, incrementado pelas obras de pavimentação do trecho remanescente de 22 km da BR-285 no estado de Santa Catarina conhecido como Serra da Rocinha, concluídas em abril de 2026.

7. Neste sentido, o município de São José dos Ausentes/RS deverá experimentar significativo impacto positivo após a conclusão das obras, pois a rodovia fomentará o turismo na região. Além disso, podem ser esperados os seguintes benefícios após a conclusão dos serviços remanescentes na rodovia BR-285/RS:

- redução do tempo de viagens e aumento das condições de segurança dos usuários da rodovia e da população;

- melhoria das condições de escoamento dos produtos locais e impactos positivos no incremento e competitividade da economia regional; e

- incremento das atividades econômicas e, consequentemente, aumento dos recursos tributários arrecadados nos municípios da área de influência.

8. Do ponto de vista econômico, esse trecho representa um corredor logístico de grande relevância para o escoamento da produção agropecuária e industrial. A conclusão da pavimentação reduz distâncias, custos de transporte e tempo de deslocamento entre o interior gaúcho e os portos

catarinenses, especialmente os complexos ligados à BR-101. Cadeias produtivas como maçã, pecuária leiteira, madeira, vinhos, grãos e hortifruticultura são diretamente beneficiadas.

9. Além da dimensão regional, a BR-285 possui relevância geopolítica e logística internacional. A ligação até São Borja/RS permite conexão com a Argentina e integração potencial aos corredores bioceânicos entre o Atlântico e o Pacífico. Isso aumenta sua importância para o transporte de cargas do Mercosul e para a competitividade das exportações do Sul do Brasil. As intervenções também contribuem para a integração territorial entre os estados do Rio Grande do Sul e Santa Catarina, fortalecendo fluxos econômicos e sociais entre municípios da serra gaúcha e do sul catarinense. A melhoria da infraestrutura rodoviária favorece ainda o escoamento da produção regional em direção à BR-101 e aos portos catarinenses, ampliando a capacidade logística do corredor.

10. O impacto social também é expressivo. Historicamente, a precariedade do trecho em comento, inclusive da Serra da Rocinha, dificultava o deslocamento de moradores, estudantes, trabalhadores e serviços públicos, sobretudo em períodos de chuva e neblina intensa. A pavimentação amplia a segurança viária, reduz o isolamento relativo de comunidades serranas e melhora o acesso a saúde, educação e comércio regional. O trecho era conhecido pelas dificuldades operacionais, interrupções e longos períodos de obras devido à complexidade geotécnica da região montanhosa.

11. A obra também possui forte impacto turístico, pois está localizada em um dos principais atrativos paisagísticos do Sul do Brasil, operando como porta de entrada para os cânions, parques naturais e destinos de ecoturismo dos Campos de Cima da Serra e do litoral sul catarinense. A melhoria da infraestrutura tende a ampliar o fluxo turístico, estimular hotéis, pousadas, restaurantes e serviços locais, além de fomentar atividades ligadas ao turismo de aventura e contemplação.

II. Introdução

II.1. Deliberação que originou o trabalho

12. Em cumprimento ao Acórdão 2.304/2025-TCU-Plenário (TC 018.148/2025-5), de relatoria do Min. Vital do Rêgo, realizou-se a auditoria de conformidade no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), no período compreendido entre 6/4/2026 e 24/4/2026.

13. As razões que motivaram esta ação de controle foram a materialidade e a relevância do empreendimento no âmbito das contratações integradas do Regime Diferenciado de Contratação (RDC). Nesse contexto, o presente trabalho pode auxiliar na correção de fragilidades com a adoção de providências saneadoras para a otimização da execução de contratos futuros.

14. Com relação ao Relator do processo, foi selecionado o Ministro Augusto Nardes por sorteio, seguindo o critério da Resolução-TCU 346/2022, art. 2º, §2º (peça 2).

II.2. Visão geral do objeto

15. Trata-se das obras remanescentes do contrato PD-10-049/2001, firmado em 26/11/2001, com a Construtora Sultepa S/A (CNPJ 90.318.338/0001-89), vencedora da concorrência 468/2000-10, pelo valor de R$ 18.797.443,67 (ref. jun./2000), cujo objeto era a 'implantação e pavimentação da BR-285/RS, segmento km 24+176 - km 0, entre Bom Jesus/RS e a divisa RS/SC (lote 2)', referente ao subtítulo 'construção de trechos rodoviários no Corredor Mercosul - construção de trechos rodoviários no Estado do Rio Grande do Sul' (PT 26.782.0233.5707.0012), constante do Anexo VIII da LOA/2003.

16. Durante sua execução, o contrato foi paralisado para que fossem avaliados os impactos ambientais da implantação da rodovia. A continuidade das obras foi liberada após a emissão da Licença de Instalação (LI 860/2012 IBAMA).

17. Em maio de 2013, foi elaborada uma Revisão de Projeto em Fase de Obras (RPFO) com vistas ao atendimento das condicionantes previstas no licenciamento ambiental. Entretanto, executadas as obrigações ambientais solicitadas e com a liberação dos segmentos remanescentes da obra, a Construtora Sultepa não apresentou rendimento condizente com o seu cronograma de execução, além

de apresentar pendências fiscais e trabalhistas. Assim, o DNIT paralisou a obra em 1º/5/2014, solicitando, logo após, a rescisão contratual.

18. Em novembro de 2014, a empresa Enecon S/A, que também era responsável pela supervisão das obras de construção do segmento (lote 02), elaborou o Relatório de Serviços Remanescentes para Conclusão das Obras da BR-285/RS, no 'Segmento Adjacente a Divisa com o Estado de Santa Catarina - km 30+000 ao km 54+176,55', contendo a relação dos serviços a serem executados.

19. O anteprojeto que subsidiou o Edital RDC Eletrônico 453/2020-10 foi elaborado pela SR/RS e aprovado pela Portaria Nº 1939, de 2/4/2020 (peça 11). O valor estimado para a contratação foi calculado com base nos valores praticados pelo SICRO em janeiro/2018 (onerado), e chegou ao montante de R$ 89.918.574,16 (peça 12).

20. Assim, foi promovida licitação das obras remanescentes por meio do Edital RDC Eletrônico 453/2020-10, publicado em 12/11/2020 (peça 13), que teve por objeto a 'Contratação Integrada de Empresa para Elaboração dos Projetos Básico e Executivo de Engenharia e Execução das Obras de Construção da Rodovia BR-285/RS', cujos valores dos lances das licitantes estão resumidos no quadro que segue:

Quadro 1 – Empresas licitantes e lances ofertados

Licitante	*CNPJ*	*Menor lance*	*Quantidade de lances*
Planaterra – Terraplenagem e Pavimentação Ltda.	*82.743.832/0001-62*	*R$ 72.072.000,00*	*13*
Castilho Engenharia e Empreendimentos S/A	*92.779.503/0001-25*	*R$ 72.800.000,69*	*6*
Ivaí Engenharia de Obras S/A	*76.592.542/0001-62*	*R$ 78.700.000,00*	*6*
Confer Construtora Fernandes Ltda.	*75.534.974/0001-54*	*R$ 78.820.000,00*	*6*
Construtora Pelotense Ltda.	*92.190.503/0001-95*	*R$ 87.557.625,54*	*6*
Mac Engenharia EIRELI	*80.083.454/0001-02*	*R$ 89.600.000,00*	*5*
Sultepa Construções e Comércio Ltda. – em recuperação judicial	*90.318.338/0001-89*	*R$ 93.797.000,00*	*4*
Trier Engenharia S/A	*10.441.611/0001-29*	*R$ 96.000.000,00*	*2*

Fonte: elaboração própria a partir da Ata de Realização do RDC Eletrônico (peça 14).

21. Após a conclusão do certame licitatório, foi firmado o Contrato 94/2021 entre o DNIT e o Consórcio Planaterra/Traçado/Iguatemi, em 16/3/2021, no valor de R$ 72.072.000,00, representando um desconto de 19,85% sobre o preço orçado pelo DNIT, que era de R$ 89.918.574,16 (peça 12).

22. A ordem de início dos serviços, emitida em 14/7/2021 (peça 21), autorizou o consórcio construtor a iniciar suas atividades a partir de 15/7/2021, tendo a data de 31/12/2023 como prazo final para conclusão das obras, correspondendo aos 900 dias de prazo de execução.

23. Durante a execução do contrato, foram firmados três termos aditivos de prorrogação de prazo conforme o quadro que segue:

Quadro 2 – Resumo dos Termos Aditivos ao Contrato 94/2021

Termo Aditivo	*Objeto*	*Data da assinatura*
1º	*Prorrogação de prazo de vigência por mais 180 dias, cujo término passa para a ser 28/6/2024 (peça 18).*	*14/12/2022*
2º	*Prorrogação de prazo de execução por mais 780 dias, postergando o final dos serviços de 31/12/2023 para 18/2/2026 (peça 19).*	*16/11/2023*
3º	*Prorrogação de prazo de execução por mais 497 dias, dilatando o término dos trabalhos de 18/2/2026 para 30/6/2027 (peça 20).*	*20/1/2026*

Fonte: elaboração própria a partir dos documentos obtidos do Siac/DNIT.

24. A fiscalização do DNIT conta com o apoio da empresa supervisora Ecoplan Engenharia Ltda. (CNPJ 92.930.643/0001-52) desde 22/8/2022, por meio do contrato 391/2022.

25. Por ocasião da visita técnica da equipe de auditoria, as obras encontravam-se em execução e a central de britagem operacional. Conforme relato da fiscalização e dos representantes do Consórcio, a usina de CBUQ será montada quando do término da construção da ponte sobre o Rio das Antas, momento em que a terraplenagem do trecho estará totalmente executada e a pavimentação de todo segmento poderá ser iniciada.

26. Até a 58ª medição (abril/2026), do valor contratual atualizado de R$ 119.453.916,11 (R$ 72.072.000,00 + reajustamentos de R$ 47.381.916,11), haviam sido pagos R$ 48.817.140,86, representando 40,87% de execução financeira. Em valores iniciais, sem considerar o reajustamento, foram pagos R$ 31.201.601,36, correspondendo a 43,29% de execução.

27. Por fim, registra-se que a soma dos valores empenhados até a data da fiscalização corresponde a R$ 81.842.671,58, com ajustes a menor no valor de R$ 4.678.679,79, resultando em um valor final de R$ 77.163.991,79 (peça 24).

28. Em 5/11/2025 e 10/4/2026, o Consórcio protocolou solicitações de termos aditivos para reequilíbrio econômico-financeiro do contrato e pagamento por serviços adicionais tendo em vista, entre outros aspectos, a inclusão de obras para atendimento a condicionantes ambientais e a influência das condições climáticas locais sobre o rendimento dos serviços, onerando a avença em R$ 48.281.026,51 (ref. set./2025) (peça 23).

29. Sob o aspecto técnico, a rodovia BR-285/RS, no trecho em questão, desenvolve-se em pista simples com uma faixa de tráfego por sentido (2,0 m x 3,5 m) e acostamento com 2,00 m de largura. O segmento estende-se parte em relevo ondulado e parte em relevo montanhoso, na região conhecida como Campos de Cima da Serra, caracterizada pelas severas condições climáticas, com frequentes registros de baixas temperaturas e grande incidência de neblina.

30. O empreendimento, com extensão total de 8,354 km, inicia no km 45,70, no final do pavimento asfáltico existente e finaliza na divisa do estado do Rio Grande do Sul com o estado de Santa Catarina, no km 54,05. Além da pavimentação desse trecho, o objeto do contrato inclui a execução de duas interseções, localizadas no km 334,6 e no km 38,9, conforme previsto no Edital RDC Eletrônico 453/2020-10 (peça 13, p. 68 e p.79-80).

31. Para conclusão do segmento foi necessária a construção de dois viadutos para a passagem de fauna, com 45,0 m e 66,0 m de extensão, e a construção da ponte sobre o Rio das Antas, que atravessa um grande cânion com altura próxima a 60,0 m.

32. A ponte sobre o Rio das Antas, localizada entre o km 49+404,8 e o km 49+805,2, possui uma extensão total de 400,4 m e será executada pelo processo de 'avanços sucessivos' em concreto protendido, com dois vãos estáticos centrais de 130,0 m e dois vãos extremos de 70,0 m. O sistema de executivo é composto por três duplos-balanços a serem executados a partir dos pilares, construindo-se treze aduelas em cada balanço. O estrado é formado por uma viga concebida em forma de caixão celular de 7,00 m de altura nos apoios internos com altura de 2,50 m nos centros de vão e nas suas extremidades. A mesoestrutura é formada por pilares de seção retangular nos extremos e pilares de seção celular no interior da obra. A infraestrutura é formada por sapatas rígidas de concreto armado, apoiadas diretamente sobre a rocha. A obra de arte especial se desenvolve em tangente e em rampa, com um pequeno trecho em curva vertical. Em relação ao projeto aprovado, houve alteração em relação à inclusão de segmento de ponte em vigas protendidas, da ordem de 50,0 m de extensão, enquanto 350,0 m da ponte serão executados por meio de balanços sucessivos.

33. Tendo em vista que se trata de contratação integrada, os projetos básico e executivo foram desenvolvidos pela contratada e adequados às premissas do anteprojeto elaborado em 2018. Em relação ao anteprojeto geométrico, as características adotadas atendem as normas para Classe I e foram empregadas nos seguintes segmentos:

- início do trecho até o Rio das Antas (relevo ondulado); e

- do Rio das Antas até a divisa SC/RS (relevo montanhoso).

34. No primeiro segmento, as características adotadas se enquadram nas normas recomendadas para velocidade diretriz de 80 km/h e relevo ondulado, enquanto no segmento com relevo montanhoso a velocidade diretriz adotada foi de 60 km/h. O acostamento assumido para o trecho foi de 2,00 m, com exceção da ponte sobre o Rio das Antas, onde é 2,50 m.

35. No anteprojeto também foram contempladas as seguintes interseções:

- interseção com a ERS-020;

- interseção de acesso ao Distrito Industrial de São José dos Ausentes/RS – km 34+600; e

- interseção no acesso secundário a São José dos Ausentes/RS – km 38+900.

II.3. Objetivo e questões de auditoria

36. A presente auditoria teve por objetivo fiscalizar o Contrato 94/2021, celebrado para a elaboração dos projetos básicos e executivos de engenharia e execução das obras de construção na BR-285/RS, na divisa RS/SC.

37. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

a) Questão 1: a previsão orçamentária para a execução da obra é adequada?

b) Questão 2: o anteprojeto contém os requisitos mínimos para licitação e propõe soluções de engenharia técnica e economicamente adequadas às condições locais?

c) Questão 3: a formalização do contrato atende aos preceitos legais e sua execução está sendo adequada?

d) Questão 4: qual o nível ou grau de maturidade do empreendimento a ser avaliado por meio do Indicador de Percepção de Maturidade dos Projetos (iPMP)?

II.4. Metodologia utilizada

38. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280, de 8 de dezembro de 2010, alterada pela Portaria-TCU 168 de 30 de junho de 2011) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex 26, de19 de outubro de 2009).

39. Nesta fiscalização, foram utilizadas as seguintes técnicas de auditoria: exame documental, conferência de cálculos, consulta aos sistemas do DNIT e inspeção física, inclusive com a utilização de drone. Entre os papéis de trabalho utilizados, destacam-se o processo administrativo da licitação e execução do contrato registrado no Sistema Eletrônico de Informações (SEI), as medições mensais, o orçamento base da licitação, os projetos de engenharia e o relatório da empresa supervisora.

40. Também foi realizada avaliação do empreendimento por meio do Indicador de Percepção de Maturidade de Projetos (iPMP), cuja metodologia decorre do Acórdão 2.718/2025-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Augusto Nardes. Tal avaliação consta detalhadamente em seção separada deste relatório de fiscalização, no Apêndice D.

41. Por fim, foi empregado aerolevantamento por meio de drone para capturar imagens aéreas de alta resolução, que são processadas para gerar ortofotos, modelos digitais de superfície e modelos tridimensionais. Esses produtos permitem verificar a conformidade do traçado geométrico e do perfil

do terreno com os projetos aprovados, além de possibilitar medições precisas de distância, altimetria e volumes. Esse procedimento consta em seção separada deste relatório de fiscalização, no Apêndice E.

II.5. Limitações inerentes à auditoria

42. Não houve limitações à execução da auditoria.

II.6. Volume de recursos fiscalizados

43. O volume de recursos fiscalizados é de R$ 119.453.916,11, correspondentes ao somatório dos valores do contrato (R$ 72.072.000,00) e seus reajustamentos (R$ 47.381.916,11), não havendo aditamentos com reflexo financeiro até o momento.

II.7. Benefícios estimados da fiscalização

44. Como benefícios potenciais, espera-se que a presente fiscalização propicie o aprimoramento na forma de atuação do DNIT quanto à previsão realista dos prazos necessários para a elaboração e aprovação dos projetos básicos e executivos apresentados pelo contratado, além do incremento da expectativa de controle por parte da entidade auditada. Também se espera que a avaliação realizada por meio do iPMP possa fornecer subsídios para aprimoramento dos procedimentos de planejamento de obras rodoviárias do DNIT.

III. Achados de auditoria

III.1. Descumprimento do prazo para entrega, análise e aprovação dos projetos básicos em contratações integradas

Tipificação

45. Falhas / impropriedades (F/I).

Situação encontrada

46. De acordo com o cronograma físico-financeiro constante do edital de licitação (peça 15) e da proposta do contratado (peça 16, p. 12 a 14), o prazo para a elaboração e aprovação do projeto básico era de seis meses, enquanto o desenvolvimento dos projetos executivo se daria durante o período de execução da obra, em dezoito meses subsequentes.

47. Ocorre que os prazos inicialmente estabelecidos não foram cumpridos pelas partes, conforme demonstrado no relatório de termos de aceite de projetos (peça 22).

48. Uma vez que a ordem de serviço para início dos serviços foi emitida em 15/7/2021, os projetos básicos deveriam ter sido concluídos até 15/1/2022. Verifica-se que, de acordo com o relatório à peça 22, os projetos tiveram sua aprovação efetivada muito tempo após o prazo inicialmente pactuado. Como exemplo, tem-se o projeto básico geométrico, que foi aprovado somente em 4/7/2023, ou seja, dezessete meses após a data prevista.

49. O Tribunal, por meio do Acórdão 2.507/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Jhonatan de Jesus, proferido nos autos do TC 005.597/2022-6, já se manifestou acerca dessa falha sistêmica do DNIT da seguinte forma:

> *ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:*
>
> *(...)*
>
> *9.2. recomendar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, em relação às contratações integradas sob sua responsabilidade:*
>
> *9.2.1. adote providências concretas, nos termos do art. 11, parágrafo único, da Lei 14.133/2021, com vistas a mitigar as causas apontadas por esta fiscalização de atrasos no processo de entrega, análise e aprovação de projetos, tais como a insuficiência de metas contratuais claras e de prazos para análise de projetos, a baixa qualidade tanto dos projetos apresentados quanto dos anteprojetos*

e a inefetiva e ineficiente atuação sancionatória nos casos de empresas que apresentam baixo desempenho, bem como as ineficiências internas que retardam as análises e as aprovações dos projetos relativamente a processos de trabalho inadequados e gestão de pessoas;

9.2.2. adote em seus editais, termos de referência ou anteprojetos cronogramas objetivos e factíveis que contemplem o caminho crítico para a fase de elaboração de projetos, definindo metas finais e intermediárias, além de prazos específicos para as entregas pelo contratado e para as análises a seu cargo, conforme preconizam os arts. 92, inciso VII, da Lei 14.133/2021 e 8º, § 2º, inciso I, do Decreto 7.581/2011;

9.2.3. desenvolva e implemente procedimentos efetivos para avaliar e exigir desempenho adequado dos contratados durante a fase de elaboração de projetos, com vistas a prevenir e minimizar, de forma tempestiva, desempenhos insuficientes, nos termos do art. 11, parágrafo único, da Lei 14.133/2021 e do art. 8º, inciso XIV, do Decreto 7.581/2011;

(...)

50. Vale lembrar, também, que o contrato objeto desta fiscalização fez parte dos estudos estatísticos que embasaram o referido acórdão.

Conclusão e encaminhamento

51. O atraso verificado na elaboração, análise e aprovação dos projetos básicos contraria o item 2.2 da Cláusula Segunda do Contrato 94/2021, que diz que (peça 17, p. 2):

2.2. A execução dos serviços será iniciada após a expedição da 'Ordem de Serviço Inicial' dada pela Superintendência Regional do DNIT no Rio Grande do Sul após a publicação do extrato do Contrato no Diário Oficial da União - DOU e da entrega das 'Garantias de Cumprimento do Contrato', cujas etapas observarão o cronograma fixado no Termo de Referência. A Ordem de Início de Serviço para a Execução das Obras será dada pela Superintendência Regional do DNIT no Rio Grande do Sul, apenas a partir de Projeto Executivo aceito pelo DNIT. (destaques acrescidos)

52. Além disso, tal demora contraria os princípios constantes do art. 37 da Constituição Federal, bom como os arts. 3º da Lei 12.462/2011 e 66 da Lei 8.666/1993.

53. Uma vez que o acórdão referido anteriormente foi publicado após as datas da licitação e da assinatura do contrato em tela, deixa-se de aplicar qualquer sanção à autarquia, julgando-se necessário, contudo, dar ciência ao órgão acerca dessa impropriedade.

IV. Análise da maturidade do empreendimento por meio do Indicador de Percepção de Maturidade dos Projetos (iPMP)

54. Neste trabalho foi empregado procedimento de auditoria voltado à mensuração da maturidade do projeto (empreendimento), que abrange todos os estudos que culminaram na assinatura do Contrato 94/2021, objeto da presente fiscalização. Essa avaliação foi feita por meio da aplicação do Indicador de Percepção de Maturidade de Projetos (iPMP), conforme metodologia descrita pelo guia elaborado pelo TCU, aprovado por meio do Acórdão 2.718/2025 TCU Plenário, de relatoria do Min. Augusto Nardes.

55. Todo o detalhamento da análise realizada consta do Apêndice D do presente relatório de fiscalização.

56. A aplicação da metodologia do iPMP à BR-285/RS resultou em escore final de 33%, evidenciando que o planejamento que fundamentou o empreendimento apresenta elementos tecnicamente consistentes em diferentes etapas, mas também lacunas relevantes que limitaram seu grau de maturidade sob a ótica do Modelo de Cinco Dimensões (M5D).

57. O resultado obtido deve ser interpretado em conjunto com os escores individuais das cinco dimensões avaliadas e com as particularidades do objeto analisado. Conforme a análise realizada, a documentação apresentada pelo DNIT demonstra que o processo decisório associado ao

empreendimento se desenvolveu ao longo de várias décadas, envolvendo estudos de viabilidade, projetos de engenharia, processos licitatórios, revisões decorrentes do licenciamento ambiental, paralisação das obras, rescisão contratual e posterior contratação dos serviços remanescentes.

58. Nesse contexto, a aplicação do iPMP observou a correspondência entre cada ação, o momento do planejamento em que deveria ser realizada e as evidências disponíveis para demonstrar sua execução. A documentação histórica foi considerada quando pertinente às ações próprias das fases iniciais do planejamento ou necessária à compreensão da evolução da solução, enquanto as ações vinculadas à preparação da contratação e à implantação foram avaliadas principalmente a partir da documentação que fundamentou o RDCi 453/2020-10, do qual resultou o Contrato 94/2021.

59. Embora o Guia de Aplicação do iPMP estabeleça critérios objetivos para avaliação das ações que compõem o indicador, sua aplicação pressupõe análise técnica das evidências disponíveis e consideração das particularidades de cada empreendimento. Assim, a aferição da maturidade não decorre apenas da verificação isolada da existência de determinados documentos, mas da avaliação de sua aderência aos objetivos de cada ação, de sua inserção no processo decisório e da capacidade de demonstrar fundamentação técnica. Essa característica permite que a metodologia seja aplicada a empreendimentos com diferentes níveis de complexidade e estágios de desenvolvimento, sem afastar a necessidade de observância dos referenciais estabelecidos pelo M5D.

60. Essa abordagem permitiu reconhecer os avanços observados na estruturação da contratação dos serviços remanescentes sem afastar a lógica sequencial da metodologia. A documentação produzida para o RDCi 453/2020-10 demonstrou maior desenvolvimento de determinados componentes, especialmente daqueles relacionados à preparação da contratação, à definição do objeto, à distribuição contratual de riscos, à estimativa de custos, à identificação de fontes de recursos e à estruturação de mecanismos de fiscalização e supervisão. Ainda assim, permaneceram oportunidades relevantes de aprimoramento em relação às práticas previstas pelo M5D.

61. Na Ação 22, por exemplo, foi identificada justificativa para adoção da contratação integrada e matriz formal de distribuição de riscos. Entretanto, não foi demonstrada comparação suficientemente estruturada entre alternativas de contratação nem fundamentação completa dos critérios empregados para alocação dos principais riscos, o que impediu o atendimento integral da ação.

62. De forma semelhante, a Ação 36 evidenciou que há instrumentos de fiscalização, supervisão e monitoramento da execução do remanescente. Esses mecanismos constituem elementos relevantes de gestão, mas não se confundem com o plano estruturado de avaliação do projeto requerido pela metodologia, que deveria contemplar, entre outros aspectos, mecanismos destinados à avaliação do desempenho e ao aproveitamento das lições obtidas durante a implantação.

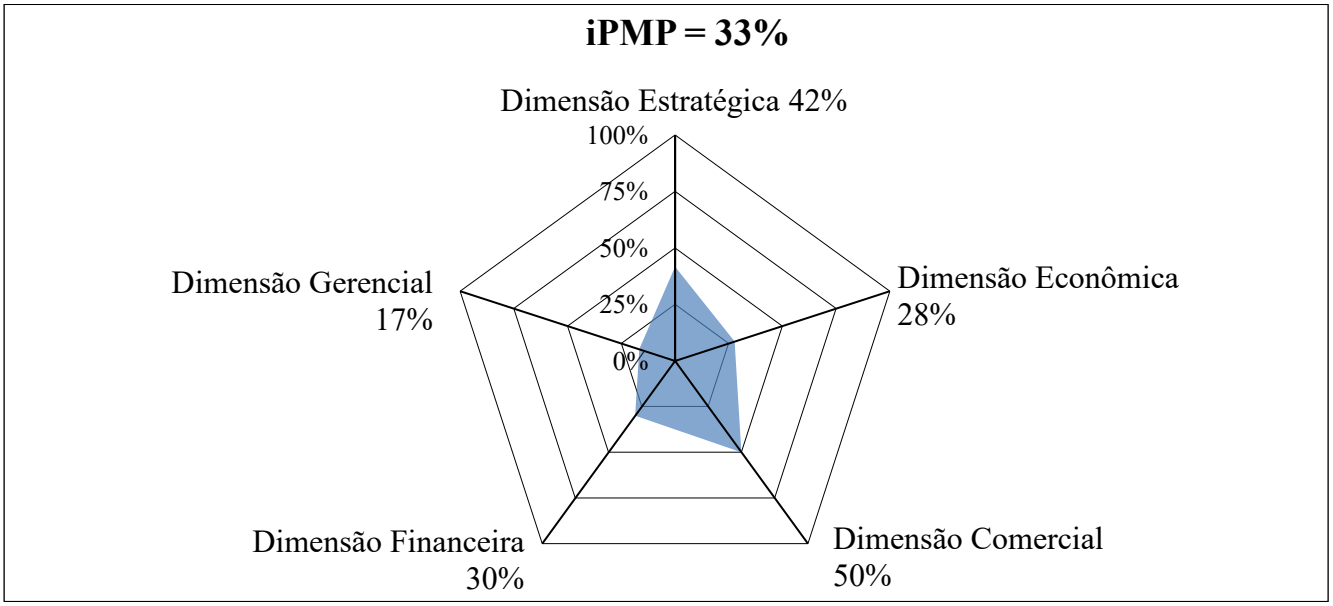
63. Esses exemplos ilustram que, apesar de a documentação relacionada à contratação remanescente alcançar uma série de requisitos avaliados, ainda permanecem lacunas em relação às boas práticas preconizadas pelo M5D.

64. Considerando a aplicação da metodologia, foram apurados os seguintes escores: 42% na Dimensão Estratégica, 28% na Econômica, 50% na Comercial, 30% na Financeira e 17% na Gerencial. A Dimensão Comercial apresentou o melhor desempenho, refletindo maior desenvolvimento dos elementos relacionados à estruturação da contratação dos serviços remanescentes. Por outro lado, a Dimensão Gerencial apresentou o menor escore, especialmente em razão das lacunas relacionadas ao planejamento integrado da execução, aos mecanismos de acompanhamento de riscos e benefícios e a outros instrumentos necessários à coordenação e ao controle do empreendimento. Nas demais dimensões, foram identificados elementos tecnicamente relevantes, mas com limitações de abrangência, integração ou atualização que impediram níveis mais elevados de maturidade.

65. Ressalte-se que o escore apurado não representa juízo sobre a viabilidade do empreendimento nem, isoladamente, sobre a regularidade dos atos praticados pelo DNIT. O indicador possui finalidade diagnóstica e busca aferir o grau de aderência do processo de planejamento às boas práticas incorporadas ao Modelo de Cinco Dimensões. Assim, o principal produto da aplicação da metodologia não é o escore calculado, mas a identificação das lacunas, oportunidades de aprimoramento e fatores que contribuíram para o resultado alcançado, como prevê o guia de aplicação da metodologia.

66. Os apontamentos consignados na análise detalhada no Apêndice D evidenciam oportunidades de aperfeiçoamento relacionadas, entre outros aspectos, à maior integração entre necessidade pública, objetivos, escopo, benefícios e resultados esperados; ao aprofundamento e à atualização das análises econômicas; à fundamentação e ao teste prévio das estratégias de contratação; à avaliação prospectiva da capacidade de custeio; e ao desenvolvimento integrado dos instrumentos de planejamento e acompanhamento gerencial, especialmente aqueles relacionados a riscos, benefícios, mudanças, cronograma e avaliação do projeto.

Figura 2 – Gráfico radar representativo do iPMP do empreendimento



Fonte: Produção própria.

67. Diante do exposto, propõe-se dar ciência ao DNIT do escore apurado e dos pontos de aprimoramento identificados nesta avaliação, especialmente aqueles detalhados no Apêndice D deste relatório. Destacam-se a importância de maior integração e rastreabilidade entre os diferentes componentes do planejamento, da atualização das avaliações diante de alterações relevantes do empreendimento e do fortalecimento dos instrumentos destinados à análise econômica, à capacidade de custeio e ao planejamento gerencial da implantação. Tais medidas tendem a elevar a previsibilidade, a transparência e a robustez do planejamento, contribuindo para maior segurança na entrega do valor público associado aos empreendimentos de infraestrutura.

V. Fatos não relacionados a achados de auditoria

V.1. Aplicação de procedimentos de auditoria com utilização de aerolevantamento com drone.

68. Neste trabalho capturou-se 501 imagens para geração de uma ortofoto, que é uma imagem aérea produzida em escala e livre de distorções, que possibilita realizar medições de distância, altimetria etc. A ortofoto alcançou uma extensão de 5 km ao longo da obra, com resolução de 3,80 cm/pix, bem superior aos 15 cm/pix das melhores imagens de satélite disponibilizadas no mercado.

69. Com os dados obtidos, observou-se que a localização do trecho em execução apresenta conformidade com o traçado geométrico previsto no projeto, conforme pode-se observar na imagem do segmento do km 50,690 ao km 54,054, com extensão de 3,364 km, apresentada na figura que segue:

Figura 3 – Comparativo do traçado geométrico do projeto com o trecho implantado da obra



Fonte: Produção própria.

70. Demais informações sobre a aplicação de procedimento de auditoria com a utilização de drones nesta e em outras fiscalizações da AudRodoviaAviação podem ser encontradas no Apêndice E deste trabalho.

V.2. Pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato

71. No decorrer dos trabalhos, a equipe de auditoria verificou, nos processos SEI consultados, a existência de solicitações de alteração contratual propostas pelo Consórcio. Tais aditamentos ainda não haviam sido formalizados até o final desta fiscalização e encontravam-se sob análise do DNIT, cujos pleitos serão detalhados a seguir.

72. Por meio dos ofícios LIC 144/2025, de 5/11/2025, LIC058/2026 e LIC059/2026, ambos de 10/4/2026 (peças 27 a 29), o Consórcio solicita aditamentos ao contrato, todos com reflexo financeiro, tendo em vista as seguintes situações:

a) apuração dos impactos na produtividade do Consórcio;

b) exigência de ensaio com viga Benkelman;

c) adequações solicitadas pelo Ibama; e

d) prorrogação do prazo contratual.

73. Resumidamente, os pedidos do Consórcio envolvem os seguintes itens:

I) Ensaio com viga Benkelman

O Consórcio solicita R$ 145.807,22 devido à exigência da Fiscalização do DNIT para a realização de ensaios de deflexão com viga Benkelman como critério de liberação da compactação de aterros. Alega que tal exigência extrapola as normas e especificações originais do contrato e sustentam que se trata de uma 'modificação das especificações de serviços', o que, pela Matriz de Risco 1A, seria responsabilidade da contratante.

Os principais detalhes dessa exigência, conforme relatado pelo consórcio, são:

a) Substituição de métodos: o uso da viga Benkelman substituiu os métodos tradicionais de controle que haviam sido contratados, como o ensaio com gamadensímetro (ensaio nuclear) e o método do cilindro de areia.

b) Frequência dos ensaios: a Fiscalização do DNIT determinou que os ensaios de deflexão fossem realizados a cada 20 metros e em três pontos por seção.

c) Controvérsia normativa: o Consórcio argumenta que essa exigência não estava prevista nas normas técnicas vigentes do DNIT ou da ABNT para essa finalidade específica, alegando que se trata de uma 'modificação das especificações de serviços' que impactou a produtividade e aumentou os custos operacionais.

II) Adequações de recuperação ambiental

Neste ponto, o pleito é de R$ 3.657.801,86 devido a custos com transplantes florestais, manutenção de viveiro, aumento de hidrossemeadura, barreiras de siltagem e ampliação de passagens de fauna, totalizando 30.015,92 m² de recuperação. O Consórcio afirma que foram determinações da Autarquia e do Ibama ao longo da execução que ampliaram o escopo ambiental original.

Adequações por vontade de terceiros (Ibama) parecem justificadas por não serem previsíveis. Entretanto, a Matriz de Riscos atribui à contratada a responsabilidade pelo 'Licenciamento Ambiental e Componente Ambiental do Projeto de Engenharia e Execução dos Serviços'. Assim, é preciso elucidar se as exigências do Ibama são novos condicionantes ou apenas o cumprimento do que já era inerente ao licenciamento.

III) Adequações ao Plano de Ação de Emergência

O Consórcio solicita R$ 2.437.772,89 para incluir sistemas de captação de água pluvial na ponte sobre o Rio das Antas, instalação de caixas separadoras de óleo e água e extensões de defensas metálicas. Tais obrigações não constavam no edital, no anteprojeto, nem na Licença de Instalação 1217/2018 emitida pelo Ibama. O Consórcio alega ter assumido esses custos unilateralmente para cumprir o plano de ação.

IV) Impactos na produtividade

O contratado aponta impactos severos na produtividade das equipes, solicitando o pagamento de custos diretos e indiretos extraordinários (incluindo aplicação de FIC na composição de preços, montando R$ 3.101.716,75) por conta de solicitações emitidas pelo DNIT:

a) Sondagens adicionais: foram solicitadas sondagens rotativas adicionais para determinar com rigor as categorias de materiais (1ª, 2ª e 3ª), o que o Consórcio considera tecnicamente desnecessário para a fase de projeto e causador de atrasos.

b) Nível de protensão da ponte: foi determinada a alteração do nível de protensão da superestrutura da ponte sobre o Rio das Antas. O Consórcio afirma que seu projeto original já atendia às normas (NBR 6118:2014) e ao anteprojeto, e que a mudança causou atrasos 'incomensuráveis'.

Além dessas solicitações atribuídas à Autarquia, o Consórcio traz o fenômeno da 'viração',

descrito como um evento meteorológico adverso e recorrente na Serra da Rocinha, que gera impactos severos e impeditivos para a produtividade das obras.

Com base nos documentos e no Laudo Climatológico apresentado pelo contratado, a viração é definida como a formação súbita de nevoeiros densos em dias atmosfericamente estáveis. O fenômeno ocorre devido ao alto gradiente altimétrico e às diferenças de pressão entre o litoral e o planalto: o ar oceânico quente e úmido ascende pelas vertentes (barlavento) e condensa-se rapidamente ao encontrar temperaturas menores em altitude.

O contratado destaca que este fenômeno afeta as obras de diversas formas:

- Redução da visibilidade: a visibilidade horizontal é frequentemente reduzida para menos de mil metros, comprometendo a segurança e a mobilidade das frentes de serviço.

- Aumento da umidade: o fenômeno causa rápida saturação de água no ar, o que aumenta a umidade do solo e dificulta atividades como terraplenagem e pavimentação.

- Janela operacional crítica: estudos indicam que a viração tem maior concentração entre as 8h e 14h, atingindo justamente o período de maior atividade diurna em obras lineares.

- Interrupção de atividades: o nevoeiro cria condições favoráveis à interrupção total ou parcial de trabalhos ao ar livre em ambientes abertos.

Por fim, o Consórcio fundamenta seu pleito de reequilíbrio econômico-financeiro alegando que: trata-se de uma 'sujeição imprevista' de impossível quantificação prévia, pois não havia séries históricas consolidadas para essa localidade específica; e o evento enquadra-se legalmente como caso fortuito ou força maior, sendo um risco extraordinário que não foi atribuído à contratada pela Matriz de Risco do contrato de contratação integrada.

Para mensurar o prejuízo financeiro, o consórcio propôs uma adaptação do Fator de Influência de Chuvas (FIC), baseada no Manual de Custos do DNIT:

- Critério de dia perdido: considerou-se como dia efetivamente paralisado aquele que registrasse mais de 2 horas de nevoeiro durante a jornada de trabalho.

- Estimativa de perda: o laudo apresentado aponta que o impacto da viração sobre o contrato varia entre 23% e 40% do número de horas diurnas trabalháveis em um ano.

A aplicação do FIC adaptado nas composições de preços unitários dos serviços resultou em uma solicitação de reequilíbrio financeiro por perda de produtividade.

V) Fatos de terceiros e desapropriações

O Consórcio alega impactos no cronograma e custos extras devido a ações judiciais de desapropriação como, por exemplo, no km 45+835, que impediram o acesso a áreas e quebraram o equilíbrio entre cortes e aterros (terraplenagem).

A Matriz de Risco do contrato define que 'eventual atraso de cronograma executivo sem causa dada pelo contratado' no processo de desapropriação é risco da Contratante. Nesse caso, deve ser avaliado se os custos extras de transporte de material de bota-foras ou empréstimos distantes decorrem diretamente dessa imissão de posse tardia.

Os fundamentos jurídicos apresentados pelo consórcio para o aditamento do contrato baseiam-se, primordialmente, na Lei 12.462/2011 (Lei do RDC), uma vez que a Lei 14.133/2021 ainda não havia sido publicada quando da assinatura do contrato, na Constituição Federal e na Matriz de Risco do contrato.

74. Segundo o Consórcio, um dos fatores que impactou a produtividade diz respeito às condições do clima da região, qual seja, o fenômeno da 'viração', que se caracteriza pela rápida

formação de densa névoa em áreas de serra, causada pelo choque entre o ar quente e úmido vindo do oceano e as temperaturas mais baixas do topo do planalto. Assim, em razão desse evento climático, a umidade do solo aumenta e a visibilidade diminui.

75. Em princípio, o contratado, quando da apresentação de sua proposta, aceitou as condições locais por ocasião da visita realizada (peça 26, p. 201).

76. Nesse sentido, a Matriz de Risco - 1A do edital de licitação determina quais as partes responsáveis para a resolução das situações que causem impacto no atraso no cronograma e aumento dos custos, conforme segue (peça 13, p. 169):

Quadro 3 – Matriz de Risco - 1A

TIPO DE RISCO	*DESCRIÇÃO*	*MATERIALIZAÇÃO*	*MITIGAÇÃO*	*ALOCAÇÃO*
Construção / Montagem / Implantação	*Risco de ocorrerem eventos na construção que impeçam o cumprimento do prazo ou que aumentem os custos.*	*Atraso no cronograma; Aumento dos custos.*	*Seguro risco de engenharia. Condições de habilitação.*	*Contratada. Seguradora.*

Fonte: Edital RDC 453/2020

77. Em consulta aos processos SEI do DNIT, não foram encontrados documentos indicando que tais pleitos já tivessem sido examinados, inferindo-se que ainda estejam em análise do órgão e, por esse motivo, deixa-se de propor qualquer ação do Tribunal acerca do assunto tratado neste tópico, mas, tão somente, fazer o presente registro desses eventos no relatório.

VI. Análise dos comentários dos gestores

78. Dispensa-se o envio do relatório preliminar para comentários dos gestores em razão da proposta de encaminhamento de ciência ao DNIT, nos termos do art. 9º, da Resolução-TCU 315, de 22/4/2020.

VII. Conclusão

79. A auditoria realizada no âmbito do Contrato 94/2021, referente às obras remanescentes de construção da BR-285/RS, evidenciou avanços físicos significativos na execução do empreendimento, mas também revelou fragilidades que impactaram negativamente o cumprimento dos prazos e a alocação de recursos. Os atrasos na elaboração e aprovação dos projetos básico e executivo, assim como a insuficiência de recursos orçamentários, constituem fatores críticos que podem comprometer a entrega tempestiva do empreendimento à sociedade.

80. Por outro lado, a utilização de tecnologias avançadas, como o aerolevantamento por drone, demonstrou ser uma ferramenta eficaz para verificar a conformidade do traçado geométrico e do perfil do terreno com os projetos aprovados, contribuindo para maior precisão e eficiência na fiscalização.

81. No presente relatório, cabe mencionar os aspectos relacionados à resiliência climática nos projetos executados pelo DNIT, considerando o acompanhamento das ações previstas no Plano Recupera/RS, sob a supervisão desta Unidade Técnica (TC 017.221/2024-2).

82. No caso em análise, o empreendimento localiza-se na região dos Campos de Cima da Serra, área que sofreu impactos significativos decorrentes das chuvas e temporais históricos que atingiram o Rio Grande do Sul em 2024.

83. Embora o principal efeito adverso tenha sido o isolamento de comunidades e os danos à infraestrutura rural, a região não enfrentou inundações generalizadas, como observado em outros municípios.

84. Por sua posição geográfica, São José dos Ausentes, o município mais elevado do estado, não foi afetado por enchentes urbanas de grande escala. Contudo, o excesso de precipitação resultou na decretação de Situação de Emergência, em razão da intensidade dos temporais. Os principais transtornos concentraram-se em estradas vicinais, que ficaram temporariamente intransitáveis, isolando comunidades e propriedades rurais.

85. Nesse sentido, não foi identificada necessidade de revisão dos projetos de engenharia previamente desenvolvidos para o trecho em questão, no que tange à adaptação às novas condições climáticas do estado. A infraestrutura projetada mostrou-se adequada para enfrentar os desafios impostos pelas condições climáticas extremas registradas na região.

86. A presente fiscalização foi estruturada com o objetivo de responder a quatro questões de auditoria. Após o uso das técnicas de auditoria, foram obtidas as seguintes respostas:

a) Questão 1: a previsão orçamentária para a execução da obra é adequada?

a.1) Mostra-se adequada em seus aspectos formais.

b) Questão 2: o anteprojeto contém os requisitos mínimos para licitação e propôs soluções de engenharia técnica e economicamente adequadas às condições locais?

b.1) Em relação a esta questão não foram detectadas irregularidades ou impropriedades.

c) Questão 3: a formalização do contrato atendeu aos preceitos legais e sua execução foi adequada?

c.1) Relativamente à esta questão, foi verificada diferença significativa entre os prazos previstos no cronograma da obra para a elaboração, análise e aprovação dos projetos básicos e aqueles efetivamente empregados nessas atividades.

c.2) Também se constatou que foram formulados pleitos para reequilíbrio econômico-financeiro e pagamento por serviços extraordinários por parte do Consórcio, os quais ainda não foram analisados pelo DNIT.

d) Questão 4: qual o nível ou grau de maturidade do empreendimento a ser avaliado por meio do Indicador de Percepção de Maturidade dos Projetos (iPMP)?

d.1) A aplicação da metodologia resultou em iPMP de 33% para o empreendimento. Tratando de cada dimensão em separado, foram alcançados os seguintes percentuais: Dimensão Estratégica = 42%; Dimensão Econômica = 28%; Dimensão Comercial = 50%; Dimensão Financeira = 30%; e Dimensão Gerencial = 17%;

d.2) Vale lembrar que, conforme a metodologia, a Dimensão Estratégica avalia se o projeto é estrategicamente necessário; a Dimensão Econômica apura se o projeto possui custo-benefício positivo para a sociedade; a Dimensão Financeira verifica se o projeto tem condições de ser custeado; a Dimensão Comercial avalia se o projeto comporta a modelagem de contratação mais adequada; e a Dimensão Gerencial checa, em vista da disponibilidade de recursos humanos e do planejamento da fase de execução, se o projeto tem condições fáticas de ser entregue; e

d.3) A partir da avaliação realizada, o melhor desempenho foi observado nas Dimensões Comercial e Estratégica, refletindo maior maturidade na estruturação da contratação dos serviços remanescentes e a existência de fundamentos estratégicos relevantes para o empreendimento. As Dimensões Financeira e Econômica apresentaram resultados intermediários, com reconhecimento de elementos tecnicamente consistentes de planejamento, mas também lacunas quanto à integração, atualização e aprofundamento das análises. Já a Dimensão Gerencial concentrou as principais fragilidades, especialmente pela insuficiência de instrumentos integrados de planejamento da execução, gestão de riscos e benefícios, avaliação do projeto e coordenação gerencial. Ressalta-se, ainda, que os resultados foram influenciados pelas particularidades do empreendimento, cujo planejamento se desenvolveu em diferentes momentos, exigindo a consideração das evidências conforme sua pertinência temporal e material para cada etapa avaliada.

87. Diante dos achados desta fiscalização, propõe-se dar ciência ao DNIT da divergência dos prazos previstos no cronograma da obra frente àqueles efetivamente necessários para elaboração, análise e aprovação dos projetos no âmbito desta contratação integrada, bem como do escore apurado e dos pontos de aprimoramento identificados na avaliação do Indicador de Percepção de Maturidade de Projetos (iPMP), conforme detalhado neste relatório.

VIII. Proposta de encaminhamento

88. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) Dar ciência ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), com fulcro no art. 9º, inciso II, da Resolução-TCU 315, de 2020, que o atraso significativo na elaboração, análise e aprovação dos projetos básicos (item III.1 do Relatório de Fiscalização) desrespeitou o item 2.2 da Cláusula Segunda do Contrato 94/2021, o art. 37 da Constituição Federal, o art. 3º da Lei 12.462/2021 e o art. 66 da Lei 8.666/1993;

b) Dar ciência ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), com fulcro no art. 9º, inciso II, da Resolução-TCU 315, de 2020, do escore apurado e dos pontos de aprimoramento identificados na avaliação do Indicador de Percepção de Maturidade de Projetos (iPMP), conforme item IV do Relatório de Fiscalização; e

c) *Encerrar os presentes autos no sistema informatizado de controle de processos, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno."*

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de auditoria de conformidade realizada no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), Superintendência Regional no Estado do Rio Grande do Sul, tendo por objeto o Contrato 94/2021, celebrado com o Consórcio Planaterra/Traçado/Iguatemi para a elaboração dos projetos básico e executivo de engenharia e a execução das obras remanescentes de implantação da rodovia BR-285/RS, no trecho compreendido entre o km 45,70 e o km 54,05, na divisa entre os Estados do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina.

2. A fiscalização foi realizada em cumprimento ao Acórdão 2.304/2025-TCU-Plenário, proferido no âmbito do TC 018.148/2025-5, sob a relatoria do Ministro Vital do Rêgo, que determinou a realização de fiscalização sobre o empreendimento em razão, entre outros aspectos, de sua materialidade e relevância, bem como da adoção do regime de contratação integrada, no âmbito do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC).

3. Os trabalhos foram realizados entre 6 e 24/4/2026, abrangendo o período de 3/12/2020 a 10/4/2026. A equipe de fiscalização examinou documentos e informações constantes dos processos administrativos e dos sistemas do DNIT, efetuou cálculos e análises dos documentos relativos à contratação e à execução do empreendimento, realizou inspeção física e empregou tecnologia de levantamento por meio de drones, além de aplicar o Indicador de Percepção de Maturidade de Projetos (iPMP).

4. O Contrato 94/2021, firmado inicialmente pelo valor de R$ 72.072.000,00, possui como objeto a elaboração dos projetos básico e executivo e a execução das obras da BR-285/RS. Considerados os reajustamentos contratuais, o volume de recursos fiscalizados alcança R$ 119.453.916,11. Não foram celebrados, até o momento, termos aditivos com impacto financeiro no contrato.

5. O prazo inicialmente estabelecido para a execução dos serviços era de 900 dias consecutivos, enquanto a vigência contratual era de 990 dias, tendo sido prevista, originalmente, a conclusão do empreendimento para 31/12/2023. Em decorrência dos acontecimentos verificados ao longo da execução, os prazos foram posteriormente prorrogados, estando atualmente prevista a conclusão para 30/6/2027.

6. A fiscalização buscou responder, essencialmente, a quatro questões: a adequação da previsão orçamentária; a existência, no anteprojeto, dos requisitos mínimos necessários à licitação e a adequação técnica e econômica das soluções de engenharia propostas; a regularidade da formalização e da execução contratual; e, por fim, o nível de maturidade do empreendimento, aferido mediante a aplicação do iPMP.

7. Quanto à previsão orçamentária, a equipe de fiscalização concluiu pela sua adequação formal. Da mesma forma, considerou que o anteprojeto continha os requisitos mínimos necessários à realização da licitação e que as soluções de engenharia adotadas se mostravam tecnicamente e economicamente adequadas às condições locais do empreendimento.

8. No que diz respeito à formalização da contratação, não foram identificadas irregularidades, tendo a equipe considerado que o procedimento observou os preceitos legais aplicáveis.

9. No acompanhamento da execução contratual, contudo, foi identificada divergência significativa entre os prazos previstos no cronograma da obra para a elaboração, análise e aprovação dos projetos básicos e aqueles efetivamente verificados.

10. Conforme consignado no relatório, a ordem de serviço inicial autorizou o início dos serviços em 15/7/2021, tendo sido estabelecido, no cronograma físico-financeiro, o prazo de seis meses para a elaboração e aprovação do projeto básico. Na prática, porém, ocorreram atrasos relevantes nas diferentes etapas de elaboração, análise e aprovação dos projetos, a exemplo do projeto básico geométrico, aprovado somente em julho de 2023, aproximadamente dezessete meses após a data inicialmente prevista.

11. A situação repercutiu no cronograma global do empreendimento. Segundo a análise empreendida pela unidade técnica, os atrasos decorreram de fatores relacionados à elaboração dos projetos pela contratada, à análise e aprovação pelo DNIT e também à liberação de recursos federais, tendo contribuído para o deslocamento da previsão de conclusão das obras, inicialmente fixada em 31/12/2023, para 30/6/2027.

12. A equipe de fiscalização registrou, ainda, que a contratada apresentou pleitos relacionados ao reequilíbrio econômico-financeiro do contrato e ao pagamento de serviços extraordinários, os quais ainda não haviam sido analisados pelo DNIT quando da realização dos trabalhos.

13. A divergência entre os prazos originalmente previstos e aqueles efetivamente necessários para a elaboração, análise e aprovação dos projetos básicos foi considerada pela unidade técnica incompatível com o item 2.2 da Cláusula Segunda do Contrato 94/2021, com o art. 37 da Constituição Federal, com o art. 3º da Lei 12.462/2011 e com o art. 66 da então vigente Lei 8.666/1993 (atualmente, art. 115 da Lei 14.133/2021).

14. Embora caracterizada a situação acima descrita, a unidade técnica não propôs a aplicação de sanções aos responsáveis. Considerou, para tanto, que o Acórdão 2.507/2024-TCU-Plenário, utilizado como referência para a análise da questão, foi proferido posteriormente à realização da licitação e à celebração do contrato, circunstância que desaconselha a utilização de seu entendimento como fundamento para eventual responsabilização por conduta praticada em momento anterior.

15. A proposta de encaminhamento, portanto, restringe-se à ciência do DNIT acerca da divergência constatada, de modo a contribuir para o aperfeiçoamento da gestão dos empreendimentos sob sua responsabilidade e para que situações semelhantes sejam consideradas no planejamento e acompanhamento de futuras contratações.

16. Além da análise de conformidade propriamente dita, a equipe aplicou o Indicador de Percepção de Maturidade de Projetos (iPMP), metodologia decorrente do Acórdão 2.718/2025-TCU-Plenário, de minha relatoria, destinada a proporcionar uma visão estruturada sobre o grau de maturidade dos projetos públicos a partir de diferentes dimensões de gestão.

17. O empreendimento obteve índice global de maturidade de 33%. Nas dimensões avaliadas, foram alcançados os seguintes resultados: 42% na dimensão Estratégica; 28% na Econômica; 50% na Comercial; 30% na Financeira; e 17% na Gerencial.

18. Os resultados indicam desempenho relativamente mais elevado nas dimensões Comercial e Estratégica, resultados intermediários nas dimensões Financeira e Econômica e maior fragilidade na dimensão Gerencial. Nesta última, destacaram-se, especialmente, aspectos relacionados ao planejamento integrado da execução, à gestão de riscos e benefícios, à avaliação do projeto e à coordenação gerencial.

19. A unidade técnica ressalta, contudo, que o resultado do iPMP deve ser interpretado considerando-se a trajetória do empreendimento e o momento em que foram produzidos os elementos que subsidiaram a avaliação. Trata-se de projeto cuja história e planejamento foram desenvolvidos em momentos distintos, circunstância que recomenda considerar a pertinência temporal e material das evidências utilizadas.

20. Nesse sentido, o iPMP não foi tratado como achado de auditoria nem como juízo isolado acerca da viabilidade ou da regularidade do empreendimento. Sua utilização, no presente caso, tem caráter eminentemente diagnóstico e busca oferecer ao gestor informações que possam contribuir para o aperfeiçoamento do planejamento e da condução do projeto.

21. Considero igualmente relevante destacar o emprego de ferramentas tecnológicas no desenvolvimento da fiscalização. A utilização de drones permitiu à equipe produzir ortofotos, modelos digitais de superfície e modelos tridimensionais, utilizados na verificação do alinhamento geométrico, do perfil da rodovia e das medições realizadas no empreendimento. Trata-se de recurso que amplia as possibilidades de acompanhamento da execução física das obras e confere maior objetividade às verificações realizadas em campo.

22. Dessa forma, entendo que a fiscalização cumpriu adequadamente o objetivo para o qual foi realizada. As análises empreendidas não apontaram impropriedades quanto à previsão orçamentária, ao conteúdo do anteprojeto ou à formalização da contratação, tendo sido identificado, na execução, atraso relevante na elaboração, análise e aprovação dos projetos básicos, com reflexos no cronograma do empreendimento.

23. As conclusões relativas ao iPMP, por sua vez, fornecem ao DNIT diagnóstico adicional sobre aspectos de maturidade do projeto, especialmente no que se refere à dimensão gerencial, podendo contribuir para o aperfeiçoamento dos mecanismos de planejamento, coordenação e gestão de riscos.

24. Nesse contexto, considero suficiente e adequada a medida proposta pela unidade técnica, consistente em dar ciência ao DNIT tanto da divergência constatada na execução dos projetos quanto dos resultados e pontos de melhoria identificados por meio do iPMP, sem a necessidade, neste momento, de adoção de medidas sancionatórias.

Ante o exposto, acompanho a proposta de encaminhamento formulada pela unidade técnica e VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de Acórdão que submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 14 de outubro de 2026.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 2830/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.899/2026-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Congresso Nacional.
4. Unidades Jurisdicionadas: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT; Superintendência Regional do DNIT no Estado do Rio Grande do Sul – DNIT/RS.
5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de auditoria determinada pelo Acórdão 2.304/2025-TCU-Plenário, para fiscalização de contrato celebrado pelo DNIT para elaboração dos projetos básicos e executivo de engenharia e execução das obras remanescentes de construção na BR-285/RS na divisa RS/SC, segmento do km 45,70 ao km 54,05, com extensão de 8,35 km;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. dar ciência ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), com fulcro no art. 9º, inciso II, da Resolução-TCU 315, de 2020, que o atraso significativo na elaboração, análise e aprovação dos projetos básicos desrespeitou o item 2.2 da Cláusula Segunda do Contrato 94/2021, o art. 37 da Constituição Federal, o art. 3º da Lei 12.462/2011 e o art. 115 da Lei 14.133/2021;

9.2. dar ciência ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), com fulcro no art. 9º, inciso II, da Resolução-TCU 315, de 2020, do escore apurado e dos pontos de aprimoramento identificados na avaliação do Indicador de Percepção de Maturidade de Projetos (iPMP); e

9.3. arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata n° 40/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 14/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2830-40/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes (Relator), Jhonatan de Jesus, Odair Cunha e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

Relatório de Conformidade

ANGRA 1 - PROGRAMA DE EXTENSÃO DE VIDA ÚTIL

006.058/2026-4

Brasília | Julho de 2026



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
SECEXENERGIA
Unidade de Auditoria Especializada em Comunicações

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO

TC n. 006.058/2026-4 **Fiscalização n.** 91/2026

Relator: Jorge Oliveira

DA FISCALIZAÇÃO

Modalidade: Conformidade

Ato originário: Acórdão 2.304/2025 - Plenário

Objeto da fiscalização: Contratos em execução para LTO de Angra I

Funcional programática:

25.752.3101.160T.3274/2026 - Programa de Extensão da Vida Útil de Angra I (Long-Term Operation - LTO) - No Município de Angra dos Reis - RJ

Tipo da Obra: Usina Termelétrica

Período abrangido pela fiscalização: De 12/08/2020 a 09/06/2026

DO ÓRGÃO/ENTIDADE FISCALIZADO

Órgãos/entidades fiscalizados: Eletronuclear S.A., Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional S.A. - Enbpar e Ministério de Minas e Energia

Vinculação TCU (unidade técnica): Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear

Responsáveis pelo órgão/entidade:

nome: RAPHAEL EHLERS DOS SANTOS
cargo: Presidente
período: De 01/05/2026 a 28/07/2026

nome: ALEXANDRE CAPORAL
cargo: Presidente
período: De 21/12/2025 a 30/04/2026

Outros responsáveis: vide peça: “Rol de responsáveis”

RESUMO DE AUDITORIA

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Relator: Ministro Jorge Oliveira.

TC: 004.103/2025-4.

Unidade Responsável: AudElétrica.

O QUE O TCU FISCALIZOU?

O Tribunal de Contas da União (TCU) realizou auditoria de conformidade na empresa Eletronuclear S.A. (Eletonuclear), subsidiária da Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional (ENBPar), ambas vinculadas ao Ministério de Minas e Energia (MME), no período compreendido entre 14/4/2025 e 9/7/2025.

A auditoria teve por objetivo fiscalizar os principais contratos associados à implementação do Programa de Operação de Longo Prazo (*Long Term Operation - LTO*) para a usina nuclear de Angra 1 ou Programa de Extensão de Vida Útil de Angra 1, na Central Nuclear Almirante Álvaro Alberto (CNAAA), em Angra dos Reis/RJ.

Ao todo foram selecionados e examinados cinco contratos referentes ao projeto. Para cada um deles, foram examinadas questões relacionadas à disponibilidade de recursos orçamentários, ao processo de contratação e à execução contratual.

VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS

O volume de recursos fiscalizados corresponde ao montante em dólares de USD 79.537.322,00, equivalente a aproximadamente R$ 403.421.250,92, ao câmbio atual (15/7/2026), e ao montante em reais de R$ 35.456.665,65, totalizando um VRF de R$ 438.877.916,57.

O QUE O TCU ENCONTROU?

A auditoria constatou que a captação de recursos para custear a implementação das obras destinadas a extensão da vida útil de Angra 1 ainda não foi equacionada por meio de financiamento de longo prazo.

Embora o Termo de Conciliação celebrado entre União e Eletrobras tenha sido homologado pelo Supremo Tribunal Federal, a emissão das debêntures pela Eletronuclear, no valor total de R$2,4 bilhões, destinadas ao custeio da renovação de operação da Usina de Angra 1, ainda não ocorreu. A última previsão da empresa é que ocorra ainda no presente mês de julho de 2026.

O prolongamento desse impasse implicou a contratação de empréstimos-pontes mais onerosos e, portanto, o aumento do custo global dos serviços que estão sendo realizados. Além disso, a insuficiência de recursos financeiros para o Programa LTO Angra 1 traz riscos de perda dos investimentos já realizados e, no limite, de paralisação da UTN Angra 1, já que a extensão de vida útil da usina está condicionada à implantação desse projeto.

Por fim, foi constatada a fragilidade nos procedimentos adotados pela Eletronuclear para comprovar a inviabilidade de competição em contratações diretas por inexigibilidade de licitação. Identificou-se como causa principal a interpretação jurídica adotada pela empresa como justificativa para a inexigibilidade: a de que a impossibilidade de fixação de critérios objetivos de julgamento para o objeto conduziria à inviabilidade de competição, o que não é necessariamente verdade, devendo ser analisado caso a caso.

QUAL A PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO?

Propõe-se dar ciência à Eletronuclear e a outros agentes interessados que a insuficiência de recursos financeiros para a execução dos contratos destinados ao Projeto LTO Angra 1, contraria o princípio da eficiência disposto no art. 37, da Constituição Federal, e no caput do art. 31 da Lei 13.303/2016, ao contribuir para aumentar o custo global do empreendimento, alertando, ainda, que pode conduzir à paralisação ou redução do ritmo das obras.

Propõe-se recomendar, com fundamento no art. 11º, da Resolução-TCU 315/2020, à Eletronuclear S.A., que avalie a inclusão, em seus normativos internos, de orientações para que as justificativas de inexigibilidade fundamentadas no art. 30, inciso II, da Lei 13.303/2016, evidenciem, de forma expressa e motivada, os elementos fáticos e técnicos que demonstrem a inviabilidade de competição no caso concreto, distinguindo esse pressuposto da mera caracterização do serviço como técnico especializado, da notória especialização do contratado ou da eventual singularidade do objeto, os quais, embora relevantes para a análise da contratação, não caracterizam, por si só, a inviabilidade de competição.

QUAIS OS PRÓXIMOS PASSOS?

Após a apreciação da auditoria pelo Plenário do TCU, será dado conhecimento do inteiro teor do Acórdão aos interessados. Quanto à recomendação, considerando se tratar de proposta de melhoria para futuras contratações, será autuado processo para monitoramento das ações implementadas pela Companhia.

Sumário

I. Apresentação 5
I.1. Importância socioeconômica 5
II. Introdução 5
II.1. Deliberação que originou o trabalho 5
II.2. Visão geral do objeto 5
II.3. Objetivo e questões de auditoria 7
II.4. Metodologia utilizada 7
II.5. Limitações inerentes à auditoria 8
II.6. Volume de recursos fiscalizados 8
II.7. Benefícios estimados da fiscalização 8
III. Achados de auditoria 8
III.1. Risco de insuficiência de recursos financeiros para a conclusão das obras destinadas a LTO 8
III.1.1. Tipificação 8
III.1.2. Justificativa de não enquadramento no conceito de IGP, IGR e IGC da LDO 9
III.1.3. Situação encontrada 9
III.2. Fragilidade na demonstração da inviabilidade de competição em contratações diretas por inexigibilidade de licitação 11
III.2.1. Tipificação 11
III.2.2. Justificativa de não enquadramento no conceito de IGP, IGR e IGC da LDO 11
III.2.3. Situação encontrada 11
IV. Análise dos comentários dos gestores 14
V. Conclusão 16
VI. Proposta de encaminhamento 18
APÊNDICE A - Matriz de Achados 20
APÊNDICE B - Matriz de Responsabilização 29
APÊNDICE C - Fotos 30
APÊNDICE D - Dados da obra 31
APÊNDICE E - Achados de outras fiscalizações 36
APÊNDICE F - Achados reclassificados após a conclusão da fiscalização 37
APÊNDICE G - Despachos 38
ANEXO A - Deliberações 40

I. Apresentação

1. Trata-se de auditoria de conformidade realizada na empresa Eletronuclear S.A. (Eletronuclear), subsidiária da Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional (ENBPar), ambas vinculadas ao Ministério de Minas e Energia (MME), executada no período compreendido entre 16/3/2026 e 15/7/2026.

2. A auditoria teve por objetivo fiscalizar os principais contratos associados à implementação do Programa de Extensão da Vida Útil – LTO Angra 1, na Central Nuclear Almirante Álvaro Alberto (CNAAA), em Angra dos Reis/RJ. O referido programa é destinado à extensão de vida útil da usina termonuclear (UTN) Angra 1 por mais vinte anos. Buscou-se verificar a conformidade desses contratos à Lei 13.303/2016 e ao Regulamento de Licitações e Contratos da Eletronuclear (RLCE). Em suma, foi avaliada a aderência dos contratos selecionados a critérios orçamentários, de contratação e de execução contratual, conforme os requisitos previstos nos referidos normativos.

I.1. Importância socioeconômica

3. Conforme previsto no PPA 2024-2027, o Programa de Extensão da Vida Útil – LTO Angra 1 tem como objetivo geral "assegurar o suprimento de energia elétrica no mercado brasileiro com justiça social e sustentabilidade econômica e ambiental". O Programa LTO Angra 1 está também inserido no contexto da Política Nuclear Brasileira (Decreto 9.600, de 5/12/2018) como base para fortalecer a sustentabilidade do setor, visando atender às decisões futuras do setor energético quanto ao fornecimento de energia limpa e firme.

4. A utilização de plantas nucleoelétricas por prazo superior ao considerado no projeto inicial ou ao estabelecido por sua licença vigente vem sendo adotada por outros países. Nos Estados Unidos, a extensão de vida útil para além de quarenta anos já alcançou cerca de 90% das usinas nucleares e já está em estudo a extensão da vida útil de usinas nucleares para além de 60 anos de operação. A medida tem sido considerada tanto como uma forma de otimizar o ciclo de vida das usinas em operação, quanto como uma alternativa para preservar os níveis de geração nuclear no país, enquanto novos empreendimentos ainda se encontram em fase de projeto ou de implementação.

5. Além disso, a energia nuclear tem se apresentado não só como fonte que contribui para a redução das emissões de gases de efeito estufa, mas também como fonte de energia confiável, cuja geração ocorre independentemente de eventos climáticos e atua de forma complementar às fontes renováveis.

6. Os contratos objetos da presente auditoria contemplam serviços essenciais para o alcance dos objetivos do Programa LTO Angra 1, que permitirão a operação da usina por mais vinte anos. Destaca-se que o empreendimento apresenta significativa relevância para o setor elétrico brasileiro, dada a natureza de geração firme de energia da fonte nucleoenergética, bem como para a cadeia de suprimento do combustível nuclear. Ademais, Angra 1 apresenta-se fundamental para a sustentabilidade da Eletronuclear, já que representa fonte de aproximadamente um terço das receitas da Estatal.

II. Introdução

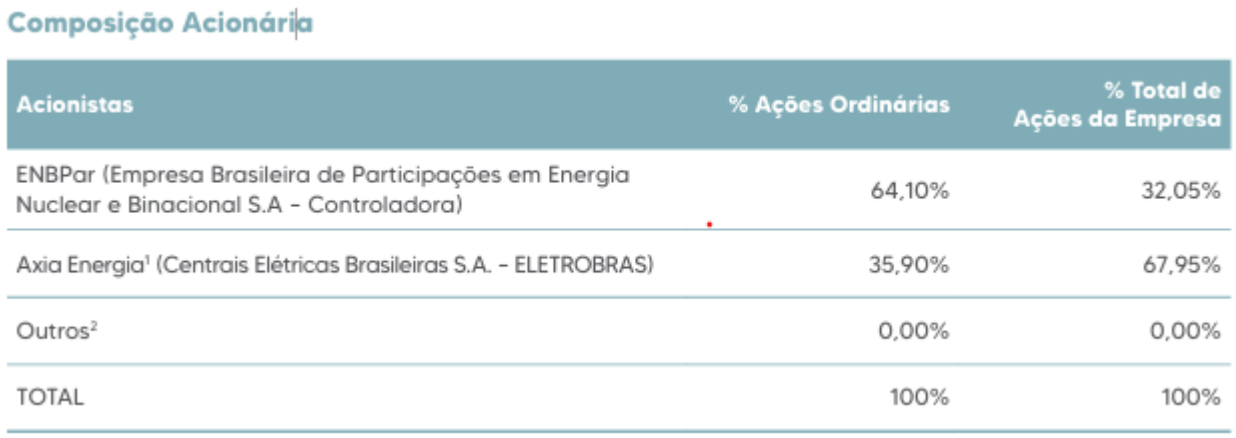
II.1. Deliberação que originou o trabalho

7. A fiscalização foi autorizada pelo Acórdão 2.304/2025-TCU-Plenário, relator Min. Vital do Rêgo, TC 018.148/2025-5, que cuidou da seleção das obras que devem compor o plano de fiscalização de obras de 2026 deste Tribunal (Fiscobras 2026).

II.2. Visão geral do objeto

8. A UTE Angra 1 faz parte do Complexo Nuclear Almirante Álvaro Alberto (CNAAA), sendo a Eletronuclear a empresa responsável pelas usinas que formam o complexo (Angra 1, Angra 2 e Angra 3, em construção). A Eletronuclear é uma empresa de economia mista que, apesar de ter a ENBPar como acionista controladora (com 64,10% das ações ordinárias), tem a empresa privada Axia Energia (Centrais Elétricas Brasileiras S.A. – Eletrobras) como detentora da maior parcela do capital social (67,95%).

Figura 1- Composição acionária da Eletronuclear em dez/2025



Composição Acionária

Acionistas	% Ações Ordinárias	% Total de Ações da Empresa
ENBPar (Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional S.A - Controladora)	64,10%	32,05%
Axia Energia[1] (Centrais Elétricas Brasileiras S.A. - ELETROBRAS)	35,90%	67,95%
Outros[2]	0,00%	0,00%
TOTAL	100%	100%

Fonte: Relatório Anual Eletronuclear 2025 (disponível em: Eletronuclear/Relatórios Anuais, acesso em 8/7/2026)

9. Além da finalização das obras da UTN Angra 3, a Eletronuclear estabeleceu como um dos seus principais projetos institucionais a obtenção da renovação da licença de Angra 1 e, por consequência, a sua operação estendida por mais vinte anos (LTO - *Long Term Operation* – do inglês) até 2044.

10. A usina Angra 1, primeira planta termonuclear brasileira, está em operação desde 1985 e foi licenciada para operar por quarenta anos, até dezembro de 2024. A usina tem tecnologia PWR Westinghouse (EUA), capacidade de geração de 640 MW, e juntamente com Angra 2, que iniciou operação em setembro/2000 (1.350 MW), oferecem energia firme ao Sistema Elétrico Brasileiro.

11. O Programa LTO Angra 1 consta no PPA 2024-2027 (Ação Orçamentária "160T – Programa de Extensão da Vida Útil – LTO Angra 1" vinculada ao programa temático "3101 – Energia Elétrica"), e faz parte do novo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2023.

12. A Eletronuclear fez a Solicitação de Renovação de Licença Operacional (SRL) de Angra 1 em outubro de 2019, cinco anos antes da data final da Autorização de Operação Permanente (AOP). Naquele momento, iniciaram-se os programas prioritários, requisitos para renovação do licenciamento: i) o Programa de Gerenciamento de Envelhecimento (PGE), que englobou a Análise Integrada da Planta (IPA), ii) Ações decorrentes da Reavaliação Periódica de Segurança (2ª RPS/2014), e iii) Qualificação Ambiental dos Equipamentos Elétricos e de I&C. Na sequência, foi realizada a 3ª Reavaliação Periódica de Segurança (3ª RPS), concluída em 2023.

13. Anteriormente à SLR, foram executados, com a participação da empresa americana Westinghouse, projetista original de Angra 1, a Avaliação Integrada da Planta (IPA) e as Avaliações de Envelhecimento Dependentes de Tempo (TLAAs), que constituem a espinha dorsal do processo de renovação de licença de usinas nucleares segundo as normas da US NRC (Agência Nuclear dos Estados Unidos).

14. Em decorrência das atividades desenvolvidas pela Eletronuclear, em 19/12/2019, a Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen) emitiu a Resolução 258, que revisitou a licença de operação da usina e concedeu a Autorização de Operação Permanente até 23/12/2024 (Eletronuclear/Angra 1, acesso em 14/7/2026). No mesmo ano, em 25/11/2024, foi publicada no Diário Oficial da União a Resolução-Cnen 331 (acesso em 14/7/2026), concedendo à Eletronuclear a Autorização para Operação a Longo Prazo, prorrogando a vigência da Autorização de Operação Permanente concedida pela Resolução 258 pelo prazo de vinte anos, condicionada a implantação do Programa LTO Angra 1.

15. O cronograma apresentado pela Eletronuclear para implantação do programa se entende até 2028 e prevê subprogramas a serem implementados nas paradas obrigatórias programadas para 2025 a 2028. A Eletronuclear estima um custo superior a R$ 3,5 bilhões para a execução das atividades nesse período. Para tanto, estabeleceu uma estrutura organizacional com equipe multidisciplinar dedicada ao

programa, que conta a participação da Westinghouse, projetista da usina. A execução financeira do projeto, computada até 2/2026 (peça 63), é de aproximadamente R$ 1,3 bilhão.

16. Por fim, registra-se que, em relação à LTO de Angra 1, o TCU realizou: i) uma auditoria operacional (TC 002.077/2024-8) que examinou, em linhas gerais, o processo de Extensão de Vida Útil de Angra 1 e a gestão do Fundo de Descomissionamento das usinas nucleares (Acórdão 2.502/2024-TCU-Plenário, da relatoria do Min. Antonio Anastasia); e (ii) duas auditorias de conformidade (TCs 016.296/2024-9 e 004.103/2025-4) associadas aos Fiscobras de 2024 e 2025, realizadas com o objetivo de examinar os principais contratos associados à implementação do Programa de Operação de Longo Prazo em 2024 e 2025 (Acórdão 1.932/2024-TCU-Plenário do relator Min. Jhonatan de Jesus e 2.392/2025 do relator Min. Augusto Sherman, respectivamente).

II.3. Objetivo e questões de auditoria

17. A presente auditoria teve por objetivo fiscalizar a aplicação de recursos destinados à implantação da LTO de Angra 1. Para tanto, formularam-se as questões adiante indicadas:

a) Questão 1: A previsão orçamentária e financeira para a execução do projeto de extensão da vida útil da UTN Angra 1 é adequada?

b) Questão 2: Os processos de contratação foram regulares?

c) Questão 3: A formalização dos contratos atendeu aos preceitos legais e sua execução está sendo adequada?

II.4. Metodologia utilizada

18. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280/2010) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex 26/2009).

19. Para a realização deste trabalho, foram utilizadas as diretrizes do roteiro de auditoria de conformidade do TCU, tendo sido elaboradas matrizes de planejamento e de achados. Além disso, para responder às questões de auditoria levantadas, foram utilizadas técnicas de análise documental, conferência de cálculos, pesquisas em sistemas informatizados, confronto de informações e documentos, bem como foram efetuadas comparações com a legislação pertinente e com a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, a respeito de licitação e contratação de obras públicas.

20. Para selecionar os cinco contratos objeto dos trabalhos, aplicaram-se critérios de materialidade, relevância e risco nos contratos em curso na estatal que tratavam da implantação do Programa LTO Angra 1. Excetuou-se o Contrato 4500062154, referente à Unidade de Armazenamento a Seco (UAS), que já foi objeto de avaliação mediante TC 036.817/2017-1.

21. A seguir, são detalhados os objetos dos contratos selecionados:

a. Contrato DAI.A/CT - 4500069307 firmado com a Siemens Energy, Inc., 3/5/2024, no valor de USD 54.602.974,00, equivalente a aproximadamente R$ 276.291.048,00, ao câmbio da época, tem como objeto o fornecimento de equipamento para a modernização das turbinas 1 e 2 de baixa pressão (peça 40);

b. Contrato DAI.A/CT - 4500069450 firmado com a Flowserve do Brasil Ltda em 16/8/2024, no de R$ 24.499.633,52, tem como objeto a aquisição de 29 (vinte e nove) atuadores elétricos de válvula (MOVs), incluindo os serviços de consultoria para sua instalação (peça 41). O valor do contrato foi corrigido por três apostilamentos realizados para a correção cambial, implicando no acréscimo de R$ 1.402.032,13 ao valor inicial;

c. Contrato DAI.A/CT - 4500069937 firmado com a Westinghouse Electric Company LLC, em 6/8/2024, no valor de USD 18.000.000,00, equivalente a aproximadamente R$ 89.641.800,00, ao câmbio da época, tem como objeto Fornecimento de Sistemas de Instrumentação (SMIR/SMMRN/SEQ), todos relacionados com segurança nuclear e instalados na sala de controle de Angra 1 (peça 42);

d. Contrato DAI.A/CT – 4500065915 firmado com a Westinghouse Electric Company LLC, em

17/2/2026, no valor de USD 6.934.348,00, equivalente a aproximadamente R$ 37.100.149,00, ao câmbio da época, tem como objeto os serviços de engenharia para projeto, fornecimento e suporte à instalação do Sistema de Venting Filtrado na Contenção de Angra 1, incluindo aquisição de *hardware* e sobressalentes associados (peça 43);

e. Contrato DAI.A/CT - 4500067721 firmado com a Alvarez & Marçal Consultoria em Engenharia Ltda., em 17/11/2023, no valor de R$ 9.555.000,00, tem como objeto serviços de consultoria especializada em gestão de planejamento de caixa da Eletronuclear, assessoria na captação de recursos, gestão de projeto e *valuation* de Angra 3, assessoria na captação de recursos para o LTO de Angra 1 e assessoria financeira (peça 44).

22. Ao longo da etapa de execução da auditoria, aplicaram-se os procedimentos estabelecidos na Matriz de Planejamento (peça 39). Dados, informações e documentos complementares foram solicitados aos principais envolvidos por meio de ofícios de requisição e reuniões específicas com os gestores de cada contrato selecionado.

23. Não fizeram parte do escopo da fiscalização: (i) a análise de viabilidade (EVTE) do Programa LTO Angra 1; (ii) a análise dos aspectos técnicos (projeto de engenharia e especificações técnicas) e dos custos estimados para execução dos contratos objeto da fiscalização relativos à área nuclear, dada a ausência de referenciais oficiais para serem utilizados como critérios. No entanto, foi avaliada a metodologia utilizada pela empresa para definição dos orçamentos, tendo como critério o RLCE.

II.5. Limitações inerentes à auditoria

24. Nenhuma restrição significativa foi imposta aos exames realizados e à aplicação dos procedimentos estabelecidos na Matriz de Planejamento (peça 39).

II.6. Volume de recursos fiscalizados

25. O volume contratual de recursos fiscalizados alcançou o montante em dólares de USD 79.537.322, equivalente a aproximadamente R$ 403.421.250,92, ao câmbio atual (conversão realizada em 15/7/2025 no sítio do Banco Central do Brasil), e em reais de R$ 35.456.665,65, valores obtidos pela soma dos valores monetários registrados nos contratos, totalizando um VRF de cerca de R$ 438.877.916,57, em valores históricos.

II.7. Benefícios estimados da fiscalização

26. Como resultado desta fiscalização, têm-se maior transparência nos gastos com o programa LTO de Angra 1.

27. Em função das propostas de encaminhamento do achado, espera-se contribuir para a agilidade no processo de viabilizar a captação de recursos de financiamento de longo prazo de Angra 1, o que, por sua vez, reduz a necessidade de celebração de novos empréstimos-ponte para realização das despesas do projeto e contribui para a racionalização das despesas com o Programa LTO Angra 1.

28. Adicionalmente, espera-se promover o fortalecimento dos procedimentos adotados pela Eletronuclear para comprovar a inviabilidade de competição em contratações diretas por inexigibilidade de licitação, com aumento de transparência no processo e redução do risco de se suprimir indevidamente o processo licitatório e/ou de fraude de licitação.

III. Achados de auditoria

III.1. Risco de insuficiência de recursos financeiros para a conclusão das obras destinadas a LTO

III.1.1. Tipificação

29. Falhas/impropriedades (FI). Classificação dada a falhas de natureza formal ou outras impropriedades que não configurem indício de débito ou que não ensejem a aplicação de multa aos responsáveis, mas tão somente determinação de medidas corretivas, recomendações ou expedição de ciência.

III.1.2. Justificativa de não enquadramento no conceito de IGP, IGR e IGC da LDO

30. As impropriedades apontadas não atendem à conceituação contida no art. 150, §1º, incisos IV a VI, da Lei 15.321/2025 (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO 2026).

III.1.3. Situação encontrada

31. Constatou-se que o projeto de extensão da vida útil da usina de Angra 1 permanece sob o risco de insuficiência de recursos financeiros para a conclusão das obras destinadas ao projeto LTO, o que pode colocar em risco a implementação completa do programa. Embora haja a expectativa de emissão de debêntures visando o *funding* de longo prazo, essa solução ainda não foi concretizada, o que tem gerado custos adicionais para a Eletronuclear.

32. As principais obras e projetos para viabilizar o funcionamento da usina por mais vinte anos e atender às condicionantes do licenciamento nuclear estão sendo executados desde 2023. Contudo, como a LTO de Angra 1 não possui a definição completa de quais fontes promoverão o financiamento de longo prazo do projeto, a empresa tem realizado empréstimos pontes, mais onerosos que uma alternativa de financiamento a longo prazo.

33. Para a execução do projeto em 2025, além da concessão de um mútuo de R$ 400 milhões pela ENBPar, empresa controladora, a Eletronuclear necessitou contratar empréstimos pontes que somavam o montante de R$ 450 milhões, sendo de R$ 150 milhões com o Banco ABC e de R$ 300 milhões com o Banco BTG (peça 60).

34. Tais empréstimos com bancos privados foram renovados no final de 2025, com vencimento em junho de 2026. O montante contratado no final de 2025 foi de R$ 562 milhões, sendo R$ 190 milhões com o Banco ABC e R$ 372 milhões com o Banco BTG (peça 61).

35. Em 26/3/2025, a União e as Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras) celebraram acordo objeto do Termo de Conciliação 7/2025/CCAF/CGU/AGU-GVDM, homologado em 11/12/2025 pelo STF, que previu em sua cláusula 7ª a emissão de debêntures no valor total de R$ 2,4 bilhões, conversíveis em ações, a serem subscritas pela empresa Axia Energia S.A. (antiga Eletrobras), as quais irão prover a maior parte dos recursos de longo prazo necessários para este projeto.

36. Abaixo, são destacados os principais marcos identificados desse processo de emissão após a homologação pelo STF do acordo celebrado entre a União e Eletrobras:

> a) Parecer 7/2026/CONJUR/PR, de 20/1/2026, da ENBPar concluindo pela possibilidade de adoção das providências previstas no Termo de Conciliação antes do trânsito em julgado, fundada na eficácia imediata da decisão homologatória e na ausência de efeito suspensivo automático dos embargos de declaração;
>
> b) Renúncia da ENBPar, durante a 14ª Assembleia Geral Extraordinária (AGE), realizada no dia 6/3/2026, dos direitos de subscrição das debêntures conversíveis em ações a serem emitidas pela Eletronuclear, com a recomendação para que a companhia acompanhe o risco de diluição da participação acionária;
>
> c) Autorização da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) para a Eletronuclear emitir debêntures conversíveis em ações no valor de R$ 2,4 bilhões, por meio do Despacho 945, de 17/3/2026;
>
> d) Aprovação da Eletronuclear, para a emissão de debêntures conversíveis em ações no valor de R$ 2,4 bilhões, ocorrida durante a 114ª AGE, realizadas nos dias 19, 24 e 31/3/2026;
>
> e) Aprovação da ENBPar, na qualidade de interveniente-anuente, para a emissão de debêntures conversíveis em ações pela Eletronuclear, ocorrida durante a 58ª AGE, realizada em 3/6/2026. A ENBPar definiu que a emissão observará os parâmetros essenciais do Termo de Conciliação, sendo admitidas as complementações operacionais e contratuais a serem definidas na Escritura de Emissão, em conformidade com a legislação aplicável, a prática de mercado e as deliberações societárias pertinentes, bem como que a delegação de poderes à Diretoria Executiva se dará nos termos do art. 59, §4º, da Lei 6.404/1976;

> f) Aprovação da Eletronuclear, ocorrida na 116ª AGE, realizada no dia 18/6/2026, para a emissão de debêntures conversíveis em ações no valor de R$ R$ 2,4 bilhões nos termos revisados, com observância dos parâmetros essenciais do Termo de Conciliação e abertura para as complementações operacionais e contratuais necessárias à delegação de poderes à Diretoria Executiva para a prática dos atos necessários à Emissão, nos termos do art. 59, §4º, da Lei das Sociedades por Ações.

37. Não obstante a homologação do acordo pelo STF, a aprovação da alta administração da Eletronuclear e da ENBpar para a emissão das debêntures, a operação ainda não foi realizada.

38. Em junho de 2026, a Eletronuclear rolou novamente o empréstimo para evitar o vencimento cruzado das dívidas. Foi contratado o montante total de R$ 522 milhões, sendo R$ 150.000.000,00 com o banco ABC e R$ 372.000.000,00 com o Banco BTG, ambos com vencimento em dezembro de 2026 (peça 34, p 3).

39. Dessa forma, considerando o empréstimo inicial e as duas rolagens, o custo financeiro estimado para a Eletronuclear foi de R$ 185.297.231,00, sendo que a última rolagem poderia ter sido evitada caso a ENBPar tivesse sido mais célere na aprovação da escritura de emissão de debêntures (note-se que entre os eventos "d" e "e" transcorreram-se mais de dois meses).

40. Em suma, a Eletronuclear ainda não concluiu a solução de longo prazo para a totalidade do *funding* da LTO, assim, a adoção de empréstimos de curto prazo vem trazendo ônus ao custo global da obra, o que contraria o princípio da eficiência disposto no art. 37, da Constituição Federal, e no *caput* do art. 31 da Lei 13.303/2016, e traz impacto no fluxo de caixa da empresa, que em 2025 registrou prejuízo líquido de R$ 142 milhões.

41. Assim, até que as debêntures sejam emitidas, a Eletronuclear permanece sem uma solução de longo prazo para financiar a LTO, incorrendo em onerosos encargos na contratação de empréstimos ponte e sob o risco crescente de insolvência.

42. Entre as causas do problema, destaca-se que a baixa liquidez e a fragilidade da estrutura de capital da empresa comprometem sua capacidade de ofertar garantias adequadas e acessar financiamento de longo prazo junto a bancos, nacionais ou internacionais, condição necessária à execução da LTO de Angra 1. O caixa da Companhia vem sendo comprimido em razão dos impactos decorrentes da falta de decisão do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) sobre a tarifa e a outorga de concessão da UTN Angra 3, tema objeto de trabalho em andamento (TC 023.368/2025-0, da relatoria do Min. Benjamin Zymler). Por fim, destaca-se a demora da ENBPar na aprovação da escritura de debêntures, que levou a necessidade de nova rolagem da dívida de curto prazo em junho deste ano.

43. Destaca-se que a ausência de recursos pode levar à paralisação das obras e ao não cumprimento das condicionantes estabelecidas pela Cnen na Resolução Cnen 331/2024, que renovou a licença de operação de Angra 1 por mais vinte anos. Além de interromper o funcionamento da usina, no limite, o não cumprimento das condicionantes pode vir a implicar a revogação da licença de operação estendida.

44. Registra-se, ainda, que embora a emissão de debêntures no valor de R$ 2,4 bilhões equacione a maior parte o *funding* do LTO de Angra 1, segundo informações trazidas pela Eletronuclear ainda são necessários cerca de R$ 500 milhões em recursos próprios para integralizar todo o capital necessário ao projeto (peça 62). Para este valor não foi apresentado nenhuma fonte de recurso, sendo improvável que a Eletronuclear, em função de sua baixa liquidez corrente, tenha caixa para prover estes recursos.

45. Durante a reunião de encerramento da auditoria, realizada em 14/7/2026, os gestores da Eletronuclear informaram que o processo de emissão das debêntures estava em etapa avançada, já tendo sido contratado o Banco do Brasil para estruturar a operação, com conclusão prevista ainda para o mês de julho deste ano. Além disso, assinalaram a possibilidade de nacionalizar algumas das futuras contratações da LTO, tendo em vista que não serão utilizados novos recursos do Exim Bank, o que abriria a possibilidade de redução do custo global do restante do projeto.

46. Do exposto, persevera o diagnóstico identificado no âmbito dos TCs 002.077/2024-8

(Acórdão 2.502/2024-TCU-Plenário, relator Min. Antonio Anastasia) e 004.103/2025-4 (Acórdão 2392/2025-TCU-Plenário, relator Min. Augusto Sherman), de que o programa de extensão de vida útil da Usina Térmica Nuclear UTE Angra 1 está exposto ao risco de não alcançar seus objetivos em vista da baixa disponibilidade de recursos financeiros para o projeto, em razão da não conclusão da operação que fornecerá o *funding* de longo prazo.

47. Ante o exposto, propõe-se: **dar ciência** à Eletronuclear, à Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional (ENBPar), ao Ministério de Minas e Energia (MME) e ao Comitê de Desenvolvimento do Programa Nuclear Brasileiro (CDPNB) que a insuficiência de recursos financeiros para a execução dos contratos associados ao Programa de Extensão de Vida Útil da Usina Nuclear Angra 1, contraria o princípio da eficiência disposto no art. 37, da Constituição Federal, e no caput do art. 31 da Lei 13.303/2016, ao contribuir para aumentar o custo global do empreendimento, alertando, ainda, que que pode conduzir à paralisação ou redução do ritmo das obras.

48. Por fim, propõe-se **informar** à Autoridade Nacional de Segurança Nuclear (ANSN) do acórdão que vier a ser proferido, para fins de conhecimento, por se tratar da entidade responsável pela fiscalização da implantação das condicionantes do programa de extensão de vida útil de Angra 1.

III.2. Fragilidade na demonstração da inviabilidade de competição em contratações diretas por inexigibilidade de licitação

III.2.1. Tipificação

49. Falhas/impropriedades (FI). Classificação dada a falhas de natureza formal ou outras impropriedades que não configurem indício de débito ou que não ensejem a aplicação de multa aos responsáveis, mas tão somente determinação de medidas corretivas, recomendações ou expedição de ciência.

III.2.2. Justificativa de não enquadramento no conceito de IGP, IGR e IGC da LDO

50. As impropriedades apontadas não atendem à conceituação contida no art. 150, §1º, incisos IV a VI, da Lei 15.321/2025 (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO 2026).

III.2.3. Situação encontrada

51. Constatou-se fragilidade nos procedimentos adotados pela Eletronuclear para comprovar a inviabilidade de competição em contratações diretas por inexigibilidade de licitação, com possibilidade de melhoria nos padrões adotados pela empresa para essa finalidade.

52. Inicialmente, verificou-se que o Contrato 4500067721 (peça 44), celebrado com a empresa Alvarez & Marsal Consultoria em Energia Ltda., no valor de R$ 9.555.000,00 (data-base julho/2023), não contempla a adequada comprovação de inviabilidade de competição, situação que afronta o art. 30, caput, da Lei 13.303/2016.

53. A Eletronuclear aprovou o Ato de Inexigibilidade de Licitação DSE.A/IL-044/2023 (peça 49), que teve por objeto a contratação da empresa Alvarez & Marsal para a prestação de serviços de consultoria especializada em gestão de Planejamento de Caixa da Eletronuclear, Assessoria na Captação de Recursos, Gestão de Projeto e *Valuation* de Angra 3, Assessoria na Captação de Recursos para o Programa de Extensão de Vida Útil de Angra 1 e Assessoria Financeira. Esse Ato de Inexigibilidade suportou a celebração do Contrato 4500067721.

54. De acordo com o referido Ato, a possibilidade de contratação direta foi fundamentada no art. 30, inciso II, alínea "c" e § 1º da Lei 13.303/2016, c/c art. 6º e art. 7º do Regulamento de Licitações e Contratos da Eletronuclear (RLCE), com base com base na presença de três requisitos: serviço técnico especializado, notória especialização do contratado e singularidade do objeto.

55. Tecnicamente, o Ato de Inexigibilidade de Licitação DSE.A/IL-044/2023 (peça 49) apontou a natureza singular do serviço, por se tratar de: (i) apoio ao gerenciamento de projeto (PMO) de estruturação de Angra 3; (ii) assessoria na captação de recursos, negociação com credores e *valuation* para Angra 3; (iii) assessoria financeira de gestão e planejamento de caixa da Eletronuclear, com o

acompanhamento das contratações de financiamentos e da apreciação dos materiais fornecidos, incluindo a simulação de cenários; (iv) assessoria na captação de recursos para o LTO de Angra 1, com emissão de relatórios de PMO, bem como relatórios que atualizassem o modelo financeiro da LTO, bem como assessoria nas diligências técnicas do *Long-Term Loan* (LTL).

56. O entendimento do Ato de Inexigibilidade de Licitação DSE.A/IL-044/2023 foi corroborado pelo Parecer Jurídico SJ.P-DM-0787/2023 (peça 54, p. 3-8), cujo argumento é de que, embora o art. 30 da Lei 13.303/2016, inciso II, não se refira à contratação de serviços técnicos-profissionais especializados de natureza singular, as decisões exaradas pelo TCU sob a égide da Lei 8.666/1993 possuiriam racional aplicável a Lei 13.303/2016. No entendimento da Eletronuclear, a contratação de serviços especializados com amparo no art. 30, inciso II, da Lei 13.303/2016, é possível se o objeto envolver, além de técnico-profissional especializado, singularidade e, ainda, demandar a atuação de um notório especialista. Como base para a tese, o Parecer Jurídico se ampara nas Súmulas TCU 39/1973 e 252/2010.

57. De acordo com o Parecer Jurídico (peça 54, p. 4), a contratação direta com base em inexigibilidade de licitação estaria pautada na inviabilidade de se estabelecer um procedimento competitivo baseado critério objetivo relevante e diretamente relacionado com a satisfação da demanda da estatal, o que está em linha com a referidas súmulas do TCU. Ainda segundo o parecer (peça 54, p. 6):

> Embora as decisões acima citadas do Tribunal de Contas da União tenham sido exaradas na égide da Lei 8.666/93, possuem racional aplicável à Lei das Estatais. Seguindo este entendimento, apenas será possível contratar serviços especializados com amparo no art. 30, inc. II, da Lei nº 13.303/2016 se, além de técnico-profissional especializados, forem singulares e, ainda, demandarem a atuação de um notório especialista.

58. Ocorre que no novo arcabouço legal aplicável às estatais (Lei 13.303/2016), bem como na nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021), o pressuposto de singularidade para a contratação direta por inexigibilidade sequer é mencionado pelo legislador. Em outras palavras, a legislação atual suprimiu a singularidade como requisito expresso da inexigibilidade para serviços técnicos especializados e a lógica passou a se concentrar na demonstração da **inviabilidade de competição** no caso concreto.

59. Assim, embora a jurisprudência do TCU produzida sob a Lei 8.666/1993 constitua importante referência interpretativa, não se mostra juridicamente adequado transportar automaticamente para a Lei 13.303/2016 requisito que o próprio legislador optou por não reproduzir.

60. No presente caso, a Eletronuclear adotou como justificativa para a inexigibilidade uma premissa jurídica discutível, a de que a impossibilidade de fixação de critérios objetivos de julgamento para o objeto conduziria à inviabilidade de competição. No entanto, não foi demonstrado nos autos por que motivos a experiência, a qualificação técnica, a metodologia de trabalho e outros aspectos relevantes da execução contratual não poderiam ser traduzidos em critérios técnicos objetivos de habilitação ou julgamento, circunstância que enfraquece a argumentação da estatal de que a competição seria inviável em razão da suposta singularidade do objeto.

61. Nesse sentido, destaca-se que a comprovação da inviabilidade de competição não se satisfaz com a mera declaração da Administração. Por se tratar de hipótese excepcional ao dever de licitar, exige-se motivação que evidencie a impossibilidade fática e jurídica de realização de um certame competitivo.

62. Assim, o que deve ser demonstrado é a inviabilidade competição exigida pelo art. 30 da Lei 13.303/2016, não se confundido esse requisito com a mera caracterização da singularidade do objeto, que, por si só, não é suficiente para caracterizar tal pressuposto.

63. Parte das justificativas do Ato de Inexigibilidade de Licitação DSE.A/IL-044/2023 para a escolha da Alvarez & Marsal para o Contrato 4500067721 também estavam presentes nas justificativas anteriores das outras duas contratações desse mesmo escritório de consultoria, com foco na notoriedade da contratada e singularidade do objeto: Ato de Inexigibilidade de Licitação DAN.A/IL-014/2020 (peça 50) relativo ao Contrato 4500029948 e Ato de Inexigibilidade DAN.A/IL 006/2021 (peça 53), referente

ao Contrato 4500041083. Levantando-se todas as contratações firmadas pela Eletronuclear com a consultoria Alvarez & Marsal, nota-se que todas elas se deram por suposta inviabilidade de competição, mesmo com objetos diferentes.

Tabela 1: Contratos celebrados entre a Eletronuclear e a consultoria Alvarez & Marsal

Contrato	Ano / Duração	Valor (R$)
4500029948	2020 / 24 meses	4.750.000,00
4500027828	2020 / 60 meses	1.002.142,86
4500041083	2021 / 24 meses	4.728.881,65
4500056418	2023/ 24 meses	8.018.446,00
4500067721	2023 / 24 meses	9.555.000,00

Fonte: Equipe TCU, elaborado a partir das informações dos contratos.

64. Nota-se, portanto, a possível existência de conduta reiterada de contratações que não contemplam a adequada comprovação de inviabilidade de competição, contrariando o caput do art. 30 da Lei 13.303/2016.

65. Corroborando esse entendimento, deve ser mencionado que o Relatório de Auditoria Interna 5/2024, emitido pela Auditoria Interna da Eletronuclear, identificou falhas na elaboração de processos de inexigibilidade de licitação por parte do requisitante, Achado 7.5 (peça 64, p. 40-75), e a necessidade de aprimoramento na análise dos processos com essa modalidade de contratação, Achado 7.4 (peça 64, p. 16-39), sendo que o último foi qualificado como de alta criticidade.

66. De modo resumido, a Auditoria Interna da Eletronuclear constatou as seguintes falhas na fundamentação dos atos de inexigibilidade de licitação: (i) falta de análise crítica sobre a singularidade do serviço, confundindo esse conceito com a alegada natureza técnica e notória especialização da empresa ou prestador de serviço; (ii) falta de análise crítica sobre o escopo da contratação, havendo a incorporação de serviços que poderiam ser licitados; (iii) falha de análise crítica sobre a orçamentação da proposta, com diversas falhas apontadas pela Auditoria Interna sobre a deficiência de avaliação dos custos e dos itens orçados; (iv) e falta de especificação da capacitação técnica dos profissionais indicados para realização das atividades do serviço, sendo justificada a contratação apenas levando em consideração a capacidade técnica da empresa.

67. No caso em exame, em que pese a complexidade do objeto contratado, não se vislumbra a inexistência de outros concorrentes de mercado ou a impossibilidade de elaboração de critérios objetivos de julgamento, uma vez que se constatou a existência processo de contratação de objeto semelhante realizado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e que contou com a participação de diversas empresas de consultoria.

68. Em 2021, o BNDES realizou processo de contratação de consultores para o estudo de viabilidade da Usina Nuclear Angra 3, que envolveu a definição do modelo operacional e do modelo financeiro deste empreendimento, incluindo serviços de *Due Diligence* contábil-patrimonial e assessoria financeira, contou com um mapeamento de empresas para a contratação dos diversos serviços necessários ao desenvolvimento do projeto e resultou na apresentação de propostas de vários licitantes, inclusive com a formação de consórcios, conforme é possível verificar no Resultado da Homologação da Request for Proposal RFP 20/2021 – BNDES, destinada a contratação do chamado "Serviço C", disponível no site do Banco:

a) Link geral da seleção RFP 20/21-BNDES: https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/desestatizacao/projetos-em-andamento/projeto-de-parceria-de-angra-3, acessado em 10/6/2026;

b) Link do resultado da seleção RFP 20/21-BNDES: https://www.bndes.gov.br/wps/wcm/connect/site/4e756f47-65b2-4ee3-869b-2539c168e5a8/Resultado+da+Homologacao+RFP+20+2021.pdf?MOD=AJPERES&C

VID=nTUL2ZU, acessado em 10/6/2026.

69. Logo, independentemente da alegada singularidade do objeto, nota-se haver a possibilidade de contratação dos serviços mediante processo licitatório, como fez o BNDES.

70. Assim, conclui-se que a presença dos requisitos de serviço técnico especializado, de notória especialização do contratado e de eventual singularidade do objeto constitui elemento relevante para a análise da contratação pretendida, mas não é suficiente, por si só, para caracterizar a inviabilidade de competição que justifique a contratação direta por inexigibilidade, nos termos do art. 30, inciso II, da Lei 13.303/2016, a qual deve ser demonstrada de forma motivada e com base nas circunstâncias concretas do caso, não sendo admissível presumir o atendimento desse requisito exclusivamente a partir da verificação daqueles três elementos.

71. Destaca-se que, na avaliação realizada pela equipe de fiscalização para o Contrato 4500067721, embora a fundamentação tenha sido insuficiente, não foram identificados indícios de fraude à licitação, direcionamento da contratação, sobrepreço ou inexecução contratual. O que se verificou foi a insuficiência da motivação apresentada pela estatal para caracterizar a inviabilidade de competição, bem como a ausência de orientações específicas em seu RLCE acerca dos elementos a serem considerados na aplicação do art. 30, inciso II, da Lei 13.303/2016.

72. Registra-se, ainda, que as justificativas apresentadas pelos gestores mostram-se alinhadas a entendimentos historicamente construídos sob a égide da Lei 8.666/1993, circunstância que evidencia a boa-fé dos agentes envolvidos. Nesse contexto, vislumbra-se que o presente caso oferece a oportunidade para o aperfeiçoamento da jurisprudência desta Corte de Contas acerca da aplicação do art. 30, inciso II, da Lei 13.303/2016, reforçando a necessidade de que a inviabilidade de competição seja demonstrada de forma autônoma e motivada no caso concreto, sem que sua caracterização decorra automaticamente da presença de serviço técnico especializado, da notória especialização do contratado ou da eventual singularidade do objeto.

73. Ante todo o exposto, com o intuito de contribuir para o aperfeiçoamento da gestão, propõe-se **recomendar** à Eletronuclear S.A, com fundamento no art. 11 da RES-TCU 315/2020, que avalie a inclusão, em seus normativos internos, de orientações para que as justificativas de inexigibilidade fundamentadas no art. 30, inciso II, da Lei 13.303/2016, evidenciem, de forma expressa e motivada, os elementos fáticos, técnicos e jurídicos que demonstrem a inviabilidade de competição no caso concreto, distinguindo esse pressuposto da mera caracterização do serviço como técnico especializado, da notória especialização do contratado ou da eventual singularidade do objeto, os quais, embora relevantes para a análise da contratação, não caracterizam, por si só, a inviabilidade de competição.

IV. Análise dos comentários dos gestores

74. Conforme a previsão da Portaria-Segecex 15/2025, foram encaminhados à Eletronuclear os ofícios de observação 69 e 86/2026-AudElétrica (peças 32 e 35) contendo as constatações da equipe de fiscalização e as propostas de determinação. Além disso, as propostas de encaminhamento foram novamente apresentadas aos gestores na reunião de encerramento, dispensando-se o encaminhamento do Relatório Preliminar, em linha com o disposto no art. 14, §2º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020.

75. **Com relação ao achado sobre a insuficiência de recursos financeiros** para a conclusão das obras destinadas a LTO, a Eletronuclear registrou sua concordância com o diagnóstico apresentado pela equipe de fiscalização (peça 34, p 1). Adicionalmente, tendo em vista o desenvolvimento de novos fatos desde a emissão do Ofício de Observação 69/2026-AudElétrica, juntamente com a resposta da Eletronuclear ao Ofício de Observação 69/2026-AudElétrica, foi encaminhada a atualização do estado atual da captação de recursos financeiros para a LTO de Angra 1.

76. As novas informações trazidas pela Eletronuclear foram incorporadas diretamente ao texto deste achado.

77. **Já sobre o achado relativo à fragilidade na demonstra da inviabilidade de competição em contratações diretas por inexigibilidade de licitação** a Eletronuclear respondeu que o apontamento

trazido pela equipe de fiscalização diverge da orientação hermenêutica consolidada por esta Corte de Contas porque a unidade técnica busca exigir a comprovação da exclusividade de fornecedor (peça 38, p 1). Em resumo, o argumento trazido pela Eletronuclear aponta que a inexigibilidade por serviço técnico especializado se fundamentou:

a) na natureza predominantemente intelectual do objeto;

b) no fato de que se o objeto contratual pode ser executado por outros profissionais ou empresas não caracteriza um impedimento a contratação direta, pois a inexigibilidade decorre da impossibilidade de se fixar critérios objetivos de julgamento; e

c) que, enquanto a exclusividade de mercado é um pressuposto que pode ser verificado para a aplicação do Inciso I da Lei 13.303/2026, na aplicação do inciso II a verificação fundamenta-se pela natureza predominantemente intelectual do objeto.

78. Em prelúdio, destaca-se que a proposta trazida pela unidade técnica no Ofício de Observação encaminhado a estatal (peça 35) não foi a de que se demonstre a exclusividade de fornecedor para aplicação do inciso II, mas que se aprimore a RLCE para que a comprovação da inviabilidade de competição inciso II não ocorra de forma insuficiente, de forma a evitar que ocorra a contratação por inexigibilidade de licitação enquanto for viável a realização de um certame.

79. O objeto do contrato envolve a aplicação de técnica consagradas, como gerenciamento de projeto com o PMO e *valuation.* Tais técnicas são tema de estudos em cursos administração e finanças e, no caso do PMO, há certificações que são conferidas para atestar a capacidade de profissionais. Assim, sem desconsiderar a complexidade e vulto do empreendimento, não foi demonstrado nos autos por que a aplicação dessas metodologias por outras empresas de reconhecida atuação no mesmo segmento não seria apta a atender à necessidade da estatal, tampouco por que os atributos relevantes à execução do objeto não poderiam ser considerados em eventual disputa competitiva.

80. Da mesma forma, na fundamentação trazida pela estatal não há indicativo que a aplicação, pela Alvarez e Marçal, de técnicas e procedimento para obter o *valuation*, realizar a gestão e projetos e de caixa produzem um resultado não alcançável ou que seja incomparável com o de outras empresas de notório saber nesse campo de atuação.

81. Neste sentido, cita-se o manual de licitações e contratos do TCU, disponível em 5.10.1.3. Serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização | Licitações e Contratos:

> Assim, diferentemente da Lei 8.666/1993, a Lei 14.133/2021 suprimiu a singularidade do objeto como requisito para a inexigibilidade de licitação. Em vez disso, passou a ser necessário demonstrar que o trabalho do profissional renomado é essencial para alcançar completamente o objetivo do contrato.
>
> (…)
>
> Para que essa hipótese de inexigibilidade seja aplicável, deve-se avaliar não somente as características do prestador, mas também as do serviço demandado, a fim de demonstrar que a contratação do profissional ou da empresa de notória especialização é imprescindível à plena satisfação do objeto do contrato, como previsto no art. 6º, inciso XIX, e no art. 74, § 3º, da Lei 14.133/2021.
>
> (…)
>
> Note-se que, nessa hipótese de inexigibilidade, a técnica empregada na execução do objeto e a habilidade do prestador são interdependentes, fazendo com que a escolha do contratado dependa de uma análise subjetiva, o que torna a licitação inviável. Isso porque haverá dificuldade em comparar objetivamente as propostas, que estão atreladas aos profissionais que executarão os trabalhos

82. Assim, a contratação direta de serviços técnicos especializados pressupõe que as características técnicas do serviço demandado e da expertise requerida tornam inviável a realização de disputa competitiva apta a selecionar a proposta mais adequada ao atendimento da necessidade

empresarial.

83. Em uma síntese do exposto, o que faltou demonstrar nos atos que suportaram a contratação da Alvarez & Marçal foi que a contratada era essencial para alcançar completamente o objetivo do contrato ou que a contratação de outras empresas notáveis no mesmo campo não atenderia a necessidade da Eletronuclear e do LTO de Angra 1.

84. Logo, sendo ausente a demonstração da impossibilidade de estabelecer critérios objetivos de julgamento, ou mesmo da inexistência de outros concorrentes, a conjunção de serviço técnico especializado e de uma empresa de notório saber são insuficientes para motivar a inexigibilidade de licitação.

85. Ademais, a realização de licitação realizada pelo BNDES para um objeto contratual semelhante e para um empreendimento da própria Eletronuclear, Angra 3, funciona à semelhança de uma contraprova, tanto para indicar que há concorrentes, como para demonstrar a viabilidade de se estabelecer critérios objetivos de julgamento.

86. A estatal também manifestou seu compromisso institucional com a integridade e a legalidade de seus processos de contratação. Nesse sentido, a equipe de fiscalização acolhe esse entendimento, sendo justo reconhecer que embora a fundamentação tenha sido insuficiente, também não se identificou indícios de fraude de licitação, mas insuficiência da motivação apresentada pela estatal para caracterizar a inviabilidade de competição e de que uma possível causa é que não há procedimentos estabelecidos no RLCE para orientar os gestores na aplicação do inciso II da Lei 13.303/2026.

87. Registra-se que a equipe de fiscalização solicitou a Eletronuclear que enviasse toda a documentação produzida pela Alvarez & Marçal para o cumprimento do contrato 4500067721. Por amostragem, alguns produtos foram avaliados e não há indícios de não cumprimento do contrato.

88. Também não foram encontrados indicativos de sobrepreço do valor contratado ou pago. Pelo contrário, o contrato teve um apostilamento que previu extensão do prazo contratual por cerca de seis meses sem ônus ao erário.

89. Assim, o que se notou, de fato, foi a possibilidade de aperfeiçoar os procedimentos adotados pela Eletronuclear para fundamentar as contratações na modalidade de inexigibilidade de licitação. Nesse entendimento, em acolhimento a manifestação da Eletronuclear, a equipe de fiscalização concluiu por alterar a proposta de encaminhamento de determinação para recomendação.

V. Conclusão

90. O presente trabalho teve como objetivo verificar a conformidade dos principais contratos associados à implementação do Programa LTO Angra 1, atualmente em andamento (LOA 2026), destinados à extensão de vida útil da usina por mais vinte anos, em relação à Lei 13.303/2016 e ao Regulamento de Licitações e Contratos da Eletronuclear.

91. Destacou-se a situação financeira da empresa, em especial a dificuldade na obtenção de recursos de longo prazo para financiamento do projeto, e identificou-se fragilidade nos procedimentos adotados pela Eletronuclear para comprovar a inviabilidade de competição em contratações diretas por inexigibilidade de licitação.

92. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

> Questão 1: A previsão orçamentária e financeira para a execução do projeto de extensão da vida útil da UTN Angra 1 é adequada?
>
> Questão 2: Os processos de contratação (dos contratos analisados) foram regulares?
>
> Questão 3: A formalização dos contratos atendeu aos preceitos legais e sua execução está sendo adequada?

93. **Quanto à Questão 1**, verificou-se que o Programa LTO Angra 1 foi incluído no PPA 2024-

2027, no Programa 3101 – Energia Elétrica (Anexo VIII - Investimentos Plurianuais das Empresas Estatais não Dependentes, p. 578), na Ação Orçamentária: 160T, com o valor de um investimento total de R$ 2.452.903.83,00. O valor previsto na LOA para 2026 é de R$ 964.4465.328,00 (LOA 2026; Vol VI; p. 49) – Ministério de Minas e Energia – Eletrobras Eletronuclear S.A (Eletronuclear).

94. Os valores orçados são compatíveis com a expectativa do projeto no período e com o valor global da obra, da ordem de R$ 3,5 bilhões (peça 62) e a ser concluída em 2028.

95. Contudo, constatou-se que, embora a situação orçamentária esteja regular, a situação financeira para a plena execução do projeto não está, o que pode colocar em risco a implementação completa do programa.

96. Em 26/3/2025, a União e as Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras) celebraram acordo objeto do Termo de Conciliação 7/2025/CCAF/CGU/AGU-GVDM, homologado em 11/12/2025 pelo STF, que previu em sua cláusula 7ª a emissão de debêntures no valor total de R$ 2,4 bilhões conversíveis em ações, observadas as anuências necessárias, destinadas ao custeio do Programa LTO de Angra 1.

97. Embora o Termo de Conciliação celebrado entre União e Eletrobras tenha sido homologado pelo Supremo Tribunal Federal, a emissão das debêntures pela Eletronuclear ainda não foi realizada.

98. Considerando que as negociações para uma solução de financiamento de longo prazo estão em andamento há mais de dois anos sem que tenha ocorrido definição, e que a Eletronuclear e a ENBPar enfrentam dificuldades para estruturar garantias necessárias para contratar o financiamento, não é possível prever, neste momento, avanço na captação de recursos sem a emissão de debêntures pela Eletronuclear.

99. A não emissão das debêntures ou da obtenção de outra fonte de financiamento de longo prazo obrigou a Eletronuclear a contratar empréstimos-pontes, mais onerosos. Essa alternativa traz ônus ao custo global da obra, o que contraria o princípio da eficiência disposto no art. 37, da Constituição Federal, e no caput do art. 31 da Lei 13.303/2016. Além disso, eleva o risco de insolvência da empresa.

100. Destaca-se que a ausência de recursos pode levar à paralisação das obras e ao não cumprimento das condicionantes estabelecidas na Resolução Cnen 331/2024, que renovou a licença de operação de Angra 1 por mais vinte anos. Além de interromper o funcionamento da usina, no limite, o não cumprimento das condicionantes pode vir a implicar na revogação da licença de operação estendida.

101. Embora a emissão de debêntures no valor de R$ 2,4 bilhões equacione em sua maior parte o *funding* do LTO de Angra 1, segundo informações trazidas pela Eletronuclear ainda são necessários cerca de R$ 500 milhões em recursos próprios para integralizar todo o capital necessário ao projeto (peça 62). Para este valor não foi apresentado nenhuma fonte de recurso, sendo improvável que a Eletronuclear, em função de sua delicada situação financeira, tenha caixa para prover estes recursos.

102. Desta forma, considerando que o *funding* para o projeto da LTO de Angra 1 não foi equacionado, propõe-se **dar ciência** à Eletronuclear, à ENBPar, ao MME e ao Comitê de Desenvolvimento do Programa Nuclear Brasileiro (CDPNB) que a insuficiência de recursos financeiros para a execução dos contratos do Programa de Extensão de Vida Útil da Usina Nuclear Angra 1, contraria o princípio da eficiência disposto no art. 37, da Constituição Federal, e no *caput* do art. 31 da Lei 13.303/2016, ao contribuir para aumentar o custo global do empreendimento, alertando, ainda, que pode conduzir à paralisação ou redução do ritmo das obras.

103. Por fim, propõe-se **informar** à Autoridade Nacional de Segurança Nuclear (ANSN) do acórdão que vier a ser proferido, para fins de conhecimento, por se tratar da entidade responsável pela fiscalização da implantação das condicionantes do programa de extensão de vida útil de Angra 1.

104. **Quanto à Questão 2,** constatou-se fragilidade nos procedimentos adotados pela Eletronuclear para comprovar a inviabilidade de competição em contratações diretas por inexigibilidade de licitação.

105. A contratação de profissionais ou empresas com notória especialização, por inexigibilidade de licitação para prestação de serviços técnicos especializados, requer a demonstração de que a abertura de processo licitatório é inviável.

106. Na fundamentação adotada para celebrar o Contrato 4500067721 não há indicativo que a prestação do serviço pela Alvarez & Marçal (técnicas e procedimentos para obter o *valuation*, realizar a gestão de projetos e de caixa) produz um resultado não alcançável, ou que seja incomparável com o de outras empresas de notório saber nesse campo de atuação, de forma a caracterizar a inviabilidade de competição.

107. A equipe de auditoria concluiu que a presença dos requisitos de serviço técnico especializado, de notória especialização do contratado e de eventual singularidade do objeto constitui elemento relevante para a análise da contratação direta realizada pela Eletronuclear, mas não é suficiente, por si só, para caracterizar a inviabilidade de competição, pressuposto que justifica a contratação direta por inexigibilidade, nos termos do art. 30, inciso II, da Lei 13.303/2016, a qual deve ser demonstrada de forma motivada e com base nas circunstâncias concretas do caso, não sendo admissível presumir o atendimento desse requisito exclusivamente a partir da verificação daqueles três elementos.

108. Destaca-se que, na avaliação realizada pela equipe de fiscalização para o Contrato 4500067721, embora a fundamentação tenha sido insuficiente, não se caracterizou indício de fraude à licitação, direcionamento da contratação, sobrepreço ou inexecução contratual. O que foi identificado foi a insuficiência da motivação apresentada pela estatal para caracterizar a inviabilidade de competição e de que uma possível causa é que não há procedimentos estabelecidos no RLCE para orientar os gestores na aplicação do inciso II da Lei 13.303/2026.

109. Do exposto, propõe-se **recomendar** à Eletronuclear S.A., com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que avalie a inclusão, em seus normativos internos, de orientações para que as justificativas de inexigibilidade fundamentadas no art. 30, inciso II, da Lei 13.303/2016, evidenciem, de forma expressa e motivada, os elementos fáticos, técnicos e jurídicos que demonstrem a inviabilidade de competição no caso concreto, distinguindo esse pressuposto da mera caracterização do serviço como técnico especializado, da notória especialização do contratado ou da eventual singularidade do objeto, os quais, embora relevantes para a análise da contratação, não caracterizam, por si só, a inviabilidade de competição.

110. **Quanto à Questão 3**, não foram encontradas irregularidades a partir da execução dos procedimentos estabelecidos na matriz de planejamento.

VI. Proposta de encaminhamento

111. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

111.1. **dar ciência**, com fundamento no art. 9º, da Resolução-TCU 315/2020, à Eletronuclear, à Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional (ENBPar), ao Ministério de Minas e Energia (MME) e ao Comitê de Desenvolvimento do Programa Nuclear Brasileiro (CDPNB) que a insuficiência de recursos financeiros para a execução dos contratos do Programa de Extensão de Vida Útil da Usina Nuclear Angra 1, contraria o princípio da eficiência disposto no art. 37, da Constituição Federal, e no caput do art. 31 da Lei 13.303/2016, ao contribuir para aumentar o custo global do empreendimento, alertando, ainda, que pode conduzir à paralisação ou redução do ritmo das obras; (Achado III.1)

111.2. **recomendar,** com fundamento no art. 11º, da Resolução-TCU 315/2020, à Eletronuclear S.A., que avalie a inclusão, em seus normativos internos, de orientações para que as justificativas de inexigibilidade fundamentadas no art. 30, inciso II, da Lei 13.303/2016, evidenciem, de forma expressa e motivada, os elementos fáticos, técnicos e jurídicos que demonstrem a inviabilidade de competição no caso concreto, distinguindo esse pressuposto da mera caracterização do serviço como técnico especializado, da notória especialização do contratado ou da eventual singularidade do objeto, os quais, embora relevantes para a análise da contratação, não caracterizam, por si só, a inviabilidade de

competição; (Achado III.2)

111.3. **informar** à Eletronuclear, à Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional (ENBPar), ao Ministério de Minas e Energia (MME), ao Comitê de Desenvolvimento do Programa Nuclear Brasileiro (CDPNB) e à Autoridade Nacional de Segurança Nuclear (ANSN) do acórdão que vier a ser proferido, para fins de conhecimento, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos; (Achados III.1 e III.2)

111.4. **autorizar** a autuação de processo de monitoramento das deliberações proferidas nestes autos; (Achado III.2)

111.5. **arquivar** os presentes autos, com fulcro nos incisos II e V do art. 169 do RITCU, após as devidas comunicações e autuação do monitoramento.

Audelétrica, 30 de julho de 2026.

APÊNDICE A - Matriz de Achados

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
F/I - Risco de insuficiência de recursos financeiros para a conclusão das obras destinadas a LTO	Constatou-se que a captação de recursos para custear a implementação das obras destinadas a extensão da vida útil da usina nuclear Angra 1, de cerca de R$ 3 bilhões, ainda não foi equacionada pela Eletronuclear por meio de financiamento de longo prazo. Diante dessa indefinição, a empresa tem realizado empréstimos pontes, mais onerosos que uma alternativa de financiamento a longo prazo. Em 2025, além da concessão de um mútuo de R$ 400 milhões de reais pela ENBPar, empresa controladora, para dar seguimento à execução da LTO, a Eletronuclear necessitou contratar empréstimos pontes que somaram o montante de R$ 450 milhões, sendo de R$ 150 milhões com o Banco ABC e de R$ 300 milhões com o Banco BTG. Tais empréstimos com bancos privados foram	Contrato - Aquisição de atuadores elétricos Contrato - Implementação do Venting filtrado de Angra 1 Contrato - Consultoria financeira Contrato - Modernização das turbinas 1 e 2 de Angra 1 Contrato - Fornecimento de Sistemas de Instrumentação	Constituição Federal, art. 37 Decreto 11492/2023, art. 15, inciso II Lei 14802/2024, art. 6º, item Anexo VIII Plano de Negócios PNG 2025-2029 1/2025, Eletronuclar, cláusula/art. 1º	Evidência sem referência Evidência sem referência Evidência sem referência Evidência sem referência Evidência sem referência Evidência sem referência	Disponibilidade de recursos da Eletronuclear incompatíveis com as necessidades do projeto. Incapacidade de estruturação de contragarantias para fins de obtenção de financiamento. Falta de robustez financeira da controladora (ENBPar) para obtenção de financiamento de longo prazo Divergências entre a ENBpar e a Eletronuclear sobre a escritura de emissão de debêntures.	Aquisições ou contratações de equipamentos por preços maiores que o de mercado Aquisições ou contratações que não atendem à necessidade do órgão	Dar ciência (Eletronuclear S.A., Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional S.A. - Enbpar, Ministério de Minas e Energia)

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	renovados em dezembro de 2025, com vencimento de seis meses, previstos para serem quitados em junho de 2026. Os novos empréstimos pontes contratados no final de 2025 somaram R$ 562 milhões, sendo R$ 190 milhões com o Banco ABC e R$ 372 milhões com o Banco BTG. Os valores então contratados permitiram a continuidade das obras da LTO até meados de 2026. Em junho de 2026 a dívida foi rolada a dívida foi rolada para evitar o vencimento cruzado das dívidas da Eletronuclear. Foi contratado o montante total de R$ 520 milhões, com vencimento em dezembro de 2026. Em relação à solução de longo prazo, está em trâmite o lançamento de debêntures a serem subscritas pela empresa Axia Energia S.A. (antiga Eletrobras) no valor total de R$ 2,4 bilhões. A emissão destas debêntures tem o potencial de prover a maior parte dos recursos de longo prazo necessários para o projeto.						

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	A Eletronuclear informou que já foi acordado juntamente a Axia Energia S.A. uma minuta definitiva para a emissão das debêntures. Contudo, a controladora da Eletronuclear, a ENBPar, apresentou óbices à escritura proposta nos seguintes tópicos: (i) que a carência de quatro anos deveria abranger integralmente a remuneração, com capitalização dos juros ao saldo devedor durante o período, sem qualquer obrigação de pagamento antes do seu término; (ii) apenas juros de mora seriam admissíveis como encargo moratório. A estimativa da Estatal para a emissão das debêntures conversíveis em ações é para o período entre 8 e 15 de julho de 2026. A não emissão das debêntures até meados de junho/2026 obrigou a Eletronuclear a fazer a rolagem da dívida de curto prazo contratada com os bancos BTG Pactual e ABC, o que impactará em novos encargos à estatal. Os encargos financeiros pela contratação de empréstimos						

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	de curto prazo são expressivos, o que prejudica diretamente a liquidez financeira da empresa, o seu poder de negociação para captar recursos de curto prazo em condições mais favoráveis e implica ônus ao custo global da obra. Além disso, a ausência de recursos pode levar à paralisação das obras e ao não cumprimento das condicionantes estabelecidas pela Cnen na Resolução Cnen 331/2024, que renovou a licença de operação de Angra 1 por mais vinte anos. No limite, o não cumprimento das condicionantes poderá implicar a revogação da licença de operação estendida e a paralisação da usina.						
F/I - Fragilidade nos procedimentos adotados pela Eletronuclear para comprovar a inviabilidade de competição em contratações diretas por inexigibilidade de licitação	Constatou-se a fragilidade nos procedimentos adotados pela Eletronuclear para comprovar a inviabilidade de competição em contratações diretas por inexigibilidade de licitação. Inicialmente, constatou-se que o Contrato 4500067721, celebrado com a empresa Alvarez & Marsal, no valor	Contrato - Aquisição de atuadores elétricos Contrato - Implementação do Venting filtrado de Angra 1 Contrato -	Lei 13303/2016, art. 30, inciso II Lei 14133/2021, art. 74, inciso III	Evidência sem referência Evidência sem referência Evidência sem referência Evidência sem referência Evidência sem referência	Falta de procedimentos estabelecidos para a devida comprovação da inviabilidade de competição, especificamente quanto ao inciso II do art. 30, da Lei	Aquisições sem o devido caráter competitivo Prejuízos gerados por aquisição ou contratação sem escolha da proposta mais vantajosa	Determinação a Órgão/Entidade (Eletronuclear S.A.)

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	de R$ 9.555.000,00 (data-base julho/2023), não contempla a adequada comprovação de inviabilidade de competição, situação que afronta o art. 30, caput, da Lei 13.303/2016. O escopo previsto neste contrato foi a " prestação de serviços de consultoria especializada em gestão de Planejamento de Caixa da Eletronuclear, Assessoria na Captação de Recursos, Gestão de Projeto e Valuation de Angra 3, Assessoria na Captação de Recursos para o Programa de Extensão de Vida Útil de Angra 1 e Assessoria Financeira" . A celebração deste contrato foi suportada pelo Ato de Inexigibilidade DSE.A/IL-044/2023 e pelo Parecer Jurídico SJ.P-DM-0787/2023, que fundamentaram-se no art. 30, inciso II, alínea " c" e § 1º da Lei 13.303/2026, c/c art. 6º e art. 7º do Regulamento de Licitações e Contratos da Eletronuclear (RLCE), com base com base presença de três requisitos: serviço técnico especializado,	Consultoria financeira Contrato - Modernização das turbinas 1 e 2 de Angra 1 Contrato - Fornecimento de Sistemas de Instrumentação			13.303/2016. Neste sentido, o art. 8º do RLCE dispõe especificamente sobre a contratação de fornecedor exclusivo, estabelecendo o procedimento a ser seguido para a comprovação da inexigibilidade de licitação na hipótese prevista no inciso I do art. 30, da Lei 13.303/2016. No entanto, as outras hipóteses não possuem tratamento adequado na regulament Deficiências na instrução e fundamentação dos processos de contratação direta, com inadequada demonstração da		

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	notória especialização do contratado e singularidade do objeto, já que não pode ser satisfatoriamente prestado por qualquer profissional indistintamente contratado. Referenciando as Súmulas TCU 39/1973 e 252/2010, o argumento trazido é de que embora o art. 30 da Lei 13.303/2016, inciso II, não se refira à contratação de serviços técnicos-profissionais especializados de natureza singular, as decisões exaradas pelo TCU sob a égide da lei 8.666/1993 possuiriam racional aplicável a Lei 13.303/2016. No novo arcabouço legal aplicável às estatais (Lei 13.303/2016), o conceito e o pressuposto de singularidade para essa modalidade de contratação sequer são mencionados pelo legislador. A aplicação do art. 30 da Lei 13.303/2016 passa a ser vinculada à inviabilidade de competição, sem confusão com a ideia de ineditismo, complexidade ou raridade do objeto. Ocorre que, no presente caso,				inviabilidade de competição, consoante disposto no art. 30, caput, da Lei 13.303/2016.		

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	a demonstração da ausência de outras empresas aptas a executar o serviço contratado não foi apresentada nos documentos encaminhados pela Eletronuclear. Em 2021, o BNDES realizou processo de contratação de consultores para o estudo de viabilidade da Usina Nuclear Angra 3, que envolveu a definição do modelo operacional e do modelo financeiro deste empreendimento, incluindo serviços de Due Diligence contábil-patrimonial e assessoria financeira, contou com um mapeamento de empresas para a contratação dos diversos serviços necessários ao desenvolvimento do projeto e resultou na apresentação de propostas de vários licitantes, inclusive com a formação de consórcios, conforme é possível verificar no Resultado da Homologação da Request for Proposal RFP 20/2021 – BNDES, destinada a contratação do chamado " Serviço C" , disponível no site do Banco:						

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	a)Link geral da RFP 20/21-BNDES (acessado em 10/6/2026), b)Link do resultado da RFP 20/21-BNDES (acessado em 10/6/2026). Logo, independentemente da singularidade/complexidade do objeto, aparenta haver a possibilidade de contratação dos serviços mediante processo licitatório. Levantando-se todas as contratações firmadas pela Eletronuclear com a consultoria Alvarez & Marsal, nota-se que todas elas se deram por suposta inviabilidade de competição, mesmo com objetos diferentes. Contratos celebrados entre a Eletronuclear e a consultoria Alvarez & Marsal. Faz-se necessário apontar que a Auditoria Interna da Eletronuclear realizou análise dos processos de contratação da Companhia no período de 1/2022 a 12/2023, o que resultou na elaboração do Relatório de Auditoria Interna 5/2024 que descreveu						

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	diversos achados. Dentre eles, importa para esta fiscalização, citar o achado 7.4, descrito						

APÊNDICE B - Matriz de Responsabilização

Não existem dados cadastrados na matriz de responsabilização.

APÊNDICE C - Fotos

Não existem dados cadastrados no apêndice de fotos.

APÊNDICE D - Dados da obra

1. Dados Cadastrais

Obra bloqueada na LOA deste ano: Não

1.1. Execução física, orçamentária e financeira

1.1.1. Execução física

Data de vistoria: 30/03/2026 **Percentual executado:** 64,46%
Data do início da obra: 12/08/2020 **Data prevista para conclusão:** 31/12/2028
Situação na data da vistoria: Em andamento
Descrição da execução realizada até a data da vistoria:
Obras referentes as paradas P29 E P30 (conforme cronograma) de Angra 1: incluindo substituição sensores, conectores qualificados, cabos,, acelerômetros, pré-amplificadores, detectores de neutrons, venting do filtrado, chaves limite do equipamento do PQAEE, motores VA-2A/B/C/D, posicionadores pneumáticos, solenoides das válvulas adequação das MOVs, dentre outros. Há também avanços em contratos em andamento para equipamentos que serão instalados em outras etapas, como das turbinas da usina,.

Observações:
Não houve visita a obra. O foco da fiscalização foram os contratos associados a LTO de Angra 1 e todas as evidências do cumprimento dos contratos foram encaminhadas nas peças 9,28 e 34.

1.1.2. Execução orçamentária e financeira

Valor estimado para conclusão: R$ 1.713.183.143,00
Valor estimado global da obra: R$ 3.375.368.000,00
Data base da estimativa: 28/02/2026

Funcional programática: 25.752.3101.160T.3274/2024 - Programa de Extensão da Vida Útil - LTO de Angra 1 - no Município de Angra dos Reis - RJ

Origem	Ano	Lei Orçamentária	Valores empenhados	Valores liquidados	Pagamento de despesas	Percentual execução financeira
União	2023	170.460.055,00	170.460.055,00	170.460.055,00	170.460.055,00	100,00%
União	2022	195.957.534,00	195.957.534,00	195.957.534,00	195.957.534,00	100,00%
União	2021	88.799.857,00	88.799.857,00	88.799.857,00	88.799.857,00	100,00%
União	2020	62.789.009,00	62.789.009,00	62.789.009,00	62.789.009,00	100,00%

Valores em reais

Funcional programática: 25.752.3101.160T.3274/2026 - Programa de Extensão da Vida Útil de Angra I (Long-Term Operation - LTO) - No Município de Angra dos Reis - RJ

Origem	Ano	Lei Orçamentária	Valores empenhados	Valores liquidados	Pagamento de despesas	Percentual execução financeira
União	2025	782.562.384,00	585.444.586,00	585.444.586,00	517.373.900,00	66,11%
União	2024	816.762.913,00	690.444.586,00	690.444.586,00	677.799.788,00	82,99%

Valores em reais

Observações:

1.2. Contratos principais

Nº contrato: DAI.A/CT – 4500065915

Objeto do contrato:
Prestação de serviços técnicos de consultoria especializada em gestão de planejamento de caixa da ELETRONUCLEAR, assessoria na captação de Recursos, gestão de projeto e valuation de Angra 3, assessoria na captação de recursos para o Programa de Extensão de Vida Útil de Angra 1 e Assessoria Financeira.

Data da assinatura: 17/11/2023 | **Mod. licitação:** Inexigibilidade de Licitação
SIASG: | **Código interno do SIASG:**
CNPJ contratada: 28.092.933/0001-75 | **Razão social:** Alvarez & Marsal Consultoria em Engenharia Ltda
CNPJ contratante: 42.540.211/0001-67 | **Razão social:** Eletronuclear S.A.

Situação inicial	Situação atual
Vigência: 17/11/2023 a 17/12/2025	**Vigência:**
Valor: R$ 9.555.000,00	**Valor:** R$ 9.555.000,00
Data-base: 01/07/2023	**Data-base:** 01/07/2023
Volume de serviço:	**Volume de serviço:**
Custo unitário:	**Custo unitário:**
BDI:	**BDI:**
	Nº/Data aditivoAtual:
	Situação do contrato:

Alterações do objeto:
Apostilamento para alteração da vigência por mais sem meses, sem alteração de valor.

Observações:

Execução física e financeira:
Data da coleta de dados / vistoria: 30/03/2026
Situação: Em andamento
Percentual de execução física: 91,0%
Descrição da execução realizada até a data da vistoria:
O contrato está em fase de conclusão. A totalidade da documentação produzida até o momento foi encaminhada ao Tribunal e foram verificadas amostras para confirmar a execução dos serviços de gestão financeira e caixa prestados à Eletronuclear.
Valores medidos: R$ 8.695.050,00
Valores pagos: R$ 8.695.050,00
Percentual de execução financeira: 91,00%
Observações acerca da execução física e financeira do contrato:

Nº contrato: DAI.A/CT – 4500065915
Objeto do contrato:
Projetos do Grupo 1 do Programa de Operação de Longo Prazo (LTO): Serviços de Engenharia para projeto, fornecimento e suporte à instalação do Sistema de Venting Filtrado na Contenção da Usina Nuclear de Angra 1, incluindo aquisição de " Hardware" e sobressalentes associados.

Data da assinatura: 17/02/2026 | **Mod. licitação:** Inexigibilidade de Licitação
SIASG: | **Código interno do SIASG:**
CNPJ contratada: | **Razão social:** Westinghouse Eletric Company Llc
CNPJ contratante: 42.540.211/0001-67 | **Razão social:** Eletronuclear S.A.

Situação inicial	Situação atual
Vigência: 17/02/2026 a 17/04/2030	**Vigência:**
Valor: R$ 37.100.149,00	**Valor:** R$ 37.100.149,00
Data-base: 27/03/2024	**Data-base:** 27/03/2024
Volume de serviço:	**Volume de serviço:**
Custo unitário:	**Custo unitário:**
BDI:	**BDI:**
	Nº/Data aditivoAtual:
	Situação do contrato: Em andamento.

Alterações do objeto:

Observações:

Execução física e financeira:
Data da coleta de dados / vistoria: 30/03/2026
Situação: Em andamento
Percentual de execução física: 76,0%
Descrição da execução realizada até a data da vistoria:
O projeto e fabricação dos filtros já está em etapa avançada, tendo sido evidenciado por meio de fotos dos equipamentos.
Valores medidos: R$ 15.737.228,46
Valores pagos: R$ 15.737.228,46
Percentual de execução financeira: 42,42%
Observações acerca da execução física e financeira do contrato:

Nº contrato: DAI.A/CT – 4500069307
Objeto do contrato:
Fornecimento de equipamento para a modernização das turbinas 1 e 2 de baixa pressão da Central Nuclear de Angra 1.

Data da assinatura: 16/05/2024
SIASG:
CNPJ contratada:
CNPJ contratante: 42.540.211/0001-67
Mod. licitação: Inexigibilidade de Licitação
Código interno do SIASG:
Razão social: Siemens
Razão social: Eletronuclear S.A.

Situação inicial
Vigência: 16/05/2024 a 31/12/2026
Valor: R$ 276.291.048,00
Data-base: 25/01/2024
Volume de serviço:
Custo unitário:
BDI:

Situação atual
Vigência:
Valor: R$ 276.291.048,00
Data-base: 25/01/2024
Volume de serviço:
Custo unitário:
BDI:
Nº/Data aditivoAtual:
Situação do contrato:

Alterações do objeto:

Observações:

Execução física e financeira:
Data da coleta de dados / vistoria: 30/03/2026
Situação: Em andamento
Percentual de execução física: 75,0%
Descrição da execução realizada até a data da vistoria:
As turbinas estão em fase avançada de fabricação e está sendo organizado pela Eletronuclear o envio de colaboradores para a fiscalização técnica, incluindo testes finais dos rotores e transferência de dados.
Valores medidos: R$ 152.461.606,50
Valores pagos: R$ 152.461.606,50
Percentual de execução financeira: 55,18%
Observações acerca da execução física e financeira do contrato:

Nº contrato: DAI.A/CT – 4500069937

Objeto do contrato:
Fornecimento de Sistemas de Instrumentação e Controle Digital " Nuclear Safety" e Serviços de Engenharia para a Modernização do Sistema de Sequenciadores de Carga dos barramentos de segurança, dos Sistemas de Monitoração de Inventário do Reator e de Margem de Sub-Resfriamento do Reator.

Data da assinatura: 09/08/2024
SIASG:
CNPJ contratada:
CNPJ contratante: 42.540.211/0001-67
Mod. licitação: Inexigibilidade de Licitação
Código interno do SIASG:
Razão social: Westinghouse Eletric Company Llc
Razão social: Eletronuclear S.A.

Situação inicial
Vigência: 09/08/2024 a 08/12/2027
Valor: R$ 89.641.800,00
Data-base: 18/04/2024
Volume de serviço:
Custo unitário:
BDI:

Situação atual
Vigência:
Valor: R$ 89.641.800,00
Data-base: 18/04/2024
Volume de serviço:
Custo unitário:
BDI:
Nº/Data aditivoAtual:
Situação do contrato:

Alterações do objeto:

Observações:

Execução física e financeira:
Data da coleta de dados / vistoria: 30/03/2026
Situação: Em andamento
Percentual de execução física: 70,0%
Descrição da execução realizada até a data da vistoria:
Os itens contratuais 7.1.1.1.a a 7.1.1.2.c foram integralmente cumpridos e os sistema de instrumentação já possui diversas telas desenhadas e validadas pela Eletronulear. Está em cumprimento o item 7.1.1.2a
Valores medidos: R$ 10.676.790,00
Valores pagos: R$ 10.676.790,00
Percentual de execução financeira: 11,91%
Observações acerca da execução física e financeira do contrato:

Nº contrato: DAN.A/CT- 4500069450
Objeto do contrato:
Aquisição de 29 (vinte e nove) atuadores elétricos de válvulas – MOVs, incluindo os serviços de consultoria para sua instalação, aplicados aos sistemas relacionados à segurança nuclear com funcionamento requerido sob condições ambientais severas, de acordo com o " Programa de Qualificação Ambiental de Equipamentos Elétricos" (PQAEE) da Usina Angra 1 da Central Nuclear Almirante Álvaro Alberto – CNAAA, doravante denominado FORNECIMENTO em conformidade com os termos e condições nele estipulados.

Data da assinatura: 16/08/2024
SIASG:
CNPJ contratada: 33.273.681/0003-82
CNPJ contratante: 42.540.211/0001-67
Mod. licitação: Inexigibilidade de Licitação
Código interno do SIASG:
Razão social: Flowserve do Brasil Ltda
Razão social: Eletronuclear S.A.

Situação inicial
Vigência: 16/08/2024 a 30/01/2026
Valor: R$ 24.499.633,52
Data-base: 01/11/2023
Volume de serviço:
Custo unitário:
BDI:

Situação atual
Vigência: 16/08/2024 a 31/12/2026
Valor: R$ 25.901.665,65
Data-base: 01/11/2023
Volume de serviço:
Custo unitário:
BDI:
Nº/Data aditivoAtual:
Situação do contrato: Em andamento.

Alterações do objeto:
Primeiro apostilamento: correção cambial de R$ 407339,27. Segundo apostilamento: correção cambial de R$ 928525,54 e alteração da vigência até 31/12/2026. Terceiro apostilamento: correção cambial de R$ 928525,54 e alteração da vigência até 31/12/2026

Observações:

Execução física e financeira:
Data da coleta de dados / vistoria: 30/03/2026
Situação: Em andamento
Percentual de execução física: 88,8%
Descrição da execução realizada até a data da vistoria:
Em execução o fornecimento dos atuadores. O primeiro lote dos atuadores foi recebido em 13/3/2026 e a instalação estava prevista na parada P30.
Valores medidos: R$ 20.400.923,31
Valores pagos: R$ 20.400.923,31
Percentual de execução financeira: 78,76%
Observações acerca da execução física e financeira do contrato:

1.3. Histórico de fiscalizações

A classe da irregularidade listada é referente àquela vigente em 30 de novembro do ano da fiscalização.

	2023	2024	2025
Obra já fiscalizada pelo TCU (no âmbito do Fiscobras)?	Não	Sim	Sim
Foram observados indícios de irregularidades graves?	Não	Não	Não

2. Deliberações do TCU

A listagem poderá conter deliberações de processos já encerrados.

Processo de interesse (deliberações até a data de início da auditoria)

Processo	Deliberação	Data
016.296/2024-9	AC-1932-38/2024-PL	18/09/2024
002.077/2024-8	AC-2502-47/2024-PL	27/11/2024
004.103/2025-4	AC-2392-41/2025-PL	15/10/2025

Processo de interesse (deliberações após a data de início da auditoria)

Processo	Deliberação	Data
004.103/2025-4	AC-836-11/2026-PL	08/04/2026

APÊNDICE E - Achados de outras fiscalizações

Não há achados de outras fiscalizações pendentes de solução ou saneados.

APÊNDICE F - Achados reclassificados após a conclusão da fiscalização

1. Achados desta fiscalização

1.1. Não há.

2. Achados de outras fiscalizações

2.1. Não há.

APÊNDICE G - Despachos

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear

Processo: 006.058/2026-4
Fiscalização: 91/2026
Objetivo: fiscalizar a aplicação de recursos destinados à implantação da LTO de Angra 1

DESPACHO

Manifesto-me de acordo com o relatório e com as propostas de encaminhamento formuladas pela equipe de auditoria.

Em 3 de agosto de 2026. Encaminhe-se ao secretário.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear

Processo: 006.058/2026-4
Fiscalização: 91/2026
Objetivo: fiscalizar a aplicação de recursos destinados à implantação da LTO de Angra 1

DESPACHO

Em cumprimento às Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280/2010) e à Portaria-Segecex 15/2025, foram encaminhados os Ofício de Observações de Auditoria com o objetivo de ouvir os gestores a respeito dos achados, conferindo-lhes a oportunidade de apresentar comentários sobre as observações e propostas
de encaminhamento formuladas pela equipe, as quais foram incorporadas ao relatório final, conforme detalhado em tópico específico.

De acordo com o relatório de fiscalização, que contou com a anuência do Diretor.

Em 3 de agosto de 2026. Encaminhe-se ao Gabinete do Ministro Jorge Oliveira.

André de Araújo Carneiro
Secretário substituto

ANEXO A - Deliberações

GRUPO tagGrupo – CLASSE V – tagColegiado
TC 006.058/2026-4
Natureza: Relatório de Auditoria
Unidades: Eletronuclear S.A.; Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional S.A. – ENBPar e Ministério de Minas e Energia
Interessado: Congresso Nacional

SUMÁRIO: AUDITORIA DE CONFORMIDADE. FISCOBRAS 2026. IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE EXTENSÃO DA VIDA ÚTIL DA USINA TERMONUCLEAR ANGRA 1. RISCO DE INSUFICIÊNCIA DE RECURSOS FINANCEIROS PARA EXECUÇÃO DO PROGRAMA. FRAGILIDADES EM PROCESSO DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. RECOMENDAÇÃO. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório, com ajustes de forma, o relatório de fiscalização elaborado pela Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica), que obteve a concordância dos dirigentes da unidade (peças 66-68):

"I. Apresentação

1. Trata-se de auditoria de conformidade realizada na empresa Eletronuclear S.A. (Eletronuclear), subsidiária da Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional (ENBPar), ambas vinculadas ao Ministério de Minas e Energia (MME), executada no período compreendido entre 16/3/2026 e 15/7/2026.

2. A auditoria teve por objetivo fiscalizar os principais contratos associados à implementação do Programa de Extensão da Vida Útil – LTO Angra 1, na Central Nuclear Almirante Álvaro Alberto (CNAAA), em Angra dos Reis/RJ. O referido programa é destinado à extensão de vida útil da usina termonuclear (UTN) Angra 1 por mais vinte anos. Buscou-se verificar a conformidade desses contratos à Lei 13.303/2016 e ao Regulamento de Licitações e Contratos da Eletronuclear (RLCE). Em suma, foi avaliada a aderência dos contratos selecionados a critérios orçamentários, de contratação e de execução contratual, conforme os requisitos previstos nos referidos normativos.

I.1. Importância socioeconômica

3. Conforme previsto no PPA 2024-2027, o Programa de Extensão da Vida Útil – LTO Angra 1 tem como objetivo geral 'assegurar o suprimento de energia elétrica no mercado brasileiro com justiça social e sustentabilidade econômica e ambiental'. O Programa LTO Angra 1 está também inserido no contexto da Política Nuclear Brasileira (Decreto 9.600, de 5/12/2018) como base para fortalecer a sustentabilidade do setor, visando atender às decisões futuras do setor energético quanto ao fornecimento de energia limpa e firme.

4. A utilização de plantas nucleoelétricas por prazo superior ao considerado no projeto inicial ou ao estabelecido por sua licença vigente vem sendo adotada por outros países. Nos Estados Unidos, a extensão de vida útil para além de quarenta anos já alcançou cerca de 90% das usinas nucleares e já está em estudo a extensão da vida útil de usinas nucleares para além de 60 anos de operação. A medida tem sido considerada tanto como uma forma de otimizar o ciclo de vida das usinas em operação, quanto como uma alternativa para preservar os níveis de geração nuclear no país, enquanto novos empreendimentos ainda se encontram em fase de projeto ou de implementação.

5. Além disso, a energia nuclear tem se apresentado não só como fonte que contribui para a redução das emissões de gases de efeito estufa, mas também como fonte de energia confiável, cuja geração ocorre independentemente de eventos climáticos e atua de forma complementar às fontes renováveis.

6. Os contratos objetos da presente auditoria contemplam serviços essenciais para o alcance dos objetivos do Programa LTO Angra 1, que permitirão a operação da usina por mais vinte anos. Destaca-se que o empreendimento apresenta significativa relevância para o setor elétrico brasileiro, dada a natureza de geração firme de energia da fonte nucleoenergética, bem como para a cadeia de suprimento do combustível nuclear. Ademais, Angra 1 apresenta-se fundamental para a sustentabilidade da Eletronuclear, já que representa fonte de aproximadamente um terço das receitas da Estatal.

II. Introdução

II.1. Deliberação que originou o trabalho

7. A fiscalização foi autorizada pelo Acórdão 2.304/2025-TCU-Plenário, relator Min. Vital do Rêgo, TC 018.148/2025-5, que cuidou da seleção das obras que devem compor o plano de fiscalização de obras de 2026 deste Tribunal (Fiscobras 2026).

II.2. Visão geral do objeto

8. A UTE Angra 1 faz parte do Complexo Nuclear Almirante Álvaro Alberto (CNAAA), sendo a Eletronuclear a empresa responsável pelas usinas que formam o complexo (Angra 1, Angra 2 e Angra 3, em construção). A Eletronuclear é uma empresa de economia mista que, apesar de ter a ENBPar como acionista controladora (com 64,10% das ações ordinárias), tem a empresa privada Axia Energia (Centrais Elétricas Brasileiras S.A. – Eletrobras) como detentora da maior parcela do capital social (67,95%).

Figura 2- Composição acionária da Eletronuclear em dez/2025

Composição Acionária

Acionistas	% Ações Ordinárias	% Total de Ações da Empresa
ENBPar (Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional S.A - Controladora)	64,10%	32,05%
Axia Energia[1] (Centrais Elétricas Brasileiras S.A. - ELETROBRAS)	35,90%	67,95%
Outros[2]	0,00%	0,00%
TOTAL	100%	100%

Fonte: Relatório Anual Eletronuclear 2025 (disponível em: Eletronuclear/Relatórios Anuais, acesso em 8/7/2026)

*9. Além da finalização das obras da UTN Angra 3, a Eletronuclear estabeleceu como um dos seus principais projetos institucionais a obtenção da renovação da licença de Angra 1 e, por consequência, a sua operação estendida por mais vinte anos (LTO - **Long Term Operation** – do inglês) até 2044.*

10. A usina Angra 1, primeira planta termonuclear brasileira, está em operação desde 1985 e foi licenciada para operar por quarenta anos, até dezembro de 2024. A usina tem tecnologia PWR Westinghouse (EUA), capacidade de geração de 640 MW, e juntamente com Angra 2, que iniciou operação em setembro/2000 (1.350 MW), oferecem energia firme ao Sistema Elétrico Brasileiro.

11. O Programa LTO Angra 1 consta no PPA 2024-2027 (Ação Orçamentária '160T – Programa de Extensão da Vida Útil – LTO Angra 1' vinculada ao programa temático '3101 – Energia Elétrica'), e faz parte do novo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2023.

12. A Eletronuclear fez a Solicitação de Renovação de Licença Operacional (SRL) de Angra 1 em outubro de 2019, cinco anos antes da data final da Autorização de Operação Permanente (AOP). Naquele momento, iniciaram-se os programas prioritários, requisitos para renovação do licenciamento: i) o Programa de Gerenciamento de Envelhecimento (PGE), que englobou a Análise Integrada da Planta (IPA), ii) Ações decorrentes da Reavaliação Periódica de Segurança (2ª RPS/2014), e iii) Qualificação Ambiental

dos Equipamentos Elétricos e de I&C. Na sequência, foi realizada a 3ª Reavaliação Periódica de Segurança (3ª RPS), concluída em 2023.

13. Anteriormente à SLR, foram executados, com a participação da empresa americana Westinghouse, projetista original de Angra 1, a Avaliação Integrada da Planta (IPA) e as Avaliações de Envelhecimento Dependentes de Tempo (TLAAs), que constituem a espinha dorsal do processo de renovação de licença de usinas nucleares segundo as normas da US NRC (Agência Nuclear dos Estados Unidos).

14. Em decorrência das atividades desenvolvidas pela Eletronuclear, em 19/12/2019, a Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen) emitiu a Resolução 258, que revisitou a licença de operação da usina e concedeu a Autorização de Operação Permanente até 23/12/2024 (Eletronuclear/Angra 1, acesso em 14/7/2026). No mesmo ano, em 25/11/2024, foi publicada no Diário Oficial da União a Resolução-Cnen 331 (acesso em 14/7/2026), concedendo à Eletronuclear a Autorização para Operação a Longo Prazo, prorrogando a vigência da Autorização de Operação Permanente concedida pela Resolução 258 pelo prazo de vinte anos, condicionada a implantação do Programa LTO Angra 1.

15. O cronograma apresentado pela Eletronuclear para implantação do programa se entende até 2028 e prevê subprogramas a serem implementados nas paradas obrigatórias programadas para 2025 a 2028. A Eletronuclear estima um custo superior a R$ 3,5 bilhões para a execução das atividades nesse período. Para tanto, estabeleceu uma estrutura organizacional com equipe multidisciplinar dedicada ao programa, que conta a participação da Westinghouse, projetista da usina. A execução financeira do projeto, computada até 2/2026 (peça 63), é de aproximadamente R$ 1,3 bilhão.

16. Por fim, registra-se que, em relação à LTO de Angra 1, o TCU realizou: i) uma auditoria operacional (TC 002.077/2024-8) que examinou, em linhas gerais, o processo de Extensão de Vida Útil de Angra 1 e a gestão do Fundo de Descomissionamento das usinas nucleares (Acórdão 2.502/2024-TCU-Plenário, da relatoria do Min. Antonio Anastasia); e (ii) duas auditorias de conformidade (TCs 016.296/2024-9 e 004.103/2025-4) associadas aos Fiscobras de 2024 e 2025, realizadas com o objetivo de examinar os principais contratos associados à implementação do Programa de Operação de Longo Prazo em 2024 e 2025 (Acórdão 1.932/2024-TCU-Plenário do relator Min. Jhonatan de Jesus e 2.392/2025 do relator Min. Augusto Sherman, respectivamente).

II.3. Objetivo e questões de auditoria

17. A presente auditoria teve por objetivo fiscalizar a aplicação de recursos destinados à implantação da LTO de Angra 1. Para tanto, formularam-se as questões adiante indicadas:

a) Questão 1: A previsão orçamentária e financeira para a execução do projeto de extensão da vida útil da UTN Angra 1 é adequada?

b) Questão 2: Os processos de contratação foram regulares?

c) Questão 3: A formalização dos contratos atendeu aos preceitos legais e sua execução está sendo adequada?

II.4. Metodologia utilizada

18. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280/2010) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex 26/2009).

19. Para a realização deste trabalho, foram utilizadas as diretrizes do roteiro de auditoria de conformidade do TCU, tendo sido elaboradas matrizes de planejamento e de achados. Além disso, para responder às questões de auditoria levantadas, foram utilizadas técnicas de análise documental, conferência de cálculos, pesquisas em sistemas informatizados, confronto de informações e documentos, bem como foram efetuadas comparações com a legislação pertinente e com a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, a respeito de licitação e contratação de obras públicas.

20. Para selecionar os cinco contratos objeto dos trabalhos, aplicaram-se critérios de materialidade, relevância e risco nos contratos em curso na estatal que tratavam da implantação do Programa LTO Angra 1. Excetuou-se o Contrato 4500062154, referente à Unidade de Armazenamento a Seco (UAS), que já foi objeto de avaliação mediante o TC 036.817/2017-1.

21. A seguir, são detalhados os objetos dos contratos selecionados:

a. Contrato DAI.A/CT - 4500069307 firmado com a Siemens Energy, Inc., 3/5/2024, no valor de USD 54.602.974,00, equivalente a aproximadamente R$ 276.291.048,00, ao câmbio da época, tem como objeto o fornecimento de equipamento para a modernização das turbinas 1 e 2 de baixa pressão (peça 40);

b. Contrato DAI.A/CT - 4500069450 firmado com a Flowserve do Brasil Ltda. em 16/8/2024, no de R$ 24.499.633,52, tem como objeto a aquisição de 29 (vinte e nove) atuadores elétricos de válvula (MOVs), incluindo os serviços de consultoria para sua instalação (peça 41). O valor do contrato foi corrigido por três apostilamentos realizados para a correção cambial, implicando no acréscimo de R$ 1.402.032,13 ao valor inicial;

c. Contrato DAI.A/CT - 4500069937 firmado com a Westinghouse Electric Company LLC, em 6/8/2024, no valor de USD 18.000.000,00, equivalente a aproximadamente R$ 89.641.800,00, ao câmbio da época, tem como objeto Fornecimento de Sistemas de Instrumentação (SMIR/SMMRN/SEQ), todos relacionados com segurança nuclear e instalados na sala de controle de Angra 1 (peça 42);

*d. Contrato DAI.A/CT – 4500065915 firmado com a Westinghouse Electric Company LLC, em 17/2/2026, no valor de USD 6.934.348,00, equivalente a aproximadamente R$ 37.100.149,00, ao câmbio da época, tem como objeto os serviços de engenharia para projeto, fornecimento e suporte à instalação do Sistema de Venting Filtrado na Contenção de Angra 1, incluindo aquisição de **hardware** e sobressalentes associados (peça 43);*

*e. Contrato DAI.A/CT - 4500067721 firmado com a Alvarez & Marçal Consultoria em Engenharia Ltda., em 17/11/2023, no valor de R$ 9.555.000,00, tem como objeto serviços de consultoria especializada em gestão de planejamento de caixa da Eletronuclear, assessoria na captação de recursos, gestão de projeto e **valuation** de Angra 3, assessoria na captação de recursos para o LTO de Angra 1 e assessoria financeira (peça 44).*

22. Ao longo da etapa de execução da auditoria, aplicaram-se os procedimentos estabelecidos na Matriz de Planejamento (peça 39). Dados, informações e documentos complementares foram solicitados aos principais envolvidos por meio de ofícios de requisição e reuniões específicas com os gestores de cada contrato selecionado.

23. Não fizeram parte do escopo da fiscalização: (i) a análise de viabilidade (EVTE) do Programa LTO Angra 1; (ii) a análise dos aspectos técnicos (projeto de engenharia e especificações técnicas) e dos custos estimados para execução dos contratos objeto da fiscalização relativos à área nuclear, dada a ausência de referenciais oficiais para serem utilizados como critérios. No entanto, foi avaliada a metodologia utilizada pela empresa para definição dos orçamentos, tendo como critério o RLCE.

II.5. Limitações inerentes à auditoria

24. Nenhuma restrição significativa foi imposta aos exames realizados e à aplicação dos procedimentos estabelecidos na Matriz de Planejamento (peça 39).

II.6. Volume de recursos fiscalizados

25. O volume contratual de recursos fiscalizados alcançou o montante em dólares de USD 79.537.322, equivalente a aproximadamente R$ 403.421.250,92, ao câmbio atual (conversão realizada em 15/7/2025 no sítio do Banco Central do Brasil), e em reais de R$ 35.456.665,65, valores obtidos pela soma dos valores monetários registrados nos contratos, totalizando um VRF de cerca de R$ 438.877.916,57, em valores históricos.

II.7. Benefícios estimados da fiscalização

26. Como resultado desta fiscalização, têm-se maior transparência nos gastos com o programa LTO de Angra 1.

27. Em função das propostas de encaminhamento do achado, espera-se contribuir para a agilidade no processo de viabilizar a captação de recursos de financiamento de longo prazo de Angra 1, o que, por sua vez, reduz a necessidade de celebração de novos empréstimos-ponte para realização das despesas do projeto e contribui para a racionalização das despesas com o Programa LTO Angra 1.

28. Adicionalmente, espera-se promover o fortalecimento dos procedimentos adotados pela Eletronuclear para comprovar a inviabilidade de competição em contratações diretas por inexigibilidade de licitação, com aumento de transparência no processo e redução do risco de se suprimir indevidamente o processo licitatório e/ou de fraude de licitação.

III. Achados de auditoria

III.1. Risco de insuficiência de recursos financeiros para a conclusão das obras destinadas a LTO

III.1.1. Tipificação

29. Falhas/impropriedades (FI). Classificação dada a falhas de natureza formal ou outras impropriedades que não configurem indício de débito ou que não ensejem a aplicação de multa aos responsáveis, mas tão somente determinação de medidas corretivas, recomendações ou expedição de ciência.

III.1.2. Justificativa de não enquadramento no conceito de IGP, IGR e IGC da LDO

30. As impropriedades apontadas não atendem à conceituação contida no art. 150, § 1º, incisos IV a VI, da Lei 15.321/2025 (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO 2026).

III.1.3. Situação encontrada

*31. Constatou-se que o projeto de extensão da vida útil da usina de Angra 1 permanece sob o risco de insuficiência de recursos financeiros para a conclusão das obras destinadas ao projeto LTO, o que pode colocar em risco a implementação completa do programa. Embora haja a expectativa de emissão de debêntures visando o **funding** de longo prazo, essa solução ainda não foi concretizada, o que tem gerado custos adicionais para a Eletronuclear.*

32. As principais obras e projetos para viabilizar o funcionamento da usina por mais vinte anos e atender às condicionantes do licenciamento nuclear estão sendo executados desde 2023. Contudo, como a LTO de Angra 1 não possui a definição completa de quais fontes promoverão o financiamento de longo prazo do projeto, a empresa tem realizado empréstimos pontes, mais onerosos que uma alternativa de financiamento a longo prazo.

33. Para a execução do projeto em 2025, além da concessão de um mútuo de R$ 400 milhões pela ENBPar, empresa controladora, a Eletronuclear necessitou contratar empréstimos pontes que somavam o montante de R$ 450 milhões, sendo de R$ 150 milhões com o Banco ABC e de R$ 300 milhões com o Banco BTG (peça 60).

34. Tais empréstimos com bancos privados foram renovados no final de 2025, com vencimento em junho de 2026. O montante contratado no final de 2025 foi de R$ 562 milhões, sendo R$ 190 milhões com o Banco ABC e R$ 372 milhões com o Banco BTG (peça 61).

35. Em 26/3/2025, a União e as Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras) celebraram acordo objeto do Termo de Conciliação 7/2025/CCAF/CGU/AGU-GVDM, homologado em 11/12/2025 pelo STF, que previu em sua cláusula 7ª a emissão de debêntures no valor total de R$ 2,4 bilhões, conversíveis em ações, a serem subscritas pela empresa Axia Energia S.A. (antiga Eletrobras), as quais irão prover a maior parte dos recursos de longo prazo necessários para este projeto.

36. Abaixo, são destacados os principais marcos identificados desse processo de emissão após a homologação pelo STF do acordo celebrado entre a União e Eletrobras:

a) Parecer 7/2026/CONJUR/PR, de 20/1/2026, da ENBPar concluindo pela possibilidade de adoção das providências previstas no Termo de Conciliação antes do trânsito em julgado, fundada na eficácia imediata da decisão homologatória e na ausência de efeito suspensivo automático dos embargos de declaração;

b) Renúncia da ENBPar, durante a 14ª Assembleia Geral Extraordinária (AGE), realizada no dia 6/3/2026, dos direitos de subscrição das debêntures conversíveis em ações a serem emitidas pela Eletronuclear, com a recomendação para que a companhia acompanhe o risco de diluição da participação acionária;

c) Autorização da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) para a Eletronuclear emitir debêntures conversíveis em ações no valor de R$ 2,4 bilhões, por meio do Despacho 945, de 17/3/2026;

d) Aprovação da Eletronuclear, para a emissão de debêntures conversíveis em ações no valor de R$ 2,4 bilhões, ocorrida durante a 114ª AGE, realizadas nos dias 19, 24 e 31/3/2026;

e) Aprovação da ENBPar, na qualidade de interveniente-anuente, para a emissão de debêntures conversíveis em ações pela Eletronuclear, ocorrida durante a 58ª AGE, realizada em 3/6/2026. A ENBPar definiu que a emissão observará os parâmetros essenciais do Termo de Conciliação, sendo admitidas as complementações operacionais e contratuais a serem definidas na Escritura de Emissão, em conformidade com a legislação aplicável, a prática de mercado e as deliberações societárias pertinentes, bem como que a delegação de poderes à Diretoria Executiva se dará nos termos do art. 59, § 4º, da Lei 6.404/1976;

f) Aprovação da Eletronuclear, ocorrida na 116ª AGE, realizada no dia 18/6/2026, para a emissão de debêntures conversíveis em ações no valor de R$ 2,4 bilhões nos termos revisados, com observância dos parâmetros essenciais do Termo de Conciliação e abertura para as complementações operacionais e contratuais necessárias à delegação de poderes à Diretoria Executiva para a prática dos atos necessários à Emissão, nos termos do art. 59, § 4º, da Lei das Sociedades por Ações.

37. Não obstante a homologação do acordo pelo STF, a aprovação da alta administração da Eletronuclear e da ENBpar para a emissão das debêntures, a operação ainda não foi realizada.

38. Em junho de 2026, a Eletronuclear rolou novamente o empréstimo para evitar o vencimento cruzado das dívidas. Foi contratado o montante total de R$ 522 milhões, sendo R$ 150.000.000,00 com o banco ABC e R$ 372.000.000,00 com o Banco BTG, ambos com vencimento em dezembro de 2026 (peça 34, p 3).

39. Dessa forma, considerando o empréstimo inicial e as duas rolagens, o custo financeiro estimado para a Eletronuclear foi de R$ 185.297.231,00, sendo que a última rolagem poderia ter sido evitada caso a ENBPar tivesse sido mais célere na aprovação da escritura de emissão de debêntures (note-se que entre os eventos 'd' e 'e' transcorreram-se mais de dois meses).

*40. Em suma, a Eletronuclear ainda não concluiu a solução de longo prazo para a totalidade do **funding** da LTO, assim, a adoção de empréstimos de curto prazo vem trazendo ônus ao custo global da obra, o que contraria o princípio da eficiência disposto no art. 37, da Constituição Federal, e no **caput** do art. 31 da Lei 13.303/2016, e traz impacto no fluxo de caixa da empresa, que em 2025 registrou prejuízo líquido de R$ 142 milhões.*

41. Assim, até que as debêntures sejam emitidas, a Eletronuclear permanece sem uma solução de longo prazo para financiar a LTO, incorrendo em onerosos encargos na contratação de empréstimos ponte e sob o risco crescente de insolvência.

42. Entre as causas do problema, destaca-se que a baixa liquidez e a fragilidade da estrutura de capital da empresa comprometem sua capacidade de ofertar garantias adequadas e acessar financiamento de longo prazo junto a bancos, nacionais ou internacionais, condição necessária à execução da LTO de Angra 1. O caixa da Companhia vem sendo comprimido em razão dos impactos decorrentes da falta de decisão do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) sobre a tarifa e a outorga de concessão da UTN Angra 3, tema objeto de trabalho em andamento (TC 023.368/2025-0, da relatoria do Min. Benjamin Zymler). Por fim, destaca-se a demora da ENBPar na aprovação da escritura de debêntures, que levou a necessidade de nova rolagem da dívida de curto prazo em junho deste ano.

43. Destaca-se que a ausência de recursos pode levar à paralisação das obras e ao não cumprimento das condicionantes estabelecidas pela Cnen na Resolução Cnen 331/2024, que renovou a licença de operação de Angra 1 por mais vinte anos. Além de interromper o funcionamento da usina, no limite, o não cumprimento das condicionantes pode vir a implicar a revogação da licença de operação estendida.

*44. Registra-se, ainda, que embora a emissão de debêntures no valor de R$ 2,4 bilhões equacione a maior parte o **funding** do LTO de Angra 1, segundo informações trazidas pela Eletronuclear ainda são necessários cerca de R$ 500 milhões em recursos próprios para integralizar todo o capital necessário ao projeto (peça 62). Para este valor não foi apresentado nenhuma fonte de recurso, sendo improvável que a Eletronuclear, em função de sua baixa liquidez corrente, tenha caixa para prover estes recursos.*

45. Durante a reunião de encerramento da auditoria, realizada em 14/7/2026, os gestores da Eletronuclear informaram que o processo de emissão das debêntures estava em etapa avançada, já tendo sido contratado o Banco do Brasil para estruturar a operação, com conclusão prevista ainda para o mês de julho deste ano. Além disso, assinalaram a possibilidade de nacionalizar algumas das futuras contratações da LTO, tendo em vista que não serão utilizados novos recursos do Exim Bank, o que abriria a possibilidade de redução do custo global do restante do projeto.

*46. Do exposto, persevera o diagnóstico identificado no âmbito dos TCs 002.077/2024-8 (Acórdão 2.502/2024-TCU-Plenário, relator Min. Antonio Anastasia) e 004.103/2025-4 (Acórdão 2392/2025-TCU-Plenário, relator Min. Augusto Sherman), de que o programa de extensão de vida útil da Usina Térmica Nuclear UTE Angra 1 está exposto ao risco de não alcançar seus objetivos em vista da baixa disponibilidade de recursos financeiros para o projeto, em razão da não conclusão da operação que fornecerá o **funding** de longo prazo.*

*47. Ante o exposto, propõe-se: **dar ciência** à Eletronuclear, à Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional (ENBPar), ao Ministério de Minas e Energia (MME) e ao Comitê de Desenvolvimento do Programa Nuclear Brasileiro (CDPNB) que a insuficiência de recursos financeiros para a execução dos contratos associados ao Programa de Extensão de Vida Útil da Usina Nuclear Angra 1, contraria o princípio da eficiência disposto no art. 37 da Constituição Federal, e no **caput** do art. 31 da Lei 13.303/2016, ao contribuir para aumentar o custo global do empreendimento, alertando, ainda, que que pode conduzir à paralisação ou redução do ritmo das obras.*

*48. Por fim, propõe-se **informar** à Autoridade Nacional de Segurança Nuclear (ANSN) do acórdão que vier a ser proferido, para fins de conhecimento, por se tratar da entidade responsável pela fiscalização da implantação das condicionantes do programa de extensão de vida útil de Angra 1.*

III.2. Fragilidade na demonstração da inviabilidade de competição em contratações diretas por inexigibilidade de licitação

III.2.1. Tipificação

49. Falhas/impropriedades (FI). Classificação dada a falhas de natureza formal ou outras impropriedades que não configurem indício de débito ou que não ensejem a aplicação de multa aos responsáveis, mas tão somente determinação de medidas corretivas, recomendações ou expedição de ciência.

III.2.2. Justificativa de não enquadramento no conceito de IGP, IGR e IGC da LDO

50. As impropriedades apontadas não atendem à conceituação contida no art. 150, § 1º, incisos IV a VI, da Lei 15.321/2025 (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO 2026).

III.2.3. Situação encontrada

51. Constatou-se fragilidade nos procedimentos adotados pela Eletronuclear para comprovar a inviabilidade de competição em contratações diretas por inexigibilidade de licitação, com possibilidade de melhoria nos padrões adotados pela empresa para essa finalidade.

*52. Inicialmente, verificou-se que o Contrato 4500067721 (peça 44), celebrado com a empresa Alvarez & Marsal Consultoria em Energia Ltda., no valor de R$ 9.555.000,00 (data-base julho/2023), não contempla a adequada comprovação de inviabilidade de competição, situação que afronta o art. 30, **caput**, da Lei 13.303/2016.*

*53. A Eletronuclear aprovou o Ato de Inexigibilidade de Licitação DSE.A/IL-044/2023 (peça 49), que teve por objeto a contratação da empresa Alvarez & Marsal para a prestação de serviços de consultoria especializada em gestão de Planejamento de Caixa da Eletronuclear, Assessoria na Captação de Recursos, Gestão de Projeto e **Valuation** de Angra 3, Assessoria na Captação de Recursos para o Programa de Extensão de Vida Útil de Angra 1 e Assessoria Financeira. Esse Ato de Inexigibilidade suportou a celebração do Contrato 4500067721.*

54. De acordo com o referido Ato, a possibilidade de contratação direta foi fundamentada no art. 30, inciso II, alínea 'c' e § 1º, da Lei 13.303/2016, c/c os arts. 6º e 7º do Regulamento de Licitações e Contratos da Eletronuclear (RLCE), com base com base na presença de três requisitos: serviço técnico especializado, notória especialização do contratado e singularidade do objeto.

55. Tecnicamente, o Ato de Inexigibilidade de Licitação DSE.A/IL-044/2023 (peça 49) apontou a natureza singular do serviço, por se tratar de: (i) apoio ao gerenciamento de projeto (PMO) de estruturação

*de Angra 3; (ii) assessoria na captação de recursos, negociação com credores e **valuation** para Angra 3; (iii) assessoria financeira de gestão e planejamento de caixa da Eletronuclear, com o acompanhamento das contratações de financiamentos e da apreciação dos materiais fornecidos, incluindo a simulação de cenários; (iv) assessoria na captação de recursos para o LTO de Angra 1, com emissão de relatórios de PMO, bem como relatórios que atualizassem o modelo financeiro da LTO, bem como assessoria nas diligências técnicas do **Long-Term Loan** (LTL).*

56. O entendimento do Ato de Inexigibilidade de Licitação DSE.A/IL-044/2023 foi corroborado pelo Parecer Jurídico SJ.P-DM-0787/2023 (peça 54, pp. 3-8), cujo argumento é de que, embora o art. 30 da Lei 13.303/2016, inciso II, não se refira à contratação de serviços técnicos-profissionais especializados de natureza singular, as decisões exaradas pelo TCU sob a égide da Lei 8.666/1993 possuiriam racional aplicável a Lei 13.303/2016. No entendimento da Eletronuclear, a contratação de serviços especializados com amparo no art. 30, inciso II, da Lei 13.303/2016, é possível se o objeto envolver, além de técnico-profissional especializado, singularidade e, ainda, demandar a atuação de um notório especialista. Como base para a tese, o Parecer Jurídico se ampara nas Súmulas TCU 39/1973 e 252/2010.

57. De acordo com o Parecer Jurídico (peça 54, p. 4), a contratação direta com base em inexigibilidade de licitação estaria pautada na inviabilidade de se estabelecer um procedimento competitivo baseado critério objetivo relevante e diretamente relacionado com a satisfação da demanda da estatal, o que está em linha com a referidas súmulas do TCU. Ainda segundo o parecer (peça 54, p. 6):

> *'Embora as decisões acima citadas do Tribunal de Contas da União tenham sido exaradas na égide da Lei 8.666/93, possuem racional aplicável à Lei das Estatais. Seguindo este entendimento, apenas será possível contratar serviços especializados com amparo no art. 30, inc. II, da Lei nº 13.303/2016 se, além de técnico-profissional especializados, forem singulares e, ainda, demandarem a atuação de um notório especialista.'*

*58. Ocorre que, no novo arcabouço legal aplicável às estatais (Lei 13.303/2016), bem como na nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021), o pressuposto de singularidade para a contratação direta por inexigibilidade sequer é mencionado pelo legislador. Em outras palavras, a legislação atual suprimiu a singularidade como requisito expresso da inexigibilidade para serviços técnicos especializados e a lógica passou a se concentrar na demonstração da **inviabilidade de competição** no caso concreto.*

59. Assim, embora a jurisprudência do TCU produzida sob a Lei 8.666/1993 constitua importante referência interpretativa, não se mostra juridicamente adequado transportar automaticamente para a Lei 13.303/2016 requisito que o próprio legislador optou por não reproduzir.

60. No presente caso, a Eletronuclear adotou como justificativa para a inexigibilidade uma premissa jurídica discutível, a de que a impossibilidade de fixação de critérios objetivos de julgamento para o objeto conduziria à inviabilidade de competição. No entanto, não foi demonstrado nos autos por que motivos a experiência, a qualificação técnica, a metodologia de trabalho e outros aspectos relevantes da execução contratual não poderiam ser traduzidos em critérios técnicos objetivos de habilitação ou julgamento, circunstância que enfraquece a argumentação da estatal de que a competição seria inviável em razão da suposta singularidade do objeto.

61. Nesse sentido, destaca-se que a comprovação da inviabilidade de competição não se satisfaz com a mera declaração da Administração. Por se tratar de hipótese excepcional ao dever de licitar, exige-se motivação que evidencie a impossibilidade fática e jurídica de realização de um certame competitivo.

62. Assim, o que deve ser demonstrado é a inviabilidade competição exigida pelo art. 30 da Lei 13.303/2016, não se confundido esse requisito com a mera caracterização da singularidade do objeto, que, por si só, não é suficiente para caracterizar tal pressuposto.

63. Parte das justificativas do Ato de Inexigibilidade de Licitação DSE.A/IL-044/2023 para a escolha da Alvarez & Marsal para o Contrato 4500067721 também estavam presentes nas justificativas anteriores das outras duas contratações desse mesmo escritório de consultoria, com foco na notoriedade da contratada e singularidade do objeto: Ato de Inexigibilidade de Licitação DAN.A/IL-014/2020 (peça 50) relativo ao Contrato 4500029948 e Ato de Inexigibilidade DAN.A/IL 006/2021 (peça 53), referente ao Contrato 4500041083. Levantando-se todas as contratações firmadas pela Eletronuclear com a consultoria Alvarez &

Marsal, nota-se que todas elas se deram por suposta inviabilidade de competição, mesmo com objetos diferentes.

Tabela 1: Contratos celebrados entre a Eletronuclear e a consultoria Alvarez & Marsal

Contrato	*Ano / Duração*	*Valor (R$)*
4500029948	*2020 / 24 meses*	*4.750.000,00*
4500027828	*2020 / 60 meses*	*1.002.142,86*
4500041083	*2021 / 24 meses*	*4.728.881,65*
4500056418	*2023/ 24 meses*	*8.018.446,00*
4500067721	*2023 / 24 meses*	*9.555.000,00*

Fonte: Equipe TCU, elaborado a partir das informações dos contratos.

*64. Nota-se, portanto, a possível existência de conduta reiterada de contratações que não contemplam a adequada comprovação de inviabilidade de competição, contrariando o **caput** do art. 30 da Lei 13.303/2016.*

65. Corroborando esse entendimento, deve ser mencionado que o Relatório de Auditoria Interna 5/2024, emitido pela Auditoria Interna da Eletronuclear, identificou falhas na elaboração de processos de inexigibilidade de licitação por parte do requisitante, Achado 7.5 (peça 64, pp. 40-75), e a necessidade de aprimoramento na análise dos processos com essa modalidade de contratação, Achado 7.4 (peça 64, pp. 16-39), sendo que o último foi qualificado como de alta criticidade.

66. De modo resumido, a Auditoria Interna da Eletronuclear constatou as seguintes falhas na fundamentação dos atos de inexigibilidade de licitação: (i) falta de análise crítica sobre a singularidade do serviço, confundindo esse conceito com a alegada natureza técnica e notória especialização da empresa ou prestador de serviço; (ii) falta de análise crítica sobre o escopo da contratação, havendo a incorporação de serviços que poderiam ser licitados; (iii) falha de análise crítica sobre a orçamentação da proposta, com diversas falhas apontadas pela Auditoria Interna sobre a deficiência de avaliação dos custos e dos itens orçados; (iv) e falta de especificação da capacitação técnica dos profissionais indicados para realização das atividades do serviço, sendo justificada a contratação apenas levando em consideração a capacidade técnica da empresa.

67. No caso em exame, em que pese a complexidade do objeto contratado, não se vislumbra a inexistência de outros concorrentes de mercado ou a impossibilidade de elaboração de critérios objetivos de julgamento, uma vez que se constatou a existência de processo de contratação de objeto semelhante realizado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e que contou com a participação de diversas empresas de consultoria.

*68. Em 2021, o BNDES realizou processo de contratação de consultores para o estudo de viabilidade da Usina Nuclear Angra 3, que envolveu a definição do modelo operacional e do modelo financeiro deste empreendimento, incluindo serviços de **Due Diligence** contábil-patrimonial e assessoria financeira, contou com um mapeamento de empresas para a contratação dos diversos serviços necessários ao desenvolvimento do projeto e resultou na apresentação de propostas de vários licitantes, inclusive com a formação de consórcios, conforme é possível verificar no Resultado da Homologação da **Request for Proposal** RFP 20/2021 – BNDES, destinada a contratação do chamado 'Serviço C', disponível no site do Banco:*

> *a) Link geral da seleção RFP 20/21-BNDES: https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/desestatizacao/projetos-em-andamento/projeto-de-parceria-de-angra-3, acessado em 10/6/2026;*

b) Link do resultado da seleção RFP 20/21-BNDES: https://www.bndes.gov.br/wps/wcm/connect/site/4e756f47-65b2-4ee3-869b-2539c168e5a8/Resultado+da+Homologacao+RFP+20+2021.pdf?MOD=AJPERES&CVID=nTUL2ZU, acessado em 10/6/2026.

69. Logo, independentemente da alegada singularidade do objeto, nota-se haver a possibilidade de contratação dos serviços mediante processo licitatório, como fez o BNDES.

70. Assim, conclui-se que a presença dos requisitos de serviço técnico especializado, de notória especialização do contratado e de eventual singularidade do objeto constitui elemento relevante para a análise da contratação pretendida, mas não é suficiente, por si só, para caracterizar a inviabilidade de competição que justifique a contratação direta por inexigibilidade, nos termos do art. 30, inciso II, da Lei 13.303/2016, a qual deve ser demonstrada de forma motivada e com base nas circunstâncias concretas do caso, não sendo admissível presumir o atendimento desse requisito exclusivamente a partir da verificação daqueles três elementos.

71. Destaca-se que, na avaliação realizada pela equipe de fiscalização para o Contrato 4500067721, embora a fundamentação tenha sido insuficiente, não foram identificados indícios de fraude à licitação, direcionamento da contratação, sobrepreço ou inexecução contratual. O que se verificou foi a insuficiência da motivação apresentada pela estatal para caracterizar a inviabilidade de competição, bem como a ausência de orientações específicas em seu RLCE acerca dos elementos a serem considerados na aplicação do art. 30, inciso II, da Lei 13.303/2016.

72. Registra-se, ainda, que as justificativas apresentadas pelos gestores mostram-se alinhadas a entendimentos historicamente construídos sob a égide da Lei 8.666/1993, circunstância que evidencia a boa-fé dos agentes envolvidos. Nesse contexto, vislumbra-se que o presente caso oferece a oportunidade para o aperfeiçoamento da jurisprudência desta Corte de Contas acerca da aplicação do art. 30, inciso II, da Lei 13.303/2016, reforçando a necessidade de que a inviabilidade de competição seja demonstrada de forma autônoma e motivada no caso concreto, sem que sua caracterização decorra automaticamente da presença de serviço técnico especializado, da notória especialização do contratado ou da eventual singularidade do objeto.

73. Ante todo o exposto, com o intuito de contribuir para o aperfeiçoamento da gestão, propõe-se ***recomendar*** *à Eletronuclear S.A, com fundamento no art. 11 da RES-TCU 315/2020, que avalie a inclusão, em seus normativos internos, de orientações para que as justificativas de inexigibilidade fundamentadas no art. 30, inciso II, da Lei 13.303/2016, evidenciem, de forma expressa e motivada, os elementos fáticos, técnicos e jurídicos que demonstrem a inviabilidade de competição no caso concreto, distinguindo esse pressuposto da mera caracterização do serviço como técnico especializado, da notória especialização do contratado ou da eventual singularidade do objeto, os quais, embora relevantes para a análise da contratação, não caracterizam, por si só, a inviabilidade de competição.*

IV. Análise dos comentários dos gestores

74. Conforme a previsão da Portaria-Segecex 15/2025, foram encaminhados à Eletronuclear os ofícios de observação 69 e 86/2026-AudElétrica (peças 32 e 35) contendo as constatações da equipe de fiscalização e as propostas de determinação. Além disso, as propostas de encaminhamento foram novamente apresentadas aos gestores na reunião de encerramento, dispensando-se o encaminhamento do Relatório Preliminar, em linha com o disposto no art. 14, § 2º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020.

75. ***Com relação ao achado sobre a insuficiência de recursos financeiros*** *para a conclusão das obras destinadas a LTO, a Eletronuclear registrou sua concordância com o diagnóstico apresentado pela equipe de fiscalização (peça 34, p 1). Adicionalmente, tendo em vista o desenvolvimento de novos fatos desde a emissão do Ofício de Observação 69/2026-AudElétrica, juntamente com a resposta da Eletronuclear ao Ofício de Observação 69/2026-AudElétrica, foi encaminhada a atualização do estado atual da captação de recursos financeiros para a LTO de Angra 1.*

76. As novas informações trazidas pela Eletronuclear foram incorporadas diretamente ao texto deste achado.

77. ***Já sobre o achado relativo à fragilidade na demonstração da inviabilidade de competição em contratações diretas por inexigibilidade de licitação*** *a Eletronuclear respondeu que o apontamento trazido*

pela equipe de fiscalização diverge da orientação hermenêutica consolidada por esta Corte de Contas porque a unidade técnica busca exigir a comprovação da exclusividade de fornecedor (peça 38, p 1). Em resumo, o argumento trazido pela Eletronuclear aponta que a inexigibilidade por serviço técnico especializado se fundamentou:

a) na natureza predominantemente intelectual do objeto;

b) no fato de que se o objeto contratual pode ser executado por outros profissionais ou empresas não caracteriza um impedimento a contratação direta, pois a inexigibilidade decorre da impossibilidade de se fixar critérios objetivos de julgamento; e

c) que, enquanto a exclusividade de mercado é um pressuposto que pode ser verificado para a aplicação do inciso I da Lei 13.303/2016, na aplicação do inciso II a verificação fundamenta-se pela natureza predominantemente intelectual do objeto.

78. Em prelúdio, destaca-se que a proposta trazida pela unidade técnica no Ofício de Observação encaminhado a estatal (peça 35) não foi a de que se demonstre a exclusividade de fornecedor para aplicação do inciso II, mas que se aprimore a RLCE para que a comprovação da inviabilidade de competição inciso II não ocorra de forma insuficiente, de forma a evitar que ocorra a contratação por inexigibilidade de licitação enquanto for viável a realização de um certame.

*79. O objeto do contrato envolve a aplicação de técnica consagradas, como gerenciamento de projeto com o PMO e **valuation**. Tais técnicas são tema de estudos em cursos administração e finanças e, no caso do PMO, há certificações que são conferidas para atestar a capacidade de profissionais. Assim, sem desconsiderar a complexidade e vulto do empreendimento, não foi demonstrado nos autos por que a aplicação dessas metodologias por outras empresas de reconhecida atuação no mesmo segmento não seria apta a atender à necessidade da estatal, tampouco por que os atributos relevantes à execução do objeto não poderiam ser considerados em eventual disputa competitiva.*

*80. Da mesma forma, na fundamentação trazida pela estatal não há indicativo que a aplicação, pela Alvarez e Marçal, de técnicas e procedimento para obter o **valuation**, realizar a gestão e projetos e de caixa produzem um resultado não alcançável ou que seja incomparável com o de outras empresas de notório saber nesse campo de atuação.*

81. Neste sentido, cita-se o manual de licitações e contratos do TCU, disponível em 5.10.1.3. Serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização | Licitações e Contratos:

> *'Assim, diferentemente da Lei 8.666/1993, a Lei 14.133/2021 suprimiu a singularidade do objeto como requisito para a inexigibilidade de licitação. Em vez disso, passou a ser necessário demonstrar que o trabalho do profissional renomado é essencial para alcançar completamente o objetivo do contrato.*
>
> *(...)*
>
> *Para que essa hipótese de inexigibilidade seja aplicável, deve-se avaliar não somente as características do prestador, mas também as do serviço demandado, a fim de demonstrar que a contratação do profissional ou da empresa de notória especialização é imprescindível à plena satisfação do objeto do contrato, como previsto no art. 6º, inciso XIX, e no art. 74, § 3º, da Lei 14.133/2021.*
>
> *(...)*
>
> *Note-se que, nessa hipótese de inexigibilidade, a técnica empregada na execução do objeto e a habilidade do prestador são interdependentes, fazendo com que a escolha do contratado dependa de uma análise subjetiva, o que torna a licitação inviável. Isso porque haverá dificuldade em comparar objetivamente as propostas, que estão atreladas aos profissionais que executarão os trabalhos'*

82. Assim, a contratação direta de serviços técnicos especializados pressupõe que as características técnicas do serviço demandado e da expertise requerida tornam inviável a realização de disputa competitiva apta a selecionar a proposta mais adequada ao atendimento da necessidade empresarial.

83. Em uma síntese do exposto, o que faltou demonstrar nos atos que suportaram a contratação da Alvarez & Marçal foi que a contratada era essencial para alcançar completamente o objetivo do contrato ou que a contratação de outras empresas notáveis no mesmo campo não atenderia a necessidade da Eletronuclear e do LTO de Angra 1.

84. Logo, sendo ausente a demonstração da impossibilidade de estabelecer critérios objetivos de julgamento, ou mesmo da inexistência de outros concorrentes, a conjunção de serviço técnico especializado e de uma empresa de notório saber são insuficientes para motivar a inexigibilidade de licitação.

85. Ademais, a realização de licitação realizada pelo BNDES para um objeto contratual semelhante e para um empreendimento da própria Eletronuclear, Angra 3, funciona à semelhança de uma contraprova, tanto para indicar que há concorrentes, como para demonstrar a viabilidade de se estabelecer critérios objetivos de julgamento.

86. A estatal também manifestou seu compromisso institucional com a integridade e a legalidade de seus processos de contratação. Nesse sentido, a equipe de fiscalização acolhe esse entendimento, sendo justo reconhecer que embora a fundamentação tenha sido insuficiente, também não se identificou indícios de fraude de licitação, mas insuficiência da motivação apresentada pela estatal para caracterizar a inviabilidade de competição e de que uma possível causa é que não há procedimentos estabelecidos no RLCE para orientar os gestores na aplicação do inciso II da Lei 13.303/2016.

87. Registra-se que a equipe de fiscalização solicitou a Eletronuclear que enviasse toda a documentação produzida pela Alvarez & Marçal para o cumprimento do Contrato 4500067721. Por amostragem, alguns produtos foram avaliados e não há indícios de não cumprimento do contrato.

88. Também não foram encontrados indicativos de sobrepreço do valor contratado ou pago. Pelo contrário, o contrato teve um apostilamento que previu extensão do prazo contratual por cerca de seis meses sem ônus ao erário.

89. Assim, o que se notou, de fato, foi a possibilidade de aperfeiçoar os procedimentos adotados pela Eletronuclear para fundamentar as contratações na modalidade de inexigibilidade de licitação. Nesse entendimento, em acolhimento a manifestação da Eletronuclear, a equipe de fiscalização concluiu por alterar a proposta de encaminhamento de determinação para recomendação.

V. Conclusão

90. O presente trabalho teve como objetivo verificar a conformidade dos principais contratos associados à implementação do Programa LTO Angra 1, atualmente em andamento (LOA 2026), destinados à extensão de vida útil da usina por mais vinte anos, em relação à Lei 13.303/2016 e ao Regulamento de Licitações e Contratos da Eletronuclear.

91. Destacou-se a situação financeira da empresa, em especial a dificuldade na obtenção de recursos de longo prazo para financiamento do projeto, e identificou-se fragilidade nos procedimentos adotados pela Eletronuclear para comprovar a inviabilidade de competição em contratações diretas por inexigibilidade de licitação.

92. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

> *Questão 1: A previsão orçamentária e financeira para a execução do projeto de extensão da vida útil da UTN Angra 1 é adequada?*
>
> *Questão 2: Os processos de contratação (dos contratos analisados) foram regulares?*
>
> *Questão 3: A formalização dos contratos atendeu aos preceitos legais e sua execução está sendo adequada?*

*93. **Quanto à Questão 1**, verificou-se que o Programa LTO Angra 1 foi incluído no PPA 2024-2027, no Programa 3101 – Energia Elétrica (Anexo VIII - Investimentos Plurianuais das Empresas Estatais não Dependentes, p. 578), na Ação Orçamentária: 160T, com o valor de um investimento total de R$ 2.452.903.83,00. O valor previsto na LOA para 2026 é de R$ 964.4465.328,00 (LOA 2026; Vol VI; p. 49) – Ministério de Minas e Energia – Eletrobras Eletronuclear S.A (Eletronuclear).*

94. Os valores orçados são compatíveis com a expectativa do projeto no período e com o valor global da obra, da ordem de R$ 3,5 bilhões (peça 62) e a ser concluída em 2028.

95. Contudo, constatou-se que, embora a situação orçamentária esteja regular, a situação financeira para a plena execução do projeto não está, o que pode colocar em risco a implementação completa do programa.

96. Em 26/3/2025, a União e as Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras) celebraram acordo objeto do Termo de Conciliação 7/2025/CCAF/CGU/AGU-GVDM, homologado em 11/12/2025 pelo STF, que previu, em sua cláusula 7ª, a emissão de debêntures no valor total de R$ 2,4 bilhões, conversíveis em ações, observadas as anuências necessárias, destinadas ao custeio do Programa LTO de Angra 1.

97. Embora o Termo de Conciliação celebrado entre União e Eletrobras tenha sido homologado pelo Supremo Tribunal Federal, a emissão das debêntures pela Eletronuclear ainda não foi realizada.

98. Considerando que as negociações para uma solução de financiamento de longo prazo estão em andamento há mais de dois anos sem que tenha ocorrido definição, e que a Eletronuclear e a ENBPar enfrentam dificuldades para estruturar garantias necessárias para contratar o financiamento, não é possível prever, neste momento, avanço na captação de recursos sem a emissão de debêntures pela Eletronuclear.

*99. A não emissão das debêntures ou da obtenção de outra fonte de financiamento de longo prazo obrigou a Eletronuclear a contratar empréstimos-pontes, mais onerosos. Essa alternativa traz ônus ao custo global da obra, o que contraria o princípio da eficiência disposto no art. 37, da Constituição Federal, e no **caput** do art. 31 da Lei 13.303/2016. Além disso, eleva o risco de insolvência da empresa.*

100. Destaca-se que a ausência de recursos pode levar à paralisação das obras e ao não cumprimento das condicionantes estabelecidas na Resolução Cnen 331/2024, que renovou a licença de operação de Angra 1 por mais vinte anos. Além de interromper o funcionamento da usina, no limite, o não cumprimento das condicionantes pode vir a implicar na revogação da licença de operação estendida.

*101. Embora a emissão de debêntures, no valor de R$ 2,4 bilhões, equacione em sua maior parte o **funding** do LTO de Angra 1, segundo informações trazidas pela Eletronuclear ainda são necessários cerca de R$ 500 milhões em recursos próprios para integralizar todo o capital necessário ao projeto (peça 62). Para este valor não foi apresentado nenhuma fonte de recurso, sendo improvável que a Eletronuclear, em função de sua delicada situação financeira, tenha caixa para prover estes recursos.*

*102. Desta forma, considerando que o **funding** para o projeto da LTO de Angra 1 não foi equacionado, propõe-se **dar ciência** à Eletronuclear, à ENBPar, ao MME e ao Comitê de Desenvolvimento do Programa Nuclear Brasileiro (CDPNB) que a insuficiência de recursos financeiros para a execução dos contratos do Programa de Extensão de Vida Útil da Usina Nuclear Angra 1, contraria o princípio da eficiência disposto no art. 37, da Constituição Federal, e no **caput** do art. 31 da Lei 13.303/2016, ao contribuir para aumentar o custo global do empreendimento, alertando, ainda, que pode conduzir à paralisação ou redução do ritmo das obras.*

*103. Por fim, propõe-se **informar** à Autoridade Nacional de Segurança Nuclear (ANSN) do acórdão que vier a ser proferido, para fins de conhecimento, por se tratar da entidade responsável pela fiscalização da implantação das condicionantes do programa de extensão de vida útil de Angra 1.*

*104. **Quanto à Questão 2,** constatou-se fragilidade nos procedimentos adotados pela Eletronuclear para comprovar a inviabilidade de competição em contratações diretas por inexigibilidade de licitação.*

105. A contratação de profissionais ou empresas com notória especialização, por inexigibilidade de licitação para prestação de serviços técnicos especializados, requer a demonstração de que a abertura de processo licitatório é inviável.

*106. Na fundamentação adotada para celebrar o Contrato 4500067721 não há indicativo que a prestação do serviço pela Alvarez & Marçal (técnicas e procedimentos para obter o **valuation**, realizar a gestão de projetos e de caixa) produz um resultado não alcançável, ou que seja incomparável com o de outras empresas de notório saber nesse campo de atuação, de forma a caracterizar a inviabilidade de competição.*

107. A equipe de auditoria concluiu que a presença dos requisitos de serviço técnico especializado, de notória especialização do contratado e de eventual singularidade do objeto constitui elemento relevante para

a análise da contratação direta realizada pela Eletronuclear, mas não é suficiente, por si só, para caracterizar a inviabilidade de competição, pressuposto que justifica a contratação direta por inexigibilidade, nos termos do art. 30, inciso II, da Lei 13.303/2016, a qual deve ser demonstrada de forma motivada e com base nas circunstâncias concretas do caso, não sendo admissível presumir o atendimento desse requisito exclusivamente a partir da verificação daqueles três elementos.

108. Destaca-se que, na avaliação realizada pela equipe de fiscalização para o Contrato 4500067721, embora a fundamentação tenha sido insuficiente, não se caracterizou indício de fraude à licitação, direcionamento da contratação, sobrepreço ou inexecução contratual. O que foi identificado foi a insuficiência da motivação apresentada pela estatal para caracterizar a inviabilidade de competição e de que uma possível causa é que não há procedimentos estabelecidos no RLCE para orientar os gestores na aplicação do inciso II da Lei 13.303/2016.

109. Do exposto, propõe-se ***recomendar*** *à Eletronuclear S.A., com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que avalie a inclusão, em seus normativos internos, de orientações para que as justificativas de inexigibilidade fundamentadas no art. 30, inciso II, da Lei 13.303/2016, evidenciem, de forma expressa e motivada, os elementos fáticos, técnicos e jurídicos que demonstrem a inviabilidade de competição no caso concreto, distinguindo esse pressuposto da mera caracterização do serviço como técnico especializado, da notória especialização do contratado ou da eventual singularidade do objeto, os quais, embora relevantes para a análise da contratação, não caracterizam, por si só, a inviabilidade de competição.*

110. ***Quanto à Questão 3****, não foram encontradas irregularidades a partir da execução dos procedimentos estabelecidos na matriz de planejamento.*

VI. Proposta de encaminhamento

111. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

111.1. ***dar ciência****, com fundamento no art. 9º, da Resolução-TCU 315/2020, à Eletronuclear, à Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional (ENBPar), ao Ministério de Minas e Energia (MME) e ao Comitê de Desenvolvimento do Programa Nuclear Brasileiro (CDPNB) que a insuficiência de recursos financeiros para a execução dos contratos do Programa de Extensão de Vida Útil da Usina Nuclear Angra 1, contraria o princípio da eficiência disposto no art. 37 da Constituição Federal, e no* ***caput*** *do art. 31 da Lei 13.303/2016, ao contribuir para aumentar o custo global do empreendimento, alertando, ainda, que pode conduzir à paralisação ou redução do ritmo das obras; (Achado III.1)*

111.2. ***recomendar,*** *com fundamento no art. 11º da Resolução-TCU 315/2020, à Eletronuclear S.A., que avalie a inclusão, em seus normativos internos, de orientações para que as justificativas de inexigibilidade fundamentadas no art. 30, inciso II, da Lei 13.303/2016, evidenciem, de forma expressa e motivada, os elementos fáticos, técnicos e jurídicos que demonstrem a inviabilidade de competição no caso concreto, distinguindo esse pressuposto da mera caracterização do serviço como técnico especializado, da notória especialização do contratado ou da eventual singularidade do objeto, os quais, embora relevantes para a análise da contratação, não caracterizam, por si só, a inviabilidade de competição; (Achado III.2)*

111.3. ***informar*** *à Eletronuclear, à Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional (ENBPar), ao Ministério de Minas e Energia (MME), ao Comitê de Desenvolvimento do Programa Nuclear Brasileiro (CDPNB) e à Autoridade Nacional de Segurança Nuclear (ANSN) do acórdão que vier a ser proferido, para fins de conhecimento, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos; (Achados III.1 e III.2)*

111.4. ***autorizar*** *a autuação de processo de monitoramento das deliberações proferidas nestes autos; (Achado III.2)*

111.5. ***arquivar*** *os presentes autos, com fulcro nos incisos II e V do art. 169 do RITCU, após as devidas comunicações e autuação do monitoramento.*"

É o relatório.

VOTO

Trata-se de auditoria de conformidade realizada na Eletronuclear S.A. (Eletronuclear), subsidiária da Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional (ENBPar), ambas vinculadas ao Ministério de Minas e Energia, com o objetivo de fiscalizar os principais contratos associados à implementação do Programa de Extensão da Vida Útil da usina Angra 1 (LTO Angra 1), na Central Nuclear Almirante Álvaro Alberto, em Angra dos Reis/RJ. A fiscalização foi autorizada pelo Acórdão 2.304/2025-Plenário, no âmbito do Fiscobras 2026, e examinou cinco contratos que totalizam volume de recursos fiscalizados de aproximadamente R$ 438,8 milhões.

2. O Programa LTO Angra 1 possibilitará a operação da usina, primeira planta termonuclear brasileira, por mais vinte anos, até 2044, conforme autorizado pela Resolução-Cnen 331/2024, condicionada à implantação integral do referido programa. O empreendimento reveste-se de relevância para o setor elétrico nacional, por se tratar de fonte de geração firme e complementar às fontes renováveis, além de representar, aproximadamente, um terço das receitas da Eletronuclear.

3. O cronograma apresentado pela Eletronuclear para implantação do programa se estende até 2028 a um custo estimado superior a R$ 3,5 bilhões, tendo a execução financeira do projeto, computada até 2/2026 (peça 63), atingido o montante de aproximadamente R$ 1,3 bilhão.

4. Para nortear os trabalhos, foram formuladas três questões de auditoria: (i) se a previsão orçamentária e financeira para a execução do projeto é adequada; (ii) se os processos de contratação foram regulares; e (iii) se a formalização dos contratos atendeu aos preceitos legais e sua execução está sendo adequada. A equipe de fiscalização não identificou irregularidades relacionadas à terceira questão, tendo os achados relevantes se concentrado nas duas primeiras.

5. Quanto à primeira questão, verificou-se que, embora a dotação orçamentária prevista no Plano Plurianual de 2024 a 2027 e na Lei Orçamentária Anual seja compatível com as necessidades do projeto, a situação financeira revela-se preocupante. O Termo de Conciliação celebrado entre a União e a Eletrobras, homologado pelo Supremo Tribunal Federal, prevê a emissão de debêntures conversíveis em ações no valor de R$ 2,4 bilhões, destinadas a prover a maior parte do financiamento de longo prazo necessário à LTO de Angra 1. Não obstante os diversos marcos já percorridos, tais como aprovações societárias da Eletronuclear e da ENBPar e autorização da Aneel, a emissão efetiva ainda não se concretizou, o que tem obrigado a estatal a recorrer a sucessivos empréstimos-ponte, mais onerosos, com custo financeiro estimado em R$ 185.297.231,00 até o momento da fiscalização.

6. Esse quadro de indefinição prolongada, que já perdura desde 2023, contraria o princípio da eficiência estampado no art. 37 da Constituição Federal e no *caput* do art. 31 da Lei 13.303/2016, ao onerar indevidamente o custo global do empreendimento. Mais grave ainda é o risco, apontado pela unidade técnica, de que a insuficiência de recursos financeiros, inclusive quanto aos aproximadamente R$ 500 milhões em recursos próprios ainda não equacionados, possa conduzir à paralisação das obras e ao descumprimento das condicionantes fixadas pela Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen) na Resolução-Cnen 331/2024, com risco, no limite, de revogação da licença de operação estendida da usina.

7. Anoto que esse diagnóstico não é inédito. Ao contrário, confirma achados já identificados em auditorias anteriores sobre o mesmo objeto, a saber, o TC 002.077/2024-8 (Acórdão 2.502/2024-Plenário, relator Ministro Antonio Anastasia) e o TC 004.103/2025-4 (Acórdão 2.392/2025-Plenário, relator Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti). A reiteração do problema ao longo de sucessivas fiscalizações anuais evidencia a necessidade de que os órgãos e entidades envolvidos – Eletronuclear, ENBPar, Ministério de Minas e Energia e Comitê de Desenvolvimento do Programa Nuclear Brasileiro – sejam formalmente alertados quanto às consequências dessa situação, sem prejuízo da continuação do acompanhamento da matéria por este Tribunal.

8. Registro, a esse respeito, fato relevante divulgado em 13/8/2026 pela Axia Energia S.A. (peça 69), segundo o qual a empresa procedeu à subscrição e integralização de debêntures conversíveis em ações emitidas pela Eletronuclear no montante de R$ 1,5 bilhão, em cumprimento à obrigação estabelecida no Termo de Conciliação homologado pelo Supremo Tribunal Federal. Esse fato mitiga, em parte, o risco identificado pela equipe de fiscalização, porquanto representa a concretização de importante etapa do processo de captação de recursos de longo prazo.

9. Não obstante, a situação ainda demanda acompanhamento, uma vez que o valor subscrito corresponde à fração do montante total previsto de R$ 2,4 bilhões. Ademais, permanece a necessidade de equacionamento dos recursos próprios não contemplados pela operação de debêntures, cuja fonte permanece indefinida. Assim, embora a subscrição parcial represente avanço relevante e reduza o grau de exposição da Eletronuclear a empréstimos-ponte mais onerosos, não se pode ainda concluir pela plena superação do risco de insuficiência de recursos financeiros para a conclusão das obras, o que recomenda a manutenção da ciência a ser dada aos órgãos e entidades envolvidos.

10. Quanto à segunda questão, relativa à regularidade dos processos de contratação, o achado central refere-se à fragilidade na demonstração da inviabilidade de competição para fins de contratação direta por inexigibilidade de licitação, nos termos do art. 30, inciso II, da Lei 13.303/2016. O caso concreto envolve o Contrato 4500067721, celebrado com a empresa Alvarez & Marsal Consultoria em Engenharia Ltda., no valor de R$ 9.555.000,00, para prestação de serviços de consultoria especializada em gestão financeira e assessoria na captação de recursos.

11. A justificativa adotada pela Eletronuclear para a inexigibilidade fundamentou-se na presença cumulativa de três elementos: serviço técnico especializado, notória especialização do contratado e singularidade do objeto. A fundamentação utilizada fez referência expressa às Súmulas TCU 39/1973 e 252/2010, exaradas pelo TCU sob a égide da Lei 8.666/1993, mas que, na visão da jurisdicionada, possuem racional aplicável à Lei das Estatais.

12. Ocorre que, como bem observado pela unidade técnica, o arcabouço normativo aplicável às estatais (Lei 13.303/2016), assim como a Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021), não reproduziu o requisito de singularidade do objeto como pressuposto autônomo da inexigibilidade. A lógica normativa vigente exige a demonstração motivada da inviabilidade de competição, regra geral para a inexigibilidade, não sendo lícito presumir esse pressuposto a partir da mera verificação de que o serviço é técnico especializado ou de que o contratado é notoriamente especializado.

13. Nesse sentido, o próprio Manual de Licitações e Contratos deste Tribunal, ao tratar da matéria sob a ótica da Lei 14.133/2021, assinala que a inexigibilidade nessa hipótese somente se justifica quando demonstrado que o trabalho do profissional ou empresa de notória especialização é imprescindível à plena satisfação do objeto contratual, análise que deve recair não apenas sobre as características do prestador, mas também sobre a natureza do serviço demandado.

14. No caso concreto, não foi demonstrado que a experiência, a metodologia de trabalho e demais aspectos relevantes à execução contratual não pudessem ser convertidos em critérios objetivos de julgamento aptos a viabilizar disputa competitiva. Ao contrário, constatou-se que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, em processo de contratação de objeto assemelhado, relacionado à viabilização da usina de Angra 3, logrou obter propostas de diversas empresas de consultoria mediante procedimento competitivo, o que evidencia a viabilidade de disputa em situações semelhantes.

15. Registro que a fragilidade identificada não é isolada. O levantamento de todas as contratações da Eletronuclear com a mesma consultoria revela padrão reiterado de justificativas baseadas nos mesmos três elementos, para objetos distintos, ao longo de diversos exercícios. Tal circunstância foi corroborada pela própria Auditoria Interna da estatal, que, no Relatório de Auditoria Interna 5/2024, identificou falhas sistêmicas na elaboração e na análise crítica dos processos de

inexigibilidade, com destaque para a confusão conceitual entre singularidade do serviço e notória especialização do prestador.

16. Não obstante a fragilidade procedimental apontada, é preciso reconhecer, em harmonia com a conclusão da equipe de fiscalização, que não foram identificados indícios de fraude à licitação, direcionamento de contratação, sobrepreço ou inexecução contratual. As justificativas apresentadas pelos gestores, ainda que insuficientes à luz do regime legal vigente, alinham-se ao entendimento jurisprudencial construído sob a égide da Lei 8.666/1993, circunstância que afasta a presunção de má-fé dos responsáveis e que evidencia, antes, a necessidade de aprimoramento normativo interno da estatal e de consolidação da jurisprudência desta Corte quanto à aplicação do art. 30, inciso II, da Lei 13.303/2016 no contexto legal atual.

17. Nessa linha, entendo adequada a proposta de conversão do encaminhamento de determinação para recomendação, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, no sentido de que a Eletronuclear avalie a inclusão, em seus normativos internos, de orientações que exijam a comprovação expressa e motivada da inviabilidade de competição no caso concreto, distinguindo esse pressuposto da mera caracterização do serviço como técnico especializado, da notória especialização do contratado ou da singularidade do objeto – elementos relevantes, mas insuficientes, isoladamente, para justificar a contratação direta.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em tagDataSessao.

JORGE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2331/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.058/2026-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Interessado: Congresso Nacional
4. Unidades: Eletronuclear S.A.; Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional S.A. – ENBPar e Ministério de Minas e Energia
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica)
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta auditoria de conformidade, no âmbito do Fiscobras 2026, realizada na empresa Eletronuclear S.A. (Eletronuclear), subsidiária da Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional (ENBPar), ambas vinculadas ao Ministério de Minas e Energia (MME), com o objetivo de fiscalizar os principais contratos associados à implementação do Programa de Extensão da Vida Útil da Usina Angra 1, na Central Nuclear Almirante Álvaro Alberto, em Angra dos Reis/RJ,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo relator, e com fundamento nos arts. 37 da Constituição Federal; 43, inciso I, da Lei 8.443/1992; 169, inciso V, 239, inciso I, e 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU; 2º, incisos II e III, 9º, inciso I, e 11 da Resolução-TCU 315/2020; e 31 da Lei 13.303/2016, em:

9.1. recomendar à Eletronuclear S.A. que avalie a inclusão, em seus normativos internos, de orientações para que as justificativas de inexigibilidade evidenciem, de forma expressa e motivada, os elementos fáticos, técnicos e jurídicos que demonstrem a inviabilidade de competição no caso concreto, distinguindo esse pressuposto da mera caracterização do serviço como técnico especializado, da notória especialização do contratado ou da eventual singularidade do objeto, os quais, embora relevantes para a análise da contratação, não caracterizam, por si só, a inviabilidade de competição;

9.2. dar ciência à Eletronuclear, à Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional, ao Ministério de Minas e Energia e ao Comitê de Desenvolvimento do Programa Nuclear Brasileiro (CDPNB) que a insuficiência de recursos financeiros para a execução dos contratos do Programa de Extensão de Vida Útil da Usina Nuclear Angra 1 contribui para aumentar o custo global do empreendimento, podendo conduzir à paralisação ou redução do ritmo das obras;

9.3. autorizar a autuação de processo de monitoramento da presente deliberação;

9.4. comunicar esta deliberação à Eletronuclear, à ENBPar, ao MME, ao CDPNB e à Autoridade Nacional de Segurança Nuclear; e

9.5. arquivar os presentes autos.

10. Ata n° 33/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 26/8/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2331-33/26-P.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Jorge Oliveira (Relator), Antonio Anastasia e Odair Cunha.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO





FISCOBRAS 2026

RELATÓRIO DE AUDITORIA

Obras de implantação do Reator Multipropósito Brasileiro (RMB)

TC 011.624/2026-4
Relator: Min. Benjamin Zymler

SecexEnergia
AudElétrica

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO

TC n. 011.624/2026-4 **Fiscalização n.** 92/2026

Relator: Benjamin Zymler

DA FISCALIZAÇÃO

Modalidade: Conformidade

Ato originário: Acórdão 2.304/2025 - Plenário

Objeto da fiscalização: Reator Multipropósito Brasileiro

Funcionais programáticas:

19.572.2206.12P1.3606/2013 - Reator Multipropósito Brasileiro
19.572.2306.12P1.3606/2026 - Implantação do Reator Multipropósito Brasileiro - no Município de Iperó - SP

Tipo da Obra: Obras Especiais

Período abrangido pela fiscalização: De 12/09/2024 a 25/06/2026

DO ÓRGÃO/ENTIDADE FISCALIZADO

Órgãos/entidades fiscalizados: Comissão Nacional de Energia Nuclear, Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação e Autoridade Nacional de Segurança Nuclear

Vinculação TCU (unidade técnica): Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear

Responsável pelo órgão/entidade:

nome: Francisco Rondinelli Júnior
cargo: Presidente
período: A partir de 21/03/2023

Outros responsáveis: vide peça: “Rol de responsáveis”

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Relator: Min. Benjamin Zymler

TC: 011.624/2026-4

Unidade Responsável: AudElétrica

O QUE O TCU FISCALIZOU?

O Tribunal de Contas da União (TCU) realizou auditoria de conformidade na Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen), Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e Autoridade Nacional de Segurança Nuclear (ANSN), no período compreendido entre 25/5/2026 e 21/8/2026.

A auditoria teve por objetivo fiscalizar as obras de implantação do Reator Multipropósito Brasileiro (RMB) no município de Iperó-SP, mais especificamente a contratação e a execução do Contrato 057/FP-2024/00.

O Reator Multipropósito Brasileiro (RMB) é um dos principais projetos estruturantes do Programa Nuclear Brasileiro, e será construído em Iperó (SP), com o objetivo de garantir autonomia nacional na produção de radioisótopos e ampliar a infraestrutura de pesquisa nuclear. A instalação principal do RMB consistirá em um reator nuclear de pesquisa, de 30 MW, que utilizará as radiações geradas na reação nuclear para várias aplicações, por exemplo, em áreas como medicina, indústria, agricultura e meio ambiente, qualificação de combustíveis e materiais nucleares, além de um laboratório de pesquisas utilizando feixe de nêutrons.

VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS

O volume de recursos fiscalizados é de R$ 38,83 milhões (out./2024), correspondente ao valor total do Contrato 057/FP-2024/00, já acrescidos os valores aditivados até o quarto termo aditivo.

O QUE O TCU ENCONTROU?

A auditoria constatou que a implantação do Reator Multipropósito Brasileiro (RMB) enfrenta riscos relevantes decorrentes da insuficiência e falta de previsibilidade dos recursos financeiros e orçamentários disponíveis para sua conclusão, situação agravada pela redução de dotações orçamentárias, com potencial de provocar atrasos, descontinuidade na execução das obras, aumento de custos e postergação dos benefícios estratégicos esperados para o País.

Verificou-se, ainda, a adoção de metodologia de precificação de serviços acrescidos por aditivos contratuais que não preservou as condições econômicas originalmente estabelecidas na contratação.

Foram também identificadas fragilidades nos critérios de aceitabilidade de preços, nos procedimentos de medição e pagamento dos serviços e na gestão da execução contratual, reduzindo a capacidade de controle sobre os custos, o avanço físico das obras, a detecção de distorções contratuais e a adequada atribuição de responsabilidades por atrasos.

Adicionalmente, constatou-se insuficiência de transparência ativa na divulgação de informações relacionadas às contratações executadas no âmbito do empreendimento, especialmente quanto ao Contrato 057/FP-2024/00, dificultando o acompanhamento da aplicação dos recursos públicos e o exercício do controle institucional e social sobre a execução do projeto.

QUAIS FORAM OS BENEFÍCIOS DESTA AUDITORIA?

A fiscalização identificou e promoveu a correção de impropriedades relacionadas ao planejamento orçamentário, à conformidade das contratações com a Lei 14.133/2021 e à transparência da execução contratual, contribuindo para o fortalecimento da governança, da gestão de riscos, dos processos de contratação e do controle social do empreendimento. Como benefício financeiro potencial quantificável, estimou-se o montante de **R$ 677.749,43** (data-base: out./2024)**,** decorrente da correção já acordada pelos gestores para aplicação do desconto de 25% obtido na Cotação de Preços 05/2024 aos serviços novos incluídos nos Aditivos 1 a 4 do Contrato 057/FP-2024/00.

QUAL A PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO?

A proposta de encaminhamento para as inconsistências identificadas contempla recomendação ao Conselho Diretor do FNDCT para aprimorar a previsibilidade do financiamento do RMB, bem como ciência aos órgãos responsáveis sobre os riscos decorrentes da insuficiência de recursos para a conclusão do empreendimento. Contempla, ainda, a comunicação da deliberação a instâncias governamentais e de governança relevantes; a assinatura de prazo à Fundação Pátria e à Cnen para adoção de medidas destinadas à correção de impropriedade identificada em aditivos contratuais; a ciência aos gestores acerca de fragilidades relacionadas à formação de preços, medição e pagamento de serviços, gestão da execução contratual e subcontratações; e a ciência aos órgãos envolvidos sobre a insuficiência de transparência ativa das informações referentes às contratações e à aplicação dos recursos públicos destinados ao RMB, com vistas ao aprimoramento dos mecanismos de governança, controle e prestação de contas do empreendimento.

Sumário

I. APRESENTAÇÃO 5
I.1. Importância socioeconômica do Reator Multipropósito Brasileiro (RMB) 5
II. INTRODUÇÃO 7
II.1. Deliberação que originou o trabalho 7
II.2. Visão geral do objeto 7
II.3. Objetivo e questões de auditoria 9
II.4. Metodologia utilizada 9
II.5. Limitações inerentes à auditoria 10
II.6. Volume de recursos fiscalizados 10
II.7. Benefícios estimados da fiscalização 10
III. ACHADOS DE AUDITORIA 10
III.1. Insuficiência de recursos financeiros e orçamentários para implantação do Reator Multipropósito Brasileiro (RMB) 10
III.2. Precificação de itens novos incluídos por aditivos sem observância da metodologia prevista nos arts. 127 e 128 da Lei 14.133/2021 13
III.3. Fragilidades nos critérios de aceitabilidade de preços, nos critérios de medição dos serviços e na gestão do Contrato 057/FP-2024/00 17
III.3.1. Fragilidades nos critérios de aceitabilidade de preços da proposta vencedora 18
III.3.2. Fragilidades nos critérios de medição e pagamento 19
III.3.3. Fragilidades na gestão do Contrato 057/FP-2024/00 20
III.4. Insuficiência de transparência ativa na divulgação das informações sobre os contratos do Reator Multipropósito Brasileiro (RMB) 27
IV. ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DOS GESTORES 29
V. CONCLUSÃO 29
VI. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO 31
APÊNDICE A - Matriz de Achados 34
APÊNDICE B - Matriz de Responsabilização 49
APÊNDICE C - Fotos 50
APÊNDICE D - Dados da obra 58
APÊNDICE E - Achados de outras fiscalizações 62
APÊNDICE F - ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DOS GESTORES 63
Quanto ao Achado 1 63
Quanto ao Achado 2 64
Quanto ao Achado 3 66
Quanto ao Achado 4 69

APÊNDICE G - Achados reclassificados após a conclusão da fiscalização..... 74
APÊNDICE H - Despachos..... 75
ANEXO A - Deliberações..... 78

I. APRESENTAÇÃO

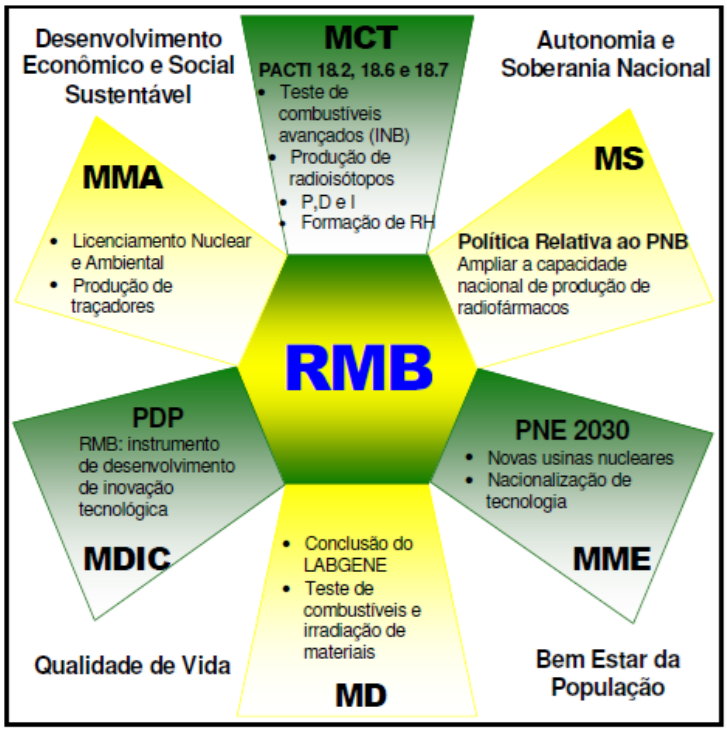
A presente auditoria de conformidade foi realizada em cumprimento ao Acórdão 2.304/2025-TCU-Plenário (Fiscobras 2026), rel. Min. Vital do Rêgo, tendo como objeto a implantação do Reator Multipropósito Brasileiro (RMB) no município de Iperó-SP, mais especificamente a contratação e a execução do Contrato 057/FP-2024/00.

I.1. Importância socioeconômica do Reator Multipropósito Brasileiro (RMB)

2. O Reator Multipropósito Brasileiro (RMB) constitui um empreendimento estratégico e estruturante para o desenvolvimento científico, tecnológico, econômico e social do país, com relevante potencial de arraste tecnológico para o setor nuclear e papel fundamental na consecução dos objetivos do Programa Nuclear Brasileiro, em atendimento às necessidades da sociedade.

3. A **Figura 1** apresenta o alinhamento do Empreendimento Reator Multipropósito Brasileiro (RMB) com as políticas e objetivos estratégicos do país.

Figura 1 – Políticas e objetivos estratégicos do país alinhadas ao empreendimento RMB



Fonte: RMB-00010-RD-006-01, (peça 61, p. 22).

4. O projeto RMB tem por objetivo dotar o Brasil de um reator nuclear de pesquisa e de instalações laboratoriais associadas capazes de atender múltiplas demandas nacionais, especialmente nas áreas de saúde, indústria, agricultura, meio ambiente, geração de conhecimento científico e desenvolvimento da tecnologia nuclear. Entre suas principais finalidades destacam-se a produção de radioisótopos para aplicações médicas, industriais, agrícolas e ambientais; a realização de ensaios de irradiação de materiais e combustíveis nucleares para avaliação de desempenho em diferentes condições operacionais; e a condução de pesquisas científicas e tecnológicas por meio da utilização de feixes de nêutrons.

5. Na área da saúde, o RMB representa um avanço significativo para a soberania nacional no fornecimento de radioisótopos utilizados em procedimentos de diagnóstico e tratamento médico. O

empreendimento permitirá a nacionalização da produção do Molibdênio-99 (Mo-99), radioisótopo precursor do Tecnécio-99m (Tc-99m), empregado na maioria dos exames de medicina nuclear realizados no país. Com isso, o Brasil reduzirá sua dependência de importações, ampliará a segurança do abastecimento e poderá atender integralmente à demanda nacional, com potencial de exportação da produção excedente. Além disso, viabilizará a produção doméstica de outros radioisótopos atualmente importados para aplicações em diagnóstico por imagem, radioterapia e braquiterapia, fortalecendo a infraestrutura nacional de saúde e ampliando o acesso da população a tratamentos especializados.

6. No setor industrial, o RMB contribuirá para a produção nacional de radioisótopos utilizados em gamagrafia industrial, técnica amplamente empregada em inspeções não destrutivas e no controle de qualidade de equipamentos e estruturas críticas. O empreendimento também ampliará a capacidade de produção de traçadores radioativos destinados a pesquisas e aplicações em agricultura e meio ambiente, favorecendo o desenvolvimento de soluções tecnológicas e a ampliação da competitividade de diversos setores produtivos.

7. Sob a perspectiva estratégica do Programa Nuclear Brasileiro, o RMB desempenhará papel fundamental na consolidação da autonomia tecnológica nacional. O reator proporcionará a infraestrutura necessária para testar e qualificar combustíveis nucleares destinados à propulsão naval, combustíveis avançados para as usinas nucleares brasileiras e novos combustíveis para reatores de pesquisa.

8. Também permitirá a realização de ensaios em materiais, componentes e processos especiais empregados na fabricação de elementos combustíveis, vasos de pressão e estruturas internas de reatores nucleares, tanto para geração de energia quanto para aplicações navais. Adicionalmente, contribuirá para a manutenção e o aperfeiçoamento das instalações do ciclo do combustível nuclear, abrangendo atividades como produção de hexafluoreto de urânio (UF6), enriquecimento de urânio e fabricação de elementos combustíveis para reatores de pesquisa, fortalecendo a soberania nacional e o domínio sustentável dessas tecnologias estratégicas.

9. No campo científico e tecnológico, o RMB ampliará significativamente a capacidade nacional de pesquisa e inovação. O empreendimento expandirá a utilização de técnicas nucleares e da análise por ativação com nêutrons, além de disponibilizar ao país uma infraestrutura de pesquisa de grande porte baseada na utilização de feixes de nêutrons.

10. Essa capacidade permitirá complementar e integrar as atividades já desenvolvidas em instalações científicas nacionais, como o Laboratório Nacional de Luz Síncrotron (LNLS/CNPEM), oferecendo suporte a pesquisas em áreas de fronteira, como nanotecnologia, biologia estrutural, ciência dos materiais, engenharia e outras disciplinas de elevado conteúdo tecnológico. Por suas características, o RMB tem potencial para se consolidar como um centro de excelência científica e tecnológica na América Latina, contribuindo para a formação de recursos humanos altamente qualificados e para a atração de pesquisadores nacionais e estrangeiros.

11. Os benefícios decorrentes da implantação do RMB também se estendem ao desenvolvimento regional e local. Durante sua fase operacional, o empreendimento tende a gerar impactos positivos permanentes para o município de Iperó e sua área de influência, incluindo o aumento da arrecadação tributária, o fortalecimento de atividades relacionadas à medicina nuclear, o estímulo à pesquisa científica e à inovação tecnológica e a dinamização da economia regional. O projeto também contempla medidas voltadas à preservação ambiental, destacando-se a manutenção da conectividade entre fragmentos florestais da Área Diretamente Afetada (ADA) e a Floresta Nacional de Ipanema (Flona Ipanema), contribuindo para a conservação da biodiversidade local.

12. De acordo com a proposta de implantação do empreendimento, o RMB será o maior reator de pesquisa do país e contará com uma infraestrutura laboratorial capaz de atender, de forma integrada, às diversas necessidades estratégicas do Programa Nuclear Brasileiro.

13. A instalação proporcionará autonomia no fornecimento de radioisótopos essenciais à medicina nuclear, permitirá a nacionalização da produção de praticamente todos os radioisótopos atualmente importados, apoiará o desenvolvimento autônomo da tecnologia nuclear por meio de testes de irradiação de materiais e combustíveis e fortalecerá a infraestrutura científica nacional para pesquisas com feixes de nêutrons.

14. Além disso, constituirá importante instrumento para a formação de recursos humanos especializados e se beneficiará de sua localização em uma região que concentra importantes instituições e instalações nucleares e tecnológicas, como o Centro Tecnológico da Marinha em São Paulo (CTMSP), no sítio de Aramar, favorecendo o intercâmbio técnico, a cooperação institucional e o suprimento de insumos necessários à operação do reator.

15. Em síntese, o RMB apresenta elevada relevância socioeconômica, científica e estratégica para o país, ao combinar benefícios diretos para a saúde pública, o desenvolvimento industrial, a autonomia tecnológica nacional, a pesquisa científica de ponta e o desenvolvimento regional, constituindo-se em infraestrutura essencial para fortalecer a capacidade brasileira de inovação e sua soberania em áreas sensíveis e de interesse nacional.

II. INTRODUÇÃO

II.1. Deliberação que originou o trabalho

16. A auditoria de conformidade Fiscalis 92/2026, realizada na Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen), Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e Autoridade Nacional de Segurança Nuclear (ANSN), no período compreendido entre 25/5/2026 e 21/8/2026, foi autorizada mediante Acórdão 2.304/2025-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo, que cuidou da seleção preliminar de obras públicas que devem compor o plano de fiscalização de obras de 2026 deste Tribunal (Fiscobras 2026).

II.2. Visão geral do objeto

17. O **Reator Multipropósito Brasileiro (RMB)** é um dos principais projetos estruturantes do Programa Nuclear Brasileiro, e será construído em Iperó, município localizado no interior do estado de São Paulo, com o objetivo de garantir autonomia nacional na produção de radioisótopos e ampliar a infraestrutura de pesquisa nuclear.

18. A instalação principal do RMB consistirá em um reator nuclear de pesquisa, de 30 MW, que utilizará as radiações geradas na reação nuclear para várias aplicações, por exemplo, em áreas como medicina, indústria, agricultura e meio ambiente. Também se constituirá como um equipamento estratégico para a qualificação de combustíveis e materiais nucleares, além de fornecer um laboratório nacional para a utilização de feixe de nêutrons em pesquisa científica e tecnológica em diferentes campos.

19. O projeto do Reator Multipropósito Brasileiro teve início em 2008, na Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen), por meio de suas unidades técnico-científicas, especialmente o Instituto de Pesquisas Energéticas e Nucleares (Ipen), que é o responsável pelo planejamento técnico do empreendimento. Desde sua origem, o empreendimento conta com a liderança institucional do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), tendo como principais agentes executores a própria Cnen, a Amazônia Azul Tecnologias de Defesa (Amazul), o Centro Tecnológico da Marinha em São Paulo (CTMSP), além de parcerias com empresas nacionais e internacionais – destacadamente a argentina INVAP, responsável por parte do projeto de engenharia.

20. Ao longo de sua trajetória, o projeto tem sido marcado por sucessivas revisões de cronograma e restrições orçamentárias, acumulando cerca de R$ 1,2 bilhão aplicados até meados da década de 2020, dentro de um custo total estimado entre R$ 3 bilhões e R$ 6 bilhões. A análise da execução financeira revela um padrão de **descontinuidade orçamentária**, com predominância de recursos destinados às fases de estudo, projeto e licenciamento até recentemente.

21. Em 2023, o projeto foi incluído no novo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com previsão original de investimentos da ordem de R$ 1 bilhão até o final de 2026. Desse total, ainda em 2023, o MCTI e a Finep liberaram R$ 172 milhões para o RMB. Em outubro de 2024, o MCTI e a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) liberaram R$ 243 milhões para avançar na construção do empreendimento.

22. Os recursos liberados para o projeto são não reembolsáveis e têm origem no Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), gerido pelo MCTI. Eles financiarão a fase de implantação do RMB, por meio da execução de projetos detalhados de engenharia de prédios nucleares e radioativos; da execução das obras de infraestrutura do sítio do RMB; da aquisição de matérias-primas e itens importados para a fabricação dos componentes principais do reator nuclear; do detalhamento final da infraestrutura técnica do Laboratório de Feixe de Nêutrons; e da execução de programas ambientais no local.

23. O FNDCT disponibiliza recursos por meio de sua agência de fomento ao desenvolvimento científico e tecnológico, a Concedente Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), mediante Convênio celebrado entre a Concedente, a Interveniente Executora Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen) e a Convenente Fundação Parque de Alta Tecnologia da Região de Iperó e Adjacências (Fundação Pátria).

24. A presente fiscalização analisou a contratação vinculada às metas 4 e 5 do Convênio 01.22.0592.01, celebrado entre a Finep e a Fundação Pátria, a qual corresponde ao **Contrato 057/FP-2024/00**, firmado entre a referida fundação de apoio e a empresa Schunck para a execução de obras de infraestrutura do empreendimento. O escopo contratual abrange a consolidação do projeto detalhado, a execução de serviços de terraplenagem, pavimentação e drenagem, a construção de ponte sobre o Ribeirão do Ferro, bem como a implementação das medidas e intervenções associadas ao componente ambiental.

25. As obras, localizadas no sítio de Iperó/SP (**Figura *2***), tiveram início em fevereiro de 2025 e estão em fase de conclusão. A previsão de conclusão desta etapa, estabelecida no 4º Termo Aditivo, é julho/2026. Segundo a fiscalização da obra (25/6/2026), o prazo será novamente prorrogado via novo aditivo contratual.

Figura 2 – Vista aérea do Sítio de Iperó/SP, local da construção do Empreendimento Reator Multipropósito Brasileiro (RMB)



Fonte: Google Maps –reprodução da equipe.

II.3. Objetivo e questões de auditoria

26. A presente auditoria teve por objetivo fiscalizar a aplicação dos recursos destinados à implantação do Reator Multipropósito Brasileiro.

27. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

a) Questão 1: A previsão financeira e orçamentária para a execução do projeto de implantação do Reator Multipropósito Brasileiro é adequada?

b) Questão 2: Os orçamentos do edital e/ou do contrato encontram-se devidamente detalhados (planilha de quantitativos e preços unitários), acompanhados das composições de todos os custos unitários dos serviços associados e os preços definidos são compatíveis com os valores de mercado?

c) Questão 3: Os processos de contratação foram regulares?

d) Questão 4: A formalização do contrato atendeu aos preceitos legais e sua execução está adequada?

II.4. Metodologia utilizada

28. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280, de 8 de dezembro de 2010, alterada pela Portaria-TCU 168 de 30 de junho de 2011) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex 26 de19 de outubro de 2009).

29. Para a realização da fiscalização, foram utilizadas as diretrizes do roteiro de auditoria de conformidade do TCU, tendo sido elaboradas matrizes de planejamento e de achados. Além disso, para responder às questões de auditoria levantadas, foram utilizadas técnicas de análise documental, conferência de cálculos, visita técnica *in loco*, pesquisas em sistemas informatizados, confronto de informações e documentos, bem como foram efetuadas comparações com a legislação pertinente e com

a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, a respeito de licitação e contratação de obras públicas.

II.5. Limitações inerentes à auditoria

30. Os trabalhos de auditoria não sofreram limitações relevantes.

II.6. Volume de recursos fiscalizados

31. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$ 38.826.047,10 (data-base out./2024), correspondente ao valor total do Contrato 057/FP-2024/00, já acrescidos os valores aditivados até o quarto termo aditivo.

II.7. Benefícios estimados da fiscalização

32. Entre os benefícios de controle estimados desta fiscalização pode-se mencionar a identificação e indução da correção de impropriedades que poderiam comprometer a boa governança, a conformidade e a efetividade do empreendimento.

33. No tocante às restrições orçamentárias, os trabalhos contribuíram para fomentar a adoção, pelos entes auditados, de práticas mais robustas de gestão de riscos e de gerenciamento de projetos de infraestrutura de grande porte, com ênfase na adequada compatibilização entre a disponibilidade de recursos e o cronograma físico-financeiro, de modo a favorecer maior previsibilidade, sustentabilidade e eficiência na execução do empreendimento.

34. Em relação às fragilidades identificadas à luz da Lei 14.133/2021, a atuação do controle contribuiu para o aperfeiçoamento dos processos de contratação e gestão contratual, reduzindo o risco de recorrência dessas impropriedades em futuras contratações. Ademais, a identificação de deficiências na transparência da contratação e da execução contratual impulsionou melhorias na divulgação de documentos e informações relevantes, fortalecendo o controle social, ampliando a prestação de contas à sociedade e aprimorando o acompanhamento da execução física e financeira do empreendimento pelos órgãos de controle.

35. O total de benefícios potenciais quantificáveis desta auditoria corresponde a R$ 677.749,43 (data-base out./2024), decorrentes de correções já acordadas pelos gestores, referentes à aplicação, por meio de novo aditivo contratual, do desconto de 25% obtido na Cotação de Preços 05/2024 sobre os preços dos serviços novos acrescidos por meio dos Aditivos 1 a 4 ao Contrato 057/FP-2024-00.

III. ACHADOS DE AUDITORIA

III.1. Insuficiência de recursos financeiros e orçamentários para implantação do Reator Multipropósito Brasileiro (RMB)

Tipificação

36. Falhas/impropriedades (FI).

Justificativa de enquadramento como FI

37. Classificação dada a falhas de natureza formal ou outras impropriedades que não configurem indício de débito ou que não ensejem a aplicação de multa aos responsáveis, mas tão somente determinação de medidas corretivas, recomendações ou expedição de ciência. A inconsistência não se enquadra nas hipóteses previstas nos incisos IV, V e VI do § 1º do art. 150 da Lei 15.321/2025 (LDO 2026).

Situação encontrada

38. Verificou-se que a disponibilidade de recursos financeiros e orçamentários atualmente prevista para a implantação do Reator Multipropósito Brasileiro (RMB) não é suficiente para assegurar a execução integral e tempestiva das etapas necessárias à sua conclusão, conforme os prazos

estabelecidos no cronograma geral do empreendimento.

39. Essa insuficiência, agravada pela redução de R$ 300 milhões promovida na Lei Orçamentária Anual de 2025 (LOA 2025), eleva os riscos de paralisação ou desaceleração das obras, fragmentação da execução do empreendimento, aumento de custos, prorrogação de prazos e postergação dos benefícios científicos, tecnológicos, econômicos e sociais esperados para o País com sua implementação.

40. A situação encontrada, de cortes orçamentários, contingenciamentos e falta de previsibilidade de recursos financeiros, caracteriza indícios de irregularidade na execução orçamentário-financeira do empreendimento, em potencial desacordo com os §§ 1º, 2º, 3º e 4º, do art. 11 da Lei 11.540/2007 e com o § 2º do art. 9º da Lei Complementar 101/2000, ambas com as alterações promovidas pela Lei Complementar 177/2021, bem como com os princípios da eficiência, economicidade e planejamento previstos no art. 37 e 218 da Constituição Federal de 1988, além de contrariar boas práticas de gestão de riscos e de projetos de infraestrutura de grande porte, que exigem a compatibilização entre a disponibilidade de recursos e o cronograma físico-financeiro do empreendimento.

41. O Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) é constituído por receitas de diferentes naturezas, conforme estabelece o art. 10 da Lei 11.540/2007, destacando-se as fontes setoriais (energia elétrica, telecomunicações, petróleo, gás natural, informática, entre outras), além de dotações consignadas na Lei Orçamentária Anual, receitas financeiras e retornos de operações de crédito.

42. Em 2021, a Lei Complementar 177 (LC 177) vedou a limitação de empenho e de movimentação financeira das despesas custeadas pelo FNDCT e proibiu a alocação de suas fontes vinculadas em reserva de contingência, ressalvada a hipótese de frustração da arrecadação.

43. A vedação ao contingenciamento produziu forte expansão dos recursos executados. O volume empenhos passou de R$ 2,2 bilhões em 2019 para R$ 30,6 bilhões em 2025, conforme destacado no relatório e no voto condutor do recente Acórdão 1.134/2026-TCU-Plenário, da relatoria do Min. Bruno Dantas, que analisou a governança e a aplicação dos recursos do FNDCT entre 2019 e 2025.

44. O FNDCT passou de um fundo cujos recursos vinculados eram frequentemente afetados pela reserva de contingência para um dos principais instrumentos federais de financiamento, com volume anual de execução na casa das dezenas de bilhões de reais, exigindo melhorias em sua governança, conforme destacado na referida decisão desta Corte de Contas.

45. Na prática, a LC 177 reduziu significativamente a possibilidade de o Poder Executivo indisponibilizar os recursos arrecadados pelo Fundo. Mas, no caso concreto em exame, embora o RMB seja um empreendimento estratégico nacional, integrante do Novo PAC e financiado majoritariamente com recursos não reembolsáveis do FNDCT, os recursos efetivamente disponibilizados têm permanecido abaixo das necessidades previstas em seu cronograma físico-financeiro.

46. Essa limitação tem contribuído para sucessivos alongamentos dos prazos de implantação do RMB desde o início do projeto, em 2008, e sua inclusão na LOA, em 2012, situação que persistiu mesmo após a LC 177, comprometendo a previsibilidade e a eficiência da execução do empreendimento.

47. Particularmente, no caso do objeto desta auditoria, para contratação das obras de infraestrutura do sítio, após realização dos projetos detalhados e da conclusão dos documentos da licitação, foram necessários ajustes para redução do escopo originalmente previsto, tanto no projeto quanto nos documentos técnicos da licitação, com consequente supressão de serviços de mesma natureza perfeitamente atinentes ao escopo detalhado nas planilhas anexas ao edital, resultando em um

contrato com etapas segmentadas e necessidade de novas contratações.

48. Parte das supressões foram recompostas durante a execução do Contrato 057/FP-2024/00, por meio da formalização de aditivos contratuais, notadamente os Aditivos 3 e 4 (peça 71, itens não digitalizáveis - IND: Aditivo 3, p. 2-3; e Aditivo 4, p. 3), como forma de compatibilizar o escopo do contrato original com o plano diretor do empreendimento, já que recursos originalmente disponibilizados no âmbito do Convênio não comportavam a integralidade das intervenções de infraestrutura previstas para a área do empreendimento.

49. A segmentação da execução de etapas técnica e funcionalmente interdependentes foi evidenciada na Planilha de Serviços do referido aditivo 4 (peça 71, itens não digitalizáveis, p. 24-39), que contempla a relação de diversos itens não executados, cuja execução foi postergada para futuro contrato destinado às obras remanescentes de infraestrutura básica, em fase de contratação na data da visita técnica *in loco* (25/6/2026).

50. Essa situação pode contribuir para o aumento dos riscos de ineficiência na execução do empreendimento, de elevação dos custos decorrentes de sucessivas reprogramações e contratações complementares, de maior complexidade na gestão contratual e de atraso na obtenção dos benefícios científicos, tecnológicos e estratégicos esperados para o País.

51. O quadro foi agravado, em 2025, pela redução de R$ 300 milhões dos recursos consignados ao empreendimento na Lei Orçamentária Anual (LOA 2025), mesmo após o início das obras de infraestrutura básica (Contrato 057/FP-2024/00), conforme demonstrado na Tabela 1 a seguir. Durante a auditoria, constatou-se que as restrições financeiras resultaram na redução do escopo originalmente previsto no planejamento do RMB e na necessidade de realização de nova contratação para execução de serviços remanescentes (parcelamento de obras interdependentes).

Tabela 1 - Recursos destinados pela LOA (PAC) à Ação 12P1 – Implantação do RMB (2024 a 2026)

Ano	Unidade Orçamentária	Projeto de Lei	Dotação Atual	Pago
Total		**835.749.556**	**735.500.000**	**339.500.010**
2024	24901 - Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico	141.749.556	341.500.000	339.500.010
2025	24901 - Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico	300.000.000	0	0
2026	24901 - Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico	394.000.000	394.000.000	0

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP).
Obs.: 1) Foram extraídos do SIOP somente os valores previstos na Unidade Orçamentária 24.901 (FNDCT), fonte que sofreu restrições orçamentárias. Cabe registrar que em 2025 foram pagos à Ação 12P1 (Implantação do RMB), o montante de R$ 1.365.772,00 e em 2026 (até maio), R$ 778.859,00.

52. Os exames também evidenciaram que as obras, sistemas e estruturas que compõem o RMB integram um único empreendimento concebido para operar de forma articulada e sistêmica, apresentando elevado grau de interdependência técnica e funcional. Nesse contexto, a segmentação da execução motivada por restrições orçamentárias, sem demonstração de vantajosidade em relação a modelos mais integrados de contratação, eleva os riscos para a economicidade, a eficiência, a gestão contratual e a conclusão tempestiva do empreendimento.

53. Entre as **causas** identificadas destacam-se a priorização de outras iniciativas na distribuição dos recursos disponíveis do FNDCT, as restrições fiscais e orçamentárias incidentes sobre investimentos públicos de longo prazo e a potencial inobservância dos art. 1º e 11, §§ 1º 2º, 3º e 4º, da Lei 11.540/2007 e com o § 2º do art. 9º da Lei Complementar 101/2000, ambas com as alterações introduzidas pela Lei Complementar 177/2021.

54. Quanto aos **efeitos**, o prolongamento do cronograma de implantação tem provocado elevação gradual dos custos do empreendimento e exigido sucessivas reprogramações físico-financeiras,

retroalimentando o quadro de insuficiência de recursos e ampliando os riscos para sua conclusão tempestiva.

55. Em outras palavras, a insuficiência e a instabilidade do financiamento observadas no RMB contribuem para o alongamento do cronograma de execução, a segmentação de obras, serviços e fornecimentos tecnicamente interdependentes, a eventual redução de escopo contratual e a necessidade de futuras contratações para conclusão de etapas remanescentes. Essas restrições também tendem a elevar os riscos de ineficiência na gestão do empreendimento, em razão da maior complexidade da gestão contratual, da coordenação entre múltiplos contratos, das atividades de fiscalização e da compatibilização de interfaces técnicas, aumentando a probabilidade de descontinuidade ou paralisação de etapas da implantação.

56. Tais fatores podem igualmente postergar a obtenção dos benefícios esperados do empreendimento, especialmente a ampliação da capacidade nacional de produção de radioisótopos para uso médico, o fortalecimento da pesquisa científica, o desenvolvimento tecnológico e nuclear e o incremento da autonomia tecnológica do País.

57. Adicionalmente, as restrições orçamentárias e financeiras identificadas ampliam os riscos de elevação dos custos globais de implantação, em decorrência de remobilizações, recontratações, reajustes contratuais e da perda de economias de escala e de sinergias inerentes a soluções integradas de contratação. Tais restrições também podem resultar em alocação menos eficiente de riscos, aumento dos custos administrativos de gestão e fiscalização e enfraquecimento da governança do empreendimento.

58. Pelo exposto, constatou-se que os recursos orçamentários e financeiros destinados à implantação do Reator Multipropósito Brasileiro (RMB) não conferem segurança suficiente para assegurar a execução integral e tempestiva do empreendimento, evidenciando quadro de insuficiência e baixa previsibilidade em relação às necessidades do empreendimento, situação incompatível com sua complexidade, duração e relevância estratégica.

59. Os exames demonstraram que, embora o projeto conte com fontes permanentes de financiamento por meio do FNDCT e esteja contemplado no Novo PAC, as restrições orçamentárias e financeiras verificadas têm comprometido a aderência entre a disponibilidade de recursos e o cronograma físico-financeiro planejado para o RMB.

60. Conclui-se, portanto, que a insuficiência e a instabilidade dos recursos destinados ao RMB comprometem a adequada implantação de um empreendimento estratégico para a política nacional de ciência, tecnologia e inovação, com potencial de retardar a disponibilização da capacidade nacional de produção de radioisótopos, o fortalecimento da pesquisa científica e o desenvolvimento tecnológico e nuclear do País, afetando a autonomia tecnológica nacional.

61. Ante todo o exposto, será apresentada proposta de **recomendação** ao Conselho Diretor do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CD-FNDCT), **dar ciência** ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e ao CD-FNDCT, além de i**nformar** à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO), à Casa Civil da Presidência da República, à Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen), ao MCTI e ao CD-FNDCT da decisão que vier a ser proferida nestes autos.

III.2. Precificação de itens novos incluídos por aditivos sem observância da metodologia prevista nos arts. 127 e 128 da Lei 14.133/2021

Tipificação

62. Irregularidade grave com recomendação de continuidade (IGC).

Justificativa de enquadramento no conceito de IGC da LDO

63. Embora trate-se de indício de irregularidade grave, não constitui fato materialmente relevante em relação ao valor total do contrato que represente potencialidade de causar prejuízos ao erário, ensejar a nulidade contratual ou constitua grave desvio em relação aos princípios constitucionais, não se enquadrando assim nas hipóteses previstas nos incisos IV e V do § 1º do art. 150 da Lei 15.321/2025 (LDO 2026), caracterizando-se, em vez disso, como indícios de irregularidade com recomendação de continuidade (IGC), nos termos do inciso VI do mesmo dispositivo legal.

64. Além disso, conforme detalhado mais adiante no Capítulo IV, a Cnen e a Fundação Pátria se comprometeram a adotar as medidas cabíveis para saneamento da irregularidade apontada.

Situação encontrada

65. Na análise dos Aditivos 1, 2, 3 e 4 ao Contrato 057/FP-2024/00, verificou-se que os serviços não previstos originalmente na contratação foram precificados com base em composições referenciais do Sinapi e do Sicro, acrescidas do BDI da contratada (25%), sem evidências da aplicação da relação geral entre o valor da proposta vencedora e o orçamento-base da Administração, correspondente ao desconto de 25% obtido no certame. Tal procedimento aponta para possível descumprimento dos arts. 127 e 128 da Lei 14.133/2021, bem como dos arts. 14 e 17 §§1º e 2º, do Decreto 7.983/2013, segundo os quais, nos aditamentos contratuais deve ser preservada a mesma relação percentual estabelecida entre a proposta vencedora e o orçamento de referência.

66. As obras de infraestrutura iniciais do Reator Multipropósito Brasileiro (RMB) são objeto do Contrato 057/FP-2024/00, de 19/12/2024 (peça 71), celebrado entre a Fundação Pátria e a empresa Schunck Terraplenagem e Transporte (CNPJ 56.125.891/0001-67). O contrato tem por objeto a execução de obras de infraestrutura abrangendo consolidação do projeto detalhado, terraplenagem, pavimentação, drenagem, construção de ponte sobre o Ribeirão do Ferro e componente ambiental.

67. A planilha de preços da contratada foi realizada pela equipe técnica da empresa, com base na experiência individual, e não seguiu os dados das planilhas de referência da Consulta CP 005/2024 (peça 64, itens não digitalizáveis - IND). Ademais, não foram apresentadas as Composições de Custos Unitários (CPUs) adotadas pela empresa na formulação da proposta de preços.

68. O Contrato, no valor original de R$ 31.581.793,79, foi firmado em 19/12/2024 (data-base out/2024), e a Ordem de Serviços Inicial emitida em 10/2/2025. Até a data final da visita técnica (25/6/2026), haviam sido formalizados quatro termos aditivos ao ajuste (peça 71, IND).

69. O Aditivo 1, no valor de R$ 899.539,19, inclui dois subitens: 2.5 – Projeto do Muro de Concreto Armado e subitem 6.7.1- Muro de Contenção em Concreto Armado, e exclui o subitem 6.2.6 - Proteção com enrocamento (de talude). Os subitens incluídos foram precificados mediante a determinação da quantidade de insumos multiplicada pelos preços referenciais do Sinapi/Sicro e acrescidos do BDI da contratada, que foi de 25% (peça 71, IND, Aditivo 1).

70. O Aditivo 2 (R$ 962.477,87), de 6/10/2025, seguiu na mesma linha. Houve a inclusão de um item novo - subitem 4.7.4 – Guias e Sarjetas, cuja CPU correspondente foi apresentada anexa aos documentos do Aditivo, e também alterações de especificações técnicas que não refletiram no valor contratual, tais como, alteração das fundações da ponte passando a adotar estacas tipo raiz (subitem 6.2.7 e 6.2.8), acréscimo de estrutura suporte (passagem de instalações), troca da brita de base das vias para classe C do DER (subitem 4.2.8), troca dos dispositivos de drenagem de concreto moldado *in loco* para concreto pré-moldado (subitem 5.1), e adoção de escadas hidráulicas de concreto. A justificativa para elaboração do 2º Aditivo ao Contrato 057/FP-2024/00 foi realizada pela Cnen por meio da Memória Técnica – Informações Técnicas RMB-I00-00-CC-C-3200-MT-003, de agosto/2025 (peça 71, IND, Aditivo 2, p. 6).

71. O Aditivo 3, de 19/12/2025, no valor de R$ 4.003.934,34, alterou diversos itens da planilha

contratual, mediante supressões (por ajustes técnicos) e adições (na infraestrutura única, componente ambiental, acesso rodoviário e drenagem do estacionamento do Núcleo de Produção e Pesquisa (NPP), incluindo prorrogação do prazo contratual e complementação da garantia contratual. O prazo de execução foi alterado para quinze meses após a emissão da ordem de serviço inicial e o prazo de vigência do Contrato passou a ser dezenove meses (peça 63, IND, Aditivo 03, p. 5). A análise do 3º Aditivo ao Contrato 057/FP-2024/00 foi realizada pela Cnen por meio da Memória Técnica – Informações Técnicas RMB-I00-00-CC-C-3200-MT-006, de dezembro/2025 (peça 71, IND, Aditivo 3, p. 50).

72. O Aditivo 4, de 13/5/2026, também alterou o prazo de execução, elevando para dezessete meses após a emissão da ordem de serviço inicial e o prazo de vigência do Contrato passou a ser de 21 meses (peça 71, IND, Aditivo 4, p. 4), finalizando em 10/7/2026. Houve adição de novos dispositivos de drenagem, além de tratamento de sub-base com dreno profundo com uso de rachão (subitem 11.1) em vista da inclusão das obras do acesso rodoviário (item 8), além de tratamento do concreto da ponte (item 12), com consequentes acréscimos de custos associados (total de R$ 1.378.301,91).

73. De acordo com informações levantadas junto à fiscalização da obra, um novo aditivo de prazo estava em vias de ser concretizado.

74. Verificou-se, por consequência da análise dos aditivos, que os subitens adicionados em todos os quatro aditivos, cujas CPUs foram apresentadas anexas aos documentos relativos aos respectivos Aditivos, tiveram seus preços formados com uso de referências do Sinapi e Sicro, data base outubro/2024 (data base do contrato). Os serviços incluídos por aditivos foram precificados com base nos valores cheios do Sinapi, acrescidos do BDI da Contratada (25%), sem a aplicação do mesmo desconto obtido pela Cnen/Fundação Pátria no certame licitatório, que foi de 25%.

75. Esse procedimento contraria a jurisprudência consolidada do TCU, segundo a qual a inclusão de novos serviços mediante termo aditivo não pode reduzir a vantagem econômica obtida pela Administração na licitação. Os Acórdãos 2.466/2009-TCU-Plenário (9.1.1), 2.440/2014-TCU-Plenário (9.3.2.6) e 855/2016-TCU-Plenário, respectivamente da relatoria dos Ministros Benjamin Zymler, Marcos Bemquerer e Benjamin Zymler, estabelecem que os serviços acrescidos devem preservar o mesmo desconto originalmente ofertado em relação ao orçamento de referência, de modo a assegurar a manutenção das condições econômicas originalmente pactuadas.

76. Esse entendimento encontra-se definido nos arts. 14 e 17, §§1º e 2º, do Decreto 7.983/2013. Além disso, a Lei 14.133/2021 positivou esse entendimento em seus arts. 127 e 128, ao estabelecer que a diferença percentual entre o valor global do contrato e o preço global de referência não pode ser reduzida em favor do contratado em decorrência de aditamentos.

77. A análise permitiu constatar que os subitens novos aditivados foram fixados mediante acordo entre as partes, em consonância com o art. 124, inciso II, da Lei 14.133/2021, bem como estão condizentes com o praticado no mercado, vez que foram precificados com base nos valores cheios do Sinapi, acrescidos do BDI da Contratada (25%). Contudo, os aditivos foram firmados sem a aplicação do mesmo desconto obtido pela Cnen/Fundação Pátria no certame licitatório, que foi de 25%, ou seja, sem a aplicação do desconto concedido pela contratada na licitação, comparativamente ao orçamento de referência, caracterizando a existência de possível sobrepreço/superfaturamento decorrente de aditivos ao contrato.

78. Nesse sentido foram avaliados cada serviço das Composições de Preços Unitários (CPUs) dos serviços aditivados, conforme planilha Excel constante à peça 65, item não digitalizável (IND).

79. A metodologia adotada pela equipe de auditoria para formação dos preços dos itens novos reproduziu a metodologia prevista nos arts. 127 e 128 da Lei 14.133/2021, preservando a relação entre proposta vencedora e orçamento de referência. Com isso, foram reproduzidos os coeficientes de consumo constantes das composições de custos dos serviços acrescidos (CPUs dos Aditivos 1 a 4);

analisados os custos unitários e verificada sua aderência aos referenciais Sinapi e Sicro; atualizados os custos de referência; quando necessário, aplicado o BDI do Orçamento de Referência (29,41%); e, sobre o resultado, aplicado o desconto obtido pela Administração no procedimento licitatório, que foi de 25%.

80. A aplicação desse procedimento resultou, preliminarmente, em diferenças de preços apuradas pela equipe de auditoria no montante de R$ 677.749,43 (data base: out./2024), distribuídas entre os seguintes serviços, apresentados na **Tabela 2**:

Tabela 2 - Diferença de valores apurada para novos serviços aditivados ao Contrato 057/FP-2024/00

Aditivo	Serviço	Valor (R$)
01	Muro de contenção em concreto armado	198.212,14
02	Guias e sarjetas	214.402,92
03a	Canaleta com grelha	1.885,02
03b	Sarjetão armado	15.917,49
03c	Sub-base de rachão mecanizado	96.085,45
04a	Ensaio de deflexão de pavimento	6.029,92
04b	Muro em concreto projetado	28.176,55
04c	Rachão	117.039,93
Total		**677.749,43**

Fonte: Dados extraídos das planilhas aditivadas ao Contrato 057/FP-2024/00 (peça 71, IND).

81. Entre as possíveis **causas** relacionadas à constatação, destaca-se a interpretação da Fundação Pátria e da Cnen de que a utilização de referências Sinapi e Sicro acrescidas do BDI da contratada seria suficiente para a formação dos preços dos itens novos, sem a aplicação da relação entre o valor da proposta vencedora e o orçamento-base da Administração exigida pelo art. 127 da Lei 14.133/2021.

82. Já em relação aos **efeitos**, a análise realizada pela equipe de auditoria apontou potencial sobrepreço preliminarmente estimado em R$ 677.749,43 nos serviços acrescidos pelos Aditivos 1 a 4 ao Contrato 057/FP-2024/00. Para itens medidos, já estaria configurado o superfaturamento.

83. A situação também pode resultar na redução indevida da economicidade obtida na licitação, com diminuição da vantagem econômica originalmente assegurada à Administração, comprometimento da vantajosidade contratual, risco de distorções econômicas decorrentes de alterações da planilha orçamentária e fragilização dos controles internos relacionados à formação de preços em aditamentos contratuais.

84. Além disso, a manutenção dessa prática pode favorecer a formação de precedentes incompatíveis com os arts. 127 e 128 da Lei 14.133/2021, com os arts. 14 e 17, §§1ºe 2º, do Decreto 7.983/2013 e com a jurisprudência consolidada do TCU acerca da preservação do desconto licitatório em serviços acrescidos.

85. Regularmente cientificadas por meio de Ofícios de Observação de Auditoria (peças 33 e 53), a Cnen (peça 34) e a Fundação Pátria (peça 54) manifestaram concordância com o apontamento e registraram que adotarão as medidas cabíveis para a solução da irregularidade, conforme detalhado no Apêndice F (Análise dos comentários dos gestores). Informaram, ainda, que a empresa contratada está de acordo com o apontamento.

86. A Cnen afirmou que, após a conferência das planilhas de valores, proporá à Fundação Pátria

a formalização de Termo Aditivo de Ajuste ao Contrato 057/FP-2024/00, ou outro mecanismo de ajuste que utilize o saldo contratual disponível para a correção dos valores apontados, sem prejuízo da continuidade da execução contratual e do cronograma físico da obra, fato que será considerado na proposta de encaminhamento (peça 34). Nesse sentido, considerando a manifestação favorável das partes e a existência de saldo contratual superior a R$ 6 milhões, o que permite a elaboração de aditivo visando a correção da irregularidade por parte da Administração, entende-se que essa é a medida mais apropriada.

87. Necessário reforçar que, ao proceder a conferência das planilhas de valores apresentadas, visando aferir os valores apontados, relativos à diferença entre os preços aplicados aos itens novos incluídos pelos Aditivos 1 a 4 e os preços que resultariam da aplicação da relação percentual entre a proposta vencedora e o orçamento de referência da Administração, a Cnen deve considerar também as fragilidades apontadas no Achado 3, de forma a assegurar a manutenção da vantajosidade da contratação, evitar sobrepreço em itens específicos e mitigar riscos de jogo de planilha, ainda que o critério de julgamento tenha sido o menor preço global.

88. Não foi elaborada Matriz de Responsabilização, nem se propõem oitivas ou audiências, uma vez que os dirigentes máximos da Fundação Parque de Alta Tecnologia da Região de Iperó e Adjacências (Fundação Pátria) e da Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen) reconheceram os apontamentos da auditoria, concordaram com a necessidade de saneamento da impropriedade identificada e assumiram formalmente o compromisso de adotar as medidas corretivas cabíveis. Nesse contexto, à luz do disposto no art. 16, parágrafo único, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, deixa-se também de propor determinação para correção da irregularidade, por já haver manifestação expressa dos gestores nesse sentido.

89. Considera-se pertinente, contudo, propor a fixação de prazo para que a Convenente Fundação Pátria, em conjunto com a Interveniente Executora Cnen, encaminhe ao TCU evidências do saneamento da impropriedade identificada, mediante celebração de termo aditivo de ajuste ao Contrato 057/FP-2024/00 ou adoção de outro instrumento juridicamente cabível que promova, com utilização do saldo contratual disponível, a correção dos valores apontados, no montante de R$ 677.749,43 (data-base: out./2024), sem prejuízo da continuidade da execução contratual e da observância do cronograma físico da obra.

III.3. Fragilidades nos critérios de aceitabilidade de preços, nos critérios de medição dos serviços e na gestão do Contrato 057/FP-2024/00

Tipificação:

90. Falhas/impropriedades (FI).

Justificativa de enquadramento como FI

91. Classificação dada a falhas de natureza formal ou outras impropriedades que não configurem indício de débito ou que não ensejem a aplicação de multa aos responsáveis, mas tão somente determinação de medidas corretivas, recomendações ou expedição de ciência. A inconsistência não se enquadra nas hipóteses previstas nos incisos IV, V e VI do § 1º do art. 150 da Lei 15.321/2025 (LDO 2026).

Situação encontrada:

92. A auditoria identificou, no âmbito do Contrato 057/FP-2024/00, fragilidades relacionadas: (i) aos critérios de aceitabilidade dos preços da proposta vencedora; (ii) aos critérios de medição e pagamento dos serviços; e (iii) na gestão da execução contratual.

93. As impropriedades observadas possuem relação entre si e reduzem a capacidade da Administração de avaliar adequadamente a razoabilidade dos preços contratados – em especial quando da realização dos aditivos contratuais; de controlar os desembolsos em função do efetivo avanço físico

do empreendimento; de detectar tempestivamente possíveis situações de jogo de planilha; e de apurar as responsabilidades pelos atrasos observados na execução da obra.

94. A situação observada, detalhada nos tópicos seguintes, mostra-se potencialmente incompatível com dispositivos da Lei 14.133/2021, do Decreto 7.983/2013 e com a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União, que exigem critérios objetivos de aceitabilidade de preços, medição e pagamento, bem como adequada gestão, fiscalização e controle dos contratos de obras públicas.

III.3.1. Fragilidades nos critérios de aceitabilidade de preços da proposta vencedora

95. Identificou-se que o Contrato 057/FP-2024/00 foi celebrado sem o estabelecimento de critérios de aceitabilidade de preços unitários, em desconformidade com o estabelecido no art. art. 59, §3º, da Lei 14.133/2021, com o art. 11 do Decreto 7.983/2013 e com a jurisprudência pacífica desta Corte de Contas, estabelecida na Súmula TCU 259, a qual estabelece que, nas contratações de obras e serviços de engenharia, "a definição do critério de aceitabilidade dos preços unitários e global, com fixação de preços máximos para ambos, é obrigação e não faculdade do gestor".

96. O item 7.2 do Termo de Referência RMB-I00-00-CT-C-3200-TR-001 rev. B (peça 64, IND, p. 9) definiu os critérios de aceitabilidade do preço global e os parâmetros para aferição da inexequibilidade das propostas, permitindo que os licitantes utilizassem composições de custos unitários distintas das planilhas referenciais desde que o valor global permanecesse inferior ao orçamento estimado. Contudo, **não** foram estabelecidos critérios objetivos de aceitabilidade dos preços unitários, nem definidos os itens relevantes sujeitos à análise específica de sobrepreço ou inexequibilidade, conforme determina o art. 59, §3º, da Lei 14.133/2021.

97. A ausência desses parâmetros permitiu a celebração de contrato com significativas distorções entre a distribuição dos preços do orçamento de referência e a proposta vencedora, especialmente em itens de elevada materialidade financeira, a exemplo do "Escopo 5 - Ponte sobre o Ribeirão do Ferro" (vide **Tabela *3*** a seguir), cuja participação passou de aproximadamente 8,6% do orçamento de referência para 23,4% do valor contratual.

98. Embora tenha havido questionamento por parte da Fundação Pátria (item 3.1 do Anexo E do Contrato 057-FP/2024-00, peça 71, p. 142), no caso específico da execução da Ponte, o preço da licitante foi maior que o dobro do previsto no Orçamento de Referência.

99. A **Tabela 3** a seguir apresenta, em forma de resumo, a comparação entre os percentuais da "Tabela de Valoração e Prazos de Referência" e a correspondente tabela da proposta vencedora.

Tabela 3 - Comparação dos percentuais de Valoração e Prazos de Referência

Comparação dos percentuais dos itens da Tabela 1- Valoração e Prazo de Execução dos Serviços			
ITEM	**DISCRIMINAÇÃO**	**Valor percentual do item Orçamento de Referência (%)**	**Valor percentual do item - Proposta Vencedora (%)**
1	Infraestrutura Única	5,282	10,254
2	Escopo 1 - Consolidação do Projeto Detalhado	3,641	1,831
3	Escopo 2 - Terraplenagem	41,417	21,913
4	Escopo 3 - Pavimentação	25,212	26,009
5	Escopo 4 - Drenagem	13,776	11,998
6	Escopo 5 - Ponte sobre o Ribeirão do Ferro	8,580	23,397
7	Componente Ambiental		4,597
	Diferença	2,092	0,001
	TOTAL	100,000	100,000

Fonte: RMB-I00-00-CT-C-3200-EC-001 (peça 64, IND, p. 29-30) e documentos da proposta da empresa Schunck – produção da equipe.

100. Foram constatados subitens com diferenças expressivas em relação às referências utilizadas pela Administração, destacando-se serviços de fundação em hélice contínua com preços aproximadamente dez vezes superiores aos referenciais e blocos de apoio dos pilares da ponte contratados por valores cerca de quatro vezes superiores aos constantes das planilhas elaboradas pela Administração. Os documentos apresentados pelo RMB/Cnen não detalham as análises realizadas e as justificativas para aceitação de preços com tamanha distorção.

101. Entre as **causas** possíveis, destaca-se o enfoque predominante na avaliação do preço global da proposta em detrimento da análise dos preços unitários, associado à ausência de definição prévia dos itens de maior relevância econômica sujeitos ao controle de aceitabilidade unitária e à inexistência de mecanismos específicos para identificação, avaliação e mitigação dos riscos de sobrepreço e de ocorrência de jogo de planilha durante a execução contratual.

102. Entre os **efeitos** específicos dessa diferença de valores, podemos destacar a possível antecipação de desembolsos, a elevação do risco de sobrepreços, o aumento de risco de desinteresse econômico da contratada nas fases finais da obra e o aumento dos riscos de aditivos desequilibrados.

103. Além disso, a ausência de critérios objetivos para controle dos preços unitários relevantes pode reduzir a transparência e a objetividade do julgamento das propostas, aumentar os riscos de sobrepreço em itens relevantes e de ocorrência de jogo de planilha, favorecer a concentração indevida de pagamentos em etapas iniciais da execução contratual, dificultar a análise da vantajosidade e da regularidade de futuros aditivos e, em última instância, comprometer a economicidade da contratação e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

104. Nada obstante, como não houve evidência de materialização de dano ao erário, será proposto **dar ciência** da irregularidade aos gestores, com a finalidade de evitar a ocorrência em futuras contratações.

III.3.2. Fragilidades nos critérios de medição e pagamento

105. O Contrato 057/FP-2024/000 previu a medição e o pagamento dos serviços com base no avanço físico da obra e no cronograma físico-financeiro aprovado pela fiscalização. Entretanto, o instrumento contratual não estabeleceu vinculação explícita entre a valoração dos itens de referência e as propostas dos licitantes, admitido, ainda, a apresentação de cronograma físico-financeiro próprio da contratada.

106. Além disso, não foram identificados critérios detalhados de medição para os serviços contratados, sendo observadas especificações técnicas com parâmetros genéricos, superficiais ou vagos para aferição e aceitação dos serviços. Essas condições podem reduzir a transparência, a objetividade, a rastreabilidade e a segurança jurídica das medições e dos pagamentos, ampliando os riscos de interpretações divergentes e de pagamentos sem adequada comprovação da execução, em potencial desacordo com os arts. 6º, XXIII, alínea "g", 46, § 9º, e 92, inciso VI e § 5º, da Lei 14.133/2021 e com a jurisprudência reiterada do Tribunal quanto à necessidade de critérios objetivos de medição.

107. Os critérios de medição adotados para a contratação das obras de infraestrutura do RMB foram estabelecidos na Especificação de Aquisição RMB-I00-00-CT-C-3200-EC-001 Rev. A (peça 64, IND, p. 28), a qual prevê que a medição e a liberação de pagamento dos serviços ocorram apenas após aprovação formal da fiscalização, vinculadas ao cumprimento das entregas previstas no cronograma físico-financeiro e ao efetivo avanço físico da obra.

108. Entretanto, a documentação licitatória não definiu critérios objetivos e detalhados para a aferição das entregas, nem estabeleceu vinculação explícita entre os percentuais de valoração dos itens e subitens do Cronograma Físico-Financeiro de Referência e as propostas apresentadas pelos licitantes. Ao contrário, permitiu-se a apresentação de cronograma físico-financeiro pela contratada, compatível

com sua metodologia executiva, desde que observado o prazo global de execução. Tal situação, associada à ausência de critério de aceitabilidade de preços unitários descrita no subtópico anterior, gera riscos à Administração, como a possibilidade de ocorrência de jogo de planilha, exigindo cuidados redobrados por parte da fiscalização do contrato.

109. Não foram identificados documentos contendo critérios específicos de medição dos serviços, produtos ou bens contratados. As especificações técnicas dos diversos componentes do empreendimento apresentam critérios genéricos ou insuficientes, sem definição clara de marcos físicos de medição, produtos verificáveis, documentação comprobatória e requisitos de aceitação. A título de exemplo, a Especificação Técnica de Pavimentação (RMB-000-LT-PD-C-3120-ET-201, peça 64, IND, p. 40) limita-se a prever que a medição será realizada com base na planilha de quantitativos e preços unitários da contratada, observados os critérios da contratante, sem detalhar os parâmetros de aferição dos serviços.

110. Assim, como possível **causa**, a situação observada pode decorrer de deficiências na fase de planejamento da contratação, associadas à ausência de detalhamento das metodologias de medição dos serviços, à falta de vinculação obrigatória dos pagamentos ao cronograma físico-financeiro de referência e à insuficiência de mecanismos preventivos destinados a controlar os desembolsos contratuais e assegurar a correspondência entre os pagamentos realizados e o efetivo avanço físico da obra.

111. Entre os **efeitos** potenciais, destaca-se que a fragilidade dos critérios de medição compromete a transparência, objetividade, a rastreabilidade e a segurança jurídica do processo de fiscalização, medição e pagamento, além de possibilitar alterações relevantes na distribuição dos desembolsos e antecipações de pagamento sem adequada demonstração dos correspondentes impactos financeiros e contratuais.

112. A ausência de parâmetros claros para aferição das entregas, aceitação dos serviços e comprovação da execução reduz a capacidade de controle da Administração sobre o que foi efetivamente executado, medido e pago, amplia a subjetividade das avaliações da fiscalização e potencializa riscos de divergências contratuais, medições indevidas, sobreavaliação de quantidades e ocorrência de danos ao erário.

113. Tal situação contraria os princípios e requisitos de planejamento estabelecidos nos arts. 6º, XXIII, alínea "g", 46, § 9º, e 92, inciso VI e § 5º, da Lei 14.133/2021, que exigem a definição prévia e objetiva dos critérios de medição e pagamento vinculados ao cumprimento das etapas do cronograma físico-financeiro e às metas de resultado, além de se mostrar incompatível com a jurisprudência consolidada do TCU acerca da necessidade de critérios técnicos claros e verificáveis para amparar medições e pagamentos em contratos de obras públicas.

114. Nada obstante, como não houve evidência de materialização de dano ao erário, será proposto **dar ciência** da irregularidade aos gestores, com a finalidade de evitar a ocorrência em futuras contratações.

III.3.3. Fragilidades na gestão do Contrato 057/FP-2024/00

III.3.3.1 Fragilidades na gestão do cronograma e na apuração das responsabilidades pelos atrasos

115. Verificou-se que a proposta vencedora da Cotação de Preços 5/2024, que originou o Contrato 057/FP-2024/00, previa a execução do empreendimento em doze meses, sendo os dois primeiros destinados à consolidação dos projetos executivos e os dez meses subsequentes à execução das obras. Nesse contexto, os subitens do Item 1 – Infraestrutura Única, relacionados à instalação e administração do canteiro de obras, topografia, controle tecnológico, vigilância patrimonial e demais atividades de apoio à execução contratual, foram dimensionados para execução e faturamento ao longo desses dez meses de atividades de campo.

116. Contudo, constatou-se que tais subitens passaram a ser medidos, faturados e pagos desde a primeira medição efetiva da obra, antecipando receitas da contratada em relação à distribuição originalmente prevista no cronograma físico-financeiro. Não foram identificados estudos, análises técnicas ou avaliações formais que demonstrassem os impactos dessa sistemática sobre o fluxo financeiro contratual, a aderência entre desembolsos e avanço físico da obra, o equilíbrio econômico-financeiro do ajuste ou os riscos decorrentes de futuras prorrogações e aditivos.

117. A situação está associada a fragilidades identificadas nos critérios de medição e pagamento estabelecidos para a contratação, bem como à insuficiência de mecanismos de acompanhamento da evolução físico-financeira do empreendimento. Essas deficiências reduziram a capacidade da Administração de monitorar adequadamente a correspondência entre os pagamentos efetuados, a execução física dos serviços e os marcos previstos no cronograma contratual, em desconformidade com os arts. 6º, XXIII, alínea "g", 46, § 9º, e 92, incisos V e VI, e § 5º, da Lei 14.133/2021, que exigem a vinculação dos pagamentos ao cumprimento das etapas previstas no cronograma físico-financeiro e a definição prévia e objetiva dos critérios de medição e pagamentos.

118. Durante a execução, o contrato foi sucessivamente prorrogado. Enquanto os Termos Aditivos 1 e 2 não promoveram alterações relevantes nos prazos, o 3º Termo Aditivo ampliou o prazo de execução para quinze meses e a vigência para dezenove meses (peça 71, IND, p. 5), e o 4º Termo Aditivo elevou o prazo de execução para dezessete meses e a vigência para 21 meses (peça 71, IND, p. 4). Assim, o prazo originalmente pactuado sofreu acréscimo superior a 40%.

119. Paralelamente, os subitens da Infraestrutura Única receberam ampliações de prazo superiores às verificadas para a execução global do empreendimento. O subitem Instalação e Administração do Canteiro de Obras passou de dez para dezessete meses, Topografia de dez para dezesseis meses, Vigilância Patrimonial de dez para dezesseis meses e Controle Tecnológico de dez para treze meses. Em consequência, os valores dos subitens vinculados à infraestrutura de apoio evoluíram de R$ 2.649.871,70 para R$ 4.036.699,15, correspondendo a acréscimo de R$ 1.386.827,45 (52,34%), enquanto os demais itens contratuais apresentaram incremento agregado da ordem de 20,25%, conforme demonstrado na **Tabela 4**.

Tabela 4– Evolução dos valores aditivados referentes ao Item 1 e da antecipação dos pagamentos relacionados (Infraestrutura única)

Gestão de Aditivos		Contrato	CT 057/FP-2024/00		
Item	**Discriminação**	**Valor Inicial**	**Valor após 4º Aditivo**	**Acréscimo Total**	**Acréscimo Percentual (%)**
1a.	Infraestrutura Única - Subitens 1.2 a 1.6 do item Infraestrutura Única - **mensal**	R$ 2.649.871,70	R$ 4.036.699,15	R$ 1.386.827,45	52,34%
	Subtotal A	**R$ 2.649.871,70**	**R$ 4.036.699,15**	**R$ 1.386.827,45**	**52,34%**
1b.	Infraestrutura Única - Subitens 1.1, 1.8 e 1.9 do item Infraestrutura Única	R$ 588.673,10	R$ 588.673,10	R$ 0,00	0,00%
2	Escopo 1: Consolidação do projeto Detalhado	R$ 578.299,93	R$ 628.924,93	R$ 50.625,00	8,75%
3	Escopo 2: Terraplenagem	R$ 4.973.687,50	R$ 4.973.687,49	R$ 0,00	0,00%
4	Escopo 3: Pavimentação (excluso Ciclovia)	R$ 8.214.090,65	R$ 9.057.859,48	R$ 843.768,83	10,27%
5	Escopo 4: Drenagem	R$ 5.736.230,33	R$ 5.787.275,22	R$ 51.044,89	0,89%
6	Escopo 5: Ponte sobre o Ribeirão do Ferro	R$ 7.389.248,95	R$ 8.238.163,14	R$ 848.914,19	11,49%
7	Escopo 6: Componente Ambiental	R$ 1.451.691,63	R$ 1.894.840,62	R$ 443.148,99	30,53%
8	Acesso Rodoviário	R$ 0,00	R$ 2.517.432,15	R$ 2.517.432,15	100,00%
9	Estacionamento NPP	R$ 0,00	R$ 201.601,25	R$ 201.601,25	100,00%
10	Sinalização Horizontal	R$ 0,00	R$ 178.794,32	R$ 178.794,32	100,00%
11	Rachão e Dreno profundo	R$ 0,00	R$ 536.529,84	R$ 536.529,84	100,00%
12	Concreto projetado	R$ 0,00	R$ 131.616,88	R$ 131.616,88	100,00%
13	Ensaios de pavimento	R$ 0,00	R$ 53.949,38	R$ 53.949,38	100,00%
	Subtotal B	**R$ 28.931.922,09**	**R$ 34.789.347,80**	**R$ 5.857.425,72**	**20,25%**
	Total (A+B)	**R$ 31.581.793,79**	**R$ 38.826.046,95**	**R$ 7.244.253,17**	**22,94%**

Fonte: Planilha de Serviços e CPUs do 4º Termo Aditivo ao Contrato 057/FP-2024/00 (peça 71, IND, p. 24-42) e documentos da proposta da empresa Schunck (peça 64, IND) – produção da equipe de auditoria.
Obs.: O item 1 foi subdivido em subitem 1a (subitens 1.2 a 1.6, que sofreram acréscimos de valor), e subitem 1b (subitens 1.1- Mobilização, 1.8- Desmobilização e 1.9- Fornecimento de água, com valores inalterados).

120. Os registros analisados indicam que parcela dos subitens do item 1 continuaram sendo remunerados mensalmente ao longo das sucessivas prorrogações contratuais. Verificou-se, ainda, que somente o subitem 1.2 (Instalação e Administração do Canteiro de Obras) sofreu acréscimo de aproximadamente 70%. Em suma, considerando que os valores dos subitens 1.1, 1.8 e 1.9 não foram alterados, o Item 1 – Infraestrutura Única apresentou incremento total superior a 42%, percentual mais que duas vezes superior ao acréscimo efetivo das atividades de campo do contrato, estimado em 20,25%. A **Tabela 5** a seguir demonstra o resultado da análise.

Tabela 5 - Relação da remuneração dos subitens da Infraestrutura Única do Contrato

CONTRATO 057/FP-2024/00 - Schunck			Prazo Contratual=> 12 meses *			MEDIDO E PAGO								
SUB ITEM	DISCRIMINAÇÃO	Unid.	Quant.	Preço Unit.	Preço Total	Med. 2 Qt. **	Med. 3 Qt. **	Med. 4 Qt.	Med. 5 Qt.	Med. 6 Qt.	Med. 7 Qt.	Med. 8 Qt.	Med. 9 Qt.	Med. 10 Qt.
1.1	Mobilização de equipamentos	Unid.	1,00	R$ 245.257,56	R$ 245.257,56	1,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1.2	Instalação e Administração do canteiro de obras	Mês	10,00	R$ 97.960,55	R$ 979.605,50	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
1.3	Topografia	Mês	10,00	R$ 53.067,52	R$ 530.675,20	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
1.4	Controle Tecnológico	Mês	10,00	R$ 45.923,82	R$ 459.238,20	0,00	1,00	0,00	0,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
1.5	Vigilância Patrimonial	Mês	10,00	R$ 40.821,17	R$ 408.211,70	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
1.6	Instalação e Operação de Lavarodas	Mês	10,00	R$ 27.214,11	R$ 272.141,10	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2,00	1,00	1,00
1.8	Desmobilização de equipamentos	Unid.	1,00	R$ 245.257,56	R$ 245.257,56	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1.9	Fornecimento de água (caminhão pipa)	Vb	1,00	R$ 98.157,98	R$ 98.157,98	0,00	0,00	0,00	0,75	0,25	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTA	INFRAESTRUTURA ÚNICA				R$ 3.238.544,80									

Obs.: * Cronograma da Contratada estabelecia que os dois primeiros meses seriam para execução do Escopo 1 - Consolidação do Projeto detatalho. Estava previs
** Ordem de Serviço emitida em 10/2/2025. Medição 2 - atividades realizadas enre 10/2 a 10/3/2025
*** Medição em processamento na data da visita tecnica (25/6/206)
Dados extraídos do Cronograma realizado/programado correspondente à 16ª Medição.

						PLANEJADO			REAL APÓS ADITIVO 4		
Med. 11 Qt.	Med. 12 Qt.	Med. 13 Qt.	Med. 14 Qt.	Med. 15 Qt.	Med. 16 Qt. ***	Med. 17 Qt.	Med. 18 Qt.	Med. 19 Qt.	TOTAL Quant.	VALOR	%
0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,00	R$ 245.257,56	0,0%
1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,00	17,00	R$ 1.665.329,35	70,0%
1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,00	0,00	16,00	R$ 849.080,32	60,0%
1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,00	0,00	13,00	R$ 597.009,66	30,0%
1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,00	0,00	16,00	R$ 653.138,72	60,0%
1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,00	0,00	0,00	10,00	R$ 272.141,10	0,0%
0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,00	1,00	R$ 245.257,56	0,0%
0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,00	R$ 98.157,98	0,0%
										R$ 4.625.372,25	42,8%

isto zero de medição para todos os subitens da Infraestrutura Única.

Fonte: Boletins de Medições anexos às Notas Fiscais da contratada (peça 70, IND).

121. Durante a visita técnica realizada em 25/6/2026, verificou-se que havia sido processada a 16ª medição, correspondente ao mês de abril de 2026, registrando execução acumulada de 71,23%. Na mesma data, a obra apresentava atraso aproximado de quatro meses em relação ao cronograma vigente, mesmo considerando os três meses adicionais decorrentes dos serviços novos incluídos pelo 3º Termo Aditivo.

122. Apesar desse cenário, não foram identificadas análises conclusivas acerca das causas dos atrasos, da responsabilidade das partes envolvidas, da adequação das medidas adotadas para recuperação do cronograma, da necessidade de aplicação de sanções contratuais, nem da compatibilidade entre a ampliação dos custos de infraestrutura de apoio, os pagamentos já realizados e o efetivo avanço físico alcançado. Tampouco foram localizadas avaliações formais que demonstrassem a razoabilidade da prorrogação dos custos de administração local em proporção superior à ampliação do próprio empreendimento.

123. A situação observada contraria os arts. 6º, inciso XXIII, alínea “g”, 46, § 9º, 92, incisos V, VI e XIX, e § 5º, 104, inciso III, 117, 118 e 169 da Lei 14.133/2021, que exigem a definição prévia dos critérios de medição e pagamento, a vinculação dos desembolsos ao cronograma físico-financeiro, o

acompanhamento permanente da execução contratual, a gestão de riscos e a adoção tempestiva de medidas corretivas.

124. Também se mostra incompatível com a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União, especialmente os Acórdãos 2.622/2013-Plenário (Rel. Marcos Bemquerer), 433/2016-Plenário (Rel. Min. Bruno Dantas) e 1.977/2013-Plenário (Rel. Min. Valmir Campelo), que estabelecem a necessidade de vinculação dos custos de administração local e infraestrutura de apoio ao efetivo avanço da obra, bem como a apuração das responsabilidades quando constatados atrasos relevantes na execução contratual.

125. Dessa forma, constatou-se que a antecipação dos pagamentos dos subitens da Infraestrutura Única e as sucessivas prorrogações contratuais ocorreram sem adequada avaliação de seus impactos financeiros, sem demonstração da compatibilidade entre desembolsos e evolução física da obra e sem evidências suficientes de atuação gerencial tempestiva para apuração das causas dos atrasos, definição de responsabilidades e recuperação do cronograma. Tais circunstâncias ampliaram os riscos de antecipação financeira de parcelas contratuais, transferência indevida de custos para a Administração, manutenção de despesas de suporte por período superior ao necessário e comprometimento da eficiência, da economicidade e da boa gestão dos recursos públicos.

126. Nada obstante, como não foram identificadas evidências de materialização de dano ao erário, propõe-se **dar ciência** da irregularidade aos gestores, com a finalidade de prevenir sua ocorrência em futuras contratações.

III.3.3.2 Ausência de análise técnica formal e aprovação das subcontratadas

127. Embora o edital e o Termo de Referência exigissem comprovação de capacidade técnico-operacional das subcontratadas para execução do Escopo 1 – Consolidação do Projeto Detalhado e Escopo 5 - Ponte sobre o Ribeirão do Ferro, não foram apresentados documentos formais demonstrando a análise técnica e a aprovação pela Administração acerca das subcontratações. A Cnen informou que as decisões ocorreram no âmbito de reuniões técnicas e não houve formalização específica da avaliação.

128. Verificou-se, durante a visita técnica em 25/6/2026, que a ponte foi construída pela empresa Resolute Engenharia Ltda (CNPJ 58.019.340/0001-44 – Contrato 2825, de 22/4/2025), o projeto da ponte foi de autoria da empresa Copem Consultoria e Projetos de Engenharia de Estruturas S/S Ltda, e os projetos do sistema viário interno do RMB, da empresa Catter Engenharia Ltda. Não foi apresentada documentação de habilitação técnica relativa a essas subcontratações, apesar da exigência no Termo de Referência.

129. A subcontratação está estabelecida pela Cotação de Preços CP 005.2024. A permissão está no item 10 da Especificação de Aquisição RMB-I00-00-CT-C-3200-EC-001, incluindo a obrigação de registro no Plano de Qualidade (subitem 6.1). O Termo de Referência para contratação de empresa especializada para execução de obras de infraestrutura RMB-I00-00-CT-C-3200-TR-001, no item 7.3 relaciona os itens para os quais a licitante deveria comprovar a capacidade Técnico-operacional mediante apresentação de Atestados. O subitem 7.3 b.1.5.1 (peça 64, IND, p. 7) apresenta que, caso a proponente pretendesse subcontratar os serviços previstos em b.1.1 (projeto detalhado) e b.1.5 (ponte), deveria apresentar os atestados.

130. O Contrato 057/FP-2024/00, por sua vez, em sua cláusula decima oitava, admite a subcontratação de parcelas do objeto, limitada a 30% do seu valor total, mantendo a contratada a responsabilidade integral pela execução contratual.

131. Ademais, em sua proposta de preços, a empresa Schunck Terraplenagem e Transportes Ltda indicou e apresentou atestados de capacidade técnica operacional para as empresas Delta Técnica Construções e Comércio Ltda como futura empresa executora da ponte e RGSE Projetos e Engenharia

Ltda para execução dos projetos/consultorias (Contrato 057-FP/2024, peça 71, p. 143), o que não se confirmou na prática, sendo ambas substituídas.

132. Questionada (Ofício 000.105/2026 – AudElétrica, peça 18), a Cnen, por meio da Nota Técnica 1/2026/CORMB/CGPE/DPD (peça 62, p. 4), de 3/8/2026, respondeu que a substituição das empresas subcontratadas responsáveis pela execução do projeto e das obras da ponte foram discutidas em reuniões, e que não houve um documento formal de análise. A aceitação da Cnen teria sido formulada por meio do Plano de Qualidade para o empreendimento RMB-I00-SK-CC-D-7030-PP-001-F, de 19/2/2026, emitido pela Schunck e aprovado pela Cnen. Segundo a autarquia, o documento está em revisão.

133. De acordo com a Cnen, o Plano de Qualidade RMB-I00-SK-CC-D-7030-PP-001-F foi emitido para a inclusão dos procedimentos operacionais de controle de projetos de engenharia da empresa Copem Consultoria e Projetos de Engenharia de Estruturas S/S Ltda (projeto estrutural da ponte) e da empresa Catter Engenharia Ltda (projeto executivo dos viários interno do RMB – geometria e terraplenagem, hidrologia e drenagem, pavimentação, sinalização e segurança viária, iluminação e quantitativos). De acordo com o Plano de Qualidade, a empresa Resolute Engenharia Ltda teve como escopo a Prestação de Serviços de Construção, com fornecimento de serviços de construção de rodovias, preparação de canteiro e limpeza de terreno, obras de terraplenagem e outras.

134. No entanto, confrontando o Diário de Obras do dia 25/6/2025, tem-se registro que a Resolute estava com 20 empregados na obra montando a armadura das vigas longarinas da ponte, o que confirma que a empresa Resolute Engenharia Ltda foi a executora do Escopo 5 do Contrato – Ponte sobre o Ribeirão do Ferro.

135. Durante a visita técnica, foi fornecida tabela contendo a relação de subcontratadas da empresa Schunck até jun./2026, reproduzida a seguir na **Tabela 6**.

Tabela 6 - Relação de empresas subcontratadas pela Schunck – 06/2026

		Relação de empresas subcontratadas pela Schunck		
Contrato	**Dt. Início**	**Fornecedor**	**CNPJ/CPF**	**Valor Contratado**
3137	01/03/2025	Alphageos Tecnologia Aplicada S.A.	55.194.369/0001-74	R$ 825.365,25
2085	01/02/2025	Catter Engenharia Ltda	25.449.857/0001-14	R$ 460.000,00
4823	01/03/2026	CMG Construtora e Pavimentadora MG Ltda	44.805.426/0001-98	R$ 128.000,00
2095	01/01/2025	Copem Consultoria e Projetos de Engenharia de Estruturas Ltda	48.021.547/0001-08	R$ 185.000,00
4986	04/05/2026	Gramthor Soluções Ambientais Ltda	65.071.192/0001-72	R$ 400.000,00
4886	01/04/2026	Hidrobeta Assessoria em Meio Ambiente Ltda	23.807.053/0001-14	R$ 12.400,00
2115	01/02/2025	L.F.Cecato Serviços Especializados Ltda	22.600.843/0001-61	R$ 421.686,50
2033	01/01/2025	PRO24H Serviços Especializados Ltda	04.863.260/0001-41	R$ 270.000,00
2835	22/04/2025	Resolute Engenharia Ltda	58.019.340/0001-44	R$ 5.060.867,72

Total subcontratação	**R$ 7.763.319,47**
Total Contrato e Aditivos	**R$ 38.826.047,10**
Percentual de subcontratação	**20,00%**

Fonte: Fundação Pátria, Controle de subcontratadas (visita técnica de 25/6/2026, peça 64, IND) – com adaptações da equipe.

136. A análise da documentação, incluindo a tabela acima, indicam que não houve sub-rogação do contrato ou subcontratações fora dos limites permitidos no Edital. Os valores subcontratados

registrados até jun./2026 permaneceram próximos a 20% do valor global contratado, portanto dentro do limite estabelecido contratualmente.

137. Ademais, o Plano de Qualidade RMB-I00-SK-CC-D-7030-PP-001-F comprovou a inclusão dos procedimentos operacionais de controle de projetos de engenharia da empresa Copem Consultoria e Projetos de Engenharia de Estruturas S/S Ltda (projeto estrutural da ponte) e da empresa Catter Engenharia Ltda (projeto executivo do viários interno do RMB – geometria e terraplenagem, hidrologia e drenagem, pavimentação, sinalização e segurança viária, iluminação e quantitativos), além de constar o registro da empresa Resolute Engenharia Ltda, subcontratada para Prestação de Serviços de Construção.

138. Contudo, verificou-se que houve a transferência de parcela do objeto do contrato, sobre a qual o contratante exigiu atestado de capacidade técnica durante o processo licitatório, sem a devida formalização da comprovação de capacidade técnica das subcontratadas para os subitens b.1.1 (execução de projeto detalhado de terraplenagem, drenagem, pavimentação e obras de arte) e b.1.5 (construção da ponte). Assim, não foi possível constatar se as subcontratadas atenderam às condições de habilitação técnica exigidas para os serviços executados.

139. A obrigação de análise e aprovação prévia da subcontratada está estabelecida na Lei 14.133/2021. O art. 122 estabelece que a subcontratação depende de autorização da Administração e que a capacidade técnica da subcontratada deve ser verificada quando a parcela subcontratada exigir qualificação técnica e juntada aos autos do processo correspondente.

140. O TCU, por sua parte, consolidou esse entendimento em várias decisões, a exemplo do Acórdão 963/2024-Plenário (relator Min. Benjamin Zymler), que estabelece que no caso de subcontratação de parcela do objeto para a qual houve exigência de atestados de qualificação técnica na licitação, a Administração deve exigir da contratada, como condicionante de autorização para execução dos serviços, documentação que comprove a capacidade técnica da subcontratada.

141. Segundo o Tribunal, não basta autorizar a subcontratação, é necessária a juntada e análise da documentação comprobatória da capacidade técnica da empresa subcontratada, especialmente quando ela executará parcela para a qual o edital exigiu experiência anterior comprovada por atestados. Esse entendimento reforça que a autorização não pode ser meramente formal ou automática, devendo ser precedida de análise técnica e documental.

142. Os documentos apresentados e a resposta da Cnen ao questionamento do item 3.6 do Ofício 105/2026-AudElétrica não foram suficientes para verificação dos procedimentos adotados pela Cnen e pela Fundação Pátria para análise de qualificação técnica e aprovação da empresa subcontratada para a construção da ponte. Assim, a ausência de documentação comprobatória da capacidade técnica das subcontratadas e de manifestação formal da Administração acerca da autorização e controle dessas subcontratações pode evidenciar fragilidade nos mecanismos de fiscalização e gestão contratual.

143. Notificada do possível achado por meio de Ofício de Observação de Auditoria (peça 51), a Cnen reconheceu que não houve, à época da subcontratação, documento formal e prévio de análise da equivalência de capacidade técnica. Contudo, além de encaminhar os atestados técnicos das empresas subcontratadas, trouxe esclarecimentos e informações de forma a demonstrar que não houve subcontratação de empresas tecnicamente inabilitadas para os escopos especificados, quais sejam, projetos detalhados e construção da ponte sobre o Ribeirão do Ferro (peça 60, p. 6).

144. Assim, relativo à subcontratação, considera-se que as informações são suficientes para permitir a retirada da proposta de determinação apresentada no Ofício de Observação de Auditoria 116/2026-AudElétrica (peça 51, p. 8), mantendo-se, no entanto, a proposta de **dar ciência** acerca da irregularidade aos gestores, com a finalidade de prevenir sua ocorrência em futuras contratações.

III.4. Insuficiência de transparência ativa na divulgação das informações sobre os contratos do Reator Multipropósito Brasileiro (RMB)

Tipificação:

145. Falhas/impropriedades (FI).

Justificativa de enquadramento como FI

146. Classificação dada a falhas de natureza formal ou outras impropriedades que não configurem indício de débito ou que não ensejem a aplicação de multa aos responsáveis, mas tão somente determinação de medidas corretivas, recomendações ou expedição de ciência. A inconsistência não se enquadra nas hipóteses previstas nos incisos IV, V e VI do § 1º do art. 150 da Lei 15.321/2025 (LDO 2026).

Situação encontrada

147. Verificou-se insuficiência de transparência ativa na divulgação das informações relacionadas às contratações realizadas no âmbito da implantação do Reator Multipropósito Brasileiro (RMB), especialmente aquelas relacionadas ao Contrato 057/FP-2024/00, firmado entre a Fundação Pátria e a empresa Schunck Terraplenagem e Transporte Ltda. para execução das obras de infraestrutura básica do empreendimento.

148. A situação observada revela possível desconformidade com os princípios da publicidade e da transparência administrativa previstos no art. 37 da Constituição Federal e no art. 5º da Lei 14.133/2021, bem como com as disposições dos arts. 54, § 2º, 94, § 3º, e 174 c/c art. 175 da Lei 14.133/2021, arts. 2º, parágrafo único, 3º, incisos I, II e IV, e 8º, caput e § 1º, incisos II, III, IV e V, da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), arts. 3º-A e 4º-A, da Lei 8.958/1994, dos arts. 38, § 5º, e 45, § 9º, do Decreto 9.283/2018 e art. 3º, do Decreto 8.241/2014, além das diretrizes de transparência e prestação de contas estabelecidas pelo Decreto 11.531/2023.

149. Embora parte das informações esteja disponível no sítio eletrônico da Financiadora de Estudos e Projetos – Finep (peça 67), Concedente do Convênio 01.22.0592.00 (peça 66, IND), cujas metas 4 e 5 são relacionadas ao objeto do Contrato 057/FP-2024/00, e no site da Fundação Pátria (peça 68), convenente do referido convênio e contratante das obras de infraestrutura básica do RMB, constatou-se que documentos e dados relativos às contratações, à execução contratual e à aplicação dos recursos públicos não são divulgados de forma completa, clara, atualizada, tempestiva e acessível ao público, tampouco se encontram integralmente disponíveis nos canais oficiais de transparência da Fundação Pátria, da Finep, do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT (origem dos recursos), da Cnen (responsável indireta pelo RMB), e/ou no sistema TransfereGov. Tal circunstância dificulta o exercício do controle social e o acompanhamento da execução física e financeira do empreendimento.

150. A obrigatoriedade de divulgação tempestiva e acessível das informações decorre do regime jurídico aplicável à gestão de recursos públicos federais, inclusive para aqueles destinados à pesquisa, ao desenvolvimento e à inovação. Embora a Fundação Pátria seja entidade privada sem fins lucrativos, sua atuação como fundação de apoio na administração de recursos do FNDCT a submete a deveres reforçados de transparência, controle e prestação de contas, nos termos dos arts. 3º-A e 4º-A, da Lei 8.958/1994.

151. Nesse sentido, também merece destaque o disposto no art. 3º do Decreto 8.241/2014 (decreto que regulamenta o art. 3º da Lei 8.958/1994) que estabelece que todo procedimento de seleção e contratação realizado por fundação de apoio deve permanecer documentado em processo físico ou eletrônico e ser de livre acesso ao público, especialmente aos órgãos de controle e à instituição apoiada.

152. Embora a legislação aplicável às atividades de ciência, tecnologia e inovação tenha buscado

conferir maior flexibilidade administrativa e operacional para viabilizar a execução de projetos de pesquisa e inovação, tal regime não excepciona os deveres de transparência, publicidade e prestação de contas inerentes à gestão de recursos público.

153. Nessa mesma linha, o Decreto 9.283/2018 estabelece mecanismos de monitoramento, avaliação e prestação de contas dos instrumentos firmados no âmbito da política de inovação, admitindo restrições apenas a informações protegidas por sigilo legal, propriedade intelectual ou interesse estratégico devidamente justificado, sem instituir sigilo genérico sobre contratos, fornecedores, valores pagos ou execução financeira.

154. De forma complementar, o Decreto 11.531/2023 reforça a diretriz de transparência ativa aplicável às transferências de recursos da União, evidenciando a necessidade de ampla divulgação das informações relacionadas à aplicação dos recursos federais. Ainda que a relação entre a Cnen e a Fundação Pátria não se enquadre integralmente no regime desse decreto, a norma traduz orientação inequívoca de publicidade, acompanhamento e prestação de contas dos recursos descentralizados.

155. Embora o RMB constitua empreendimento estratégico para o setor nuclear brasileiro, circunstância que pode justificar restrições pontuais de acesso a informações relacionadas à segurança nuclear, à proteção da propriedade intelectual ou à defesa nacional, tais hipóteses não afastam o dever de publicidade dos dados administrativos, financeiros e contratuais referentes à aplicação de recursos públicos. O sigilo, quando cabível, deve possuir amparo legal específico e limitar-se às informações efetivamente protegidas, não alcançando automaticamente informações relativas a contratações, pagamentos e execução financeira.

156. A jurisprudência do TCU é convergente nesse sentido. Em especial, o Acórdão 1.178/2018-TCU-Plenário, relatora Min. Ana Arraes, consolidou o entendimento de que fundações de apoio que administram recursos públicos, tais como a Fundação Pátria, devem manter mecanismos permanentes de transparência ativa, assegurando a divulgação, em ambiente eletrônico acessível ao cidadão, de informações relativas a contratos celebrados, fornecedores, valores contratados, pagamentos efetuados, instrumentos jurídicos firmados, prestações de contas e resultados alcançados.

157. Tal decisão determinou ainda ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) que, em conjunto com o Ministério da Educação (MEC), disciplinem sistema online específico para registro de contratos, convênios, acordos e ajustes celebrados entre fundações de apoio e Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) e Institutos Federais (IF).

158. Diante desse contexto, conclui-se que a indisponibilidade ou a divulgação parcial das informações relativas às contratações do RMB compromete a efetividade dos mecanismos de transparência, prestação de contas e controle social previstos no ordenamento jurídico, reduzindo a visibilidade sobre a aplicação dos recursos públicos destinados ao empreendimento.

159. Entre as possíveis **causas**, assinala-se que a situação observada pode estar associada a fragilidades nos mecanismos de governança e transparência ativa adotados pelos partícipes do empreendimento, aliadas à inexistência ou insuficiência de procedimentos padronizados que assegurem a divulgação tempestiva, integrada e acessível das informações contratuais, financeiras e de execução do projeto.

160. Também podem ter contribuído para a ocorrência a interpretação excessivamente restritiva dos deveres de publicidade em razão do caráter estratégico do empreendimento, bem como deficiências nos mecanismos de supervisão e monitoramento do cumprimento das obrigações de transparência previstas nos arts. 54, § 2º, 94, § 3º, e 174 c/c art. 175 da Lei 14.133/2021, nos arts. 2º, parágrafo único, 3º, incisos I, II e IV, e 8º, caput e § 1º, incisos II, III, IV e V, da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), nos arts. 3º-A e 4º-A, da Lei 8.958/1994, nos arts. 38, § 5º, e 45, § 9º, do Decreto 9.283/2018, no art. 3º, do Decreto 8.241/2014, e na jurisprudência do TCU, especialmente no Acórdão

1.178/2018-TCU-Plenário, rel. Min. Ana Arraes.

161. Já em relação aos **efeitos**, a insuficiência de transparência reduz a visibilidade sobre a aplicação dos recursos públicos destinados ao RMB e dificulta o acompanhamento da execução física e financeira do empreendimento pelos órgãos de controle e pela sociedade.

162. A materialidade da situação é evidenciada pelo fato de a própria equipe de auditoria não ter obtido acesso direto a informações essenciais para a fiscalização, especialmente aquelas relacionadas à Cotação de Preços 05/2024 e ao Contrato 057/FP-2024/00, sendo necessária a solicitação de documentação à Fundação Pátria para subsidiar os trabalhos de auditoria.

163. A permanência desse quadro pode enfraquecer os mecanismos de prestação de contas e controle social, reduzir a rastreabilidade das contratações e dos pagamentos realizados e elevar o risco de impropriedades, ineficiências ou irregularidades não serem identificadas tempestivamente, com potenciais reflexos sobre a governança do empreendimento e a adequada aplicação dos recursos públicos.

164. Tendo em vista que o TCU abordou esse tema mediante Acórdão 1.178/2018-TCU-Plenário, entende-se pertinente propor **dar ciência** às entidades no seguinte sentido, será proposto **dar ciência** da irregularidade aos gestores, com a finalidade de evitar a ocorrência em futuras contratações.

IV. ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DOS GESTORES

165. Em cumprimento às Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280/2010) e à Portaria-Segecex 15/2025, foram encaminhados aos gestores Ofícios de Observações de Auditoria para cada um dos quatro achados (peças 22 e 24, 33-34, 49 e 51, 26 e 29-31) com o objetivo de ouvir os gestores a respeito dos achados de auditoria, conferindo-lhes a oportunidade de apresentar comentários sobre as observações e propostas de encaminhamento formuladas pela equipe.

166. A análise dos comentários dos gestores foi incorporada ao texto dos achados e o detalhamento consta no **Apêndice F** deste relatório.

V. CONCLUSÃO

167. A presente auditoria teve por objetivo examinar a aplicação de recursos para a execução das obras de infraestrutura de acesso do Reator Multipropósito Brasileiro (RMB). A fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

a) Questão 1: A previsão financeira e orçamentária para a execução do projeto de implantação do Reator Multipropósito Brasileiro é adequada?

b) Questão 2: Os orçamentos do edital e/ou do contrato encontram-se devidamente detalhados (planilha de quantitativos e preços unitários), acompanhados das composições de todos os custos unitários dos serviços associados e os preços definidos são compatíveis com os valores de mercado?

c) Questão 3: Os processos de contratação foram regulares?

d) Questão 4: A formalização do contrato atendeu aos preceitos legais e sua execução está adequada?

168. Quanto à **Questão 1**, a aplicação dos procedimentos de auditoria constatou que os recursos orçamentários e financeiros destinados à implantação do Reator Multipropósito Brasileiro (RMB) não conferem segurança suficiente para assegurar a execução integral e tempestiva do empreendimento (Achado 1), evidenciando quadro de insuficiência e baixa previsibilidade em relação às necessidades do empreendimento, situação incompatível com sua complexidade, duração e relevância estratégica.

169. Os exames demonstraram que, embora o projeto conte com fontes permanentes de financiamento por meio do FNDCT e esteja contemplado no Novo PAC, as restrições orçamentárias e financeiras verificadas têm comprometido a aderência entre a disponibilidade de recursos e o cronograma físico-financeiro planejado para o RMB.

170. Esse cenário tem contribuído para o alongamento dos prazos de implantação, a execução segmentada de obras e serviços tecnicamente interdependentes, a redução de escopo contratual e a perspectiva de futuras contratações complementares para conclusão do empreendimento. Como consequência, ampliam-se os riscos de ineficiência, aumento de custos, maior complexidade da gestão e fiscalização contratual, dificuldades de coordenação entre contratos, atrasos na conclusão das obras e postergação dos benefícios esperados.

171. Assim, propôs-se **recomendar** ao Conselho Diretor do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CD-FNDCT) que, nas deliberações relativas à alocação de recursos do Fundo, considere a relevância estratégica do Reator Multipropósito Brasileiro (RMB) para o desenvolvimento científico e tecnológico nacional, a produção de radioisótopos para uso médico, a pesquisa nuclear e a soberania tecnológica do País, com vistas a conferir maior previsibilidade ao financiamento do empreendimento e reduzir o risco de descontinuidade, atrasos e aumento de custos decorrentes da insuficiência de recursos.

172. Já em relação à **Questão 2**, a auditoria identificou indícios de que os serviços incluídos pelos Aditivos 1, 2, 3 e 4 ao Contrato 057/FP-2024/00 foram precificados sem a observância da metodologia prevista nos arts. 127 e 128 da Lei 14.133/2021, uma vez que não foram encontradas evidências da aplicação do desconto de 25% obtido na licitação sobre os preços de referência utilizados na formação dos itens novos.

173. Verificou-se que os novos serviços incluídos nos termos aditivos tiveram seus preços fundamentados em referências oficiais de mercado (Sinapi/Sicro, data-base outubro/2024), entretanto, constatou-se que os preços dos serviços acrescidos foram formados sem a aplicação do desconto obtido pela Administração na licitação em relação ao orçamento de referência. A verificação efetuada pela equipe de auditoria indicou diferença preliminar de R$ 677.749,43, sugerindo possível redução da vantagem econômica originalmente obtida pela Administração.

174. Embora a circunstância em que ocorreram os Aditivos 1, 2, 3 e 4 ao Contrato 057/FP-2024/00 não comprometam, por si só, a compatibilidade dos preços com o mercado, ela se apresenta contrária à jurisprudência consolidada do TCU e ao princípio da manutenção da vantajosidade econômica do contrato estabelecida no Decreto 7.983/2013 e na Lei 14.133/2021, motivo pelo qual merece avaliação específica quanto aos seus reflexos financeiros.

175. Regularmente cientificadas por meio de Ofícios de Observação de Auditoria, a Cnen e a Fundação Pátria manifestaram concordância com o apontamento e registraram que adotarão medidas resolutivas para solução da irregularidade.

176. Diante do exposto, e tendo em vista o disposto no art. 16, parágrafo único, inciso I, da RES-TCU 315/2020, considera-se pertinente **propor a fixação de prazo de 60 dias** para que a Convenente Fundação Parque de Alta Tecnologia da Região de Iperó e Adjacências (Fundação Pátria), em conjunto com a Interveniente Executora Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen), encaminhem ao TCU evidências do saneamento da irregularidade identificada, mediante celebração de termo aditivo de ajuste ao Contrato 057/FP-2024/00 ou adoção de outro instrumento juridicamente cabível que promova, com utilização do saldo contratual disponível, a correção dos valores apontados, no montante de R$ 677.749,43 (data-base: out./2024), sem prejuízo da continuidade da execução contratual e da observância do cronograma físico da obra.

177. A respeito das **Questões 3 e 4**, a auditoria identificou fragilidades inter-relacionadas nos

critérios de aceitabilidade dos preços, nos critérios de medição e pagamento dos serviços e na gestão do Contrato 057/FP-2024/00.

178. Em conjunto, tais deficiências reduziram a capacidade da Administração de avaliar adequadamente a razoabilidade dos preços contratados, controlar a aderência entre desembolsos e execução física da obra, monitorar os impactos das sucessivas prorrogações contratuais, prevenir riscos de jogo de planilha e assegurar a adequada formalização da análise das subcontratações.

179. A ausência de critérios robustos de aceitabilidade dos preços unitários, associada à fragilidade dos critérios de medição e à insuficiência das análises relativas aos pagamentos, aos aditivos, aos atrasos e às subcontratações, criou ambiente favorável à ocorrência de antecipação de desembolsos, possível jogo de planilha, prorrogações contratuais sem adequada apuração de responsabilidades e enfraquecimento dos mecanismos de governança, fiscalização e controle da execução contratual.

180. A situação encontrada demanda a adoção das medidas capazes de fortalecer a transparência, a rastreabilidade das decisões, a efetividade da fiscalização e a aderência da execução contratual aos princípios da eficiência, economicidade e boa administração dos recursos públicos.

181. Como não houve evidência de materialização de dano ao erário, foram identificadas oportunidades de melhorias nos processos de contratação e fiscalização da Cnen e da Fundação Pátria, sendo oportuno propor **dar ciência** da irregularidade aos gestores, com a finalidade de evitar a ocorrência em futuras contratações.

182. Por fim, ainda em relação à **Questão 4**, a auditoria identificou insuficiência de transparência ativa na divulgação de informações relativas às contratações e à aplicação dos recursos públicos destinados ao RMB, em razão da indisponibilidade ou da divulgação incompleta, intempestiva e de difícil acesso de dados e documentos nos canais oficiais da Cnen, da Fundação Pátria, da Finep e/ou no TransfereGov.

183. A situação revela possível afronta aos princípios da publicidade e da transparência administrativa previstos no art. 37 da Constituição Federal e no art. 5º da Lei 14.133/2021, bem como às disposições contidas nos arts. 54, § 2º, 94, § 3º, e 174 c/c art. 175 da Lei 14.133/2021, arts. 2º, parágrafo único, 3º, incisos I, II e IV, e 8º, caput e § 1º, incisos II, III, IV e V, da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), arts. 3º-A e 4º-A, da Lei 8.958/1994, dos arts. 38, § 5º, e 45, § 9º, do Decreto 9.283/2018 e art. 3º, do Decreto 8.241/2014, e à jurisprudência do Tribunal de Contas da União, especialmente ao Acórdão 1.178/2018-TCU-Plenário, que exige mecanismos permanentes e efetivos de transparência ativa para entidades responsáveis pela gestão de recursos públicos.

184. Embora o empreendimento envolva atividades estratégicas para o setor nuclear brasileiro, eventuais restrições decorrentes de hipóteses legais de sigilo não afastam o dever de divulgação das informações administrativas, financeiras e contratuais custeadas com recursos públicos.

185. Nesse contexto, mostra-se necessária a adoção de medidas voltadas ao fortalecimento da transparência ativa, da prestação de contas, da governança e do controle social sobre a execução do empreendimento. Considerando que há jurisprudência do Tribunal sobre o assunto, materializada no Acórdão 1.178/2018-TCU-Plenário, da relatoria da Min. Ana Arraes, propõe-se **dar ciência** às entidades da constatação no caso concreto.

186. Por fim, propõe-se **informar** as entidades envolvidas da decisão que vier a ser proferida.

VI. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

187. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

187.1. **Recomendar** ao Conselho Diretor do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e

Tecnológico (CD-FNDCT), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, nas deliberações relativas à alocação de recursos do Fundo, considere a relevância estratégica do Reator Multipropósito Brasileiro (RMB) para o desenvolvimento científico e tecnológico nacional, a produção de radioisótopos para uso médico, a pesquisa nuclear e a soberania tecnológica do País, com vistas a conferir maior previsibilidade ao financiamento do empreendimento e reduzir o risco de descontinuidade, atrasos e aumento de custos decorrentes da insuficiência de recursos; (Achado III.1)

187.2. **Dar ciência** ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e ao Conselho Diretor do FNDCT (CD-FNDCT), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que a insuficiência e a baixa previsibilidade dos recursos destinados à implantação do Reator Multipropósito Brasileiro (RMB), agravadas pela redução de dotações orçamentárias em 2025, comprometem a compatibilidade entre o fluxo de financiamento e o cronograma físico-financeiro do empreendimento, em desconformidade com os arts. 1º e 11, §§ 1º, 2º, 3º e 4º, da Lei 11.540/2007 e com o § 2º do art. 9º da Lei Complementar 101/2000, ambas com redação dada pela Lei Complementar 177/2021, com os princípios da eficiência, economicidade e planejamento previstos no art. 37 da Constituição Federal e com o dever estatal de promoção do desenvolvimento científico e tecnológico estabelecido no art. 218 da Constituição Federal, elevando os riscos de atrasos, aumento de custos, segmentação da execução de etapas interdependentes e postergação dos benefícios estratégicos associados ao empreendimento; (Achado III.1)

187.3. **Informar** à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO-Congresso Nacional), à Casa Civil da Presidência da República, à Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen), ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e ao Conselho Diretor do FNDCT (CD-FNDCT) da decisão que vier a ser proferida nestes autos; (Achado III.1)

187.4. **Assinar prazo** de 60 dias, com fundamento no disposto no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal de 1988, para que a Convenente Fundação Parque de Alta Tecnologia da Região de Iperó e Adjacências (Fundação Pátria), em conjunto com a Interveniente Executora Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen), encaminhem ao TCU evidências do saneamento da impropriedade identificada, mediante celebração de termo aditivo de ajuste ao Contrato 057/FP-2024/00 ou adoção de outro instrumento juridicamente cabível que promova, com utilização do saldo contratual disponível, a correção dos valores apontados, no montante de R$ 677.749,43 (data-base: out./2024), sem prejuízo da continuidade da execução contratual e da observância do cronograma físico da obra; (Achado III.2)

187.5. **Dar ciência** à Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen), à Fundação Parque de Alta Tecnologia da Região de Iperó e Adjacências (Fundação Pátria), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que:

187.5.1. a ausência de critérios objetivos de aceitabilidade de preços unitários relevantes na contratação de obras e serviços de engenharia contraria o art. 59, § 3º, da Lei 14.133/2021, o art. 11 do Decreto 7.983/2013 e a Súmula TCU 259; (Achado III.3)

187.5.2. a insuficiência dos critérios de medição e pagamento, associada à ausência de mecanismos de controle da aderência entre pagamentos e avanço físico da obra, contraria os arts. 6º, XXIII, "g", 46, § 9º, e 92, incisos V e VI, e § 5º, da Lei 14.133/2021; (Achado III.3)

187.5.3. a ausência de avaliações formais dos impactos financeiros das prorrogações contratuais e de apuração tempestiva das responsabilidades pelos atrasos é incompatível com os arts. 92, inciso XIX, 104, III, 117, 118 e 169 da Lei 14.133/2021; (Achado III.3) e

187.5.4. a falta de formalização da análise da capacidade técnica de subcontratadas responsáveis por parcelas do objeto sujeitas à qualificação técnica contraria o art. 122 da Lei 14.133/2021 e a jurisprudência do TCU; (Achado III.3)

187.6. **Dar ciência** à Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen), à Fundação Parque de Alta Tecnologia da Região de Iperó e Adjacências (Fundação Pátria), à Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que foi identificada insuficiência de transparência ativa na divulgação de informações relativas às contratações e à aplicação dos recursos públicos destinados ao Reator Multipropósito Brasileiro (RMB), em especial da Cotação de Preços 05/2024 e do Contrato 057/FP-2024/00, evidenciada pela divulgação incompleta, intempestiva e de difícil acesso de documentos e dados nos canais oficiais de transparência e/ou no TransfereGov, em possível desconformidade com os princípios da publicidade e da transparência administrativa previstos no art. 37 da Constituição Federal e no art. 5º da Lei 14.133/2021, bem como às disposições contidas nos arts. 54, § 2º, 94, § 3º, e 174 c/c art. 175 da Lei 14.133/2021, arts. 2º, parágrafo único, 3º, incisos I, II e IV, e 8º, caput e § 1º, incisos II, III, IV e V, da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), arts. 3º-A e 4º-A, da Lei 8.958/1994, dos arts. 38, § 5º, e 45, § 9º, do Decreto 9.283/2018 e art. 3º, do Decreto 8.241/2014, e à jurisprudência do Tribunal de Contas da União, especialmente ao Acórdão 1.178/2018-TCU-Plenário, que exige mecanismos permanentes e efetivos de transparência ativa para entidades que gerenciam recursos públicos, ressalvadas apenas as hipóteses de sigilo legalmente fundamentadas; (Achado III.4)

187.7. **encaminhar cópia** da deliberação que vier a ser proferida nestes autos aos entes auditados e às entidades envolvidas, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

187.8. **autorizar o arquivamento** dos presentes autos, após juntada, pela Cnen e Fundação Pátria das evidências do saneamento da impropriedade identificada no Achado III.2 - Precificação de itens novos incluídos por aditivos sem observância da metodologia prevista nos arts. 127 e 128 da Lei 14.133/2021, mediante apresentação de eventual termo aditivo de ajuste ao Contrato 057/FP-2024/00 ou de outro instrumento juridicamente cabível que promova, com utilização do saldo contratual disponível, a correção dos valores apontados, no montante de R$ 677.749,43 (data-base: out./2024).

AudElétrica, 28 de agosto de 2026.

APÊNDICE A - Matriz de Achados

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
F/I - Insuficiência de recursos financeiros e orçamentários para implantação do Reator Multipropósito Brasileiro (RMB)	Verificou-se que a disponibilidade de recursos financeiros e orçamentários atualmente prevista para a implantação do Reator Multipropósito Brasileiro (RMB) não é suficiente para assegurar a execução integral e tempestiva das etapas necessárias a sua conclusão, conforme os prazos estabelecidos no cronograma geral do empreendimento. Essa insuficiência, agravada pela redução de R$ 300 milhões promovida na Lei Orçamentária Anual de 2025 (LOA 2025), eleva os riscos de paralisação ou desaceleração das obras, fragmentação da execução do empreendimento, aumento de custos, prorrogação de prazos e postergação dos benefícios científicos, tecnológicos, econômicos e sociais esperados para o País com sua implementação. A situação encontrada, de cortes orçamentários, contingenciamentos e falta de previsibilidade de recursos	Contrato - 057/FP-2024/00 - Infraestrutura Básica - RMB Convênio - Convênio 01.24.0373.00 - Implantação do RMB	Constituição Federal, art. 37; art. 218 Lei 11540/2007, art. 1º; art. 11, § 1º; art. 11, § 2º Lei Complementar 101/2000, art. 9º, § 2º Lei Complementar 177/2021, art. 1º; art. 2º	Peça 71 - Contrato 057-FP-2024-00 e anexos, firmado entre a Fundação PATRIA e a empresa Schunck para execução de obras de infraestrutura básica do empreendimento Reator Multipropósito Brasileiro (RMB), em Iperó/SP. Peça 38 - Resposta ofício requisição 000.110/2026 enviada via sistema CONECTA-TCU Peça 45 - Resposta ofício requisição 000.111/2026	Insuficiência dos aportes anuais destinados ao RMB em relação às necessidades de execução do empreendimento. Baixa previsibilidade dos fluxos financeiros necessários à conclusão do projeto. Priorização de outras iniciativas na distribuição dos recursos disponíveis do FNDCT. Restrições fiscais e orçamentárias incidentes sobre investimentos públicos de longo prazo. Ausência de mecanismos que	Alongamento do cronograma de implantação do empreendimento. Parcelamento da execução de obras, serviços e fornecimentos tecnicamente interdependentes. Necessidade de contratação de serviços remanescentes para conclusão de etapas do empreendimento. Aumento da complexidade da gestão contratual e da coordenação entre múltiplos contratos. Ampliação das atividades de fiscalização, supervisão e compatibilização de interfaces técnicas entre diferentes	Recomendação a Órgão/Entidade (Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico) Dar ciência (Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico)

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	financeiros, caracteriza indícios de irregularidade na execução orçamentário financeira do empreendimento, em potencial desacordo com os §§ 1º e 2º do art. 11 da Lei 11.540/2007 e com o § 2º do art. 9º da Lei Complementar 101/2000, ambas com as alterações promovidas pela Lei Complementar 177/2021, que vedam tanto a limitação de empenho aos créditos orçamentários do FNDCT, como a imposição de limites à execução da programação relativa às fontes vinculadas ao FNDCT. Além disso, a situação está em potencial desacordo com os princípios da eficiência, economicidade e planejamento previstos nos arts. 37 e 218 da Constituição Federal de 1988, além de contrariar boas práticas de gestão de riscos e de projetos de infraestrutura de grande porte, que exigem a compatibilização entre a disponibilidade de recursos e o cronograma físico financeiro do empreendimento.			enviada via sistema CONECTA-TCU	assegurem previsibilidade plurianual dos recursos necessários à conclusão do RMB. Elevação gradual dos custos e necessidade de reprogramações decorrentes de prolongamento do cronograma de implantação do empreendimento.	contratados. Maior risco de descontinuidade ou paralisação de etapas da implantação. Redução da eficiência da gestão do empreendimento. Postergação dos benefícios esperados para a produção nacional de radioisótopos, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico e fortalecimento da autonomia tecnológica nacional. Aumento dos custos globais de implantação em decorrência da extensão do prazo de execução, remobilizações, recontratações e reajustes de preços.	

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
						Dificuldade de demonstrar a vantajosidade da estratégia de execução parcelada em comparação com modelos de contratação mais integrados. Alocação menos eficiente dos riscos contratuais entre Administração e contratados. Perda de economias de escala e de sinergias decorrentes da contratação unificada do empreendimento. Ampliação dos custos administrativos de gestão e fiscalização contratual. Maior probabilidade de conflitos de	

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
						interface, atrasos e controvérsias sobre responsabilidades entre diferentes executores. Risco de contratação sucessiva de parcelas de solução essencialmente integrada, com consequente atraso na disponibilização dos resultados esperados e potencial comprometimento dos investimentos já realizados. Risco de que os custos adicionais decorrentes da multiplicidade de contratos superem os benefícios eventualmente associados ao parcelamento da execução. Risco de comprometimento	

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
						da responsabilização técnica e da governança do empreendimento em razão da pluralidade de executores envolvidos em soluções altamente interdependentes.	
IGC - Precificação de itens novos incluídos por aditivos sem observância da metodologia prevista nos arts. 127 e 128 da Lei 14.133/2021	Na análise dos Aditivos 1, 2, 3 e 4 ao Contrato 057/FP-2024/00, verificou-se que os serviços não previstos originalmente na contratação foram precificados com base em composições referenciais do Sinapi e do Sicro, acrescidas do BDI da contratada (25%), sem evidências da aplicação da relação geral entre o valor da proposta vencedora e o orçamento base da Administração, correspondente ao desconto de 25% obtido no certame. Tal procedimento aponta para possível descumprimento dos arts. 127 e 128 da Lei 14.133/2021, bem como dos arts. 14 e 17 §§1º e 2º, do	Contrato - 057/FP-2024/00 - Infraestrutura Básica - RMB	Decreto 7983/2013, art. 14; art. 17, § 1º; art. 17, § 2º Lei 14133/2021, art. 127; art. 128	Peça 71 - Contrato 057-FP-2024-00 e anexos, firmado entre a Fundação PATRIA e a empresa Schunck para execução de obras de infraestrutura básica do empreendimento Reator Multipropósito Brasileiro (RMB), em Iperó/SP. Peça 64 - Resposta ao item 2.3 do	Possível interpretação de que a utilização de referências Sinapi/Sicro acrescidas do BDI da contratada seria suficiente para a formação dos preços dos serviços novos, sem a aplicação da relação entre o valor da proposta vencedora e o orçamento base da Administração, conforme exigido pelo art.	Potencial desvio de referência, preliminarmente estimado em R$ 677.749,43, na precificação dos serviços acrescidos pelos Aditivos 1, 2, 3 e 4 ao Contrato 057/FP-2024/00. Redução indevida da economicidade obtida no procedimento licitatório. Diminuição do desconto originalmente alcançado pela Administração, com consequente	Adotar medida saneadora

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	Decreto 7.983/2013, segundo os quais, nos aditamentos contratuais deve ser preservada a mesma relação percentual estabelecida entre a proposta vencedora e o orçamento de referência.			Ofício de Requisição de documentos e informações 000.063/2026-AudElétrica (peça 11): Itens não digitalizáveis (peça 64, IND) Peça 63 - Resposta aos itens 2.4 e 2.5 do Ofício de Requisição de documentos e informações 000.063/2026-AudElétrica (peça 11): Itens não digitalizáveis Peça 83, IND): Peça 65 - 1) Planilhas em Excel de análise dos Orçamentos: (i) de Referência da Consulta de Preços 005/2024; e (ii) da contratada (057/FP-2024-	127 da Lei 14.133/2021. Possível ausência de orientações normativas internas que disciplinem a metodologia de precificação de serviços novos incorporados por meio de alterações contratuais. Possível ausência ou insuficiência de documentação das Composições de Preços Unitários (CPU) que subsidiaram a proposta vencedora do Contrato 057/FP-2024/00, dificultando a verificação e a utilização dos parâmetros econômicos originalmente	redução da vantagem econômica decorrente da competição. Risco de comprometimento da vantajosidade da contratação. Possibilidade de ocorrência de "jogo de planilha" em alterações contratuais. Risco de distorções econômicas decorrentes de alterações da planilha contratual. Fragilização dos controles internos relacionados à formação de preços de serviços acrescidos por aditamentos. Formação de precedente interno incompatível com os arts. 127 e 128 da Lei	

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
				00 - Schunck) e Aditivos 1-4; 2) Curvas ABC: Itens não digitalizáveis (peça 65, IND). Peça 54 - Resposta ofício requisição 000.115/2026 enviada via sistema CONECTA-TCU Peça 56 - Ofício 042/2026-ACL/JLM da Fundação PATRIA em resposta ao Ofício de Observações de Auditoria 03-92/2026, que colheu manifestação dos gestores referentes ao Achado de Auditoria "“ Precificação de itens novos incluídos por	contratados para a formação dos preços dos serviços acrescidos por aditamentos.	14.133/2021.	

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
				aditivos sem observância da metodologia prevista nos arts. 127 e 128 da Lei 14.133/2021, com potencial sobrepreço/ superfaturamento." Peça 66 - Resposta ao item 2.2.1 do Ofício de Requisição de documentos e informações 000.063/2026-AudElétrica (peça 11): (peça 66, IND: (i)) Convênio 01.22.0592; (ii) Convênio 01.24.0372; e (iii)Convênio 01.24.0373).			
F/I - Fragilidades nos critérios de aceitabilidade de preços, nos critérios de medição dos serviços e na gestão	A auditoria identificou, no âmbito do Contrato 057/FP-2024/00, fragilidades relacionadas: (i) aos critérios de aceitabilidade dos preços da proposta vencedora; (ii)	Contrato - 057/FP-2024/00 - Infraestrutura Básica - RMB Edital - RMB-I00-00-CT-C-	Acórdão 1906/2009, Tribunal de Contas da União, Plenário	Peça 71 - Contrato 057-FP-2024-00 e anexos, firmado entre a Fundação	Ausência de critérios objetivos de aceitabilidade para preços unitários	Aumento dos riscos de sobrepreço e de ocorrência de jogo de planilha. Redução da	Dar ciência (Comissão Nacional de Energia Nuclear, Fundacao Parque de Alta Tecnologia da Regiao de Ipero e Adjacencias)

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
do Contrato 057/FP-2024/00	aos critérios de medição e pagamento dos serviços; e (iii) na gestão da execução contratual. As impropriedades observadas possuem relação entre si e reduzem a capacidade da Administração de avaliar adequadamente a razoabilidade dos preços contratados – em especial quando da realização dos aditivos contratuais; de controlar os desembolsos em função do efetivo avanço físico do empreendimento; de detectar tempestivamente possíveis situações de jogo de planilha; e de apurar as responsabilidades pelos atrasos observados na execução da obra. A situação observada mostra-se potencialmente incompatível com dispositivos da Lei 14.133/2021 e com a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União, que exigem critérios objetivos de aceitabilidade de preços, medição e pagamento, bem como adequada gestão, fiscalização e controle dos contratos de obras públicas.	3200 - Infraestrutura Básica	Acórdão 1977/2013, Tribunal de Contas da União, Plenário Acórdão 2622/2013, Tribunal de Contas da União, Plenário Acórdão 433/2016, Tribunal de Contas da União, Plenário Acórdão 2454/2016, Tribunal de Contas da União, Plenário Acórdão 508/2018, Tribunal de Contas da União, Plenário Acórdão 84/2020, Tribunal de	PATRIA e a empresa Schunck para execução de obras de infraestrutura básica do empreendimento Reator Multipropósito Brasileiro (RMB), em Iperó/SP. Peça 64 - Resposta ao item 2.3 do Ofício de Requisição de documentos e informações 000.063/2026-AudElétrica (peça 11): Itens não digitalizáveis (peça 64, IND) Peça 63 - Resposta aos itens 2.4 e 2.5 do Ofício de Requisição de documentos e informações 000.063/2026-	relevantes na fase de planejamento da contratação. Detalhamento insuficiente dos critérios de medição e dos parâmetros de aceitação dos serviços. Fragilidade dos mecanismos de monitoramento da execução físico financeira do contrato. Inexistência de avaliações formais dos impactos financeiros decorrentes da distribuição dos pagamentos e das prorrogações contratuais. Deficiências nos procedimentos de gestão de riscos e de recuperação do cronograma.	transparência e da objetividade na avaliação da razoabilidade dos preços contratados. Dificuldade na identificação tempestiva de distorções de custos e desequilíbrios econômicos da contratação. Fragilização da rastreabilidade das medições e dos desembolsos contratuais. Risco de antecipação financeira indevida e de pagamentos sem correspondência com a evolução física da obra. Dificuldade de comprovação da compatibilidade entre os pagamentos realizados e os	

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
			Contas da União, Plenário Acórdão 963/2024, Tribunal de Contas da União, Plenário Acórdão 648/2025, Tribunal de Contas da União, Plenário Lei 14133/2021, art. 6º, inciso XXIII, alínea g; art. 46, § 9º; art. 56, § 5º; art. 59, § 3º; art. 92, § 5º; art. 92, inciso V; art. 92, inciso VI; art. 92, inciso XIX; art. 104, inciso III; art. 117; art. 118; art. 122; art. 169 Súmula	AudElétrica (peça 11): Itens não digitalizáveis Peça 83, IND):	Ausência de apuração tempestiva das responsabilidades pelos atrasos verificados. Deficiência na formalização dos processos de análise e aprovação de subcontratações sujeitas à comprovação de capacidade técnica.	serviços efetivamente executados. Favorecimento de sucessivas prorrogações de prazo e de acréscimos de custos indiretos sem adequada demonstração de razoabilidade. Fragilização dos mecanismos de fiscalização, governança e controle da execução contratual. Redução da capacidade de monitoramento dos riscos associados à contratação. Potencial comprometimento da eficiência, da economicidade e da vantajosidade da contratação. Dificuldade na análise e na	

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
			259/2010, TCU			justificativa de aditivos e demais alterações contratuais durante a execução do empreendimento.	
F/I - Insuficiência de transparência ativa na divulgação das informações sobre os contratos do Reator Multipropósito Brasileiro (RMB)	Verificou-se que informações relativas aos contratos celebrados no âmbito do Reator Multipropósito Brasileiro (RMB), incluindo documentos e dados exigidos pela legislação, não estão sendo disponibilizadas de forma tempestiva e completa nos canais oficiais de transparência da CNEN, dificultando o controle social e o acompanhamento da execução contratual. Embora os dados venham sendo lançados no site da Finep, pari passo, pela Fundação Pátria, os dados não vem sendo publicados ao cidadão.	Contrato - 057/FP-2024/00 - Infraestrutura Básica - RMB Edital - RMB-I00-00-CT-C-3200 - Infraestrutura Básica	Acórdão 1178/2018, Tribunal de Contas da União, Plenário Decreto 9283/2018, art. 38, § 5º; art. 45, § 9º Lei 14133/2021, art. 5º; art. 54, § 2º; art. 94, § 3º; art. 174; art. 175	Peça 71 - Contrato 057-FP-2024-00 e anexos, firmado entre a Fundação PATRIA e a empresa Schunck para execução de obras de infraestrutura básica do empreendimento Reator Multipropósito Brasileiro (RMB), em Iperó/SP. Peça 64 - Resposta ao item 2.3 do Ofício de Requisição de documentos e informações 000.063/2026-	Fragilidades nos mecanismos de governança e transparência ativa adotados pelos partícipes do empreendimento. Ausência de procedimentos padronizados para divulgação tempestiva, integrada e acessível das informações contratuais e financeiras. Interpretação excessivamente restritiva dos deveres de publicidade em razão do caráter estratégico do empreendimento	Dificuldade de acesso a informações essenciais sobre a contratação e a execução contratual, inclusive pela equipe de auditoria. Necessidade de obtenção direta de documentação junto à Fundação PATRIA para subsidiar os trabalhos de fiscalização. Redução da transparência sobre a aplicação dos recursos públicos destinados ao RMB. Dificuldade de	Dar ciência (Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, Comissão Nacional de Energia Nuclear, Financiadora de Estudos e Projetos, Fundacao Parque de Alta Tecnologia da Regiao de Ipero e Adjacencias)

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
				AudElétrica (peça 11): Itens não digitalizáveis (peça 64, IND) Peça 66 - Resposta ao item 2.2.1 do Ofício de Requisição de documentos e informações 000.063/2026-AudElétrica (peça 11): (peça 66, IND: (i)) Convênio 01.22.0592; (ii) Convênio 01.24.0372; e (iii)Convênio 01.24.0373). Peça 67 - Portal da Transparência da Finep, apresentando um Extrato do Convênio 01.22.0592.00, firmado com a Fundação PATRIA. Peça 68 - Portal	. Deficiências na supervisão e no monitoramento do cumprimento das obrigações de transparência ativa. Inobservância ou aplicação inadequada dos requisitos de transparência previstos na Lei 14.133/2021, no Decreto 9.283/2018 e na jurisprudência do TCU.	acompanhamento da execução física e financeira do empreendimento pelos órgãos de controle e pela sociedade. Enfraquecimento da prestação de contas e do controle social. Redução da rastreabilidade das contratações e dos pagamentos realizados. Aumento do risco de impropriedades, ineficiências e irregularidades não serem identificadas tempestivamente. Fragilização da governança e dos mecanismos de controle do empreendimento. Potencial comprometimento da adequada aplicação dos	

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
				da Transparência da Fundação PATRIA, apresentando dados de abril/2026 do Convênio 01.22.0592.00, firmado com a Finep, sem identificação das metas e respectivos contratos.. Peça 53 - Ofício 41/2026-ACL/JLM da Fundação PATRIA, em resposta ao Ofício de Observações de Auditoria 02-92/2026-TCU/AudElétrica que tratou do Achado sobre Transparência Ativa. Peça 46 - Resposta ofício requisição		recursos públicos.	

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
				000.112/2026 enviada via sistema CONECTA-TCU Peça 57 - Resposta ofício requisição 000.113/2026 enviada via sistema CONECTA-TCU Peça 58 - Resposta ofício requisição 000.113/2026 enviada via sistema CONECTA-TCU Peça 47 - Resposta ofício requisição 000.114/2026 enviada via sistema CONECTA-TCU Peça 48 - Resposta ofício requisição 000.114/2026			

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
				enviada via sistema CONECTA-TCU			

APÊNDICE B - Matriz de Responsabilização

Não existem dados cadastrados na matriz de responsabilização.

APÊNDICE C - Fotos



1. Visão Geral das obras de Infraestrutura Básica _RMB (fonte: CNEN, abr./2026)



2. Canteiro das obras de Infraestrutura Básica - RMB (junho/2026)



3. Ponte sobre o Ribeirão do Ferro - RMB (junho/2026)



4. Ponte sobre o Ribeirão do Ferro e Drenagem em escada - RMB (junho/2026)



5. Ponte sobre o Ribeirão do Ferro e Muro de Arrimo - RMB (junho/2026)



6. Obras de Infraestrutura Básica - RMB (junho/2026)



7. Obras de Infraestrutura Básica - RMB (junho/2026)



8. Construção do acesso pela Rodovia - RMB (junho/2026)

APÊNDICE D - Dados da obra

1. Dados Cadastrais

Obra bloqueada na LOA deste ano: Não

1.1. Execução física, orçamentária e financeira

1.1.1. Execução física

Data de vistoria: 23/06/2026 **Percentual executado:** 71,23%
Data do início da obra: 10/02/2025 **Data prevista para conclusão:** 10/07/2026
Situação na data da vistoria: Em andamento
Descrição da execução realizada até a data da vistoria:
A 16ª medição do Contrato 057/FP-2024/00 indicou a execução física acumulada de 71,23%, considerando os serviços contratados até o 4º termo aditivo. O detalhamento dessa execução se encontra no item 1.2 adiante.

Observações:
1) A 16ª Medição abrangeu o período de 11/4/2026 a 10/5/2026.
2) A data prevista para conclusão (10/7/2026) se refere ao 4º Aditivo (dezessete meses após emissão da Ordem se Serviço inicial, em 10/2/2025). Segundo a fiscalização, o prazo será novamente prorrogado via novo aditivo contratual.

1.1.2. Execução orçamentária e financeira

Valor estimado para conclusão: R$ 850.000.000,00
Valor estimado global da obra: R$ 850.000.000,00
Data base da estimativa: 30/09/2010

Funcional programática: 19.572.2206.12P1.3606/2013 - Reator Multipropósito Brasileiro

Origem	Ano	Lei Orçamentária	Valores empenhados	Valores liquidados	Pagamento de despesas	Percentual execução financeira
União	2014	1.479.450,00	384.162,00	117.864,00	75.975,00	5,14%
União	2013	2.113.500,00	2.113.227,00	843.732,00	843.672,00	39,92%

Valores em reais

Funcional programática: 19.572.2306.12P1.3606/2026 - Implantação do Reator Multipropósito Brasileiro - no Município de Iperó - SP

Origem	Ano	Lei Orçamentária	Valores empenhados	Valores liquidados	Pagamento de despesas	Percentual execução financeira
União	2026	400.950.536,00	596.388,00	392.520,00	392.520,00	0,10%
União	2025	4.093.160,00	2.068.157,00	1.373.594,00	1.365.772,00	33,37%
União	2024	345.299.679,00	345.299.679,00	341.187.760,00	341.161.455,00	98,80%
União	2023	118.539.291,00	118.524.798,00	117.995.878,00	117.980.404,00	99,53%
União	2022	21.201.352,00	20.871.039,00	20.349.478,00	20.339.135,00	95,93%
União	2021	893.685,00	893.685,00	556.376,00	556.376,00	62,26%
União	2018	22.194.287,00	22.191.635,00	2.646.532,00	2.646.532,00	11,92%
União	2017	41.826.648,00	10.585.345,00	9.955.463,00	9.955.463,00	23,80%
União	2016	60.755.261,00	60.171.286,00	43.776.448,00	3.126.448,00	5,15%
União	2015	501.000,00	471.609,00	418.088,00	392.910,00	78,43%
União	2012	28.075.636,00	568.594,00	200.689,00	153.380,00	0,55%

Valores em reais

Funcional programática: 19.572.2306.12P1.3606/2026 - Implantação do Reator Multipropósito Brasileiro -

no Município de Iperó - SP

Origem	Ano	Lei Orçamentária	Valores empenhados	Valores liquidados	Pagamento de despesas	Percentual execução financeira
União	2020	792.768,00	792.768,00	650.747,00	650.747,00	82,09%
União	2019	11.180.962,00	11.180.316,00	1.080.380,00	1.080.380,00	9,66%

Valores em reais

Execução sem recursos federais:

Origem	Ano	Lei Orçamentária	Valores empenhados	Valores liquidados	Pagamento de despesas	Percentual execução financeira
Estado	2018	13.108.413,40	13.108.413,40	13.108.413,40	13.108.413,40	100,00%

Observações:
1) De 2012 a 2015, recursos originados da Unidade Orçamentária 24204 (MCTI/Cnen);
2) A partir de 2016, recursos originados das Unidades Orçamentárias 24204 (MCTI/Cnen) e 24901 (FNDCT);
3) Os valores originados do Estado de São Paulo (2018) foram pagos diretamente pelo GESP em ação de desapropriação de área destinada ao RMB, em Iperó/SP; Fonte: Nota Técnica 3/2026/CGPE/DPD (Cnen, peça 20, p. 5);
4) A partir de 2024, recursos originados da Unidade Orçamentária 24901 (FNDCT) com o Selo do Novo PAC;
5) Em 2025, ocorreu um corte orçamentário de R$ 300 milhões (Dotação Inicial da LOA) para a Ação Orçamentária 12P1 (Implantação do RMB);
6) Em 2026, dados atualizados até 9/7/2026.
7) Até 23/6/2026, 97,3% dos recursos liberados para o RMB foram executados por meio de convênios financiados pelo FNDCT;
8) Recursos do orçamento do MCTI, descentralizados à Cnen (UO 24.404), destinados a despesas não elegíveis ao financiamento pelo FNDCT, tais como atividades de desenvolvimento e licenciamento do empreendimento, além de manutenção, limpeza, jardinagem e vigilância do sítio do RMB em Iperó/SP.

1.2. Contratos principais

Nº contrato: 057/FP-2024/00
Objeto do contrato:
Execução de obras de infraestrutura, abrangendo consolidação do projeto detalhado, terraplenagem, pavimentação, drenagem, construção de ponte sobre o Ribeirão do Ferro e componente ambiental, no sítio do Empreendimento Reator Multipropósito Brasileiro (RMB) da Comissão Nacional de Energia Nuclear – CNEN, em Iperó - SP.

Data da assinatura: 19/12/2024
SIASG:
CNPJ contratada: 56.125.891/0001-67
CNPJ contratante: 71.558.068/0001-39

Mod. licitação: Convite
Código interno do SIASG:
Razão social: Schunck Terraplenagem e Transportes Ltda.
Razão social: Fundacao Parque de Alta Tecnologia da Regiao de Ipero e Adjacencias

Situação inicial
Vigência:
Valor: R$ 31.581.793,79
Data-base: 30/09/2024
Volume de serviço:
Custo unitário:
BDI: 25%

Situação atual
Vigência:
Valor: R$ 38.826.047,10
Data-base: 30/09/2024
Volume de serviço:
Custo unitário:
BDI: 25%
Nº/Data aditivoAtual: 4 13/05/2026
Situação do contrato: Em andamento.

Alterações do objeto:
Alteração quantitativa, financeira e de prazo do Contrato nº 057/FP-2024 (justificada no documento RMB-I00-00-CC C-3200-MT-007):
a) A atualização do valor global do contrato;
b) A atualização da garantia de execução contratual; e
c) A adequação da vigência contratual.

Observações:

Execução física e financeira:
Data da coleta de dados / vistoria: 25/06/2026
Situação: Em andamento
Percentual de execução física: 71,23%
Descrição da execução realizada até a data da vistoria:
A 16ª Medição do Contrato firmado com a Schunck, finalizada em 10/5/2026, alcançou os seguintes percentuais de execução das obras, considerando até o 4º aditivo: (i) Infraestrutura Única: 87,44%; (ii) Consolidação do Projeto Detalhado: 100,00%; (iii) Terraplenagem: 97,87%; (iv) Pavimentação: 55,41%; (v) Drenagem: 75,88%; (vi) Ponte sobreo Ribeirão do Ferro: 100,00%; (vii) Componente Ambiental: 30,53%; (viii) Acesso Rodoviário: 24,06%; (ix) Estacionamento NPP: 100,00%; (x) Sinalização Horizontal: 0,0%; (xi) Rachão e Dreno Profundo: 100,00%; (xii) Concreto Projetado: 0,0%; (xiii) Ensaios de Pavimento: 0,0%.
Valores medidos: R$ 27.656.443,61
Valores pagos: R$ 27.656.443,61
Percentual de execução financeira: 71,23%
Observações acerca da execução física e financeira do contrato:
1) A execução física informada (71,23%) se refere a 16ª Medição (11/4/2026 a 10/5/2026).
2) A data prevista para conclusão (10/7/2026) se refere ao 4º Aditivo (17 meses após emissão da Ordem se Serviço inicial, em 10/2/2025). Segundo a fiscalização, o prazo será novamente prorrogado via novo aditivo contratual.

1.3. Convênios

Nº do SIAFI:
Objeto:
01.24.0373: Fase inicial de implantação do RMB: conduzir a fase de implantação do empreendimento RMB por meio de execução de projetos detalhados de engenharia de prédios nucleares e radioativos; execução das obras de infraestrutura do sítio do RMB; aquisição de matérias primas e itens importados para fabricação dos componentes principais do reator nuclear; detalhamento final da infraestrutura técnica.
Data assinatura: 26/09/2024 **Vigência atual:** 26/09/2024 a 26/09/2027
Data rescisão/suspensão: **Situação atual:** Em andamento.
Concedente: 08.804.832/0001-72 Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
Convenente: 71.558.068/0001-39 Fundacao Parque de Alta Tecnologia da Regiao de Ipero e Adjacencias
Valor atual: R$ 278.000.010,31

Observações:
Estratégias de Governança, Estruturação e Monitoramento da Implementação do RMB.

Nº do SIAFI:
Objeto:
01.22.0592: Projeto Executivo da planta de processamento de radioisótopos e serviços complementares de engenharia do RMB. Executar atividades referentes à fase de implantação do empreendimento Reator Multipropósito Brasileiro (RMB), a saber: 1. Elaboração de Plano Estratégico de Gestão de Engenharia para implantação do empreendimento. 2. Elaboração do Projeto Detalhado de Engenharia do empreendimento.
Data assinatura: 21/12/2022 **Vigência atual:** 21/12/2022 a 21/12/2027
Data rescisão/suspensão: **Situação atual:** Em andamento.
Concedente: 08.804.832/0001-72 Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
Convenente: 71.558.068/0001-39 Fundacao Parque de Alta Tecnologia da Regiao de Ipero e Adjacencias
Valor atual: R$ 172.125.850,00

Observações:
Planejamento estratégico/ Projeto Detalhado N04/ Obras iniciais.

Nº do SIAFI:
Objeto:
01.24.0372: Estratégias de Governança, estruturação e monitoramento da Implementação do empreendimento RMB: Contratar instituição capacitada para prestar serviços técnicos especializados às atividades de gestão necessárias para o estabelecimento da estrutura organizacional do projeto nas etapas de implantação e posterior operação do Centro do Reator Multipropósito Brasileiro.
Data assinatura: 01/10/2024 **Vigência atual:** 01/10/2024 a 01/10/2027
Data rescisão/suspensão: **Situação atual:** Em andamento.
Concedente: 08.804.832/0001-72 Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
Convenente: 06.220.430/0001-03 Fundacao de Apoio ao Desenvolvimento da Computacao Cientifica - Facc
Valor atual: R$ 26.000.000,00

Observações:
Estratégias de Governança, Estruturação e Monitoramento da Implementação do RMB.

1.4. Editais

Nº do edital: RMB-I00-00-CT-C-3200
Objeto:
Termo de Referência para contratação de empresa especializada para execução de obras de infraestrutura básica do empreendimento Reator Multipropósito Brasileiro.
UASG: **Modalidade de licitação:** Convite
Data da publicação: **Tipo de licitação ou critérios de julgamento:** n/a
Data da abertura da documentação: **Valor estimado:**
Quantidade de propostas classificadas:

Observações:

1.5. Histórico de fiscalizações

A classe da irregularidade listada é referente àquela vigente em 30 de novembro do ano da fiscalização.

	2023	2024	2025
Obra já fiscalizada pelo TCU (no âmbito do Fiscobras)?	Não	Não	Não
Foram observados indícios de irregularidades graves?	Não	Não	Não

2. Deliberações do TCU

A listagem poderá conter deliberações de processos já encerrados.

Processo de interesse (deliberações até a data de início da auditoria)

Não há deliberações para os processos de interesse até a data de início da auditoria.

Processo de interesse (deliberações após a data de início da auditoria)

Não há deliberações até a emissão desse relatório.

APÊNDICE E - Achados de outras fiscalizações

Não há achados de outras fiscalizações pendentes de solução ou saneados.

APÊNDICE F - ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DOS GESTORES

Em cumprimento às Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280/2010) e à Portaria-Segecex 15/2025, foram encaminhados aos gestores Ofícios de Observações de Auditoria para cada um dos quatro achados (peças 22 e 24, 33-34, 49 e 51, 26 e 29-31) com o objetivo de ouvir os gestores a respeito dos achados de auditoria, conferindo-lhes a oportunidade de apresentar comentários sobre as observações e propostas de encaminhamento formuladas pela equipe.

Quanto ao Achado 1

2. Em relação ao Achado 1 – Insuficiência de recursos financeiros e orçamentários para a implantação do RMB, foram encaminhados ofícios à Cnen e ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI).

3. A Cnen manifestou concordância com o achado de auditoria (peça 38), reconhecendo que a baixa previsibilidade dos aportes constitui um dos principais entraves à execução do empreendimento. A autarquia esclareceu que atua como executora técnica do projeto, enquanto os recursos são programados pelo FNDCT, operacionalizados pela Finep e executados por meio de convênios com fundações de apoio, o que impõe restrições à utilização integrada de recursos oriundos de diferentes instrumentos de financiamento.

4. Segundo a Cnen, a impossibilidade de combinar recursos de convênios distintos em um mesmo contrato resulta na segmentação de etapas tecnicamente interdependentes, como projetos executivos, obras de infraestrutura e aquisições, contribuindo para atrasos, necessidade de prorrogações contratuais e aumento dos custos globais do empreendimento. A entidade informou que já solicitou à Finep a flexibilização dessas regras, de modo a permitir a utilização de liberações orçamentárias de diferentes exercícios em um único convênio, desde que vinculadas ao mesmo escopo aprovado pelo FNDCT.

5. A Cnen destacou, ainda, que os recursos do FNDCT são ajustados conforme a arrecadação e o nível de execução dos projetos, mencionando a expectativa de recomposição de parte dos valores não disponibilizados. Ressaltou, também, que houve contingenciamento dos recursos do FNDCT entre 2018 e 2022, com retomada dos repasses ao RMB apenas em 2023. Por fim, informou que vem atuando junto ao MCTI para assegurar o financiamento integral do empreendimento e defendeu a adoção de um contrato do tipo EPC para a execução completa do RMB, proposta que deverá ser submetida ao Comitê Diretor do FNDCT.

6. O MCTI, que preside o Conselho Diretor do FNDCT (CD-FNDCT), de igual forma, apresentou resposta (peças 40-45) em concordância com o apontamento da equipe de auditoria, implícita nas manifestações da Coordenação-Geral de Governança de Fundos (CGGF), destacando que a execução do empreendimento vem sendo conduzida de forma faseada, em consonância com a disponibilidade orçamentária e financeira de cada exercício.

7. O Ministério ressaltou medidas adotadas para ampliar a previsibilidade e a sustentabilidade financeira do projeto, incluindo a contratação de consultoria especializada para aprimorar estimativas de custos, planejamento orçamentário e conformidade técnica; a aprovação, em 2023, de suplementação orçamentária de R$ 200 milhões pelo Comitê de Coordenação do FNDCT para mitigar riscos de descontinuidade; e o desenvolvimento de planejamento plurianual detalhado, com utilização dos produtos do Convênio Finep 01.22.0592, atualização da Estrutura Analítica do Projeto (EAP) e definição de cronograma financeiro de longo prazo.

8. O MCTI destacou ainda que o Plano Anual de Investimentos de 2026 prevê a alocação de R$ 300 milhões para o exercício e investimentos acumulados de R$ 820 milhões até 2028, reafirmando o compromisso institucional com a implementação do RMB, considerado estratégico para a saúde

pública, a capacitação científica nacional e a soberania tecnológica do País.

Análise dos comentários dos gestores (Achado 1)

9. Ante o exposto, nota-se que as manifestações da Cnen e do MCTI corroboram os principais elementos que fundamentam o achado, especialmente quanto à insuficiência e à baixa previsibilidade dos recursos destinados ao RMB, vez que reconheceram expressamente que a disponibilidade financeira tem condicionado a execução do empreendimento e que a implantação vem sendo realizada de forma faseada em função das restrições orçamentárias existentes, circunstância compatível com os fatos apurados pela auditoria.

Quanto ao Achado 2

10. Quanto ao Achado 2 – Precificação de itens novos incluídos por aditivos sem observância da metodologia prevista nos arts. 127 e 128 da Lei 14.133/2021, foram encaminhados Ofícios de Observação de Auditoria, nos termos da Portaria-Segecex 15/2025, à Cnen (peça 33) e à Fundação Pátria (peça 34).

11. Em resposta (peça 54), a Cnen assinalou que registra, desde logo, sua concordância com a essência do achado de auditoria no que concerne à necessidade de preservação, nos aditivos contratuais, da relação econômica obtida no processo de cotação prévia de preços que precedeu a contratação.

12. Como medida corretiva, a Cnen apresentou os procedimentos que serão adotados, e que foram detalhados no item 4 da manifestação (peça 54). Afirmou que procederá à conferência das planilhas de valores apresentadas, visando aferir os valores apontados, relativos à diferença entre os preços aplicados aos itens novos incluídos pelos Aditivos 1 a 4 e os preços que resultariam da aplicação da relação percentual entre a proposta vencedora e o orçamento de referência da Administração. Na sequência, proporá à Fundação Pátria a formalização de Termo Aditivo de Ajuste ao Contrato 057/FP-2024/00, ou outro mecanismo de ajuste que utilize o saldo contratual disponível para a correção dos valores apontados, sem prejuízo da continuidade da execução contratual e do cronograma físico da obra, fato que será considerado na proposta de encaminhamento.

13. Adicionalmente, a Cnen informou que a empresa Schunck manifestou concordância com a adoção da medida corretiva mencionada.

14. Contudo, a Cnen não indicou o prazo estimado para finalizar o ajuste, mediante aditivo contratual.

15. A Fundação Pátria (peça 34), de igual forma, apresentou manifestação de concordância com o apontamento da equipe de auditoria, registrando que procederá à conferência das planilhas de valores, e que a Schunck concordou formalmente com a aplicação do desconto e com a formulação por meio de termo aditivo para adequação dos preços.

16. A Fundação Pátria, em essência, buscou mostrar que a fonte dos recursos necessários à implantação do RMB é o FNDCT, que é regido pela Lei 10.973/2004 e pela Lei 8.958/1994, e por instrumentos normativos do próprio Convênio, quais sejam, normas e diretrizes estabelecidas pela Instrução Normativa CD/FNDCT/MCT 1, de 25/6/2010, em conjunto com as disposições constantes do Manual de Convênios e Termos de Cooperação da Finep, razão pela qual, em seu entendimento, não avaliam as possíveis impropriedades do ponto de vista da Lei 14.133/2021.

17. Reforça que as responsabilidades e obrigações de cada partícipe estão claramente definidas nesses instrumentos. A Concedente (Finep) é responsável pela transferência dos recursos financeiros, conforme previsto no cronograma de desembolso; a Convenente (Pátria) é responsável pela gestão administrativa e financeira do projeto; e a Executora (Cnen) é responsável pela execução das atividades previstas no Plano de Trabalho, em razão de sua competência técnica e do escopo do projeto.

18. A Fundação destacou parte do Instrumento do Convênio 01.22.0592.01, no qual consta que a convenente (no caso, a própria Fundação Pátria), deverá (i) **Contratar obras**, compras, serviços e alienações com os recursos oriundos da Concedente, **de acordo com o estabelecido na legislação federal pertinente**. E quando da contratação de obras e serviços, observar os custos unitários de insumos ou serviços constantes do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi).

19. Nesse contexto, reforçou que o procedimento adotado para a contratação das obras pela equipe responsável cumpriu efetivamente as exigências, em especial aquelas dispostas na Lei 10.973/2004, que dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo. Alertou, também, que o referido marco legal institui um regime jurídico mais flexível e menos burocrático para a execução de projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação, cujos procedimentos foram regulamentados pelo Decreto 9.283/2018.

20. Oportuno registrar que a Cnen também manifestou seu entendimento quanto ao regime jurídico aplicável ao Contrato 057/FP-2024/00. Segundo a autarquia, o contrato não decorre de licitação pública regida pela Lei 14.133/2021, mas, de processo de cotação prévia de preços conduzido pela Fundação Pátria, fundação de apoio regida pela Lei 8.958/1994, no âmbito de convênio custeado com recursos do FNDCT repassados pela Finep, sujeito à disciplina da Instrução Normativa FNDCT 1/2010 (arts. 33 e 34) e do Manual de Convênios da Finep (subitem 2.5.4.3), bem como às disposições do próprio instrumento de convênio, que determina, para as contratações de obras e serviços de engenharia realizadas com os recursos repassados, a observância das normas do Decreto 7.983/2013.

Análise dos comentários dos gestores (Achado 2)

21. O Termo do Convênio 01.22.0592.00 (peça 66, IND, p. 5) coloca como obrigação do Convenente cumprir as normas do Decreto 7.983/2013 nas licitações, exigência prevista para a celebração de qualquer convênio, nos termos do art. 16 dessa mesma norma.

22. Ocorre que o Decreto, embora precedente à nova Lei Geral de Licitações (Lei 14.133/2021), está perfeitamente alinhado a ela, conforme estabelecem os arts. 14 e 17 do decreto, ou seja, está aplicável à questão tratada no achado. O art. 14 é claro na manutenção da vantagem obtida pela Administração no processo de licitação, vez que estabelece que a diferença percentual entre o valor global do contrato e o preço global de referência não poderá ser reduzida em favor do contratado em decorrência de aditamentos que modifiquem a planilha orçamentária. Já o parágrafo 1º do art. 17, por sua vez, é mais abrangente, vez que atesta que, no caso de celebração de termo aditivo, o serviço **adicionado ao contrato ou que sofra alteração em seu quantitativo ou preço** deverá apresentar preço unitário inferior ao preço de referência da administração pública, mantida a proporcionalidade entre o preço global contratado e o preço de referência.

23. Cabe lembrar que o parágrafo único do art. 14 foi revogado pelo Decreto 11.855/2023. Tal revogação decorre da adaptação do regime jurídico à Lei 14.133/2021, que passou a disciplinar os aditivos, alterações contratuais e reequilíbrio econômico-financeiro de forma mais abrangente, especialmente nos arts. 124 a 136. Assim, o tratamento das alterações contratuais deixou de depender daquela exceção específica prevista no Decreto 7.983/2013.

24. Nesse sentido, retoma-se à manifestação da Fundação Pátria que afirmou que o Instrumento do Convênio 01.22.0592.01 dispõe que a convenente deverá atuar **de acordo com o estabelecido na legislação federal pertinente**, que, no contexto atual, não tem outra base que não a Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

25. É preciso mencionar, ainda, que a Súmula TCU 259, que precede tanto ao Decreto quanto à Lei, sobre a definição do critério de aceitabilidade dos preços unitários e global, com fixação de preços máximos para ambos, é obrigação, e não faculdade do gestor, na execução de obras e serviços de

engenharia, inclusive aqueles objetos de convênios e instrumentos congêneres.

26. Ademais, a Cnen assinalou que a remissão à Lei 14.133/2021 constante da Cláusula Décima Quarta do Contrato é pontual e específica, limitada à disciplina dos arts. 105 e 124, pertinente à mecânica de alteração contratual e aos limites de acréscimos e supressões.

27. Contudo, não procedem tais alegações, vez que o Contrato 057/FP-2024/00 foi celebrado sob a égide da Lei 14.133/2021, circunstância expressamente reconhecida pelas partes na Cláusula Primeira (Da Legislação Aplicável). Em seu parágrafo único, o instrumento contratual estabelece de forma inequívoca que: "A Contratada reconhece que está sujeita às cláusulas deste Contrato, ao disposto na Lei de Licitações e Contratos 14.133/2021, e demais normas aplicáveis à espécie, no que couber". Assim, não há fundamento para afastar a incidência da referida lei na análise da execução e da gestão contratual.

28. Outrossim, a vinculação do ajuste à Lei 14.133/2021 não se limita à disposição constante da Cláusula Primeira. Ao longo do Contrato 057/FP-2024/00, verifica-se remissão reiterada a diversos dispositivos da referida norma, incluindo, além dos arts. mencionados pela Cnen, os arts. 92, 96, 106, 117, 120, 125, 137, 139 e 156, bem como inúmeras outras referências genéricas à legislação de licitações e contratos administrativos. Tal circunstância evidencia que o instrumento contratual foi concebido e estruturado com base no regime jurídico instituído pela Lei 14.133/2021, não sendo possível sustentar interpretação que afaste a aplicação de seus comandos ao caso concreto.

29. Por fim, considerando as manifestações recebidas, vislumbra-se que se encontram disponíveis elementos suficientes para a apreciação da questão. Assim, fizeram-se necessários ajustes nas propostas de encaminhamento, tendo em vista o reconhecimento do achado e a manifestação formal dos gestores máximos da Cnen e da Fundação Pátria no sentido de adotar as medidas corretivas cabíveis.

30. Assim, tendo em vista o teor do art. 16, parágrafo único, inciso I, da RES-TCU 315/2020, deixa-se de propor uma determinação às entidades no sentido de corrigir a irregularidade, vez que os dirigentes máximos das entidades já se posicionaram nesse sentido, cabendo, contudo, proposta de assinar prazo de 60 dias para o envio das evidências comprobatórias do saneamento da irregularidade ao TCU.

Quanto ao Achado 3

31. Em cumprimento às Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280/2010) e à Portaria Segecex 15/2025, foram encaminhados Ofícios de Observação de Auditoria Fundação Pátria (peça 49) e à Cnen (peça 51), com o objetivo de ouvir os gestores a respeito da impropriedade constatada, conferindo-lhes a oportunidade de apresentar comentários sobre as observações e propostas de encaminhamento formuladas pela equipe.

32. Em sua resposta (peça 59), a Fundação Pátria retornou aos termos do Convênio 01.22.0592.00, destacando seu papel de convenente, responsável pela gestão administrativa e financeira do projeto e o papel da Cnen (Executora) responsável pela execução das atividades previstas no Plano de Trabalho, em razão de sua competência técnica e do escopo do projeto.

33. Quanto aos critérios de aceitabilidade de preços unitários, assinalou concordância com a ausência de critérios reconhecendo que o procedimento poderia ter sido mais completo, contudo, afirmou entender que o objetivo da Súmula TCU 259 foi materialmente alcançado, qual seja: o de obter a proposta mais vantajosa, preservando a economicidade da contratação. Ademais, manifestou entendimento de que, para processos futuros, a boa prática de analisar, de maneira combinada, o preço global e os preços unitários pode gerar resultados econômicos positivos adicionais, tais como evitar eventuais jogos de planilha e sobrepreços.

34. Igualmente, quanto aos critérios de medição e pagamento, a Fundação reconheceu que não

foram definidos critérios pormenorizados no desenho do controle da execução contratual, mas um controle baseado em princípios gerais, conferindo à fiscalização a competência para verificar a conformidade das entregas. Afirmou, no entanto, que os controles efetivamente adotados impediram quaisquer pagamentos sem a correspondente comprovação da execução dos serviços.

35. Já quanto os apontamentos relativos à Infraestrutura Única, a Fundação Pátria argumentou que a antecipação em relação ao cronograma ocorreu por decisão estratégica da Cnen em conjunto com a equipe da empresa contratada, buscando abrir uma frente de trabalho em paralelo com a elaboração dos projetos, e não se caracterizou pagamento antecipado de serviços. Acrescentou que acréscimo nos itens de apoio decorre da extensão do período de manutenção da infraestrutura e da inclusão de novas frentes de trabalho, como o acesso rodoviário e as obras de drenagem.

36. Por fim, quanto aos atrasos, afirmou ter havido fatores supervenientes e de ajustes técnicos, destacando que os prazos estabelecidos para compatibilização dos projetos foram insuficientes diante das revisões e adequações que se fizeram necessárias.

37. Já a Cnen, por meio do Ofício 223/2026-GAB/Cnen, de 20/8/2026, apresentou suas considerações, repisando seu entendimento já exposto na resposta ao Ofício 115/2026-AudElétrica, relativo ao Achado 2, que tratou da precificação dos itens novos, qual seja, para a contratação de obras e serviços, a observância dos custos do Sinapi e o cumprimento do Decreto 7.983/2013, sustentando a inaplicabilidade da Lei 14.133/2021, cuja remissão teria sido pontual.

38. Argumentou que os aditamentos não decorreram de insuficiência de mecanismos de acompanhamento e controle, mas sim da oportunidade, vislumbrada no decorrer da execução contratual, de inserir aperfeiçoamentos técnicos e avançar em direção à execução do escopo integral do projeto do plano diretor do empreendimento, maximizando a utilização dos recursos disponibilizados no referenciado Convênio.

39. Reforçou que a escolha da contratada foi precedida de longo e criterioso processo de cotação prévia de preços, que a proposta foi criteriosamente analisada, e que a empresa demonstrou capacidade técnica e operacional, além da vantajosidade no preço proposto. Destacou que, no caso da ponte sobre o Ribeirão do Ferro, houve alteração nas fundações e da solução dos encontros (foi executado muro de contenção em substituição ao talude de terra) por solicitação formal da Cnen, e que a contratada apresentou proposta para execução da nova solução sem acréscimo de preço, sendo a alteração formalizada por meio de termo aditivo.

40. Ademais, apresentou as situações de contorno com as quais teve que lidar no início das atividades de campo, justificando assim, a antecipação do item Infraestrutura Única, cuja a antecipação da mobilização decorreu da necessidade de realizar previamente atividades preparatórias inerentes à execução da obra, algumas previstas de forma genérica e outras decorrentes da sequência construtiva e das condições encontradas em campo, que não estavam individualizadas como marcos no cronograma de referência. Com o apontamento de situações relacionadas, buscou justificar o percentual de acréscimo de 52,34% do item 1, argumentando que o item de Infraestrutura tende a crescer percentualmente sempre que houver prorrogação do prazo contratual, mesmo sem qualquer acréscimo de serviços novos.

41. No que diz respeito à medição e o pagamento, a Cnen expôs que o contrato estabeleceu disposições para medição e pagamento, vinculando-as às entregas previstas no escopo, às especificações técnicas, ao cronograma físico-financeiro e à aprovação da Fiscalização. Embora não tenha sido elaborado documento específico (“eventograma”), havia uma sistemática de acompanhamento e medição que foi aplicada durante toda a execução, além de reuniões de acompanhamento de avanço dos serviços e dos prazos.

42. A Cnen reconheceu que houve atraso quanto à formalização das atualizações do cronograma físico-financeiro, mas defende que não houve pagamento sem adequada correspondência com a evolução

física do escopo contratual.

Análise dos comentários dos gestores (Achado 3)

43. Quanto à subcontratação sem comprovação formal de capacidade técnico-operacional, a Cnen reconheceu que não houve, à época da subcontratação, documento formal e prévio de análise da equivalência de capacidade técnica. Contudo, além de encaminhar os atestados técnicos das empresas subcontratadas, trouxe esclarecimentos e informações de forma a demonstrar que não houve subcontratação de empresas tecnicamente inabilitadas para os escopos especificados, quais sejam, projetos detalhados e construção da ponte sobre o Ribeirão do Ferro (peça 60, p. 6).

44. Assim, relativo à subcontratação, considera-se que as informações são suficientes para permitir a retirada da proposta determinação apresentada no Ofício de Observação de Auditoria Ofício 116/2026-AudElétrica (peça 51, p. 8), mantendo-se, no entanto, a proposta de dar ciência da irregularidade aos gestores, com a finalidade de prevenir sua ocorrência em futuras contratações.

45. Em relação aos demais apontamentos, a Cnen apresenta as situações enfrentadas no decorrer da execução contratual, que em parte, contribuem para esclarecer pontos específicos, contudo, as alegações apresentadas não afastam o achado, motivo pelo qual será mantida a proposta de dar ciência.

46. É importante esclarecer que não se questiona que o cronograma físico-financeiro de referência possua natureza estimativa e que o edital tenha facultado à contratada a apresentação de cronograma compatível com sua metodologia executiva. Tampouco se sustenta que os percentuais constantes do cronograma de referência devessem ser reproduzidos integralmente pela contratada.

47. O ponto controvertido reside no fato de que o cronograma aprovado promoveu significativa redistribuição temporal dos desembolsos financeiros, demonstrando um aparente equilíbrio entre a execução física dos serviços e os pagamentos, dos prazos contratuais, dos ajustes de projetos, dos métodos executivos, sem que fossem estabelecidos critérios objetivos de aceitabilidade de preços e de medição aptos a assegurar o cumprimento dos prazos e a permanecia da vantajosidade inicial obtida pela administração, de forma que o Contrato se mantivesse aderente ao interesse público e aos princípios da economicidade e da eficiência.

48. Embora os pagamentos tenham permanecido limitados aos quantitativos medidos, aos preços unitários contratados e ao valor global do contrato, tal circunstância, por si só, não elimina o risco de distorções decorrentes da concentração de parcelas financeiras em etapas iniciais da execução ou da supervalorização relativa de determinados itens. A jurisprudência do TCU há muito reconhece que a análise da vantajosidade da contratação não se limita ao preço global, exigindo também o controle dos preços unitários relevantes, justamente para mitigar riscos associados ao chamado "jogo de planilha", conforme consolidado na Súmula TCU 259.

49. O risco não decorre da mera adoção dos métodos executivos, planilhas de quantidades e preços e de cronograma distintos do referencial, mas da ausência de salvaguardas suficientes para impedir que alterações no decorrer da obra produzissem antecipação financeira indireta ou favorecessem estratégias típicas de jogo de planilha. Ademais, a caracterização do risco independe da demonstração de efetiva obtenção de vantagem econômica indevida pela contratada. Em auditoria de conformidade, a insuficiência dos mecanismos de controle configura impropriedade em si mesma quando reduz a capacidade da Administração de prevenir, detectar e mitigar eventos que possam comprometer a adequada aplicação dos recursos públicos. Assim, o achado decorre das fragilidades apontadas e não da comprovação de superfaturamento ou de alteração do valor global do contrato.

50. Especificamente aos subitens da Infraestrutura Única, relativos à **administração local**, é preciso reforçar o entendimento consolidado do TCU de que os pagamentos dessa rubrica devem guardar proporcionalidade com o avanço físico da obra, justamente para evitar antecipação de pagamentos e

transferência indevida de riscos para a Administração. Nesse caso, a necessidade de critérios de aceitabilidade de preços unitários e de medição torna-se ainda mais robusta para assegurar essa proporcionalidade.

51. Em suma, embora não tenham sido identificadas evidências suficientes de materialização de dano ao erário, a situação observada revela fragilidade dos mecanismos de planejamento, fiscalização e controle contratual, demandando o fortalecimento dos procedimentos de gestão e governança de futuras contratações, razão pela qual mantém a proposta de dar ciência à Cnen e à Fundação Pátria, com a finalidade de prevenir sua ocorrência em futuras contratações.

Quanto ao Achado 4

52. Em cumprimento às Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280/2010) e à Portaria Segecex 15/2025, foram encaminhados Ofício de Observação de Auditoria à Fundação Pátria (peça 30), à Cnen (peça 26), à Finep (peça 31) e ao MCTI (peça 29), com o objetivo de ouvir os gestores a respeito da impropriedade constatada, conferindo-lhes a oportunidade de apresentar comentários sobre as observações e propostas de encaminhamento formuladas pela equipe.

53. Em resposta, por meio do Ofício 041/2026-ACL/JLM (peça 53), de 13/8/2026, a Fundação Pátria informou que a gestão do Convênio 01.22.0592.01 (RMB) é realizada sob o regime jurídico das Leis 10.973/2004 e 8.958/1994, destacando que atua como fundação de apoio responsável pela gestão administrativa e financeira do projeto, enquanto a Cnen responde pela execução técnica e a Finep pela concessão dos recursos. Argumentou que a execução financeira do convênio não se submete à sistemática operacional da plataforma Transferegov.br, uma vez que os recursos do FNDCT são transferidos diretamente pela Finep para conta específica do convênio, observando as regras e procedimentos estabelecidos pela própria concedente.

54. A entidade afirmou que vem cumprindo as obrigações de transparência previstas no art. 4º-A da Lei 8.958/1994, mediante divulgação de informações em seu sítio eletrônico, e que sua atuação sempre buscou observar os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Sustentou ainda que adotou os procedimentos previstos no convênio e no marco legal aplicável aos projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação.

55. Contudo, a Fundação manifestou concordância parcial com o apontamento da auditoria, reconhecendo a necessidade de aperfeiçoar seus mecanismos de publicidade e transparência ativa. Informou que já iniciou medidas corretivas, incluindo a contratação de um novo portal institucional, com o objetivo de ampliar a acessibilidade, a organização e a tempestividade das informações divulgadas, fortalecendo a governança, a prestação de contas e o controle social sobre a execução do Projeto RMB.

56. Em resposta, por meio do Ofício 216/2026-GAB/Cnen (peça 46), de 11/8/2026, a Cnen esclareceu que a Cotação de Preços 05/2024 e o Contrato 057/FP-2024/00, objeto do apontamento de insuficiência de transparência ativa, foram realizados no âmbito do Convênio Finep 01.22.0592, destinado à implantação do Reator Multipropósito Brasileiro (RMB), com recursos do FNDCT. Segundo a entidade, a gestão administrativa e financeira dos recursos, incluindo a seleção de fornecedores, contratação e pagamentos, é de responsabilidade da Fundação Pátria, enquanto à Cnen compete a execução técnica, fiscalização e atesto dos serviços, cabendo à Finep o acompanhamento e a avaliação da execução do convênio.

57. A Cnen argumenta que a contratação analisada não constitui licitação ou contrato administrativo celebrado pela Autarquia, mas sim instrumento firmado pela Fundação Pátria, entidade privada sem fins lucrativos submetida ao regime jurídico próprio aplicável aos convênios financiados pelo FNDCT, especialmente à Lei 8.958/1994 e à Instrução Normativa CD-FNDCT 1/2010. Nessa linha, sustenta que não se aplica automaticamente à contratação o mesmo regime de divulgação adotado pela

Administração Pública em suas contratações diretas, inclusive quanto ao registro no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

58. Não obstante, a Cnen reconhece que permanecem aplicáveis deveres de seleção objetiva, economicidade, documentação, controle e publicidade, bem como obrigações de transparência ativa atribuídas à Fundação Pátria, incluindo a divulgação de informações sobre instrumentos celebrados, execução física e financeira, pagamentos e prestações de contas.

59. A Autarquia afirma que a ausência das informações nos sistemas destinados às contratações da Cnen decorre da divisão de competências estabelecida no convênio, mas admite a oportunidade de aprimorar a integração, a acessibilidade e a rastreabilidade das informações relacionadas ao projeto, comprometendo-se a adotar medidas, no âmbito de suas atribuições, para contribuir com esse aprimoramento.

60. O MCTI, de igual forma, apresentou resposta no prazo concedido (18/8/2026), mediante Ofício 7857/2026/MCTI e anexo (peças 57-58), esclarecimentos sobre sua atuação no âmbito do Reator Multipropósito Brasileiro (RMB), a qual está restrita à formulação, coordenação e supervisão das políticas públicas de ciência, tecnologia e inovação, bem como à governança estratégica do FNDCT, não integrando a gestão administrativa, financeira ou operacional do Convênio Finep 01.22.0592.

61. Segundo o Ministério, a execução do convênio segue um arranjo institucional no qual a Finep atua como concedente e responsável pelo acompanhamento da execução física e financeira; a Fundação Pátria responde pela gestão administrativa e financeira dos recursos, incluindo contratações e pagamentos; e a Cnen exerce a função de executora técnica do empreendimento.

62. Com base nessa divisão de responsabilidades, o MCTI afirma que não participou da realização da Cotação de Preços 05/2024, da celebração do Contrato 057/FP-2024/00, dos pagamentos à contratada ou da gestão dos documentos associados a essas contratações. Argumenta, ainda, que tais instrumentos não constituem licitações ou contratos administrativos celebrados pelo Ministério, razão pela qual não são divulgados nos sistemas utilizados para as contratações próprias do órgão.

63. O Ministério destaca que as contratações realizadas pela Fundação Pátria estão sujeitas ao regime normativo específico dos convênios financiados pelo FNDCT, especialmente à Lei 8.958/1994 e à Instrução Normativa CD-FNDCT 1/2010, que estabelecem obrigações relacionadas à seleção de fornecedores, documentação, controle, economicidade e transparência. Nesse contexto, sustenta que a publicidade das informações deve observar a repartição de competências prevista no convênio, cabendo à Fundação Pátria a divulgação das contratações e pagamentos por ela realizados, à Finep a publicidade das informações relativas ao convênio e à sua execução, e à Cnen a divulgação dos aspectos técnicos, metas e resultados do projeto.

64. Por fim, o MCTI informa que não atua operacionalmente na inserção de documentos, na movimentação dos recursos ou no registro de contratações em sistemas como o TransfereGov, reiterando que sua atuação não abrange a formalização, execução financeira ou divulgação individualizada das contratações realizadas pela Fundação Pátria no âmbito do convênio.

65. Em resposta, por meio do Ofício FINEP/PRES 003.729/2026 (peça 47), de 10/8/2026, a Finep, no âmbito de sua área de Planejamento (peça 48), manifesta concordância parcial com o apontamento de insuficiência de transparência ativa, reconhecendo a importância da ampla transparência na aplicação dos recursos públicos e a conveniência de aprimorar a acessibilidade das informações relacionadas ao empreendimento. Contudo, ressalta que a avaliação das obrigações de transparência deve observar a distribuição de responsabilidades estabelecida no Convênio 01.22.0592.00, no qual a Finep atua como concedente, a Fundação Pátria como convenente e a Cnen como executora.

66. Segundo a entidade, a gestão administrativa e financeira dos recursos, bem como a realização

das contratações necessárias à execução do projeto, são atribuições da Fundação Pátria. Assim, a responsabilidade primária pela realização e divulgação da Cotação de Preços 05/2024 e do Contrato 057/FP-2024/00 recai sobre a entidade responsável pela contratação, sem prejuízo dos deveres próprios dos demais partícipes. À Finep cabe assegurar a transparência das informações relativas ao apoio concedido, além de promover o monitoramento e a avaliação da execução do Plano de Trabalho.

67. A Finep informa que disponibiliza informações sobre seus instrumentos de fomento em seção específica de transparência e prestação de contas em seu sítio eletrônico, incluindo dados sobre transferências de recursos, projetos apoiados, valores liberados, execução orçamentária e financeira e instrumentos não reembolsáveis. Destaca, ainda, que o convênio permanece em execução, com vigência até dezembro de 2027, sendo acompanhado pelo Departamento de Infraestrutura de Pesquisa, e que a prestação de contas final será apresentada somente após o encerramento da vigência do instrumento.

68. Por fim, a Finep defende que eventual insuficiência de transparência deve ser analisada à luz das competências atribuídas a cada partícipe do convênio, embora reconheça a oportunidade de aperfeiçoar a acessibilidade e a rastreabilidade das informações relacionadas ao RMB.

Análise dos comentários dos gestores (Achado 4)

69. Os esclarecimentos apresentados pela Fundação Pátria, pela Cnen, pelo MCTI e pela Finep não afastam a materialidade do achado nem alteram a conclusão da auditoria quanto à insuficiência de transparência ativa na divulgação das informações relativas às contratações realizadas no âmbito do RMB.

70. Embora os gestores enfatizem a divisão de competências estabelecida no Convênio 01.22.0592 e sustentem que a responsabilidade primária pela divulgação da Cotação de Preços 05/2024 e do Contrato 057/FP-2024/00 recairia sobre a Fundação Pátria, tal argumentação não enfrenta adequadamente o fato central apontado pela auditoria: a inexistência de disponibilização tempestiva, completa, acessível e facilmente localizável das informações necessárias ao acompanhamento da aplicação dos recursos públicos federais empregados no empreendimento.

71. A própria manifestação da Fundação Pátria corrobora parcialmente a constatação da auditoria ao reconhecer a necessidade de aperfeiçoamento dos mecanismos de publicidade e transparência ativa e informar a adoção de medidas para ampliar a acessibilidade e a organização das informações divulgadas. Tal reconhecimento reforça a conclusão de que os mecanismos atualmente existentes não se mostram suficientes para assegurar a transparência exigida pelo ordenamento jurídico e pelos padrões de governança aplicáveis à gestão de recursos públicos.

72. Os argumentos apresentados pela Cnen, pelo MCTI e pela Finep concentram-se essencialmente na repartição de atribuições entre os partícipes do convênio e na distinção entre contratos administrativos celebrados por órgãos públicos e contratações realizadas por fundação de apoio. Entretanto, o achado de auditoria não se fundamenta na suposta obrigatoriedade de aplicação integral do regime jurídico da Lei 14.133/2021 ou na exigência de registro da contratação no PNCP. A irregularidade identificada decorre da insuficiência de transparência ativa acerca da aplicação de recursos públicos federais, independentemente da natureza jurídica do instrumento contratual ou da entidade responsável pela sua formalização.

73. Nesse sentido, a circunstância de a Fundação Pátria ser entidade privada sem fins lucrativos não afasta os deveres de publicidade, prestação de contas e transparência decorrentes da administração de recursos públicos. Ao contrário, a Lei 8.958/1994, especialmente em seu art. 4º-A, impõe às fundações de apoio obrigações específicas de divulgação de informações relativas aos instrumentos celebrados, aos recursos recebidos, às despesas executadas, aos pagamentos realizados e às respectivas prestações de contas. De forma complementar, o art. 3º do Decreto 8.241/2014 estabelece que os procedimentos de contratação conduzidos por fundações de apoio devem ser documentados em processo

físico ou eletrônico e permanecer disponíveis para consulta pelos órgãos de controle e pela instituição apoiada.

74. Também não procede a interpretação implícita nas manifestações de que a mera disponibilização fragmentada de informações em diferentes ambientes eletrônicos seria suficiente para atender aos deveres de transparência ativa. Conforme demonstrado pela auditoria, parte das informações sobre o convênio e sobre o empreendimento encontrava-se dispersa entre diferentes sítios eletrônicos, enquanto documentos essenciais relativos à contratação, à execução contratual, aos pagamentos e à aplicação dos recursos públicos não estavam disponíveis de forma completa, tempestiva, organizada e facilmente acessível ao cidadão. A deficiência constatada foi de acessibilidade, integridade e rastreabilidade das informações, e não apenas de sua existência formal em algum ambiente eletrônico.

75. Tal circunstância revelou-se particularmente relevante porque a própria equipe de auditoria enfrentou dificuldades para localizar informações e documentos essenciais referentes à Cotação de Preços 05/2024 e ao Contrato 057/FP-2024/00, sendo necessária a solicitação direta de documentação à Fundação Pátria para viabilizar os trabalhos fiscalizatórios. Essa situação evidencia que os mecanismos existentes não asseguravam transparência ativa efetiva, contrariando os princípios da publicidade e da ampla divulgação que orientam a gestão dos recursos públicos.

76. Os argumentos apresentados pela Cnen, pelo MCTI e pela Finep também não afastam suas respectivas responsabilidades quanto à promoção da transparência do empreendimento. Ainda que a Fundação Pátria detenha a responsabilidade direta pela contratação, os demais partícipes exercem funções de supervisão, acompanhamento, monitoramento e governança sobre a execução do convênio financiado com recursos do FNDCT. Nessa condição, compete-lhes adotar mecanismos que assegurem adequada prestação de contas e transparência das ações desenvolvidas, especialmente em empreendimento de elevada relevância estratégica e financeira para a política nacional de ciência, tecnologia e inovação.

77. Ademais, as manifestações dos gestores não afastam os fundamentos da jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União sobre a matéria. Em especial, o Acórdão 1.178/2018-TCU-Plenário, rel. Min. Ana Arraes, assentou que as fundações de apoio que administram recursos públicos devem manter mecanismos permanentes de transparência ativa, assegurando divulgação ampla e acessível de informações relativas a contratos, fornecedores, pagamentos, prestações de contas e resultados alcançados. O referido acórdão reconhece que a natureza privada das fundações de apoio não afasta a incidência dos princípios da publicidade, da transparência e da prestação de contas quando há gestão de recursos públicos, entendimento que se mostra plenamente aplicável ao caso do RMB.

78. Merece destaque, ainda, que o Acórdão 1.178/2018-TCU-Plenário determinou ao então Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações e ao Ministério da Educação a adoção de medidas voltadas ao aperfeiçoamento da transparência das relações entre instituições apoiadas e fundações de apoio, inclusive mediante implementação de sistemas de divulgação eletrônica capazes de assegurar acesso amplo e padronizado às informações. Sob essa perspectiva, a alegação de fragmentação de responsabilidades não constitui justificativa suficiente para a inexistência de mecanismos integrados de transparência.

79. Também não procede o argumento de que o convênio estaria submetido a regime jurídico próprio dos instrumentos financiados pelo FNDCT e, por isso, não sujeito aos mesmos parâmetros de divulgação exigidos para contratações públicas em geral. Conforme registrado no próprio achado, a legislação especial aplicável aos projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação não afasta os deveres de publicidade e transparência da aplicação dos recursos públicos. Ao contrário, a Lei 13.243/2016, o Decreto 9.283/2018 e o Decreto 11.531/2023 reforçam a necessidade de mecanismos adequados de prestação de contas, monitoramento, divulgação de informações e controle social.

80. As manifestações apresentadas também não contestam objetivamente os fatos constatados pela auditoria, limitando-se a justificar a situação observada a partir da distribuição de competências entre os partícipes. Entretanto, permanece incontroverso que informações relevantes sobre a contratação examinada não estavam disponibilizadas de forma completa, tempestiva, acessível e facilmente localizável nos canais de transparência da Fundação Pátria, da Finep, da Cnen, do FNDCT e/ou em plataforma pública equivalente, comprometendo a rastreabilidade dos recursos e das contratações realizadas.

81. Dessa forma, os comentários dos gestores não afastam a ocorrência da impropriedade apontada. Ao contrário, o reconhecimento, pela Fundação Pátria e pela Finep, da necessidade de aperfeiçoamento da acessibilidade e da transparência das informações, bem como o compromisso assumido pela Cnen de adotar medidas voltadas ao aprimoramento da rastreabilidade do projeto, constituem elementos que corroboram a avaliação da auditoria.

82. Mantém-se, portanto, a conclusão de que houve insuficiência de transparência ativa na divulgação das informações relativas às contratações e à aplicação dos recursos públicos destinados ao RMB, em afronta aos princípios da publicidade e da transparência administrativa previstos no art. 37 da Constituição Federal e no art. 5º da Lei 14.133/2021, bem como nos arts. 54, § 2º, 94, § 3º, e 174 c/c art. 175 da Lei 14.133/2021, arts. 2º, parágrafo único, 3º, incisos I, II e IV, e 8º, caput e § 1º, incisos II, III, IV e V, da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), arts. 3º-A e 4º-A, da Lei 8.958/1994, dos arts. 38, § 5º, e 45, § 9º, do Decreto 9.283/2018 e art. 3º, do Decreto 8.241/2014, e à jurisprudência do Tribunal de Contas da União, especialmente ao Acórdão 1.178/2018-TCU-Plenário, que exige mecanismos permanentes e efetivos de transparência ativa para entidades responsáveis pela gestão de recursos públicos.

APÊNDICE G - Achados reclassificados após a conclusão da fiscalização

1. Achados desta fiscalização

1.1. Não há.

2. Achados de outras fiscalizações

2.1. Não há.

APÊNDICE H - Despachos

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear

Processo: 011.624/2026-4
Fiscalização: 92/2026
Objetivo: fiscalizar a aplicação dos recursos destinados à implantação do Reator Multipropósito Brasileiro

DESPACHO

Manifesto-me de acordo com a proposta formulada pela equipe de auditoria.

Em 28 de agosto de 2026. Encaminhe-se ao secretário.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear

Processo: 011.624/2026-4
Fiscalização: 92/2026
Objetivo: fiscalizar a aplicação dos recursos destinados à implantação do Reator Multipropósito Brasileiro

DESPACHO

Em cumprimento às Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280/2010) e à Portaria-Segecex 15/2025, foram encaminhados aos gestores Ofícios de Observações de Auditoria para cada um dos quatro achados (peças 22 e 24, 33-34, 49 e 51, 26 e 29-31) com o objetivo de ouvir os gestores a respeito dos achados de auditoria, conferindo-lhes a oportunidade de apresentar comentários sobre as observações e propostas de encaminhamento formuladas pela equipe. A análise dos comentários dos gestores foi incorporada ao texto dos achados e o detalhamento consta no Apêndice F do Relatório de Auditoria.

Portanto, manifesto-me de acordo com a proposta formulada pelo titular da D3AudElétrica.

Declaro, ainda, que foi verificado, no que se mostrou aplicável, o atendimento ao disposto na Resolução TCU 315/2020.

Em 28 de agosto de 2026. Encaminhe-se ao Gabinete do Ministro Benjamin Zymler.

Marcelo Leite Freire
Auditor-Chefe - Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear

ANEXO A - Deliberações

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 011.624/2026-4
Natureza(s): Relatório de Auditoria
Órgãos/Entidades: Autoridade Nacional de Segurança Nuclear; Comissão Nacional de Energia Nuclear; Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação.
Interessado: Congresso Nacional (vinculador)
Representação legal: não há

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. IMPLANTAÇÃO DO REATOR MULTIPROPÓSITO BRASILEIRO (RMB). CONTRATO 057/FP-2024/00. ACHADOS DE AUDITORIA. INSUFICIÊNCIA DE RECURSOS FINANCEIROS E ORÇAMENTÁRIOS PARA CONCLUSÃO DO EMPREENDIMENTO. PRECIFICAÇÃO DE ITENS NOVOS INCLUÍDOS POR ADITIVOS SEM OBSERVÂNCIA DA METODOLOGIA PREVISTA NOS ARTS. 127 E 128 DA LEI 14.133/2021 (MANUTENÇÃO DO DESCONTO). FRAGILIDADES NOS CRITÉRIOS DE ACEITABILIDADE DE PREÇOS, DE MEDIÇÃO E DE PAGAMENTO E NA GESTÃO DO CONTRATO. INSUFICIÊNCIA DE TRANSPARÊNCIA ATIVA NA DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÕES SOBRE AS CONTRATAÇÕES. RECOMENDAÇÃO. DETERMINAÇÃO. CIÊNCIAS. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA SANEAMENTO DE IRREGULARIDADE.

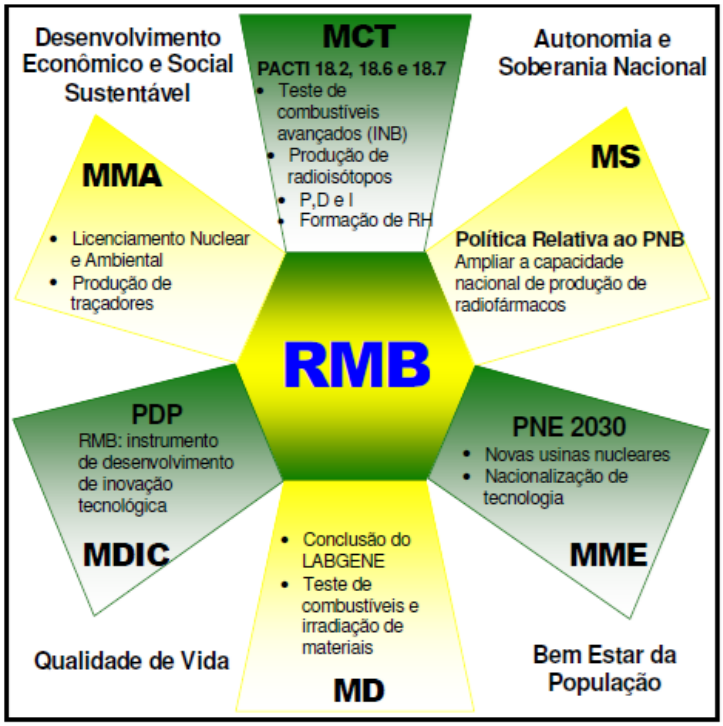
RELATÓRIO

Adoto como parte inicial do relatório a instrução elaborada por equipe da Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (peça 73), que contou com a anuência dos dirigentes da mencionada unidade técnica (peças 74 e 75):

> "*A presente auditoria de conformidade foi realizada em cumprimento ao Acórdão 2.304/2025-TCU-Plenário (Fiscobras 2026), rel. Min. Vital do Rêgo, tendo como objeto a implantação do Reator Multipropósito Brasileiro (RMB) no município de Iperó-SP, mais especificamente a contratação e a execução do Contrato 057/FP-2024/00.*

***I.1.** Importância socioeconômica do Reator Multipropósito Brasileiro (RMB)*

> *2. O Reator Multipropósito Brasileiro (RMB) constitui um empreendimento estratégico e estruturante para o desenvolvimento científico, tecnológico, econômico e social do país, com relevante potencial de arraste tecnológico para o setor nuclear e papel fundamental na consecução dos objetivos do Programa Nuclear Brasileiro, em atendimento às necessidades da sociedade.*
>
> *3. A **Figura 1** apresenta o alinhamento do Empreendimento Reator Multipropósito Brasileiro (RMB) com as políticas e objetivos estratégicos do país.*
>
> ***Figura 3** – Políticas e objetivos estratégicos do país alinhadas ao empreendimento RMB*



Fonte: *RMB-00010-RD-006-01, (peça 61, p. 22).*

4. O projeto RMB tem por objetivo dotar o Brasil de um reator nuclear de pesquisa e de instalações laboratoriais associadas capazes de atender múltiplas demandas nacionais, especialmente nas áreas de saúde, indústria, agricultura, meio ambiente, geração de conhecimento científico e desenvolvimento da tecnologia nuclear. Entre suas principais finalidades destacam-se a produção de radioisótopos para aplicações médicas, industriais, agrícolas e ambientais; a realização de ensaios de irradiação de materiais e combustíveis nucleares para avaliação de desempenho em diferentes condições operacionais; e a condução de pesquisas científicas e tecnológicas por meio da utilização de feixes de nêutrons.

5. Na área da saúde, o RMB representa um avanço significativo para a soberania nacional no fornecimento de radioisótopos utilizados em procedimentos de diagnóstico e tratamento médico. O empreendimento permitirá a nacionalização da produção do Molibdênio-99 (Mo-99), radioisótopo precursor do Tecnécio-99m (Tc-99m), empregado na maioria dos exames de medicina nuclear realizados no país. Com isso, o Brasil reduzirá sua dependência de importações, ampliará a segurança do abastecimento e poderá atender integralmente à demanda nacional, com potencial de exportação da produção excedente. Além disso, viabilizará a produção doméstica de outros radioisótopos atualmente importados para aplicações em diagnóstico por imagem, radioterapia e braquiterapia, fortalecendo a infraestrutura nacional de saúde e ampliando o acesso da população a tratamentos especializados.

6. No setor industrial, o RMB contribuirá para a produção nacional de radioisótopos utilizados em gamagrafia industrial, técnica amplamente empregada em inspeções não destrutivas e no controle de qualidade de equipamentos e estruturas críticas. O empreendimento também ampliará a capacidade de produção de traçadores radioativos destinados a pesquisas e aplicações em agricultura e meio ambiente, favorecendo o desenvolvimento de soluções tecnológicas e a ampliação da competitividade de diversos setores produtivos.

7. Sob a perspectiva estratégica do Programa Nuclear Brasileiro, o RMB desempenhará papel fundamental na consolidação da autonomia tecnológica nacional. O reator proporcionará a infraestrutura necessária para testar e qualificar combustíveis nucleares destinados à propulsão naval, combustíveis avançados para as usinas nucleares brasileiras e novos combustíveis para reatores de pesquisa.

8. Também permitirá a realização de ensaios em materiais, componentes e processos especiais empregados na fabricação de elementos combustíveis, vasos de pressão e estruturas internas de reatores nucleares, tanto para geração de energia quanto para aplicações navais. Adicionalmente, contribuirá para a manutenção e o aperfeiçoamento das instalações do ciclo do combustível nuclear, abrangendo atividades como produção de hexafluoreto de urânio (UF6), enriquecimento de urânio e fabricação de elementos combustíveis para reatores de pesquisa, fortalecendo a soberania nacional e o domínio sustentável dessas tecnologias estratégicas.

9. No campo científico e tecnológico, o RMB ampliará significativamente a capacidade nacional de pesquisa e inovação. O empreendimento expandirá a utilização de técnicas nucleares e da análise por ativação com nêutrons, além de disponibilizar ao país uma infraestrutura de pesquisa de grande porte baseada na utilização de feixes de nêutrons.

10. Essa capacidade permitirá complementar e integrar as atividades já desenvolvidas em instalações científicas nacionais, como o Laboratório Nacional de Luz Síncrotron (LNLS/CNPEM), oferecendo suporte a pesquisas em áreas de fronteira, como nanotecnologia, biologia estrutural, ciência dos materiais, engenharia e outras disciplinas de elevado conteúdo tecnológico. Por suas características, o RMB tem potencial para se consolidar como um centro de excelência científica e tecnológica na América Latina, contribuindo para a formação de recursos humanos altamente qualificados e para a atração de pesquisadores nacionais e estrangeiros.

11. Os benefícios decorrentes da implantação do RMB também se estendem ao desenvolvimento regional e local. Durante sua fase operacional, o empreendimento tende a gerar impactos positivos permanentes para o município de Iperó e sua área de influência, incluindo o aumento da arrecadação tributária, o fortalecimento de atividades relacionadas à medicina nuclear, o estímulo à pesquisa científica e à inovação tecnológica e a dinamização da economia regional. O projeto também contempla medidas voltadas à preservação ambiental, destacando-se a manutenção da conectividade entre fragmentos florestais da Área Diretamente Afetada (ADA) e a Floresta Nacional de Ipanema (Flona Ipanema), contribuindo para a conservação da biodiversidade local.

12. De acordo com a proposta de implantação do empreendimento, o RMB será o maior reator de pesquisa do país e contará com uma infraestrutura laboratorial capaz de atender, de forma integrada, às diversas necessidades estratégicas do Programa Nuclear Brasileiro.

13. A instalação proporcionará autonomia no fornecimento de radioisótopos essenciais à medicina nuclear, permitirá a nacionalização da produção de praticamente todos os radioisótopos atualmente importados, apoiará o desenvolvimento autônomo da tecnologia nuclear por meio de testes de irradiação de materiais e combustíveis e fortalecerá a infraestrutura científica nacional para pesquisas com feixes de nêutrons.

14. Além disso, constituirá importante instrumento para a formação de recursos humanos especializados e se beneficiará de sua localização em uma região que concentra importantes instituições e instalações nucleares e tecnológicas, como o Centro Tecnológico da Marinha em São Paulo (CTMSP), no sítio de Aramar, favorecendo o intercâmbio técnico, a cooperação institucional e o suprimento de insumos necessários à operação do reator.

15. Em síntese, o RMB apresenta elevada relevância socioeconômica, científica e estratégica para o país, ao combinar benefícios diretos para a saúde pública, o desenvolvimento industrial, a autonomia tecnológica nacional, a pesquisa científica de ponta e o desenvolvimento regional, constituindo-se em infraestrutura essencial para fortalecer a capacidade brasileira de inovação e sua soberania em áreas sensíveis e de interesse nacional.

II. INTRODUÇÃO

II.1. Deliberação que originou o trabalho

16. A auditoria de conformidade Fiscalis 92/2026, realizada na Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen), Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e Autoridade Nacional de Segurança Nuclear (ANSN), no período compreendido entre 25/5/2026 e 21/8/2026, foi autorizada mediante Acórdão 2.304/2025-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo, que cuidou da seleção preliminar de obras públicas que devem compor o plano de fiscalização de obras de 2026 deste Tribunal (Fiscobras 2026).

II.2. Visão geral do objeto

*17. O **Reator Multipropósito Brasileiro (RMB)** é um dos principais projetos estruturantes do Programa Nuclear Brasileiro, e será construído em Iperó, município localizado no interior do estado de São Paulo, com o objetivo de garantir autonomia nacional na produção de radioisótopos e ampliar a infraestrutura de pesquisa nuclear.*

18. A instalação principal do RMB consistirá em um reator nuclear de pesquisa, de 30 MW, que utilizará as radiações geradas na reação nuclear para várias aplicações, por exemplo, em áreas como medicina, indústria, agricultura e meio ambiente. Também se constituirá como um equipamento estratégico para a qualificação de combustíveis e materiais nucleares, além de fornecer um laboratório nacional para a utilização de feixe de nêutrons em pesquisa científica e tecnológica em diferentes campos.

19. O projeto do Reator Multipropósito Brasileiro teve início em 2008, na Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen), por meio de suas unidades técnico-científicas, especialmente o Instituto de Pesquisas Energéticas e Nucleares (Ipen), que é o responsável pelo planejamento técnico do empreendimento. Desde sua origem, o empreendimento conta com a liderança institucional do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), tendo como principais agentes executores a própria Cnen, a Amazônia Azul Tecnologias de Defesa (Amazul), o Centro Tecnológico da Marinha em São Paulo (CTMSP), além de parcerias com empresas nacionais e internacionais – destacadamente a argentina INVAP, responsável por parte do projeto de engenharia.

*20. Ao longo de sua trajetória, o projeto tem sido marcado por sucessivas revisões de cronograma e restrições orçamentárias, acumulando cerca de R$ 1,2 bilhão aplicados até meados da década de 2020, dentro de um custo total estimado entre R$ 3 bilhões e R$ 6 bilhões. A análise da execução financeira revela um padrão de **descontinuidade orçamentária**, com predominância de recursos destinados às fases de estudo, projeto e licenciamento até recentemente.*

21. Em 2023, o projeto foi incluído no novo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com previsão original de investimentos da ordem de R$ 1 bilhão até o final de 2026. Desse total, ainda em 2023, o MCTI e a Finep liberaram R$ 172 milhões para o RMB. Em outubro de 2024, o MCTI e a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) liberaram R$ 243 milhões para avançar na construção do empreendimento.

22. Os recursos liberados para o projeto são não reembolsáveis e têm origem no Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), gerido pelo MCTI. Eles

financiarão a fase de implantação do RMB, por meio da execução de projetos detalhados de engenharia de prédios nucleares e radioativos; da execução das obras de infraestrutura do sítio do RMB; da aquisição de matérias-primas e itens importados para a fabricação dos componentes principais do reator nuclear; do detalhamento final da infraestrutura técnica do Laboratório de Feixe de Nêutrons; e da execução de programas ambientais no local.

23. O FNDCT disponibiliza recursos por meio de sua agência de fomento ao desenvolvimento científico e tecnológico, a Concedente Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), mediante Convênio celebrado entre a Concedente, a Interveniente Executora Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen) e a Convenente Fundação Parque de Alta Tecnologia da Região de Iperó e Adjacências (Fundação Pátria).

*24. A presente fiscalização analisou a contratação vinculada às metas 4 e 5 do Convênio 01.22.0592.01, celebrado entre a Finep e a Fundação Pátria, a qual corresponde ao **Contrato 057/FP-2024/00**, firmado entre a referida fundação de apoio e a empresa Schunck para a execução de obras de infraestrutura do empreendimento. O escopo contratual abrange a consolidação do projeto detalhado, a execução de serviços de terraplenagem, pavimentação e drenagem, a construção de ponte sobre o Ribeirão do Ferro, bem como a implementação das medidas e intervenções associadas ao componente ambiental.*

*25. As obras, localizadas no sítio de Iperó/SP (**Figura 2**), tiveram início em fevereiro de 2025 e estão em fase de conclusão. A previsão de conclusão desta etapa, estabelecida no 4º Termo Aditivo, é julho/2026. Segundo a fiscalização da obra (25/6/2026), o prazo será novamente prorrogado via novo aditivo contratual.*

***Figura 4** – Vista aérea do Sítio de Iperó/SP, local da construção do Empreendimento Reator Multipropósito Brasileiro (RMB)*



Fonte: *Google Maps –reprodução da equipe.*

II.3. *Objetivo e questões de auditoria*

26. A presente auditoria teve por objetivo fiscalizar a aplicação dos recursos destinados à implantação do Reator Multipropósito Brasileiro.

27. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

a) Questão 1: A previsão financeira e orçamentária para a execução do projeto de implantação do Reator Multipropósito Brasileiro é adequada?

b) Questão 2: Os orçamentos do edital e/ou do contrato encontram-se devidamente detalhados (planilha de quantitativos e preços unitários), acompanhados das composições de todos os custos unitários dos serviços associados e os preços definidos são compatíveis com os valores de mercado?

c) Questão 3: Os processos de contratação foram regulares?

d) Questão 4: A formalização do contrato atendeu aos preceitos legais e sua execução está adequada?

II.4. *Metodologia utilizada*

28. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280, de 8 de dezembro de 2010, alterada pela Portaria-TCU 168 de 30 de junho de 2011) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex 26 de19 de outubro de 2009).

29. Para a realização da fiscalização, foram utilizadas as diretrizes do roteiro de auditoria de conformidade do TCU, tendo sido elaboradas matrizes de planejamento e de achados. Além disso, para responder às questões de auditoria levantadas, foram utilizadas técnicas de análise documental, conferência de cálculos, visita técnica in loco, pesquisas em sistemas informatizados, confronto de informações e documentos, bem como foram efetuadas comparações com a legislação pertinente e com a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, a respeito de licitação e contratação de obras públicas.

II.5. *Limitações inerentes à auditoria*

30. Os trabalhos de auditoria não sofreram limitações relevantes.

***II.6.** Volume de recursos fiscalizados*

31. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$ 38.826.047,10 (data-base out./2024), correspondente ao valor total do Contrato 057/FP-2024/00, já acrescidos os valores aditivados até o quarto termo aditivo.

***II.7.** Benefícios estimados da fiscalização*

32. Entre os benefícios de controle estimados desta fiscalização pode-se mencionar a identificação e indução da correção de impropriedades que poderiam comprometer a boa governança, a conformidade e a efetividade do empreendimento.

33. No tocante às restrições orçamentárias, os trabalhos contribuíram para fomentar a adoção, pelos entes auditados, de práticas mais robustas de gestão de riscos e de gerenciamento de projetos de infraestrutura de grande porte, com ênfase na adequada compatibilização entre a disponibilidade de recursos e o cronograma físico-financeiro, de modo a favorecer maior previsibilidade, sustentabilidade e eficiência na execução do empreendimento.

34. Em relação às fragilidades identificadas à luz da Lei 14.133/2021, a atuação do controle contribuiu para o aperfeiçoamento dos processos de contratação e gestão contratual, reduzindo o risco de recorrência dessas impropriedades em futuras contratações. Ademais, a identificação de deficiências na transparência da contratação e da execução contratual impulsionou melhorias na divulgação de documentos e informações relevantes, fortalecendo o controle social, ampliando a prestação de contas à sociedade e aprimorando o acompanhamento da execução física e financeira do empreendimento pelos órgãos de controle.

35. O total de benefícios potenciais quantificáveis desta auditoria corresponde a R$ 677.749,43 (data-base out./2024), decorrentes de correções já acordadas pelos gestores, referentes à aplicação, por meio de novo aditivo contratual, do desconto de 25% obtido na Cotação de Preços 05/2024 sobre os preços dos serviços novos acrescidos por meio dos Aditivos 1 a 4 ao Contrato 057/FP-2024-00.

III. ACHADOS DE AUDITORIA

III.1. Insuficiência de recursos financeiros e orçamentários para implantação do Reator Multipropósito Brasileiro (RMB)

Tipificação

36. Falhas/impropriedades (FI).

Justificativa de enquadramento como FI

37. Classificação dada a falhas de natureza formal ou outras impropriedades que não configurem indício de débito ou que não ensejem a aplicação de multa aos responsáveis, mas tão somente determinação de medidas corretivas, recomendações ou expedição de ciência. A inconsistência não se enquadra nas hipóteses previstas nos incisos IV, V e VI do § 1º do art. 150 da Lei 15.321/2025 (LDO 2026).

Situação encontrada

38. Verificou-se que a disponibilidade de recursos financeiros e orçamentários atualmente prevista para a implantação do Reator Multipropósito Brasileiro (RMB) não é suficiente para assegurar a execução integral e tempestiva das etapas necessárias à sua conclusão, conforme os prazos estabelecidos no cronograma geral do empreendimento.

39. Essa insuficiência, agravada pela redução de R$ 300 milhões promovida na Lei Orçamentária Anual de 2025 (LOA 2025), eleva os riscos de paralisação ou desaceleração das

obras, fragmentação da execução do empreendimento, aumento de custos, prorrogação de prazos e postergação dos benefícios científicos, tecnológicos, econômicos e sociais esperados para o País com sua implementação.

40. A situação encontrada, de cortes orçamentários, contingenciamentos e falta de previsibilidade de recursos financeiros, caracteriza indícios de irregularidade na execução orçamentário-financeira do empreendimento, em potencial desacordo com os §§ 1º, 2º, 3º e 4º, do art. 11 da Lei 11.540/2007 e com o § 2º do art. 9º da Lei Complementar 101/2000, ambas com as alterações promovidas pela Lei Complementar 177/2021, bem como com os princípios da eficiência, economicidade e planejamento previstos no art. 37 e 218 da Constituição Federal de 1988, além de contrariar boas práticas de gestão de riscos e de projetos de infraestrutura de grande porte, que exigem a compatibilização entre a disponibilidade de recursos e o cronograma físico-financeiro do empreendimento.

41. O Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) é constituído por receitas de diferentes naturezas, conforme estabelece o art. 10 da Lei 11.540/2007, destacando-se as fontes setoriais (energia elétrica, telecomunicações, petróleo, gás natural, informática, entre outras), além de dotações consignadas na Lei Orçamentária Anual, receitas financeiras e retornos de operações de crédito.

42. Em 2021, a Lei Complementar 177 (LC 177) vedou a limitação de empenho e de movimentação financeira das despesas custeadas pelo FNDCT e proibiu a alocação de suas fontes vinculadas em reserva de contingência, ressalvada a hipótese de frustração da arrecadação.

43. A vedação ao contingenciamento produziu forte expansão dos recursos executados. O volume empenhos passou de R$ 2,2 bilhões em 2019 para R$ 30,6 bilhões em 2025, conforme destacado no relatório e no voto condutor do recente Acórdão 1.134/2026-TCU-Plenário, da relatoria do Min. Bruno Dantas, que analisou a governança e a aplicação dos recursos do FNDCT entre 2019 e 2025.

44. O FNDCT passou de um fundo cujos recursos vinculados eram frequentemente afetados pela reserva de contingência para um dos principais instrumentos federais de financiamento, com volume anual de execução na casa das dezenas de bilhões de reais, exigindo melhorias em sua governança, conforme destacado na referida decisão desta Corte de Contas.

45. Na prática, a LC 177 reduziu significativamente a possibilidade de o Poder Executivo indisponibilizar os recursos arrecadados pelo Fundo. Mas, no caso concreto em exame, embora o RMB seja um empreendimento estratégico nacional, integrante do Novo PAC e financiado majoritariamente com recursos não reembolsáveis do FNDCT, os recursos efetivamente disponibilizados têm permanecido abaixo das necessidades previstas em seu cronograma físico-financeiro.

46. Essa limitação tem contribuído para sucessivos alongamentos dos prazos de implantação do RMB desde o início do projeto, em 2008, e sua inclusão na LOA, em 2012, situação que persistiu mesmo após a LC 177, comprometendo a previsibilidade e a eficiência da execução do empreendimento.

47. Particularmente, no caso do objeto desta auditoria, para contratação das obras de infraestrutura do sítio, após realização dos projetos detalhados e da conclusão dos documentos da licitação, foram necessários ajustes para redução do escopo originalmente previsto, tanto no projeto quanto nos documentos técnicos da licitação, com consequente supressão de serviços

de mesma natureza perfeitamente atinentes ao escopo detalhado nas planilhas anexas ao edital, resultando em um contrato com etapas segmentadas e necessidade de novas contratações.

48. Parte das supressões foram recompostas durante a execução do Contrato 057/FP-2024/00, por meio da formalização de aditivos contratuais, notadamente os Aditivos 3 e 4 (peça 71, itens não digitalizáveis - IND: Aditivo 3, p. 2-3; e Aditivo 4, p. 3), como forma de compatibilizar o escopo do contrato original com o plano diretor do empreendimento, já que recursos originalmente disponibilizados no âmbito do Convênio não comportavam a integralidade das intervenções de infraestrutura previstas para a área do empreendimento.

49. A segmentação da execução de etapas técnica e funcionalmente interdependentes foi evidenciada na Planilha de Serviços do referido aditivo 4 (peça 71, itens não digitalizáveis, p. 24-39), que contempla a relação de diversos itens não executados, cuja execução foi postergada para futuro contrato destinado às obras remanescentes de infraestrutura básica, em fase de contratação na data da visita técnica in loco (25/6/2026).

50. Essa situação pode contribuir para o aumento dos riscos de ineficiência na execução do empreendimento, de elevação dos custos decorrentes de sucessivas reprogramações e contratações complementares, de maior complexidade na gestão contratual e de atraso na obtenção dos benefícios científicos, tecnológicos e estratégicos esperados para o País.

51. O quadro foi agravado, em 2025, pela redução de R$ 300 milhões dos recursos consignados ao empreendimento na Lei Orçamentária Anual (LOA 2025), mesmo após o início das obras de infraestrutura básica (Contrato 057/FP-2024/00), conforme demonstrado na Tabela 1 a seguir. Durante a auditoria, constatou-se que as restrições financeiras resultaram na redução do escopo originalmente previsto no planejamento do RMB e na necessidade de realização de nova contratação para execução de serviços remanescentes (parcelamento de obras interdependentes).

***Tabela 7 -** Recursos destinados pela LOA (PAC) à Ação 12P1 – Implantação do RMB (2024 a 2026)*

Ano	Unidade Orçamentária	Projeto de Lei	Dotação Atual	Pago
Total		**835.749.556**	**735.500.000**	**339.500.010**
2024	24901 - Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico	141.749.556	341.500.000	339.500.010
2025	24901 - Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico	300.000.000	0	0
2026	24901 - Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico	394.000.000	394.000.000	0

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP).
Obs.: 1) Foram extraídos do SIOP somente os valores previstos na Unidade Orçamentária 24.901 (FNDCT), fonte que sofreu restrições orçamentárias. Cabe registrar que em 2025 foram pagos à Ação 12P1 (Implantação do RMB), o montante de R$ 1.365.772,00 e em 2026 (até maio), R$ 778.859,00.

52. Os exames também evidenciaram que as obras, sistemas e estruturas que compõem o RMB integram um único empreendimento concebido para operar de forma articulada e sistêmica, apresentando elevado grau de interdependência técnica e funcional. Nesse contexto, a segmentação da execução motivada por restrições orçamentárias, sem demonstração de vantajosidade em relação a modelos mais integrados de contratação, eleva os riscos para a economicidade, a eficiência, a gestão contratual e a conclusão tempestiva do empreendimento.

*53. Entre as **causas** identificadas destacam-se a priorização de outras iniciativas na distribuição dos recursos disponíveis do FNDCT, as restrições fiscais e orçamentárias incidentes sobre investimentos públicos de longo prazo e a potencial inobservância dos art. 1º e*

11, §§ 1º 2º, 3º e 4º, da Lei 11.540/2007 e com o § 2º do art. 9º da Lei Complementar 101/2000, ambas com as alterações introduzidas pela Lei Complementar 177/2021.

*54. Quanto aos **efeitos**, o prolongamento do cronograma de implantação tem provocado elevação gradual dos custos do empreendimento e exigido sucessivas reprogramações físico-financeiras, retroalimentando o quadro de insuficiência de recursos e ampliando os riscos para sua conclusão tempestiva.*

55. Em outras palavras, a insuficiência e a instabilidade do financiamento observadas no RMB contribuem para o alongamento do cronograma de execução, a segmentação de obras, serviços e fornecimentos tecnicamente interdependentes, a eventual redução de escopo contratual e a necessidade de futuras contratações para conclusão de etapas remanescentes. Essas restrições também tendem a elevar os riscos de ineficiência na gestão do empreendimento, em razão da maior complexidade da gestão contratual, da coordenação entre múltiplos contratos, das atividades de fiscalização e da compatibilização de interfaces técnicas, aumentando a probabilidade de descontinuidade ou paralisação de etapas da implantação.

56. Tais fatores podem igualmente postergar a obtenção dos benefícios esperados do empreendimento, especialmente a ampliação da capacidade nacional de produção de radioisótopos para uso médico, o fortalecimento da pesquisa científica, o desenvolvimento tecnológico e nuclear e o incremento da autonomia tecnológica do País.

57. Adicionalmente, as restrições orçamentárias e financeiras identificadas ampliam os riscos de elevação dos custos globais de implantação, em decorrência de remobilizações, recontratações, reajustes contratuais e da perda de economias de escala e de sinergias inerentes a soluções integradas de contratação. Tais restrições também podem resultar em alocação menos eficiente de riscos, aumento dos custos administrativos de gestão e fiscalização e enfraquecimento da governança do empreendimento.

58. Pelo exposto, constatou-se que os recursos orçamentários e financeiros destinados à implantação do Reator Multipropósito Brasileiro (RMB) não conferem segurança suficiente para assegurar a execução integral e tempestiva do empreendimento, evidenciando quadro de insuficiência e baixa previsibilidade em relação às necessidades do empreendimento, situação incompatível com sua complexidade, duração e relevância estratégica.

59. Os exames demonstraram que, embora o projeto conte com fontes permanentes de financiamento por meio do FNDCT e esteja contemplado no Novo PAC, as restrições orçamentárias e financeiras verificadas têm comprometido a aderência entre a disponibilidade de recursos e o cronograma físico-financeiro planejado para o RMB.

60. Conclui-se, portanto, que a insuficiência e a instabilidade dos recursos destinados ao RMB comprometem a adequada implantação de um empreendimento estratégico para a política nacional de ciência, tecnologia e inovação, com potencial de retardar a disponibilização da capacidade nacional de produção de radioisótopos, o fortalecimento da pesquisa científica e o desenvolvimento tecnológico e nuclear do País, afetando a autonomia tecnológica nacional.

*61. Ante todo o exposto, será apresentada proposta de **recomendação** ao Conselho Diretor do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CD-FNDCT), **dar ciência** ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e ao CD-FNDCT, além de i**nformar** à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO), à Casa Civil da Presidência da República, à Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen), ao MCTI e ao CD-FNDCT da decisão que vier a ser proferida nestes autos.*

III.2. Precificação de itens novos incluídos por aditivos sem observância da metodologia prevista nos arts. 127 e 128 da Lei 14.133/2021

Tipificação

62. Irregularidade grave com recomendação de continuidade (IGC).

Justificativa de enquadramento no conceito de IGC da LDO

63. Embora trate-se de indício de irregularidade grave, não constitui fato materialmente relevante em relação ao valor total do contrato que represente potencialidade de causar prejuízos ao erário, ensejar a nulidade contratual ou constitua grave desvio em relação aos princípios constitucionais, não se enquadrando assim nas hipóteses previstas nos incisos IV e V do § 1º do art. 150 da Lei 15.321/2025 (LDO 2026), caracterizando-se, em vez disso, como indícios de irregularidade com recomendação de continuidade (IGC), nos termos do inciso VI do mesmo dispositivo legal.

64. Além disso, conforme detalhado mais adiante no Capítulo IV, a Cnen e a Fundação Pátria se comprometeram a adotar as medidas cabíveis para saneamento da irregularidade apontada.

Situação encontrada

65. Na análise dos Aditivos 1, 2, 3 e 4 ao Contrato 057/FP-2024/00, verificou-se que os serviços não previstos originalmente na contratação foram precificados com base em composições referenciais do Sinapi e do Sicro, acrescidas do BDI da contratada (25%), sem evidências da aplicação da relação geral entre o valor da proposta vencedora e o orçamento-base da Administração, correspondente ao desconto de 25% obtido no certame. Tal procedimento aponta para possível descumprimento dos arts. 127 e 128 da Lei 14.133/2021, bem como dos arts. 14 e 17 §§1º e 2º, do Decreto 7.983/2013, segundo os quais, nos aditamentos contratuais deve ser preservada a mesma relação percentual estabelecida entre a proposta vencedora e o orçamento de referência.

66. As obras de infraestrutura iniciais do Reator Multipropósito Brasileiro (RMB) são objeto do Contrato 057/FP-2024/00, de 19/12/2024 (peça 71), celebrado entre a Fundação Pátria e a empresa Schunck Terraplenagem e Transporte (CNPJ 56.125.891/0001-67). O contrato tem por objeto a execução de obras de infraestrutura abrangendo consolidação do projeto detalhado, terraplenagem, pavimentação, drenagem, construção de ponte sobre o Ribeirão do Ferro e componente ambiental.

67. A planilha de preços da contratada foi realizada pela equipe técnica da empresa, com base na experiência individual, e não seguiu os dados das planilhas de referência da Consulta CP 005/2024 (peça 64, itens não digitalizáveis - IND). Ademais, não foram apresentadas as Composições de Custos Unitários (CPUs) adotadas pela empresa na formulação da proposta de preços.

68. O Contrato, no valor original de R$ 31.581.793,79, foi firmado em 19/12/2024 (data-base out/2024), e a Ordem de Serviços Inicial emitida em 10/2/2025. Até a data final da visita técnica (25/6/2026), haviam sido formalizados quatro termos aditivos ao ajuste (peça 71, IND).

69. O Aditivo 1, no valor de R$ 899.539,19, inclui dois subitens: 2.5 – Projeto do Muro de Concreto Armado e subitem 6.7.1- Muro de Contenção em Concreto Armado, e exclui o subitem 6.2.6 - Proteção com enrocamento (de talude). Os subitens incluídos foram precificados mediante a determinação da quantidade de insumos multiplicada pelos preços referenciais do Sinapi/Sicro e acrescidos do BDI da contratada, que foi de 25% (peça 71, IND, Aditivo 1).

70. O Aditivo 2 (R$ 962.477,87), de 6/10/2025, seguiu na mesma linha. Houve a inclusão de um item novo - subitem 4.7.4 – Guias e Sarjetas, cuja CPU correspondente foi apresentada anexa aos documentos do Aditivo, e também alterações de especificações técnicas que não refletiram no valor contratual, tais como, alteração das fundações da ponte passando a adotar estacas tipo raiz (subitem 6.2.7 e 6.2.8), acréscimo de estrutura suporte (passagem de instalações), troca da brita de base das vias para classe C do DER (subitem 4.2.8), troca dos dispositivos de drenagem de concreto moldado in loco para concreto pré-moldado (subitem 5.1), e adoção de escadas hidráulicas de concreto. A justificativa para elaboração do 2º Aditivo ao Contrato 057/FP-2024/00 foi realizada pela Cnen por meio da Memória Técnica – Informações Técnicas RMB-I00-00-CC-C-3200-MT-003, de agosto/2025 (peça 71, IND, Aditivo 2, p. 6).

71. O Aditivo 3, de 19/12/2025, no valor de R$ 4.003.934,34, alterou diversos itens da planilha contratual, mediante supressões (por ajustes técnicos) e adições (na infraestrutura única, componente ambiental, acesso rodoviário e drenagem do estacionamento do Núcleo de Produção e Pesquisa (NPP), incluindo prorrogação do prazo contratual e complementação da garantia contratual. O prazo de execução foi alterado para quinze meses após a emissão da ordem de serviço inicial e o prazo de vigência do Contrato passou a ser dezenove meses (peça 63, IND, Aditivo 03, p. 5). A análise do 3º Aditivo ao Contrato 057/FP-2024/00 foi realizada pela Cnen por meio da Memória Técnica – Informações Técnicas RMB-I00-00-CC-C-3200-MT-006, de dezembro/2025 (peça 71, IND, Aditivo 3, p. 50).

72. O Aditivo 4, de 13/5/2026, também alterou o prazo de execução, elevando para dezessete meses após a emissão da ordem de serviço inicial e o prazo de vigência do Contrato passou a ser de 21 meses (peça 71, IND, Aditivo 4, p. 4), finalizando em 10/7/2026. Houve adição de novos dispositivos de drenagem, além de tratamento de sub-base com dreno profundo com uso de rachão (subitem 11.1) em vista da inclusão das obras do acesso rodoviário (item 8), além de tratamento do concreto da ponte (item 12), com consequentes acréscimos de custos associados (total de R$ 1.378.301,91).

73. De acordo com informações levantadas junto à fiscalização da obra, um novo aditivo de prazo estava em vias de ser concretizado.

74. Verificou-se, por consequência da análise dos aditivos, que os subitens adicionados em todos os quatro aditivos, cujas CPUs foram apresentadas anexas aos documentos relativos aos respectivos Aditivos, tiveram seus preços formados com uso de referências do Sinapi e Sicro, data base outubro/2024 (data base do contrato). Os serviços incluídos por aditivos foram precificados com base nos valores cheios do Sinapi, acrescidos do BDI da Contratada (25%), sem a aplicação do mesmo desconto obtido pela Cnen/Fundação Pátria no certame licitatório, que foi de 25%.

75. Esse procedimento contraria a jurisprudência consolidada do TCU, segundo a qual a inclusão de novos serviços mediante termo aditivo não pode reduzir a vantagem econômica obtida pela Administração na licitação. Os Acórdãos 2.466/2009-TCU-Plenário (9.1.1), 2.440/2014-TCU-Plenário (9.3.2.6) e 855/2016-TCU-Plenário, respectivamente da relatoria dos Ministros Benjamin Zymler, Marcos Bemquerer e Benjamin Zymler, estabelecem que os serviços acrescidos devem preservar o mesmo desconto originalmente ofertado em relação ao orçamento de referência, de modo a assegurar a manutenção das condições econômicas originalmente pactuadas.

76. Esse entendimento encontra-se definido nos arts. 14 e 17, §§1º e 2º, do Decreto 7.983/2013. Além disso, a Lei 14.133/2021 positivou esse entendimento em seus arts. 127 e 128, ao estabelecer que a diferença percentual entre o valor global do contrato e o preço global de referência não pode ser reduzida em favor do contratado em decorrência de aditamentos.

77. A análise permitiu constatar que os subitens novos aditivados foram fixados mediante acordo entre as partes, em consonância com o art. 124, inciso II, da Lei 14.133/2021, bem como estão condizentes com o praticado no mercado, vez que foram precificados com base nos valores cheios do Sinapi, acrescidos do BDI da Contratada (25%). Contudo, os aditivos foram firmados sem a aplicação do mesmo desconto obtido pela Cnen/Fundação Pátria no certame licitatório, que foi de 25%, ou seja, sem a aplicação do desconto concedido pela contratada na licitação, comparativamente ao orçamento de referência, caracterizando a existência de possível sobrepreço/superfaturamento decorrente de aditivos ao contrato.

78. Nesse sentido foram avaliados cada serviço das Composições de Preços Unitários (CPUs) dos serviços aditivados, conforme planilha Excel constante à peça 65, item não digitalizável (IND).

79. A metodologia adotada pela equipe de auditoria para formação dos preços dos itens novos reproduziu a metodologia prevista nos arts. 127 e 128 da Lei 14.133/2021, preservando a relação entre proposta vencedora e orçamento de referência. Com isso, foram reproduzidos os coeficientes de consumo constantes das composições de custos dos serviços acrescidos (CPUs dos Aditivos 1 a 4); analisados os custos unitários e verificada sua aderência aos referenciais Sinapi e Sicro; atualizados os custos de referência; quando necessário, aplicado o BDI do Orçamento de Referência (29,41%); e, sobre o resultado, aplicado o desconto obtido pela Administração no procedimento licitatório, que foi de 25%.

80. A aplicação desse procedimento resultou, preliminarmente, em diferenças de preços apuradas pela equipe de auditoria no montante de R$ 677.749,43 (data base: out./2024), distribuídas entre os seguintes serviços, apresentados na ***Tabela 2****:*

Tabela 8 *- Diferença de valores apurada para novos serviços aditivados ao Contrato 057/FP-2024/00*

Aditivo	***Serviço***	***Valor (R$)***
01	*Muro de contenção em concreto armado*	*198.212,14*
02	*Guias e sarjetas*	*214.402,92*
03a	*Canaleta com grelha*	*1.885,02*
03b	*Sarjetão armado*	*15.917,49*
03c	*Sub-base de rachão mecanizado*	*96.085,45*
04a	*Ensaio de deflexão de pavimento*	*6.029,92*
04b	*Muro em concreto projetado*	*28.176,55*
04c	*Rachão*	*117.039,93*
Total		***677.749,43***

Fonte: Dados extraídos das planilhas aditivadas ao Contrato 057/FP-2024/00 (peça 71, IND).

*81. Entre as possíveis **causas** relacionadas à constatação, destaca-se a interpretação da Fundação Pátria e da Cnen de que a utilização de referências Sinapi e Sicro acrescidas do BDI da contratada seria suficiente para a formação dos preços dos itens novos, sem a aplicação da relação entre o valor da proposta vencedora e o orçamento-base da Administração exigida pelo art. 127 da Lei 14.133/2021.*

*82. Já em relação aos **efeitos**, a análise realizada pela equipe de auditoria apontou potencial sobrepreço preliminarmente estimado em R$ 677.749,43 nos serviços acrescidos pelos Aditivos 1 a 4 ao Contrato 057/FP-2024/00. Para itens medidos, já estaria configurado o superfaturamento.*

83. A situação também pode resultar na redução indevida da economicidade obtida na licitação, com diminuição da vantagem econômica originalmente assegurada à Administração, comprometimento da vantajosidade contratual, risco de distorções econômicas decorrentes de alterações da planilha orçamentária e fragilização dos controles internos relacionados à formação de preços em aditamentos contratuais.

84. Além disso, a manutenção dessa prática pode favorecer a formação de precedentes incompatíveis com os arts. 127 e 128 da Lei 14.133/2021, com os arts. 14 e 17, §§1ºe 2º, do Decreto 7.983/2013 e com a jurisprudência consolidada do TCU acerca da preservação do desconto licitatório em serviços acrescidos.

85. Regularmente cientificadas por meio de Ofícios de Observação de Auditoria (peças 33 e 53), a Cnen (peça 34) e a Fundação Pátria (peça 54) manifestaram concordância com o apontamento e registraram que adotarão as medidas cabíveis para a solução da irregularidade, conforme detalhado no Apêndice F (Análise dos comentários dos gestores). Informaram, ainda, que a empresa contratada está de acordo com o apontamento.

86. A Cnen afirmou que, após a conferência das planilhas de valores, proporá à Fundação Pátria a formalização de Termo Aditivo de Ajuste ao Contrato 057/FP-2024/00, ou outro mecanismo de ajuste que utilize o saldo contratual disponível para a correção dos valores apontados, sem prejuízo da continuidade da execução contratual e do cronograma físico da obra, fato que será considerado na proposta de encaminhamento (peça 34). Nesse sentido, considerando a manifestação favorável das partes e a existência de saldo contratual superior a R$ 6 milhões, o que permite a elaboração de aditivo visando a correção da irregularidade por parte da Administração, entende-se que essa é a medida mais apropriada.

87. Necessário reforçar que, ao proceder a conferência das planilhas de valores apresentadas, visando aferir os valores apontados, relativos à diferença entre os preços aplicados aos itens novos incluídos pelos Aditivos 1 a 4 e os preços que resultariam da aplicação da relação percentual entre a proposta vencedora e o orçamento de referência da Administração, a Cnen deve considerar também as fragilidades apontadas no Achado 3, de forma a assegurar a manutenção da vantajosidade da contratação, evitar sobrepreço em itens específicos e mitigar riscos de jogo de planilha, ainda que o critério de julgamento tenha sido o menor preço global.

88. Não foi elaborada Matriz de Responsabilização, nem se propõem oitivas ou audiências, uma vez que os dirigentes máximos da Fundação Parque de Alta Tecnologia da Região de Iperó e Adjacências (Fundação Pátria) e da Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen) reconheceram os apontamentos da auditoria, concordaram com a necessidade de saneamento da impropriedade identificada e assumiram formalmente o compromisso de adotar as medidas corretivas cabíveis. Nesse contexto, à luz do disposto no art. 16, parágrafo único, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, deixa-se também de propor determinação para correção da irregularidade, por já haver manifestação expressa dos gestores nesse sentido.

89. Considera-se pertinente, contudo, propor a fixação de prazo para que a Convenente Fundação Pátria, em conjunto com a Interveniente Executora Cnen, encaminhe ao TCU evidências do saneamento da impropriedade identificada, mediante celebração de termo aditivo de ajuste ao Contrato 057/FP-2024/00 ou adoção de outro instrumento juridicamente cabível que promova, com utilização do saldo contratual disponível, a correção dos valores apontados, no montante de R$ 677.749,43 (data-base: out./2024), sem prejuízo da continuidade da execução contratual e da observância do cronograma físico da obra.

III.3. Fragilidades nos critérios de aceitabilidade de preços, nos critérios de medição dos serviços e na gestão do Contrato 057/FP-2024/00

Tipificação:

90. Falhas/impropriedades (FI).

Justificativa de enquadramento como FI

91. Classificação dada a falhas de natureza formal ou outras impropriedades que não configurem indício de débito ou que não ensejem a aplicação de multa aos responsáveis, mas tão somente determinação de medidas corretivas, recomendações ou expedição de ciência. A inconsistência não se enquadra nas hipóteses previstas nos incisos IV, V e VI do § 1º do art. 150 da Lei 15.321/2025 (LDO 2026).

Situação encontrada:

92. A auditoria identificou, no âmbito do Contrato 057/FP-2024/00, fragilidades relacionadas: (i) aos critérios de aceitabilidade dos preços da proposta vencedora; (ii) aos critérios de medição e pagamento dos serviços; e (iii) na gestão da execução contratual.

93. As impropriedades observadas possuem relação entre si e reduzem a capacidade da Administração de avaliar adequadamente a razoabilidade dos preços contratados – em especial quando da realização dos aditivos contratuais; de controlar os desembolsos em função do efetivo avanço físico do empreendimento; de detectar tempestivamente possíveis situações de jogo de planilha; e de apurar as responsabilidades pelos atrasos observados na execução da obra.

94. A situação observada, detalhada nos tópicos seguintes, mostra-se potencialmente incompatível com dispositivos da Lei 14.133/2021, do Decreto 7.983/2013 e com a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União, que exigem critérios objetivos de aceitabilidade de preços, medição e pagamento, bem como adequada gestão, fiscalização e controle dos contratos de obras públicas.

III.3.1. Fragilidades nos critérios de aceitabilidade de preços da proposta vencedora

95. Identificou-se que o Contrato 057/FP-2024/00 foi celebrado sem o estabelecimento de critérios de aceitabilidade de preços unitários, em desconformidade com o estabelecido no art. art. 59, §3º, da Lei 14.133/2021, com o art. 11 do Decreto 7.983/2013 e com a jurisprudência pacífica desta Corte de Contas, estabelecida na Súmula TCU 259, a qual estabelece que, nas contratações de obras e serviços de engenharia, "a definição do critério de aceitabilidade dos preços unitários e global, com fixação de preços máximos para ambos, é obrigação e não faculdade do gestor".

96. O item 7.2 do Termo de Referência RMB-I00-00-CT-C-3200-TR-001 rev. B (peça 64, IND, p. 9) definiu os critérios de aceitabilidade do preço global e os parâmetros para aferição da inexequibilidade das propostas, permitindo que os licitantes utilizassem composições de custos unitários distintas das planilhas referenciais desde que o valor global permanecesse inferior ao orçamento estimado. Contudo, ***não*** *foram estabelecidos critérios objetivos de aceitabilidade dos*

preços unitários, nem definidos os itens relevantes sujeitos à análise específica de sobrepreço ou inexequibilidade, conforme determina o art. 59, §3º, da Lei 14.133/2021.

*97. A ausência desses parâmetros permitiu a celebração de contrato com significativas distorções entre a distribuição dos preços do orçamento de referência e a proposta vencedora, especialmente em itens de elevada materialidade financeira, a exemplo do "Escopo 5 - Ponte sobre o Ribeirão do Ferro" (vide **Tabela 3** a seguir), cuja participação passou de aproximadamente 8,6% do orçamento de referência para 23,4% do valor contratual.*

98. Embora tenha havido questionamento por parte da Fundação Pátria (item 3.1 do Anexo E do Contrato 057-FP/2024-00, peça 71, p. 142), no caso específico da execução da Ponte, o preço da licitante foi maior que o dobro do previsto no Orçamento de Referência.

*99. A **Tabela 3** a seguir apresenta, em forma de resumo, a comparação entre os percentuais da "Tabela de Valoração e Prazos de Referência" e a correspondente tabela da proposta vencedora.*

***Tabela 9 -** Comparação dos percentuais de Valoração e Prazos de Referência*

Comparação dos percentuais dos itens da Tabela 1- Valoração e Prazo de Execução dos Serviços			
ITEM	**DISCRIMINAÇÃO**	**Valor percentual do item Orçamento de Referência (%)**	**Valor percentual do item - Proposta Vencedora (%)**
1	Infraestrutura Única	5,282	10,254
2	Escopo 1 - Consolidação do Projeto Detalhado	3,641	1,831
3	Escopo 2 - Terraplenagem	41,417	21,913
4	Escopo 3 - Pavimentação	25,212	26,009
5	Escopo 4 - Drenagem	13,776	11,998
6	Escopo 5 - Ponte sobre o Ribeirão do Ferro	8,580	23,397
7	Componente Ambiental		4,597
	Diferença	2,092	0,001
	TOTAL	100,000	100,000

Fonte: RMB-I00-00-CT-C-3200-EC-001 (peça 64, IND, p. 29-30) e documentos da proposta da empresa Schunck – produção da equipe.

100. Foram constatados subitens com diferenças expressivas em relação às referências utilizadas pela Administração, destacando-se serviços de fundação em hélice contínua com preços aproximadamente dez vezes superiores aos referenciais e blocos de apoio dos pilares da ponte contratados por valores cerca de quatro vezes superiores aos constantes das planilhas elaboradas pela Administração. Os documentos apresentados pelo RMB/Cnen não detalham as análises realizadas e as justificativas para aceitação de preços com tamanha distorção.

*101. Entre as **causas** possíveis, destaca-se o enfoque predominante na avaliação do preço global da proposta em detrimento da análise dos preços unitários, associado à ausência de definição prévia dos itens de maior relevância econômica sujeitos ao controle de aceitabilidade unitária e à inexistência de mecanismos específicos para identificação, avaliação e mitigação dos riscos de sobrepreço e de ocorrência de jogo de planilha durante a execução contratual.*

*102. Entre os **efeitos** específicos dessa diferença de valores, podemos destacar a possível antecipação de desembolsos, a elevação do risco de sobrepreços, o aumento de risco de desinteresse econômico da contratada nas fases finais da obra e o aumento dos riscos de aditivos desequilibrados.*

103. Além disso, a ausência de critérios objetivos para controle dos preços unitários relevantes pode reduzir a transparência e a objetividade do julgamento das propostas, aumentar

os riscos de sobrepreço em itens relevantes e de ocorrência de jogo de planilha, favorecer a concentração indevida de pagamentos em etapas iniciais da execução contratual, dificultar a análise da vantajosidade e da regularidade de futuros aditivos e, em última instância, comprometer a economicidade da contratação e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

*104. Nada obstante, como não houve evidência de materialização de dano ao erário, será proposto **dar ciência** da irregularidade aos gestores, com a finalidade de evitar a ocorrência em futuras contratações.*

III.3.2. Fragilidades nos critérios de medição e pagamento

105. O Contrato 057/FP-2024/000 previu a medição e o pagamento dos serviços com base no avanço físico da obra e no cronograma físico-financeiro aprovado pela fiscalização. Entretanto, o instrumento contratual não estabeleceu vinculação explícita entre a valoração dos itens de referência e as propostas dos licitantes, admitido, ainda, a apresentação de cronograma físico-financeiro próprio da contratada.

106. Além disso, não foram identificados critérios detalhados de medição para os serviços contratados, sendo observadas especificações técnicas com parâmetros genéricos, superficiais ou vagos para aferição e aceitação dos serviços. Essas condições podem reduzir a transparência, a objetividade, a rastreabilidade e a segurança jurídica das medições e dos pagamentos, ampliando os riscos de interpretações divergentes e de pagamentos sem adequada comprovação da execução, em potencial desacordo com os arts. 6º, XXIII, alínea "g", 46, § 9º, e 92, inciso VI e § 5º, da Lei 14.133/2021 e com a jurisprudência reiterada do Tribunal quanto à necessidade de critérios objetivos de medição.

107. Os critérios de medição adotados para a contratação das obras de infraestrutura do RMB foram estabelecidos na Especificação de Aquisição RMB-I00-00-CT-C-3200-EC-001 Rev. A (peça 64, IND, p. 28), a qual prevê que a medição e a liberação de pagamento dos serviços ocorram apenas após aprovação formal da fiscalização, vinculadas ao cumprimento das entregas previstas no cronograma físico-financeiro e ao efetivo avanço físico da obra.

108. Entretanto, a documentação licitatória não definiu critérios objetivos e detalhados para a aferição das entregas, nem estabeleceu vinculação explícita entre os percentuais de valoração dos itens e subitens do Cronograma Físico-Financeiro de Referência e as propostas apresentadas pelos licitantes. Ao contrário, permitiu-se a apresentação de cronograma físico-financeiro pela contratada, compatível com sua metodologia executiva, desde que observado o prazo global de execução. Tal situação, associada à ausência de critério de aceitabilidade de preços unitários descrita no subtópico anterior, gera riscos à Administração, como a possibilidade de ocorrência de jogo de planilha, exigindo cuidados redobrados por parte da fiscalização do contrato.

109. Não foram identificados documentos contendo critérios específicos de medição dos serviços, produtos ou bens contratados. As especificações técnicas dos diversos componentes do empreendimento apresentam critérios genéricos ou insuficientes, sem definição clara de marcos físicos de medição, produtos verificáveis, documentação comprobatória e requisitos de aceitação. A título de exemplo, a Especificação Técnica de Pavimentação (RMB-000-LT-PD-C-3120-ET-201, peça 64, IND, p. 40) limita-se a prever que a medição será realizada com base na planilha de quantitativos e preços unitários da contratada, observados os critérios da contratante, sem detalhar os parâmetros de aferição dos serviços.

*110. Assim, como possível **causa**, a situação observada pode decorrer de deficiências na fase de planejamento da contratação, associadas à ausência de detalhamento das metodologias de*

medição dos serviços, à falta de vinculação obrigatória dos pagamentos ao cronograma físico-financeiro de referência e à insuficiência de mecanismos preventivos destinados a controlar os desembolsos contratuais e assegurar a correspondência entre os pagamentos realizados e o efetivo avanço físico da obra.

*111. Entre os **efeitos** potenciais, destaca-se que a fragilidade dos critérios de medição compromete a transparência, objetividade, a rastreabilidade e a segurança jurídica do processo de fiscalização, medição e pagamento, além de possibilitar alterações relevantes na distribuição dos desembolsos e antecipações de pagamento sem adequada demonstração dos correspondentes impactos financeiros e contratuais.*

112. A ausência de parâmetros claros para aferição das entregas, aceitação dos serviços e comprovação da execução reduz a capacidade de controle da Administração sobre o que foi efetivamente executado, medido e pago, amplia a subjetividade das avaliações da fiscalização e potencializa riscos de divergências contratuais, medições indevidas, sobreavaliação de quantidades e ocorrência de danos ao erário.

113. Tal situação contraria os princípios e requisitos de planejamento estabelecidos nos arts. 6º, XXIII, alínea "g", 46, § 9º, e 92, inciso VI e § 5º, da Lei 14.133/2021, que exigem a definição prévia e objetiva dos critérios de medição e pagamento vinculados ao cumprimento das etapas do cronograma físico-financeiro e às metas de resultado, além de se mostrar incompatível com a jurisprudência consolidada do TCU acerca da necessidade de critérios técnicos claros e verificáveis para amparar medições e pagamentos em contratos de obras públicas.

*114. Nada obstante, como não houve evidência de materialização de dano ao erário, será proposto **dar ciência** da irregularidade aos gestores, com a finalidade de evitar a ocorrência em futuras contratações.*

III.3.3. Fragilidades na gestão do Contrato 057/FP-2024/00

III.3.3.1 Fragilidades na gestão do cronograma e na apuração das responsabilidades pelos atrasos

115. Verificou-se que a proposta vencedora da Cotação de Preços 5/2024, que originou o Contrato 057/FP-2024/00, previa a execução do empreendimento em doze meses, sendo os dois primeiros destinados à consolidação dos projetos executivos e os dez meses subsequentes à execução das obras. Nesse contexto, os subitens do Item 1 – Infraestrutura Única, relacionados à instalação e administração do canteiro de obras, topografia, controle tecnológico, vigilância patrimonial e demais atividades de apoio à execução contratual, foram dimensionados para execução e faturamento ao longo desses dez meses de atividades de campo.

116. Contudo, constatou-se que tais subitens passaram a ser medidos, faturados e pagos desde a primeira medição efetiva da obra, antecipando receitas da contratada em relação à distribuição originalmente prevista no cronograma físico-financeiro. Não foram identificados estudos, análises técnicas ou avaliações formais que demonstrassem os impactos dessa sistemática sobre o fluxo financeiro contratual, a aderência entre desembolsos e avanço físico da obra, o equilíbrio econômico-financeiro do ajuste ou os riscos decorrentes de futuras prorrogações e aditivos.

117. A situação está associada a fragilidades identificadas nos critérios de medição e pagamento estabelecidos para a contratação, bem como à insuficiência de mecanismos de acompanhamento da evolução físico-financeira do empreendimento. Essas deficiências reduziram a capacidade da Administração de monitorar adequadamente a correspondência entre os pagamentos efetuados, a execução física dos serviços e os marcos previstos no cronograma contratual, em desconformidade com os arts. 6º, XXIII, alínea "g", 46, § 9º, e 92,

incisos V e VI, e § 5º, da Lei 14.133/2021, que exigem a vinculação dos pagamentos ao cumprimento das etapas previstas no cronograma físico-financeiro e a definição prévia e objetiva dos critérios de medição e pagamentos.

118. Durante a execução, o contrato foi sucessivamente prorrogado. Enquanto os Termos Aditivos 1 e 2 não promoveram alterações relevantes nos prazos, o 3º Termo Aditivo ampliou o prazo de execução para quinze meses e a vigência para dezenove meses (peça 71, IND, p. 5), e o 4º Termo Aditivo elevou o prazo de execução para dezessete meses e a vigência para 21 meses (peça 71, IND, p. 4). Assim, o prazo originalmente pactuado sofreu acréscimo superior a 40%.

*119. Paralelamente, os subitens da Infraestrutura Única receberam ampliações de prazo superiores às verificadas para a execução global do empreendimento. O subitem Instalação e Administração do Canteiro de Obras passou de dez para dezessete meses, Topografia de dez para dezesseis meses, Vigilância Patrimonial de dez para dezesseis meses e Controle Tecnológico de dez para treze meses. Em consequência, os valores dos subitens vinculados à infraestrutura de apoio evoluíram de R$ 2.649.871,70 para R$ 4.036.699,15, correspondendo a acréscimo de R$ 1.386.827,45 (52,34%), enquanto os demais itens contratuais apresentaram incremento agregado da ordem de 20,25%, conforme demonstrado na **Tabela 4**.*

***Tabela 10**– Evolução dos valores aditivados referentes ao Item 1 e da antecipação dos pagamentos relacionados (Infraestrutura única)*

	Gestão de Aditivos	**Contrato**	**CT 057/FP-2024/00**		
Item	**Discriminação**	**Valor Inicial**	**Valor após 4º Aditivo**	**Acréscimo Total**	**Acréscimo Percentual (%)**
1a.	Infraestrutura Única - Subitens 1.2 a 1.6 do item Infraestrutura Única - **mensal**	R$ 2.649.871,70	R$ 4.036.699,15	R$ 1.386.827,45	52,34%
	Subtotal A	**R$ 2.649.871,70**	**R$ 4.036.699,15**	**R$ 1.386.827,45**	**52,34%**
1b.	Infraestrutura Única - Subitens 1.1, 1.8 e 1.9 do item Infraestrutura Única	R$ 588.673,10	R$ 588.673,10	R$ 0,00	0,00%
2	Escopo 1: Consolidação do projeto Detalhado	R$ 578.299,93	R$ 628.924,93	R$ 50.625,00	8,75%
3	Escopo 2: Terraplenagem	R$ 4.973.687,50	R$ 4.973.687,49	R$ 0,00	0,00%
4	Escopo 3: Pavimentação (excluso Ciclovia)	R$ 8.214.090,65	R$ 9.057.859,48	R$ 843.768,83	10,27%
5	Escopo 4: Drenagem	R$ 5.736.230,33	R$ 5.787.275,22	R$ 51.044,89	0,89%
6	Escopo 5: Ponte sobre o Ribeirão do Ferro	R$ 7.389.248,95	R$ 8.238.163,14	R$ 848.914,19	11,49%
7	Escopo 6: Componente Ambiental	R$ 1.451.691,63	R$ 1.894.840,62	R$ 443.148,99	30,53%
8	Acesso Rodoviário	R$ 0,00	R$ 2.517.432,15	R$ 2.517.432,15	100,00%
9	Estacionamento NPP	R$ 0,00	R$ 201.601,25	R$ 201.601,25	100,00%
10	Sinalização Horizontal	R$ 0,00	R$ 178.794,32	R$ 178.794,32	100,00%
11	Rachão e Dreno profundo	R$ 0,00	R$ 536.529,84	R$ 536.529,84	100,00%
12	Concreto projetado	R$ 0,00	R$ 131.616,88	R$ 131.616,88	100,00%
13	Ensaios de pavimento	R$ 0,00	R$ 53.949,38	R$ 53.949,38	100,00%
	Subtotal B	**R$ 28.931.922,09**	**R$ 34.789.347,80**	**R$ 5.857.425,72**	**20,25%**
	Total (A+B)	**R$ 31.581.793,79**	**R$ 38.826.046,95**	**R$ 7.244.253,17**	**22,94%**

Fonte: Planilha de Serviços e CPUs do 4º Termo Aditivo ao Contrato 057/FP-2024/00 (peça 71, IND, p. 24-42) e documentos da proposta da empresa Schunck (peça 64, IND) – produção da equipe de auditoria.

Obs.: O item 1 foi subdivido em subitem 1a (subitens 1.2 a 1.6, que sofreram acréscimos de valor), e subitem 1b (subitens 1.1- Mobilização, 1.8- Desmobilização e 1.9- Fornecimento de água, com valores inalterados).

120. Os registros analisados indicam que parcela dos subitens do item 1 continuaram sendo remunerados mensalmente ao longo das sucessivas prorrogações contratuais. Verificou-se, ainda, que somente o subitem 1.2 (Instalação e Administração do Canteiro de Obras) sofreu acréscimo de aproximadamente 70%. Em suma, considerando que os valores dos subitens 1.1, 1.8 e 1.9 não foram alterados, o Item 1 – Infraestrutura Única apresentou incremento total superior a 42%, percentual mais que duas vezes superior ao acréscimo efetivo das atividades de campo do contrato, estimado em 20,25%. A ***Tabela 5*** *a seguir demonstra o resultado da análise.*

Tabela 11 *- Relação da remuneração dos subitens da Infraestrutura Única do Contrato*

CONTRATO 057/FP-2024/00 - Schunck			Prazo Contratual=> 12 meses *			MEDIDO E PAGO								
SUB ITEM	DISCRIMINAÇÃO	Unid.	Quant.	Preço Unit.	Preço Total	Med. 2 Qt. **	Med. 3 Qt. **	Med. 4 Qt.	Med. 5 Qt.	Med. 6 Qt.	Med. 7 Qt.	Med. 8 Qt.	Med. 9 Qt.	Med. 10 Qt.
1.1	Mobilização de equipamentos	Unid.	1,00	R$ 245.257,56	R$ 245.257,56	1,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1.2	Instalação e Administração do canteiro de obras	Mês	10,00	R$ 97.960,55	R$ 979.605,50	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
1.3	Topografia	Mês	10,00	R$ 53.067,52	R$ 530.675,20	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
1.4	Controle Tecnológico	Mês	10,00	R$ 45.923,82	R$ 459.238,20	0,00	1,00	0,00	0,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
1.5	Vigilância Patrimonial	Mês	10,00	R$ 40.821,17	R$ 408.211,70	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
1.6	Instalação e Operação de Lavarodas	Mês	10,00	R$ 27.214,11	R$ 272.141,10	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2,00	1,00	1,00
1.8	Desmobilização de equipamentos	Unid.	1,00	R$ 245.257,56	R$ 245.257,56	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1.9	Fornecimento de água (caminhão pipa)	Vb	1,00	R$ 98.157,98	R$ 98.157,98	0,00	0,00	0,00	0,75	0,25	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTA	INFRAESTRUTURA ÚNICA				R$ 3.238.544,80									

Obs.: * Cronograma da Contratada estabelecia que os dois primeiros meses seriam para execução do Escopo 1 - Consolidação do Projeto detatalho. Estava previs
** Ordem de Serviço emitida em 10/2/2025. Medição 2 - atividades realizadas enre 10/2 a 10/3/2025
*** Medição em processamento na data da visita tecnica (25/6/206)
Dados extraídos do Cronograma realizado/programado correspondente à 16ª Medição.

PLANEJADO									REAL APÓS ADITIVO 4		
Med. 11 Qt.	Med. 12 Qt.	Med. 13 Qt.	Med. 14 Qt.	Med. 15 Qt.	Med. 16 Qt. ***	Med. 17 Qt.	Med. 18 Qt.	Med. 19 Qt.	TOTAL Quant.	VALOR	%
0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,00	R$ 245.257,56	0,0%
1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,00	17,00	R$ 1.665.329,35	70,0%
1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,00	0,00	16,00	R$ 849.080,32	60,0%
1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,00	0,00	13,00	R$ 597.009,66	30,0%
1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,00	0,00	16,00	R$ 653.138,72	60,0%
1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,00	0,00	0,00	10,00	R$ 272.141,10	0,0%
0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,00	1,00	R$ 245.257,56	0,0%
0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,00	R$ 98.157,98	0,0%
										R$ 4.625.372,25	42,8%

isto zero de medição para todos os subitens da Infraestrutura Única.

Fonte: Boletins de Medições anexos às Notas Fiscais da contratada (peça 70, IND).

121. Durante a visita técnica realizada em 25/6/2026, verificou-se que havia sido processada a 16ª medição, correspondente ao mês de abril de 2026, registrando execução acumulada de 71,23%. Na mesma data, a obra apresentava atraso aproximado de quatro meses em relação ao cronograma vigente, mesmo considerando os três meses adicionais decorrentes dos serviços novos incluídos pelo 3º Termo Aditivo.

122. Apesar desse cenário, não foram identificadas análises conclusivas acerca das causas dos atrasos, da responsabilidade das partes envolvidas, da adequação das medidas adotadas para recuperação do cronograma, da necessidade de aplicação de sanções contratuais, nem da compatibilidade entre a ampliação dos custos de infraestrutura de apoio, os pagamentos já realizados e o efetivo avanço físico alcançado. Tampouco foram localizadas avaliações formais que demonstrassem a razoabilidade da prorrogação dos custos de administração local em proporção superior à ampliação do próprio empreendimento.

123. A situação observada contraria os arts. 6º, inciso XXIII, alínea "g", 46, § 9º, 92, incisos V, VI e XIX, e § 5º, 104, inciso III, 117, 118 e 169 da Lei 14.133/2021, que exigem a definição prévia dos critérios de medição e pagamento, a vinculação dos desembolsos ao cronograma físico-financeiro, o acompanhamento permanente da execução contratual, a gestão de riscos e a adoção tempestiva de medidas corretivas.

124. Também se mostra incompatível com a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União, especialmente os Acórdãos 2.622/2013-Plenário (Rel. Marcos Bemquerer), 433/2016-Plenário (Rel. Min. Bruno Dantas) e 1.977/2013-Plenário (Rel. Min. Valmir Campelo), que estabelecem a necessidade de vinculação dos custos de administração local e infraestrutura de apoio ao efetivo avanço da obra, bem como a apuração das responsabilidades quando constatados atrasos relevantes na execução contratual.

125. Dessa forma, constatou-se que a antecipação dos pagamentos dos subitens da Infraestrutura Única e as sucessivas prorrogações contratuais ocorreram sem adequada avaliação de seus impactos financeiros, sem demonstração da compatibilidade entre desembolsos e evolução física da obra e sem evidências suficientes de atuação gerencial tempestiva para apuração das causas dos atrasos, definição de responsabilidades e recuperação do cronograma. Tais circunstâncias ampliaram os riscos de antecipação financeira de parcelas contratuais, transferência indevida de custos para a Administração, manutenção de despesas de suporte por período superior ao necessário e comprometimento da eficiência, da economicidade e da boa gestão dos recursos públicos.

126. Nada obstante, como não foram identificadas evidências de materialização de dano ao erário, propõe-se ***dar ciência*** *da irregularidade aos gestores, com a finalidade de prevenir sua ocorrência em futuras contratações.*

III.3.3.2 Ausência de análise técnica formal e aprovação das subcontratadas

127. Embora o edital e o Termo de Referência exigissem comprovação de capacidade técnico-operacional das subcontratadas para execução do Escopo 1 – Consolidação do Projeto Detalhado e Escopo 5 - Ponte sobre o Ribeirão do Ferro, não foram apresentados documentos formais demonstrando a análise técnica e a aprovação pela Administração acerca das subcontratações. A Cnen informou que as decisões ocorreram no âmbito de reuniões técnicas e não houve formalização específica da avaliação.

128. Verificou-se, durante a visita técnica em 25/6/2026, que a ponte foi construída pela empresa Resolute Engenharia Ltda (CNPJ 58.019.340/0001-44 – Contrato 2825, de 22/4/2025), o projeto da ponte foi de autoria da empresa Copem Consultoria e Projetos de Engenharia de Estruturas S/S Ltda, e os projetos do sistema viário interno do RMB, da empresa Catter Engenharia Ltda. Não foi apresentada documentação de habilitação técnica relativa a essas subcontratações, apesar da exigência no Termo de Referência.

129. A subcontratação está estabelecida pela Cotação de Preços CP 005.2024. A permissão está no item 10 da Especificação de Aquisição RMB-I00-00-CT-C-3200-EC-001, incluindo a obrigação de registro no Plano de Qualidade (subitem 6.1). O Termo de Referência para

contratação de empresa especializada para execução de obras de infraestrutura RMB-I00-00-CT-C-3200-TR-001, no item 7.3 relaciona os itens para os quais a licitante deveria comprovar a capacidade Técnico-operacional mediante apresentação de Atestados. O subitem 7.3 b.1.5.1 (peça 64, IND, p. 7) apresenta que, caso a proponente pretendesse subcontratar os serviços previstos em b.1.1 (projeto detalhado) e b.1.5 (ponte), deveria apresentar os atestados.

130. O Contrato 057/FP-2024/00, por sua vez, em sua cláusula decima oitava, admite a subcontratação de parcelas do objeto, limitada a 30% do seu valor total, mantendo a contratada a responsabilidade integral pela execução contratual.

131. Ademais, em sua proposta de preços, a empresa Schunck Terraplenagem e Transportes Ltda indicou e apresentou atestados de capacidade técnica operacional para as empresas Delta Técnica Construções e Comércio Ltda como futura empresa executora da ponte e RGSE Projetos e Engenharia Ltda para execução dos projetos/consultorias (Contrato 057-FP/2024, peça 71, p. 143), o que não se confirmou na prática, sendo ambas substituídas.

132. Questionada (Ofício 000.105/2026 – AudElétrica, peça 18), a Cnen, por meio da Nota Técnica 1/2026/CORMB/CGPE/DPD (peça 62, p. 4), de 3/8/2026, respondeu que a substituição das empresas subcontratadas responsáveis pela execução do projeto e das obras da ponte foram discutidas em reuniões, e que não houve um documento formal de análise. A aceitação da Cnen teria sido formulada por meio do Plano de Qualidade para o empreendimento RMB-I00-SK-CC-D-7030-PP-001-F, de 19/2/2026, emitido pela Schunck e aprovado pela Cnen. Segundo a autarquia, o documento está em revisão.

133. De acordo com a Cnen, o Plano de Qualidade RMB-I00-SK-CC-D-7030-PP-001-F foi emitido para a inclusão dos procedimentos operacionais de controle de projetos de engenharia da empresa Copem Consultoria e Projetos de Engenharia de Estruturas S/S Ltda (projeto estrutural da ponte) e da empresa Catter Engenharia Ltda (projeto executivo dos viários interno do RMB – geometria e terraplenagem, hidrologia e drenagem, pavimentação, sinalização e segurança viária, iluminação e quantitativos). De acordo com o Plano de Qualidade, a empresa Resolute Engenharia Ltda teve como escopo a Prestação de Serviços de Construção, com fornecimento de serviços de construção de rodovias, preparação de canteiro e limpeza de terreno, obras de terraplenagem e outras.

134. No entanto, confrontando o Diário de Obras do dia 25/6/2025, tem-se registro que a Resolute estava com 20 empregados na obra montando a armadura das vigas longarinas da ponte, o que confirma que a empresa Resolute Engenharia Ltda foi a executora do Escopo 5 do Contrato – Ponte sobre o Ribeirão do Ferro.

135. Durante a visita técnica, foi fornecida tabela contendo a relação de subcontratadas da empresa Schunck até jun./2026, reproduzida a seguir na ***Tabela 6****.*

Tabela 12 *- Relação de empresas subcontratadas pela Schunck – 06/2026*

		Relação de empresas subcontratadas pela Schunck		
Contrato	**Dt. Início**	**Fornecedor**	**CNPJ/CPF**	**Valor Contratado**
3137	01/03/2025	Alphageos Tecnologia Aplicada S.A.	55.194.369/0001-74	R$ 825.365,25
2085	01/02/2025	Catter Engenharia Ltda	25.449.857/0001-14	R$ 460.000,00
4823	01/03/2026	CMG Construtora e Pavimentadora MG Ltda	44.805.426/0001-98	R$ 128.000,00
2095	01/01/2025	Copem Consultoria e Projetos de Engenharia de Estruturas Ltda	48.021.547/0001-08	R$ 185.000,00
4986	04/05/2026	Gramthor Soluções Ambientais Ltda	65.071.192/0001-72	R$ 400.000,00
4886	01/04/2026	Hidrobeta Assessoria em Meio Ambiente Ltda	23.807.053/0001-14	R$ 12.400,00
2115	01/02/2025	L.F.Cecato Serviços Especializados Ltda	22.600.843/0001-61	R$ 421.686,50
2033	01/01/2025	PRO24H Serviços Especializados Ltda	04.863.260/0001-41	R$ 270.000,00
2835	22/04/2025	Resolute Engenharia Ltda	58.019.340/0001-44	R$ 5.060.867,72

Total subcontratação	**R$ 7.763.319,47**
Total Contrato e Aditivos	**R$ 38.826.047,10**
Percentual de subcontratação	**20,00%**

Fonte: Fundação Pátria, Controle de subcontratadas (visita técnica de 25/6/2026, peça 64, IND) – com adaptações da equipe.

136. A análise da documentação, incluindo a tabela acima, indicam que não houve sub-rogação do contrato ou subcontratações fora dos limites permitidos no Edital. Os valores subcontratados registrados até jun./2026 permaneceram próximos a 20% do valor global contratado, portanto dentro do limite estabelecido contratualmente.

137. Ademais, o Plano de Qualidade RMB-I00-SK-CC-D-7030-PP-001-F comprovou a inclusão dos procedimentos operacionais de controle de projetos de engenharia da empresa Copem Consultoria e Projetos de Engenharia de Estruturas S/S Ltda (projeto estrutural da ponte) e da empresa Catter Engenharia Ltda (projeto executivo do viários interno do RMB – geometria e terraplenagem, hidrologia e drenagem, pavimentação, sinalização e segurança viária, iluminação e quantitativos), além de constar o registro da empresa Resolute Engenharia Ltda, subcontratada para Prestação de Serviços de Construção.

138. Contudo, verificou-se que houve a transferência de parcela do objeto do contrato, sobre a qual o contratante exigiu atestado de capacidade técnica durante o processo licitatório, sem a devida formalização da comprovação de capacidade técnica das subcontratadas para os subitens b.1.1 (execução de projeto detalhado de terraplenagem, drenagem, pavimentação e obras de arte) e b.1.5 (construção da ponte). Assim, não foi possível constatar se as subcontratadas atenderam às condições de habilitação técnica exigidas para os serviços executados.

139. A obrigação de análise e aprovação prévia da subcontratada está estabelecida na Lei 14.133/2021. O art. 122 estabelece que a subcontratação depende de autorização da Administração e que a capacidade técnica da subcontratada deve ser verificada quando a parcela subcontratada exigir qualificação técnica e juntada aos autos do processo correspondente.

140. O TCU, por sua parte, consolidou esse entendimento em várias decisões, a exemplo do Acórdão 963/2024-Plenário (relator Min. Benjamin Zymler), que estabelece que no caso de subcontratação de parcela do objeto para a qual houve exigência de atestados de qualificação

técnica na licitação, a Administração deve exigir da contratada, como condicionante de autorização para execução dos serviços, documentação que comprove a capacidade técnica da subcontratada.

141. Segundo o Tribunal, não basta autorizar a subcontratação, é necessária a juntada e análise da documentação comprobatória da capacidade técnica da empresa subcontratada, especialmente quando ela executará parcela para a qual o edital exigiu experiência anterior comprovada por atestados. Esse entendimento reforça que a autorização não pode ser meramente formal ou automática, devendo ser precedida de análise técnica e documental.

142. Os documentos apresentados e a resposta da Cnen ao questionamento do item 3.6 do Ofício 105/2026-AudElétrica não foram suficientes para verificação dos procedimentos adotados pela Cnen e pela Fundação Pátria para análise de qualificação técnica e aprovação da empresa subcontratada para a construção da ponte. Assim, a ausência de documentação comprobatória da capacidade técnica das subcontratadas e de manifestação formal da Administração acerca da autorização e controle dessas subcontratações pode evidenciar fragilidade nos mecanismos de fiscalização e gestão contratual.

143. Notificada do possível achado por meio de Ofício de Observação de Auditoria (peça 51), a Cnen reconheceu que não houve, à época da subcontratação, documento formal e prévio de análise da equivalência de capacidade técnica. Contudo, além de encaminhar os atestados técnicos das empresas subcontratadas, trouxe esclarecimentos e informações de forma a demonstrar que não houve subcontratação de empresas tecnicamente inabilitadas para os escopos especificados, quais sejam, projetos detalhados e construção da ponte sobre o Ribeirão do Ferro (peça 60, p. 6).

144. Assim, relativo à subcontratação, considera-se que as informações são suficientes para permitir a retirada da proposta de determinação apresentada no Ofício de Observação de Auditoria 116/2026-AudElétrica (peça 51, p. 8), mantendo-se, no entanto, a proposta de ***dar ciência*** *acerca da irregularidade aos gestores, com a finalidade de prevenir sua ocorrência em futuras contratações.*

III.4. Insuficiência de transparência ativa na divulgação das informações sobre os contratos do Reator Multipropósito Brasileiro (RMB)

Tipificação:

145. Falhas/impropriedades (FI).

Justificativa de enquadramento como FI

146. Classificação dada a falhas de natureza formal ou outras impropriedades que não configurem indício de débito ou que não ensejem a aplicação de multa aos responsáveis, mas tão somente determinação de medidas corretivas, recomendações ou expedição de ciência. A inconsistência não se enquadra nas hipóteses previstas nos incisos IV, V e VI do § 1º do art. 150 da Lei 15.321/2025 (LDO 2026).

Situação encontrada

147. Verificou-se insuficiência de transparência ativa na divulgação das informações relacionadas às contratações realizadas no âmbito da implantação do Reator Multipropósito Brasileiro (RMB), especialmente aquelas relacionadas ao Contrato 057/FP-2024/00, firmado entre a Fundação Pátria e a empresa Schunck Terraplenagem e Transporte Ltda. para execução das obras de infraestrutura básica do empreendimento.

148. A situação observada revela possível desconformidade com os princípios da publicidade e da transparência administrativa previstos no art. 37 da Constituição Federal e no art. 5º da Lei 14.133/2021, bem como com as disposições dos arts. 54, § 2º, 94, § 3º, e 174 c/c art. 175 da Lei 14.133/2021, arts. 2º, parágrafo único, 3º, incisos I, II e IV, e 8º, caput e § 1º, incisos II, III, IV e V, da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), arts. 3º-A e 4º-A, da Lei 8.958/1994, dos arts. 38, § 5º, e 45, § 9º, do Decreto 9.283/2018 e art. 3º, do Decreto 8.241/2014, além das diretrizes de transparência e prestação de contas estabelecidas pelo Decreto 11.531/2023.

149. Embora parte das informações esteja disponível no sítio eletrônico da Financiadora de Estudos e Projetos – Finep (peça 67), Concedente do Convênio 01.22.0592.00 (peça 66, IND), cujas metas 4 e 5 são relacionadas ao objeto do Contrato 057/FP-2024/00, e no site da Fundação Pátria (peça 68), convenente do referido convênio e contratante das obras de infraestrutura básica do RMB, constatou-se que documentos e dados relativos às contratações, à execução contratual e à aplicação dos recursos públicos não são divulgados de forma completa, clara, atualizada, tempestiva e acessível ao público, tampouco se encontram integralmente disponíveis nos canais oficiais de transparência da Fundação Pátria, da Finep, do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT (origem dos recursos), da Cnen (responsável indireta pelo RMB), e/ou no sistema TransfereGov. Tal circunstância dificulta o exercício do controle social e o acompanhamento da execução física e financeira do empreendimento.

150. A obrigatoriedade de divulgação tempestiva e acessível das informações decorre do regime jurídico aplicável à gestão de recursos públicos federais, inclusive para aqueles destinados à pesquisa, ao desenvolvimento e à inovação. Embora a Fundação Pátria seja entidade privada sem fins lucrativos, sua atuação como fundação de apoio na administração de recursos do FNDCT a submete a deveres reforçados de transparência, controle e prestação de contas, nos termos dos arts. 3º-A e 4º-A, da Lei 8.958/1994.

151. Nesse sentido, também merece destaque o disposto no art. 3º do Decreto 8.241/2014 (decreto que regulamenta o art. 3º da Lei 8.958/1994) que estabelece que todo procedimento de seleção e contratação realizado por fundação de apoio deve permanecer documentado em processo físico ou eletrônico e ser de livre acesso ao público, especialmente aos órgãos de controle e à instituição apoiada.

152. Embora a legislação aplicável às atividades de ciência, tecnologia e inovação tenha buscado conferir maior flexibilidade administrativa e operacional para viabilizar a execução de projetos de pesquisa e inovação, tal regime não excepciona os deveres de transparência, publicidade e prestação de contas inerentes à gestão de recursos público.

153. Nessa mesma linha, o Decreto 9.283/2018 estabelece mecanismos de monitoramento, avaliação e prestação de contas dos instrumentos firmados no âmbito da política de inovação, admitindo restrições apenas a informações protegidas por sigilo legal, propriedade intelectual ou interesse estratégico devidamente justificado, sem instituir sigilo genérico sobre contratos, fornecedores, valores pagos ou execução financeira.

154. De forma complementar, o Decreto 11.531/2023 reforça a diretriz de transparência ativa aplicável às transferências de recursos da União, evidenciando a necessidade de ampla divulgação das informações relacionadas à aplicação dos recursos federais. Ainda que a relação entre a Cnen e a Fundação Pátria não se enquadre integralmente no regime desse decreto, a norma traduz orientação inequívoca de publicidade, acompanhamento e prestação de contas dos recursos descentralizados.

155. Embora o RMB constitua empreendimento estratégico para o setor nuclear brasileiro, circunstância que pode justificar restrições pontuais de acesso a informações relacionadas à segurança nuclear, à proteção da propriedade intelectual ou à defesa nacional, tais hipóteses não afastam o dever de publicidade dos dados administrativos, financeiros e contratuais referentes à aplicação de recursos públicos. O sigilo, quando cabível, deve possuir amparo legal específico e limitar-se às informações efetivamente protegidas, não alcançando automaticamente informações relativas a contratações, pagamentos e execução financeira.

156. A jurisprudência do TCU é convergente nesse sentido. Em especial, o Acórdão 1.178/2018-TCU-Plenário, relatora Min. Ana Arraes, consolidou o entendimento de que fundações de apoio que administram recursos públicos, tais como a Fundação Pátria, devem manter mecanismos permanentes de transparência ativa, assegurando a divulgação, em ambiente eletrônico acessível ao cidadão, de informações relativas a contratos celebrados, fornecedores, valores contratados, pagamentos efetuados, instrumentos jurídicos firmados, prestações de contas e resultados alcançados.

157. Tal decisão determinou ainda ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) que, em conjunto com o Ministério da Educação (MEC), disciplinem sistema online específico para registro de contratos, convênios, acordos e ajustes celebrados entre fundações de apoio e Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) e Institutos Federais (IF).

158. Diante desse contexto, conclui-se que a indisponibilidade ou a divulgação parcial das informações relativas às contratações do RMB compromete a efetividade dos mecanismos de transparência, prestação de contas e controle social previstos no ordenamento jurídico, reduzindo a visibilidade sobre a aplicação dos recursos públicos destinados ao empreendimento.

*159. Entre as possíveis **causas**, assinala-se que a situação observada pode estar associada a fragilidades nos mecanismos de governança e transparência ativa adotados pelos partícipes do empreendimento, aliadas à inexistência ou insuficiência de procedimentos padronizados que assegurem a divulgação tempestiva, integrada e acessível das informações contratuais, financeiras e de execução do projeto.*

160. Também podem ter contribuído para a ocorrência a interpretação excessivamente restritiva dos deveres de publicidade em razão do caráter estratégico do empreendimento, bem como deficiências nos mecanismos de supervisão e monitoramento do cumprimento das obrigações de transparência previstas nos arts. 54, § 2º, 94, § 3º, e 174 c/c art. 175 da Lei 14.133/2021, nos arts. 2º, parágrafo único, 3º, incisos I, II e IV, e 8º, caput e § 1º, incisos II, III, IV e V, da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), nos arts. 3º-A e 4º-A, da Lei 8.958/1994, nos arts. 38, § 5º, e 45, § 9º, do Decreto 9.283/2018, no art. 3º, do Decreto 8.241/2014, e na jurisprudência do TCU, especialmente no Acórdão 1.178/2018-TCU-Plenário, rel. Min. Ana Arraes.

*161. Já em relação aos **efeitos**, a insuficiência de transparência reduz a visibilidade sobre a aplicação dos recursos públicos destinados ao RMB e dificulta o acompanhamento da execução física e financeira do empreendimento pelos órgãos de controle e pela sociedade.*

162. A materialidade da situação é evidenciada pelo fato de a própria equipe de auditoria não ter obtido acesso direto a informações essenciais para a fiscalização, especialmente aquelas relacionadas à Cotação de Preços 05/2024 e ao Contrato 057/FP-2024/00, sendo necessária a solicitação de documentação à Fundação Pátria para subsidiar os trabalhos de auditoria.

163. A permanência desse quadro pode enfraquecer os mecanismos de prestação de contas e controle social, reduzir a rastreabilidade das contratações e dos pagamentos realizados e elevar o risco de impropriedades, ineficiências ou irregularidades não serem identificadas

tempestivamente, com potenciais reflexos sobre a governança do empreendimento e a adequada aplicação dos recursos públicos.

*164. Tendo em vista que o TCU abordou esse tema mediante Acórdão 1.178/2018-TCU-Plenário, entende-se pertinente propor **dar ciência** às entidades no seguinte sentido, será proposto **dar ciência** da irregularidade aos gestores, com a finalidade de evitar a ocorrência em futuras contratações.*

IV. ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DOS GESTORES

165. Em cumprimento às Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280/2010) e à Portaria-Segecex 15/2025, foram encaminhados aos gestores Ofícios de Observações de Auditoria para cada um dos quatro achados (peças 22 e 24, 33-34, 49 e 51, 26 e 29-31) com o objetivo de ouvir os gestores a respeito dos achados de auditoria, conferindo-lhes a oportunidade de apresentar comentários sobre as observações e propostas de encaminhamento formuladas pela equipe.

*166. A análise dos comentários dos gestores foi incorporada ao texto dos achados e o detalhamento consta no **Apêndice F** deste relatório.*

V. CONCLUSÃO

167. A presente auditoria teve por objetivo examinar a aplicação de recursos para a execução das obras de infraestrutura de acesso do Reator Multipropósito Brasileiro (RMB). A fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

a) Questão 1: A previsão financeira e orçamentária para a execução do projeto de implantação do Reator Multipropósito Brasileiro é adequada?

b) Questão 2: Os orçamentos do edital e/ou do contrato encontram-se devidamente detalhados (planilha de quantitativos e preços unitários), acompanhados das composições de todos os custos unitários dos serviços associados e os preços definidos são compatíveis com os valores de mercado?

c) Questão 3: Os processos de contratação foram regulares?

d) Questão 4: A formalização do contrato atendeu aos preceitos legais e sua execução está adequada?

*168. Quanto à **Questão 1**, a aplicação dos procedimentos de auditoria constatou que os recursos orçamentários e financeiros destinados à implantação do Reator Multipropósito Brasileiro (RMB) não conferem segurança suficiente para assegurar a execução integral e tempestiva do empreendimento (Achado 1), evidenciando quadro de insuficiência e baixa previsibilidade em relação às necessidades do empreendimento, situação incompatível com sua complexidade, duração e relevância estratégica.*

169. Os exames demonstraram que, embora o projeto conte com fontes permanentes de financiamento por meio do FNDCT e esteja contemplado no Novo PAC, as restrições orçamentárias e financeiras verificadas têm comprometido a aderência entre a disponibilidade de recursos e o cronograma físico-financeiro planejado para o RMB.

170. Esse cenário tem contribuído para o alongamento dos prazos de implantação, a execução segmentada de obras e serviços tecnicamente interdependentes, a redução de escopo contratual e a perspectiva de futuras contratações complementares para conclusão do empreendimento. Como consequência, ampliam-se os riscos de ineficiência, aumento de custos, maior complexidade da gestão e fiscalização contratual, dificuldades de coordenação entre contratos, atrasos na conclusão das obras e postergação dos benefícios esperados.

*171. Assim, propôs-se **recomendar** ao Conselho Diretor do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CD-FNDCT) que, nas deliberações relativas à alocação de recursos do Fundo, considere a relevância estratégica do Reator Multipropósito Brasileiro (RMB) para o desenvolvimento científico e tecnológico nacional, a produção de radioisótopos para uso médico, a pesquisa nuclear e a soberania tecnológica do País, com vistas a conferir maior previsibilidade ao financiamento do empreendimento e reduzir o risco de descontinuidade, atrasos e aumento de custos decorrentes da insuficiência de recursos.*

*172. Já em relação à **Questão 2**, a auditoria identificou indícios de que os serviços incluídos pelos Aditivos 1, 2, 3 e 4 ao Contrato 057/FP-2024/00 foram precificados sem a observância da metodologia prevista nos arts. 127 e 128 da Lei 14.133/2021, uma vez que não foram encontradas evidências da aplicação do desconto de 25% obtido na licitação sobre os preços de referência utilizados na formação dos itens novos.*

173. Verificou-se que os novos serviços incluídos nos termos aditivos tiveram seus preços fundamentados em referências oficiais de mercado (Sinapi/Sicro, data-base outubro/2024), entretanto, constatou-se que os preços dos serviços acrescidos foram formados sem a aplicação do desconto obtido pela Administração na licitação em relação ao orçamento de referência. A verificação efetuada pela equipe de auditoria indicou diferença preliminar de R$ 677.749,43, sugerindo possível redução da vantagem econômica originalmente obtida pela Administração.

174. Embora a circunstância em que ocorreram os Aditivos 1, 2, 3 e 4 ao Contrato 057/FP-2024/00 não comprometam, por si só, a compatibilidade dos preços com o mercado, ela se apresenta contrária à jurisprudência consolidada do TCU e ao princípio da manutenção da vantajosidade econômica do contrato estabelecida no Decreto 7.983/2013 e na Lei 14.133/2021, motivo pelo qual merece avaliação específica quanto aos seus reflexos financeiros.

175. Regularmente cientificadas por meio de Ofícios de Observação de Auditoria, a Cnen e a Fundação Pátria manifestaram concordância com o apontamento e registraram que adotarão medidas resolutivas para solução da irregularidade.

*176. Diante do exposto, e tendo em vista o disposto no art. 16, parágrafo único, inciso I, da RES-TCU 315/2020, considera-se pertinente **propor a fixação de prazo de 60 dias** para que a Convenente Fundação Parque de Alta Tecnologia da Região de Iperó e Adjacências (Fundação Pátria), em conjunto com a Interveniente Executora Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen), encaminhem ao TCU evidências do saneamento da irregularidade identificada, mediante celebração de termo aditivo de ajuste ao Contrato 057/FP-2024/00 ou adoção de outro instrumento juridicamente cabível que promova, com utilização do saldo contratual disponível, a correção dos valores apontados, no montante de R$ 677.749,43 (data-base: out./2024), sem prejuízo da continuidade da execução contratual e da observância do cronograma físico da obra.*

*177. A respeito das **Questões 3 e 4**, a auditoria identificou fragilidades inter-relacionadas nos critérios de aceitabilidade dos preços, nos critérios de medição e pagamento dos serviços e na gestão do Contrato 057/FP-2024/00.*

178. Em conjunto, tais deficiências reduziram a capacidade da Administração de avaliar adequadamente a razoabilidade dos preços contratados, controlar a aderência entre desembolsos e execução física da obra, monitorar os impactos das sucessivas prorrogações contratuais, prevenir riscos de jogo de planilha e assegurar a adequada formalização da análise das subcontratações.

179. A ausência de critérios robustos de aceitabilidade dos preços unitários, associada à fragilidade dos critérios de medição e à insuficiência das análises relativas aos pagamentos, aos

aditivos, aos atrasos e às subcontratações, criou ambiente favorável à ocorrência de antecipação de desembolsos, possível jogo de planilha, prorrogações contratuais sem adequada apuração de responsabilidades e enfraquecimento dos mecanismos de governança, fiscalização e controle da execução contratual.

180. A situação encontrada demanda a adoção das medidas capazes de fortalecer a transparência, a rastreabilidade das decisões, a efetividade da fiscalização e a aderência da execução contratual aos princípios da eficiência, economicidade e boa administração dos recursos públicos.

181. Como não houve evidência de materialização de dano ao erário, foram identificadas oportunidades de melhorias nos processos de contratação e fiscalização da Cnen e da Fundação Pátria, sendo oportuno propor ***dar ciência*** *da irregularidade aos gestores, com a finalidade de evitar a ocorrência em futuras contratações.*

182. Por fim, ainda em relação à ***Questão 4****, a auditoria identificou insuficiência de transparência ativa na divulgação de informações relativas às contratações e à aplicação dos recursos públicos destinados ao RMB, em razão da indisponibilidade ou da divulgação incompleta, intempestiva e de difícil acesso de dados e documentos nos canais oficiais da Cnen, da Fundação Pátria, da Finep e/ou no TransfereGov.*

183. A situação revela possível afronta aos princípios da publicidade e da transparência administrativa previstos no art. 37 da Constituição Federal e no art. 5º da Lei 14.133/2021, bem como às disposições contidas nos arts. 54, § 2º, 94, § 3º, e 174 c/c art. 175 da Lei 14.133/2021, arts. 2º, parágrafo único, 3º, incisos I, II e IV, e 8º, caput e § 1º, incisos II, III, IV e V, da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), arts. 3º-A e 4º-A, da Lei 8.958/1994, dos arts. 38, § 5º, e 45, § 9º, do Decreto 9.283/2018 e art. 3º, do Decreto 8.241/2014, e à jurisprudência do Tribunal de Contas da União, especialmente ao Acórdão 1.178/2018-TCU-Plenário, que exige mecanismos permanentes e efetivos de transparência ativa para entidades responsáveis pela gestão de recursos públicos.

184. Embora o empreendimento envolva atividades estratégicas para o setor nuclear brasileiro, eventuais restrições decorrentes de hipóteses legais de sigilo não afastam o dever de divulgação das informações administrativas, financeiras e contratuais custeadas com recursos públicos.

185. Nesse contexto, mostra-se necessária a adoção de medidas voltadas ao fortalecimento da transparência ativa, da prestação de contas, da governança e do controle social sobre a execução do empreendimento. Considerando que há jurisprudência do Tribunal sobre o assunto, materializada no Acórdão 1.178/2018-TCU-Plenário, da relatoria da Min. Ana Arraes, propõe-se ***dar ciência*** *às entidades da constatação no caso concreto.*

186. Por fim, propõe-se ***informar*** *as entidades envolvidas da decisão que vier a ser proferida.*

VI. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

187. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

187.1. ***Recomendar*** *ao Conselho Diretor do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CD-FNDCT), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, nas deliberações relativas à alocação de recursos do Fundo, considere a relevância estratégica do Reator Multipropósito Brasileiro (RMB) para o desenvolvimento científico e tecnológico nacional, a produção de radioisótopos para uso médico, a pesquisa nuclear e a soberania tecnológica do País, com vistas a conferir maior previsibilidade ao financiamento do*

empreendimento e reduzir o risco de descontinuidade, atrasos e aumento de custos decorrentes da insuficiência de recursos; (Achado III.1)

*187.2. **Dar ciência** ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e ao Conselho Diretor do FNDCT (CD-FNDCT), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que a insuficiência e a baixa previsibilidade dos recursos destinados à implantação do Reator Multipropósito Brasileiro (RMB), agravadas pela redução de dotações orçamentárias em 2025, comprometem a compatibilidade entre o fluxo de financiamento e o cronograma físico-financeiro do empreendimento, em desconformidade com os arts. 1º e 11, §§ 1º, 2º, 3º e 4º, da Lei 11.540/2007 e com o § 2º do art. 9º da Lei Complementar 101/2000, ambas com redação dada pela Lei Complementar 177/2021, com os princípios da eficiência, economicidade e planejamento previstos no art. 37 da Constituição Federal e com o dever estatal de promoção do desenvolvimento científico e tecnológico estabelecido no art. 218 da Constituição Federal, elevando os riscos de atrasos, aumento de custos, segmentação da execução de etapas interdependentes e postergação dos benefícios estratégicos associados ao empreendimento; (Achado III.1)*

*187.3. **Informar** à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO-Congresso Nacional), à Casa Civil da Presidência da República, à Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen), ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e ao Conselho Diretor do FNDCT (CD-FNDCT) da decisão que vier a ser proferida nestes autos; (Achado III.1)*

*187.4. **Assinar prazo** de 60 dias, com fundamento no disposto no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal de 1988, para que a Convenente Fundação Parque de Alta Tecnologia da Região de Iperó e Adjacências (Fundação Pátria), em conjunto com a Interveniente Executora Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen), encaminhem ao TCU evidências do saneamento da impropriedade identificada, mediante celebração de termo aditivo de ajuste ao Contrato 057/FP-2024/00 ou adoção de outro instrumento juridicamente cabível que promova, com utilização do saldo contratual disponível, a correção dos valores apontados, no montante de R$ 677.749,43 (data-base: out./2024), sem prejuízo da continuidade da execução contratual e da observância do cronograma físico da obra; (Achado III.2)*

*187.5. **Dar ciência** à Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen), à Fundação Parque de Alta Tecnologia da Região de Iperó e Adjacências (Fundação Pátria), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que:*

187.5.1. a ausência de critérios objetivos de aceitabilidade de preços unitários relevantes na contratação de obras e serviços de engenharia contraria o art. 59, § 3º, da Lei 14.133/2021, o art. 11 do Decreto 7.983/2013 e a Súmula TCU 259; (Achado III.3)

187.5.2. a insuficiência dos critérios de medição e pagamento, associada à ausência de mecanismos de controle da aderência entre pagamentos e avanço físico da obra, contraria os arts. 6º, XXIII, "g", 46, § 9º, e 92, incisos V e VI, e § 5º, da Lei 14.133/2021; (Achado III.3)

187.5.3. a ausência de avaliações formais dos impactos financeiros das prorrogações contratuais e de apuração tempestiva das responsabilidades pelos atrasos é incompatível com os arts. 92, inciso XIX, 104, III, 117, 118 e 169 da Lei 14.133/2021; (Achado III.3) e

187.5.4. a falta de formalização da análise da capacidade técnica de subcontratadas responsáveis por parcelas do objeto sujeitas à qualificação técnica contraria o art. 122 da Lei 14.133/2021 e a jurisprudência do TCU; (Achado III.3)

*187.6. **Dar ciência** à Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen), à Fundação Parque de Alta Tecnologia da Região de Iperó e Adjacências (Fundação Pátria), à Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que foi identificada insuficiência de transparência ativa na divulgação de informações relativas às contratações e à aplicação dos recursos públicos destinados ao Reator Multipropósito Brasileiro (RMB), em especial da Cotação de Preços 05/2024 e do Contrato 057/FP-2024/00, evidenciada pela divulgação incompleta, intempestiva e de difícil acesso de documentos e dados nos canais oficiais de transparência e/ou no TransfereGov, em possível desconformidade com os princípios da publicidade e da transparência administrativa previstos no art. 37 da Constituição Federal e no art. 5º da Lei 14.133/2021, bem como às disposições contidas nos arts. 54, § 2º, 94, § 3º, e 174 c/c art. 175 da Lei 14.133/2021, arts. 2º, parágrafo único, 3º, incisos I, II e IV, e 8º, caput e § 1º, incisos II, III, IV e V, da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), arts. 3º-A e 4º-A, da Lei 8.958/1994, dos arts. 38, § 5º, e 45, § 9º, do Decreto 9.283/2018 e art. 3º, do Decreto 8.241/2014, e à jurisprudência do Tribunal de Contas da União, especialmente ao Acórdão 1.178/2018-TCU-Plenário, que exige mecanismos permanentes e efetivos de transparência ativa para entidades que gerenciam recursos públicos, ressalvadas apenas as hipóteses de sigilo legalmente fundamentadas; (Achado III.4)*

*187.7. **encaminhar cópia** da deliberação que vier a ser proferida nestes autos aos entes auditados e às entidades envolvidas, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;*

187.8. ***autorizar o arquivamento** dos presentes autos, após juntada, pela Cnen e Fundação Pátria das evidências do saneamento da impropriedade identificada no Achado III.2 - Precificação de itens novos incluídos por aditivos sem observância da metodologia prevista nos arts. 127 e 128 da Lei 14.133/2021, mediante apresentação de eventual termo aditivo de ajuste ao Contrato 057/FP-2024/00 ou de outro instrumento juridicamente cabível que promova, com utilização do saldo contratual disponível, a correção dos valores apontados, no montante de R$ 677.749,43 (data-base: out./2024).*"

2. O Ministério Público junto ao TCU manifestou-se essencialmente de acordo com a proposta da unidade técnica, sugerindo o acréscimo de uma determinação e a melhoria na redação de uma ciência. Transcrevo parecer do **Parquet**:

"*Trata-se de relatório de auditoria de conformidade realizada nas obras iniciais de implantação do Reator Multipropósito Brasileiro (RMB), objeto do Contrato 057/FP-2024/00 (peça 71), celebrado em 19/12/2024 entre a Fundação Parque de Alta Tecnologia da Região de Iperó e Adjacências (Fundação PATRIA) e a empresa Schunck Terraplenagem e Transportes Ltda., com recursos federais do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), repassados por meio do Convênio 01.22.0592.00.*

O Convênio 01.22.0592.00 (Siafi 1AALRF) foi celebrado em 21/12/2022 (peça 66, peça 76 e peça 71, p. 167) entre a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), empresa pública federal que exerce a Secretaria Executiva do FNDCT, e a Fundação PATRIA, entidade privada sem fins lucrativos caracterizada como fundação de apoio, tendo como interveniente executora a Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen), autarquia federal vinculada ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e qualificada como Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação (ICT).

Referido convênio teve por objeto a transferência de recursos financeiros pela concedente (Finep) à convenente (Fundação PATRIA), para a execução do projeto intitulado "Projeto Executivo da Planta de Processamento de Radioisótopos e Serviços Complementares de

Engenharia do RMB". O valor total pactuado na avença foi de até R$ 172.125.850,00, sem contrapartida, e seu prazo de vigência, após prorrogação, é até 21/12/2027 (peça 67).

Esse projeto, por sua vez, faz parte de um projeto bem mais amplo, que visa à implantação e à operação do Reator Multipropósito Brasileiro no município de Iperó/SP, ao custo total originalmente estimado de US$ 500 milhões (em 2010). Conforme Estudo de Viabilidade de Projeto de Grande Vulto para o RMB (peça 61), produzido em setembro de 2010, as obras de construção do reator estavam previstas para serem executadas ao longo de 6 anos (contados de 2010) e, após concluído, o reator operaria por 50 anos. O fluxo de caixa foi elaborado para o horizonte temporal de 31 anos (6 anos de construção e 25 anos de operação), sendo que o retorno do investimento foi previsto para ocorrer no 24º ano (peça 61, pp. 46/7).

Segundo o Relatório de Auditoria, "o projeto tem sido marcado por sucessivas revisões de cronograma e restrições orçamentárias, acumulando cerca de R$ 1,2 bilhão aplicados até meados da década de 2020, dentro de um custo total estimado entre R$ 3 bilhões e R$ 6 bilhões" (peça 73, p. 8).

O RMB é considerado um investimento de elevada relevância estratégica, científica, tecnológica e econômica para o país. Trata-se de um reator nuclear de pesquisa a ser utilizado para "produção de radioisótopos para aplicação na saúde, indústria e meio ambiente; testes de irradiação de combustíveis nucleares avançados; irradiação e testes de materiais; a realização de pesquisas em física nuclear e, aplicação de feixes de nêutrons em apoio a pesquisas científicas e tecnológicas em várias áreas do conhecimento" (peça 20, p. 1).

Após lento desenvolvimento do projeto entre 2011 e 2021, houve um novo impulso a partir de 2022, com o aporte de recursos do FNDCT, e com sua inclusão, em 2023, no Novo Programa de Aceleração do Crescimento (Novo PAC) (peça 20, pp. 2/3, e peça 73, p. 8). Em fevereiro de 2025, tiveram início as obras de infraestrutura do empreendimento, por meio do Contrato 057/FP-2024/00, objeto central da auditoria realizada neste processo.

O Contrato 057/FP-2024/00 tem por objeto "a execução de obras de infraestrutura, abrangendo consolidação do projeto detalhado, terraplenagem, pavimentação, drenagem, construção de ponte sobre o Ribeirão do Ferro e componente ambiental, no sítio do Empreendimento Reator Multipropósito Brasileiro (RMB) da Comissão Nacional de Energia Nuclear – CNEN" (peça 71, p. 2). Foi firmado sob o regime de empreitada por preço global, com prazo de vigência de 16 meses (sendo 12 meses para execução, a partir da ordem de serviços), e seu valor inicial era R$ 31.581.793,79 (peça 71, pp. 3, 5 e 6). Após quatro aditivos, o valor global passou para R$ 38.826.047,10 e o prazo de vigência foi prorrogado para 21 meses (sendo 17 meses para execução). A ordem de serviços inicial foi emitida em 10/2/2025 (peça 73, p. 14).

A auditoria foi realizada no período de 25/5/2026 a 21/8/2026. Na ocasião, os serviços estavam em fase de conclusão, mas havia notícia de que um novo aditivo de prazo seria firmado (peça 73, p. 8). Ao final dos trabalhos, foram apontados os seguintes achados de auditoria (peça 73, p. 4):

III.1. Insuficiência de recursos financeiros e orçamentários para implantação do Reator Multipropósito Brasileiro (RMB);

III.2. Precificação de itens novos incluídos por aditivos sem observância da metodologia prevista nos arts. 127 e 128 da Lei 14.133/2021;

III.3. Fragilidades nos critérios de aceitabilidade de preços, nos critérios de medição dos serviços e na gestão do Contrato 057/FP-2024/00;

III.3.1. Fragilidades nos critérios de aceitabilidade de preços da proposta vencedora;

III.3.2. Fragilidades nos critérios de medição e pagamento;
III.3.3. Fragilidades na gestão do Contrato 057/FP-2024/00;
III.4. Insuficiência de transparência ativa na divulgação das informações sobre os contratos do Reator Multipropósito Brasileiro (RMB).

Após os comentários dos gestores, a Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica) apresentou a seguinte proposta de encaminhamento ao TCU (peças 73 a 75):

*187.1. **Recomendar** ao Conselho Diretor do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CD-FNDCT), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, nas deliberações relativas à alocação de recursos do Fundo, considere a relevância estratégica do Reator Multipropósito Brasileiro (RMB) para o desenvolvimento científico e tecnológico nacional, a produção de radioisótopos para uso médico, a pesquisa nuclear e a soberania tecnológica do País, com vistas a conferir maior previsibilidade ao financiamento do empreendimento e reduzir o risco de descontinuidade, atrasos e aumento de custos decorrentes da insuficiência de recursos; (Achado III.1)*
*187.2. **Dar ciência** ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e ao Conselho Diretor do FNDCT (CD-FNDCT), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que a insuficiência e a baixa previsibilidade dos recursos destinados à implantação do Reator Multipropósito Brasileiro (RMB), agravadas pela redução de dotações orçamentárias em 2025, comprometem a compatibilidade entre o fluxo de financiamento e o cronograma físico-financeiro do empreendimento, em desconformidade com os arts. 1º e 11, §§ 1º, 2º, 3º e 4º, da Lei 11.540/2007 e com o § 2º do art. 9º da Lei Complementar 101/2000, ambas com redação dada pela Lei Complementar 177/2021, com os princípios da eficiência, economicidade e planejamento previstos no art. 37 da Constituição Federal e com o dever estatal de promoção do desenvolvimento científico e tecnológico estabelecido no art. 218 da Constituição Federal, elevando os riscos de atrasos, aumento de custos, segmentação da execução de etapas interdependentes e postergação dos benefícios estratégicos associados ao empreendimento; (Achado III.1)*
*187.3. **Informar** à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO-Congresso Nacional), à Casa Civil da Presidência da República, à Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen), ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e ao Conselho Diretor do FNDCT (CD-FNDCT) da decisão que vier a ser proferida nestes autos; (Achado III.1)*
*187.4. **Assinar prazo** de 60 dias, com fundamento no disposto no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal de 1988, para que a Convenente Fundação Parque de Alta Tecnologia da Região de Iperó e Adjacências (Fundação Pátria), em conjunto com a Interveniente Executora Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen), encaminhem ao TCU evidências do saneamento da impropriedade identificada, mediante celebração de termo aditivo de ajuste ao Contrato 057/FP-2024/00 ou adoção de outro instrumento juridicamente cabível que promova, com utilização do saldo contratual disponível, a correção dos valores apontados, no montante de R$ 677.749,43 (data-base: out./2024), sem prejuízo da continuidade da execução contratual e da observância do cronograma físico da obra; (Achado III.2)*
*187.5. **Dar ciência** à Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen), à Fundação Parque de Alta Tecnologia da Região de Iperó e Adjacências (Fundação Pátria), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que:*
187.5.1. a ausência de critérios objetivos de aceitabilidade de preços unitários relevantes

na contratação de obras e serviços de engenharia contraria o art. 59, § 3º, da Lei 14.133/2021, o art. 11 do Decreto 7.983/2013 e a Súmula TCU 259; (Achado III.3)

187.5.2. a insuficiência dos critérios de medição e pagamento, associada à ausência de mecanismos de controle da aderência entre pagamentos e avanço físico da obra, contraria os arts. 6º, XXIII, "g", 46, § 9º, e 92, incisos V e VI, e § 5º, da Lei 14.133/2021; (Achado III.3)

187.5.3. a ausência de avaliações formais dos impactos financeiros das prorrogações contratuais e de apuração tempestiva das responsabilidades pelos atrasos é incompatível com os arts. 92, inciso XIX, 104, III, 117, 118 e 169 da Lei 14.133/2021; (Achado III.3) e

187.5.4. a falta de formalização da análise da capacidade técnica de subcontratadas responsáveis por parcelas do objeto sujeitas à qualificação técnica contraria o art. 122 da Lei 14.133/2021 e a jurisprudência do TCU; (Achado III.3)

*187.6. **Dar ciência** à Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen), à Fundação Parque de Alta Tecnologia da Região de Iperó e Adjacências (Fundação Pátria), à Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que foi identificada insuficiência de transparência ativa na divulgação de informações relativas às contratações e à aplicação dos recursos públicos destinados ao Reator Multipropósito Brasileiro (RMB), em especial da Cotação de Preços 05/2024 e do Contrato 057/FP-2024/00, evidenciada pela divulgação incompleta, intempestiva e de difícil acesso de documentos e dados nos canais oficiais de transparência e/ou no TransfereGov, em possível desconformidade com os princípios da publicidade e da transparência administrativa previstos no art. 37 da Constituição Federal e no art. 5º da Lei 14.133/2021, bem como às disposições contidas nos arts. 54, § 2º, 94, § 3º, e 174 c/c art. 175 da Lei 14.133/2021, arts. 2º, parágrafo único, 3º, incisos I, II e IV, e 8º, caput e § 1º, incisos II, III, IV e V, da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), arts. 3º-A e 4º-A, da Lei 8.958/1994, dos arts. 38, § 5º, e 45, § 9º, do Decreto 9.283/2018 e art. 3º, do Decreto 8.241/2014, e à jurisprudência do Tribunal de Contas da União, especialmente ao Acórdão 1.178/2018-TCU-Plenário, que exige mecanismos permanentes e efetivos de transparência ativa para entidades que gerenciam recursos públicos, ressalvadas apenas as hipóteses de sigilo legalmente fundamentadas; (Achado III.4)*

*187.7. **encaminhar cópia** da deliberação que vier a ser proferida nestes autos aos entes auditados e às entidades envolvidas, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;*

*187.8. **autorizar o arquivamento** dos presentes autos, após juntada, pela Cnen e Fundação Pátria das evidências do saneamento da impropriedade identificada no Achado III.2 - Precificação de itens novos incluídos por aditivos sem observância da metodologia prevista nos arts. 127 e 128 da Lei 14.133/2021, mediante apresentação de eventual termo aditivo de ajuste ao Contrato 057/FP-2024/00 ou de outro instrumento juridicamente cabível que promova, com utilização do saldo contratual disponível, a correção dos valores apontados, no montante de R$ 677.749,43 (data-base: out./2024).*

II

O Ministério Público de Contas manifesta-se de acordo com a proposta da unidade técnica, sem prejuízo de alguns ajustes/acréscimos e das considerações a seguir.

O primeiro achado da fiscalização consistiu na insuficiência de recursos financeiros e orçamentários para a implantação do Reator Multipropósito Brasileiro (RMB). A equipe de

auditoria verificou que a disponibilidade atual de recursos financeiros e orçamentários "não é suficiente para assegurar a execução integral e tempestiva das etapas necessárias à sua conclusão, conforme os prazos estabelecidos no cronograma geral do empreendimento", situação agravada pelo fato de o Congresso Nacional, ao aprovar a lei orçamentária de 2025 (LOA/2025), ter excluído a dotação de recursos do FNDCT para a Ação 12P1 – Implantação do RMB (peça 73, p. 11).

Essa limitação de recursos tem provocado sucessivos alongamentos dos prazos para a implantação do RMB, situação que persistiu mesmo após a edição Lei Complementar 177/2021, que, ao alterar a Lei Complementar 101/2000 e a Lei 11.540/2007, vedou a limitação de empenho e a imposição de limites à execução da programação financeira relativa às fontes vinculadas ao FNDCT.

De fato, de acordo com estudo de viabilidade (peça 61), a obra deveria ser entregue em 2015, porém ela só teve início mais de 10 anos depois, em 2025, e não se sabe quando será concluída. O próprio estudo de viabilidade já havia apontado que o maior risco de insucesso do empreendimento residia na "falta de disponibilidade de recursos financeiros por parte do Governo Federal" (peça 61, p. 9).

A escassez de recursos repercutiu nas obras de infraestrutura objeto do Contrato 057/FP-2024/00. A equipe de auditoria relatou que houve supressões de serviços após o detalhamento dos projetos e a conclusão dos documentos da licitação (cotação de preços), o que resultou em um contrato com etapas segmentadas, tornando necessários aditivos posteriores e nova contratação (para obras remanescentes de infraestrutura básica).

Esse quadro resulta em atraso da obra, elevação de custos e postergação dos benefícios esperados do empreendimento, afetando a autonomia tecnológica nacional. Por isso, o Ministério Público de Contas concorda com as propostas de recomendar, dar ciência e informar, contidas nos itens 187.1 a 187.3 do Relatório de Auditoria.

O segundo achado tratou da precificação de itens novos, incluídos por aditivos, em desacordo com a metodologia prevista nos arts. 127 e 128 da Lei 14.133/2021. Verificou-se que houve inclusão de serviços novos no objeto contratual sem a preservação do desconto de 25% obtido na Cotação de Preços 5/2024, realizada pela Fundação PATRIA. Pelos cálculos da equipe de auditoria, isso acarretou sobrepreço de R$ 677.749,43 (data base: outubro/2024).

Ao serem notificadas da irregularidade, a Cnen e a Fundação PATRIA se comprometeram a saneá-la, por meio de aditivo contratual ou outro mecanismo de ajuste que utilizasse o saldo contratual para a compensação dos valores. Na época, o saldo contratual era de mais de R$ 6 milhões, o que permitia a realização da compensação, sem prejuízo da continuidade da execução contratual.

Considerando-se o compromisso assumido pela executora e pela convenente, a unidade técnica, em vez de propor determinação corretiva, propôs a fixação de prazo para o encaminhamento ao TCU do comprovante de saneamento da irregularidade, o que se mostra apropriado para elidir o sobrepreço.

O terceiro achado cuidou de fragilidades nos critérios de aceitabilidade de preços, nos critérios de medição dos serviços e na gestão do Contrato 057/FP-2024/00.

A equipe de auditoria verificou que o termo de referência da contratação, elaborado pela CNEN (peça 71, pp. 26 a 35), não estabeleceu critérios de aceitabilidade dos preços unitários, o que permitiu distorções significativas entre a distribuição de preços da proposta vencedora e a distribuição de preços no orçamento de referência.

Além disso, o termo contratual e a especificação de aquisição (peça 71, pp. 36/87) não estabeleceram critérios detalhados de medição, marcos físicos de medição e produtos verificáveis, permitindo que a própria contratada elaborasse o cronograma físico-

financeiro.

Em relação à gestão contratual, foram apuradas falhas na gestão do cronograma, na apuração de responsabilidades pelo atraso e na aprovação de subcontratações sem prévia análise técnica formal.

Como não foi quantificado dano ao erário decorrente de tais fragilidades, a unidade técnica propõe a expedição de ciência à Cnen e à Fundação PATRIA, com a finalidade de prevenir a repetição das ocorrências em futuras contratações. O Ministério Público de Contas concorda com essa proposta.

O quarto achado tratou da insuficiência de transparência ativa na divulgação das informações sobre os contratos do Reator Multipropósito Brasileiro (RMB), especialmente o Contrato 057/FP-2024/00.

A equipe de auditoria, após consultar os portais de transparência da Finep, do FNDCT, da Cnen e da Fundação PATRIA, bem como a plataforma Transferegov.br, não logrou obter os dados relativos às contratações realizadas com os recursos do Convênio 01.22.0592.00. Informações essenciais à fiscalização e que deveriam estar acessíveis ao público, a exemplo de dados do Contrato 057/FP-2024/00 e da Cotação de Preços 5/2024, só foram obtidas após requisição junto à Fundação PATRIA.

Com efeito, no Portal da Transparência do Governo Federal (disponível em: https://portaldatransparencia.gov.br/convenios/1AALFR?ordenarPor=tipoEmenda&direcao=desc), embora constem alguns dados básicos do Convênio 01.22.0592.00, como partes, objeto, valor liberado, prazo de vigência e ordens bancárias (peça 67), nada consta acerca dos contratos firmados no âmbito desse convênio, do estágio de execução física e financeira do objeto pactuado e de eventuais prestações de contas parciais apresentadas pela convenente.

No portal da Finep, constam apenas:

a) lista em formato Excel (disponível em: https://legacy.finep.gov.br/transparencia-finep/paineis-e-downloads/central-de-downloads) e painel de dados (disponível em: https://legacy.finep.gov.br/transparencia-finep/paineis-e-downloads/central-de-paineis) de todas as operações de financiamento reembolsável e não reembolsável, com informações sucintas, como número do instrumento, partes, síntese do objeto, vigência, valor repassado e status;

b) os extratos de publicação dos instrumentos de operações não reembolsáveis (https://legacy.finep.gov.br/transparencia-finep/publicacoes-de-instrumentos-nao-reembolsaveis).

No Portal da Transparência da Fundação PATRIA (disponível em: https://patria.org.br/portaldatransparencia/pt-transp/finep-xi-01-13-0335-00-2/), constam apenas o extrato do Convênio 01.22.0592.00 e relações genéricas de pagamento (exemplo à peça 68). Tais relações de pagamento, embora contenham os valores mensais pagos à empresa Schunck Terraplenagem e Transportes LTDA. e a outras pessoas físicas e jurídicas, não especificam o contrato, a nota fiscal e/ou o boletim de medição a que se referem. Apesar do dever de transparência e publicidade a que se submetem as fundações de apoio (art. 2º da Lei 12.527/2011 e art. 2º da Lei 8.958/1994), o portal da Fundação PATRIA não apresenta nenhum dado da Cotação de Preços 5/2024, do Contrato 057/FP-2024/00 e de seus aditivos, tampouco informações sobre os documentos de despesa e os relatórios de execução do Convênio 01.22.0592.00. É importante ressaltar que tais informações não possuem caráter sigiloso, tanto é que foram fornecidas no âmbito do presente processo sem qualquer chancela de sigilo (peças 63, 64, 66, 69, 70 e 71).

No portal Transferegov.br (https://www.gov.br/transferegov/pt-br/sistemas/acesso-livre), não há registro algum sobre o Convênio 01.22.0592.00, o que se deve ao fato de os

convênios celebrados pela Finep não estarem integrados àquela plataforma (peça 58, p. 2). Embora o preâmbulo do Convênio 01.22.0592.00 seja omisso quanto à fundamentação legal da avença (peça 76, p. 1), o título utilizado foi "Convênio para Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação" e algumas das suas cláusulas citam expressamente o Decreto 9.283/2018, o qual regulamentou a Lei 10.973/2004, que dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo. Além disso, a Cnen afirmou que os convênios para o RMB "são celebrados sob a égide da Lei nº 10.973/2004 (Lei de Inovação), da Lei nº 8.958/1994 e demais normativos aplicáveis ao apoio às Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação (ICTs)" (peça 20, p. 3).
*A **Lei 10.973/2004**, com as alterações promovidas pelas Leis 12.349/2010, 13.243/2016 e 15.001/2024, assim dispõe (grifou-se):*

Art. 1º Esta Lei estabelece medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, com vistas à capacitação tecnológica, ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional do País, nos termos dos arts. 23, 24, 167, 200, 213, 218, 219 e 219-A da Constituição Federal. (Redação pela Lei nº 13.243, de 2016)
(...)
Art. 2º Para os efeitos desta Lei, considera-se:
I - agência de fomento: órgão ou instituição de natureza pública ou privada que tenha entre os seus objetivos o financiamento de ações que visem a estimular e promover o desenvolvimento da ciência, da tecnologia e da inovação;
(...)
V - Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação (ICT): órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta ou pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos legalmente constituída sob as leis brasileiras, com sede e foro no País, que inclua em sua missão institucional ou em seu objetivo social ou estatutário a pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico ou o desenvolvimento de novos produtos, serviços ou processos; (Redação pela Lei nº 13.243, de 2016) (Vide Decreto nº 9.841, de 2019)
(...)
VII - fundação de apoio: fundação criada com a finalidade de dar apoio a projetos de pesquisa, ensino e extensão, projetos de desenvolvimento institucional, científico, tecnológico e projetos de estímulo à inovação de interesse das ICTs, registrada e credenciada no Ministério da Educação e no Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, nos termos da Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e das demais legislações pertinentes nas esferas estadual, distrital e municipal; (Redação pela Lei nº 13.243, de 2016) (Vide Decreto nº 9.841, de 2019)
(...)
Art. 3º-A. A Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP, como secretaria executiva do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq e as Agências Financeiras Oficiais de Fomento poderão celebrar convênios e contratos, nos termos do inciso XIII do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, por prazo determinado, com as fundações de apoio, com a finalidade de dar apoio às IFES e demais ICTs, inclusive na gestão administrativa e financeira dos projetos mencionados no caput do art. 1º da Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, com a anuência expressa das instituições apoiadas. (Incluído pela Lei nº 12.349, de 2010)
(...)

Art. 9º-A. Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios são autorizados a conceder recursos para a execução de projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação às ICTs ou diretamente aos pesquisadores a elas vinculados, por termo de outorga, convênio, contrato ou instrumento jurídico assemelhado. (Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016)
§ 1º A concessão de apoio financeiro depende de aprovação de plano de trabalho. (Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016)
§ 2º A celebração e a prestação de contas dos instrumentos aos quais se refere o caput serão feitas de forma simplificada e compatível com as características das atividades de ciência, tecnologia e inovação, nos termos de regulamento. (Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016)
§ 3º A vigência dos instrumentos jurídicos aos quais se refere o caput deverá ser suficiente à plena realização do objeto, admitida a prorrogação, desde que justificada tecnicamente e refletida em ajuste do plano de trabalho. (Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016)
§ 4º Do valor total aprovado e liberado para os projetos referidos no caput, poderá ocorrer transposição, remanejamento ou transferência de recursos de categoria de programação para outra, de acordo com regulamento. (Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016)
§ 5º A transferência de recursos da União para ICT estadual, distrital ou municipal em projetos de ciência, tecnologia e inovação não poderá sofrer restrições por conta de inadimplência de quaisquer outros órgãos ou instâncias que não a própria ICT. (Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016)
(...)
*Art. 27-A. **Os procedimentos de prestação de contas dos recursos repassados com base nesta Lei deverão** seguir formas simplificadas e uniformizadas e, de forma a **garantir** a governança e **a transparência das informações, ser realizados anualmente, preferencialmente, mediante envio eletrônico de informações, nos termos de regulamento**. (Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016)*
*Parágrafo único. **As informações sobre prestação de contas de recursos repassados com base nesta Lei serão acessíveis ao público**, conforme o disposto na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação). (Incluído pela Lei nº 15.001, de 2024)*

*O **Decreto 9.283/2018**, que regulamentou a Lei 10.973/2004, assim dispõe sobre os convênios para pesquisa, desenvolvimento e inovação (PDI) (grifou-se):*

CAPÍTULO V
DOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE PARCERIA
(...)
Seção III
Do convênio para pesquisa, desenvolvimento e inovação
Subseção I
Da celebração do convênio para pesquisa, desenvolvimento e inovação
Art. 38. O convênio para pesquisa, desenvolvimento e inovação é o instrumento jurídico celebrado entre os órgãos e as entidades da União, as agências de fomento e as ICT públicas e privadas para execução de projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação, com transferência de recursos financeiros públicos, observado o disposto no art. 9º-A da Lei nº 10.973, de 2004.
(...)
§ 4º Ato conjunto dos Ministros de Estado da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão disciplinará a exigência de

contrapartida como requisito para celebração do convênio para pesquisa, desenvolvimento e inovação.

§ 5º O processamento será realizado por meio de plataforma eletrônica específica desenvolvida conjuntamente pelos Ministérios da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

§ 6º Na hipótese de remuneração do capital intelectual, deverá haver cláusula específica no instrumento celebrado mediante estabelecimento de valores e destinação de comum acordo.

(...)

Subseção II

Da execução do convênio para pesquisa, desenvolvimento e inovação

Art. 45. O convenente terá responsabilidade exclusiva pelo gerenciamento administrativo e financeiro dos recursos recebidos, inclusive quanto às despesas de custeio, de investimento e de pessoal, e pelo pagamento dos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais relacionados à execução do objeto previsto no convênio para pesquisa, desenvolvimento e inovação, hipótese em que a inadimplência do convenente em relação ao referido pagamento não implicará responsabilidade solidária ou subsidiária do concedente.

(...)

§ 9º As despesas realizadas com recursos do convênio serão registradas na plataforma eletrônica de que trata o § 5º do art. 38, dispensada a inserção de notas, comprovantes fiscais ou recibos.

§ 10. Na hipótese de a plataforma eletrônica de que trata o § 9º não estar disponível, os pagamentos deverão ser realizados em conta bancária específica por meio de transferência eletrônica que permita a identificação do beneficiário final.

§ 11. Para fins do disposto no § 10, o pagamento em espécie somente poderá ser realizado mediante justificativa, o que não dispensará a identificação do beneficiário final da despesa nos registros contábeis do projeto.

§ 12. A concedente, em ato próprio, poderá exigir, além do registro eletrônico de que tratam o § 9º e o § 10, relatório simplificado de execução financeira para projetos de maior vulto financeiro, conforme estabelecido, consideradas as faixas e as tipologias aplicáveis aos projetos.

(...)

CAPÍTULO VII

DA PRESTAÇÃO DE CONTAS

Seção I

Disposições gerais

Art. 47. A prestação de contas observará as seguintes etapas:

I - monitoramento e avaliação por meio de formulário de resultado; e

II - prestação de contas final por meio da apresentação de relatório.

§ 1º O disposto neste Capítulo aplica-se aos seguintes instrumentos:

I - convênio para pesquisa, desenvolvimento e inovação;

II - termo de outorga para subvenção econômica; e

III - termo de outorga de auxílio.

(...)

Art. 48. O monitoramento, a avaliação e a prestação de contas serão disciplinados pelas instituições concedentes, observados os seguintes parâmetros:

I - as metas que não forem atingidas em razão do risco tecnológico inerente ao objeto, desde que fundamentadas e aceitas pela concedente, não gerarão dever de ressarcimento;

II - o monitoramento, a avaliação e a análise da prestação de contas poderão observar técnicas estatísticas, tais como amostragem e agrupamento em faixas ou subconjuntos de características similares para a utilização de critérios de análise diferenciados em cada um;
III - a utilização dos meios eletrônicos será priorizada;
IV - as instituições concedentes deverão providenciar:
a) o fornecimento de orientações gerais e de modelos dos relatórios a serem utilizados; e
***b) a publicidade dos projetos subsidiados, de seus produtos, de seus resultados, de suas prestações de contas e de suas avaliações**, sem prejuízo dos direitos de propriedade intelectual.*
§ 1º Os indicadores utilizados para monitoramento dos beneficiários deverão ser transparentes, razoáveis e auditáveis.
*§ 2º **Os dados de monitoramento, sem prejuízo de eventuais consolidações efetuadas pelos concedentes, deverão ser divulgados em formatos abertos, não proprietários, como planilhas e textos, de modo a facilitar a análise das informações.***
§ 3º O Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações poderá definir exigências mínimas para as informações que serão requeridas pelas instituições concedentes, nos termos estabelecidos no caput.
Seção II
Do monitoramento e da avaliação
Art. 49. O monitoramento e a avaliação deverão observar os objetivos, o cronograma, o orçamento, as metas e os indicadores previstos no plano de trabalho.
Art. 50. O responsável pelo projeto deverá apresentar formulário de resultado parcial, anualmente, durante a execução do objeto, conforme definido no instrumento de concessão, ou quando solicitado pela instituição concedente.
§ 1º Caberá ao responsável pelo projeto manter atualizadas as informações indicadas no sistema eletrônico de monitoramento do órgão ou da entidade, se houver.
§ 2º No formulário de que trata o caput, constarão informações quanto ao cumprimento do cronograma e à execução do orçamento previsto, hipótese em que deverão ser comunicadas eventuais alterações necessárias em relação ao planejamento inicial para a consecução do objeto do instrumento.
(...)
Art. 54. A concedente deverá emitir parecer técnico quanto à execução do plano de trabalho e ao alcance das metas estabelecidas para o período considerado.
Parágrafo único. A concedente publicará em sítio eletrônico oficial a íntegra do parecer, exceto nas hipóteses de sigilo legal, em que será publicado somente o extrato.
(...)
Seção III
Da prestação de contas final
Art. 57. Encerrada a vigência do instrumento, o responsável pelo projeto encaminhará à concedente a prestação de contas final no prazo de até sessenta dias.
§ 1º O prazo a que se refere o caput poderá ser prorrogado por igual período, a pedido, desde que o requerimento seja feito anteriormente ao vencimento do prazo inicial.
§ 2º A concedente dos recursos financeiros disponibilizará, preferencialmente, sistema eletrônico específico para inserção de dados com vistas à prestação de contas, ou, na hipótese de não possui-lo, a prestação de contas ocorrerá de forma manual, de acordo com as exigências requeridas nesta Seção.
(...)

*A **Lei 8.958/1994**, que dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino*

superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio, estabeleceu que (grifou-se):

Art. 1º As Instituições Federais de Ensino Superior - IFES e as demais Instituições Científicas e Tecnológicas - ICTs, de que trata a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, poderão celebrar convênios e contratos, nos termos do inciso XIII do caput do art. 24 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, por prazo determinado, com fundações instituídas com a finalidade de apoiar projetos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, inclusive na gestão administrativa e financeira necessária à execução desses projetos. (Redação dada pela Lei nº 12.863, de 2013)
(...)
Art. 1º-A. A Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP, como secretaria executiva do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, as agências financeiras oficiais de fomento e empresas públicas ou sociedades de economia mista, suas subsidiárias ou controladas, poderão celebrar convênios e contratos, nos termos do inciso XIII do caput do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, por prazo determinado, com as fundações de apoio, com finalidade de dar apoio às IFES e às demais ICTs, inclusive na gestão administrativa e financeira dos projetos mencionados no caput do art. 1º, com a anuência expressa das instituições apoiadas. (Redação dada pela Lei nº 12.863, de 2013)
Art. 1º-B. As organizações sociais e entidades privadas poderão realizar convênios e contratos, por prazo determinado, com as fundações de apoio, com a finalidade de dar apoio às IFES e às demais ICTs, inclusive na gestão administrativa e financeira dos projetos mencionados no caput do art. 1º, com a anuência expressa das instituições apoiadas. (Incluído pela Lei nº 12.863, de 2013) (Regulamento)
Parágrafo único. A celebração de convênios entre a IFES ou demais ICTs apoiadas, fundação de apoio, entidades privadas, empresas públicas ou sociedades de economia mista, suas subsidiárias ou controladas, e organizações sociais, para finalidades de pesquisa, desenvolvimento, estímulo e fomento à inovação, será realizada mediante critérios de habilitação das empresas, regulamentados em ato do Poder Executivo federal, não se aplicando nesses casos a legislação federal que institui normas para licitações e contratos da administração pública para a identificação e escolha das empresas convenentes. (Incluído pela Lei nº 12.863, de 2013)
Art. 1º-C. Os convênios de que trata esta Lei serão regulamentados por ato do Poder Executivo federal. (Incluído pela Lei nº 12.863, de 2013)
Art. 2º As fundações a que se refere o art. 1º deverão estar constituídas na forma de fundações de direito privado, sem fins lucrativos, regidas pela Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, e por estatutos cujas normas expressamente disponham sobre a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência, e sujeitas, em especial: (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010)
(...)
Art. 3º Na execução de convênios, contratos, acordos e demais ajustes abrangidos por esta Lei que envolvam recursos provenientes do poder público, as fundações de apoio adotarão regulamento específico de aquisições e contratações de obras e serviços, a ser editado por meio de ato do Poder Executivo de cada nível de governo. (Redação dada pela Lei nº 13.243, de 2016)
(...)

§ 1º As fundações de apoio, com a anuência expressa das instituições apoiadas, poderão captar e receber diretamente os recursos financeiros necessários à formação e à execução dos projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação, sem ingresso na Conta Única do Tesouro Nacional. (Incluído pela Lei nº 12.863, de 2013)
(...)
Art. 3º-A. Na execução de convênios, contratos, acordos e demais ajustes na forma desta Lei, as fundações de apoio deverão: (Incluído pela Lei nº 12.863, de 2013)
I - prestar contas dos recursos aplicados aos entes financiadores; (Incluído pela Lei nº 12.863, de 2013)
II - submeter-se ao controle de gestão pelo órgão máximo da Instituição Federal de Ensino ou similar da entidade contratante; e (Incluído pela Lei nº 12.863, de 2013)
III - submeter-se ao controle finalístico pelo órgão de controle governamental competente. (Incluído pela Lei nº 12.863, de 2013)
(...)
*Art. 4º-A. **Serão divulgados, na íntegra, em sítio mantido pela fundação de apoio na rede mundial de computadores - internet**: (Incluído pela Lei nº 12.349, de 2010)*
I - os instrumentos contratuais de que trata esta Lei, firmados e mantidos pela fundação de apoio com as IFES e demais ICTs, bem como com a FINEP, o CNPq e as Agências Financeiras Oficiais de Fomento; (Incluído pela Lei nº 12.349, de 2010)
II - os relatórios semestrais de execução dos contratos de que trata o inciso I, indicando os valores executados, as atividades, as obras e os serviços realizados, discriminados por projeto, unidade acadêmica ou pesquisa beneficiária; (Incluído pela Lei nº 12.349, de 2010)
III - a relação dos pagamentos efetuados a servidores ou agentes públicos de qualquer natureza em decorrência dos contratos de que trata o inciso I; (Incluído pela Lei nº 12.349, de 2010)
IV - a relação dos pagamentos de qualquer natureza efetuados a pessoas físicas e jurídicas em decorrência dos contratos de que trata o inciso I; e (Incluído pela Lei nº 12.349, de 2010)
V - as prestações de contas dos instrumentos contratuais de que trata esta Lei, firmados e mantidos pela fundação de apoio com as IFES e demais ICTs, bem como com a FINEP, o CNPq e as Agências Financeiras Oficiais de Fomento. (Incluído pela Lei nº 12.349, de 2010)
(...)

*Ao regulamentar a Lei 8.958/1994, o **Decreto 7.423/2010** dispôs o seguinte (grifou-se):*

Art. 11. A instituição apoiada deve incorporar aos contratos, convênios, acordos ou ajustes firmados com base na Lei nº 8.958, de 1994, a previsão de prestação de contas por parte das fundações de apoio.
§ 1º A prestação de contas deverá abranger os aspectos contábeis, de legalidade, efetividade e economicidade de cada projeto, cabendo à instituição apoiada zelar pelo acompanhamento em tempo real da execução físico-financeira da situação de cada projeto e respeitar a segregação de funções e responsabilidades entre fundação de apoio e instituição apoiada.
§ 2º A prestação de contas deverá ser instruída com os demonstrativos de receitas e despesas, cópia dos documentos fiscais da fundação de apoio, relação de pagamentos discriminando, no caso de pagamentos, as respectivas cargas horárias de seus beneficiários, cópias de guias de recolhimentos e atas de licitação.
§ 3º A instituição apoiada deverá elaborar relatório final de avaliação com base nos documentos referidos no § 2º e demais informações relevantes sobre o projeto, atestando a

regularidade das despesas realizadas pela fundação de apoio, o atendimento dos resultados esperados no plano de trabalho e a relação de bens adquiridos em seu âmbito.
(...)
Art. 12. Na execução de contratos, convênios, acordos ou ajustes firmados nos termos da Lei nº 8.958, de 1994, e deste Decreto, envolvendo a aplicação de recursos públicos, as fundações de apoio submeter-se-ão ao controle finalístico e de gestão do órgão colegiado superior da instituição apoiada.
§ 1º Na execução do controle finalístico e de gestão de que trata o caput, o órgão colegiado superior da instituição apoiada deverá:
I - fiscalizar a concessão de bolsas no âmbito dos projetos, evitando que haja concessão de bolsas para servidores e pagamento pela prestação de serviços de pessoas físicas e jurídicas com a mesma finalidade;
II - implantar sistemática de gestão, controle e fiscalização de convênios, contratos, acordos ou ajustes, de forma a individualizar o gerenciamento dos recursos envolvidos em cada um deles;
III - estabelecer rotinas de recolhimento mensal à conta única do projeto dos recursos devidos às fundações de apoio, quando da disponibilidade desses recursos pelos agentes financiadores do projeto;
IV - observar a segregação de funções e responsabilidades na gestão dos contratos, bem como de sua prestação de contas, de modo a evitar que a propositura, homologação, assinatura, coordenação e fiscalização do projeto se concentrem em um único servidor, em especial o seu coordenador; e
V - tornar públicas as informações sobre sua relação com a fundação de apoio, explicitando suas regras e condições, bem como a sistemática de aprovação de projetos, além dos dados sobre os projetos em andamento, tais como valores das remunerações pagas e seus beneficiários.
§ 2º Os dados relativos aos projetos, incluindo sua fundamentação normativa, sistemática de elaboração, acompanhamento de metas e avaliação, planos de trabalho e dados relativos à seleção para concessão de bolsas, abrangendo seus resultados e valores, além das informações previstas no inciso V, devem ser objeto de registro centralizado e de ***ampla publicidade pela instituição apoiada, tanto por seu boletim interno quanto pela internet.***
§ 3º A execução de contratos, convênios ou ajustes que envolvam a aplicação de recursos públicos com as fundações de apoio se sujeita à fiscalização do Tribunal de Contas da União, além do órgão interno competente, que subsidiará a apreciação do órgão superior da instituição apoiada, nos termos do art. 3º, incisos III e IV, da Lei nº 8.958, de 1994.
Art. 12-A. ***Os convênios de que trata este Decreto deverão ser registrados em sistema de informação online específico, a ser disciplinado em ato conjunto dos Ministros de Estado da Educação e da Ciência, Tecnologia e Inovação****. (Incluído pelo Decreto nº 8.240, de 2014)*
(...)

Note-se que, a depender da fundamentação legal adotada para a celebração de convênio com fundação de apoio, se o art. 1º-B da Lei 8.958/1994 ou o art. 9º-A da Lei 10.973/2004, as regras sobre registro eletrônico, prestação de contas, regime de contratação e publicidade, entre outras, são distintas.
Enquanto os convênios de que trata a Lei 8.958/1994 devem ser registrados em "sistema de informação online específico, a ser disciplinado em ato conjunto dos Ministros de Estado da Educação e da Ciência, Tecnologia e Inovação" (art. 12-A do Decreto 7.423/2010), os convênios de que trata a Lei 10.973/2004 devem ser processados em "plataforma eletrônica

específica desenvolvida conjuntamente pelos Ministérios da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão" (art. 38, § 5º, do Decreto 9.283/2018).

Por enquanto, não se tem notícia da existência da plataforma eletrônica prevista no art. 38, § 5º, do Decreto 9.283/2018, apesar de decorridos mais de oito anos da publicação desse decreto.

Já quanto à plataforma referida no art. 12-A do Decreto 7.423/2010, a demora na sua implantação foi objeto da seguinte determinação expedida pelo TCU no bojo do Acórdão 1.178/2018-Plenário (TC 025.594/2016-8 – Relatório de Auditoria):

9.2. determinar ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações e ao Ministério da Educação que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, em ato conjunto, disciplinem sistema online específico para registro de contratos, convênios, acordos e ajustes celebrados entre fundações de apoio e IFES e IF;

No processo de monitoramento dessa deliberação (TC 040.671/2018-6), o MCTI, após afirmar que os ajustes objeto do item 9.2 do Acórdão 1.178/2018-Plenário eram convênios ECTI (convênios de educação, ciência e tecnologia e inovação), referidos no art. 1º-B da Lei 8.958/1994, regulamentado pelo Decreto 8.240/2014, aduziu que era necessário um sistema que atendesse não apenas aos convênios ECTI, mas também aos convênios para PDI (pesquisa, desenvolvimento e inovação), objeto do Decreto 9.283/2018. Para a criação desse sistema unificado, foi prevista uma estratégia de ação e foi apresentado um cronograma (peças 15 e 22 daquele processo).

Contudo, apesar da estratégia proposta, não foi criado o sistema unificado para os convênios ECTI e PDI. Em vez disso, em 15/12/2021, foi editada a Portaria Interministerial ME/CGU/MCTI/MEC 14.213/2021, mediante a qual se determinou que "os convênios de educação, ciência, tecnologia e inovação (ECTI), de que trata o Decreto nº 8.240, de 21 de maio de 2014, deverão ser operacionalizados na Plataforma +Brasil a partir do dia 1º de janeiro de 2022". Assim, atualmente, os convênios ECTI são (ou deveriam ser) operacionalizados na plataforma Transferegov.br, que sucedeu a Plataforma +Brasil. Diante desse fato, o Tribunal considerou cumprida a determinação do item 9.2 do Acórdão 1.178/2018-Plenário, conforme teor do Acórdão 2.255/2022-Plenário.

Especificamente em relação ao Convênio 01.22.0592.00, tudo indica que se trata de convênio para PDI, fundamentado na Lei 10.973/2004, tendo em vista que o instrumento contém menções ao Decreto 9.283/2018, como exemplificado pelas seguintes cláusulas (peça 76):

CLÁUSULA QUINTA
PRAZOS
(...)
3. *O prazo de prestação de contas final é de até 60 (sessenta) dias contados da data do término da vigência, conforme disposto no art. 57 do Decreto nº 9.283/2018.*
(...)
CLÁUSULA SÉTIMA
OBRIGAÇÕES E DECLARAÇÕES DA CONVENENTE
1. *A CONVENENTE deverá:*
(...)
k) *Utilizar a plataforma eletrônica específica para processamento do convênio, a ser desenvolvida conjuntamente pelo MCTI e pelo ME, conforme disposto no art. 38, § 5º, do*

Decreto nº 9.283/2018, quando estiver disponível;
(...)

Sobre a transparência da execução de convênios para PDI e sobre a possibilidade de interveniência de fundação de apoio nessas avenças, a Procuradoria-Geral Federal (PGF) emitiu o Parecer 4/2024/CP-CT&I/SUBCONSU/PGF/AGU, de 19/9/2024, parcialmente transcrito a seguir (disponível em: https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/procuradoria-geral-federal-1/subprocuradoria-federal-de-consultoria-juridica/ciencia-tecnologia-e-inovacao/cp-ct-i/) (grifou-se):

CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO. CONVÊNIO PARA PESQUISA, DESENVOLVIMENTO E INOVAÇÃO - PD&I.
I - Marco Legal federal da Ciência, Tecnologia e Inovação - CT&I (Emenda Constitucional nº 85, de 26 de fevereiro de 2015, Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016, e Decreto nº 9.283, de 2018).
II - O convênio para pesquisa, desenvolvimento e inovação é o instrumento jurídico celebrado entre os órgãos e as entidades da União, as agências de fomento e as ICT públicas e privadas para execução de projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação, com transferência de recursos financeiros públicos.
III. Legislação específica: art. 9º-A da Lei nº 10.973, de 2004, regulamentado pelo Decreto nº 9.283, de 2018. Inaplicabilidade do art. 184 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, do Decreto nº 11.531, de 16 de maio de 2023, da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33, de 30 de agosto de 2023, e da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014.
IV - A celebração do convênio para pesquisa, desenvolvimento e inovação poderá ser feita por meio de processo seletivo promovido pela concedente ou apresentação de proposta de projeto por iniciativa de ICT pública.
V - Em convênios para PD&I com concedente público de outro ente federativo, há que se verificar a legislação do respectivo ente federativo para definir o instrumento adequado: se acordo de parceria ou convênio para pesquisa, desenvolvimento e inovação. No caso de recursos oriundos de órgão ou entidade da Administração Pública Federal, deve-se utilizar o convênio para PD&I, por força dos artigos 9º-A da Lei nº 10.973, de 2004, e 38 do Decreto nº 9.283, de 2018.
IV - Transferência de recursos financeiros públicos, inclusive por meio de fundação de apoio, com base na Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994.
V - Prestação de contas simplificada, privilegiando os resultados obtidos.
VI - Análise de minutas padrão, com recomendação aos órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal para que sugiram a sua utilização pelas Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação e agências perante as quais os procuradores federais exerçam suas atividades de consultoria e assessoramento jurídico.
(...)
2.5. EXECUÇÃO DO CONVÊNIO PARA PESQUISA, DESENVOLVIMENTO E INOVAÇÃO
(...)
72. O art. 45, §9º, estabelece que as despesas realizadas com recursos do convênio serão registradas na plataforma eletrônica de que trata o §5º do art. 38, dispensada a inserção de notas, comprovantes fiscais ou recibos. Já os §§10 e 11 dispõem sobre os procedimentos a serem adotados na hipótese de indisponibilidade de referido sistema.
73. De fato, estabelece o §5º do art. 38 do Decreto nº 9.283, de 2018, que o processamento do convênio para PD&I será realizado por meio de plataforma eletrônica específica

desenvolvida conjuntamente pelos Ministérios da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (atuais Ministérios da Ciência, Tecnologia e Inovação e da Gestão e Inovação em Serviços Públicos).

74. Embora não exista, até o momento, tal funcionalidade nos sistemas eletrônicos federais, é certo que isso não impede a concretização do instrumento jurídico em análise. Até mesmo porque podem ser utilizadas outras formas para ***garantir a transparência*** *e a adequada execução dos recursos públicos no âmbito dos projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação financiados,* ***como, por exemplo, sistemas ou mecanismos próprios dos agentes financiadores ou mesmo das ICTs públicas convenentes****, além da destacada necessidade de que os pagamentos sejam realizados em conta bancária específica, por meio de transferência eletrônica que permita a identificação do beneficiário final.*

75. Nada impede a superveniência de criação de módulo específico no portal de transferências e parcerias da União (atualmente denominado Transferegov), ou mesmo ato interministerial conjunto determinando a utilização daquela plataforma para essa finalidade.

76. Certo é que, enquanto não criada plataforma específica para o processamento, ***outras medidas de transparência poderão ser adotadas por concedente e convenente,*** *de modo a garantir a possibilidade de utilização do instrumento jurídico em questão, como destacado pela exigência do próprio §10, acima citado.*

77. Como reforço, o §12 dispõe acerca da possibilidade de o concedente dos recursos, em ato próprio, exigir relatório simplificado de execução financeira para projetos de maior vulto financeiro, sem prejuízo do registro eletrônico mencionado nos parágrafos anteriores.

78. Constata-se que os concedentes podem se cercar de outras medidas e cuidados adicionais para o acompanhamento da execução dos recursos públicos, com vista aos princípios da impessoalidade, moralidade, economicidade e eficiência.

(...)

2.11. INTERVENIÊNCIA DE FUNDAÇÕES DE APOIO NOS CONVÊNIOS PARA PD&I

143. Não foi prevista explicitamente a possibilidade de interveniência de fundação de apoio para a gestão administrativa e financeira dos recursos repassados ao convenente nos dispositivos legais que tratam do convênio para PD&I. Não obstante, a possibilidade de interveniência de fundação de apoio também nesse instrumento jurídico decorre de outros dispositivos legais que tratam da matéria.

144. O relacionamento entre as ICTs públicas e respectivas fundações de apoio é regido primordialmente pela Lei nº 8.958, de 1994, regulamentada pelo Decreto nº 7.423, de 2010, e, nos ajustes envolvendo pesquisas científicas e tecnológicas visando à inovação no ambiente produtivo, pela Lei nº 10.973, de 2004, e pelo Decreto nº 9.283, de 2018. Além, é claro, dos demais atos regulamentares afetos à matéria, a exemplo das normas internas editadas pelas instituições apoiadas.

145. Os ajustes celebrados no âmbito da Lei nº 8.958, de 1994, têm por fim viabilizar a realização de projetos finalísticos das ICTs públicas, executados por elas próprias, com ou sem financiamento externo, mas cuja consecução demanda o suporte técnico/administrativo/financeiro, que será desenvolvido pela fundação de apoio. A atuação das fundações destina-se à execução de atividades meio (acessórias) imprescindíveis à consecução do objeto, facilitando-o e agilizando-o, nos limites permitidos pela legislação. Esse mesmo entendimento foi estendido para os ajustes regidos pela Lei nº 10.973, de 2004.

146. Em quaisquer das hipóteses legais, como regra, tais ajustes são destinados a apoiar projetos (com objeto específico e determinado), inclusive de pesquisa, ciência, tecnologia e inovação, cujas ações apresentem duração temporal pré definida e limitada, mediante a

realização de atividades acessórias, que serão indicadas em um plano de trabalho detalhado, contendo os objetivos, atividades, metas, forma de realização e prazos de execução.

147. A regra geral prevista no art. 1º da Lei 8.958, de 1994, e reforçada pelo art. 2º, inciso VII, da Lei nº 10.973, de 2004, estabelece que é possível a interveniência de fundação de apoio para apoiar e viabilizar a execução de projeto finalístico e específico das ICTs públicas.

*148. Nesse contexto, **considerando que a existência de um projeto específico de pesquisa, desenvolvimento e inovação é requisito indispensável para a celebração do convênio para PD&I (art. 38, §1º, do Decreto nº 9.283, de 2018), há que se reconhecer a viabilidade da interveniência das fundações de apoio com fundamento na regra geral de apoio a projetos, inclusive de pesquisa, ciência, tecnologia e inovação, prevista na Lei nº 8.958, de 1994, e no Decreto nº 7.432, de 2010, que a regulamenta**.*

149. Some-se a isso o que dispõem a Lei nº 10.973, de 2004, e o Decreto nº 9.283, de 2018: (...)

150. Em suma, não há dúvidas de que existe permissão normativa para que tais instituições apoiem as ICTs públicas convenentes.

151. De igual modo, é preciso que tanto a fundação de apoio quanto a ICT pública observem as demais regras contidas na legislação, a exemplo do regramento sobre o pagamento de bolsas.

Portanto, a PGF concluiu que convênios fundamentados no art. 9º-A da Lei 10.973/2004 (convênios para PDI) podem ser celebrados com a interveniência de fundação de apoio e inclusive instituiu um modelo padrão para o respectivo termo de convênio (disponível em: ModelodeConvniocomintervenincIadeFundaodeapoio.docx). Nesse modelo, a ICT apoiada figura como convenente e a fundação de apoio, como interveniente e responsável pela gestão financeira.

No presente caso, o Convênio 01.22.0592.00 (peça 76) foi firmado entre uma empresa pública federal (Finep) e uma fundação de apoio (convenente), com a interveniência de uma ICT pública federal (Cnen) (peça 20, p. 2). Não foi adotado o modelo padrão instituído pela PGF. Registre-se que a Finep, por ser empresa pública, possui seu próprio órgão de assessoria jurídica, não subordinado à PGF.

Na ausência da plataforma eletrônica prevista no art. 38, § 5º, do Decreto 9.283/2018, a Finep se utiliza de plataforma própria para o processamento de convênios e para o envio dos respectivos relatórios de prestação de contas, qual seja, a "Nova Plataforma de Apoio e Financiamento da Finep" (disponível em https://premio.finep.gov.br/area-para-clientes-externo/financiamento-nao-reembolsavel).

O problema é que essa plataforma, diferentemente do Transferegov.br, não possui módulo de acesso livre ao público, o que contraria os princípios da publicidade e da transparência. A inexistência de divulgação sobre os dados da execução do convênio (a exemplo de relatórios anuais de execução física e financeira e de pareceres técnicos) viola, ainda, o art. 27-A da Lei 10.973/2004 e os arts. 48, inciso IV, alínea "b" e § 2º, e 54, parágrafo único, do Decreto 9.283/2018.

Adicionalmente, a não divulgação da cópia integral do convênio, dos seus aditivos, do relatório final de prestação de contas (quando vencer o prazo para a sua apresentação) e do detalhamento da aplicação dos recursos contraria as seguintes cláusulas do termo do convênio (peça 76, grifou-se):

CLÁUSULA SÉTIMA

OBRIGAÇÕES E DECLARAÇÕES DA CONVENENTE
1. *A CONVENENTE deverá:*
(...)
l) *Caso a CONVEVENTE seja entidade privada sem fim lucrativo deverá publicar em seu sítio na Internet e em quadro de avisos de amplo acesso público em sua sede as seguintes informações:*
i. *Cópia do estatuto social atualizado da entidade;*
ii. *Relação nominal atualizada dos dirigentes da entidade; e*
iii. *Cópia integral do convênio, respectivos aditivos e relatório final de prestação de contas.*
(...)
CLÁUSULA OITAVA
OBRIGAÇÕES GERAIS DOS PARTÍCIPES
1. *A CONVENENTE e os demais partícipes obrigam-se também a:*
(...)
m) *Disponibilizar ao cidadão, por meio da Internet ou, na sua falta, em sua sede, consulta ao extrato do Convênio, contendo, pelo menos, o objeto, a finalidade e o detalhamento da aplicação dos recursos;*
(...)

A falta de transparência no Portal da Finep já havia sido identificada pelo TCU por ocasião da auditoria operacional realizada com o objetivo de analisar o processo de prestação de contas dos instrumentos definidos pelo Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação (MLCTI), no âmbito do TC 024.513/2024-5, julgado pelo Acórdão 1.986/2025-Plenário. Cite-se, a propósito, trecho do voto condutor da referida deliberação (grifos no original):

*38. Por último, no **Achado 5**, a auditoria registrou que, devido à falta de mecanismos de divulgação ativa [**transparência**] dos relatórios finais e parciais, poderá haver restrição no acesso a informações de prestação de contas, o que poderá levar à dificuldade de controle social, impactando na credibilidade dos programas de fomento.*
39. Observou a auditoria que a alta abstração normativa, já apontada nos outros achados, juntamente com a persistente cultura de meios e com a existência de sistemas de TI não adaptados às novas diretrizes do MLCTI, são fatores que, em conjunto, contribuem para a baixa transparência ativa das prestações de contas.
40. Outra observação relevante foi no sentido de que a exigência de informações formais e fracionadas, que pouco agregam para responder questões fundamentais sobre o impacto na resolução do problema público e para o aperfeiçoamento contínuo da política, em detrimento de informações voltadas aos resultados, tende a tornar a informação menos adequada à divulgação. Tal fato, além de constituir descumprimento legal, impacta na redução do controle social e da participação popular na política, bem como na escassez de dados para estudos acadêmicos e na limitação do debate sobre os impactos e oportunidades de melhoria da política.
41. Nesse sentido, a auditoria propõe a expedição de recomendação para que a divulgação dos resultados dos instrumentos seja apresentada em formato e linguagem que informe à sociedade os avanços decorridos da aplicação dos recursos, tanto em sites próprios como em plataformas de dados aberto, permitindo a verificação das metas, dos julgamentos e dos planos de trabalho. Sugere também que os instrumentos sejam estruturados de modo a induzir o cumprimento de metas, bem como que as prestações de contas abordem questões essenciais para avaliação das políticas implementadas.

Em consequência, foi expedida a seguinte recomendação, contida no item 9.3 do Acórdão 1.986/2025-Plenário:

9.3. recomendar à Embrapii, à Finep e ao CNPq, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, no art. 37, caput, da Constituição Federal, na Lei Acesso à Informação (Lei 12.527/2011, art. 3º, inc. II), que, ao publicarem em seus portais resultados das análises de prestações de contas, incluam informações sobre metas acordadas e, ademais, publiquem os dados relevantes em formato aberto, garantindo amplo acesso a dados sobre resultados das prestações de contas e sobre o cumprimento de metas acordadas nos planos de trabalho, ressalvados casos de sigilo legal.

Essa recomendação ainda está pendente de monitoramento, que será realizado no âmbito do TC 018.798/2025-0.
Nos presentes autos, diante do achado relativo à falta de transparência, a equipe de auditoria propõe a seguinte medida (peça 73, p. 33):

*187.6. **Dar ciência** à Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen), à Fundação Parque de Alta Tecnologia da Região de Iperó e Adjacências (Fundação Pátria), à Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que foi identificada insuficiência de transparência ativa na divulgação de informações relativas às contratações e à aplicação dos recursos públicos destinados ao Reator Multipropósito Brasileiro (RMB), em especial da Cotação de Preços 05/2024 e do Contrato 057/FP-2024/00, evidenciada pela divulgação incompleta, intempestiva e de difícil acesso de documentos e dados nos canais oficiais de transparência e/ou no TransfereGov, em possível desconformidade com os princípios da publicidade e da transparência administrativa previstos no art. 37 da Constituição Federal e no art. 5º da Lei 14.133/2021, bem como às disposições contidas nos arts. 54, § 2º, 94, § 3º, e 174 c/c art. 175 da Lei 14.133/2021, arts. 2º, parágrafo único, 3º, incisos I, II e IV, e 8º, caput e § 1º, incisos II, III, IV e V, da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), arts. 3º-A e 4º-A, da Lei 8.958/1994, dos arts. 38, § 5º, e 45, § 9º, do Decreto 9.283/2018 e art. 3º, do Decreto 8.241/2014, e à jurisprudência do Tribunal de Contas da União, especialmente ao Acórdão 1.178/2018-TCU-Plenário, que exige mecanismos permanentes e efetivos de transparência ativa para entidades que gerenciam recursos públicos, ressalvadas apenas as hipóteses de sigilo legalmente fundamentadas; (Achado III.4)*

*Ao ver do Ministério Público de Contas, além da proposta de ciência aos diversos atores, cuja redação merece alguns ajustes, adiante explicitados, cabe a expedição de determinação corretiva, com fundamento nos arts. 2º, inciso I, 4º, inciso I, e 7º, § 3º, da Resolução TCU 315/2020, para dar concretude ao mandamento contido no art. 38, § 5º, do Decreto 9.283/2018, à semelhança do que foi decidido pelo Tribunal no item 9.2 do Acórdão 1.178/2018-Plenário. Nessa linha, propõe-se **determinar** ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação que, em conjunto com o Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, elabore, no prazo de 60 dias, **plano de ação** para o desenvolvimento da plataforma eletrônica de que trata o art. 38, § 5º, do Decreto 9.283/2018, com a descrição das medidas a serem adotadas, a identificação dos responsáveis e os prazos de início e de conclusão. Tal medida certamente contribuirá para a adequada transparência da execução de convênios para PDI, permitindo o controle social sobre a aplicação dos recursos públicos.*
Quanto à proposta de ciência, propõe-se alteração na sua redação, para que fique da

seguinte forma:

- Dar ciência à Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen), à Fundação Parque de Alta Tecnologia da Região de Iperó e Adjacências (Fundação PATRIA), à Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que foi identificada insuficiência de transparência ativa na divulgação de informações relativas às contratações e à aplicação dos recursos públicos destinados ao Reator Multipropósito Brasileiro (RMB), objeto do Convênio 01.22.0592.00 (Siafi 1AALRF), em especial informações sobre a Cotação de Preços 05/2024, o Contrato 057/FP-2024/00 e seus aditivos, o termo do Convênio 01.22.0592.00, seus aditivos e respectivo detalhamento da aplicação dos recursos, e as prestações de contas parciais do convênio, que não estão nos canais oficiais de transparência dos partícipes nem no Transferegov.br, em desconformidade com o princípio da publicidade previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal e no art. 2º da Lei 8.958/1994, com o disposto nos arts. 2º, parágrafo único, 3º e 8º, caput e § 1º, incisos II, III, IV e V, da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), no art. 4º-A da Lei 8.958/1994, no art. 27-A da Lei 10.973/2004, nos arts. 38, § 5º, 45, § 9º, 48, inciso IV, alínea "b" e § 2º, e 54, parágrafo único, do Decreto 9.283/2018, na cláusula sétima, item 1, alínea "l", "iii", e na cláusula oitava, item 1, alínea "m", do termo do Convênio 01.22.0592.00, e com a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, especialmente o Acórdão 1.178/2018-TCU-Plenário, que exige mecanismos permanentes e efetivos de transparência ativa para entidades que gerenciam recursos públicos, ressalvadas apenas as hipóteses de sigilo legalmente fundamentadas; (Achado III.4)

III

Diante do exposto, o Ministério Público de Contas manifesta-se, no essencial, de acordo com a proposta de encaminhamento da unidade técnica, mas com os seguintes ajustes:
a) alterar a proposta de ciência contida no item 187.6 do Relatório de Auditoria (peça 73, p. 33), para que tenha a seguinte redação:

- Dar ciência à Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen), à Fundação Parque de Alta Tecnologia da Região de Iperó e Adjacências (Fundação PATRIA), à Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que foi identificada insuficiência de transparência ativa na divulgação de informações relativas às contratações e à aplicação dos recursos públicos destinados ao Reator Multipropósito Brasileiro (RMB), objeto do Convênio 01.22.0592.00 (Siafi 1AALRF), em especial informações sobre a Cotação de Preços 05/2024, o Contrato 057/FP-2024/00 e seus aditivos, o termo do Convênio 01.22.0592.00, seus aditivos e respectivo detalhamento da aplicação dos recursos, e as prestações de contas parciais do convênio, que não estão nos canais oficiais de transparência dos partícipes nem no Transferegov.br, em desconformidade com o princípio da publicidade previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal e no art. 2º da Lei 8.958/1994, com o disposto nos arts. 2º, parágrafo único, 3º e 8º, caput e § 1º, incisos II, III, IV e V, da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), no art. 4º-A da Lei 8.958/1994, no art. 27-A da Lei 10.973/2004, nos arts. 38, § 5º, 45, § 9º, 48, inciso IV, alínea "b" e § 2º, e 54, parágrafo único, do Decreto 9.283/2018, na cláusula sétima, item 1, alínea "l", "iii", e na cláusula oitava, item 1, alínea "m", do termo do Convênio 01.22.0592.00, e com a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, especialmente o Acórdão

1.178/2018-TCU-Plenário, que exige mecanismos permanentes e efetivos de transparência ativa para entidades que gerenciam recursos públicos, ressalvadas apenas as hipóteses de sigilo legalmente fundamentadas; (Achado III.4)

b) incluir a expedição de determinação, com fundamento nos arts. 2º, inciso I, 4º, inciso I, e 7º, § 3º, da Resolução TCU 315/2020, ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, para que, em conjunto com o Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, elabore, no prazo de 60 dias, plano de ação para o desenvolvimento da plataforma eletrônica de que trata o art. 38, § 5º, do Decreto 9.283/2018, com a descrição das medidas a serem adotadas, a identificação dos responsáveis e os prazos de início e de conclusão;
c) autorizar a criação de processo apartado para o monitoramento da determinação acima proposta."

É o relatório.

VOTO

Trata-se de relatório de fiscalização, na modalidade de auditoria de conformidade, para avaliar a implantação do Reator Multipropósito Brasileiro (RMB) – equipamento destinado à produção de radioisótopos – no Município de Iperó/SP, com foco na contratação e na execução do Contrato 057/FP-2024/00, referente às obras de infraestrutura básica do empreendimento. Os trabalhos foram conduzidos pela Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica), no período de 25/5/2026 a 21/8/2026.

2. Inicialmente, considero oportuno situar a função de cada um dos partícipes que atuam no financiamento e na execução das obras do RMB, uma vez que a compreensão dessa engenharia institucional é pressuposto para a correta avaliação das impropriedades apontadas pela equipe técnica.

3. O RMB é custeado, em sua maior parte, com recursos não reembolsáveis oriundos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), cuja receita não decorre de uma única origem, mas de um conjunto de fontes distintas, como contribuições setoriais vinculadas a diferentes segmentos econômicos, dotações consignadas anualmente na Lei Orçamentária, rendimentos financeiros e retornos de operações de crédito, entre outras.

4. O empreendimento também está inserido no Novo Programa de Aceleração do Crescimento, o que reforça sua relevância na agenda de investimentos federais, sem, contudo, alterar a natureza plural das fontes que sustentam seu financiamento.

5. A operacionalização desses recursos não é feita diretamente pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), a quem compete a gestão superior do Fundo, mas por sua agência executiva, a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), que atua como secretaria-executiva do FNDCT. É a Finep quem figura como concedente no instrumento de transferência de recursos ao empreendimento – no caso, o Convênio 01.22.0592.01.

6. A celebração desse tipo de ajuste entre a Finep e uma fundação de apoio é expressamente autorizada pelo ordenamento jurídico. De acordo com art. 3º-A da Lei 10.973/2004, a Finep pode celebrar convênios e contratos com fundações de apoio, por prazo determinado, com a finalidade de viabilizar, inclusive nos planos administrativo e financeiro, projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação de instituições científicas, tecnológicas e de inovação, desde que haja anuência expressa da instituição apoiada. É justamente esse o fundamento legal que ampara o Convênio 01.22.0592.01, do qual decorrem as obrigações de execução, gestão e prestação de contas ora examinadas.

7. No arranjo em exame, a Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen) figura como interveniente executora do convênio. Cabe a ela, na condição de instituição apoiada e detentora do conhecimento técnico especializado sobre o projeto nuclear, orientar tecnicamente a execução das obras, validar as especificações de engenharia e acompanhar, sob o aspecto técnico, a atuação da fundação de apoio.

8. A gestão administrativa e financeira dos recursos repassados pela Finep, por sua vez, foi atribuída à Fundação Parque de Alta Tecnologia da Região de Iperó e Adjacências (Fundação Pátria), que figura como convenente. É essa fundação de apoio que, nessa qualidade, selecionou e celebrou, na condição de contratante, o Contrato 057/FP-2024/00 com a empresa Schunck Terraplenagem e Transporte Ltda. O referido negócio jurídico teve por escopo a execução das obras de infraestrutura do sítio do empreendimento: finalização do projeto detalhado, terraplenagem, pavimentação, drenagem e construção de ponte sobre o Ribeirão do Ferro, além de medidas associadas ao componente ambiental.

9. Esse contrato foi firmado em 19/12/2024 (data-base: out./2024) no valor de R$ 31.581.793,79. Já houve a assinatura de quatro termos aditivos, que acrescentaram R$ 7.244.253,17 (+22,94%). Assim, o volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$ 38.826.046,95.

10. A equipe de fiscalização registrou quatro achados de auditoria e propôs, essencialmente, a expedição de uma recomendação, uma fixação de prazo para encaminhamento de novo termo aditivo para correção dos preços unitários de serviços acrescentados e seis ciências sobre impropriedades identificadas.

11. Por ter requerido oportunidade de oficiar nos autos após a instrução de mérito da unidade técnica, o Ministério Público junto ao TCU (por meio do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira) manifestou-se de acordo com a essência da proposta. Sugeriu, ainda, a melhoria da redação de uma ciência sobre transparência ativa e acrescentou uma determinação ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação e ao Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos para que elaborem plano de ação para o desenvolvimento da plataforma eletrônica prevista no art. 38, § 5º, do Decreto 9.283/2018 (assunto também envolvendo a transparência ativa).

12. Manifesto-me essencialmente de acordo com os pareceres precedentes, inclusive com os ajustes propostos pelo Ministério Público junto ao TCU, cujos fundamentos incorporo como razões de decidir, sem prejuízo das considerações que passo a fazer.

13. O primeiro achado trata da incompatibilidade entre o cronograma físico do empreendimento e a disponibilidade efetiva de recursos orçamentários e financeiros para sua conclusão. A equipe técnica constatou que, a despeito de o RMB contar com fonte de financiamento estável (o FNDCT) e estar contemplado no Novo PAC, os aportes anuais efetivamente liberados têm ficado aquém das necessidades do cronograma físico-financeiro planejado. Esse quadro foi agravado pela redução de R$ 300 milhões nas dotações consignadas ao empreendimento na Lei Orçamentária Anual de 2025.

14. Essa limitação orçamentária já produziu efeitos concretos sobre a execução contratual. Parte do escopo originalmente previsto para a infraestrutura do sítio precisou ser suprimida do Contrato 057/FP-2024/00 e posteriormente reincorporada por meio de aditivos, ao passo que outra parcela dos serviços foi segmentada para contratação futura, em obras tecnicamente interdependentes daquelas já em execução. A unidade técnica associou esse quadro a riscos de descontinuidade, aumento de custos por remobilizações e recontratações, perda de economia de escala e enfraquecimento da governança do empreendimento.

15. Tais consequências, no meu entendimento, decorrem da falta de previsibilidade orçamentária identificada. Não se trata de apontar responsabilidade por ato de gestão, mas de uma fragilidade estrutural relacionada à alocação de recursos do FNDCT ao empreendimento, cuja superação depende de decisão no âmbito da governança do próprio Fundo. Por essa razão, acompanho a proposta de recomendação ao Conselho Diretor do FNDCT, para que a relevância estratégica do RMB seja considerada nas decisões de alocação orçamentária do Fundo, e dê ciência ao MCTI e ao próprio Conselho Diretor sobre o descompasso identificado entre o financiamento disponibilizado e o cronograma do empreendimento.

16. O segundo achado envolve a formação de preços dos serviços incorporados ao Contrato 057/FP-2024/00 por meio de seus quatro termos aditivos. A auditoria constatou que os itens novos foram precificados a partir de referenciais de mercado (Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil e Sistema de Custos Referenciais de Obras), acrescidos do BDI de 25% praticado pela contratada, sem que se replicasse o desconto de 25% obtido pela Fundação Pátria na licitação em relação ao orçamento-base da Administração.

17. Essa prática, embora não configure, isoladamente, incompatibilidade dos preços com os valores de mercado, contraria o regime dos arts. 14 e 17, §§ 1º e 2º, do Decreto 7.983/2013, que vedam a redução, por meio de aditamento contratual, da vantagem econômica obtida pela Administração no certame. A jurisprudência desta Corte já assentou entendimento nesse sentido, a exemplo dos Acórdãos 2.466/2009, 2.440/2014 e 855/2016, todos do Plenário.

18. Refeito o cálculo pela equipe de auditoria com aplicação da metodologia legalmente prevista, consistente na preservação dos coeficientes de consumo das composições de custo, atualização

dos referenciais e aplicação do desconto do certame sobre o resultado, apurou-se diferença de R$ 677.749,43 (data-base out./2024) entre o que foi efetivamente pago e o que seria devido pelos itens acrescidos.

19. Diante da concordância expressa manifestada pela Cnen e pela Fundação Pátria com o apontamento e do compromisso por elas assumido de adotar as medidas corretivas cabíveis, entendo que a hipótese não demanda determinação corretiva, nos termos do art. 16, parágrafo único, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, sendo suficiente a fixação de prazo para que as entidades comprovem a correção dos valores, preservada a continuidade da execução contratual e do cronograma físico da obra.

20. O terceiro achado reúne um conjunto de deficiências correlatas identificadas na condução do Contrato 057/FP-2024/00, relacionadas (i) à ausência de critérios objetivos de aceitabilidade de preços unitários; (ii) à insuficiência dos critérios de medição e pagamento dos serviços; e (iii) a falhas na gestão da execução contratual, incluindo a apuração de responsabilidades por atrasos e a formalização da análise técnica de subcontratadas.

21. Quanto ao primeiro ponto, a equipe identificou que o instrumento convocatório não fixou critérios de aceitabilidade de preços unitários, em descompasso com o art. 11 do Decreto 7.983/2013 e com a Súmula TCU 259. Essa lacuna permitiu distorções relevantes entre os valores do orçamento de referência e os da proposta vencedora, notadamente no item referente à ponte sobre o Ribeirão do Ferro.

22. Como observou a unidade técnica, essa superestrutura correspondia a 8,3% do orçamento de referência, mas, na planilha da Schunck Terraplenagem e Transporte Ltda., esse item corresponde a 23,4% do valor contratual. Em outro panorama, o preço contratado para execução da ponte foi maior que o dobro do previsto no orçamento de referência, tendo a AudElétrica identificado diferenças significativas em serviços específicos, como no de execução de fundação em hélice contínua e no de blocos de apoio dos pilares da ponte, com preços aproximadamente dez e quatro vezes superiores aos referenciais, respectivamente.

23. Essa variação não configura, por si só, dano ao Erário, pois o preço global da proposta vencedora manteve-se compatível com o orçamento estimado.

24. Não obstante a ausência de materialização de prejuízo financeiro até o presente momento, essa distorção configura risco relevante à Administração, pois pode ser utilizada para viabilizar a ocorrência do que a doutrina e a jurisprudência deste TCU denominam “jogo de planilha”. Trata-se de prática pela qual o licitante/contratado distribui, de forma estrategicamente desproporcional, os valores atribuídos aos itens que compõem sua planilha orçamentária, inflando os preços unitários de serviços cujos quantitativos tendem a ser aumentados por meio de termos aditivos e subfaturando outros que sofreram redução em suas quantidades.

25. Com isso, a proposta mantém-se formalmente competitiva no cotejo do valor global, sem que essa vantagem reflita, de fato, uma equação econômico-financeira equilibrada para toda a extensão da execução contratual.

26. Nesse cenário, entendo que se faz suficiente dar ciência da falha aos responsáveis e aos demais interessados na gestão do contrato, pois alerta o gestor para o risco identificado e exige vigilância redobrada na análise de eventuais pleitos de aditivo relacionados à ponte sobre o Ribeirão do Ferro.

27. Quanto ao segundo ponto, não foram localizados critérios detalhados de medição para os serviços contratados. Os artefatos da contratação não continham definição clara de marcos físicos, de produtos verificáveis e de requisitos de aceitação, omissões que reduzem a transparência, a objetividade, a rastreabilidade e a segurança jurídica das medições e dos pagamentos.

28. Entretanto, como não houve evidências de dano ao Erário, concordo com a unidade técnica em expedir ciência dessa impropriedade.

29. No que tange especificamente às fragilidades na gestão do cronograma físico-financeiro e na apuração de responsabilidades por atrasos, a equipe de fiscalização constatou que a maioria dos

serviços classificados como de infraestrutura única, assim entendidos os serviços preliminares e transitórios (instalação e administração do canteiro de obras, topografia, controle tecnológico, vigilância patrimonial e instalação e operação de lavarodas), apresentou, em razão dos termos aditivos firmados ao longo da execução contratual, aumento de custos proporcionalmente superior ao verificado nos demais serviços contratados.

30. Merece destaque, nesse contexto, o subitem 1.2 (instalação e administração do canteiro de obras), cujo valor contratual sofreu incremento de aproximadamente 70% em relação ao originalmente pactuado. Esse percentual discrepa significativamente da variação de custos observada no conjunto dos demais serviços do empreendimento (20,25%), o que evidencia tratamento desproporcional conferido a esse item específico ao longo dos aditivos celebrados.

31. Uma das causas identificadas para essa elevação está relacionada à circunstância de que parte da infraestrutura única passou a ser medida, faturada e paga já a partir do primeiro mês de execução contratual, em contrariedade à previsão originalmente contida no cronograma físico-financeiro aprovado. Conforme os estudos iniciais, a contratada dispunha de doze meses para a conclusão do empreendimento, sendo os dois primeiros destinados à consolidação dos projetos executivos e os dez subsequentes reservados à execução física das obras (período no qual deveriam ser pagos os serviços de infraestrutura única).

32. Essa antecipação não veio acompanhada de estudos técnicos, análises de engenharia ou justificativas formais que demonstrassem a necessidade ou a conveniência dessa alteração em relação ao cronograma original. A ausência de tal motivação técnica compromete a rastreabilidade da decisão e impede a verificação de que a antecipação tenha decorrido de razão legítima, e não de mera conveniência em benefício da contratada.

33. Verificou-se, ainda, que parte desses itens continuou sendo remunerada mensalmente ao longo das prorrogações contratuais (após o 4º termo aditivo, o prazo de execução passou a ser de dezessete meses), como é o caso da administração local. Essa sistemática de medição, ao desvincular o pagamento da administração local do real progresso da obra, enseja a antecipação irregular de pagamentos à construtora contratada, em desconformidade com a jurisprudência consolidada do TCU sobre o tema, a exemplo dos Acórdãos 456/2026, 2.369/2011, 2.622/2013, 2.440/2014, 1.247/2016 e 845/2021, todos do Plenário.

34. Considerando que a obra se encontra em execução, entende-se que a medida cabível é dar ciência desse fato aos órgãos e entidades envolvidos na gestão e na fiscalização do contrato, para que esses: (i) avaliem, à luz da documentação técnica disponível, se havia motivação legítima para a antecipação verificada; e (ii) adotem, caso não identificada tal justificativa, as providências necessárias à promoção dos devidos descontos ou compensações nas medições futuras, de modo a restabelecer a correspondência entre os pagamentos realizados e o efetivo avanço físico da obra.

35. O relatório de auditoria também registra a ausência de análise técnico-formal e aprovação das subcontratadas.

36. O Termo de Referência RMB-I00-00-CT-C-3200-TR-001, em seu subitem 7.3, exigiu da proponente a comprovação de capacidade técnico-operacional, mediante atestados, para os serviços de elaboração de projeto detalhado e de construção da ponte sobre o Ribeirão do Ferro. Esse mesmo subitem estabeleceu que, em caso de subcontratação desses serviços, a subcontratada deveria submeter previamente seus próprios atestados de capacidade técnica à Administração para aprovação.

37. Verificou-se que os serviços de elaboração do projeto da ponte foram subcontratados junto à empresa Copem Consultoria e Projetos de Engenharia de Estruturas S/S Ltda. (Copem), e os serviços de construção da ponte junto à empresa Resolute Engenharia Ltda. (Resolute). Em ambos os casos, não houve a formalização da comprovação da capacidade técnica dessas subcontratadas antes do início da execução dos respectivos serviços, tampouco manifestação prévia da Administração sobre o tema.

38. A Cnen informou que a aceitação das subcontratações ocorreu no âmbito de reuniões técnicas, sem documento formal e prévio de análise da capacidade técnica das empresas Copem e Resolute. Esse procedimento contraria o entendimento consolidado do TCU, a exemplo do Acórdão 963/2024-Plenário, segundo o qual a subcontratação de parcela do objeto para a qual o edital exigiu atestados de qualificação técnica depende de análise e juntada aos autos da documentação comprobatória da capacidade técnica da subcontratada, não bastando a mera autorização formal da subcontratação.

39. A Cnen e a Fundação Pátria, porém, encaminharam os atestados técnicos dessas empresas e apresentaram esclarecimentos que permitem verificar que ambas possuíam capacidade técnica compatível com os serviços executados, afastando a hipótese de subcontratação de empresas tecnicamente inabilitadas para os escopos de projeto detalhado e construção da ponte.

40. Não havendo, portanto, indício de que a Administração tenha permitido a execução dos serviços por empresa tecnicamente inapta, mas apenas uma falha de natureza procedimental já esclarecida nos autos, propõe-se dar ciência da irregularidade aos gestores, com a finalidade de prevenir sua ocorrência em futuras contratações.

41. Por último, a equipe de auditoria relatou dificuldade de acesso direto a documentos essenciais à fiscalização, tendo sido necessário solicitá-los formalmente às entidades envolvidas, e constatou que os dados sobre a execução contratual e a aplicação dos recursos não estavam integralmente disponíveis, de forma completa e tempestiva, nos canais oficiais de transparência das instituições.

42. Antes de tratar do mérito da impropriedade, é preciso esclarecer que o Convênio 01.22.0592.01 está inserido no arcabouço normativo próprio dos instrumentos financiados pelo FNDCT, disciplinado, entre outros, pelas Leis 8.958/1994 e 10.973/2004 – e seus respectivos regulamentos (Decretos 8.241/2014, 7.423/2010 e 9.283/2018). Para além dessas normas, deve-se ter em vista que inexiste o dever de transparência absoluta e irrestrita aos projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, especialmente quando o sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (art. 7º, § 1º, da Lei 12.527/2011).

43. Tratando-se o RMB de instalação nuclear estratégica, é razoável reconhecer que determinados aspectos técnicos e administrativos do projeto possam legitimamente comportar restrição de acesso, cabendo ao gestor avaliar, caso a caso, a extensão dessa reserva. Some-se a isso o disposto no art. 45, § 9º, do Decreto 9.283/2018, segundo o qual as despesas realizadas com recursos do convênio serão registradas na plataforma eletrônica de que trata o art. 38, § 5º, do referido Decreto, dispensada a inserção de notas fiscais, comprovantes ou recibos.

44. A despeito dessas considerações, salvo em relação aos documentos mencionados no Decreto 9.283/2018, entendo que a situação concreta examinada nestes autos não se enquadra na hipótese de mitigação legítima da transparência. O objeto sob exame corresponde a obras civis de infraestrutura (terraplenagem, pavimentação, drenagem e construção de ponte), ou seja, não contém informação técnica sensível relacionada ao projeto nuclear propriamente dito.

45. Dessa forma, ainda que se reconheça que o gestor dispõe de margem de avaliação para mitigar a transparência ativa em relação a informações efetivamente sensíveis do empreendimento, tal margem não alcança as contratações de obras civis de infraestrutura como as ora examinadas, que devem observar o princípio da publicidade previsto no art. 37, **caput**, da Constituição Federal, bem como o art. 4º-A da Lei 8.958/1994 e o art. 27-A da Lei 10.973/2004.

46. Destaco, ainda, que o registro das despesas na plataforma eletrônica prevista no art. 38, § 5º, do Decreto 9.283/2018 depende de sistema que, mais de oito anos após a publicação do decreto, ainda não foi desenvolvido. Como observado pelo Ministério Público junto ao TCU, a Finep utiliza plataforma própria para o processamento dos convênios, a qual não possui módulo de acesso livre ao público, e o Transferegov.br não contém registro do Convênio 01.22.0592.01. Essa lacuna estrutural dificulta o cumprimento, pelos partícipes, dos deveres de transparência ativa aplicáveis à execução de convênios para pesquisa, desenvolvimento e inovação.

47. Nesse contexto, acolho a proposta do MPTCU de determinar ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) que, em conjunto com o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), elabore, no prazo de 60 dias, plano de ação para o desenvolvimento da plataforma eletrônica de que trata o art. 38, § 5º, do Decreto 9.283/2018, com a descrição das medidas a serem adotadas, a identificação dos responsáveis e os prazos de início e de conclusão. Essa determinação segue a linha adotada por este Tribunal no subitem 9.2 do Acórdão 1.178/2018-Plenário, em situação análoga relativa ao sistema previsto no art. 12-A do Decreto 7.423/2010.

48. Quanto à impropriedade em si, entendo pertinente dar ciência às instituições envolvidas, com a ressalva expressa de que a avaliação do nível de publicidade cabe ao gestor em cada caso concreto.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 7 de outubro de 2026.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 2760/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 011.624/2026-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Congresso Nacional (vinculador).
4. Órgãos/Entidades: Autoridade Nacional de Segurança Nuclear; Comissão Nacional de Energia Nuclear; Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria de conformidade nas obras de implantação do Reator Multipropósito Brasileiro (RMB),

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, em:

9.1. recomendar ao Conselho Diretor do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CD-FNDCT), com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que, nas deliberações relativas à alocação de recursos do Fundo, considere a relevância estratégica do Reator Multipropósito Brasileiro (RMB) com vistas a conferir maior previsibilidade ao financiamento do empreendimento e reduzir o risco de descontinuidade, atrasos e aumento de custos decorrentes da insuficiência de recursos;

9.2. dar ciência ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e ao Conselho Diretor do FNDCT (CD-FNDCT), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, de que a insuficiência e a baixa previsibilidade dos recursos destinados à implantação do Reator Multipropósito Brasileiro (RMB) comprometem a compatibilidade entre o fluxo de financiamento e o cronograma físico-financeiro do empreendimento, em desconformidade com os arts. 1º e 11, §§ 1º, 2º, 3º e 4º, da Lei 11.540/2007 e com o § 2º do art. 9º da Lei Complementar 101/2000, com os princípios da eficiência e da economicidade previstos no art. 37 da Constituição Federal e com o dever estatal de promoção do desenvolvimento científico e tecnológico estabelecido no art. 218 da Constituição Federal;

9.3. fixar prazo de 60 (sessenta) dias, com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal de 1988, para que a Fundação Parque de Alta Tecnologia da Região de Iperó e Adjacências (Fundação Pátria), em conjunto com a Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen), encaminhe a este Tribunal cópia de termo aditivo de ajuste ao Contrato 057/FP-2024/00 – ou de outro instrumento juridicamente adequado – para corrigir os preços dos serviços acrescentados ao negócio jurídico, mantendo-se o percentual de desconto obtido na contratação inicial, nos termos dos arts. 14 e 17, §§ 1º e 2º, do Decreto 7.983/2013;

9.4. dar ciência à Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen) e à Fundação Parque de Alta Tecnologia da Região de Iperó e Adjacências (Fundação Pátria), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, de que:

9.4.1. a ausência de critérios objetivos de aceitabilidade de preços unitários relevantes na contratação de obras e serviços de engenharia contraria o art. 11 do Decreto 7.983/2013 e a Súmula TCU 259;

9.4.2. a insuficiência dos critérios de medição e pagamento, associada à ausência de mecanismos de controle da aderência entre pagamentos e avanço físico da obra, contraria o art. 12 do Decreto 7.983/2013;

9.4.3. a ausência de avaliações formais dos impactos financeiros das prorrogações

contratuais e de apuração tempestiva das responsabilidades pelos atrasos é incompatível com o art. 12 do Decreto 7.983/2013;

9.4.4. a falta de formalização da análise da capacidade técnica de subcontratadas responsáveis por parcelas do objeto sujeitas à qualificação técnica contraria a jurisprudência do TCU, a exemplo do Acórdão 963/2024-Plenário; e

9.4.5. a medição da administração local da obra por valor mensal fixo, em descompasso com o avanço físico do empreendimento, configura a antecipação irregular de pagamentos à empresa contratada e contraria a jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 2.369/2011, 2.622/2013, 2.440/2014, 1.247/2016, 845/2021 e 456/2026, todos do Plenário;

9.5. dar ciência à Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen), à Fundação Parque de Alta Tecnologia da Região de Iperó e Adjacências (Fundação Pátria), à Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, de que a insuficiência de transparência ativa na divulgação de informações relativas à Cotação de Preços 05/2024 e ao Contrato 057/FP-2024/00 contraria o disposto no art. 37 da Constituição Federal e no art. 5º da Lei 14.133/2021, ressalvando-se, contudo, o dever de o gestor avaliar, em cada caso concreto, o nível de publicidade adequado à luz do disposto no art. 7º, § 1º, da Lei 12.527/2011;

9.6. determinar ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, para que, em conjunto com o Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, elabore, no prazo de 60 dias, plano de ação para o desenvolvimento da plataforma eletrônica de que trata o art. 38, § 5º, do Decreto 9.283/2018, com a descrição das medidas a serem adotadas, a identificação dos responsáveis e os prazos de início e de conclusão;

9.7. dar ciência desta deliberação à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO-Congresso Nacional), à Casa Civil da Presidência da República, à Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen), ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), ao Conselho Diretor do FNDCT (CD-FNDCT) e à Fundação Parque de Alta Tecnologia da Região de Iperó e Adjacências;

9.8. autuar processo apartado para o monitoramento da determinação contida no subitem 9.6 desta deliberação; e

9.9. autorizar o arquivamento dos presentes autos após juntada, pela Cnen e pela Fundação Pátria, das evidências do saneamento da impropriedade identificada no subitem 9.3 deste acórdão.

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2760-39/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Jhonatan de Jesus, Odair Cunha e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO



FISCOBRAS 2026



Relatório de Fiscalização

TC: 006.841/2026-0

Obras de construção do Hospital Regional de Jacobina/BA

Relator: Walton Alencar Rodrigues

SecexInfra
AudUrbana

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO

TC n. 006.841/2026-0 **Fiscalização n.** 102/2026

Relator: Walton Alencar Rodrigues

DA FISCALIZAÇÃO

Modalidade: Conformidade

Ato originário: Acórdão 721/2026 - Plenário

Objeto da fiscalização: Obras de construção do Hospital Regional de Jacobina/BA

Funcional programática:

10.302.5118.8535.6525/2026 - Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde - Hospital Regional de Jacobina/BA

Tipo da Obra: Edificação - Hospitais

Período abrangido pela fiscalização: De 07/12/2023 a 29/04/2026

DO ÓRGÃO/ENTIDADE FISCALIZADO

Órgãos/entidades fiscalizados: Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia, Ministério da Saúde, Fundo Estadual de Saude do Estado da Bahia e Caixa Econômica Federal

Vinculação TCU (unidades técnicas): Unidade de Auditoria Especializada em Saúde e Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica

Responsável pelo órgão/entidade:

nome: JOSE GONCALVES TRINDADE
cargo: Presidente da Conder
período: A partir de 21/01/2021

Outros responsáveis: vide peça: “Rol de responsáveis”

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

TC 006.841/2026-0

Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, em observância ao § 2º do art. 2º, da Resolução-TCU 346/2022, de 30/11/2022.

Unidade Responsável AudUrbana

O QUE O TCU FISCALIZOU?

O TCU fiscalizou as obras de construção do Hospital Regional de Jacobina/BA, empreendimento financiado com recursos da União e do Estado da Bahia, no âmbito de instrumento celebrado entre o Ministério da Saúde e o Governo daquele Estado, tendo a Caixa Econômica Federal como mandatária da União e a Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (Conder) como executora.

O objetivo foi avaliar a regularidade dos atos relacionados à construção do empreendimento, de modo a contribuir para sua execução com qualidade, economicidade e em prazo adequado.

Para tanto, foram examinados os principais atos e documentos relacionados à contratação integrada destinada à elaboração dos projetos e à construção do hospital, formalizados por meio da Licitação Presencial 084/2023 e do Contrato 028/2024.

A fiscalização avaliou a gestão do Termo de Compromisso, a regularidade e a economicidade da licitação, a adequação do orçamento estimado, a suficiência do anteprojeto, a conformidade da execução e da fiscalização contratual, bem como o planejamento para a operação e gestão da unidade após a conclusão das obras.

VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS

O volume de recursos fiscalizados totaliza R$ 118.859.268,17, correspondente ao valor do Contrato 028/2024.

O QUE O TCU ENCONTROU?

A fiscalização identificou falhas relevantes em diferentes etapas do empreendimento, que deram ensejo a cinco achados de auditoria, todos qualificados como irregularidades graves. Na licitação, foram constatadas (i) deficiências nos critérios de avaliação das propostas técnicas e (ii) irregularidades no julgamento que influenciaram o resultado do certame. Também foram identificadas (iii) inadequações no anteprojeto que serviu de base à contratação integrada, exigindo reformulações relevantes durante o desenvolvimento dos projetos. Na fase de execução contratual, verificaram-se (iv) fragilidades nos procedimentos de fiscalização e (v) a formalização tardia de alterações relevantes de escopo, executadas sem respaldo contratual e sem observância integral das exigências aplicáveis ao empreendimento financiado com recursos federais.

QUAL A PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO?

Propõe-se a realização de audiências dos agentes responsáveis pelas irregularidades identificadas no planejamento da contratação, no julgamento da licitação e na fiscalização contratual, relacionadas a deficiências nos critérios de avaliação da proposta técnica, ao julgamento das propostas, às falhas no anteprojeto e no programa de necessidades, às falhas dos instrumentos de acompanhamento da execução contratual e à celebração intempestiva e inadequada de termo aditivo para regularização de serviços.

Propõe-se, ainda, a oitiva da Conder e da empresa contratada para que se manifestem acerca de possíveis medidas para correção da situação decorrente da celebração intempestiva de termo aditivo para formalização de serviços do Contrato 028/2024, com uso de orçamento paramétrico e sem participação da Caixa.

QUAIS OS BENEFÍCIOS ESPERADOS?

O benefício esperado, decorrente das propostas de encaminhamento, consiste em fortalecer a regularidade da execução contratual, por meio da adequada formalização dos serviços já executados, reduzindo riscos jurídicos, financeiros e operacionais para o empreendimento.

Como benefícios indiretos, decorrentes do caráter preventivo e pedagógico da fiscalização, destacam-se o possível aprimoramento dos critérios adotados pela Conder em futuras licitações, a melhoria da qualidade dos anteprojetos hospitalares e o fortalecimento dos mecanismos de acompanhamento e fiscalização de obras, contribuindo para maior transparência, maior controle sobre a execução contratual e melhor correspondência entre o que foi contratado, executado e pago.

Sumário

A. INTRODUÇÃO 3
A.1. Deliberação que originou o trabalho 3
A.2. Visão geral do objeto 3
A.2.1. Termo de Compromisso 1.099.490-18 5
A.2.2. Contratação para execução das obras civis 6
A.3. Importância socioeconômica 7
A.4. Objetivo e questões de auditoria 7
A.5. Metodologia utilizada 8
A.6. Limitações inerentes à auditoria 8
A.7. Volume de recursos fiscalizados 8
A.8. Benefícios estimados da fiscalização 9
B. ACHADOS DE AUDITORIA 9
B.1. Critérios inadequados para avaliação da pontuação técnica e ponderação injustificada entre técnica e preço (IGC) 9
B.1.1. Situação encontrada 9
B.1.2. Análise 11
B.1.2.1. Planejamento de Projeto e da Obra, Metodologia, Execução e Controle - Item 1 do Quadro 1 14
B.1.2.2. Recursos Materiais, Tecnológicos e Humanos - Item 2 do Quadro 1 15
B.1.2.3. Soluções Técnicas, Inovações Tecnológicas e Critérios de Sustentabilidade - Item 3 do Quadro 1 16
B.1.3. Conclusão 17
B.1.4. Responsabilização 19
B.2. Julgamento irregular da pontuação técnica das licitantes, com impacto na seleção da proposta mais vantajosa (IGC) 22
B.2.1. Situação encontrada 22
B.2.2. Análise 24
B.2.2.1. Julgamento da pontuação técnica atribuída à empresa CBS relativa aos Quadros 2, 3 e 4 25
B.2.2.2. Julgamento da pontuação técnica relativa ao Quadro 1 (plano de trabalho) 29
B.2.3. Conclusão 38
B.2.4. Responsabilização 41
B.3. Deficiências no anteprojeto e no programa de necessidades, com comprometimento da adequada caracterização do objeto da contratação integrada (IGC) 44
B.3.1. Situação encontrada 44
B.3.2. Análise 49
B.3.3. Conclusão 51

B.3.4. Responsabilização 52
B.4. Fiscalização contratual deficiente (IGC) 55
B.4.1. Situação Encontrada 55
B.4.2. Análise 56
B.4.2.1. Omissão da fiscalização na exigência de execução das soluções técnicas que integraram a proposta vencedora 56
B.4.2.2. Inconsistências nos documentos de aferição das medições 58
B.4.2.3. Inexistência de orçamento detalhado 60
B.4.2.4. Inexistência de cronograma físico-financeiro para acompanhamento da execução contratual 62
B.4.3. Conclusão 63
B.4.4. Responsabilização 64
B.5. Celebração intempestiva de termo aditivo para formalização de serviços, com uso de orçamento paramétrico e sem participação da Caixa (IGC) 68
B.5.1. Situação encontrada 69
B.5.2. Análise 73
B.5.3. Conclusão 77
B.5.4. Responsabilização 78
C. CONCLUSÃO 81
D. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO 84
A.1.1. APÊNDICE A - Achados reclassificados após a conclusão da fiscalização 87
A.1.2. APÊNDICE B - Despachos 88
ANEXO A - Matriz de Achados 91
ANEXO B - Matriz de Responsabilização 100
ANEXO C - Fotos 111
ANEXO D - Dados da obra 115
ANEXO E - Achados de outras fiscalizações 119
A.1.3. ANEXO F - Deliberações 120

A. INTRODUÇÃO

A.1. Deliberação que originou o trabalho

1. A presente auditoria compõe o plano de fiscalização de obras de 2026 (Fiscobras 2026), tendo sido autorizada pelo Acórdão 721/2026-TCU-Plenário, de 25/3/2026, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo (TC 018.148/2025-5).

2. A seleção decorreu, essencialmente, da materialidade dos recursos envolvidos e da relevância socioeconômica do objeto, tendo sido considerados também alguns fatores de risco avaliados em processo de produção de conhecimento.

3. Registre-se que a relatoria deste processo foi atribuída, por sorteio, ao Ministro Walton Alencar Rodrigues, nos termos do § 2º do art. 2º da Resolução-TCU 346/2022, de 30/11/2022, alterada pela Resolução-TCU 351, de 29/12/2022.

A.2. Visão geral do objeto

4. A presente fiscalização tem por objeto as obras de construção do Hospital Regional de Jacobina, localizado às margens da Rodovia BR-324 (km 701), no município de Jacobina/BA.

5. O empreendimento, implantado em terreno de 36.522,71 m^2, é um hospital geral de médio porte, concebido para ampliar a capacidade instalada de atendimento especializado na macrorregião Centro-Norte do estado, abrangendo a Região de Saúde de Jacobina, composta por 19 municípios, com população total de aproximadamente 376.000 habitantes.

6. A unidade foi estruturada para a realização de procedimentos de média e alta complexidade em diagnóstico e tratamento, nas especialidades clínica e cirúrgica adulta, obstétrica e pediátrica, em regime ambulatorial e de internação hospitalar, tanto em caráter de urgência quanto eletivo, conforme perfil assistencial definido pela Secretaria de Saúde do Estado da Bahia (Sesab) (evidência 5).

7. Além da absorção de demanda espontânea, parte desses serviços assistenciais destina-se ao atendimento da rede regulada, isto é, pacientes encaminhados e priorizados por centrais de regulação do Sistema Único de Saúde (SUS), como nos casos de urgência e emergência (Samu).

8. Conforme memorial descritivo (evidência 3), o anteprojeto do Hospital Regional de Jacobina baseou-se no programa de necessidades elaborado pela Secretaria de Saúde do Estado da Bahia (Sesab), em parceria com a Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (Conder), prevendo a implantação de unidade hospitalar multidisciplinar, com especialidades médicas e serviços de apoio e suporte.

9. No anteprojeto licitado, o empreendimento foi concebido com 142 leitos, sendo 112 de internação e 30 de UTI, e área construída total de 14.301,85 m^2. No projeto executivo atual, a capacidade foi alterada para 144 leitos, sendo 114 de internação e 30 de UTI, com área construída total de 14.398,28 m^2, assim distribuída:

a) edifício principal, com 12.454,60 m^2 (anteprojeto previa 12.564,39 m^2); e
b) edificações anexas, com 1.943,68 m^2 (anteprojeto previa 1.737,46 m^2).

10. Conforme detalhado adiante, o layout originalmente previsto no anteprojeto sofreu alteração significativa durante a elaboração do projeto básico e executivo pela empresa contratada. Na data da fiscalização, a implantação vigente, correspondente à Revisão 8 do projeto executivo, era composta pelos elementos reproduzidos na Figura 1 a seguir:

Figura 1 – Visão geral do empreendimento



LEGENDA: 01 - Ambulatório; 02 - Recepção acolhimento e registro; 03 – Administração; 04 – Internação; 05 - Imagenologia/métodos gráficos; 06 - Centro Cirúrgico/Obstétrico/CPN; 07 - Guarda temporária de cadáveres; 08 - Emergência e Urgência Adulto/Pediátrica/Obstétrica; 09 – Laboratório; 10 - Agência transfusional; 11 - Espaço ecumênico; 12 - UTI Adulto; 13 - UTI Neonatal; 14 – Manutenção; 15 - Conforto e higiene limp. e zeladoria; 16 – CME; 17 – Lactário; 18 – Cozinha; 19 – Refeitório; 20 – Docas; 21 – Almoxarifado; 22 - Processamento de roupas; 23 – Farmácia; 24 – Centro de Parto Normal; 25 - Banco de Leite; 26 – Abrigo de resíduos; 27 – Central de Água Gelada; 28 – Subestação 2; 29 – Reservatório inferior/ Casa de Bombas/ Reservatório de Águas Pluviais; 30 – Estação de Tratamento de Esgoto; 31 – Central de Gases Medicinais; 32 – Quiosques com lanchonete; 33 – Subestação 1; 34 – Subestação 3; 35 – Garagem das ambulâncias; 36 – Guarita Principal.

Fonte: Projeto Executivo - Planta de implantação do Hospital Regional de Jacobina (HRJ-PE-ARQ-DE-003-Implanta-R08.dwg – evidência 21, p. 4)

11. O edifício principal foi concebido com partido arquitetônico predominantemente horizontal, concentrando no pavimento térreo as atividades assistenciais, administrativas e de apoio, e reservando a cobertura às áreas técnicas.

12. O anteprojeto previu área destinada a futuras ampliações junto à internação. No projeto executivo atual, parte dessa área foi ocupada pela implantação do Centro de Parto Normal e do Banco de Leite, mantendo-se áreas disponíveis para expansão futura junto à emergência, UTIs e setores de apoio logístico.

13. Quanto ao planejamento para a efetiva operacionalização do hospital, dimensão finalística também abrangida por esta fiscalização, a Secretaria da Saúde do Estado da Bahia (Sesab), gestora do Fundo Estadual de Saúde e celebrante do Termo de Compromisso, informou que a

administração da unidade, incluindo a operacionalização e a contratação de pessoal, será realizada por meio da celebração de Contrato de Gestão com Organização Social (evidência 28, p. 67).

14. Segundo a Sesab, à época da resposta à requisição, o processo de contratação encontrava-se no Gabinete da Secretária Estadual de Saúde para posterior encaminhamento à Procuradoria-Geral do Estado, (evidência 28, p. 67). Após essa etapa, tem-se a previsão de iniciar a fase externa do certame, compreendendo a publicação do edital com vistas à celebração de contrato de gestão (evidência 28, p. 71-72).

15. No que se refere à aquisição de equipamentos e mobiliários, a Sesab informou ter elaborado planejamento detalhado com base no perfil assistencial previsto para a unidade e na planta arquitetônica do hospital. O documento contempla a previsão de aquisição dos equipamentos necessários, com indicação de quantitativos, valores estimados e estágio de tramitação dos respectivos processos administrativos, incluindo itens em fase de licitação, homologação ou aguardando entrega/empenho (evidência 28, p. 64).

16. Em complemento, a Sesab apresentou, ainda, estimativa de custos de diversos itens destinados à estruturação do hospital, no montante de R$ 20.920.107,58, assim distribuídos (evidência 28, p. 58-63): equipamentos (R$ 4.581.767,05), mobiliário (R$ 2.348.209,60) e recursos diagnósticos e terapêuticos - RDI (R$ 13.990.130,93). Ressalta-se que tais recursos não estão abrangidos pelo Termo de Compromisso celebrado com a União e, portanto, não integram o escopo desta fiscalização.

A.2.1. Termo de Compromisso 1.099.490-18

17. As intervenções em exame são custeadas pelo Termo de Compromisso 1.099.490-18 (Siafi 971258), firmado em 27/12/2024 entre o Fundo Estadual de Saúde do Estado da Bahia (Fesba) e o Ministério da Saúde, representado pela Caixa Econômica Federal (Caixa), na qualidade de mandatária (evidência 1, p. 1-23).

18. Ressalta-se que a assinatura do Termo de Compromisso ocorreu quando a obra já se encontrava contratada e com aproximadamente 19% de execução física, sendo até então custeada exclusivamente com recursos estaduais – conforme informação fornecida pela Caixa (evidência 24, p. 94), com base no Boletim de Medição 8, referente ao período de 1º/12/2024 a 31/12/2024.

19. Por meio do **Primeiro Termo Aditivo** (evidência 20, p. 20-24), celebrado em 28/5/2025, foi formalizada a inclusão da Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (Conder), CNPJ 13.595.251/0001-08, na condição de Unidade Executora. Verifica-se, contudo, que, antes dessa formalização, a referida empresa pública já havia atuado na condução da licitação e da contratação, bem como atuava na gestão e fiscalização das obras.

20. O valor original do investimento previsto no Termo de Compromisso era de R$ 118.855.611,00, dos quais R$ 78.125.000,00 correspondiam a recursos da União e R$ 40.730.611,00 à contrapartida estadual. Os recursos federais estão vinculados ao Plano Orçamentário 0017 – Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde, no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

21. Por meio do **Segundo Termo Aditivo** (evidência 20, p. 49-51), celebrado em 5/6/2025, a contrapartida estadual foi reduzida para R$ 18.079.415,12, passando o valor total do Termo de Compromisso para **R$ 96.204.415,12**. A alteração decorreu da necessidade de restringir o instrumento aos serviços a serem executados após sua assinatura, excluindo do montante financiado com recursos federais as despesas relativas a obras e serviços já executados.

22. Conforme consulta realizada em 9/6/2026 à página de acompanhamento de operações da Caixa (disponível em https://acompanhamentoobras.caixa.gov.br/detalhar-operacoes/1099490/1) o

empreendimento encontrava-se classificado no estágio "normal", com desembolso acumulado de R$ 58.701.760,96. A vigência do instrumento estende-se até 27/12/2029, e a última vistoria realizada pela Caixa ocorreu em 22/1/2026.

A.2.2. Contratação para execução das obras civis

23. A contratação para elaboração dos projetos básicos e executivos e execução das obras do empreendimento foi realizada por meio da **Licitação Presencial 084/2023**, regida pela Lei 13.303/2016, pelo Decreto Federal 8.945/2016, pelos Decretos Estaduais 18.470/2018, 18.471/2018 e 19.055/2019, bem como pelo Regulamento Interno de Licitações e Contratos da Conder (RILC), sob o regime de contratação integrada, com critério de julgamento por técnica e preço e modo de disputa fechado.

24. O edital do certame (evidência 2) foi publicado em 7/12/2023, com abertura das propostas em 20/2/2024. Tais atos antecederam a celebração do Termo de Compromisso 1.099.490-18, ocorrida em 27/12/2024, caracterizando, portanto, **licitação pretérita**. O valor estimado da contratação foi de R$ 120.508.460,64.

25. No âmbito da Licitação Presencial 084/2023, participaram quatro empresas, das quais uma foi desclassificada. Sagrou-se vencedora a licitante classificada em terceiro lugar no critério de menor preço, em razão da maior pontuação obtida na proposta técnica, cuja ponderação correspondia a 60% da nota final.

26. Durante a fase recursal, foram apresentados questionamentos acerca das Certidões de Acervo Técnico (CATs) da empresa mais bem classificada. Embora parte das alegações tenha sido acolhida, a classificação final permaneceu inalterada, tema que será detalhado no Achado 2 deste relatório.

27. A licitação resultou na celebração do **Contrato 028/2024** (evidência 18), em 17/4/2024, com a empresa CBS Construtora Bahiana de Saneamento Ltda. (CNPJ 11.630.923/0001-43), no valor de **R$ 118.859.268,17**, correspondente a desconto de 1,37% em relação ao orçamento estimado.

28. A ordem de serviço que autorizou o início da execução do Contrato 028/2024 (evidência 19) foi emitida em 22/4/2024, data a partir da qual passou a ser contado o prazo de vigência contratual, originalmente fixado em 18 meses.

29. Em 8/6/2025, foi celebrado o **primeiro termo aditivo ao Contrato 028/2024** (evidência 20, p. 1-25) com o objetivo de adequar suas disposições às exigências decorrentes da alteração da fonte de custeio, em razão da celebração do Termo de Compromisso 1.099.490-18. Foram celebrados, ainda, **outros três aditivos de prorrogação de prazo** (evidência 20, p. 26-63), sendo que o último fixou o término da execução da obra em 24/10/2026 e o da vigência contratual em 6/2/2027.

30. Em 29/6/2026, foi celebrado o **quinto termo aditivo** (evidência 40, p. 134-136), no valor de R$ 6.069.633,72, com o objetivo de formalizar a inclusão de serviços relacionados à implantação do Centro de Parto Normal (CPN), do Banco de Leite Humano (BLH) e de adequações para instalação de equipamento de ressonância magnética, matéria examinada no Achado 5 deste relatório.

31. Até a realização dos trabalhos de fiscalização, com base em 23 medições (a última referente a março de 2026, evidência 23), **a execução acumulada do Contrato 028/2024 alcançava R$ 82.211.376,37, correspondente a 69,17% do valor contratado de R$ 118.859.268,17.** Não foi considerado, para esse cálculo, o valor do Quinto Termo Aditivo mencionado no parágrafo anterior, uma vez que essa alteração ainda não havia sido incorporada ao Termo de Compromisso, conforme examinado no Achado 5 deste relatório.

32. Já o acompanhamento realizado pela Caixa (evidências 22 e 23) considera apenas os serviços executados após a celebração do Termo de Compromisso 1.099.490-18. Nessa sistemática, a execução acumulada alcançava R$ 59.927.613,80, equivalente a 62,29% do valor vigente do instrumento de repasse (R$ 96.204.415,12).

A.3. Importância socioeconômica

33. O município de Jacobina/BA, localizado a aproximadamente 340 km de Salvador/BA, exerce função de polo regional na Macrorregião Centro-Norte da Bahia, atendendo, em diversos serviços, população proveniente de municípios do entorno.

34. Segundo o documento Perfil Assistencial do Hospital Regional de Jacobina (evidência 5), que integrou o procedimento licitatório, a Região de Saúde de Jacobina é composta por 19 municípios e possui população estimada em 375.957 habitantes (IBGE/2022), sendo Jacobina o principal centro de referência regional, com cerca de 82,6 mil habitantes (IBGE/2022).

35. A documentação que subsidiou a licitação aponta limitações relevantes na rede hospitalar da região, marcadas pela ausência de leitos em alguns municípios e pela predominância de hospitais de pequeno porte, com reduzida capacidade de atendimento e oferta restrita de serviços de média complexidade.

36. Em Jacobina, a prestação de serviços hospitalares foi impactada pela descontinuidade e reestruturação da rede local. Em março de 2023, o Hospital Municipal Antônio Teixeira Sobrinho foi desativado, com a centralização dos atendimentos no Hospital Regional Vicentina Goulart (HRVG), posteriormente incorporado à gestão estadual.

37. Não obstante essa reorganização, o HRVG apresenta limitações físicas e operacionais que restringem a ampliação da oferta de serviços, especialmente os de maior complexidade, comprometendo sua capacidade de atender adequadamente à demanda regional.

38. Nesse contexto, a construção do Hospital Regional de Jacobina busca ampliar a capacidade assistencial da macrorregião por meio da implantação de uma unidade hospitalar de referência, com maior capacidade instalada e oferta de serviços especializados, contribuindo para a melhoria do acesso e da qualidade da atenção à saúde.

A.4. Objetivo e questões de auditoria

39. A presente auditoria tem por objetivo avaliar a conformidade dos atos relacionados à Licitação Presencial 084/2023 e à execução do Contrato 028/2024 dela decorrente.

40. Os trabalhos visam mitigar riscos de aplicação irregular ou antieconômica dos recursos federais destinados ao empreendimento e, adicionalmente, contribuir para o aprimoramento da gestão pública, em razão do caráter pedagógico e, quando cabível, sancionatório do controle externo.

41. Com vistas a avaliar a regularidade da aplicação dos recursos, foram formuladas as seguintes questões de auditoria:

1. a **gestão do termo de compromisso** está sendo conduzida de forma eficiente, tempestiva e transparente, de modo a minimizar os riscos do investimento?
2. o **processo licitatório** para execução das obras civis atendeu aos requisitos legais e à jurisprudência aplicável, assegurando a eficiência e a economicidade da contratação?
3. o **orçamento estimado** foi elaborado com base em metodologia adequada e referenciais objetivos?
4. o **anteprojeto** utilizado na licitação continha elementos técnicos suficientes para caracterizar o objeto e definir os parâmetros de desempenho esperados?

5. a **execução das obras contratadas e sua fiscalização** estão sendo realizadas em conformidade com as especificações técnicas e os termos contratuais estabelecidos?

6. existem ações ou planejamentos voltados à **operação e à gestão do empreendimento** após a conclusão da obra?

A.5. Metodologia utilizada

42. A auditoria foi conduzida em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 185, de 30/11/2020) e com os Padrões de Auditoria de Conformidade do TCU (Portaria-Segecex 26, de 19/10/2009).

43. A metodologia empregada compreendeu o exame de documentos técnicos e administrativos relacionados à licitação, à contratação e à execução das obras, incluindo estudos preliminares, anteprojeto, orçamento, cronogramas, propostas, contratos, termos aditivos, medições e demais registros de acompanhamento contratual.

44. Registra-se que, por meio do Ofício de Requisição 01-102/2026, foram solicitados acessos aos processos referentes ao empreendimento. Em atendimento, a Conder disponibilizou acesso integral aos processos SEI 019.5179.2023.0150780-89 (licitação e contratação das obras), 043.4031.2025.0008973-69 (primeiro aditivo), 043.4125.2024.0022724-10 (segundo aditivo), 043.4031.2026.0000168-78 (terceiro aditivo), 043.4031.2026.0006831-57 (quarto aditivo) e 043.4053.2026.0006330-68 (resposta à requisição). Posteriormente, também foi disponibilizado o Processo SEI 043.4031.2026.0009856-76, referente à proposta de celebração de aditivo de valor, autuado durante a realização desta fiscalização.

45. Para avaliar a adequação dos custos dos macrosserviços mais relevantes da contratação, realizou-se análise paramétrica com base em editais e contratos de construção hospitalar com características e porte compatíveis com o empreendimento fiscalizado. Os resultados dessa avaliação encontram-se consolidados no documento "**Síntese da Avaliação de Orçamento e Projeto**", constante da evidência 32.

46. Foram realizadas, nos dias 28 e 29/4/2026, visitas técnicas às obras do Hospital Regional de Jacobina/BA e do Hospital Regional de Alagoinhas/BA. Embora este último não integre o escopo da fiscalização, sua inclusão decorreu da similaridade de características com o empreendimento auditado e do fato de também ser gerido pela Conder, encontrando-se em estágio avançado de execução.

47. As inspeções contaram com a participação de agentes responsáveis pela fiscalização contratual, dos quais foram obtidas, por meio de entrevistas, informações sobre o histórico do empreendimento, o desenvolvimento dos projetos, a execução das obras e as etapas remanescentes da contratação.

A.6. Limitações inerentes à auditoria

48. Não foram identificadas limitações relevantes à execução dos trabalhos de fiscalização.

A.7. Volume de recursos fiscalizados

49. Considerando o escopo definido no Subtópico A.4, o volume de recursos fiscalizados corresponde a R$ 118.859.268,17, valor total do Contrato 028/2024, conforme descrito no Subtópico A.2.2.

A.8. Benefícios estimados da fiscalização

50. Em observância à Portaria-Segecex 37, de 13/12/2018, que regulamenta os procedimentos de identificação, avaliação e registro dos benefícios das ações de controle externo previstos na Portaria-TCU 82, de 29/3/2012, o benefício esperado da fiscalização, cujo encaminhamento ora vislumbrado (a ser ratificado após oferta do contraditório aos envolvidos) visa aproximar a execução contratual dos termos pactuados, refere-se à mitigação de riscos jurídicos, financeiros e operacionais para o empreendimento.

51. Como potenciais benefícios indiretos, que não decorrem diretamente dos encaminhamentos propostos mas podem resultar do efeito preventivo e pedagógico da fiscalização, destacam-se: (i) o aprimoramento dos instrumentos convocatórios da Conder, mediante a adoção de critérios objetivos para avaliação técnica das propostas nas licitações com critério de julgamento pela melhor combinação de técnica e preço; (ii) o aperfeiçoamento dos procedimentos de elaboração, análise e aprovação de anteprojetos hospitalares; e (iii) o fortalecimento dos mecanismos de acompanhamento e fiscalização de contratos de obras, de modo a assegurar maior aderência entre os serviços executados, os quantitativos medidos, os valores pagos e as soluções técnicas contratadas.

B. ACHADOS DE AUDITORIA

B.1. Critérios inadequados para avaliação da pontuação técnica e ponderação injustificada entre técnica e preço (IGC)

52. O modelo de julgamento adotado na Licitação Presencial 084/2023 atribuiu peso de 60% à proposta técnica e 40% à proposta de preço, sem motivação específica para a preponderância da nota técnica, bem como utilizou critérios de avaliação com elevado grau de fragmentação e predominância de aspectos meramente descritivos, apresentando reduzida capacidade de diferenciar as licitantes por seu efetivo mérito técnico. Como consequência, o resultado da licitação tornou-se excessivamente dependente de pontuações decorrentes de questões formais, como a apresentação de informações genéricas e documentos, em afronta aos princípios do julgamento objetivo e da transparência previstos nos arts. 31, 42, § 1º, inciso III, e 54, § 2º, da Lei 13.303/2016. Essas deficiências se materializaram nas ocorrências descritas no Achado 2 e contribuíram para as dificuldades verificadas na fiscalização da execução contratual, tratadas no Achado 4.

B.1.1. Situação encontrada

53. No certame para contratação integrada do Hospital Regional de Jacobina/BA, o edital (evidência 2, p. 4) adotou o critério de julgamento por melhor combinação de técnica e preço, e o Termo de Referência (TR) (evidência 4, p. 29) estabeleceu ponderação de 60% para a nota técnica e 40% para a nota de preço.

54. O Termo de Referência, contudo, limitou-se a enunciar essa proporção, sem esclarecer, de forma objetiva, porque a técnica deveria prevalecer sobre o preço no caso concreto, nem em que medida tal modelagem seria necessária para selecionar a proposta mais vantajosa para o objeto licitado.

55. Os critérios da nota técnica foram distribuídos em quatro quadros, sendo que os Quadros 2, 3 e 4, responsáveis por 75 dos 100 pontos possíveis, trataram exclusivamente da experiência anterior da empresa e da equipe técnica, aferida por atestados, CATs e acervos profissionais. Esses quadros não mediram atributos da solução proposta para o Hospital Regional de Jacobina, nem vantagens técnicas concretamente incorporáveis ao empreendimento, mas sim a qualificação histórica da licitante e de seus profissionais. Os temas de avaliação dos quadros de pontuação técnica são resumidos na Tabela 1.

Tabela 1 – Quadros do termo de referência a respeito da proposta técnica

Descrição	Quadro do Termo de referência	Resumo do aspecto a ser avaliado	Nota máxima
Avaliação do Plano de Trabalho	Quadro 1 (evidência 4, p. 32-34)	Avalia a coerência e consistência do planejamento da execução, incluindo metodologia, cronograma, estrutura de equipe, inovações tecnológicas e critérios de sustentabilidade	25 pontos
Capacidade Técnica da Proponente	Quadro 2 Elaboração de Projetos (evidência 4, p. 41-42)	Avalia a experiência da empresa na elaboração de projetos de engenharia e arquitetura em edificações de grande porte, incluindo sistemas relevantes (climatização, estrutura, instalações e incêndio)	15 pontos
	Quadro 3 Execução de Obras (evidência 4, p. 43-44)	Avalia a experiência da empresa na execução de obras de grande porte, com exigência de comprovação de sistemas específicos (climatização, incêndio, estrutura e instalações elétricas com subestação)	20 pontos
Capacidade da Equipe Técnica	Quadro 4 (evidência 4, p. 47-49)	Avalia a experiência dos profissionais por meio de CATs registradas no CREA/CAU, abrangendo as principais disciplinas de projeto e execução	40 pontos

Fonte: Termo de referência (evidência 4, p. 41-42)

56. O Quadro 1 (Plano de Trabalho), com 25 pontos, foi estruturado em três áreas de avaliação: (i) Planejamento de Projeto e da Obra, Metodologia, Execução e Controle (pontuação máxima de 7,5 pontos); (ii) Recursos Materiais, Tecnológicos e Humanos (pontuação máxima de 3,0 pontos); e (iii) Soluções Técnicas, Inovações Tecnológicas e Critérios de Sustentabilidade (pontuação máxima de 14,5 pontos).

57. A metodologia adotada distribuiu a pontuação máxima de 25 pontos entre numerosos subitens, muitos deles com reduzido peso individual, conforme apresentado na Tabela 2.

Tabela 2 – Reprodução Quadro 1 – Avaliação do Plano de Trabalho

Área de avaliação		Pontuação	
		Máxima	Parcial
1. Planejamento de Projeto e da Obra, Metodologia, Execução e Controle	1.1. Sobre os dados de entrada fornecidos: (**) 1.1.1. Apresentar análise do anteprojeto de referência; 1.1.2. Apresentar os desafios para elaboração dos projetos básicos e executivos; 1.1.3. Apresentar os desafios para execução da obra.	1,50	Cada item atendido receberá 0,50 ponto
	1.2. Apresentar a metodologia de planejamento e controle, considerando o Processo de Projeto Integrado (PPI): (**) 1.2.1. Para elaboração dos projetos; 1.2.2. Para execução da obra.	1,50	Cada item atendido receberá 0,75 ponto
	1.3. Apresentar Fluxograma de desenvolvimento das atividades de elaboração de projetos, correlacionando: (*) e (**) 1.3.1. Com a Coordenação da elaboração dos projetos de arquitetura e engenharia; 1.3.2. Com a compatibilização dos projetos de arquitetura e engenharia.	0,90	Cada item atendido receberá 0,45 ponto
	1.4. Apresentar Plano de Ataque do Projeto e da Obra descrevendo: (*) e (**) 1.4.1. A intercomunicação entre as equipes de Obra e de Projetos; 1.4.2. Metodologia para dimensionamento das equipes de Obra e de Projetos; 1.4.3. Os caminhos críticos e possíveis restrições/ interferências/soluções para mitigação para cumprimento dos prazos para elaboração dos projetos e execução da obra.	2,10	Cada item atendido receberá 0,70 pontos
	1.5. Apresentar Cronograma Físico de desenvolvimento dos projetos e execução de obras: (*) e (**) 1.5.1. Discriminando etapas, serviços e indicação dos caminhos críticos de cada projeto e relacionando com a equipe de projetos da Licitante; 1.5.2. Discriminando as etapas, serviços, prazos e indicação dos caminhos críticos para a execução da obra.	1,50	Cada item atendido receberá 0,75 pontos
2. Recursos Materiais, Tecnológicos e Humanos.	2.1 Apresentar estrutura organizacional e infraestrutura relacionando: (*) e (**) 2.1.1. A estrutura física; 2.1.2. A equipe permanente; 2.1.3. As instalações de obra 2.1.4. Os equipamentos; 2.1.5. Os softwares que serão disponibilizados para atendimento da demanda.	1,00	Cada item atendido receberá 0,20 ponto
	2.2. Apresentar Matriz de Responsabilidades relacionando: (*) e (**) 2.2.1. Nome dos profissionais necessários para a formação da equipe multidisciplinar direta (coordenação) e indireta (responsáveis técnicos, consultorias especializadas e serviços específicos) de projetos e obras; 2.2.2. Com as respectivas funções e responsabilidades, discriminando quando serão utilizados para atendimento da demanda.	2,00	Cada item atendido receberá 1,00 ponto
3. Soluções Técnicas,	3.1. Apresentar proposta com esquematização para racionalização do consumo de água: (*) e (**) 3.1.1. Racionalização no consumo;	1,50	Cada item atendido receberá 0,50 ponto

Inovações Tecnológicas e Critérios de Sustentabilidade	3.1.2. Reuso de água; 3.1.3. Aproveitamento de águas pluviais.				
	3.2. Apresentar propostas para racionalização do consumo de energia elétrica / eficiência energética, sendo que das propostas apresentadas até 2 serão pontuadas. (*) e (**) Obs.: Não será considerada proposta de iluminação em LED, visto que a intervenção já prevê iluminação em LED.	1,50	Cada item atendido receberá 0,75 ponto		
	3.3. Apresentar proposta de fornecimento e implantação de sistema de aquecimento de água para: (*) e (**) 3.3.1. Os chuveiros dos vestiários e banheiros; 3.3.2. As pias da cozinha.	1,50	Cada item atendido receberá 0,75 ponto		
	3.4. Apresentar proposta adicional ao previsto para implantação de sistema de geração de energia limpa / fotovoltaica integralizada à rede pública e fornecimento dos equipamentos com: 3.4.1. Geração de energia até 4.000KWh / mês. (**) e (***) 3.4.2. Geração de energia de 4.001 KWh / mês até 8.000KWh /mês. (**) e (***) 3.4.3. Geração de energia acima de 8.001 KWh / mês até 16.000 KWh / mês. (**) e (***) 3.4.4. Geração de energia acima de 16.001 KWh / mês. (**) e (***) Apenas a melhor proposta apresentada dentre as 4 categorias, será pontuada.	item 3.4.1 2,50	item 3.4.2. 4,00	item 3.4.3. 5,50	item 3.4.4 7,00
	3.5. Apresentar soluções passivas de conforto ambiental para o empreendimento, com base no anteprojeto fornecido e nos recursos naturais de clima e entorno, sendo que das soluções apresentadas até 2 serão pontuadas. (*)	1,50	Cada item atendido receberá 0,75 ponto		
	3.6. Apresentar propostas de racionalização de recursos naturais no processo construtivo, sendo que das propostas apresentadas, apenas 2 serão pontuadas. (*)	1,50	Cada item atendido receberá 0,75 ponto		

Formas de avaliação: (*) A**valiação quantitativa progressiva** – pontuação proporcional ao atendimento (máxima, parcial, nenhuma)**;** (**) A**valiação dos aspectos técnicos** – pontuação com base na existência, coerência e consistência das informações apresentadas**; e** (***) A**valiação quantitativa não progressiva** – pontuação apenas para atendimento integral.
Fonte: Termo de referência (evidência 4, p. 32-34)

58. Conforme se apresentará no subtópico de análise, os itens 1 e 2 do Quadro 1 revelaram-se inadequados para aferir aspectos efetivamente relevantes do objeto, pois a pontuação foi associada, essencialmente, à apresentação formal de conteúdos descritivos como análises, metodologias, estruturas organizacionais, listagens, quadros e cronogramas, sem qualquer vinculação com atributos qualitativos do objeto a ser construído, tampouco dotados de parâmetros objetivos que permitissem avaliar a adequação de seu conteúdo.

59. Já o item 3, embora fosse o único com potencial para aproximar o julgamento de diferenciais técnicos capazes de agregar vantagens concretas à contratação, foi concebido com falhas que frustraram sua aptidão avaliativa.

B.1.2. Análise

60. Conforme relatado, o Edital da Licitação Presencial 084/2023 (evidência 2, p. 4) adotou o critério de julgamento de melhor combinação de técnica e preço, com ponderação de 60% para a nota técnica e 40% para a nota de preço. Os documentos da licitação, contudo, limitaram-se a enunciar o critério e a indicar os respectivos pesos, sem apresentar fundamentação específica para a escolha do regime de julgamento nem para a predominância conferida à nota técnica.

61. A ausência de motivação mostra-se incompatível com o art. 54 da Lei 13.303/2016. Embora o inciso III do caput desse artigo admita a adoção do critério de melhor combinação de técnica e preço, o §2º exige que, nessa hipótese, o julgamento seja realizado mediante o emprego de parâmetros específicos definidos no instrumento convocatório, destinados a limitar a subjetividade. Além disso, nos termos do art. 42, § 1º, inciso III, a nota técnica deve medir "as vantagens e os benefícios que eventualmente forem oferecidos para cada produto ou solução".

62. Nesse contexto, a definição da ponderação entre técnica e preço deve guardar relação com as características do objeto e estar apoiada em fundamentação suficiente, apta a demonstrar a adequação do modelo adotado à obtenção da proposta mais vantajosa. No caso, não constam do processo licitatório justificativas para a escolha do critério técnica e preço nem para a fixação da proporção de 60% para técnica e 40% para preço.

63. De início, deve-se ter em conta que a adoção do critério de melhor combinação de técnica e preço pressupõe que o objeto da contratação inclui a execução de atividades eminentemente técnicas, de natureza essencialmente intelectual. Em regra, é esse o caso das contratações integradas, que contém em seu objeto a atividade de elaboração dos projetos – não por outro motivo, inclusive, o já citado § 1º, inciso III, do art. 42 da Lei das Estatais indica ser esse, juntamente com o de menor preço, um dos critérios admissíveis para esse tipo de contratação.

64. No entanto, deve-se observar que as atividades de natureza essencialmente intelectual componentes do objeto – sendo esse objeto uma obra de engenharia – perfazem parcela diminuta de seu valor. A elaboração dos projetos, no presente caso, representa apenas 3,25% do valor da contratação, o que não milita em favor da preponderância adotada para a nota técnica no caso concreto.

65. Quanto às atividades técnicas envolvidas na execução da obra, também não se verificam condições diferenciadas aptas a justificar a preponderância. Os elementos constantes do memorial descritivo (evidência 3) não evidenciam, por si sós, complexidade técnica extraordinária do empreendimento. O objeto consiste na construção de edificação hospitalar de concepção predominantemente horizontal, modular e com soluções construtivas usuais, sem adoção de soluções arquitetônicas ou estruturais de maior complexidade formal ou tecnológica.

66. O sistema construtivo descrito é compatível com práticas correntes de engenharia, abrangendo estrutura em concreto armado, fundações diretas do tipo sapata, alvenarias de vedação em blocos cerâmicos, divisórias em gesso acartonado (*drywall)*, coberturas metálicas sobre lajes impermeabilizadas e demais componentes executivos amplamente difundidos e normatizados. Não foram identificadas soluções construtivas especiais, métodos executivos singulares ou alternativas tecnológicas de complexidade excepcional que evidenciassem a necessidade de valoração técnica preponderante no certame.

67. O Acórdão 1.510/2013-TCU-Plenário (Relator: Ministro Valmir Campelo) consignou que, em licitações de obras sob o regime de contratação integrada, o balanceamento das notas técnicas e de preço deve ser devidamente motivado no processo licitatório, não bastando a mera definição abstrata dos pesos no instrumento convocatório. Naquela oportunidade, o Tribunal registrou a ausência de fundamentação clara para os pesos atribuídos às notas técnicas e assinalou que a Administração deve buscar, sempre que possível, a valoração objetiva da metodologia ou técnica construtiva a ser empregada, e não apenas a pontuação decorrente da experiência anterior das licitantes ou de seus responsáveis técnicos.

68. Tal orientação corrobora a inadequação, no caso em exame, de modelo em que a maior parte da nota técnica se concentrou em critérios vinculados à qualificação pretérita da empresa e da equipe, sem qualquer correspondência com atributos materiais da solução proposta para o objeto licitado. No caso, os Quadros 2, 3 e 4, responsáveis por 75 dos 100 pontos da nota técnica, incidiram sobre a experiência anterior da empresa e dos profissionais indicados, aferida por meio de atestados e acervos técnicos relativos à elaboração de projetos e à execução de obras anteriores. Tal modelagem aproxima-se mais da valoração de requisitos de capacidade técnico-operacional e técnico-profissional do que da efetiva avaliação do mérito técnico da proposta.

69. A jurisprudência do TCU corrobora esse entendimento. No Acórdão 2.107/2024-TCU-Plenário (Relator: Ministro Vital do Rêgo), o Tribunal reputou inadequada a adoção do critério técnica e preço em licitação de obra hospitalar na qual a pontuação técnica se apoiava, essencialmente, na experiência pretérita das licitantes e de suas equipes, sem valoração objetiva da metodologia executiva, da técnica construtiva ou de vantagens técnicas concretamente associadas à proposta. O precedente evidencia que, em contratações de obras, esse critério somente se harmoniza com sua

finalidade quando a nota técnica recai sobre atributos materiais da solução ofertada, aptos a diferenciar as propostas por seu mérito técnico efetivo.

70. A mesma orientação havia sido exarada no Acórdão 622/2018-TCU-Plenário (Relator: Ministro Augusto Sherman Cavalcanti), proferido em fiscalização sobre licitações **conduzidas pela própria Conder** no regime de contratação integrada (sob a égide do RDC), no qual o Tribunal consignou que a pontuação técnica adotada era incompatível com o objetivo de obter soluções técnicas com qualidades superiores às exigências mínimas da Administração, por não contemplar a valoração de metodologias executivas diferenciadas ou de ganhos técnicos efetivamente incorporáveis ao objeto contratado.

71. No mesmo sentido, o Acórdão 1.167/2014-TCU-Plenário (Relator: Ministro José Múcio Monteiro) registrou que os critérios de pontuação da proposta técnica, em contratação integrada, não podem se restringir a quesitos semelhantes aos de habilitação ou à valoração da experiência pretérita das empresas e de suas equipes. Em complemento, o Acórdão 1.388/2016-TCU-Plenário (Relatora: Ministra Ana Arraes) reforça que a adoção da contratação integrada e a eventual utilização de critérios técnicos de julgamento exigem justificativas técnicas e econômicas robustas, bem como critérios objetivos de avaliação vinculados a vantagens mensuráveis das metodologias admitidas. Tal compreensão converge com a necessidade de que a nota técnica se estruture em torno de benefícios concretos e comparáveis, e não de referências genéricas à experiência anterior das licitantes.

72. À luz dessa jurisprudência, evidencia-se que o modelo adotado na Licitação Presencial 084/2023 não se orientou pela valoração de atributos materiais da solução proposta, nem por critérios objetivos aptos a comparar metodologias, técnicas construtivas ou benefícios concretamente incorporáveis ao empreendimento. Ao contrário, concentrou parcela relevante da nota técnica em elementos formais e em qualificações pretéritas da empresa e da equipe, em desacordo com a finalidade do julgamento por técnica e preço.

73. Entre os quadros que compõem a nota técnica, apenas o **Quadro 1 – Avaliação do Plano de Trabalho (PLT)** incide, ainda que de modo limitado, sobre aspectos da solução proposta. Não obstante, o Quadro 1 foi estruturado com elevado grau de fragmentação dos critérios pontuáveis, distribuindo a pontuação máxima de 25 pontos em numerosos subitens de reduzido valor unitário, avaliados por frações como 0,20, 0,45, 0,50 e 0,75 ponto por item atendido.

74. Essa modelagem reduz a capacidade de o julgamento diferenciar propostas por mérito técnico substancial e aumenta a sensibilidade da nota a juízos pontuais de atendimento de grande número de itens. Agrava esse quadro o fato de o Termo de Referência ter estabelecido que a avaliação do Plano de Trabalho deveria considerar, "essencialmente, a existência das informações". Tal diretriz, associada à elevada fragmentação da pontuação entre numerosos subitens, faz com que a avaliação se concentre predominantemente na verificação da presença formal de determinados conteúdos, em detrimento da análise de sua efetiva relevância, consistência ou capacidade de agregar vantagens ao empreendimento.

75. A combinação de (i) elevado número de critérios, (ii) baixa pontuação unitária e, sobretudo, (iii) avaliação centrada na existência das informações apresentadas – isto é, na simples verificação de que determinados conteúdos foram incluídos, independentemente de sua suficiência, consistência ou capacidade de demonstrar desempenho – amplia a margem de subjetividade do julgamento.

76. Nesse arranjo, a pontuação passa a refletir essencialmente o preenchimento formal dos itens, e não a qualidade técnica efetiva das propostas. Tal configuração dificulta a transparência e a rastreabilidade do julgamento, na medida em que limita a compreensão objetiva dos critérios que determinaram a diferenciação entre as propostas, colocando-se em tensão com o dever de julgamento

objetivo e de utilização de parâmetros específicos para reduzir a subjetividade nas licitações por técnica e preço (Lei 13.303/2016, arts. 31 e 54, § 2º).

77. Além da fragmentação da pontuação estipulada no Quadro 1, foram identificadas deficiências na própria formulação dos quesitos de pontuação, as quais acabaram por frustrar a utilidade desses quesitos para efetiva diferenciação técnica das propostas.

78. Conforme detalhado nos subtópicos seguintes, parte dos quesitos do Quadro 1 (itens 1 e 2) incorre no mesmo problema dos Quadros 2, 3 e 4 (não se referem a diferenciais técnicos das propostas); e outra parte (item 3), ainda que potencialmente útil a proporcionar um julgamento técnico, contém vícios que inviabilizaram tal julgamento. Vale registrar, desde já, que o conteúdo lacônico das propostas técnicas (tema abordado no achado 2 deste relatório) referenda e reforça esse entendimento.

B.1.2.1. Planejamento de Projeto e da Obra, Metodologia, Execução e Controle - Item 1 do Quadro 1

79. O item 1 do Quadro 1 (Planejamento de Projeto e da Obra, Metodologia, Execução e Controle) não se presta a mensurar o mérito técnico da solução ofertada para o Hospital Regional de Jacobina/BA, pois atribui pontuação a descrições da forma de atuação da licitante na elaboração dos projetos e na execução da obra. Em vez de valorar, na forma do art. 42, §1º, inciso III, da Lei 13.303/2016, vantagens e benefícios concretamente oferecidos para a solução a ser incorporada ao empreendimento, o critério recai sobre conteúdos relativos ao planejamento interno da proponente.

80. As exigências dos subitens 1.1 a 1.5, reproduzidas na Tabela 2, confirmam essa modelagem. Foram pontuados, de forma fracionada, elementos como análise do anteprojeto, identificação de "desafios", metodologia de planejamento e controle, fluxogramas de desenvolvimento das atividades, plano de ataque e cronograma físico. Tais elementos dizem respeito à exposição, pela própria licitante, de rotinas, métodos e instrumentos de organização de seus trabalhos, e não a atributos materiais da solução proposta para o empreendimento nem a benefícios técnicos objetivamente incorporáveis ao hospital.

81. O subitem 1.1 evidencia essa impropriedade, ao atribuir pontuação à análise do anteprojeto de referência e à indicação dos desafios para elaboração dos projetos e execução da obra. Não se está, nesse caso, avaliando solução técnica a ser adotada no objeto, mas a capacidade da licitante de formular juízos descritivos ou críticos sobre documentos e condicionantes do empreendimento.

82. No item 1.1.1 (análise do anteprojeto), as empresas licitantes Porto Belo e Endeal não foram pontuadas por supostamente não apresentarem análise crítica acerca de aspectos como a distribuição dos ambientes, o atendimento ao programa de necessidades, a conformidade com normas técnicas e a adequação das soluções arquitetônicas e de engenharia, todos inerentes ao próprio anteprojeto elaborado e aprovado pela Conder.

83. Ao converter em fator de diferenciação matéria que deveria ter sido previamente examinada e validada pela própria Administração, o critério transfere às licitantes o ônus de identificar eventuais inconsistências do anteprojeto e passa a atribuir pontuação com base em análises subjetivas sobre elementos cuja verificação competia originariamente ao poder público, comprometendo a objetividade do julgamento e a isonomia entre os concorrentes.

84. Os subitens 1.2 a 1.5 reproduzem a mesma lógica. A pontuação foi associada à apresentação de metodologia de planejamento e controle, fluxogramas, plano de ataque e cronogramas, sem definição de parâmetros objetivos que permitissem aferir em que medida tais conteúdos traduziriam diferencial técnico relevante para o empreendimento. Assim, o critério não

mede a qualidade da solução ofertada para o hospital, mas a forma de apresentação, pela licitante, de documentos e descrições sobre sua organização interna e sua estratégia de condução dos trabalhos.

85. Como consequência dessa desvinculação entre os critérios de pontuação e os atributos técnicos do objeto, reduz-se a capacidade de comparação objetiva entre as propostas, pois a diferenciação entre as notas passa a depender de apreciações sobre conteúdos descritivos sem correspondência com vantagens técnicas mensuráveis. Também se enfraquecem a verificabilidade do julgamento e a utilidade da pontuação para a fase contratual, uma vez que os elementos valorados não se traduzem em parâmetros verificáveis de desempenho do empreendimento nem em obrigações contratuais diretamente exigíveis.

86. Em caráter corroborativo, os desdobramentos observados na execução contratual reforçam essa conclusão de que a pontuação atribuída no item 1 não estava associada a atributos técnicos efetivamente incorporáveis ao objeto. Embora a empresa vencedora tenha obtido pontuação máxima nos itens de planejamento e controle, verificaram-se atrasos relacionados ao desenvolvimento dos projetos e à consideração insuficiente de condicionantes previsíveis do empreendimento, como aprovações, adequação do anteprojeto e presença de material rochoso no terreno. Tais fatores não configuraram eventos supervenientes ou imprevisíveis, mas condicionantes inerentes ao escopo do empreendimento, que deveriam ter sido ordinariamente considerados no planejamento da contratação.

87. Tais ocorrências não constituem fundamento autônomo da irregularidade ora apontada, mas apenas reforçam que a pontuação atribuída no item 1 refletiu, em essência, o atendimento formal a exigências de natureza predominantemente descritiva, e não a demonstração de vantagens técnicas concretas para o empreendimento.

B.1.2.2. Recursos Materiais, Tecnológicos e Humanos - Item 2 do Quadro 1

88. O item 2 do Quadro 1 (Recursos Materiais, Tecnológicos e Humanos), com nota máxima de 3,0 pontos, também não se presta a mensurar o mérito técnico da solução ofertada para o empreendimento. Em vez de valorar atributos técnicos do objeto ou vantagens concretamente incorporáveis à execução contratual, o critério recai sobre a apresentação de informações e documentos relativos à estrutura interna da licitante e à organização declarada de sua equipe, sem parâmetros objetivos aptos a aferir sua efetiva contribuição para a qualidade, a eficiência ou a segurança da obra.

89. Chama atenção o conteúdo do **subitem 2.1**, cuja pontuação decorre essencialmente da apresentação de fotografias, descrições e listagens relativas à sede da empresa, aos recursos de tecnologia da informação e às instalações provisórias de obra. O critério não estabelece quantitativos mínimos, níveis de dedicação, requisitos de disponibilidade ou qualquer vinculação objetiva desses recursos às necessidades do empreendimento, de modo que a nota atribuída reflete predominantemente a existência das informações apresentadas, e não sua efetiva adequação para a execução da obra.

90. Na prática, o que se coloca sob avaliação é se a **sede da empresa** "**aparenta" dispor** de estrutura física minimamente organizada, recursos de tecnologia da informação e projeto de canteiro que a comissão julgadora considere adequado ao acondicionamento dos materiais previstos para estocagem na obra. Trata-se, portanto, de uma verificação subjetiva de aparência organizacional, desvinculada de exigências quantitativas, dimensionais ou funcionais que permita aferir a real capacidade operacional da empresa para executar o empreendimento.

91. No **subitem 2.2**, o critério permanece essencialmente declaratório, pois se limita à apresentação de matriz de responsabilidades contendo nomes, funções e cronograma de utilização dos profissionais, documento que em nada contribui para conferir qualidade técnica à proposta.

Também não há previsão de verificação posterior destinada a confirmar se os profissionais indicados permaneceram vinculados à empresa ou efetivamente alocados à execução do empreendimento, tampouco se exerceram as funções declaradas por ocasião da apresentação da proposta.

92. Registre-se que os desdobramentos examinados no Achado 2 reforçam a conclusão de inépcia dos critérios de pontuação técnica ao evidenciarem situações em que a pontuação foi atribuída ou negada com base em aspectos meramente formais, sem relação com benefícios efetivos para o empreendimento ou mesmo com a capacidade técnica das licitantes. Entre os exemplos identificados, destacam-se: (i) a atribuição de pontuação máxima a planos de trabalho que se limitaram ao atendimento formal das exigências editalícias, sem contemplar aspectos relevantes da implantação e operação de unidades hospitalares; (ii) a desclassificação parcial de propostas em razão da ausência de elementos como **fotografias, endereços completos ou indicação de equipamentos de informática**; (iii) a redução de notas por supostas insuficiências na descrição de instalações provisórias de obra.

93. Assim, os requisitos do item 2 do Quadro 1 não criam base objetiva para diferenciar as propostas quanto à qualidade dos recursos a serem disponibilizados e, ainda, não são passíveis de fiscalização durante a execução contratual, pois não transformam os elementos declarados em compromissos verificáveis. Ao contrário, reforçam um modelo de julgamento centrado na mera existência de informações, com reduzida rastreabilidade dos elementos que efetivamente justificaram a pontuação atribuída, em desconformidade com a exigência de parâmetros específicos destinados a limitar a subjetividade nos julgamentos por técnica e preço (Lei 13.303/2016, art. 54, § 2º) e com o princípio do julgamento objetivo (Lei 13.303/2016, art. 31).

B.1.2.3. Soluções Técnicas, Inovações Tecnológicas e Critérios de Sustentabilidade - Item 3 do Quadro 1

94. No que se refere às soluções técnicas, inovações tecnológicas e critérios de sustentabilidade – item 3 do Quadro 1 (evidência 4, p. 31) –, o termo de referência exigiu que as licitantes apresentassem propostas com vantagens em qualidade, produtividade, durabilidade, segurança, operação, economia ou outros benefícios objetivamente mensuráveis, acompanhadas de justificativa e comprovação. Exigiu, ainda, a demonstração de desempenho igual ou superior às soluções previstas nos documentos técnicos, com indicação precisa de sua aplicação e dos elementos convencionais a serem substituídos.

95. Diversamente dos itens 1 e 2 do Plano de Trabalho, que não possuem sequer aptidão para valorar vantagens técnicas do objeto, o item 3 foi estruturado, em tese, para incidir sobre diferenciais potencialmente relevantes ao desempenho, à qualidade e à eficiência do empreendimento. Esse potencial, contudo, foi frustrado pela forma como os critérios foram especificados, o que comprometeu sua utilidade para compor a nota técnica da licitação.

96. Embora o instrumento convocatório exigisse benefícios “objetivamente mensuráveis” e comprovação de desempenho, não foram estabelecidos para todos os itens métricas, indicadores, valores de referência ou formas padronizadas de aferição que permitissem mensurar os ganhos efetivamente proporcionados por cada solução. Também não foram previstas gradações aptas a diferenciar a pontuação, por mérito técnico relativo, entre alternativas apresentadas no mesmo item, inviabilizando a comparação objetiva de soluções que, embora admissíveis, podem produzir impactos distintos sobre o empreendimento.

97. Ausentes parâmetros mensuráveis e gradações aptas a diferenciar alternativas por mérito técnico, o julgamento se concentrou na verificação formal de que determinado conteúdo foi mencionado, e não na aferição objetiva dos benefícios da solução, nem na comparação técnica entre propostas. Com isso, também aqui, a pontuação dependeu predominantemente da descrição das alternativas.

98. Essa deficiência pode ser observada no **item 3.1 (racionalização do consumo de água)**, em especial no subitem 3.1.2 (reuso de água) (evidência 9, p. 91), para o qual foram pontuadas soluções tecnicamente distintas sem apresentação de elementos mínimos para comparação objetiva de seus benefícios, tais como volume efetivo de reuso, redução do consumo de água ou impactos nos custos operacionais. De um lado, foi proposta solução baseada no aproveitamento de efluente tratado; de outro, solução fundada no aproveitamento de águas oriundas do sistema de climatização, contendo apenas referência genérica a volume de reuso de 16 m³/dia, sem elementos suficientes para aferir a equivalência ou superioridade entre as alternativas.

99. Situação semelhante verifica-se com relação ao **item 3.2 (racionalização do consumo de energia)** (evidência 9, p. 95), em que a CBS apresentou solução baseada no uso de vidro com controle solar, associado à aplicação de tinta térmica, para redução da transmitância térmica para o interior dos ambientes do hospital. Embora a solução tenha sido pontuada, a proposta não apresentou parâmetros de desempenho aptos a caracterizar o controle solar pretendido do vidro - como fator solar (FS ou g-value), transmitância luminosa (TL), refletância ou fator U (U-value) - nem elementos para quantificar o efeito esperado da tinta térmica sobre a redução do consumo de energia elétrica do empreendimento, permanecendo a solução em nível descritivo.

100. De igual modo, no **item 3.3 (sistema de aquecimento de água)** coexistiram propostas baseadas em aquecimento por boilers com energia solar e em aproveitamento de água aquecida proveniente do sistema de climatização, ambas pontuadas sem que o critério permitisse aferir a equivalência dos benefícios gerados ou graduar a nota segundo o mérito técnico de cada alternativa.

101. O próprio termo de referência demonstra que tal deficiência poderia ter sido evitada. No **item 3.4 (sistema de geração de energia limpa / fotovoltaica)**, a pontuação foi vinculada à capacidade de geração de energia (kWh/mês), por meio de gradação progressiva que valorizava objetivamente as propostas mais vantajosas. Esse exemplo evidencia que, quando a Administração definiu critério mensurável e escalonável, tornou-se possível comparar objetivamente as alternativas apresentadas.

102. Vale dizer que esse é o único item, dentre todos os quesitos de pontuação técnica, ao qual se atribui utilidade para mensuração de benefícios efetivos a serem incorporados ao objeto. No entanto, tal critério de avaliação corresponde a, apenas, 7% da nota técnica.

103. Conforme se demonstrará no Achado 2, a possibilidade de atribuição de pontuação com base em aspectos meramente formais, sem relação com benefícios efetivos para o empreendimento, foi materializada no julgamento da licitação. É o caso, por exemplo, da concessão de pontuação máxima a soluções já exigidas pelos documentos técnicos da licitação, como arejadores, pulverizadores para torneiras e redutores de pressão em tubulações, elementos de baixo custo e amplamente disponíveis no mercado, sem diferencial técnico objetivo ou ganho adicional para a Administração.

104. Assim, embora o item 3 tenha sido concebido para valorar soluções que, em tese, poderiam agregar benefícios reais ao empreendimento, a ausência de parâmetros objetivos de mensuração e de critérios de gradação (exceção feita, apenas, ao subitem 3.4, que corresponde a 7% da nota técnica) comprometeu sua capacidade de distinguir propostas por mérito técnico efetivo. Na prática, seu potencial de utilidade foi frustrado, aproximando-o, por fundamento diverso, da mesma inaptidão verificada nos itens 1 e 2 para compor validamente a nota técnica.

B.1.3. Conclusão

105. O vício central identificado no modelo de avaliação técnica adotado no certame é de ordem estrutural e reside na desvinculação dos critérios de pontuação em relação aos atributos do objeto a ser contratado. Nos termos do art. 42, § 1º, inciso III, da Lei 13.303/2016, a nota técnica deve

mensurar "as vantagens e os benefícios que eventualmente forem oferecidos para cada produto ou solução", isto é, diferenciais qualitativos efetivamente incorporáveis ao empreendimento. Os critérios adotados, contudo, não se orientaram por essa finalidade.

106. A questão ganha relevância em razão do peso atribuído à nota técnica. Embora o escopo da contratação inclua serviços de natureza intelectual, o objeto consiste, em essência, em uma obra de engenharia, cuja execução se baseia na aplicação de materiais de construção, os quais representam parcela significativamente predominante do seu preço. Nesse contexto, não se justifica, em princípio, a prevalência da nota técnica em detrimento da nota de preços – e o processo licitatório também não trouxe justificativas para essa prevalência.

107. O Quadro 1 – Avaliação do Plano de Trabalho, embora voltado formalmente a aspectos da proposta para o objeto, não atendeu essa exigência. Nos itens 1 e 2, a pontuação recaiu sobre a apresentação formal de conteúdos descritivos – metodologias, fluxogramas, cronogramas, listas de recursos e matrizes de responsabilidades –, sem parâmetros objetivos que permitissem aferir sequer se os planos apresentados traduziam capacidade real e diferencial para a execução do empreendimento.

108. Esses critérios não mediram atributos do objeto e tampouco indiciam a capacidade da licitante de executar a obra, **avaliando apenas a sua capacidade de redigir e organizar documentos**. O item 3, único com potencial de valorar diferenciais técnicos efetivos do objeto, foi igualmente comprometido pela ausência de métricas de desempenho e critérios de gradação, impedindo a comparação objetiva entre soluções tecnicamente distintas – exceção feita apenas ao subitem 3.4.

109. Deve-se considerar também que os Quadros 2, 3 e 4, que somam 75 dos 100 pontos da nota técnica, destinaram-se exclusivamente à aferição da experiência pretérita da proponente e de sua equipe – capacidade técnica anterior, acervos profissionais e obras já executadas –, sem qualquer valoração de atributos ou soluções a serem concretamente adotadas no Hospital Regional de Jacobina. Tais quadros não mediram, portanto, o que a empresa vai fazer pelo objeto, mas o que a empresa já fez em outros contextos.

110. A consequência direta dessa modelagem é que a nota técnica, que representava 60% da pontuação final sem motivação específica para essa ponderação, não cumpriu a função legal de identificar a proposta mais vantajosa com base em vantagens e benefícios concretos para o empreendimento. Tal modelagem comprometeu a transparência, a comparabilidade e a rastreabilidade do julgamento, contrariando o princípio do julgamento objetivo e a exigência de parâmetros específicos para limitar a subjetividade em licitações por técnica e preço (Lei 13.303/2016, arts. 31 e 54, § 2º).

111. As falhas identificadas produziram reflexos concretos tanto na fase de julgamento da licitação quanto na execução contratual. Ao permitir a atribuição de pontuação técnica sem base objetiva para comparação entre as propostas, o modelo contribuiu para as irregularidades examinadas no Achado 2, referente ao julgamento não isonômico das propostas técnicas.

112. Além disso, ao não estabelecer critérios claros de desempenho, metas ou parâmetros verificáveis para as soluções pontuadas, dificultou sua incorporação como obrigações contratuais exigíveis e seu posterior acompanhamento pela fiscalização, dando ensejo às deficiências examinadas no Achado 4, que trata da falta de aderência entre a proposta técnica vencedora e as soluções efetivamente implementadas no empreendimento.

113. Quanto à classificação da irregularidade, entende-se que o presente achado se enquadra no conceito de irregularidade grave que não prejudica a continuidade da obra (IGC), nos termos do inciso VI do § 1º do art. 150 da Lei 15.321/2025 (LDO 2026), tendo em vista que o contrato se

encontra em execução e que os fatos narrados, embora comprometam a higidez do processo licitatório, não configuram, no momento da avaliação, dano ao erário efetivamente quantificável. Sem prejuízo dessa classificação, as irregularidades apuradas são aptas a ensejar a responsabilização dos agentes envolvidos, nos termos expostos a seguir.

B.1.4. Responsabilização

114. Conforme demonstrado na análise precedente, as irregularidades tratadas neste achado decorrem da aprovação e publicação do Termo de Referência da Licitação Presencial 084/2023 com critérios de avaliação da pontuação técnica estruturalmente deficientes, bem como da ausência de motivação para a ponderação de 60% atribuída à nota técnica e 40% ao preço. A responsabilidade pela elaboração e aprovação desses critérios recai sobre as áreas técnicas especializadas em obras às quais cabe a instrução do certame.

115. Assim, em razão das atribuições exercidas na elaboração, aprovação e supervisão dos documentos técnicos que subsidiaram a Licitação Presencial 084/2023, a responsabilidade pelas irregularidades descritas neste achado é atribuída à **Sra. Neyde Mesquita Cerqueira (CPF 384.409.895-04)**, titular da Superintendência de Edificações de Prédios Públicos da Conder, responsável pela aprovação do Termo de Referência da Licitação Presencial 084/2023 e gestora do Contrato 028/2024, e ao **Sr. Roberto Vieira de Mello Elgaid (CPF 263.682.345-04)**, Diretor de Infraestrutura e Edificações Públicas da Conder.

116. Na condição de titular da unidade responsável pela elaboração e aprovação dos documentos técnicos do certame, incumbia à referida superintendente fornecer os elementos necessários à adequada instrução do processo licitatório e assegurar que o instrumento convocatório observasse os requisitos para utilização do critério de julgamento de melhor combinação de técnica e preço nas contratações integradas, nos termos do art. 42, §1º, inciso III, da Lei 13.303/2016, bem como que os critérios de pontuação técnica estabelecidos e a ponderação adotada entre os fatores técnica e preço atendessem aos princípios do julgamento objetivo e da limitação da subjetividade, nos termos dos arts. 31 e 54, § 2º, da mesma lei.

117. Frise-se que a consulta ao Processo SEI 019.5179.2023.0150780-89, referente à licitação e à contratação em exame, evidencia que a referida gestora participou desde os atos iniciais do procedimento, incluindo a solicitação de abertura do certame. Além disso, consta dos autos o documento SEI 00080769139, no qual a gestora figura como única signatária de despacho que atesta a validade das informações constantes do Termo de Referência, da Planilha Referencial e do Cronograma Físico-Financeiro da Licitação Presencial 084/2023 (evidência 39, p. 6).

118. A atuação da gestora como responsável pela aprovação do anteprojeto e dos critérios técnicos em análise foi corroborada pela Nota Técnica da Conder (evidência 26, p. 4), a qual consignou que os "critérios de pontuação utilizados possuem como base o termo de referência utilizado em todas as licitações de hospital para contratações integradas". Tal circunstância, contudo, não afasta sua responsabilidade, visto que a utilização de modelo padronizado não exime a autoridade competente do dever de verificar, em cada certame, a adequação dos critérios às especificidades do objeto e às exigências legais aplicáveis, dever que se impõe com especial rigor em contratações de elevada materialidade e em licitações do tipo técnica e preço, nas quais a objetividade dos critérios constitui requisito legal para a validade do julgamento (art. 54, § 2º, da Lei 13.303/2016).

119. A responsabilização do Diretor de Infraestrutura e Edificações Públicas, por sua vez, não decorre apenas das competências de direção, coordenação e supervisão técnica atribuídas à Diretoria por ele conduzida. O referido diretor figura como signatário do próprio Termo de Referência da Licitação Presencial 084/2023, na qualidade de representante da área técnica, ao lado do Diretor-Presidente da Conder e do Governador do Estado (evidência 4, p. 2), fato que o equipara, em essência,

à Superintendente quanto à aprovação do documento, por evidenciar participação direta no processo decisório que instituiu os critérios de julgamento da licitação.

120. Além disso, as atribuições regimentais da Diretoria de Infraestrutura e Edificações Públicas e da Superintendência de Edificações de Prédios Públicos, previstas no Regimento Interno da Conder (evidência 37), reforçam a responsabilidade dos agentes, por contemplarem atividades diretamente relacionadas às matérias objeto deste achado e às irregularidades identificadas, conforme os dispositivos a seguir transcritos (evidência 37, p. 14-15):

> Art. 8º À **Diretoria de Infraestrutura e Edificações Públicas** que tem por finalidade contratar, coordenar e executar projetos, bem como contratar, administrar, gerenciar e fiscalizar obras de mobilidade urbana, estruturantes e de edificação de prédios públicos, compete:
>
> (...)
>
> II – por meio da Coordenação Especial de Projetos – COEPRO:
>
> (...)
>
> **b) fornecer elementos técnicos necessários à preparação de processos licitatórios, obedecendo à padronização e tabelas referenciais utilizadas pela CONDER**;
>
> (...)
>
> **d) acompanhar junto às Secretarias do Estado, as especificidades de cada projeto demandado à CONDER, visando atender as necessidades dos referidos órgãos**.
>
> (...)
>
> **V – por meio da Superintendência de Edificações de Prédios Públicos – SUEP II:**
>
> ➢ pela Coordenação de Projetos de Edificações Públicas – COPEP:
>
> (...)
>
> **c) fornecer os elementos necessários à preparação de processos licitatórios, obedecendo à padronização e tabelas referenciais utilizadas pela CONDER;**
>
> (...) (grifou-se)

121. Tais competências demonstram que a elaboração dos elementos técnicos que compuseram o Termo de Referência, incluindo os critérios de avaliação das propostas técnicas, inseria-se diretamente no âmbito de atuação das unidades subordinadas aos responsáveis, evidenciando o vínculo funcional entre suas atribuições institucionais e as irregularidades identificadas – vínculo que, no caso do Diretor, é reforçado pela própria assinatura do instrumento convocatório.

122. Considerando que as irregularidades identificadas decorrem de avaliações técnicas especializadas afetas à área de engenharia, optou-se por não incluir agentes de outras unidades administrativas que participaram da instrução do certame, por não terem sido identificados elementos que demonstrem participação relevante na definição, aprovação ou supervisão dos critérios técnicos objeto deste achado.

123. Nesse contexto, a **conduta passível de responsabilização** consiste na aprovação, pelos responsáveis, de Termo de Referência contendo critérios de avaliação da pontuação técnica estruturalmente deficientes e com ponderação entre os fatores técnica e preço desprovida de motivação específica, em desacordo com a exigência de que os critérios de pontuação técnica e a ponderação adotada observem os princípios do julgamento objetivo e da limitação da subjetividade, bem como avaliem as vantagens e os benefícios efetivamente oferecidos por cada produto ou solução, nos termos dos arts. 31, 42, § 1º, inciso III, e 54, § 2º, da Lei 13.303/2016.

124. Vale repisar que as condutas praticadas pelos agentes continham, em síntese, as seguintes irregularidades abordadas ao longo deste achado:

a) fixação da ponderação de 60% para a nota técnica e 40% para o preço sem motivação específica compatível com as características do objeto;

b) atribuição de 75 dos 100 pontos da nota técnica à aferição exclusiva da experiência pretérita da proponente e de sua equipe, sem qualquer valoração de atributos, metodologias ou soluções a serem efetivamente incorporados ao empreendimento;

c) predominância de critérios formais nos itens 1 e 2 do Quadro 1, com pontuação atribuída à mera apresentação de conteúdos descritivos, sem parâmetros verificáveis aptos a aferir a capacidade operacional, a exequibilidade ou o mérito técnico das propostas; e

d) ausência de parâmetros objetivos e mensuráveis para avaliação do desempenho e da eficiência das soluções técnicas propostas no âmbito do item 3 do Quadro 1.

125. Quanto ao **nexo de causalidade**, verifica-se que a irregularidade apontada decorre diretamente da aprovação e publicação de Termo de Referência que privilegiou, sem justificativas, a nota técnica em detrimento da nota de preços, e incorporou critérios de avaliação desprovidos dos requisitos mínimos de objetividade, mensurabilidade e rastreabilidade exigidos para licitações do tipo técnica e preço, permitindo a realização de julgamento com elevado grau de discricionariedade.

126. É importante ressaltar que a conduta dos responsáveis produziu consequências concretas, dando ensejo a outros dois achados deste relatório:

a) as deficiências dos critérios do Item 1 do Quadro 1 criaram as condições para o julgamento com elevado grau de subjetividade verificado no Achado 2, contribuindo para as assimetrias de avaliação de propostas materialmente equivalentes identificadas no Subtópico B.2.2.1, na medida em que a ausência de parâmetros objetivos nos referidos critérios ampliou a margem de valoração discricionária; e

b) a ausência de parâmetros mensuráveis para as soluções propostas – a exemplo das relativas ao controle solar dos vidros, à tinta térmica e ao sistema de reuso de água – inviabilizou a exigência de níveis específicos de desempenho na fase de execução, comprometendo a capacidade da Conder de verificar o efetivo atendimento das soluções que contribuíram para a classificação da proposta vencedora (Achado 4).

127. Quanto à **culpabilidade**, considera-se que tanto a Superintendente quanto o Diretor de Infraestrutura e Edificações Públicas detinham plenas condições de compreender que a licitação, por atribuir peso significativo à avaliação qualitativa das propostas, exigia especial rigor na definição de parâmetros objetivos destinados a limitar a subjetividade do julgamento, em observância aos arts. 31 e 54, § 2º, da Lei 13.303/2016.

128. Vale complementar que no âmbito do Acórdão 622/2018-TCU-Plenário, citado no parágrafo 70, este Tribunal aplicou multa a gestores **da própria Conder** pela aprovação dos editais então examinados, em razão, entre outras irregularidades, da:

> d) utilização de critérios inadequados para julgamento das propostas técnicas na licitação RDC 002/2015, uma vez que tais critérios não se mostravam aptos a avaliar de forma objetiva as vantagens para a Administração contratante das diferentes propostas apresentadas pelas empresas licitantes.

129. A situação examinada naquele precedente apresenta relevante similitude com a verificada na Licitação Presencial 084/2023. Em ambos os casos, parcela substancial da pontuação técnica foi atribuída predominantemente à comprovação de experiências pretéritas da licitante e de sua equipe, em detrimento da avaliação objetiva de atributos, metodologias ou soluções efetivamente oferecidos para a execução do empreendimento. No presente caso, os Quadros 2, 3 e 4, responsáveis por 75

dos 100 pontos da nota técnica, destinaram-se exclusivamente à aferição da experiência pretérita da proponente e de sua equipe; e o Quadro 1, responsável pelos 25 pontos complementares, continha falhas de concepção que também o tornaram inapto a avaliar as características técnicas das propostas.

130. Tal circunstância evidencia que a entidade não regularizou suas práticas licitatórias, mesmo diante de apontamentos anteriores deste Tribunal, o que agrava a censurabilidade das condutas ora examinadas.

131. Ademais, a expressiva materialidade da contratação impunha dever reforçado de diligência na verificação da qualidade do instrumento convocatório. A omissão no cumprimento desse dever não decorreu de limitações técnicas ou de circunstâncias imprevisíveis, mas de insuficiente diligência na supervisão e aprovação dos documentos que embasaram a licitação, tanto por parte da Superintendente – responsável pela aprovação dos documentos técnicos – quanto por parte do Diretor, que, além de deter atribuições de supervisão sobre a estrutura organizacional responsável por sua elaboração, subscreveu pessoalmente o instrumento convocatório resultante.

132. As condutas configuram, portanto, erro grosseiro, capaz de ensejar a responsabilização pessoal dos envolvidos, nos termos do art. 28 do Decreto-Lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – Lindb).

133. Diante do exposto, com fundamento no art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, entende-se cabível a **realização de audiência dos responsáveis abaixo relacionados** para que apresentem razões de justificativa acerca das condutas descritas no parágrafo 123 desta instrução, as quais configuram afronta aos arts. 31, 42, § 1º, inciso III, e 54, § 2º, da Lei 13.303/2016, e aos entendimentos firmados pelo TCU sobre o tema, a exemplo dos Acórdãos 1.510/2013, 1.167/2014, 1.388/2016, 607/2017, 622/2018 e 2.107/2024, todos do Plenário:

a) **Sra. Neyde Mesquita Cerqueira (CPF 384.409.895-04)**, titular da Superintendência de Edificações de Prédios Públicos da Conder e gestora do Contrato 028/2024; e

a) **Sr. Roberto Vieira de Mello Elgaid (CPF 263.682.345-04)**, titular da Diretoria de Infraestrutura e Edificações Públicas da Conder.

B.2. Julgamento irregular da pontuação técnica das licitantes, com impacto na seleção da proposta mais vantajosa (IGC)

134. O julgamento das propostas técnicas na Licitação Presencial 084/2023 foi realizado em desacordo com o edital, mediante aceitação de atestados de capacidade técnica que não evidenciam o atendimento aos requisitos estabelecidos, e de forma não isonômica, com aplicação de interpretações não uniformes na análise da documentação apresentada pelas licitantes, afrontando aos princípios da isonomia, da vinculação ao instrumento convocatório e da seleção da proposta mais vantajosa (art. 31 da 13.303/2016), bem como à jurisprudência deste Tribunal. Tais irregularidades foram determinantes para o resultado do certame e implicaram a contratação de empresa que não apresentou a proposta de menor preço ou mesmo a de melhor combinação de técnica e preço, considerando as regras editalícias.

B.2.1. Situação encontrada

135. Conforme já mencionado, o julgamento das propostas foi realizado mediante média ponderada composta pela Nota da Proposta de Preço (NPP), com peso de 40%, e pela Nota da Proposta Técnica (NPT), com peso de 60%.

136. A **Nota da Proposta de Preço (NPP)** totaliza um máximo de 100 pontos e é calculada com base em regra de proporcionalidade inversa que garante a pontuação máxima à proposta mais

econômica. Essa nota é obtida atribuindo-se à proposta de menor preço válido o valor 100, sendo as demais calculadas pela razão entre o menor preço e o preço ofertado por cada licitante.

137. Conforme Parecer da Comissão de Licitação (evidência 14), foram atribuídas às concorrentes as seguintes pontuações relativas à proposta de preço:

Tabela 3 – Pontuação referente à proposta de preço

Empresas	Valor proposta de preços	Nota proposta de preços [1]
Porto Belo Engenharia e Comércio Ltda.	112.675.410,00	100
Metro Engenharia e Consultoria Ltda.	118.127.021,34	95,4
CBS Construtora Bahiana de Saneamento Ltda.	118.859.268,17	94,8

[1] Com base na fórmula do item 9.3.2 do Termo de Referência (evidência 4, p. 53): Nota da Proposta de Preço = (100 x menor preço válido ofertado) / (valor da proposta em exame).
Fonte: Parecer da Comissão de Licitação (evidência 14).

138. Já os critérios para atribuição da **Nota da Proposta Técnica (NPT)** foram estabelecidos nos quatro quadros constantes do Termo de Referência do certame (evidência 4). A pontuação máxima possível é de 100 pontos, distribuídos entre os aspectos já reproduzidos na Tabela 1 do achado anterior.

139. Conforme a Ata de Julgamento da Proposta Técnica (evidência 13) e o parecer que consubstancia a análise do recurso administrativo apresentando por licitante (evidência 17) foram atribuídas às concorrentes as seguintes pontuações técnicas:

Tabela 4 – Pontuação referente à proposta técnica, após julgamento de recurso

Empresas	Q1 – Plano de Trabalho	Q2 – Cap. Técnica (Projetos)	Q3 – Cap. Técnica (Obras)	Q4 – Equipe Técnica	Nota técnica
CBS Construtora Bahiana de Saneamento Ltda.	20,8	15	17,25	40	93,05 [1]
Metro Engenharia e Consultoria Ltda.	21,1	13,5	18,25	36	88,85
Porto Belo Engenharia e Comércio Ltda.	12,6	15	20	40	87,60
Endeal Engenharia e Construções Ltda [2]	10,75	9	20	36	75,75

[1] A nota técnica inicial atribuída à CBS que consta na Ata de Julgamento da Proposta Técnica (evidência 13) foi 96,05, tendo passado para 93,05 após acolhimento de pontos específicos de recurso interposto ao momento da licitação (evidência 17):
a) Quadro 3 - Item 2 (execução de Sistema de Climatização Complexa), acréscimo de 1 ponto (comentado mais adiante nesta análise);
b) Quadro 3 - Item 5 (subestação abrigada de 1000kVA), redução de 1 ponto da nota original; e
b) Quadro 4 - Item 5 (CAT para profissional de gases medicinais), anulação de 3,00 pontos.
[2] A empresa Endeal Engenharia foi desclassificada por não atender a nota mínima do quadro 01, conforme Ata de Julgamento da Proposta Técnica (evidência 13).
Fonte: elaboração própria, a partir da Ata de Julgamento do envelope 01 – Proposta Técnica (evidência 13) e do Parecer de julgamento de recurso administrativo (evidência 17).

140. Aplicados os pesos de 40% para a nota de preços (Tabela 3) e de 60% para a nota técnica (Tabela 4), foram obtidas as seguintes notas finais:

Tabela 5 – Pontuação final atribuída às concorrentes

Empresas	Nota proposta de preços	Nota técnica	Nota final
CBS Construtora Bahiana de Saneamento Ltda. [1]	94,80	93,05	93,80
Porto Belo Engenharia e Comércio Ltda.	100,00	87,60	92,60
Metro Engenharia e Consultoria Ltda.	95,40	88,85	91,50

[1] A nota final que foi atribuída à CBS na Ata de Julgamento do envelope 01 – Proposta Técnica (evidência 13) foi 95,60, tendo passado para 93,80 após acolhimento de pontos específicos de recurso interposto ao momento da licitação (evidência 17).
Fonte: elaboração própria, a partir da Ata de Julgamento do envelope 01 – Proposta Técnica (evidência 13) e do Parecer de julgamento de recurso administrativo (evidência 17)

141. Observa-se, portanto, que a nota técnica foi determinante para a classificação final das licitantes e, consequentemente, para a adjudicação do objeto à empresa CBS Construtora Bahiana de Saneamento Ltda.

142. A pontuação técnica atribuída às concorrentes foi objeto de recurso administrativo interposto pela empresa Porto Belo Engenharia e Comércio Ltda. (evidência 15), o que ensejou a apresentação de contrarrazões pela licitante mais bem classificada (evidência 16) e posterior manifestação da comissão de licitação (evidência 17).

143. Embora o recurso tenha resultado na redução da nota técnica da empresa CBS, conforme será demonstrado na análise deste achado, verifica-se que diversos questionamentos para os quais assistia razão à recorrente não foram adequadamente enfrentados pela comissão de licitação – comprometendo a legitimidade do julgamento das propostas técnicas e, por consequência, do resultado do certame.

144. Ademais, para além das questões suscitadas pela recorrente, a análise detalhada das propostas técnicas realizada no âmbito desta fiscalização revelou outras irregularidades na atribuição da pontuação técnica, especialmente no que se refere à aceitação de documentos que não comprovam o atendimento aos requisitos do edital e à adoção de critérios de avaliação distintos entre as concorrentes. Tais situações são examinadas no tópico subsequente.

B.2.2. Análise

145. Considerando a quantidade e a diversidade dos critérios empregados na avaliação das propostas técnicas, foi necessária análise detalhada dos atestados e demais documentos apresentados pelas licitantes, em confronto com os requisitos estabelecidos nos quadros de pontuação indicados na Tabela 1, apresentada no Achado 1. Conforme comentado naquela ocasião, trata-se de conjunto extenso de critérios avaliativos, o que resultou em propostas técnicas de, aproximadamente, 830 a 1.230 páginas.

146. Para fins de organização e melhor compreensão dos fatos, a análise do julgamento das propostas técnicas, objeto do presente achado, foi estruturada em duas vertentes: (i) a avaliação do Plano de Trabalho (Quadro 1 do Termo de Referência); e (ii) a avaliação da Capacidade Técnica da Proponente (Quadros 2 e 3) e da Capacidade da Equipe Técnica (Quadro 4).

147. Antecipa-se que a abordagem dessas vertentes será distinta. No **Subtópico B.2.2.1, a análise concentrar-se-á nos Quadros 2, 3 e 4**, com foco na verificação da regularidade da pontuação atribuída à licitante vencedora. Serão examinados, em especial, os atestados e demais documentos considerados para fins de comprovação da capacidade técnica da CBS e de sua equipe técnica, inclusive em relação aos questionamentos formulados em recurso administrativo durante o certame. Conforme será demonstrado, parte da pontuação atribuída à empresa decorreu da aceitação de documentos que não demonstram o atendimento aos requisitos do edital, circunstância que contribuiu para a classificação da CBS em primeiro lugar e evidencia o comprometimento da isonomia do certame.

148. Já no **Subtópico B.2.2.2, referente ao Quadro 1**, será examinada a uniformidade dos critérios empregados na avaliação do Plano de Trabalho, mediante comparação entre o tratamento dispensado à empresa CBS e aquele conferido às demais concorrentes. Vale lembrar que os critérios desse quadro já foram objeto de análise no Achado 1, ocasião em que se destacou o seu elevado grau de subjetividade, circunstância que potencializou riscos à isonomia, cuja materialização será demonstrada neste achado.

B.2.2.1. Julgamento da pontuação técnica atribuída à empresa CBS relativa aos Quadros 2, 3 e 4

149. Neste subtópico, examinam-se alguns dos requisitos técnicos que foram objeto de recurso formulado pela licitante Porto Belo Engenharia e Comércio Ltda. (evidência 15), abrangendo itens específicos do Quadro 2 (Elaboração de Projetos), do Quadro 3 (Execução de Obras) e do Quadro 4 (Capacidade da Equipe Técnica).

Somatório de áreas para fins de atendimento aos requisitos que dizem respeito à elaboração de projetos

150. O primeiro ponto questionado no recurso refere-se ao **somatório de áreas para atendimento aos requisitos de elaboração de projetos** previstos no item 1 do Quadro 2 (evidência 4, p. 41):

> a) Elaboração de projetos básico e/ou executivo de arquitetura e engenharia para edificação com área mínima construída de 7.000 m². [pontuação de 2,5 pontos por atestado, somando no máximo 5 pontos]
>
> b) Elaboração de projetos básico e/ou executivo de arquitetura e engenharia para edificação com área mínima construída de 3.500 m². [pontuação de 1,5 pontos por atestado, somando no máximo 3 pontos]

151. Conforme ata de julgamento da proposta técnica (evidência 13, p. 5), para fins de pontuação da empresa CBS foram consideradas as seguintes Certidões de Acervo Técnico (CATs):

a) n. 207471/2023 (evidência 33), construção, ampliação e modernização de oito unidades escolares;

b) n. 207485/2023 (evidência 34), construção, ampliação e modernização de cinco unidades escolares;

c) n. 207479/2023 (evidência 35), construção, ampliação e modernização de três unidades escolares; e

d) n. 207481/2023 (evidência 36), construção, ampliação e modernização de cinco unidades escolares;

152. As referidas CATs foram apresentadas para comprovação dos requisitos de qualificação técnica previstos no Quadro 2, tendo sido aceitas pela comissão julgadora como aptas a atender: projetos de arquitetura e engenharia (item 1); climatização (item 2); superestrutura (item 3); instalações elétricas (item 4); e proteção e combate a incêndio - PCI (item 5).

153. Embora os atestados apresentados pela CBS abranjam projetos referentes a diferentes edificações escolares independentes, a comissão julgadora admitiu sua utilização mediante o somatório das áreas das diversas edificações neles contempladas para fins de atendimento aos quantitativos mínimos exigidos. Segundo a comissão, com base em parecer da área técnica, o edital não estabelecia expressamente que a área mínima deveria estar vinculada a uma única edificação, entendimento mantido no julgamento do recurso.

154. Entende-se, contudo, que essa interpretação não se mostra compatível com a finalidade do critério de avaliação, voltado a aferir a capacidade da licitante para elaborar projetos de edificações de porte equivalente ao empreendimento licitado. Sobre esse aspecto, vale registrar que o Hospital Regional de Jacobina possui área construída superior a 14.000 m², de modo que o simples somatório de áreas de edificações independentes não necessariamente demonstra experiência na elaboração de projeto de complexidade e escala semelhantes.

Experiência anterior em Estabelecimentos Assistenciais de Saúde (EAS)

155. Importa observar que os requisitos previstos no Quadro 2 da Licitação Presencial 084/2023 **constituem exceção em relação ao padrão usualmente adotado pela Conder** em licitações destinadas à construção de hospitais. Tal constatação decorre da análise comparativa dos editais das Licitações Presenciais 039/2023 (Hospital Regional de Alagoinhas/BA), 007/2025 (Hospital e Maternidade Regional Costa do Dendê, em Valença/BA), 010/2025 (Hospital e Maternidade Regional do Vale do Jiquiriçá, em Amargosa/BA), 011/2025 (Hospital e Maternidade Regional do Sisal, em Serrinha/BA) e 032/2025 (Hospital Municipal de Gandu/BA), conforme termos de referências compilados na evidência 29.

156. Nos referidos certames, o item 1 dos respectivos Quadros 2 adotou sistemática de pontuação que diferenciava expressamente a **experiência em Estabelecimentos Assistenciais de Saúde (EAS)** da experiência em edificações de natureza diversa**.** Em todos esses certames, a alínea "a" atribuía maior pontuação à comprovação de elaboração de projetos de arquitetura e engenharia para EAS, enquanto a alínea "b" previa pontuação inferior para projetos de edificações em geral. Os requisitos eram assim definidos (evidência 29, p. 39, 101, 166 e 231):

a) "Elaboração de projetos executivo de arquitetura e engenharia para **edificação de EAS** com área mínima construída" de 7.000 m² (Licitações Presenciais 039/2023, 007/2025 e 011/2025) ou de 4.600 m² (Licitações Presenciais 010/2025 e 032/2025), com atribuição de 2,5 pontos por atestado, até o limite de 5 pontos;

b) "Elaboração de projetos executivo de arquitetura e engenharia para **edificação** com área mínima construída" de 7.000 m² (Licitações Presenciais 039/2023, 007/2025 e 011/2025) ou de 4.600 m² (Licitação Presencial 010/2025 e 032/2025), com atribuição de 1,5 ponto por atestado, até o limite de 3 pontos.

157. Ressalta-se que a mesma lógica de diferenciação em favor da experiência relacionada a Estabelecimentos Assistenciais de Saúde (EAS) foi reproduzida, com redação substancialmente idêntica nos editais citados no parágrafo 155, também para os itens do Quadro 2 referentes a projetos de climatização complexa (item 2) e projetos de instalações elétricas (item 4).

158. A atribuição de pontuação superior à comprovação de experiência em projetos destinados a EAS, em comparação com projetos de edificações em geral, evidencia que a própria Conder reconhecia a relevância da experiência prévia em empreendimentos dessa natureza para fins de qualificação técnica e avaliação do mérito das propostas. Tais exigências, contudo, não constaram da Licitação Presencial 084/2023, objeto da presente fiscalização, sem que tenha sido identificada justificativa técnica para essa excepcionalidade.

159. A diferença dos requisitos da Licitação Presencial 084/2023 em relação às demais não configura, em si, irregularidade. No entanto, tal circunstância mostra-se relevante pelo fato de que a manutenção da exigência de experiência específica em Estabelecimentos Assistenciais de Saúde (em sintonia com todos os outros editais da Conder para esse tipo de edificação) teria evidenciado de forma ainda mais contundente a insuficiência da experiência demonstrada pela CBS para obtenção de pontuação competitiva nos itens do Quadro 2, uma vez que os atestados utilizados para sua pontuação se referem à elaboração de projetos de edificações escolares (parágrafo 151).

160. Registre-se, ainda, que, na ulterior **Licitação Presencial 032/2025** (Hospital Municipal de Gandu/BA), cujo edital seguiu o padrão adotado pela Conder ao exigir experiência relacionada a Estabelecimentos Assistenciais de Saúde (EAS) para os itens do Quadro 2, a empresa CBS obteve pontuação nesse critério mediante a apresentação de atestados decorrentes da elaboração dos projetos que constituem o objeto da contratação ora fiscalizada (Contrato 028/2024).

161. Tal circunstância evidencia duas situações: (i) à época da Licitação Presencial 084/2023 (ora fiscalizada) a CBS não detinha atestados que comprovassem a experiência anterior em EAS, de modo que a existência dessa exigência no edital (como já ocorria antes e voltou a ocorrer depois),

teria impossibilitado sua participação; e (ii) o atestado adquirido em decorrência do Contrato 028/2024 passou a constituir diferencial competitivo em favor da CBS, possibilitando que a empresa também viesse a se sagrar vencedora da Licitação Presencial 032/2025 mesmo após a Conder retomar seus critérios usuais de pontuação técnica reproduzidos no parágrafo 156.

Proporcionalidade dos quantitativos atestados pela empresa CBS

162. Também foi objeto de questionamento, no recurso administrativo, a **não aplicação da proporcionalidade dos quantitativos** constantes dos atestados apresentados pela empresa CBS em obras executadas por consórcios nos quais a empresa detinha participação de 50%.

163. No julgamento do recurso, foi mantida a pontuação baseada no cômputo integral dos quantitativos constantes dos atestados emitidos em nome dos consórcios, sob o argumento de que o responsável técnico pelas obras era sócio da CBS e atuava como líder do consórcio, circunstância considerada suficiente para demonstrar a capacidade executória da empresa.

164. Entretanto, tal interpretação diverge da jurisprudência consolidada do TCU, segundo a qual, para fins de aferição da capacidade técnico-operacional, os quantitativos decorrentes de contratos executados em consórcio devem ser apropriados proporcionalmente à participação de cada consorciada, salvo disposição específica que justifique tratamento diverso (Acórdãos 2.299/2007, 2.993/2009 e 867/2015, todos do Plenário).

165. Observa-se que, em recurso apreciado no âmbito da Licitação Presencial 011/2025 (Hospital e Maternidade Regional do Sisal, em Serrinha/BA), a Conder consignou expressamente que, na análise da capacidade técnico-operacional, sempre considera as quantidades efetivamente atribuíveis às empresas quando os atestados são emitidos em nome de consórcios, conforme se verifica na transcrição a seguir:

> DO RECURSO INTERPOSTO PELO CONSÓRCIO SAÚDE REGIONAL DO SISAL (PEJOTA / FÁBIO PERA)
>
> (...)
>
> ITEM V [execução de instalações elétricas de média e baixa tensão] – A Conder mantém sua linha de análise de atestados técnicos. **Sempre observamos as quantidades quando se tratam, por exemplo, de atestados parciais, de atestados emitidos em favor de consórcios e de atestados definitivos**. Desta forma mantemos nossa decisão preliminar visto que os atestados mostram que os escopos constantes nos atestados apresentados então parcialmente concluídos. (grifou-se)

166. Caso houvesse sido adotado o entendimento consagrado na jurisprudência do TCU e reconhecido pela própria Conder no trecho transcrito no parágrafo anterior, referente a outro certame, o questionamento formulado pela recorrente teria repercussão em diversos subitens dos Quadros 2 e 3 do Termo de Referência, inclusive no requisito relativo à elaboração de projetos com área mínima, examinado nos parágrafos anteriores.

167. Em relação ao item 1 do Quadro 2, comentado anteriormente, a aplicação da proporcionalidade de 50% aos quantitativos executados por meio de consórcios faria com que a CBS atendesse apenas à hipótese prevista na alínea "b" do requisito transcrito no parágrafo 150. Nessa situação, a empresa faria jus a 3 pontos, em substituição aos 5 pontos efetivamente atribuídos pela comissão de licitação, **diferença que, isoladamente, já seria suficiente para alterar o resultado do certame**.

Requisitos de projeto referentes a sistema de climatização complexa

168. O segundo aspecto objeto de recurso refere-se aos requisitos de projeto relativos a sistema de climatização complexa, constantes do **item 2 do Quadro 2** (evidência 4, p. 42):

> a) Elaboração de projeto de sistema de climatização complexa para edificação com área mínima construída de 7.000m² e capacidade de 300TR. [pontuação de 1,5 pontos por atestado, somando no máximo 3 pontos]
>
> b) Elaboração de projeto de sistema de climatização complexa, para edificação com área mínima construída de 3.500m² e capacidade de 300TR. [pontuação de 1 ponto por atestado, somando no máximo 2 pontos]

169. A recorrente argumentou que os atestados apresentados pela CBS comprovam apenas a elaboração de projetos para instalação de equipamentos de ar-condicionado do tipo *split*, sistema expressamente excluído do conceito de "climatização complexa" pela própria comissão de licitação, conforme consignado no Esclarecimento n. 1 do certame sob análise: **"Resp.: Sistema de climatização com SPLIT não é considerado sistema de climatização complexa."** (evidência 8, p. 1).

170. Não obstante, em sede recursal, a comissão revisitou os termos do referido esclarecimento e passou a considerar que sistemas de climatização do tipo *split* integrados a dutos de renovação de ar – solução que supostamente estaria contemplada nos atestados apresentados pela CBS – poderiam ser enquadrados como sistemas de climatização complexa. Cumpre observar que tal entendimento não consta da avaliação original das propostas técnicas (evidência 13, p. 5), tendo sido formulado apenas na fase recursal a partir de argumento apresentado pela própria CBS em sede de contrarrazões no recurso.

171. Conforme evidência 13, p. 5, para comprovação da experiência em elaboração de projeto de climatização foram utilizadas as CATs n. 207485/2023 e n. 207471/2023 (relacionadas no parágrafo 151), referentes a unidades escolares independentes cujas áreas, quando somadas, atingiriam a área mínima exigida de 7.000 m².

172. Ressalte-se que as descrições constantes desses atestados mencionam apenas a instalação de condicionadores de ar do tipo split, nas modalidades "*high wall*" e "piso-teto", correspondentes a equipamentos isolados, sem operação centralizada ou interdependente. Trata-se de solução amplamente utilizada em edificações de pequeno e médio porte.

173. Tais certidões, portanto, restringem-se a demonstrar experiência na elaboração de projetos para instalação de sistemas de ar-condicionado do tipo split em salas de aula de escolas públicas. Essa caracterização não foi contestada pela CBS em suas contrarrazões, tampouco foi refutada pela comissão de licitação no julgamento do recurso. Não se trata, portanto, de experiência equivalente à exigida para sistemas de climatização compatíveis com empreendimento hospitalar de grande porte.

174. Ressalta-se que, conforme item 19 do Memorial Descritivo (evidência 3, p. 139-160), o Hospital Regional de Jacobina adota sistema de expansão indireta por água gelada, no qual uma central de produção de água gelada atende unidades climatizadoras distribuídas pelos diversos ambientes da edificação. Essa solução envolve equipamentos de grande porte e elevada complexidade, como *chillers*, torres de resfriamento, *fan coils*, bombas hidráulicas, rede de tubulações, sistemas de automação e mecanismos de controle operacional.

175. Corroborando essa distinção, a Nota Técnica elaborada pela Conder (evidência 25, p. 11-12) informa que o sistema de climatização previsto para o hospital possui capacidade total de 600 TR, equivalentes a 7.200.000 BTU/h. Em contraste, os atestados apresentados pela CBS fazem referência à instalação de equipamentos individuais com capacidades variando entre 9.000 e 60.000 BTU/h (ou 0,75 a 5 TR). A diferença das ordens de grandeza evidencia a total incompatibilidade entre a experiência atestada e a complexidade do sistema previsto para o empreendimento.

176. Cabe registrar, ainda, que a discussão recursal dizia respeito aos requisitos de "elaboração de projetos" previstos no item 2 do Quadro 2. Apesar disso, ao concluir que os sistemas *split* atestados pela CBS poderiam ser caracterizados como sistemas de climatização complexa, a Conder estendeu esse entendimento a requisito distinto, promovendo – **de ofício e sem qualquer provocação das partes** – a revisão da pontuação atribuída à empresa referentes à "execução de obras" com sistema de climatização complexa, elevando a pontuação da empresa de 1,75 para 2,75 pontos ao considerar atendido o requisito da **alínea "b" no item 2 do Quadro 3** (evidência 4, p. 43):

> a) Obras de construção de edificação de EAS com sistema de climatização complexa com área mínima construída de 7.000m² e capacidade de 300TR. [pontuação de 1,75 ponto por atestado, somando no máximo 3,5 pontos]
>
> b) Obras de **construção de edificação com sistema de climatização complexa** com área mínima construída de 7.000m² e capacidade de 300TR. [pontuação de 1 ponto por atestado, somando no máximo 2 pontos] (grifou-se)

177. Considera-se que essa flexibilização posterior do entendimento originalmente adotado pela própria comissão de licitação – e formalmente registrado em esclarecimento prestado durante o certame (parágrafo 169) – não encontra respaldo técnico. A reinterpretação promovida apenas na fase recursal resulta em tratamento não isonômico entre as licitantes.

178. Nessa esteira, considerando que a CBS não apresentou atestado apto a comprovar o requisito relativo a sistema de climatização complexa transcrito no parágrafo 168, conclui-se que sua **proposta deveria ter recebido nota zero nesse item e, por força de previsão expressa do próprio Termo de Referência (evidência 4, p. 42), deveria ter sido desclassificada do certame**. Pelas mesmas razões, tampouco se considera válida a majoração de pontuação promovida no Quadro 3, item 2, mencionada no parágrafo 176.

B.2.2.2. Julgamento da pontuação técnica relativa ao Quadro 1 (plano de trabalho)

179. O Quadro 1 do Termo de Referência (evidência 4, p. 32-34), relativo à avaliação do Plano de Trabalho e reproduzido na Tabela 2 deste relatório, estabeleceu extensa relação de critérios para pontuação das propostas técnicas, até o limite de 25 pontos.

180. A presente análise dá enfoque a assimetrias relevantes na avaliação de propostas tecnicamente equivalentes, o que se deu mediante adoção de níveis distintos de exigência quanto ao detalhamento das soluções apresentadas, conforme a licitante avaliada. Os referidos requisitos de pontuação são subdivididos em três tópicos, em função dos quais a análise está estruturada.

Análise do julgamento das propostas relativas ao Tópico 1 do Quadro 1 (7,5 pontos)

181. O Tópico 1 do Quadro 1, intitulado "Planejamento de Projeto e da Obra, Metodologia, Execução e Controle" (evidência 4, p. 32-33), teria por objetivo avaliar a capacidade da licitante de compreender o objeto e estruturar sua execução, contemplando, entre outros elementos: demonstração de análise do anteprojeto; identificação dos desafios da obra; e apresentação de metodologia integrada de gerenciamento, incluindo fluxogramas, cronogramas, plano de ataque e identificação de caminhos críticos.

182. Com base nesses critérios, a comissão julgadora atribuiu às licitantes as seguintes pontuações:

Tabela 6 - Pontuação atribuída aos subitens do Tópico 1 do Quadro 1 do Termo de Referência

Item	Área de Avaliação	Máx.	CBS	Metro	Porto Belo	Endeal
1.1.1	Análise do anteprojeto de referência	0,5	0,5	0,5	0	0
1.1.2	Desafios para elaboração dos projetos básicos e executivos	0,5	0,5	0	0	0
1.1.3	Desafios para execução da obra	0,5	0,5	0	0	0
1.2.1	Metodologia PPI – elaboração dos projetos	0,75	0,75	0,75	0	0
1.2.2	Metodologia PPI – execução da obra	0,75	0,75	0,75	0	0
1.3.1	Fluxograma – coordenação da elaboração de projetos	0,45	0,45	0,45	0,45	0,45
1.3.2	Fluxograma – compatibilização de projetos	0,45	0,45	0,45	0	0,45
1.4.1	Plano de Ataque – intercomunicação equipes Obra/Projetos	0,7	0,7	0,7	0	0
1.4.2	Plano de Ataque – dimensionamento das equipes	0,7	0,7	0,7	0	0,7
1.4.3	Plano de Ataque – caminhos críticos e restrições	0,7	0,7	0	0	0
1.5.1	Cronograma – projetos (etapas, serviços, caminhos críticos)	0,75	0,75	0	0	0
1.5.2	Cronograma – execução da obra (etapas, serviços, prazos)	0,75	0,75	0	0,75	0,75
	TOTAL	**7,5**	**7,5**	**4,3**	**1,2**	**2,35**

Fonte: elaboração própria a partir do julgamento das propostas técnicas (evidência 13).

183. No que se refere aos **desafios para a elaboração do projeto (item 1.1.2)**, cabe destacar alguns elementos constantes da proposta da CBS, única licitante pontuada nesse requisito (evidência 9, p. 36). Para tanto, apresenta-se na Tabela 7 os desafios elencados pela empresa e as correspondentes soluções propostas, acompanhados da respectiva análise.

Tabela 7 – Análise dos desafios e solução que constaram na proposta vencedora da Licitação Presencial 084/2023

Principais aspectos dos desafios apresentados	Principais aspectos das soluções propostas	Análise
Texto integral: "Escala da edificação, em dimensões, quantidade de componentes de diversas subespecialidades e complexidade de cada um destes sistemas."	"(...) as tarefas da equipe de coordenação e gerenciamento precisam estar atentas na compatibilização dos projetos (...)".	O aspecto apontado corresponde a característica inerente ao objeto licitado, conhecida previamente pelos licitantes e que deveria ter sido considerada na formulação da proposta técnica. A solução apresentada limita-se a prever atividades ordinárias de coordenação e compatibilização de projetos.
Texto integral: "O prazo de 90 dias figura como um desafio adicional, não somente para as equipes que executarão os projetos, mas principalmente às fiscalizações."	Texto integral: "Será necessário que a Contratante entregue suas análises do projeto em tempo hábil para viabilizar o cronograma proposto."	O aspecto apontado decorre de condição contratual previamente estabelecida no edital, não constituindo desafio superveniente ou imprevisível. A solução proposta restringe-se a atribuir à Administração a responsabilidade pelo cumprimento do cronograma, sem apresentar medidas concretas de gestão capazes de mitigar o risco identificado.
"A interface dos projetos com os órgãos públicos que farão as aprovações legais (...). O caminho crítico mais notável é a aprovação do projeto arquitetônico pela contratante (...) e, na sequência, pela DIVISA."	Texto integral: "Como se trata de uma construção conjunta entre Contratante, Projetista e Analista da DIVISA, esse processo de aprovação requererá reuniões, negociações e ajustes até que se alcance um resultado satisfatório e finalmente a aprovação."	O aspecto apresentado refere-se ao procedimento ordinário de aprovação de projetos hospitalares, de conhecimento obrigatório de empresas com experiência na área. A solução limita-se a descrever o rito regular de aprovação dos projetos.
"(...) a aprovação do layout, materiais e dispositivos de proteção passiva adotados para atendimento às inspeções técnicas do Corpo de Bombeiros Militar da Bahia – CBMBA."	Texto integral: "Para mitigar esse risco deverá ser feita a consulta técnica junto ao Comando de Atividades Técnicas e Pesquisas (CATP) do Corpo de Bombeiros para análise da proteção passiva."	O aspecto indicado corresponde ao cumprimento de exigência normativa inerente ao desenvolvimento do projeto. A consulta técnica ao CATP integra o procedimento regular de aprovação junto ao Corpo de Bombeiros e não configura solução diferenciada de gestão de riscos.
"O processo de aprovação na prefeitura também carece de atenção e esforços para que ocorra no menor tempo possível (...)."	Texto integral: "O início desse processo de aprovação deverá ser feito tão logo a Contratante ratifique os ajustes necessários no layout do Hospital Regional de Jacobina."	O aspecto apresentado refere-se a condicionante administrativa comum a qualquer empreendimento dessa natureza. A solução proposta restringe-se à recomendação de iniciar tempestivamente o processo de aprovação – providência genérica que não evidencia metodologia ou vantagem técnica específica.

Principais aspectos dos desafios apresentados	Principais aspectos das soluções propostas	Análise
Interligação das instalações do Hospital Regional de Jacobina à rede de esgoto do município (...), visto não haver rede próxima para atendimento ao novo empreendimento.	"Deverá ser buscado junto à CONDER e à EMBASA o alinhamento para verificar alternativas com melhor custo-benefício para seu despejo."	O aspecto apontado deveria ter sido previamente identificado e equacionado nos estudos preliminares que subsidiaram o anteprojeto. A solução proposta é genérica, limitando-se a prever tratativas entre os envolvidos, sem indicar alternativa técnica concreta para superar a questão.

Fonte: Proposta técnica da CBS (evidência 9, p. 36)

184. Conforme demonstrado na Tabela 7, os desafios e respectivas soluções apresentados não evidenciam riscos, condicionantes ou estratégias de mitigação capazes de agregar valor técnico à proposta ou de diferenciá-la das demais concorrentes. Em sua maioria, tratam de características inerentes ao empreendimento, exigências legais ou obrigações contratuais ordinárias, acompanhadas de soluções genéricas ou meramente descritivas. Assim, à semelhança do que ocorreu com as demais propostas, os elementos apresentados pela CBS não se mostravam aptos a justificar a atribuição de pontuação no referido item.

185. Quanto aos **"desafios para a execução das obras" (item 1.1.3)**, novamente apenas a CBS recebeu pontuação, tendo sido destacados, mais uma vez, aspectos relacionados a condições ordinárias e previamente conhecidas do empreendimento, tais como (evidência 9, p. 37): (i) inexistência de jazida de areia próxima; (ii) presença de rochas já identificadas nos estudos de sondagem; (iii) distância da rede de esgotamento sanitário; (iv) necessidade de destinação adequada dos resíduos da construção; e (v) descarte das águas provenientes da drenagem superficial.

186. Verifica-se que a CBS elencou, como "desafios", nos itens 1.1.2 e 1.1.3, uma série de obrigações contratuais ordinárias e riscos previsíveis do empreendimento, os quais deveriam ter sido normalmente considerados no planejamento e na precificação da proposta. As "soluções" apresentadas, por sua vez, consistem essencialmente na descrição de procedimentos administrativos e técnicos rotineiros inerentes à execução do contrato. Assim, em vez de evidenciarem diferencial técnico relevante, tais apontamentos retratam atividades ordinárias esperadas de qualquer licitante apta à execução do objeto.

187. Ressalta-se que a proposta da empresa Metro não foi pontuada no item 1.1.2 com base em avaliação que poderia igualmente ser aplicada à proposta da CBS: "Descrição genérica e superficial, se atendo basicamente a abordagens de obrigações legais, contratuais e procedimentos padrão de projetos. Não atende" (evidência 13, p. 18). As demais licitantes também deixaram de receber pontuação com fundamento em juízos de valor semelhantes, o que evidencia a diferença dos critérios efetivamente adotados na avaliação de cada proposta técnica.

188. O subjetivismo das razões de decidir e o julgamento divergente de propostas com atributos equivalentes também se estendem aos demais subitens do Tópico 1 do Quadro 1 (Tabela 6). Embora os parágrafos anteriores tenham demonstrado, de forma individualizada, como essa subjetividade e diferenciação indevida se manifestaram nos itens 1.1.1 a 1.1.3, passa-se, a seguir, a um registro mais sintético das demais situações identificadas.

189. Quanto aos itens **1.2.1 e 1.2.2, "metodologia de planejamento e controle, considerando o Processo de Projeto Integrado (PPI)"**, respectivamente, para o projeto e para a obra, observa-se que a proposta da CBS, registrada na evidência 13, p. 38-42, não contém elementos que a diferenciem substancialmente de práticas adotadas por construtoras de médio porte. Trata-se, em grande medida, da descrição de boas práticas de gestão de projetos aplicáveis indistintamente a empreendimentos de diversas naturezas, sem demonstrar especificidade relevante em relação ao objeto contratado.

190. A proposta da Metro Engenharia, igualmente pontuada nos itens 1.2.1 e 1.2.2, apresenta até mesmo maior aderência às particularidades do empreendimento, sobretudo ao abordar aspectos relacionados à logística do canteiro de obras e ao programa funcional do hospital. Não obstante, pode-

se afirmar que ambas as propostas pontuadas se limitam, essencialmente, ao atendimento formal da exigência editalícia de apresentação de plano de trabalho, sem evidenciar capacidade técnica diferenciada ou conhecimento especializado.

191. As propostas das demais licitantes deixaram de ser pontuadas nos itens em comento sob o fundamento de que "não identificam as atividades, ferramentas de gestão, periodicidades, dentre outros elementos cruciais ao PPI". Contudo, não se verifica diferença substancial entre o conteúdo dessas propostas e aquele constante das propostas que receberam pontuação, o que reforça a falta de isonomia na aplicação dos critérios de avaliação.

192. Verifica-se situação semelhante para os itens do Plano de Ataque referentes à intercomunicação entre equipes de obra e projetos (1.4.1), ao dimensionamento das equipes (1.4.2) e aos caminhos críticos e restrições (1.4.3). O conteúdo apresentado pela CBS nesses itens (fls. 050-061 do Anexo Técnico) reproduz metodologia genérica e conceitos consagrados de gestão de projetos (NBR ISO 9000/9001, PPI), sem indicar quantitativos, cronogramas ou responsáveis nomeados que vinculem tais práticas especificamente ao Hospital Regional de Jacobina – nível de generalidade equivalente ao de práticas amplamente difundidas no setor, insuficiente para caracterizar diferencial técnico frente a outras construtoras de porte e experiência semelhantes.

193. Chama atenção, mais uma vez, o tratamento avaliativo não uniforme entre as licitantes: conteúdo de teor equivalente ao apresentado pela CBS foi expressamente glosado, nos mesmos itens (1.4.1 a 1.4.3) e em itens correlatos (1.2.1, 1.2.2), quando apresentado pela Endeal e pela Porto Belo, sob a justificativa de descrição "genérica e superficial". Já a proposta da CBS recebeu pontuação integral (0,70 em cada item), sem qualquer observação registrada pela Comissão que evidenciasse elemento diferenciador.

194. Observa-se, ademais, que nenhuma das propostas pontuadas – incluindo a da CBS – contempla condicionantes técnicas relevantes à construção hospitalar, como comissionamento de climatização de áreas assistenciais e de rede de gases medicinais, ensaios de qualidade do ar interior ou validação de ambientes críticos.

195. O cenário reforça que a pontuação da CBS decorreu da mera descrição de práticas genéricas de gestão – agravada pelo fato de que conteúdo de padrão compatível, apresentado por outras licitantes, foi expressamente considerado insuficiente pela própria Comissão. As informações da proposta pontuada não se revelam, portanto, objetivamente aptas a diferenciá-la das propostas não pontuadas nos mesmos critérios, o que fere a isonomia da avaliação técnica.

Análise do julgamento das propostas relativas ao Tópico 2 do Quadro 1 (3 pontos)

196. O tópico 2 do Quadro 1, intitulado "Recursos Materiais, Tecnológicos e Humanos" (evidência 4, p. 33), avalia a disponibilidade de estrutura necessária à execução contratual, mediante apresentação de infraestrutura física, equipe técnica, equipamentos, softwares e matriz de responsabilidades com identificação nominal dos profissionais e respectivas atribuições.

197. Com base nesses critérios, a comissão julgadora atribuiu às licitantes as seguintes pontuações:

Tabela 8 - Pontuação atribuída aos subitens do Tópico 2 do Quadro 1 do Termo de Referência

Item	Área de Avaliação	Máx.	CBS	Metro	Porto Belo	Endeal
2.1.1	Estrutura organizacional – estrutura física	0,2	0,2	0	0	0
2.1.2	Estrutura organizacional – equipe permanente	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
2.1.3	Estrutura organizacional – instalações de obra	0,2	0	0,2	0	0
2.1.4	Estrutura organizacional – equipamentos	0,2	0,2	0,2	0	0
2.1.5	Estrutura organizacional – softwares	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
2.2.1	Matriz de Responsabilidades – profissionais e funções	1	1	1	1	1
2.2.2	Matriz de Responsabilidades – responsabilidades e quando utilizados	1	1	1	1	0
	TOTAL	**3**	**2,8**	**2,8**	**2,4**	**1,4**

Fonte: elaboração própria a partir do julgamento das propostas técnicas (evidência 13).

198. No que se refere à **estrutura física (item 2.1.1)**, as licitantes Metro, Porto Belo e Endeal deixaram de receber pontuação sob o fundamento de não terem descrito adequadamente suas sedes, tendo sido apontadas, entre as supostas deficiências, a ausência de endereço completo e de fotografias para identificação dos locais.

199. Em relação aos **equipamentos (item 2.1.4)**, a Endeal teve sua proposta considerada não atendida sob o argumento de não ter relacionado impressoras, tablets e notebooks a serem utilizados nos projetos. Já a proposta da Porto Belo, embora tenha relacionado ampla gama de equipamentos, incluindo tais recursos tecnológicos, também foi considerada "não atendida", sem que fossem apresentadas justificativas complementares capazes de esclarecer as razões dessa avaliação.

200. Do exposto, considera-se que, nos itens relacionados na Tabela 8, torna-se ainda mais evidente a ausência de vinculação entre os requisitos avaliados – cumpridos formalmente por meio da apresentação de documentação relativa à estrutura física das licitantes – e a efetiva capacidade de execução do objeto contratual.

201. As avaliações realizadas nesses itens evidenciam a adoção de critérios de julgamento voltados predominantemente à forma e ao grau de detalhamento documental das propostas, sem demonstração de como as supostas deficiências identificadas seriam capazes de comprometer a capacidade operacional das licitantes para executar o empreendimento.

202. Tais fatos evidenciam, mais uma vez, que a impertinência dos quesitos elencados para pontuação das propostas técnicas (tema tratado no achado 1) prejudicou a diferenciação dessas propostas em razão de critérios técnicos, possibilitando julgamentos subjetivos, em prejuízo da isonomia do certame.

Análise do julgamento das propostas relativas ao Tópico 3 do Quadro 1 (14,5 pontos)

203. O Tópico 3 do Quadro 1, intitulado "Soluções Técnicas, Inovações Tecnológicas e Critérios de Sustentabilidade" (evidência 4, p. 33-34), avalia a apresentação de soluções capazes de agregar valor ao empreendimento para além das exigências mínimas contratuais, abrangendo aspectos como racionalização do consumo de água e energia, aquecimento solar, geração fotovoltaica e soluções construtivas sustentáveis.

204. Trata-se do tópico de maior peso na avaliação técnica, correspondente a 14,5 dos 25 pontos possíveis. Entre os três tópicos do Quadro 1, considera-se ser este o único voltado à avaliação de propostas que, em tese, poderiam proporcionar benefícios efetivos ao empreendimento, não restritos ao mero atendimento das obrigações contratuais, mas com potencial de gerar ganhos operacionais, econômicos e funcionais ao longo de sua vida útil.

205. Com base nesses critérios, a comissão julgadora atribuiu às licitantes as seguintes pontuações:

Tabela 9 - Pontuação atribuída aos subitens do Tópico 2 do Quadro 1 do Termo de Referência

Item	Área de Avaliação	Máx.	CBS	Metro	Porto Belo	Endeal
3.1.1	Racionalização no consumo de água	0,50	0,50	0,00	0,50	0,00
3.1.2	Reuso de água	0,50	0,50	0,50	0,00	0,00
3.1.3	Aproveitamento de águas pluviais	0,50	0,50	0,50	0,00	0,00
3.2a	Racionalização no consumo de energia elétrica – proposta 1	0,75	0,75	0,75	0,00	0,00
3.2b	Racionalização no consumo de energia elétrica – proposta 2	0,75	0,75	0,75	0,00	0,00
3.3.1	Aquecimento de água – chuveiros/vestiários	0,75	0,75	0,75	0,75	0,00
3.3.2	Aquecimento de água – pias da cozinha	0,75	0,75	0,75	0,75	0,00
3.4	Sistema fotovoltaico (melhor categoria atingida)	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00
3.5a	Soluções passivas de conforto ambiental – proposta 1	0,75	0,75	0,75	0,00	0,00
3.5b	Soluções passivas de conforto ambiental – proposta 1	0,75	0,75	0,75	0,00	0,00
3.6a	Racionalização de recursos naturais na construção – proposta 1	0,75	0,75	0,75	0,00	0,00
3.6b	Racionalização de recursos naturais na construção – proposta 2	0,75	0,75	0,75	0,00	0,00
	TOTAL	**14,5**	**14,5**	**14**	**9**	**7**

Fonte: elaboração própria a partir do julgamento das propostas técnicas (evidência 13).

206. A análise comparativa das avaliações apresentadas na Tabela 9 evidência, mais uma vez, tratamento assimétrico entre propostas de conteúdo técnico equivalente, bem como a aplicação seletiva de exigências de detalhamento em função da licitante avaliada. Tal situação reproduz o padrão já identificado nos tópicos anteriormente analisados do Quadro 1, nos quais propostas semelhantes receberam pontuações distintas sem que fossem explicitados critérios objetivos que justificassem essa diferenciação.

207. Com relação às **soluções de racionalização do consumo de água (item 3.1.1)**, a tabela a seguir apresenta os trechos extraídos das propostas técnicas das licitantes:

Tabela 10 - Soluções técnicas propostas para o item 3.1.1 - Racionalização no consumo de água

CBS	Metro	Porto Belo	Endeal
Avaliação dos dispositivos economizadores de água disponíveis no mercado: arejador, pulverizador e prolongador para torneiras; registro regulador de vazão para chuveiro de ducha; e válvula de descarga com acionamento seletivo para vaso sanitário. (evidência 9, p. 95)	Utilização de torneiras de fechamento automático; torneiras com sensor; utilização de dispositivos arejadores em torneiras diversas; mictório sem água, composto por válvula com duplo sistema de vedação; válvula de descarga com acionamento duplo; restritores de vazão nos chuveiros; e pulverizadores em torneiras. (evidência 10, p. 116-119)	Utilização de torneiras com sensor de presença; torneiras com fechamento automático; arejadores para torneiras; redutores de vazão; mictório com sensor de presença; mictório sem água; e válvula de descarga de acionamento duplo. Proposta de estabelecer sistema de monitoramento do consumo de água em diferentes áreas do hospital. (evidência 11, p. 59-60)	Utilização de equipamentos com regulagem de vazão de água em lavatórios, chuveiros e bacias sanitárias; dispositivos de redução de vazão em chuveiros; torneiras de acionamento por pressão com arejador; e válvula de descarga com acionamento duplo. (evidência 12, p. 97-98)
Pontuação: 0,50	**Pontuação: 0,00**	**Pontuação: 0,50**	**Pontuação: 0,00**

Fonte: Elaboração própria a partir do julgamento das propostas técnicas (evidência 13) e das propostas técnicas das empresas CBS, Metro, Porto Belo e Endeal.

208. O memorial descritivo estabelece expressamente, como requisitos obrigatórios, a utilização de torneiras com fechamento automático ou acionamento por pressão, dotadas de arejadores e reguladores de vazão; bacias sanitárias com caixas acopladas de duplo acionamento; chuveiros com restritores de vazão; mictórios a seco; bem como a instalação de restritores de vazão em torneiras, lavatórios e chuveiros (evidência 3, p. 26-28).

209. As propostas apresentadas pelas quatro licitantes descrevem, em essência, os mesmos dispositivos economizadores de água – arejadores, restritores de vazão, torneiras com fechamento automático ou acionamento por pressão e válvulas de descarga com acionamento duplo – sem que se identifique, de forma objetiva, solução que extrapole o escopo já previsto no memorial descritivo.

210. Considera-se, portanto, que todas as licitantes se limitaram, em suas propostas, à indicação de dispositivos e soluções usuais de racionalização do consumo de água, compatíveis com as especificações já previstas no memorial descritivo. Tais soluções configuram obrigações

contratuais mínimas de execução, não havendo elemento técnico distintivo que justificasse a atribuição de pontuação no item 3.1.1 – sobretudo para a pontuação de apenas algumas empresas.

211. As propostas das licitantes Metro e Endeal não foram pontuadas no item em comento com base nos argumentos a seguir:

> Metro (evidência 13, p. 19)
>
> Não atendido. No que se trata da racionalização no consumo de água todos os itens sugeridos para o atendimento já estão contemplados no memorial descritivo (páginas 26 a 28 para metais e pág. 29 para louças), não sendo assim uma solução que poderá ser adotada, obrigatoriamente deverá ser executada por exigência do edital.
>
> Endeal (evidência 13, p. 12)
>
> Dispositivos de redução de vazão em chuveiros, torneiras de acionamento por pressão com arejador e válvulas de descarga com acionamento duplo: Estes itens já estão contemplados no edital, não sendo assim uma solução que poderá ser adotada, obrigatoriamente será executada por exigência do edital, (...)

212. No entanto, as propostas apresentadas pelas empresas CBS e Porto Belo, que igualmente se limitaram à indicação desses mesmos dispositivos previstos no memorial descritivo, receberam pontuação máxima no item 3.1.1, sem que os registros do julgamento apontem qualquer diferencial técnico objetivo ou solução adicional ao escopo obrigatório definido no instrumento convocatório. Nesses casos, a comissão de licitação restringiu-se ao registro genérico de "item atendido" (evidência 13, p. 4 e 27), sem apresentar fundamentação específica para a pontuação atribuída.

213. Com relação às **soluções de racionalização no consumo de energia elétrica (item 3.2)**, a tabela a seguir apresenta os trechos extraídos das propostas técnicas das licitantes:

Tabela 11 - Soluções técnicas propostas para o item 3.2 - Racionalização no consumo de energia elétrica

CBS	Metro	Porto Belo	Endeal
Uso das diretrizes determinadas para obtenção do selo Ence do Procel para edificações como referência para o desenvolvimento do projeto: (i) Envoltória - uso de vidro com controle solar nas fachadas poente e tinta térmica nas coberturas; (ii) Ar condicionado - escolha de componentes do sistema de climatização para alcance de economia de energia; (iii) Iluminação artificial - uso de sistema de gerenciamento de iluminação de alta eficiência energética, setorização de circuitos integrando com luz natural e uso de luminárias de alta performance, com uso de dispositivos que possuam aletas refletivas; (iv) sistema automatizado para operação assistida de itens relacionados ao consumo de energia; e (v) sistema individualizado de medição do consumo de energia. (evidência 9, p. 99-105)	Proposta 1: uso de água aquecida, subproduto do sistema de climatização; substituição de componentes do sistema de climatização para melhoria de eficiência energética do sistema; utilização de bombas de calor nas unidades resfriadoras de líquidos. Proposta 2: uso de poste de luz com energia solar. Proposta 3: preferência por pisos, fachadas e telhados em cores claras. Proposta 4: sistema de dimerização de iluminação. Proposta 5: uso de esquadrias e domus de iluminação natural. (evidência 10, p. 124-127)	Proposta 1: escolha criteriosa e otimização do uso de equipamentos hospitalares. Proposta 2: sistema de climatização inteligente com integração de tecnologias de automação. Proposta 3: uso de energias renováveis, como sistema de captação de energia solar. Proposta 4: gestão inteligente de iluminação externa por meio de sensores de presença e sistemas de controle automático. Proposta 5: pele de vidro com aplicação de película PVB. Proposta 6: sistema individualizado de medição do consumo de energia. (evidência 11, p. 62-64)	Proposta 1: certificação dos projetos no Selo Procel para Edificações, objetivando a Etiqueta PBE Edifica classe A para os três sistemas: (i) Envoltória; (ii) Iluminação; e (iii) Condicionamento de ar. Proposta 2: automação da iluminação externa com relé fotoelétrico. Proposta 3: uso de sensores de movimento e sensores de presença. Proposta 4: supervisório de consumo de energia elétrica - instalação de medidores de energia elétrica em cada quadro elétrico, ligados à rede ethernet. (evidência 12, p. 102-106)
Pontuação: 0,75 + 0,75	**Pontuação: 0,75 + 0,75**	**Pontuação: 0,00 + 0,00**	**Pontuação: 0,00 + 0,00**

Fonte: Elaboração própria a partir do julgamento das propostas técnicas (evidência 13) e das propostas técnicas das empresas CBS, Metro, Porto Belo e Endeal.

214. A análise do julgamento do item 3.2 evidência, mais uma vez, irregularidade na aplicação dos critérios de avaliação, especialmente quanto ao nível de detalhamento técnico exigido das propostas e à valoração de soluções de conteúdo equivalente.

215. Como primeiro exemplo, cita-se que a solução apresentada pela Metro relativa ao reaproveitamento de calor oriundo do **sistema de climatização** foi considerada insuficientemente

detalhada. Contudo, a proposta da CBS também se limitou à indicação genérica de medidas voltadas à eficiência energética do sistema de climatização, sem apresentar detalhamento superior que justificasse tratamento distinto.

216. Outro caso de diferenciação indevida é a proposta de **utilização de vidro com controle solar** apresentada pela CBS, que foi considerada apta à pontuação, enquanto a solução proposta pela Porto Belo, baseada em pele de vidro com aplicação de película PVB, foi rejeitada por alegada incompletude. Os registros do julgamento não evidenciam, contudo, distinção técnica objetiva que justifique a diferença de tratamento conferida às propostas.

217. O caso mais representativo refere-se às **soluções associadas à certificação Procel**. A CBS recebeu pontuação por propor a utilização das diretrizes necessárias à futura obtenção do "selo Ence do Procel". Já a Endeal teve rejeitada proposta que previa a obtenção da certificação PBE Edifica Classe A para os sistemas de envoltória, iluminação e condicionamento de ar.

218. No entanto, a solução apresentada pela Endeal, em tese, pressupõe nível mais elevado de desempenho energético, uma vez que a obtenção da Etiqueta PBE Edifica Classe A exige o atendimento e a comprovação formal dos critérios estabelecidos pelo sistema nacional de etiquetagem. Ainda assim, a proposta foi considerada insuficiente sob o argumento de não detalhar as atividades necessárias à certificação, ao passo que a proposta da CBS foi aceita sem exigência equivalente de detalhamento.

219. Vale registrar, inclusive, que a proposta da CBS sequer é clara em relação ao que pretende proporcionar ao empreendimento. A proposta faz menção, literalmente, a um "selo Ence do Procel". No entanto, os nomes mencionados designam coisas distintas. A Etiqueta Nacional de Conservação de Energia (Ence) é um dispositivo informativo, que contém dados sobre o desempenho (a exemplo da potência e da eficiência) do produto etiquetado. Já o selo Procel é uma certificação que destaca, entre os produtos similares do mercado, aqueles que são mais eficientes.

220. Verifica-se, portanto, incongruência na aplicação dos critérios de avaliação, uma vez que a proposta mais bem descrita e associada a um resultado mais favorável em termos de eficiência energética deixou de receber pontuação, ao passo que a solução baseada apenas na adoção de diretrizes para futura certificação, o que se infere pelo texto apresentado, foi considerada suficiente para obtenção da nota máxima no item.

221. Constata-se, portanto, que a avaliação adotou padrões distintos para propostas de conteúdo similar. A CBS recebeu pontuação máxima com base em descrições genéricas de diretrizes de projeto, enquanto soluções semelhantes ou potencialmente mais robustas apresentadas por outras licitantes foram rejeitadas com fundamento em exigências de detalhamento não impostas, em igual medida, à proposta vencedora. Assim, a diferenciação das notas atribuídas não encontra justificativa técnica objetiva nos registros do julgamento.

Recorrência de questionamentos referente ao Quadro 1 de outras licitações da Conder

222. Foram identificados outros certames promovidos pela Conder para a construção de hospitais que reproduzem os mesmos critérios de avaliação constantes do Quadro 1 analisado neste achado, a exemplo das Licitações Presenciais 039/2023 (Hospital Regional de Alagoinhas/BA), 007/2025 (Hospital e Maternidade Regional Costa do Dendê, em Valença/BA), 010/2025 (Maternidade Regional do Vale do Jiquiriçá, em Amargosa/BA), 011/2025 (Hospital e Maternidade Regional do Sisal, em Serrinha/BA) e 032/2025 (Hospital Municipal de Gandu/BA). A presença desses mesmos critérios em certames realizados antes e depois da Licitação Presencial 084/2023 permite avaliar se as falhas identificadas na aplicação do Quadro 1 constituem ocorrência pontual ou refletem deficiência recorrente na sistemática de julgamento adotada pela Conder.

223. A partir de análise exploratória da documentação relativa ao julgamento dessas licitações, verificou-se que os critérios utilizados para a atribuição de pontuação técnica têm sido objeto recorrente de impugnações e recursos administrativos apresentados pelas licitantes.

224. Uma das situações identificadas no âmbito da **Licitação Presencial 011/2025** merece destaque. Em recurso administrativo, o Consórcio Saúde Sisal argumentou que aquele certame integrava um conjunto de licitações voltadas à construção de hospitais e maternidades regionais, que incluía as já citadas Licitações Presenciais 007/2025 e 010/2025.

225. Naquele caso, sustentou a recorrente que os referidos certames continham, no Quadro 1, critérios de avaliação, métricas e distribuição de pontuação substancialmente idênticos. Alegou, ainda, que participou dessas licitações utilizando, em essência, a mesma documentação e mantendo a mesma estrutura e conteúdo de sua proposta técnica. Apesar disso, itens anteriormente considerados plenamente atendidos pelas respectivas comissões de julgamento passaram a ser avaliados como não atendidos ou apenas parcialmente atendidos no âmbito da Licitação Presencial 011/2025.

226. Chama a atenção o fato de que nem a similaridade dos critérios constantes do Quadro 1 nem a alegação de utilização de documentação equivalente foram efetivamente contestadas pela comissão responsável pela análise do recurso. Não obstante, o recurso foi julgado improcedente sob o entendimento de que os mesmos requisitos poderiam receber interpretações distintas a depender do certame analisado, conforme se depreende da fundamentação adotada para rejeitar a insurgência (evidência 29, p. 258):

> DO RECURSO DO CONSÓRCIO SAÚDE SISAL (GND CONSTRUÇÕES LTDA e MHA ENGENHARIA LTDA)
>
> ITENS 01 A 134 – A recorrente faz um apanhado amplo de todo o julgamento feito pela CONDER relativo ao Quadro 01 de sua proposta, fazendo paralelos com processos anteriores, como eles tivessem relação e não tem. Toda parte de PLANO DE TRABALHO é específica para cada objeto licitado, não cabendo comparações. Esta direção mantém integralmente o julgamento proferido.
>
> ITENS 135 A 203 – Assim como nos itens acima, de maneira análoga, a Recorrente alega que o julgamento técnico da proposta de seu concorrente, o consórcio HMR Sisal, teria sido incompatível, trazendo à baila novamente a comparação com processos anteriores de itens de Plano de trabalho, que são específicos ao objeto ora licitado. Desta forma, mantemos nossa avaliação anterior.

227. Cumpre observar que os certames mencionados possuem objetos de mesma natureza, consistentes na construção de hospitais e maternidades, tendo sido promovidos em período próximo e com critérios de avaliação substancialmente equivalentes. Ademais, os anteprojetos das licitações citadas pela recorrente foram elaborados pela mesma empresa projetista, não se identificando, a princípio, características singulares dos empreendimentos que justificassem a adoção de interpretações substancialmente distintas para critérios redigidos de forma idêntica.

228. A fundamentação apresentada no julgamento do recurso em comento (transcrita no parágrafo 226) revela-se, portanto, particularmente relevante para a presente análise, pois **reconhece que a avaliação das propostas não se restringe à verificação objetiva do atendimento aos critérios formalmente previstos no edital** – interpretação que não encontra amparo na legislação regente; ao contrário, ela afronta a legislação de forma bastante evidente.

229. Nesse contexto, mostra-se plausível a alegação da recorrente de que a aplicação dos critérios deveria observar grau razoável de uniformidade. Afinal, a previsibilidade dos parâmetros de avaliação constitui condição necessária para que as licitantes possam estruturar adequadamente suas propostas e compreender os elementos efetivamente valorizados pela Administração – reduzindo o

risco de interpretações casuísticas dos requisitos ou de tratamentos não isonômicos entre concorrentes.

230. O episódio assume especial relevância para o presente caso porque os mesmos critérios questionados foram reproduzidos na Licitação Presencial 084/2023, objeto desta fiscalização. Ao admitir que requisitos redigidos de forma idêntica poderiam receber avaliações distintas em função das particularidades de cada objeto, sem explicitar parâmetros complementares capazes de orientar essa diferenciação, a própria Conder evidencia a existência de margem interpretativa significativa na atribuição das pontuações técnicas. Tal situação passa ao largo dos princípios elementares que regem as licitações públicas.

231. Na mesma linha, registra-se que, na **Licitação Presencial 032/2025** (Hospital Municipal de Gandu/BA), a **CBS** obteve, por meio de recurso administrativo, a revisão de sua nota técnica de 88,25 para 94,75 pontos. A alteração decorreu da reavaliação de documentos apresentados para os itens 1.4.1 (dimensionamento de equipes, +0,5 ponto), 1.4.3 (caminhos críticos, +0,5 ponto), 1.5 (cronograma com caminhos críticos, +2,0 pontos), 3.1 (racionalização do consumo de água, +1,5 ponto) e item 5 do Quadro 4 (engenheiro mecânico ou civil, +2,0 pontos). Como consequência, a nota final da licitante passou de 9,30 para 9,68, superando a nota final da então primeira colocada (9,56) e alterando o resultado final daquele certame.

232. Embora a revisão da pontuação em sede recursal não constitua, por si só, irregularidade, o episódio evidencia o elevado impacto que a interpretação dos critérios técnicos pode exercer sobre o resultado das licitações. A majoração de 6,5 pontos na nota técnica foi suficiente para modificar a classificação final das propostas, circunstância que reforça a necessidade de que tais critérios sejam objetivos, transparentes e passíveis de aplicação uniforme entre os concorrentes.

B.2.3. Conclusão

233. A análise do julgamento da Licitação Presencial 084/2023 revelou irregularidades na avaliação das propostas técnicas, com repercussão direta sobre o resultado do certame.

234. Em relação aos Quadros 2 (Elaboração de Projetos), 3 (Execução de Obras) e 4 (Capacidade da Equipe Técnica), foram identificadas condutas diferenciadas envolvendo requisitos de natureza predominantemente objetiva, circunstância que torna ainda mais evidente a irregularidade no julgamento da proposta declarada vencedora.

235. Conforme exposto no Subtópico B.2.2.1, a CBS recebeu pontuação indevida em diversos requisitos desses quadros. As inconsistências identificadas assumem maior relevância pelo fato de que parte delas foi expressamente apontada em recurso de outra licitante, acompanhada da respectiva documentação comprobatória, sem que houvesse adequado enfrentamento pela área técnica da Conder no julgamento dos recursos administrativos. Em determinados casos, as irregularidades identificadas deveriam, inclusive, resultar na desclassificação da proposta da CBS.

236. No que se refere aos critérios do Quadro 1 do Termo de Referência (Plano de Trabalho), verificou-se ausência de uniformidade na aplicação dos critérios de julgamento, com adoção de níveis distintos de exigência e de detalhamento técnico para propostas de conteúdos materialmente equivalentes.

237. Conforme demonstrado no Subtópico B.2.2.2, propostas semelhantes receberam tratamentos distintos em diversos itens avaliados, sem que fossem apresentadas justificativas técnicas objetivas capazes de sustentar as diferenciações promovidas pela comissão julgadora. Tal situação guarda estreita relação com a excessiva fragmentação e o elevado grau de subjetividade dos critérios constantes do Quadro 1, aspectos apontados no Achado 1 e que, no presente achado, se materializam na forma como as propostas foram efetivamente avaliadas.

238. Consideradas em conjunto, as falhas identificadas comprometeram a lisura do processo avaliativo ao evidenciarem tratamento não isonômico entre as licitantes.

239. As constatações afrontam vários dispositivos da Lei 13.303/2016, em especial: (i) ao art. 31, que, no intento de assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, consagra os princípios da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da competitividade e do julgamento objetivo como vetores obrigatórios dos procedimentos licitatórios das empresas estatais; (ii) ao art. 54, § 2º, segundo o qual os critérios de julgamento devem ser expressamente identificados e a avaliação das propostas deve observar parâmetros previamente definidos no instrumento convocatório, de modo a limitar a subjetividade; e (iii) ao art. 56, incisos II e VI, uma vez que a proposta da CBS foi mantida e declarada vencedora apesar de não atender a requisitos técnicos estabelecidos no instrumento convocatório, circunstância que impunha sua desclassificação por descumprimento de especificações técnicas e de exigências editalícias.

240. Não pode a Administração atribuir tratamentos distintos a situações fáticas e documentais equivalentes, aceitando determinados atestados e rejeitando outros de conteúdo substancialmente semelhante. A observância dos princípios da isonomia, da segurança jurídica, da impessoalidade e até mesmo da moralidade exigem uniformidade na aplicação dos critérios de julgamento e coerência na valoração dos documentos apresentados pelos licitantes.

241. Em licitações do tipo técnica e preço, essa exigência assume especial relevância, pois a pontuação técnica deve decorrer de critérios previamente definidos e aplicados de forma uniforme a todos os concorrentes, acompanhados de fundamentação suficiente para demonstrar as razões da pontuação atribuída. A ausência de motivação adequada e, sobretudo, a adoção de critérios contraditórios em relação às empresas concorrentes fere todos os princípios e mandamentos elencados.

242. Vale lembrar que os princípios da impessoalidade, da moralidade e da publicidade também estão expressos no art. 37, caput, da Constituição Federal, aplicável à atuação das empresas estatais na condução de seus procedimentos licitatórios.

243. Diante das falhas identificadas, conclui-se que o certame não assegurou a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração. Conforme demonstrado na Tabela 3, a pontuação técnica indevidamente atribuída à CBS influenciou diretamente o resultado da licitação e **resultou na contratação de proposta aproximadamente R$ 5,7 milhões superior àquela que seria obtida mediante julgamento isonômico e aderente aos critérios editalícios**.

244. Com base no exposto, não há como escapar à conclusão de que a Licitação Presencial 084/2023 foi eivada de vícios insanáveis, que comprometeram de forma irremediável a sua lisura e implicaram sérias consequências práticas, motivo pelo qual seria cabível, a rigor, **declarar a sua ilegalidade e assinar prazo para que os gestores promovessem a sua anulação**, bem como do contrato dela decorrente, nos termos do art. 45 da Lei 8.443/1992 e do art. 251 do Regimento Interno do TCU.

245. No entanto, não obstante a gravidade das irregularidades verificadas, à luz do art. 21 do Decreto-Lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – Lindb), notadamente do seu parágrafo único, que trata dos interesses gerais, entende-se que a avaliação das medidas a serem adotadas deve considerar os efeitos concretos de eventual intervenção sobre a contratação em tela. Repise-se que o Contrato 028/2024 encontra-se em estágio avançado de execução, com percentual superior a 70% de realização físico-financeira.

246. Eventuais medidas que implicassem a anulação do contrato, com a consequente paralisação das obras neste estágio de execução, poderiam acarretar prejuízos relevantes ao erário e ao interesse público, decorrentes da desmobilização e futura remobilização do canteiro, da ociosidade

de equipes e equipamentos, da deterioração de materiais e estruturas parcialmente executadas, além do atraso na disponibilização da infraestrutura hospitalar à população e da necessidade de realização de novo procedimento licitatório para conclusão do objeto.

247. Nesse contexto, à luz dos princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e da proteção ao interesse público, entende-se que os custos associados à interrupção ou à invalidação da contratação – tanto financeiros quanto sociais – superariam os benefícios potencialmente decorrentes da desconstituição do ajuste, não se justificando, portanto, a adoção de medidas voltadas à anulação do contrato nesta fase de execução.

248. Quanto ao indício de prejuízo decorrente da contratação de empresa que não ofertou a proposta mais vantajosa do ponto de vista financeiro, o que configura um ato antieconômico, cabe analisar a questão à luz da jurisprudência desta Corte.

249. A jurisprudência do TCU, a exemplo do Acórdão 2.736/2014-TCU-Plenário (Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer), reconhece que nem todo ato antieconômico implica, por si só, lesão ao erário, admitindo situações em que a contratação por valor superior ao mínimo possível não enseja recomposição ou ressarcimento.

250. Nessa linha, importa ponderar que, no presente caso, a análise paramétrica realizada pela equipe de fiscalização não identificou indícios de sobrepreço nos valores contratados em comparação com referências de mercado – empreendimentos hospitalares de características similares (evidência 32). Embora esse resultado decorra de metodologia comparativa sujeita às limitações inerentes à sua natureza, a análise realizada não revelou indícios relevantes de que o preço contratado, em si, se encontrasse acima de patamares razoáveis de mercado.

251. Assim, pondera-se que a diferença de aproximadamente R$ 5,7 milhões entre a proposta contratada e aquela que deveria ter sido vencedora do certame não deve ser qualificada como dano efetivo ao erário, uma vez que não representa sobrepreço em relação aos valores de mercado.

252. Quanto à classificação da irregularidade, entende-se que o presente achado se enquadra no conceito de indício de irregularidade grave que não prejudica a continuidade da obra (IGC), nos termos do inciso VI do § 1º do art. 150 da Lei 15.321/2025 (LDO 2026), uma vez que os fatos identificados comprometem a regularidade do processo licitatório, mas não evidenciam, no estágio atual da contratação, dano ao erário efetivamente quantificável, nem justificam a paralisação do empreendimento.

253. Por outro lado, as irregularidades identificadas configuram falhas graves na condução do certame, sendo imputáveis aos agentes responsáveis pela análise e julgamento das propostas. Desta forma, mostra-se cabível a promoção de audiências dos responsáveis envolvidos, nos termos do art. 250, inciso IV, do RI/TCU, para que apresentem razões de justificativa acerca das irregularidades descritas neste achado, conforme critérios de responsabilização expostos no subtópico seguinte.

254. Por fim, vale registrar, a título informativo, que essa não é a primeira vez que este Tribunal se depara com irregularidades cometidas pela Conder em licitação que veio a sagrar vencedora a empresa CBS.

255. Fiscalização realizada por esta unidade técnica (TC 002.412/2023-3) nas obras de drenagem urbana na Península de Itapagipe, em Salvador/BA, orçadas em R$ 78.622.204,78, identificou restrição indevida à competitividade do certame. Naquela oportunidade, uma das irregularidades constatadas também culminou na contratação da CBS pela Conder, embora sua proposta apresentasse valor aproximadamente R$ 6 milhões superior ao da proposta mais vantajosa, a qual foi desclassificada em razão de exigências relacionadas à comprovação de capacidade técnica consideradas indevidamente restritivas.

B.2.4. Responsabilização

256. De início, cabe registrar que, conforme consignado na Ata de Julgamento do Envelope n. 1 – Proposta Técnica (evidência 13), a comissão de licitação fundamentou sua decisão em relatório técnico elaborado pela área de engenharia da Conder, conforme se extrai do seguinte trecho do referido documento (evidência 13, p. 1):

> A princípio a Comissão, conforme previsto em Portaria e considerando que a análise das propostas diz respeito a questões proeminentemente técnicas, solicitou ajuda à Diretoria de Infraestrutura e Edificações Públicas - DINEP, na análise das propostas, encaminhando a ela toda a documentação necessária à avaliação e pontuação das Propostas Técnicas apresentadas pelas licitantes supracitadas, na referida licitação. **Em resposta ao quanto solicitado, a área técnica se manifestou através do Relatório Técnico aqui anexado (vide documentos SEI n.º 00085346334, 00085346365 e 00085346473) [**evidência 13, p. 2-32**].** Assim, da apreciação da avaliação da Comissão Técnica e do julgamento das Propostas Técnicas apresentadas, a Comissão passa a divulgar o resultado da análise técnica da LP-084/2023 acima referenciada, contendo o detalhamento das pontuações obtidas pelas licitantes, devidamente anexado à presente Ata. (grifou-se)

257. Relatório técnico de conteúdo semelhante também subsidiou a apreciação do recurso administrativo interposto por licitante (evidência 17, p. 1-9), abordado no presente achado. O documento foi subscrito por agentes vinculados à Diretoria de Infraestrutura e Edificações Públicas (Dinep), incluindo coordenador, superintendente e assessor especial. Ademais, o relatório foi complementado por despacho do próprio Diretor da Dinep, que ratificou e complementou as conclusões adotadas quanto aos principais aspectos suscitados no recurso administrativo (evidência 17, p. 10-19).

258. Nesse contexto, as irregularidades examinadas neste achado decorrem de manifestações técnicas que subsidiaram diretamente o julgamento das propostas técnicas e a apreciação dos recursos administrativos interpostos no âmbito da Licitação Presencial 084/2023, razão pela qual a análise de responsabilidade concentra-se nos agentes que detinham efetiva capacidade decisória sobre o conteúdo dessas manifestações, e não na totalidade dos signatários que nelas figuram.

259. Em razão das atribuições exercidas durante a condução do certame e da participação nas manifestações técnicas que embasaram as decisões impugnadas, a responsabilidade pelas irregularidades descritas neste achado é atribuída à **Sra. Neyde Mesquita Cerqueira (CPF 384.409.895-04)**, titular da Superintendência de Edificações de Prédios Públicos da Conder e gestora do Contrato 028/2024, e ao **Sr. Roberto Vieira de Mello Elgaid (CPF 263.682.345-04)**, titular da Diretoria de Infraestrutura e Edificações Públicas (Dinep).

260. No exercício de suas atribuições, a Sra. Neyde Mesquita Cerqueira subscreveu e validou manifestações técnicas, enquanto o Sr. Roberto Vieira de Mello Elgaid as ratificou. Tais manifestações adotaram interpretações incompatíveis com os critérios estabelecidos no instrumento convocatório e com a finalidade dos requisitos de qualificação técnica, flexibilizaram exigências anteriormente definidas e deixaram de enfrentar adequadamente argumentos e documentos relevantes apresentados pelas licitantes recorrentes, em prejuízo aos princípios da isonomia, do julgamento objetivo, da motivação e da competitividade.

261. A responsabilidade da titular da Superintendência de Edificações de Prédios Públicos da Conder e gestora do Contrato 028/2024 decorre de sua participação direta nas manifestações técnicas que subsidiaram o julgamento das propostas e a apreciação dos recursos administrativos, bem como de sua posição funcional à frente da unidade responsável pela elaboração e validação dos documentos técnicos relacionados à licitação.

262. Conforme já registrado no achado anterior, a gestora participou dos atos iniciais do certame e figura como signatária de documentos técnicos relevantes produzidos no âmbito da contratação. Ademais, seu nome consta entre os subscritores das manifestações técnicas que fundamentaram a análise dos recursos administrativos, circunstância que evidencia sua participação direta na manutenção dos entendimentos aqui apontados como irregulares.

263. A responsabilização do **Diretor de Infraestrutura e Edificações Públicas**, por sua vez, decorre de sua participação expressa na ratificação das conclusões técnicas adotadas durante a fase recursal. Conforme demonstrado, o recurso administrativo foi objeto de despacho subscrito pelo próprio Diretor, por meio do qual foram confirmadas e complementadas as interpretações que embasaram o julgamento questionado nesta fiscalização.

264. Optou-se por não incluir no rol de responsáveis os membros da comissão de licitação e os demais agentes que figuram como subscritores do Relatório Técnico e da manifestação que subsidiou a apreciação do recurso administrativo – a saber, o coordenador e o assessor especial vinculados à Dinep –, pelas razões a seguir expostas.

265. Quanto aos membros da **comissão de licitação**, embora esses agentes tenham formalizado o julgamento das propostas e dos recursos, não foram identificados elementos para concluir que tenham participado da formulação dos entendimentos técnicos que deram origem às irregularidades. Ao contrário, os documentos constantes dos autos indicam que a comissão se apoiou nas análises produzidas pela área técnica especializada da Dinep.

266. Quanto ao **coordenador** subscritor do Relatório Técnico e da manifestação atinente ao recurso administrativo, observa-se que sua atuação se deu em posição de subordinação direta à Superintendente, que integrou a mesma cadeia de aprovação técnica e respondeu, em última análise, pela validação do conteúdo submetido à comissão de licitação.

267. Vale ressaltar que a Superintendente, diferentemente do coordenador, participou da contratação desde os atos preparatórios do certame – inclusive da elaboração do Termo de Referência que fixou os critérios posteriormente aplicados –, circunstância que evidencia seu conhecimento mais detido sobre as regras da contratação e sobreleva a reprovabilidade da sua atuação. Considerando o papel de protagonismo da superintendente na cadeia decisória daquela unidade técnica, considera-se que a atuação do coordenador encontra atenuante de culpabilidade capaz de afastá-lo do rol de responsáveis por essa irregularidade.

268. Situação análoga ocorre com o **assessor especial** também signatário dos documentos referentes à avaliação das propostas técnicas. É razoável considerar que sua participação na subscrição de tais documentos decorre das atribuições inerentes ao cargo de assessoramento, de natureza instrumental e consultiva, sem competência decisória própria sobre o conteúdo técnico das manifestações nem sobre a aprovação final dos critérios adotados. A função de assessoria especial, por sua própria natureza, pressupõe o apoio técnico à autoridade decisora, não a titularidade de juízo próprio sobre o mérito das interpretações adotadas, de modo que sua atuação não configura, por si só, contribuição causal autônoma para as irregularidades apuradas, distinguindo-se da posição da Superintendente e do Diretor, ambos dotados de competência decisória e de poder de aprovação sobre os documentos em exame.

269. As irregularidades identificadas dizem respeito à interpretação de atestados de capacidade técnica, à aferição de experiência profissional, à caracterização de sistemas de climatização e à aplicação de critérios técnicos de pontuação, matérias cuja análise demandava conhecimento especializado e que foram submetidas à apreciação da estrutura técnica da Dinep. Nessas circunstâncias, a responsabilidade pelo conteúdo das manifestações técnicas recai sobre os agentes que detinham, em última instância, competência decisória sobre sua elaboração, aprovação ou ratificação – Superintendente e Diretor –, não sendo razoável que recaia sobre todos os servidores

que, no exercício de funções técnicas ou de assessoramento subordinado, contribuíram para sua redação.

270. Nesse contexto, de acordo com a abordagem desenvolvida ao longo do presente achado, as **condutas passíveis de responsabilização** consistem na emissão do Relatório Técnico que embasou a Ata de Julgamento das Propostas Técnicas da Licitação Presencial 084/2023, bem como a Nota Técnica que embasou a análise do recurso interposto por empresa licitante na Licitação Presencial 084/2023, o qual implicou julgamento irregular das propostas técnicas, com impactos na seleção da proposta mais vantajosa, em infração aos arts. 31, 54, §2º, e 56, incisos II e VI, da Lei 13.303/2016.

271. Vale repisar que as condutas praticadas pelos agentes continham, em síntese, as seguintes irregularidades abordadas ao longo deste achado:

a) julgamento não isonômico das propostas técnicas, especialmente quanto ao item 1 do Quadro 1 do Termo de Referência (Plano de Trabalho), em que propostas de conteúdo técnico semelhante receberam pontuações distintas sem que fossem apresentadas justificativas objetivas aptas a sustentar essa diferenciação (Subtópico B.2.2.1);

b) aceitação indevida de atestados nos quais foram somadas áreas de edificações distintas para fins de atendimento ao requisito mínimo de 7.000 m², em interpretação incompatível com a finalidade do critério editalício e sem adequado enfrentamento dos argumentos técnicos e documentais apresentados na fase recursal (Subtópico B.2.2.1);

c) cômputo integral dos quantitativos constantes de atestados referentes a obras executadas em consórcio com participação de apenas 50% da CBS, em desacordo com a jurisprudência consolidada do TCU (Subtópico B.2.2.1); e

d) flexibilização superveniente de critério técnico previamente definido de forma expressa pela própria comissão de licitação, segundo o qual sistemas do tipo split não atenderiam à exigência de climatização complexa, com consequente majoração da pontuação da CBS sem respaldo técnico nos atestados apresentados e em tratamento não isonômico em relação às demais licitantes (Subtópico B.2.2.1).

272. Quanto ao **nexo de causalidade**, verifica-se relação direta entre as manifestações técnicas subscritas e validadas pela Superintendente e ratificadas pelo Diretor e as irregularidades identificadas nesta fiscalização. As interpretações adotadas serviram de fundamento para o julgamento das propostas técnicas e para a rejeição do recurso administrativo apresentado.

273. As irregularidades consumaram-se com a homologação do resultado da licitação com fundamento em julgamento que deixou de enfrentar adequadamente argumentos relevantes apresentados pelas recorrentes e que adotou interpretações incompatíveis com os critérios estabelecidos no edital e com as finalidades dos requisitos de qualificação técnica examinados.

274. Quanto à **culpabilidade**, considerando a relevância econômica e material do empreendimento e a natureza especializada das funções exercidas pelos responsáveis, conclui-se que ambos possuíam plenas condições de compreender o alcance das interpretações adotadas e de avaliar seus reflexos sobre a lisura e a competitividade do certame.

275. No que se refere às inconsistências verificadas no julgamento do Item 1 do Quadro 1, a ausência de uniformidade na aplicação dos critérios de pontuação, praticada pelos responsáveis, foi notória, especialmente considerando que eles participaram da elaboração, aplicação ou validação dos mesmos parâmetros utilizados para avaliar as propostas técnicas, conforme exposto no Achado 1.

276. Quanto às irregularidades relacionadas aos itens relativos aos Quadros 2, 3 e 4, mostra-se particularmente relevante o fato de que parte substancial das inconsistências posteriormente

confirmadas nesta fiscalização foi expressamente suscitada pelas licitantes em sede recursal, acompanhada de documentação e fundamentação técnica específica.

277. Na fase recursal, os responsáveis tiveram oportunidade concreta de reavaliar os entendimentos inicialmente adotados, examinar os argumentos apresentados e corrigir eventuais impropriedades antes da homologação do certame. Ainda assim, optaram por manter as interpretações adotadas, circunstância que reforça a culpabilidade das condutas e afasta a caracterização das irregularidades como meros equívocos formais ou divergências interpretativas.

278. Especialmente nos casos do somatório de áreas de edificações distintas, do cômputo integral de quantitativos executados em consórcio e da flexibilização do entendimento relativo à climatização complexa, as inconsistências identificadas eram suficientemente evidentes para demandar atuação diversa dos responsáveis, especialmente após provocação expressa das recorrentes e diante da documentação constante dos autos.

279. Assim, resta configurado, o erro grosseiro capaz de ensejar a responsabilização pessoal dos envolvidos, nos termos do art. 28 da Lindb.

280. Diante do exposto, com fundamento no art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, entende-se cabível a **realização de audiência dos responsáveis** abaixo relacionados, para que apresentem razões de justificativa acerca das condutas descritas no parágrafo 270 desta instrução, as quais configuram afronta aos arts. 31, 54, § 2º, e 56, incisos II e VI, da Lei 13.303/2016:

a) **Sra. Neyde Mesquita Cerqueira** (CPF 384.409.895-04), titular da Superintendência de Edificações de Prédios Públicos da Conder e gestora do Contrato 028/2024; e

b) **Sr. Roberto Vieira de Mello Elgaid** (CPF 263.682.345-04), titular da Diretoria de Infraestrutura e Edificações Públicas da Conder.

B.3. Deficiências no anteprojeto e no programa de necessidades, com comprometimento da adequada caracterização do objeto da contratação integrada (IGC)

281. O anteprojeto que subsidiou a Licitação Presencial 084/2023 não apresentava nível de definição suficiente para caracterizar adequadamente o objeto da contratação integrada, em desacordo com o art. 42, inciso VII, e § 1º, inciso I, da Lei 13.303/2016. As deficiências identificadas envolveram a organização físico-funcional do hospital e o atendimento às exigências sanitárias aplicáveis, o que demandou revisão relevante das plantas baixas e do programa de necessidades durante a elaboração do projeto básico, com repercussões sobre o cronograma e fragilização da base técnica de referência da contratação.

B.3.1. Situação encontrada

282. A licitação, sob o regime de contratação integrada, teve por objeto a elaboração dos projetos básico e executivo e a execução das obras de construção do Hospital Regional de Jacobina/BA, com base no anteprojeto fornecido pela Conder, destinado a atender o perfil assistencial e o programa de necessidades definidos para o empreendimento. O anteprojeto foi elaborado pela empresa RK Engenharia e Consultoria Ltda., com indicação de responsável técnico.

283. Outros anteprojetos hospitalares recentemente licitados pela Conder – Hospital e Maternidade Regional Costa do Dendê, em Valença (Licitação Presencial 007/2025), Maternidade Regional do Vale do Jiquiriçá, em Amargosa (Licitação Presencial 010/2025), Hospital e Maternidade Regional do Sisal, em Serrinha (Licitação Presencial 011/2025) e Hospital Municipal de Gandu (Licitação Presencial 032/2025) – também foram elaborados pela empresa RK Engenharia. Registre-se que os empreendimentos de Valença, Amargosa e Serrinha contarão com recursos

federais por meio do Novo PAC, ao passo que o Hospital Municipal de Gandu será integralmente financiado com recursos do Governo do Estado.

284. O anteprojeto do Hospital Regional de Jacobina integrou o edital por meio do Termo de Referência - Anexo A (evidência 4) e respectivos apêndices, que indicam como documentos-base: (i) Anteprojetos - Apêndice 1; (ii) Memorial Descritivo de Arquitetura e Engenharia - Apêndice 2 (evidência 3); e (iii) planilha referencial, além do Caderno Técnico e das Diretrizes de Desenvolvimento e Critérios de Aceitabilidade dos Projetos - Apêndice 3 (evidência 7).

285. Essas diretrizes consignaram que o desenvolvimento dos projetos básicos partiria desses insumos, do levantamento topográfico e da sondagem disponibilizados na licitação. O Apêndice 1 contemplou o anteprojeto arquitetônico, responsável pela definição da organização físico-funcional do hospital – incluindo setorização, disposição dos ambientes e fluxos internos –, bem como os anteprojetos das demais disciplinas – notadamente climatização, drenagem e estrutura.

286. O hospital geral de médio porte foi concebido com programa funcional distribuído no pavimento térreo e áreas técnicas na cobertura, totalizando 14.301,85m^2 de área construída, composta por edificação principal, destinada aos setores operacionais, e edificações anexas de apoio. O conteúdo programático-funcional previu originalmente 142 leitos (112 leitos de enfermaria e 30 leitos de UTI) e as unidades funcionais foram listadas no "Quadro Resumo das Edificações – Hospital Regional de Jacobina" – Apêndice 3 (evidência 7, p. 17).

287. O anteprojeto licitado revelou-se deficiente, por apresentar problemas funcionais relacionados ao programa de necessidades, à setorização, aos acessos, às circulações e aos fluxos, com repercussões sobre a operacionalização do hospital, conforme detalhado nos subtópicos seguintes. Mostrou-se necessária, ainda, a adequação às exigências da RDC 50/2002 da Anvisa, inclusive para fins de aprovação pela Diretoria de Vigilância Sanitária e Ambiental da Secretaria de Saúde do Estado da Bahia (Divisa).

288. As deficiências foram identificadas desde a fase licitatória, tendo sido registradas na proposta técnica da empresa posteriormente contratada e, depois, nas revisões subsequentes do projeto executivo, o que reforça o caráter objetivo e material das inconsistências. A CBS, em sua proposta técnica, registrou deficiências relacionadas à setorização, circulações, acessos, fluxos e programa de necessidades (evidência 9, p. 20-35), sintetizadas a seguir.

Setorização inadequada

289. A setorização hospitalar consiste na organização do hospital em setores funcionalmente definidos – como ambulatório, urgência, internação e centro cirúrgico –, de modo a assegurar o adequado relacionamento entre atividades interdependentes e a separação de ambientes e fluxos incompatíveis. Essa organização deve refletir-se na disposição dos ambientes, nas relações de adjacência e proximidade, na definição de acessos e circulações compatíveis com cada uso e na compatibilização entre o programa de necessidades e os requisitos assistenciais e normativos, de modo que cada setor disponha de localização, dimensão e articulação adequadas ao seu funcionamento.

290. A proposta técnica da CBS apontou falha relevante neste quesito, indicando a localização inadequada da unidade de imagenologia e o consequente cruzamento dos fluxos de pacientes externos, internados e oriundos da urgência, em prejuízo à adequada organização funcional do hospital (evidência 9, p. 20).

Circulações e acessos com falhas estruturantes

291. As circulações e os acessos hospitalares compreendem os percursos internos e externos destinados ao deslocamento de pacientes, acompanhantes, profissionais, materiais, resíduos, roupas,

alimentos e insumos, devendo ser organizados de forma hierarquizada e compatível com os distintos graus de restrição, risco e controle sanitário das áreas. O projeto deve prever circulações capazes de estruturar o acesso às diversas unidades, com segregação adequada entre fluxos públicos, assistenciais, técnicos e logísticos, bem como acessos externos compatíveis, em número, localização e controle, com a operação do estabelecimento.

292. Sobre esse tema os apontamentos foram: (i) a ausência de circulação estruturante central; (ii) o compartilhamento inadequado de circulação entre fluxos de naturezas distintas, pois a circulação destinada ao ambulatório e à administração também servia de acesso à internação; (iii) o acesso da unidade de apoio logístico ao restante do hospital por circulação interna que atendia áreas críticas, como UTI, centro cirúrgico, centro obstétrico e urgência/emergência; (iv) a multiplicidade de acessos externos; e (v) a falta de acesso próprio do ambulatório.

Fluxos inadequados

293. Esse tema tem forte correlação com o anterior – e, em certa medida, depende dele. Os fluxos hospitalares compreendem os percursos funcionais de pacientes, acompanhantes, profissionais, materiais, resíduos e cadáveres, devendo ser estruturados de modo a assegurar segurança sanitária, eficiência operacional e segregação adequada entre trajetos públicos, assistenciais, técnicos e restritos. O projeto deve disciplinar esses percursos de forma compatível com a lógica de funcionamento das unidades, reduzindo trajetos, evitando cruzamentos indevidos, acessos por áreas inadequadas e interferências entre fluxos de naturezas distintas.

294. Foram apontadas inadequações: (i) no dimensionamento das circulações de forma hierarquizada; (ii) no trajeto de pacientes do atendimento imediato; (iii) no trajeto de pacientes internados que necessitam de exames de imagem, cirurgia ou internação intensiva; (iv) no trajeto para saída de cadáveres das internações; (v) no acesso de visitantes e acompanhantes das UTIs às áreas restritas do atendimento imediato; e (vi) no acesso de acompanhantes ao refeitório por meio de áreas restritas.

Inadequações programáticas

295. O programa de necessidades é o documento que deve indicar, de forma estável e coerente, os requisitos assistenciais e operacionais do empreendimento, de modo que eventuais ajustes nas etapas subsequentes sejam residuais e não impliquem reformulação relevante da configuração físico-funcional do hospital.

296. Neste quesito foram apontadas inadequações programáticas em múltiplos setores assistenciais e de apoio, incluindo imagenologia, urgência e emergência, banco de leite humano, centro cirúrgico, centro obstétrico, unidades neonatais e UTI, envolvendo ausência ou insuficiência de ambientes, problemas de dimensionamento, falhas de setorização, deficiências de acessibilidade, fluxos inadequados, implicando necessidade de reconfiguração funcional. A Tabela 12 sintetiza os principais pontos registrados pela contratada, remetendo-se o detalhamento completo à Proposta Técnica da empresa CBS (evidência 9, p. 20-33).

Tabela 12 - Deficiências programáticas apontadas pela CBS

Unidade hospitalar	Fragilidades apontadas
Imagenologia	Necessidade de prever sala de espera, com sanitário, para pacientes submetidos a endoscopia; possibilitar acesso da sala de raio X à área de preparo e recuperação sem passagem pela espera; rever as dimensões da sala de interpretação e laudos; verificar o dimensionamento da sala de raio X em função da acessibilidade e dos parâmetros de distâncias mínimas da RDC 50/2002 da Anvisa; e prever mais uma sala de ultrassonografia, conforme o Perfil Assistencial da Sesab.

Unidade hospitalar	Fragilidades apontadas
Urgência e Emergência	Necessidade de prever acesso diferenciado para ambulâncias e pacientes graves; rever a localização das salas de estabilização; rever a localização das salas críticas; separar a sala de politrauma da sala de emergência; dimensionar a sala de reanimação para dois leitos; prever salas de inalação, sala de gesso e redução de fraturas e sala de suturas/curativos; prever uma sala de inalação para adultos e uma para crianças; adequar os consultórios à acessibilidade; prever consultório diferenciado; prever sanitários para funcionários, inclusive acessível; ampliar e relocar o DME; prever dois postos de enfermagem e serviços, conforme o Perfil Assistencial da Sesab; contemplar consultório de buco-maxilo-facial, conforme o Perfil Assistencial da Sesab.
Banco de Leite Humano	Necessidade de prever programa mínimo com recepção, registro e triagem de doadoras; área para estocagem de leite coletado; área para arquivo de doadoras; sala para ordenha, com 1,5 m² por cadeira; sala para processamento, com área mínima de 15 m²; laboratório de controle de qualidade microbiológico, com área mínima de 6 m²; e considerar que a esterilização e o porcionamento são realizados na sala de processamento.
Centro Cirúrgico	Necessidade de prever vestiário de barreira com acessibilidade; prever circulação restrita nas salas cirúrgicas; rever o zoneamento da unidade segundo níveis crescentes de assepsia – zona não crítica, zona semicrítica e zona crítica; e adequar a área de escovação ao item 4.6.3 da RDC 50/2002 da Anvisa.
Centro Obstétrico	Necessidade de rever o layout e o zoneamento da unidade, com distinção entre o setor de cirurgia, o setor intermediário e o setor de apoio; rever a localização da área de PPP; e otimizar o acesso da urgência obstétrica ao centro obstétrico, inclusive para pacientes oriundas da internação.
UTIN, UCINCo e UCINCa [1]	Necessidade de adequar o programa da UTIN, com área de tratamento coletiva, posto de enfermagem/prescrição médica, área de serviço de enfermagem, sala de atividades, quarto de plantão, banheiro do plantonista, sanitários de funcionários, DME, DML, sala de utilidades, sala de espera para acompanhantes e visitantes, sala administrativa, área de registro e controle de entrada e saída e sala para ordenha; adequar o programa da UCINCo ao mesmo programa da UTIN; adequar o programa da UCINCa, com área de tratamento coletiva, estar e copa da mãe, banheiro da mãe, lavanderia da mãe e sala de convivência.
UTI	Necessidade de rever o layout da unidade; prever apenas um acesso centralizado à unidade; definir área de prescrição médica; prever área para hemogasômetro; prever lavatórios de mão para a equipe; prever armários para guarda de pertences de acompanhantes; prever vestiário/banheiro PCD para funcionários; rever a localização da sala de higienização e preparo de equipamentos.

[1] UTIN (Unidade de Terapia Intensiva Neonatal): É a área de alta complexidade destinada a recém-nascidos graves ou prematuros extremos que necessitam de suporte avançado à vida, respiração por aparelhos e monitoramento contínuo; UCINCo (Unidade de Cuidado Intermediário Neonatal Convencional): Voltada para bebês de médio risco. São recém-nascidos que precisam de cuidados e observação constantes (como medicação na veia ou ganho de peso), mas sem a gravidade que exige uma UTI; UCINCa (Unidade de Cuidado Intermediário Neonatal Canguru): É um espaço semi-intensivo onde o bebê e a mãe (ou pai) ficam juntos, focando no Método Canguru

Fonte: elaboração própria a partir da Proposta Técnica da empresa CBS (evidência 9, p. 20-35).

297. Nos primeiros meses de execução contratual, foram realizadas reuniões entre a contratada e a fiscalização voltadas à revisão do anteprojeto. A reunião de partida ocorreu em 25/4/2024, ocasião em que a CBS apontou a "possível inviabilidade técnica do anteprojeto original"; em 17/5/2024, foram apresentadas duas alternativas de setorização, com aprovação de uma delas para ajustes; e, em 22/5/2024, realizaram-se reuniões técnicas específicas com os projetistas de instalações para definição das soluções a serem adotadas. O novo anteprojeto foi aprovado pela Sesab em 23/7/2024 (evidência 20, p. 39), processo que repercutiu no cronograma das etapas subsequentes e foi posteriormente invocado como fundamento para o pedido de prorrogação de prazo (evidência 20, p. 42).

298. Embora a área construída total tenha permanecido praticamente inalterada e a capacidade assistencial prevista tenha sido substancialmente mantida – 114 leitos de internação e 30 leitos de UTI no projeto executivo, frente a 112 leitos de internação e 30 leitos de UTI no anteprojeto –, verificou-se alteração relevante na configuração do projeto, com:

a) inclusão de cerca de 40 ambientes para atendimento à RDC 50/2002 da Anvisa e ajuste pontual de dimensionamento de ambientes;

b) alterações no conjunto de ambientes: anteprojeto com 541 ambientes; supressão de 130 (24%) e inclusão de 176 (32,5%), resultando em 587 ambientes no projeto executivo; e

c) alterações substanciais das áreas de cada setor, inclusive em edificações anexas (a despeito da manutenção, em termos aproximados, da área total).

299. A Figura 2 evidencia alterações substanciais na organização espacial, na setorização e no sistema de circulações do pavimento térreo, com introdução de eixo organizador mais definido,

criação de circulação independente para unidades de apoio logístico, relocalização de acessos e reorganização funcional de unidades correlatas, especialmente entre emergência, apoio diagnóstico e centro cirúrgico/UTI. Adicionalmente, houve reconfiguração dos blocos de internação, que passaram a ser segmentados e articulados por circulação estruturante, em substituição ao arranjo anterior.

Figura 2 - Comparativo entre as plantas baixas do térreo setorizada: Anteprojeto x Projeto Executivo



ANTEPROJETO **PROJETO EXECUTIVO**

LEGENDA: 01 - Ambulatório; 02 - Recepção acolhimento e registro; 03 - Administração; 04 - Internação; 05 - Imagenologia/métodos gráficos; 06 - Centro Cirúrgico/Obstétrico/CPN; 07 - Guarda temporária de cadáveres; 08 - Emergência e Urgência Adulto/Pediátrica/Obstétrica; 09 - Laboratório; 10 - Agência transfusional; 11 - Espaço ecumênico; 12 - UTI Adulto; 13 - UTI Neonatal; 14 - Manutenção; 15 - Conforto e higiene limp. e zeladoria; 16 - CME; 17 - Lactário; 18 - Cozinha; 19 - Refeitório; 20 - Docas; 21 - Almoxarifado; 22 - Processamento de roupas; 23 - Farmácia; 24 - Centro de Parto Normal (CPN)/Banco de Leite.
Fonte: elaboração própria a partir dos documentos constantes dos autos (Anteprojeto - evidência 21, p. 6; Projeto Executivo - evidência 21, p. 4).

300. A Tabela 13 demonstra que, embora a área construída total do empreendimento tenha permanecido praticamente inalterada (+0,7%), houve redistribuição relevante das áreas por unidade funcional no edifício principal e nas edificações anexas. Setores críticos, como UTI Adulto, UTI Neonatal e Ambulatório, tiveram reduções de área entre 17,0% e 26,7%, ao passo que a imagenologia apresentou acréscimo de 20%. Também se verificaram aumentos em setores de apoio, como cozinha, refeitório, farmácia e recepção, com variações entre 30,8% e 84,4%.

Tabela 13 – Variação de áreas construídas por unidade funcional do Edifício Principal: Anteprojeto x Projeto Executivo

Unidades funcionais do edifício principal	Variação da área construída (%)
Ambulatório	-20,5%
Recepção acolhimento e registro	84,4%
Administração	-16,2%
Internação	-2,3%
Imagenologia/métodos gráficos	20,0%
Centro Cirúrgico/ Obstétrico/CPN	-3,5%
Guarda temporária de cadáveres	-21,9%
Emergência e Urgência Adulto/Pediátrica/Obstétrica	-10,7%
Laboratório	16,9%
Agência transfusional	-24,4%
Espaço ecumênico	-41,0%
UTI Adulto	-17,0%

Unidades funcionais do edifício principal	Variação da área construída (%)
UTI Neonatal	-26,7%
Manutenção	-25,7%
Conforto e higiene limpeza e zeladoria	24,5%
CME	6,2%
Lactário	-16,7%
Cozinha	30,8%
Refeitório	37,1%
Almoxarifado	-10,9%
Processamento de roupas	-1,0%
Farmácia	53,2%
Variação da área construída total (edifício principal e anexos)	**0,7%**

Fonte: elaboração própria a partir dos documentos constantes dos autos (Anteprojeto - evidência 21, p. 6; Projeto Executivo – evidência 21, p. 4).

301. A necessidade de reformulação do anteprojeto repercutiu no cronograma contratual por meio do 2º Termo Aditivo, publicado em 26/7/2025 (evidência 20, p. 49). Conforme a fundamentação apresentada, a prorrogação decorreu da necessidade de: (i) realizar ajustes de zoneamento e fluxos para adequado funcionamento **e aprovação sanitária**; (ii) promover **adequações às normas técnicas**, especialmente à RDC 50/2002 da Anvisa, com revisão de áreas, inserção de ambientes e compatibilização com o Perfil Assistencial; e (iii) corrigir comprometimentos relativos a fluxos, acessos e inter-relações entre unidades funcionais.

302. A justificativa do aditivo registrou, expressamente, a necessidade de elaboração de "um novo projeto", mais coerente com as exigências técnicas e funcionais do empreendimento, com otimização de fluxos e priorização de futuras expansões (evidência 20, p. 42):

> Assim, em consonância com a fiscalização de projetos da CONDER e a equipe de projetos da empresa CBS, se decidiu que **um novo projeto** seria mais coerente, agregando valor ao empreendimento, otimizando os fluxos internos e externos, apresentando um projeto modulado facilitando a flexibilidade e também priorizando possíveis expansões futuras de setores essenciais a exemplo da UTI e Centro Cirúrgico.

303. Em despacho de 2/4/2025, a Sesab reputou pertinente a prorrogação contratual (evidência 20, p. 52), reconhecendo a necessidade de revisão funcional do empreendimento.

B.3.2. Análise

304. De acordo com a jurisprudência do TCU, construída a partir da Lei 12.462/2012 (Regime Diferenciado de Contratações – RDC), na contratação integrada, o anteprojeto constitui a peça técnica de referência do empreendimento, devendo conter elementos suficientes para caracterizar a obra ou o serviço, possibilitar a elaboração e a comparação isonômica das propostas e servir de base para o desenvolvimento dos projetos básico e executivo. Os Acórdãos 1.510/2013-TCU-Plenário (Relator: Ministro Valmir Campelo) e 1.388/2016-TCU-Plenário (Relator: Ministra Ana Arraes) são exemplificativos desse entendimento.

305. No regime da Lei 13.303/2016, o anteprojeto de engenharia possui conteúdo mínimo obrigatório, incluindo, entre outros aspectos, a demonstração e justificativa do programa de necessidades, a visão global dos investimentos, as definições de níveis de serviço e parâmetros de adequação e concepção, além de memorial descritivo com padrões mínimos para a contratação (art. 42, caput, inciso VII; e §1º, inciso I, alíneas "a" e "c").

306. Em sentido convergente, a Orientação Técnica IBRAOP OT-IBR 006/2016 e a norma ABNT NBR 6492/2021 reforçam que o anteprojeto deve apresentar definição suficiente para caracterizar o objeto e permitir a evolução coerente dos projetos subsequentes.

307. O Regulamento Interno de Licitações e Contratos da Conder (RILC), por sua vez, define o anteprojeto de engenharia como representação técnica da opção aprovada em estudos anteriores, a ser elaborada em sequência lógica às etapas precedentes, inclusive programa de necessidades, e em conformidade com o art. 42, inciso VII, da Lei 13.303/2016 e com a OT-IBR 006/2016 (evidência 38, p. 99).

308. A relevância do anteprojeto licitado evidencia-se pela função estruturante do projeto arquitetônico que o integra. Ao avaliar as propostas técnicas, a Comissão de Julgamento da licitação registrou que o projeto arquitetônico de um EAS constitui o elemento central norteador das demais disciplinas de engenharia e que sua análise é crucial para o desenvolvimento de toda a cadeia de projetos e da obra (evidência 13, p. 9). Assim, deficiências nesse elemento repercutem diretamente na definição das soluções técnicas a serem desenvolvidas nas etapas subsequentes de elaboração dos projetos executivos.

309. Em reforço, o TCU consignou, no Acórdão 1.510/2013-TCU-Plenário, proferido sob a égide do RDC, que, nas contratações integradas de obras de edificação, o anteprojeto deve, em regra, contemplar a arquitetura do empreendimento, por se tratar do elemento que define o produto a ser entregue à Administração e orienta a elaboração dos demais projetos de engenharia. Essa compreensão é especialmente pertinente no caso de estabelecimento assistencial de saúde, em que a solução arquitetônica condiciona a setorização, os fluxos, os acessos e a compatibilização entre as diversas disciplinas técnicas.

310. Para estabelecimentos assistenciais de saúde, a RDC 50/2002 da Anvisa estabelece regulamento técnico para planejamento, programação, elaboração e avaliação de projetos físicos, com requisitos que impactam diretamente o programa de necessidades, a setorização, os fluxos e o dimensionamento dos ambientes.

311. A RDC 50/2002 define ambiente como o espaço fisicamente determinado e especializado para o desenvolvimento de determinada atividade, caracterizado por dimensões e instalações diferenciadas. As exigências de dimensionamento, quantificação mínima e instalações prediais estão sistematizadas nas tabelas do Capítulo 3 da norma, organizadas segundo as atividades descritas no Capítulo 2 – Organização físico-funcional. Os ambientes cuja coluna de quantificação apresenta valores numéricos ou fórmulas correspondem a exigências obrigatórias, desde que a unidade funcional esteja prevista e o estabelecimento se destine ao exercício da atividade correspondente.

312. No caso em análise, verificou-se que o anteprojeto deixou de contemplar cerca de 40 ambientes exigidos pela RDC 50/2002, todos posteriormente incluídos no projeto executivo, conforme sintetizado na Tabela 14. Entre eles, figuram, por exemplo, arquivo administrativo, sala de suturas/curativos, sala de gesso e redução de fraturas, postos de enfermagem, rouparias, depósitos de material de limpeza, vestiários, sanitários para funcionários, utilidades e áreas de apoio de unidades críticas, como UTI, centro cirúrgico/obstétrico, internação, laboratório, manutenção, almoxarifado e farmácia:

Tabela 14 – Síntese dos ambientes previstos na RDC50/2002 não contemplados no anteprojeto e posteriormente incluídos no projeto executivo

Unidade/setor	Ambientes incluídos no projeto executivo	Referência na RDC 50/2002
Administração	Arquivo	UF7 – Apoio Administrativo, ativ. 7.1.6 “Arquivo administrativo”.
Emergência e urgência	Sala de suturas/curativos; sala de gesso e redução de fraturas; posto de enfermagem; área para guarda de pertences; quarto de plantão; sanitários para funcionários	UF2 – Atendimento Imediato, ativ. 2.1.4 e 2.1.5, além dos ambientes de apoio da unidade.
UTI adulto / UTI neonatal	Rouparia; sala de higienização e preparo de equipamentos/material; área de cuidados e higienização; quarto de plantão; banheiro para quarto de plantão	UF3 – Internação, ativ. 3.3 (UTI/CTI), 3.2.2, 3.2.5 e ambientes de apoio da unidade.

Unidade/setor	Ambientes incluídos no projeto executivo	Referência na RDC 50/2002
Laboratório	Sanitários para pacientes/acompanhantes; depósito de material de limpeza (DML)	UF4 – Apoio ao Diagnóstico e Terapia, ativ. 4.1 (Patologia clínica), ambientes de apoio.
Centro cirúrgico / obstétrico / CPN	Área de recepção de paciente; posto de enfermagem e serviços; rouparia; utilidades; DML	UF4 – Apoio ao Diagnóstico e Terapia, item/ativ. 4.6 (Centro Cirúrgico/Obstétrico), inclusive ambientes de apoio.
Internação	Sala de exames e curativos (procedimentos); rouparia; DML; estar de acompanhantes; utilidades	UF3 – Internação, ativ. 3.1.2 e 3.1.3, além dos ambientes de apoio da unidade.
Manutenção	Vestiários para funcionários	UF8 – Apoio Logístico, ativ. 8.4 (Manutenção), ambiente de apoio.
Almoxarifado	Área para armazenagem de inflamáveis; sanitários para funcionários	UF8 – Apoio Logístico, ativ. 8.2 e 8.2.2 (Central de Administração de Materiais e Equipamentos / armazenagem de inflamáveis).
Farmácia	Vestiários; DML	UF5 – Apoio Técnico, ativ. 5.2 (Farmácia), ambientes de apoio.

UF = Unidade Funcional.
Fonte: elaboração própria a partir da RDC 50/2002 da Anvisa e do cotejo entre o anteprojeto e o projeto executivo.

313. Os ajustes de dimensionamento de determinados ambientes também decorreram da necessidade de adequação às exigências específicas da RDC 50/2002. É o caso da sala de raio-X, cuja área foi ampliada de 23,82 m² para 25,67 m² para atender aos requisitos da tabela UF-4, atividades 4.2.5 a 4.2.12, aplicáveis à sala de exames, que estabelecem distância mínima entre as bordas ou extremidades do equipamento e as paredes da sala, correspondente a 1,0 m das bordas laterais da mesa de exame e 0,60 m das demais bordas ou extremidades do equipamento.

314. À luz desse referencial e dos elementos descritos nos parágrafos 289 a 300, bem como das inadequações exemplificadas nos parágrafos 312 e 313, é possível concluir que as diferenças entre anteprojeto licitado e o projeto executivo não correspondem a mero amadurecimento ordinário da solução. Elas incidiram sobre aspectos centrais da organização físico-funcional do hospital e sobre **exigências sanitárias objetivamente aplicáveis ao empreendimento**.

315. As deficiências do anteprojeto implicaram reestruturação completa da planta baixa, com reorganização funcional de unidades e a inclusão, no projeto executivo, de ambientes exigidos pela RDC 50/2002, evidenciando que o documento balizador da licitação não apresentava definição suficiente para orientar, de forma estável e adequada, o desenvolvimento dos projetos subsequentes.

316. Vale repisar que tal insuficiência foi reconhecida pela Conder quando da celebração do 2º termo aditivo (evidência 20, p. 49), que vinculou a prorrogação do prazo contratual à necessidade de ajustes de zoneamento, fluxos, áreas e ambientes, além da adequação do empreendimento à RDC 50/2002.

B.3.3. Conclusão

317. O anteprojeto e o programa de necessidades que subsidiaram a Licitação Presencial 084/2023 não apresentavam nível de definição suficiente para caracterizar adequadamente o objeto da contratação integrada, em desacordo com o art. 42, caput, inciso VII, e §1º, inciso I, alíneas “a” e “c”, da Lei 13.303/2016.

318. As evidências reunidas demonstram que tal insuficiência incidiu sobre aspectos centrais da concepção físico-funcional do empreendimento, notadamente na setorização, nos acessos, nas circulações e nos fluxos. Ainda mais relevante é a falta de ambientes obrigatórios e o dimensionamento inadequado de setores e ambientes, em desacordo com a RDC 50/2002 da Anvisa. Tais deficiências demandaram revisão relevante das plantas baixas, inclusão de ambientes, ajustes dimensionais e reorganização funcional do hospital.

319. A magnitude das alterações posteriormente implementadas deixa claro que as adequações não configuram mero aprimoramento ordinário do anteprojeto, mas resposta a deficiências relevantes dos documentos de referência que embasaram o certame.

320. Como causa, os elementos disponíveis apontam falhas nas atividades de elaboração (pelo terceiro contratado) e de validação (pela Conder) dos levantamentos preliminares, do programa de necessidades e das especificações técnicas do anteprojeto. No que se refere ao processo de validação dos documentos pela Conder, chama atenção a insuficiência de análise crítica quanto à aderência do anteprojeto às normas aplicáveis. Como efeitos, verificaram-se a reformulação do anteprojeto, a prorrogação do prazo contratual por meio do 2º termo aditivo e a fragilização da base técnica de referência da contratação, com repercussões sobre o acompanhamento e fiscalização da execução.

321. Registre-se, por fim, que a elaboração de outros anteprojetos hospitalares pela mesma empresa projetista, sem evidência de revisão crítica adicional por parte da Conder, acentua o risco de reprodução das falhas identificadas neste achado, o que recomenda especial atenção da entidade na estruturação de futuros certames envolvendo estabelecimentos assistenciais de saúde.

322. Quanto à gravidade, o presente achado enquadra-se como indício de irregularidade grave que não prejudica a continuidade da obra (IGC), nos termos do inciso VI do § 1º do art. 150 da Lei 15.321/2025 (LDO 2026), tendo em vista que o contrato se encontra em execução e que os fatos narrados, embora comprometam a consistência técnica da contratação, não configuram, no momento da avaliação, dano ao erário. Não obstante, as irregularidades apuradas são aptas a ensejar a responsabilização dos agentes envolvidos, conforme análise desenvolvida nos itens seguintes.

B.3.4. Responsabilização

323. As irregularidades identificadas no presente achado decorrem da elaboração, aprovação e utilização, como documentos de referência da Licitação Presencial 084/2023, de programa de necessidades e anteprojeto que apresentavam deficiências relevantes de concepção e nível de maturidade. Na condição de órgão responsável pela estruturação técnica da contratação, incumbia à Conder assegurar que tais documentos observassem os parâmetros normativos aplicáveis aos estabelecimentos assistenciais de saúde e apresentassem nível de definição compatível com a adequada caracterização do objeto da contratação integrada.

324. Em razão das atribuições exercidas na elaboração, aprovação e supervisão dos documentos técnicos que subsidiaram a Licitação Presencial 084/2023, a responsabilidade pelas irregularidades descritas neste achado é atribuída à **Sra. Neyde Mesquita Cerqueira (CPF 384.409.895-04)**, titular da Superintendência de Edificações de Prédios Públicos da Conder e gestora do Contrato 028/2024, e ao **Sr. Roberto Vieira de Mello Elgaid (CPF 263.682.345-04)**, Diretor de Infraestrutura e Edificações Públicas da Conder.

325. Conforme já registrado nos tópicos de responsabilização dos achados antecedentes, a Superintendente participou dos atos preparatórios da licitação e figura como única signatária do despacho que atestou a validade das informações constantes do Termo de Referência da Licitação Presencial 084/2023, circunstância que evidencia sua participação direta na aprovação dos documentos técnicos que subsidiaram a contratação.

326. A responsabilização do Diretor de Infraestrutura e Edificações Públicas decorre das competências de coordenação e supervisão técnica atribuídas à Diretoria por ele conduzida, diretamente relacionadas à elaboração de projetos, à preparação de processos licitatórios e à definição dos elementos técnicos empregados em contratações de obras públicas.

327. As atribuições regimentais das respectivas unidades técnicas, previstas no Regimento Interno da Conder (evidência 37), reforçam a responsabilidade dos agentes por contemplarem atividades diretamente relacionadas à elaboração, coordenação, supervisão e fornecimento dos elementos técnicos que compuseram os documentos de referência da contratação (evidência 37, p. 14-15):

> Art. 8º À **Diretoria de Infraestrutura e Edificações Públicas** que tem por finalidade contratar, coordenar e executar projetos, bem como contratar, administrar, gerenciar e fiscalizar obras de mobilidade urbana, estruturantes e de edificação de prédios públicos, compete:
>
> (...)
>
> II – por meio da Coordenação Especial de Projetos – COEPRO:
>
> a) coordenar, fiscalizar e/ou **elaborar projetos de edificações públicas, com respectivos detalhamentos, memoriais descritivos e especificações técnicas**;
>
> b) fornecer elementos técnicos necessários à **preparação de processos licitatórios**, obedecendo à padronização e tabelas referenciais utilizadas pela CONDER;
>
> c) assessorar as coordenações de obras no acompanhamento e fiscalização das obras, **no que se refere a projetos, especificações e detalhes técnicos**;
>
> d) **acompanhar junto às Secretarias do Estado, as especificidades de cada projeto demandado à CONDER, visando atender as necessidades dos referidos órgãos**.
>
> (...)
>
> V – por meio da Superintendência de Edificações de Prédios Públicos – SUEP II:
>
> ➢ pela Coordenação de Projetos de Edificações Públicas – COPEP:
>
> a) coordenar, fiscalizar e/ou **elaborar projetos de edificações públicas, com respectivos detalhamentos, memoriais descritivos e especificações técnicas**;
>
> (...)
>
> c) fornecer os elementos necessários à **preparação de processos licitatórios**, obedecendo à padronização e tabelas referenciais utilizadas pela CONDER;
>
> d) assessorar as coordenações de obras no acompanhamento e fiscalização das obras, **no que se refere a projetos, especificações e detalhes técnicos**;
>
> e) **gerenciar contratos de consultoria técnica e de elaboração de projetos**. (grifou-se)

328. Tais competências demonstram que a elaboração e aprovação do programa de necessidades e do anteprojeto inseriam-se diretamente no âmbito de atuação das unidades subordinadas aos responsáveis, evidenciando o vínculo funcional entre suas atribuições institucionais e as irregularidades identificadas.

329. Considerando que as questões tratadas neste achado dizem respeito à conformidade normativa de projetos hospitalares e à suficiência técnica dos documentos de referência empregados em contratação integrada, matérias eminentemente afetas à área de engenharia, optou-se por não incluir agentes de outras unidades administrativas que participaram da instrução do certame, por não terem sido identificados elementos que demonstrem participação relevante na elaboração, aprovação ou supervisão dos documentos técnicos que deram origem às irregularidades examinadas.

330. Nesse contexto, conforme demonstrado ao longo do presente achado, as **condutas passíveis de responsabilização** consistem na aprovação de programa de necessidades incipiente e de anteprojeto conceitualmente inadequado, ambos incompatíveis com os requisitos da RDC 50/2002 da Anvisa e inaptos a definir adequadamente o objeto da contratação integrada, em afronta ao art. 42, caput, inciso VII, e § 1º, inciso I, da Lei 13.303/2016, bem como ao entendimento firmado pelo TCU nos Acórdãos 1.510/2013 e 1.388/2016, ambos do Plenário.

331. Vale repisar que as condutas praticadas pelos agentes continham, em síntese, as seguintes irregularidades abordadas ao longo deste achado:

a) incompatibilidade com a RDC 50/2002 da Anvisa, evidenciada pela ausência de aproximadamente 40 ambientes de apoio exigidos para o funcionamento do estabelecimento

assistencial de saúde projetado, comprometendo a adequação funcional e técnico-sanitária do objeto licitado; e

b) inadequações programáticas e de organização espacial, refletidas em falhas de setorização, acessos, circulações, fluxos, definição funcional e dimensionamento dos ambientes, que comprometeram a adequada caracterização do objeto da contratação integrada e a orientação para elaboração dos projetos básico e executivo.

332. Quanto ao **nexo de causalidade**, verifica-se que as deficiências identificadas decorrem diretamente da elaboração, aprovação e disponibilização de documentos de referência que não observaram os requisitos mínimos estabelecidos pela RDC 50/2002 da Anvisa nem o grau de definição exigido pelo art. 42, inciso VII, e § 1º, inciso I, da Lei 13.303/2016 para a adequada caracterização do objeto em contratações integradas.

333. À Superintendente incumbia assegurar a adequação técnica dos documentos produzidos por sua unidade e promover as verificações necessárias quanto à conformidade normativa do empreendimento antes da publicação do edital. Ao Diretor competia exercer a supervisão técnica da estrutura responsável pela elaboração desses documentos, adotando as medidas necessárias para assegurar sua adequação aos requisitos legais e regulamentares aplicáveis.

334. A aprovação e utilização desses documentos como base da licitação permitiram que as deficiências identificadas fossem incorporadas ao certame e se projetassem ao longo da execução contratual, exigindo a inclusão de ambientes e funcionalidades não contemplados originalmente, bem como alterações relevantes na configuração do empreendimento.

335. Conforme demonstrado neste achado, o anteprojeto, embora apresentasse algum grau de detalhamento, revelou-se conceitualmente insuficiente para caracterizar adequadamente o objeto licitado. As reformulações posteriormente implementadas não decorreram apenas de escolhas discricionárias da contratada, mas da necessidade de suprir deficiências originárias dos documentos técnicos que subsidiaram a contratação.

336. Cabe considerar, ainda, que o volume de alterações promovidas entre o anteprojeto licitado e os projetos básico e executivo foi posteriormente utilizado para justificar atrasos no cronograma do empreendimento, contribuindo para a celebração do segundo termo aditivo contratual e produzindo reflexos sobre os instrumentos de fiscalização e acompanhamento da execução, conforme examinado no Achado 4.

337. Quanto à **culpabilidade**, tanto a Superintendente quanto o Diretor de Infraestrutura e Edificações Públicas detinham pleno conhecimento de que o programa de necessidades e o anteprojeto constituíam os principais documentos de referência da Licitação Presencial 084/2023 e que, no regime de contratação integrada, exercem função determinante na delimitação do escopo contratual e na adequada alocação dos riscos da contratação.

338. A magnitude do empreendimento – Hospital Regional de Jacobina, com 142 leitos, área construída de 14.301,85 m² e valor contratual superior a R$ 118 milhões – e o caráter especializado do objeto impunham dever reforçado de diligência na verificação da conformidade normativa e da suficiência dos documentos de referência. Tal dever mostra-se incompatível com a aprovação e validação de documentos que não contemplavam ambientes exigidos para o funcionamento da unidade hospitalar e que se revelaram insuficientes para caracterizar adequadamente o objeto licitado.

339. A reprovabilidade das condutas reside no fato de que as deficiências identificadas não se restringem a aspectos marginais ou de difícil percepção técnica. Ao contrário, envolvem incompatibilidades relacionadas ao próprio programa funcional da unidade hospitalar, à previsão de ambientes obrigatórios e à organização espacial do empreendimento, elementos centrais dos documentos de referência cuja análise se inseria diretamente no campo de atuação técnica dos

responsáveis. Tal condição configura o erro grosseiro capaz de ensejar, nos termos do art. 28 da Lindb, a responsabilidade individual dos gestores envolvidos.

340. A omissão no cumprimento desse dever não decorreu de limitações técnicas ou de circunstâncias imprevisíveis. Considerando a estrutura especializada da Conder e a experiência institucional acumulada na implantação de equipamentos públicos de saúde, era razoável exigir dos responsáveis a verificação da aderência dos documentos de referência às exigências normativas aplicáveis e a adoção das providências necessárias para correção das deficiências identificadas antes da publicação do edital.

341. Diante do exposto, com fundamento no art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, entende-se cabível a **realização de audiência dos responsáveis** abaixo relacionados para que apresentem razões de justificativa acerca da conduta descrita no parágrafo 330, consistente na aprovação de programa de necessidades incipiente e de anteprojeto da Licitação Presencial 084/2023 conceitualmente inadequado, em desacordo com os requisitos estabelecidos na RDC 50/2002 da Anvisa e insuficientes para definir adequadamente o objeto da contratação integrada, em afronta ao art. 42, inciso VII, e § 1º, inciso I, da Lei 13.303/2016, bem como ao entendimento firmado pelo TCU nos Acórdãos 1.510/2013 e 1.388/2016, ambos do Plenário:

a) **Sra. Neyde Mesquita Cerqueira** (CPF 384.409.895-04), titular da Superintendência de Edificações de Prédios Públicos da Conder e gestora do Contrato 028/2024; e

b) **Sr. Roberto Vieira de Mello Elgaid** (CPF 263.682.345-04), titular da Diretoria de Infraestrutura e Edificações Públicas da Conder.

B.4. Fiscalização contratual deficiente (IGC)

342. A gestão e a fiscalização do Contrato 028/2024 não tem assegurado o cumprimento das obrigações pactuadas, notadamente por não exigirem a efetiva implementação das soluções técnicas apresentadas e pontuadas na proposta vencedora, que passaram a integrar o conteúdo obrigacional do contrato. Além disso, foram identificadas as seguintes falhas nos instrumentos de acompanhamento da execução: (i) inconsistências nos documentos de aferição das medições; (ii) inexistência de orçamento analítico detalhado; e (iii) inexistência de cronograma apto a conferir previsibilidade e permitir o adequado acompanhamento da evolução da obra. Essas omissões e falhas destoam das responsabilidades atribuídas à Conder pela legislação aplicável, em especial pelos arts. 31 e 69, inciso VIII, da Lei 13.303/2016, que consagram a vinculação ao instrumento convocatório e à proposta vencedora, bem como das obrigações especificadas no Regulamento Interno de Licitações e Contratos (RILC) da estatal e assumidas no Termo de Compromisso e no próprio Contrato 028/2024.

B.4.1. Situação Encontrada

343. A gestão e a fiscalização do Contrato 028/2024 apresentam deficiências que comprometem a capacidade da Conder de garantir a aderência da execução do empreendimento às condições estabelecidas no contrato.

344. A principal irregularidade identificada refere-se à ausência de fiscalização com vista a assegurar que as soluções técnicas que contribuíram para a seleção da proposta vencedora da empresa CBS, e que integram o conteúdo obrigacional do ajuste, sejam efetivamente implementadas durante a execução da obra.

345. Também foram identificadas falhas nos instrumentos de acompanhamento e fiscalização contratual, as quais dificultam a adequada correlação entre os serviços executados, os quantitativos medidos e os respectivos custos apropriados ao empreendimento.

346. Nesse contexto, o presente achado também examina: (i) as inconsistências verificadas nos documentos denominados Eventograma e Planilha de Levantamento de Eventos (PLE), utilizados para o controle dos quantitativos executados e dos valores apropriados nas medições; (ii) a inexistência de orçamento analítico detalhado, exigível após o desenvolvimento dos projetos no âmbito da contratação integrada; e (iii) a inexistência de cronograma físico vinculado à execução dos serviços contratados, tendo em vista que, após a celebração dos aditivos contratuais, o acompanhamento da execução passou a basear-se em mera projeção de desembolsos financeiros distribuídos ao longo do prazo contratual remanescente.

347. Conforme se demonstrará ao longo deste achado, as irregularidades identificadas fragilizam significativamente os mecanismos de controle da execução contratual, ampliando os riscos de aceitação de soluções distintas daquelas consideradas na seleção da proposta vencedora, de realização de medições incompatíveis com os serviços efetivamente executados e de pagamentos dissociados dos custos correspondentes aos serviços realizados.

B.4.2. Análise

348. Conforme exposto na situação encontrada, a análise a seguir aborda: (i) a falta de verificação da execução das soluções técnicas constantes da proposta vencedora; (ii) as inconsistências entre o Eventograma e a Planilha de Levantamento de Eventos (PLE); (iii) a inexistência de orçamento analítico detalhado; e (iv) a inexistência de cronograma executivo adequado para acompanhamento da execução contratual.

B.4.2.1. Omissão da fiscalização na exigência de execução das soluções técnicas que integraram a proposta vencedora

349. A partir da análise dos projetos executivos, da documentação encaminhada pela Conder e da visita técnica realizada em abril de 2026, avaliou-se a situação das soluções técnicas indicadas nos itens 3.1 a 3.6 da proposta vencedora (evidência 9), de modo a identificar o seu nível de implementação. A análise detalhada constitui a evidência 30, sendo que os cenários detectados são resumidos na Tabela 15:

Tabela 15 - Resumo do atendimento das soluções técnicas pontuadas na proposta vencedora da empresa CBS

Área de avaliação	Soluções técnicas propostas pela CBS que passaram a integrar o escopo a ser executado.	Avaliação da situação atual das soluções técnicas
3.1. Racionalização do consumo de água	3.1.1. Racionalização do consumo – uso de dispositivos economizadores de água.	Contemplada em projeto; execução não iniciada
	3.1.2. Reuso de água - uso do efluente tratado para irrigação dos canteiros previstos na urbanização, com sistema de gotejamento, também podendo ser usada em bacias sanitárias de áreas de apoio para manutenção.	Contemplada em projeto; em execução
	3.1.3. Aproveitamento de águas pluviais	Contemplada em projeto; em execução
3.2. Racionalização do consumo de energia	1. Envoltória – uso de vidro com controle solar nas fachadas poente e tinta térmica nas coberturas	**Descaracterização da solução proposta**
	2. Ar-condicionado - escolha de componentes do sistema de climatização para alcance de economia de energia	Descrição genérica de soluções
	3. Iluminação artificial – uso de sistema de gerenciamento de iluminação de alta eficiência energética, setorização de circuitos integrando com luz natural e uso de luminárias de alta performance, com uso de dispositivos que possuam aletas refletivas	**Descaracterização da solução proposta**
	4. Automação - implantação de sistema automatizado para operação assistida de itens relacionados ao consumo de energia	Descrição genérica de soluções
	5. Medição individualizada de energia - sistema individualizado de medição do consumo de energia	**Não será implementada**
3.3. Sistema de aquecimento de água para:	3.3.1. Chuveiros dos vestiários e banheiros	Contemplada em projeto; em execução
	3.3.2. Pias das cozinhas	Contemplada em projeto; em execução

Área de avaliação	Soluções técnicas propostas pela CBS que passaram a integrar o escopo a ser executado.	Avaliação da situação atual das soluções técnicas
3.4. Proposta adicional ao previsto para implantação de sistema de geração de energia limpa/ fotovoltaica dos equipamentos com geração de energia acima de 16.001 KWh/ mês.		Contemplada em projeto; execução não iniciada
3.5. Soluções passivas de conforto ambiental	1. Coberturas frias com aplicação de tinta térmica.	**Descaracterização da solução proposta**
	2. Uso de vidros com controle solar para diminuição da transmitância térmica para dentro dos ambientes.	**Descaracterização da solução proposta**
	3. Criação de microclima e sombreamento estratégico de fachadas através do paisagismo. Sombreamento das fachadas mais afetadas pelo poente através do plantio de um cinturão verde, com espécies cuja altura e porte sejam capazes de oferecer o efeito requerido.	**Descaracterização da solução proposta, associada à ausência de parâmetros técnicos para aferir sua implementação**
	4. Uso do sistema Fotovoltaico Integrado à Edificação (*Building Integrated Photovoltaics* no Brasil – BIPV) no conjunto de vagas de veículos funcionais e em marquises do prédio.	**Não será implementada**
3.6. Racionalização de recursos naturais no processo construtivo.		Informações insuficientes para aferir se a solução foi utilizada na etapa já concluída da obra

Fonte: elaboração própria a partir da proposta técnica da empresa CBS (evidência 9, p. 94-144), da visita realizada em 28/4/2026 e da Nota Técnica emitida pela Conder em resposta ao Ofício 04-102/2026-TCU (evidência 25).

350. Pelo resumo registrado na tabela acima, depreende-se que **nenhuma das soluções técnicas pontuadas na proposta vencedora possui, até o momento, comprovação de implementação integral** e perfeitamente aderente às condições que fundamentaram sua pontuação no certame. Algumas estão contempladas em projeto, do que se infere que serão executadas. Todavia, há outras para as quais não é possível fazer a mesma inferência.

351. Verificou-se que **quatro soluções sofreram descaracterização** material em relação à proposta originalmente apresentada (envoltória com vidro de controle solar, tinta térmica na cobertura, sistema de iluminação com gerenciamento integrado e coberturas frias); **duas não serão implementadas**, conforme admitido pela própria Conder (medição individualizada de energia e sistema BIPV nas marquises e estacionamento); e outras **duas permanecem descritas de forma genérica** na documentação apresentada pela entidade, sem indicação do que, efetivamente, será realizado (eficiência energética do sistema de climatização e automação energética).

352. Sobre o assunto, ressalta-se que o art. 69, inciso VIII, da Lei 13.303/2016 estabelece expressamente a vinculação da execução contratual às condições da licitação e à proposta vencedora. As soluções técnicas apresentadas pela CBS, ao receberem pontuação e influenciarem diretamente o resultado do certame, incorporaram-se ao conteúdo obrigacional do contrato, passando a constituir obrigações sujeitas à fiscalização pela Administração.

353. Tal diretriz é reforçada pelo próprio Termo de Referência da Licitação Presencial 084/2023, da qual decorreu o Contrato 028/2024 (evidência 4, p. 30-31):

> A abordagem do Plano de Trabalho na apresentação da proposta técnica não tem função meramente ilustrativa e as proposições, planos, metodologias, soluções, inovações, e etc. apresentadas pelas licitantes nesta parcela serão convertidas em diretrizes de trabalho que serão cobradas à empresa vencedora em projeto e obra, devendo, portanto, serem tratadas com conhecimento de causa e compromisso.

354. Ressalta-se, ainda, que o referido termo de Referência expressamente impõe à Conder, em seu item 6.6, o dever de "exigir o fiel cumprimento das soluções adotadas no Plano de Trabalho, conforme descritas na proposta técnica disponibilizada pela empresa CONTRATADA no certame licitatório" (evidência 4, p. 27).

355. No entanto, não foram identificados procedimentos específicos de fiscalização, critérios objetivos de validação ou registros destinados a verificar se as soluções técnicas pontuadas no certame

estão sendo implementadas nos moldes ofertados pela contratada. A ausência desses mecanismos evidencia lacuna relevante nos controles estabelecidos para acompanhamento do Contrato 028/2024.

356. Tal deficiência compromete o dever de fiscalização contratual e cria risco concreto de que soluções técnicas, que influenciaram diretamente o resultado da licitação, deixem de ser implementadas – ou sejam substancialmente descaracterizadas – sem a adoção tempestiva de providências corretivas pela Administração.

357. A gravidade dessa deficiência de fiscalização deve ser analisada em conjunto com as considerações registradas nos Achados B.1 e B.2, relativos, respectivamente, aos critérios de pontuação técnica e ao julgamento das propostas, ambos marcados por circunstâncias que favoreceram a empresa CBS no certame.

358. Tem-se, assim, um encadeamento de irregularidades que beneficiaram a empresa CBS ao longo de diferentes fases do certame e da execução contratual: (i) inicialmente, pela adoção de critérios de pontuação marcados por elevado grau de subjetividade; (ii) posteriormente, por assimetrias identificadas no julgamento das propostas técnicas, inclusive quanto às soluções apresentadas; e (iii) por fim, pela ausência de mecanismos efetivos destinados a verificar a implementação das soluções técnicas que contribuíram para sua classificação em primeiro lugar.

B.4.2.2. Inconsistências nos documentos de aferição das medições

359. O acompanhamento da evolução físico-financeira do Contrato 028/2024 é realizado por meio de dois instrumentos: o **Eventograma** (evidência 22) e a **Planilha de Levantamento de Eventos (PLE)** (evidência 23) – ambos baseados em regime de medição por eventos, que exige adequada vinculação entre os serviços especificados, os marcos de execução e os seus respectivos custos.

360. Constataram-se inconsistências entre o Eventograma e a PLE, bem como divergências entre esses instrumentos e os projetos desenvolvidos para o empreendimento. Tais inconsistências comprometeram a rastreabilidade das medições e a adequada correlação entre execução física da obra e os desembolsos financeiros realizados. Antes de detalhar essas ocorrências, cabe contextualizar a evolução dos procedimentos de medição adotados no contrato.

361. Relembre-se que o início da execução da obra ocorreu sem participação de recursos federais. Ademais, as relevantes modificações introduzidas entre o anteprojeto licitado e os projetos básico e executivo (examinadas no Achado 3) demandavam a revisão dos instrumentos de medição para que fossem estabelecidos os novos marcos, associados aos seus respectivos valores, atividade que não foi realizada pela Conder.

362. Com a posterior celebração do Termo de Compromisso 1.099.490-18 e a inserção de recursos federais no empreendimento, tornou-se necessária a adoção de sistemática compatível com os mecanismos de acompanhamento da Caixa Econômica Federal, passando a elaboração do eventograma a constituir cláusula suspensiva para a operacionalização da transferência.

363. Embora a Caixa tenha inicialmente validado a documentação inserida no TransfereGov para fins de superação da cláusula suspensiva, o próprio agente financeiro posteriormente registrou ressalvas relevantes quanto à fragilidade do modelo adotado. Conforme consignado no Relatório de Acompanhamento de Engenharia (RAE) (evidência 24, p. 50):

> **É contraproducente aferir a obra apenas pela medição de etapas detalhadas na TGOV. Para permitir este trabalho foi acrescentada a rotina o documento PLE em anexo na TGov**, que durante a vistoria é verificada em conjunto com o mapa gráfico de evolução, também anexo na TGOV.
>
> Nossa análise sobre a evolução das obras entre as duas vistorias (15/09/2025 e 25/11/2025) nos

> leva a concluir que houve evolução apenas marginal.
>
> O mandato é operar a medição no elemento de eventos consignado no TGOV, construídos unilateralmente pelo cliente. **Apontamos esta operação como frágil na medida que deveria ser criteriosamente verificada para evitar descasamento entre o custo incorrido e o desembolso financeiro**.
>
> Considerando a presente percepção de falta de evolução consistente do custo incorrido, optamos pela **glosa do que foi possível identificar como eventos não executados e sugerimos intervenção profunda no gerenciamento das obras de forma a acautelar-se dos riscos da antecipação financeira exagerada**. (grifou-se)

364. As divergências identificadas dificultam a aferição objetiva do percentual de conclusão dos eventos e geram incerteza quanto aos critérios efetivamente utilizados para medição e pagamento dos serviços.

365. Segundo informado na Nota Técnica da Conder encaminhada ao TCU (evidência 25), a Caixa passou a exigir a utilização complementar da PLE como instrumento auxiliar de fiscalização, sob o argumento de que o Eventograma originalmente inserido no TransfereGov não refletia adequadamente a dinâmica real da execução da obra.

366. A Conder informou ainda que eventual reformulação estrutural do Eventograma encontraria limitações operacionais no sistema TransfereGov, pois a substituição do instrumento demandaria desfazimento das medições e documentos anteriormente processados, inclusive elementos relativos à fase licitatória. Em razão disso, optou-se pela manutenção formal do Eventograma originalmente registrado no TransfereGov e pela utilização paralela da PLE como ferramenta complementar de acompanhamento físico-financeiro, resultando no que a Conder denomina de "acompanhamento híbrido".

367. A título exemplificativo, identificou-se que a **câmara fria** constava como integralmente medida no Eventograma referente à competência março/2026, **enquanto a PLE da mesma competência registrava apenas 60% de execução do item**. Em visita técnica realizada em abril/2026, verificou-se que o ambiente efetivamente não se encontrava concluído, diante da ausência, entre outros elementos, de portas e iluminação. Embora o tema tenha sido objeto de questionamento específico por meio de ofício de requisição, a resposta apresentada pela Conder não esclareceu qual dos dois instrumentos constitui a referência efetivamente adotada para fins de medição e pagamento.

368. Outra relevante constatação diz respeito a inconsistências de ambos os documentos em relação à **Subestação 3**. Embora a edificação e seus equipamentos constem do anteprojeto licitado e dos projetos posteriores, os respectivos serviços não figuram como itens/elementos de medição nem no Eventograma nem na PLE.

369. Questionada sobre o tema, a Conder informou que o anteprojeto previa originalmente três subestações, mas que, durante a elaboração do projeto básico, chegou-se a considerar solução alternativa com apenas duas subestações de maior capacidade, premissa que teria orientado a formulação inicial do Eventograma. Posteriormente, contudo, os estudos de engenharia desenvolvidos no projeto executivo concluíram pela manutenção das três subestações originalmente concebidas (evidência 25, p. 7).

370. A resposta evidencia que os instrumentos de medição não acompanharam adequadamente a evolução das definições técnicas do empreendimento. Além disso, ainda que a Conder tenha informado que "nada foi medido neste item", a ausência de correspondência clara entre os serviços executados e os eventos de medição sugere a diluição de custos da referida subestação em outros eventos de medição, dificultando a rastreabilidade dos pagamentos e a adequada vinculação entre execução física e desembolso financeiro.

371. A manifestação da Caixa Econômica Federal (evidência 24), encaminhada em resposta ao Ofício 02-102/2026-TCU/AudUrbana, registra que a instituição mandatária realizou **glosas diretamente relacionadas às inconsistências identificadas no instrumento de medição** adotado no contrato, destacando-se:

a) glosas decorrentes da primeira vistoria, relativas a serviços de cobertura, descritas como "glosas pela ocorrência de eventos não executados", no valor de R$ 176.800,60; e

b) glosas decorrentes da terceira vistoria, envolvendo serviços de instalações elétricas, hidrossanitárias, paredes e revestimentos, descritas pela Caixa como "glosas pela ocorrência de eventos não executados, e em função de erro de origem na elaboração do eventograma (meta 1.1.1, evento 03)", no valor de R$ 3.623.477,74.

372. A Caixa registrou, ainda, que, como medida corretiva, o Eventograma foi posteriormente revisado, tendo sido sanado o descompasso entre os eventos de medição e os serviços efetivamente executados. Segundo informado, os serviços anteriormente glosados teriam sido posteriormente executados e reconhecidos no quarto marco de vistoria.

373. Embora a Caixa e a Conder tenham promovido ajustes pontuais ao longo da execução contratual, inclusive mediante revisão de eventos e realização de glosas corretivas, tais providências não afastam as falhas estruturais identificadas no sistema de acompanhamento da obra. Ao contrário, a necessidade de sucessivas correções confirma a insuficiência dos instrumentos originalmente adotados para assegurar a adequada correspondência entre a execução física do empreendimento e os desembolsos financeiros realizados.

B.4.2.3. Inexistência de orçamento detalhado

374. Questionada acerca da existência de orçamento analítico detalhado referente ao Contrato 028/2024, a Conder limitou-se a registrar, em Nota Técnica (evidência 25, p. 2), que "considerando que não é requisito legal na lei de regência desta Companhia (Lei Federal 13.303/2016), o referido item não faz parte do escopo do contrato".

375. Embora a Lei 13.303/2016 não exija expressamente a existência de orçamento analítico detalhado como requisito prévio à licitação realizada sob o regime de contratação integrada, o próprio modelo legal pressupõe sua elaboração em momento posterior ao desenvolvimento dos projetos pela contratada. Com efeito, o art. 42, inciso VIII, da referida lei estabelece que o projeto básico deve possibilitar a avaliação do custo da obra:

> VIII - projeto básico: conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para, observado o disposto no § 3º, caracterizar a obra ou o serviço, ou o complexo de obras ou de serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegure a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento e **que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução**, devendo conter os seguintes elementos: (...) (grifou-se)

376. Nesse contexto, a própria lógica da contratação integrada impõe que, à medida que o empreendimento evolui do anteprojeto para os projetos básico e executivo desenvolvidos pela contratada, também evoluam os instrumentos utilizados para o controle técnico, físico e financeiro da execução. Se os projetos passam a conter quantitativos, especificações e soluções construtivas efetivamente definidas, torna-se necessário dispor de orçamento compatível com esse nível de detalhamento, sob pena de inviabilizar a adequada correlação entre os serviços projetados, os quantitativos executados e os valores utilizados para fins de medição e pagamento.

377. Nessa linha, a jurisprudência consolidada do TCU – reafirmada, entre outros, pelos Acórdãos 1.167/2014, 2.433/2016 e 2.312/2017, todos do Plenário – assevera que, nas contratações integradas, a exigência de orçamento detalhado não é afastada, mas apenas deslocada para momento

posterior à elaboração dos projetos pela contratada, devendo tal orçamento ser produzido e submetido à aprovação da Administração juntamente com os projetos desenvolvidos durante a execução contratual.

378. O Acórdão 544/2021-TCU-Plenário (relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues) mostra-se particularmente relevante para a presente análise por examinar questão substancialmente semelhante sob o regime do RDC, cujas disposições guardam correspondência com a Lei 13.303/2016 no que se refere à contratação integrada. No relatório que fundamentou a deliberação, registrou-se que o orçamento detalhado integra a própria definição legal de projeto básico e que a ausência desse instrumento compromete o controle da execução contratual e a análise de alterações e pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro:

> Diferentemente do asseverado pela Infraero, a determinação expedida pelo Tribunal não esbarra em nenhuma previsão específica ou vedação legal (Lei 12.462/2011, Decreto 7.581/2011 e Lei 13.303/2016), ao contrário, encontra-se agasalhada pelo inciso VI do parágrafo único do art. 2º da Lei 12.462/2011 que, **ao definir os critérios do projeto básico determina a apresentação de orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos avaliados**.
>
> (...)
>
> Essa exigência [elaboração de orçamento detalhado] tona-se indispensável na medida que a contratante, nas hipóteses raras em que é permitida mutação contratual, poderá definir, por exemplo, o valor preciso de reajustamento da avença, fundamentado em cestas de índices setoriais ou na aplicação de índices específicos para determinados serviços. O orçamento detalhado fornecerá à contratante subsídios para eventuais pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro do ajuste. Permitirá, ainda, a confecção e análise de cronograma físico-financeiro do contrato com base nas produções horária das equipes, além de servirem de parâmetros de referência de preços de mercado para futuras licitações.
>
> (...)
>
> A medida expedida pelo Tribunal é plenamente compatível com regime da contratação integrada. Está de acordo com o princípio da eficiência insculpido no caput do artigo 37 da Constituição Federal, com as exigências previstas no artigo 2º, parágrafo único, inciso VI, da Lei 12.462/2011 e com o Enunciado 258/2010 da Súmula de Jurisprudência do TCU, aplicável a todos regimes de contratação. **Conceitualmente, por definição legal, projeto básico deva vir acompanhado de orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados**.

379. Dessa forma, o orçamento analítico não constitui mera peça acessória da contratação integrada, mas instrumento essencial para viabilizar o controle da execução contratual após a definição das soluções técnicas que efetivamente comporão o empreendimento. Sua ausência priva a fiscalização de parâmetro objetivo para verificar a compatibilidade entre os serviços executados e os custos correspondentes, fragilizando significativamente os mecanismos de controle da execução contratual e afrontando os princípios da eficiência, da economicidade e do controle previstos no art. 31, caput, da Lei 13.303/2016.

380. A deficiência assume especial gravidade no caso concreto em razão da sistemática de medição por eventos adotada no Contrato 028/2024, associada à alteração significativa da concepção arquitetônica do hospital. Sem orçamento analítico estruturado a partir dos projetos efetivamente desenvolvidos, torna-se substancialmente mais difícil aferir se os valores apropriados em cada evento guardam correspondência com os serviços executados e com os respectivos custos unitários envolvidos, reduzindo a capacidade da Administração de verificar a adequação dos pagamentos realizados. Essa questão, inclusive, foi objeto de apontamento pela Caixa, conforme trecho reproduzido no parágrafo 363.

381. A ausência de orçamento detalhado também impede que a Administração disponha de base técnica consistente para identificar, segregar e valorar adequadamente os custos decorrentes das eventuais (e excepcionais, conforme alertado no trecho acima transcrito) alterações de projeto posteriormente introduzidas no empreendimento, comprometendo a análise de seus impactos financeiros e a própria regularização das modificações implementadas.

B.4.2.4. Inexistência de cronograma físico-financeiro para acompanhamento da execução contratual

382. Associada às deficiências identificadas nos instrumentos de medição por eventos e à ausência de orçamento analítico detalhado, constatou-se também a inexistência de cronograma executivo adequadamente estruturado para subsidiar o acompanhamento físico-financeiro do Contrato 028/2024.

383. Os documentos denominados pela Conder como "cronograma" nos termos aditivos do Contrato 028/2024 limitam-se, na realidade, à distribuição estimativa de desembolsos financeiros ao longo dos meses restantes de vigência contratual, sem discriminação dos serviços, frentes de trabalho, marcos executivos ou interdependências construtivas.

Tabela 16 – Reprodução de cronograma que consta do 4º aditivo do Contrato 028/2024

ITEM	DISCRIMINAÇÃO DOS SERVIÇOS	Acum. Abr/2024 até Fev/2026		Colunas suprimidas	Jun/2026		Jul/2026		Ago/2026		Set/2026		Out/2026	
		%	R$	(...)	%	R$	%	R$	%	R$	%	R$	%	R$
1	OBRA CONSTRUÇÃO	68,14	80.985.523,70	(...)	4,50	5.348.667,07	4,50	5.348.667,07	2,97	3.527.529,45	2,46	2.929.119,63	2,43	2.890.871,03
	Total Mensal	68,14	80.985.523,70	(...)	4,50	5.348.667,07	4,50	5.348.667,07	2,97	3.527.529,45	2,46	2.929.119,63	2,43	2.890.871,03
	Total Acumulado	68,14	80.985.523,70	(...)	87,64	104.163.081,00	92,14	109.511.748,07	95,11	113.039.277,52	97,57	115.968.397,15	100,00	118.859.268,18

Fonte: documento da Conder (evidência 20, p. 77)

384. Conforme se observa do cronograma constante do Quarto Termo Aditivo do Contrato 028/2024 (evidência 20, p. 77), a programação apresentada reduz toda a execução do empreendimento a um único item genérico denominado "Obra Construção", ao qual são atribuídos apenas percentuais mensais de faturamento e respectivos valores acumulados. Não há individualização de etapas construtivas, sequenciamento executivo, metas intermediárias ou vinculação com os eventos efetivamente utilizados para medição e pagamento.

385. O instrumento apresentado, portanto, não se qualifica tecnicamente como cronograma de execução de obras, consistindo, na prática, em mera projeção de desembolsos financeiros distribuídos ao longo da vigência contratual. A ausência de decomposição dos serviços impede que o documento cumpra as funções essenciais de planejamento, monitoramento e controle inerentes a um cronograma físico-financeiro de empreendimento dessa complexidade.

386. Em empreendimentos hospitalares dessa magnitude – caracterizados por múltiplas disciplinas executivas, instalações especiais, interdependência entre sistemas prediais e etapas críticas de comissionamento –, o cronograma constitui instrumento central para a fiscalização da aderência da execução ao planejamento contratual. É por meio dele que se torna possível identificar atrasos setoriais, incompatibilidades entre frentes de trabalho, concentração indevida de medições, descompasso entre evolução física e desembolso financeiro e riscos à conclusão tempestiva da obra.

387. A ausência de um planejamento efetivo, materializado no cronograma, amplia os riscos de ocorrência do denominado "jogo de cronograma", prática em que a contratada prioriza a execução de serviços que proporcionem maior retorno financeiro imediato ou maior facilidade de medição, em detrimento da sequência tecnicamente mais adequada para o empreendimento. Em tais situações, pode haver concentração de recursos em etapas menos críticas, postergação de serviços estruturantes e antecipação financeira da obra sem correspondente evolução física consistente.

388. A ausência de cronograma executivo adequadamente estruturado também dificulta a aferição objetiva das causas dos atrasos registrados na obra e compromete a análise da necessidade e da adequação das sucessivas prorrogações contratuais promovidas. Sem a identificação das atividades críticas, das frentes de trabalho impactadas e das repercussões de cada alteração de projeto sobre o planejamento originalmente concebido, reduz-se significativamente a capacidade da fiscalização de avaliar responsabilidades, impactos temporais e a pertinência das reprogramações aprovadas.

B.4.3. Conclusão

389. As deficiências identificadas na gestão e na fiscalização do Contrato 028/2024 apresentam caráter sistêmico e comprometem o controle efetivo sobre a execução do empreendimento. As irregularidades constatadas abrangem tanto a inexigência de cumprimento das soluções técnicas que integraram a proposta vencedora quanto falhas relevantes nos instrumentos utilizados para o acompanhamento físico-financeiro da obra.

390. Em parte, as irregularidades decorrem da própria modelagem da licitação, especialmente da adoção de critérios inadequados de pontuação técnica (Achado 1), que favoreceram a aceitação de soluções técnicas insuficientemente especificadas nas propostas, mas que, ainda assim, influenciaram diretamente a escolha da proposta vencedora (Achado 2). A despeito disso, tais soluções passaram a integrar o conteúdo obrigacional do contrato, sem que a fiscalização tivesse implementado mecanismos para verificar sua efetiva execução e desempenho.

391. As deficiências do anteprojeto e as alterações posteriores decorrentes da elaboração dos projetos básico e executivo (Achado 1), somadas ao ingresso tardio da Caixa Econômica Federal no acompanhamento do empreendimento – iniciado apenas após a celebração do Termo de Compromisso, quando a obra já se encontrava em execução – contribuíram para um cenário de instabilidade contratual que não foi acompanhado da necessária reestruturação dos instrumentos de controle da obra. Nesse contexto, permaneceram ausentes instrumentos essenciais, como orçamento analítico detalhado, cronograma executivo consistente e eventograma compatível com os serviços efetivamente previstos.

392. As falhas da fiscalização também se relacionam diretamente com a situação tratada no Achado 5, que envolve a execução de serviços adicionais ao escopo incialmente contratado, os quais foram iniciados sem formalização contratual específica, sem definição prévia de custos e sem correspondente reprogramação físico-financeira, situação que configurou, ao menos por determinado período, contratação verbal, incompatível com os princípios da administração pública.

393. Não obstante a relevância das irregularidades constatadas, não foram identificados, até o momento da fiscalização, elementos suficientes para a quantificação de dano ao erário, seja por pagamentos comprovadamente indevidos, seja pela aceitação formal de soluções técnicas em desconformidade com as obrigações contratuais.

394. Assim, quanto à gravidade, entende-se que o presente achado se enquadra no conceito previsto no inciso VI do § 1º do art. 150 da Lei 15.321/2025 (LDO 2026), correspondente a indício de irregularidade grave que não prejudica a continuidade da obra (IGC), uma vez que os fatos narrados, embora comprometam a regularidade da execução contratual e ampliem significativamente os riscos técnico-operacionais e econômico-financeiros do empreendimento, não configuram, no momento avaliado, dano efetivo ao erário nem ensejam, por si sós, retenção cautelar de valores contratuais.

395. No que se refere às medidas de controle cabíveis, considerando haver irregularidade em curso, mostra-se pertinente, nos termos do art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, demandar da Conder a adoção das providências necessárias à regularização da execução contratual, notadamente quanto à implementação das soluções técnicas componentes da proposta contratada,

bem como da apresentação dos documentos que constituem parte do objeto contratado e são indispensáveis ao adequado acompanhamento da execução contratual.

396. Assim, vislumbra-se determinar à estatal baiana que, em atendimento aos comandos dos arts. 31 e 69, inciso VIII, da Lei 13.303/2016, do RILC da Conder e das cláusulas estabelecidas no Termo de Referência da Licitação Presencial 084/2023, adote as medidas necessárias a garantir a fiel e integral execução do Contrato 028/2024, demandando da contratada, ao menos: (i) a execução de todas as soluções presentes na sua proposta técnica; (ii) a apresentação de orçamento detalhado da obra, haja vista tal documento ser parte integrante do projeto executivo elaborado; e (iii) a confecção de cronograma de execução compatível com as atividades a serem ainda desenvolvidas.

397. No que se refere às soluções técnicas propostas, cabe lembrar que foram apontadas severas falhas nos critérios de pontuação da nota técnica e no julgamento das propostas das licitantes (assuntos dos Achados 1 e 2, respectivamente), as quais prejudicaram, inclusive, a definição do que efetivamente deve ser implementado. Tais aspectos culminaram na situação retratada na Tabela 15, que demonstra que parte das soluções foi descaracterizada ou não será implementada.

398. Nesse contexto, cabe à estatal definir, de forma justificada e documentada, todas as soluções técnicas a serem efetivamente implementadas pela contratada, com as devidas especificações técnicas, e, para aquelas que eventualmente não sejam passíveis de implementação, indicar as medidas a serem adotadas (a exemplo de eventuais medidas compensatórias).

399. No entanto, considerando a necessidade de proporcionar o contraditório aos envolvidos, a medida processual adequada ao presente momento é de se promover, nos termos do art. 250, inciso V, do RI/TCU, a oitiva da Conder e da construtora CBS.

400. Ademais, dada a relevância das deficiências evidenciadas na gestão e na fiscalização do Contrato 028/2024, justifica-se a responsabilização dos agentes envolvidos, conforme se apresenta no subtópico a seguir.

B.4.4. Responsabilização

401. As irregularidades identificadas decorrem de falhas na fiscalização do Contrato 028/2024 e na supervisão dos mecanismos de controle adotados para o acompanhamento de sua execução. Os elementos colhidos indicam que não foi exigido o cumprimento de todas as soluções técnicas incorporadas à proposta vencedora, não foi elaborado orçamento analítico detalhado e subsistem irregularidades relevantes nos instrumentos de acompanhamento da execução contratual, circunstâncias que fragilizaram os instrumentos de acompanhamento físico-financeiro do empreendimento.

402. Diante desse cenário, a responsabilidade pelas irregularidades descritas neste achado é atribuída ao **Sr. Marcelo Oliveira Guerrieri (CPF 785.690.875-00)**, fiscal do Contrato 028/2024; à **Sra. Neyde Mesquita Cerqueira (CPF 384.409.895-04)**, titular da Superintendência de Edificações de Prédios Públicos da Conder e gestora do Contrato 028/2024; e ao **Sr. Roberto Vieira de Mello Elgaid (CPF 263.682.345-04)**, titular da Diretoria de Infraestrutura e Edificações Públicas da Conder, nos limites das atribuições exercidas por cada agente.

403. Cabe registrar, ainda, que o Regulamento Interno de Licitações e Contratos (RILC) da Conder (evidência 38) estabelece deveres específicos relacionados à instituição de instrumentos de controle e ao exercício da gestão e da fiscalização contratual, reforçando a responsabilidade dos agentes pelas omissões identificadas. Destacam-se, para o caso em exame, os seguintes dispositivos:

> SEÇÃO 12 - GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS
>
> (...)

> Art. 169 - A execução dos contratos deverá, sempre que possível, ser acompanhada e fiscalizada por meio de **instrumentos de controle, que compreendam a mensuração dos seguintes aspectos**:
>
> I- os resultados alcançados, com a verificação dos prazos de execução e da qualidade e quantidade demandada;
>
> II - os recursos humanos empregados, em função da quantidade e da formação profissional exigidas;
>
> III - a qualidade e quantidade dos recursos materiais utilizados;
>
> **IV- a adequação do objeto prestado à rotina de execução estabelecida**;
>
> **V - o cumprimento das demais obrigações decorrentes do contrato**; e
>
> VI - a satisfação do usuário.
>
> (...)
>
> SEÇÃO 12 - GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS
>
> Art. 180 - A gestão e fiscalização do contrato consistem na **verificação da conformidade da sua correta execução e da alocação dos recursos necessários, de forma a assegurar o perfeito cumprimento do pactuado**, devendo ser exercido pelos agentes gestores designados pela CONDER, cabendo ao responsável legal ou preposto do contratado o acompanhamento dessas atividades.
>
> (...)
>
> § 4° - As partes anotarão em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.
>
> § 5° - As partes deverão adotar procedimentos e métodos de gestão que além de atender o presente Regulamento, assegurem o cumprimento dos requisitos preconizados no edital da licitação, contrato, Termo de Referência, Projetos e Especificações, sempre de acordo com as normas e legislação pertinentes. (grifou-se)

404. Os dispositivos acima evidenciam que a Conder possui dever normativo expresso de fiscalizar a conformidade da execução contratual, bem como de instituir instrumentos de controle aptos ao desempenho dessa atividade, abrangendo não apenas a evolução física e financeira da obra, mas também a qualidade dos serviços executados, o cumprimento das obrigações assumidas pela contratada e a aderência da execução ao edital, ao contrato, ao Termo de Referência, aos projetos e às especificações técnicas. Evidenciam, ainda, o dever de registrar ocorrências relevantes, promover a regularização das falhas identificadas e rejeitar serviços executados em desacordo com o pactuado.

405. Nesse cenário, ao fiscal do contrato incumbia acompanhar a execução contratual por meio de instrumentos de controle adequados, verificar o cumprimento das obrigações assumidas pela contratada, registrar as ocorrências relevantes da execução, atestar medições e adotar as providências necessárias à correção das inconsistências identificadas. Cabia-lhe, ainda, comunicar tempestivamente às instâncias superiores situações que extrapolassem sua esfera de competência, de modo a viabilizar a adoção das medidas corretivas cabíveis.

406. Repise-se que a Superintendente participou da estruturação da contratação e foi formalmente designada gestora do Contrato 028/2024. Nessa condição, incumbia-lhe assegurar que a fiscalização dispusesse de instrumentos adequados para verificar a conformidade da execução contratual, supervisionar a atuação da equipe responsável pelo acompanhamento do empreendimento e adotar providências corretivas diante de falhas que comprometessem o adequado controle da execução da obra.

407. A responsabilização do Diretor de Infraestrutura e Edificações Públicas não decorre exclusivamente de sua posição hierárquica, mas das competências regimentais de coordenação e supervisão técnica atribuídas à Diretoria por ele conduzida, diretamente relacionadas ao gerenciamento e à fiscalização das obras executadas pela Conder e à supervisão das unidades responsáveis pela condução do contrato.

408. As atribuições regimentais da Diretoria de Infraestrutura e Edificações Públicas e da Superintendência de Edificações de Prédios Públicos, à qual o fiscal está funcionalmente vinculado, reforçam a responsabilidade dos agentes por contemplarem atividades diretamente relacionadas às matérias objeto deste achado e às irregularidades identificadas, conforme os dispositivos a seguir transcritos (evidência 37, p. 14-15):

> Art. 8º À **Diretoria de Infraestrutura e Edificações Públicas** que tem por finalidade contratar, coordenar e executar projetos, bem como contratar, administrar, gerenciar e fiscalizar obras de mobilidade urbana, estruturantes e de edificação de prédios públicos, compete:
>
> (...)
>
> II – por meio da Coordenação Especial de Projetos – COEPRO:
>
> (...)
>
> c) **assessorar as coordenações de obras no acompanhamento e fiscalização das obras**, no que se refere a projetos, especificações e detalhes técnicos;
>
> (...)
>
> V – por meio da Superintendência de Edificações de Prédios Públicos – SUEP II:
>
> ➢ pela Coordenação de Projetos de Edificações Públicas – COPEP:
>
> (...)
>
> d) **assessorar as coordenações de obras no acompanhamento e fiscalização das obras,** no que se refere a projetos, especificações e detalhes técnicos;
>
> (...)
>
> ➢ pela Coordenação de Obras – COEP:
>
> a) coordenar os contratos de repasse e **analisar orçamentos e preços unitários de insumos e serviços que compõem contratos vinculados à Caixa Econômica Federal** ou outros órgãos financiadores;
>
> b) **coordenar, gerenciar e fiscalizar a execução de obras de edificação e ampliação de prédios públicos, de acordo com os projetos e respectivos cronogramas físico-financeiro aprovados**. (grifou-se)

409. As competências acima evidenciam que a fiscalização da execução das obras, o acompanhamento de sua evolução físico-financeira, a análise de aspectos técnicos relacionados aos projetos e a adoção dos mecanismos necessários ao controle da execução contratual inserem-se diretamente no campo de atuação das unidades chefiadas pelos responsáveis.

410. Há, portanto, vínculo funcional direto entre as atribuições institucionais dos agentes e as falhas identificadas neste achado, especialmente aquelas relacionadas à inexistência de instrumentos adequados de controle da execução, à ausência de verificação do cumprimento de obrigações contratuais e às inconsistências dos mecanismos empregados para acompanhamento da obra.

411. Nesse contexto, conforme demonstrado ao longo do presente achado, as **condutas passíveis de responsabilização** consistem em deixar de exigir da contratada o cumprimento das soluções técnicas indicadas na proposta vencedora e a elaboração de orçamento analítico detalhado após a conclusão dos projetos; bem como não providenciar instrumentos adequados ao

acompanhamento físico-financeiro da obra – em afronta aos arts. 31 e 69, inciso VIII, da Lei 13.303/2016, aos arts. 169, 178 e 180 do RILC da Conder e ao item 6.6 do Termo de Referência.

412. Vale repisar que as condutas praticadas pelos agentes continham, em síntese, as seguintes irregularidades abordadas ao longo deste achado:

a) deixar de instituir ou exigir mecanismos adequados para verificar a implementação das soluções técnicas, inovações tecnológicas e critérios de sustentabilidade apresentados pela CBS em sua proposta técnica, os quais, por terem sido avaliados e pontuados no certame, passaram a integrar o conteúdo obrigacional do contrato, em desacordo com o item 6.6 do Termo de Referência;

b) deixar de exigir da contratada a elaboração de orçamento analítico detalhado como parte integrante do projeto executivo desenvolvido, comprometendo o acompanhamento da execução contratual, a aferição da compatibilidade entre os serviços executados e os valores pagos e a adequada análise de alterações contratuais;

c) permitir a utilização de eventograma e de Planilha de Levantamento de Eventos (PLE) contendo inconsistências relevantes, sem promover sua revisão, compatibilização ou substituição por instrumentos aptos a refletir adequadamente a execução física da obra e a subsidiar sua fiscalização; e

d) deixar de exigir a elaboração e a manutenção de cronograma físico-financeiro adequadamente estruturado, com discriminação dos serviços, frentes de trabalho, marcos executivos e interdependências construtivas, permitindo que o acompanhamento das sucessivas prorrogações contratuais se limitasse à redistribuição estimativa de faturamento, sem adequada representação da evolução física do empreendimento.

413. Quanto ao **nexo de causalidade**, verifica-se relação direta entre as omissões dos responsáveis e as irregularidades identificadas. A falta de verificação das soluções técnicas implementadas, a ausência de orçamento analítico detalhado e a manutenção de instrumentos inconsistentes de acompanhamento físico-financeiro decorreram da ausência de providências efetivas por parte dos agentes responsáveis pela fiscalização, gestão e supervisão do contrato.

414. As falhas identificadas não constituem situações isoladas, configurando, em seu conjunto, um processo de fiscalização deficiente. A ausência dos controles necessários reduziu a capacidade de verificação do cumprimento das obrigações assumidas pela contratada e comprometeu a confiabilidade dos instrumentos utilizados para acompanhamento da execução do empreendimento.

415. A irregularidade consumou-se ao longo da execução contratual, mediante a continuidade da fiscalização da obra sem a implementação dos mecanismos de controle necessários, sem a elaboração do orçamento analítico detalhado e sem a correção das inconsistências verificadas entre os instrumentos de acompanhamento físico-financeiro.

416. Quanto à **culpabilidade**, considera-se que todos os responsáveis detinham plenas condições de compreender que as soluções técnicas pontuadas na proposta vencedora integravam o conteúdo obrigacional do contrato e que o próprio Termo de Referência atribuía à Conder o dever expresso de verificar seu cumprimento. Da mesma forma, a necessidade de orçamento analítico detalhado e de cronograma executivo adequado como instrumentos de controle da execução constitui requisito elementar da atividade de fiscalização de obras públicas de grande porte financiadas com recursos federais.

417. Não havia, portanto, margem para desconhecimento acerca das obrigações descumpridas nem das exigências mínimas inerentes ao exercício das funções de fiscalização, gestão e supervisão do empreendimento.

418. Destaca-se que a elaboração de cronograma dos serviços constituiu o item 1.5 do Quadro 1 do Termo de Referência da Licitação Presencial 084/2023 (Tabela 2, Achado 1), tendo sido

expressamente considerada como elemento apto a diferenciar tecnicamente as propostas e influenciar a pontuação atribuída às licitantes. Não obstante a relevância conferida a esse instrumento na fase de julgamento, verificou-se que, durante a execução contratual, o cronograma deixou de desempenhar papel efetivo no acompanhamento do empreendimento, uma vez que, após as sucessivas prorrogações de prazo, a evolução da obra passou a ser acompanhada essencialmente por meio de percentuais mensais de faturamento, sem qualquer associação com serviços e marcos executivos (Subtópico B.4.2.4).

419. A circunstância assume especial relevância porque a superintendente e o diretor apontados como responsáveis no presente achado participaram também da definição e da avaliação dos critérios técnicos adotados na licitação da qual resultou o Contrato 028/2024. Tal fato evidencia a conduta diferenciada dos responsáveis na fase de seleção da proposta vencedora e, posteriormente, na fase de execução contratual.

420. Consonante ao já pontuado em achados anteriores, a magnitude e a complexidade do empreendimento impunham especial diligência na estruturação e supervisão dos mecanismos de controle da execução contratual. As omissões identificadas não decorreram de limitações técnicas, circunstâncias imprevisíveis ou impossibilidade material de atuação, mas de insuficiente diligência no exercício das atribuições inerentes às funções de fiscalização, gestão e supervisão exercidas pelos responsáveis. Assim, considera-se que a negligência dos gestores constitui culpa grave apta a ensejar, nos termos do art. 28 da Lindb, a responsabilização dos agentes.

421. Diante do exposto, com fundamento no art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, entende-se cabível a **realização de audiência dos responsáveis** abaixo identificados, para que apresentem razões de justificativa acerca das condutas descritas no parágrafo 411 desta instrução, consistentes em deixar de exigir o cumprimento das soluções técnicas incorporadas ao conteúdo obrigacional do contrato a partir da proposta vencedora e a elaboração de orçamento analítico detalhado após a conclusão dos projetos; bem como não providenciarem instrumentos adequados ao acompanhamento físico-financeiro da obra, em afronta aos arts. 31 e 69, inciso VIII, da Lei 13.303/2016, aos arts. 169, 178 e 180 do RILC da Conder e ao item 6.6 do Termo de Referência.

a) **Sr. Marcelo Oliveira Guerrieri** (CPF 785.690.875-00), fiscal do Contrato 028/2024;

b) **Sra. Neyde Mesquita Cerqueira** (CPF 384.409.895-04), titular da Superintendência de Edificações de Prédios Públicos da Conder e gestora do Contrato 028/2024; e

c) **Sr. Roberto Vieira de Mello Elgaid** (CPF 263.682.345-04), titular da Diretoria de Infraestrutura e Edificações Públicas da Conder.

B.5. Celebração intempestiva de termo aditivo para formalização de serviços, com uso de orçamento paramétrico e sem participação da Caixa (IGC)

422. Constatou-se a execução, pela empresa CBS, de expressivo volume de serviços relativos à construção do Hospital Regional de Jacobina sem respaldo contratual, compreendendo a construção de nova edificação anexa ao complexo hospitalar e alterações substanciais de layout, acompanhadas da ampliação da área construída, sem prévia estimativa dos respectivos custos nem comprovação da disponibilidade de recursos para sua execução. Após longo período de execução extracontratual, os serviços foram formalmente incorporados ao Contrato 028/2024 por meio de termo aditivo, elaborado com base em orçamento paramétrico incompatível com o nível de detalhamento técnico do projeto executivo e sem a prévia submissão das alterações à Caixa Econômica Federal, na qualidade de mandatária da União. As irregularidades identificadas afrontam os arts. 31, caput, 69, inciso VIII, 72 e 73 da Lei 13.303/2016, o art. 180, § 6º, do Regulamento Interno de Licitações e Contratos (RILC) da Conder, o art. 33, inciso II, c/c § 2º, da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 32/2024, além de contrariarem a jurisprudência consolidada deste Tribunal sobre a matéria.

B.5.1. Situação encontrada

423. A execução de serviços não abrangidos pelo escopo inicial do Contrato 028/2024, referentes a alterações do projeto executivo do Hospital Regional de Jacobina, compreendem (i) a adaptação e ampliação de área destinada ao de serviço de ressonância magnética e (ii) a construção de nova edificação destinada ao Banco de Leite Humano (BLH) e ao Centro de Parto Normal (CPN).

424. As intervenções mencionadas encontram-se destacadas em vermelho (ampliação de área construída) e verde (alteração de layout) no recorte da planta de implantação do empreendimento, elaborado com base na Revisão 8 do projeto executivo, conforme ilustrado na Figura 3.

Figura 3 – Implantação do hospital com destaque às alterações de projeto não formalizadas



Fonte: elaboração própria a partir da prancha "Projeto Executivo - Planta de implantação do Hospital Regional de Jacobina" (evidência 21).

425. Segundo informações da Conder, ambas as alterações decorreram de demandas supervenientes apresentadas pela Secretaria da Saúde do Estado da Bahia (Sesab) durante a execução das obras. As circunstâncias relacionadas a cada uma dessas modificações são descritas a seguir.

Alteração de áreas para implantação de serviços de ressonância

426. A primeira alteração objeto deste achado refere-se à modificação do layout (destacada em verde na Figura 3) e à ampliação de área em trecho do empreendimento (destacada em vermelho, à esquerda da Figura 3), para implantação de serviço de ressonância magnética não previsto na versão original do projeto executivo. Conforme indicado na prancha correspondente (evidência 21), a alteração foi incorporada à Revisão 7 do projeto, datada de agosto de 2025.

427. A justificativa para a realização dessa alteração consta do item 9, alínea "a", da Nota Técnica apresentada pela Conder (evidência 25, p. 17), elaborada em resposta ao Ofício de Requisição 04-102/2026. Segundo o documento, a concepção original do projeto contemplava, no

setor de diagnóstico por imagem, salas destinadas à realização de exames de tomografia, raio X, ultrassonografia, ecocardiograma e eletrocardiograma.

428. Contudo, em 25/6/2025, durante a execução da obra, cuja ordem de serviço havia sido emitida em 22/4/2024, a Sesab, na condição de órgão demandante dos hospitais construídos pela Conder, solicitou a implantação de um setor destinado à realização de exames de ressonância magnética, por meio do Processo SEI 019.5335.2025.0113550 60.

429. Conforme constatado durante a visita in loco, a alteração em comento foi implementada após a execução de parte da estrutura originalmente prevista, demandando demolições, reconfiguração de compartimentos e adaptação de outros elementos construtivos.

430. Na ocasião da inspeção, observou-se que as intervenções se encontravam em estágio avançado de execução, aguardando definições acerca do equipamento a ser instalado (registro fotográfico 3 do Anexo C). Segundo a Nota Técnica da Conder, a conclusão das obras relacionadas a essa alteração está prevista para julho de 2026 (item 9, "c", da evidência 25, p. 17).

Execução de nova edificação destinada à banco de leite e centro de parto normal

431. A segunda alteração, de maior impacto físico e funcional, refere-se à construção de novo bloco destinado ao Banco de Leite Humano (BLH) e ao Centro de Parto Normal (CPN), identificado na Figura 3, à direita. Conforme as pranchas do projeto executivo, a inclusão dessa edificação foi incorporada em revisão datada de janeiro de 2026

432. A nova edificação possui interligação com o Trecho 4 do complexo hospitalar e acessos independentes para o público externo, demandando não apenas projeto arquitetônico específico, mas também adequações em diversas disciplinas complementares, incluindo instalações elétricas, hidrossanitárias, climatização e pavimentação externa.

433. A justificativa para essa alteração consta do item 8, alínea "a", da Nota Técnica da Conder (evidência 25, p. 15):

> Considerando que em 03/11/2025 a SESAB encaminhou à CONDER solicitação de ajustes do escopo da obra pedindo a inclusão do Banco de Leite Humano e do Centro de Parto Normal, em virtude da necessidade de atendimento a requisito obrigatório para a habilitação do Serviço de Gestação de Alto Risco Tipo II do Hospital Regional de Jacobina, estabelecido pela Portaria GM/MS nº 5.350/2024, que altera a Portaria de Consolidação nº 3/2017 para dispor sobre a Rede Alyne, foi necessária a implantação de Banco de Leite Humano e CPN (Centro de Parto Normal).
>
> Tem-se, portanto, que a inclusão das edificações decorrera de fato superveniente, consubstanciado na Portaria supracitada, que foi expedida em setembro/2024, ou seja, em momento posterior à deflagração do processo licitatório e à celebração do contrato (abril/2024).

434. Registre-se que essa nova edificação não constava da versão do projeto executivo inicialmente disponibilizada à equipe de fiscalização em resposta ao Ofício 01 102/2026-TCU/AudUrbana, de 1º/4/2026, tendo sido identificada apenas durante a visita às obras, mediante confronto entre planta e os serviços executados no local.

435. Na ocasião da inspeção, observou-se que a nova estrutura se encontrava na fase de execução das fundações (registro fotográfico 2 do Anexo C), destoando do estágio avançado em que se encontravam as demais frentes da obra. Conforme informado pela Conder, a conclusão das intervenções relativas ao BLH e ao CPN estava prevista para setembro de 2026 (item 8, "c", da Nota Técnica, evidência 25, p. 16).

Informações sobre as alterações apresentadas pela Conder

436. Questionada, por meio do Ofício 04-102/2026-TCU/AudUrbana, de 6/5/2026, acerca dos valores estimados das alterações e dos critérios, parâmetros e referências adotados para sua apuração, a Conder limitou-se a informar que "o processo de aditivo destes serviços encontra-se em tramitação" (item 8, alínea "d", e item 9, alínea "d", da Nota Técnica, evidência 25, p. 15 e 17).

437. Quanto às fontes de recursos destinadas ao custeio das alterações, a Conder informou (item 8, alínea "e", com redação similar no item 9, alínea "e", da Nota Técnica, evidência 25, p. 17 e 18):

> Inicialmente, ressaltamos que a CONDER é empresa executora, totalmente dependente dos recursos provenientes do Estado, sendo as Secretarias demandantes responsáveis pelo custeio das obras e definição da fonte de recursos, consignada no Ordenador de Despesa a ser apresentado.
>
> Nesse passo, a fonte de recursos necessária à concretização do aditivo para inclusão das obras do CPN e BLH é definida pela SESAB, quando emitido o Ordenador de Despesa.

438. Para ambas as alterações, a Nota Técnica mencionou genericamente a existência de processo destinado à formalização das modificações por meio de termo aditivo ao Contrato 028/2024. Entretanto, não informou o número do processo nem encaminhou documentos que evidenciassem a instrução da alteração contratual, tais como estudos técnicos, justificativas, pareceres jurídicos, planilhas orçamentárias ou cronogramas revisados.

439. Tal situação motivou a expedição do Ofício 05-102/2026-TCU/AudUrbana, de 19/5/2026, por meio do qual se reiterou a requisição de acesso integral aos processos relacionados ao Hospital de Jacobina. Em resposta, **a Conder disponibilizou acesso ao processo (SEI 043.4031.2026.0009856-76), referente à celebração do aditivo, autuado apenas em 20/5/2026, ou seja, um dia após a expedição do referido ofício**.

440. O exame dos elementos que inicialmente instruíram aqueles autos, todos cadastrados na data de sua autuação, revelou tratar-se de conjunto composto por apenas onze documentos, entre os quais pranchas do projeto executivo e cópias do contrato e do último termo aditivo de prazo, já constantes de processos anteriormente examinados, sem que houvesse qualquer elemento voltado, efetivamente, à formalização das alterações que já se encontravam em execução.

441. O único documento aparentemente relacionado à alteração contratual planejada consistia na "Memória de Cálculo - Parte 1" (SEI 00140621136, evidência 27), contendo planilha de preços do Contrato 028/2024 com classificação dos itens como "incidentes" e "não incidentes", utilizada para apuração de preço unitário aplicável ao aumento da área construída. Posteriormente, esse documento foi excluído do sistema SEI.

442. Em 28/5/2026, a Conder inseriu novo documento com a mesma denominação, também posteriormente excluído. Em 7/6/2026, foi disponibilizada nova versão da memória de cálculo (SEI 00141855345, evidência 40, p. 51-52) utilizada para estimar o valor das alterações contratuais, do qual são reproduzidas as seguintes informações:

Tabela 17 - Parâmetros utilizados para estabelecimento do valor das alterações de escopo do Contrato 028/2024

Item	Descrição	Unidade	Qte	Valor unitário	Valor total
1.2.1.1	CPN - Centro de Parto Normal e BLH - Banco de Leite Humano - área construída	m^2	641,43	R$ 7.891,61	R$ 5.061.915,40
1.2.2.1	Ressonância magnética - área construída	m^2	103,68	R$ 7.891,61	R$ 818.202,12
1.2.3.1	Projetos (3,223% do valor dos serviços do aditivo do CPN, banco de leite e ressonância magnética) = 3,223% * 5.880.117,53	Un.	1,00	R$ 189.516,19	R$ 189.516,19
				Valor dos serviços	**R$ 6.069.633,72**

Fonte: Memória de cálculo - parte 1 (Sei 00141855345), evidencia 40, p. 52

443. A memória de cálculo adota valor paramétrico de R$ 7.891,61/m², aplicado às áreas acrescidas para estimar o custo das intervenções, acrescido do percentual de 3,223% referente aos projetos, correspondente à participação desse item no valor do contrato original. Com essa metodologia, estimou-se o valor total do aditivo em R$ 6.069.633,72.

444. Após a conclusão dos trabalhos de campo desta fiscalização, já na fase final de elaboração deste relatório, constatou-se, por meio de consulta ao processo SEI 043.4031.2026.0009856-76, que a Conder celebrou, em 29/6/2026, o Quinto Termo Aditivo ao Contrato 028/2024 (evidência 40, p. 134-136).

445. O Quinto Termo Aditivo fundamentou-se na Lei 13.303/2016 e no Regulamento Interno de Licitações e Contratos (RILC) da Conder e teve por objeto o acréscimo, definido como qualitativo, correspondente a 5,11% da meta física do contrato, no valor de R$ 6.069.633,72, com base nos valores constantes do quadro resumo do documento SEI 00141922722 (evidência 40, p. 79-81).

446. A Cláusula Segunda do Quinto Termo Aditivo (evidência 40, p. 135) vincula os recursos necessários ao pagamento do acréscimo contratual exclusivamente a fontes orçamentárias estaduais ("Recursos Ordinários não Vinculados do Tesouro" e "Recursos Vinculados às Ações e Serviços Públicos de Saúde"), sem qualquer menção ao Termo de Compromisso 1.099.490-18.

447. A justificativa para a celebração do aditivo consta do documento SEI 00142303520 (evidência 40, p. 96-101), assinado em 11/6/2026 por Marcelo Oliveira Guerrieri, Coordenador de Produção, e Neyde Mesquita Cerqueira, Superintendente.

448. O documento informa que a necessidade de adequação da unidade hospitalar decorreu de demandas supervenientes formuladas pela Sesab. Quanto ao Centro de Parto Normal e ao Banco de Leite Humano (item 1.2.1 do documento), a justificativa afirma que a demanda foi comunicada pela Sesab em decorrência de alteração do perfil assistencial da unidade. Segundo a Conder, trata-se de fato superveniente de natureza regulatória, inexistente à época da contratação, cuja implementação seria necessária para viabilizar a habilitação do serviço obstétrico como Gestação de Alto Risco Tipo II.

449. Em relação à instalação da sala de Ressonância Magnética (item 1.2.2), registra que a solicitação foi encaminhada em 25/6/2025 em razão da necessidade de alinhamento à Política Nacional de Prevenção e Controle do Câncer (Lei 14.758/2023).

450. A Conder sustenta, ainda, que as alterações se enquadram no risco de "alteração das especificações e/ou do projeto executivo", previsto na Matriz de Risco (SEI 00141875676, evidência 6) como de responsabilidade do Contratante, circunstância que, em seu entendimento, autorizaria a celebração de termo aditivo com reprogramação de prazo e custos.

451. Para ambos os itens, o documento reconhece que as obras já se encontravam em execução no momento da solicitação, abrangendo serviços de alvenaria, gesso acartonado (*drywall*) e

instalações embutidas, e remete a respectiva precificação à "Memória de Cálculo 1" (SEI 00141855345, evidencia 40, p. 51-52). Ao final, conclui pela viabilidade técnica da celebração de termo aditivo para inclusão do Centro de Parto Normal, do Banco de Leite Humano e da sala de Ressonância Magnética, registrando que, na data de sua assinatura, a obra havia atingido 77% de avanço físico.

B.5.2. Análise

452. Com base na situação apresentada, passa-se à análise das irregularidades identificadas, consistentes, em um primeiro momento, na execução de serviços sem respaldo contratual e, posteriormente, na formalização de termo aditivo ao Contrato 028/2024 sem observância dos requisitos legais e regulamentares aplicáveis.

Execução de serviços sem respaldo contratual, sem prévia definição dos custos e da respectiva fonte de custeio

453. As informações prestadas pela Conder indicam que os acréscimos de serviços objeto deste achado decorreram de solicitações supervenientes formuladas pela Sesab, circunstância que, em tese, atrairia a incidência da matriz de riscos prevista para o Contrato 028/2024. Nessa hipótese, a alteração das especificações do empreendimento constitui risco atribuído ao contratante e que poderia ensejar a celebração de termo aditivo, acompanhada da correspondente reprogramação contratual, desde que observados os requisitos legais e regulamentares aplicáveis.

454. Nesse contexto, embora se reconheça, em tese, a possibilidade jurídica de aditamento em contratos celebrados sob o regime de contratação integrada, verifica-se que, no presente caso, **a Conder somente formalizou a inclusão dos novos serviços no Contrato 028/2024 quando parcela significativa das intervenções já se encontrava em execução**, em afronta ao dever de tempestiva formalização das alterações contratuais.

455. Essa circunstância é evidenciada pelo fato de que o processo administrativo destinado à formalização do aditivo somente foi autuado após a reiteração, por esta equipe de fiscalização, da requisição de acesso aos documentos administrativos relacionados às alterações de escopo contratual. Até então, a Conder limitava-se a informar que o aditamento "encontrava-se em tramitação", sem apresentar documentação capaz de demonstrar sua efetiva instrução.

456. Os documentos inicialmente juntados ao referido processo restringiam-se, em grande parte, a peças já constantes de outros processos administrativos. Além disso, a denominada "Memória de Cálculo - Parte 1" foi sucessivamente substituída e excluída do sistema SEI, evidenciando que os critérios de precificação ainda estavam sendo elaborados quando parcela relevante dos serviços já havia sido executada. As obras decorrentes das alterações de projeto permaneceram, portanto, em execução durante meses sem cobertura contratual.

457. A irregularidade, portanto, não consiste apenas na intempestividade da formalização contratual. Não se tratava de alterações de escopo técnica e economicamente definidas, cuja formalização apenas tivesse sido postergada. Restou evidenciado que **a Conder autorizou a execução das intervenções sem dispor sequer de estimativa preliminar de seus custos e sem definição da correspondente fonte de custeio**, permitindo que os critérios de precificação fossem elaborados apenas durante a execução dos serviços.

458. Cumpre registrar, ainda, que o Terceiro Termo Aditivo ao Contrato 028/2024, celebrado em 20/1/2026, prorrogou o prazo contratual justamente em razão das alterações de projeto decorrentes da inclusão dos novos setores assistenciais. Não obstante, o próprio instrumento consignou que tais modificações não implicavam acréscimo do valor contratado, demonstrando que a Administração

priorizou a continuidade da execução da obra sem promover, simultaneamente, a correspondente regularização financeira e contratual das alterações implementadas.

459. As circunstâncias descritas afrontam diversos dispositivos da Lei 13.303/2016, notadamente: (i) o art. 31, caput, que consagra os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável; (ii) o art. 69, inciso VIII, que exige a vinculação da execução contratual aos termos da licitação e da proposta vencedora; (iii) o art. 72, que condiciona as alterações contratuais ao acordo entre as partes e veda modificações que impliquem burla à obrigação de licitar; e (iv) o art. 73, que restringe a contratação verbal às pequenas despesas de pronta entrega e pagamento, das quais não resultem obrigações futuras.

460. No âmbito da regulamentação interna da Conder, a obrigação de formalizar tempestivamente as alterações de escopo encontra previsão expressa no art. 180, § 6º, do Regulamento Interno de Licitações e Contratos (RILC) da Conder (evidência 38):

> Art. 180. A gestão e fiscalização do contrato consistem na verificação da conformidade da sua correta execução e da alocação dos recursos necessários, de forma a assegurar o perfeito cumprimento do pactuado, devendo ser exercido pelos agentes gestores designados pela CONDER, cabendo ao responsável legal ou preposto do contratado o acompanhamento dessas atividades.
>
> (...)
>
> § 6º **Eventuais necessidades de alteração no projeto, especificações ou nas quantidades deverão obrigatoriamente ser formalizadas tempestivamente para que não ocorra situação de comprometimento dos recursos, sem a respectiva cobertura financeira, e dos prazos contratuais.** (grifou-se)
>
> § 7º - As decisões e providências que ultrapassarem a competência dos agentes gestores deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas necessárias e convenientes.

Uso de orçamento paramétrico para estimativa dos valores aditivados

461. Conforme demonstrado no Achado 4 deste relatório, a Conder não exigiu da contratada, por ocasião da elaboração do projeto executivo do Hospital Regional de Jacobina, a apresentação de orçamento detalhado baseado em composições de custos unitários para os serviços objeto do Contrato 028/2024.

462. A mesma falha se repetiu na definição do valor do Quinto Termo Aditivo. O exame do documento SEI 00141922722, que embasou o valor de R$ 6.069.633,72 constante da Cláusula Primeira do referido aditivo, demonstra que a Conder não exigiu da contratada a apresentação de orçamento detalhado com composições de custos unitários, tendo utilizado, para fundamentar a alteração contratual, metodologia paramétrica baseada na área da edificação principal (conforme apresentado na Tabela 17).

463. Sobre o assunto, registra-se que, embora proferido em processo regido pela Lei 14.133/2021, o entendimento firmado no Acórdão 2.391/2025-TCU-Plenário (relator Ministro Jhonatan de Jesus) é aplicável, por analogia, à situação ora examinada, tendo em vista que ambos os casos envolvem contratação integrada e a utilização de metodologia paramétrica em contexto no qual já havia detalhamento técnico suficiente para a elaboração de orçamento analítico, conforme transcrição:

> 9.2. dar ciência ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional e à Secretaria de Estado da Infraestrutura de Alagoas, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que:

> 9.2.1. **a utilização de metodologia orçamentária paramétrica em processos licitatórios para obras e serviços de engenharia sob o regime de contratação integrada, em empreendimentos que já possuam projeto básico e orçamento detalhado, viola o art. 23, § 5º, da Lei 14.133/2021 e a jurisprudência deste Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 877/2016 e 808/2025, ambos do Plenário**; (grifou-se)

464. Ressalta-se que não se pode atribuir essa opção metodológica à premência de prazo. Entre a incorporação das alterações ao projeto executivo - agosto de 2025, para a ressonância, e janeiro de 2026, para o BLH e o CPN - e a celebração do aditivo, em junho de 2026, transcorreram, respectivamente, mais de dez e mais de cinco meses, tempo suficiente para a elaboração de um orçamento analítico detalhado.

465. No caso concreto, parte das intervenções - notadamente as relativas ao setor de ressonância magnética - já se encontrava em execução quando da definição do valor aditivado, circunstância que ampliava a disponibilidade de informações para a elaboração e validação de orçamento analítico. Assim, a utilização de metodologia paramétrica decorreu, portanto, de opção administrativa da Conder, e não da inexistência de elementos técnicos suficientes.

466. Cabe pontuar que, além de dificultar a adequada verificação da compatibilidade dos preços com os valores de mercado, a utilização de orçamento paramétrico compromete a identificação dos serviços efetivamente acrescidos ao contrato e a aferição de sua correspondência com as modificações implementadas no projeto executivo.

467. Além disso, o cálculo paramétrico utilizado para definir o valor do Quinto Termo Aditivo (evidência 40, p. 51) apresenta inconsistência material. Embora afirme utilizar a área da edificação principal constante do Memorial Descritivo da licitação, adota metragem de 11.230 m², quando o referido documento registra área de 12.564,39 m² (evidência 3, p. 6).

468. A utilização de área inferior eleva artificialmente o custo paramétrico obtido. Caso utilizada a área indicada no projeto, o valor paramétrico resultante seria R$ 7.053,49/m², do qual resultaria, de acordo com a própria metodologia estabelecia, um valor total de R$ 5.425.014,76 para o aditivo. A diferença em relação ao valor celebrado supera R$ 640 mil.

469. Nesse contexto, nos termos do art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, entende-se necessária a realização de oitiva da Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (Conder) e da empresa CBS Construtora Bahiana de Saneamento Ltda., para que se manifestem acerca da utilização de metodologia paramétrica para definição do valor do Quinto Termo Aditivo, em vez de orçamento analítico compatível com o nível de detalhamento técnico disponível, tendo em vista que os elementos levantados podem subsidiar futura deliberação do Tribunal contendo determinações à Conder para que:

a) exija da empresa CBS Construtora Bahiana de Saneamento Ltda., contratada do Contrato 028/2024, a elaboração de orçamento detalhado dos serviços incorporados pelo Quinto Termo Aditivo, com composições de custos unitários baseadas em referências Sinapi, tendo em vista que as alterações já se encontram especificadas em nível de projeto executivo e, em parte, já executadas; e

b) promova, com base no orçamento detalhado a que se refere a alínea anterior, avaliação técnica quanto à adequação dos custos das alterações promovidas pelo Quinto Termo Aditivo, adotando as providências cabíveis caso constatada distorção em relação ao valor pactuado (R$ 6.069.633,72).

Alteração de contrato custeado com recursos da União sem participação de sua mandatária

470. O Quinto Termo Aditivo foi celebrado sem submissão prévia à Caixa Econômica Federal para reprogramação do Termo de Compromisso 1.099.490-18, haja vista a Conder ter vinculado o custeio do acréscimo contratual exclusivamente a fontes orçamentárias estaduais.

471. Entende-se, contudo, que o referido procedimento implicou o afastamento indevido dos mecanismos de controle aplicáveis aos instrumentos de transferência da União, ao excluir da apreciação da Caixa alterações relevantes promovidas no escopo físico do empreendimento financiado.

472. Ao prever a transferência voluntária de recursos aos entes federados para consecução das políticas públicas, a legislação federal estabelece diversos mecanismos com a finalidade de garantir a adequada aplicação dos valores repassados.

473. A primeira barreira de controle estabelecida é a fiscalização da transferência por parte da unidade gestora da União repassadora dos recursos. No caso concreto, tal incumbência está positivada na parte final do abaixo transcrito art. 7º da Lei 11.578/2007, que trata das transferências do PAC - formalmente denominadas obrigatórias, mas que, na prática, constituem transferências voluntárias da União (conforme já amplamente debatido por este Tribunal):

> Art. 7º A fiscalização quanto à regularidade da aplicação dos recursos financeiros transferidos com base nesta Lei é de competência do Tribunal de Contas da União, da Controladoria-Geral da União e **das unidades gestoras da União perante as quais forem apresentados os termos de compromisso**. (grifou-se)

474. No caso do Ministério da Saúde, unidade gestora responsável pelo termo de compromisso ora fiscalizado, a operacionalização do instrumento se dá por intermédio da Caixa Econômica Federal, que atua na qualidade de mandatária da União, conforme faculta o art. 7º, §1º, inciso I, do Decreto 11.855/2023, que regulamenta a citada Lei 11.578/2007 (Lei do PAC).

475. Além da norma legal e das diretrizes gerais estabelecidas no decreto regulamentador, a operacionalização da transferência deve obedecer a normas complementares que dispõem sobre condições e procedimentos específicos a serem observados (conforme previsto no art. 11 do Decreto 11.855/2023). Atualmente, o regramento das transferências do PAC é positivado na Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 32/2024.

476. No que interessa à discussão em tela, ressalta-se o art. 33, inciso II, c/c § 2º, da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 32/2024, que estabelece as hipóteses de alteração do objeto do termo de compromisso:

> Art. 33. O termo de compromisso deverá ser executado em estrita observância às cláusulas avençadas e às normas pertinentes, inclusive esta Portaria Conjunta, sendo vedado:
>
> I - utilizar recursos do termo de compromisso para realizar pagamentos correlatos a despesas ocorridas anteriormente ao início da sua vigência;
>
> II - alterar o objeto do termo de compromisso, exceto para:
>
> a) ampliação do objeto pactuado ou redução ou exclusão de meta ou etapa, desde que não desconfigure a natureza do objeto, e que não haja prejuízo da fruição ou funcionalidade do objeto; e
>
> b) alteração do local de execução do objeto, desde que, no caso de obras, não tenha sido iniciada a execução física;
>
> (...)

> § 2º As exceções de que trata o inciso II, alíneas "a" e "b", do caput **deverão ser previamente aprovadas pelo repassador ou mandatária** e deverão estar de acordo com a discriminação do CGPAC. (grifou-se)

477. Observa-se que o caso concreto se enquadra perfeitamente na hipótese da alínea "a" acima transcrita, vez que constitui, claramente, **a ampliação do objeto pactuado**.

478. Importa deixar assente que o quinto termo aditivo celebrado no contrato administrativo não incorpora àquele ajuste um objeto alheio ao termo de compromisso pactuado com a União - o que poderia, eventualmente, ser arguido como situação justificante da não repactuação do termo de compromisso. De forma diversa, o aditivo amplia o objeto pactuado por meio da inclusão de áreas intrinsicamente vinculadas, conexas, que não têm funcionalidades autônomas (desvinculadas do todo ao qual pertencem).

479. Portanto, uma vez que o aditivo celebrado altera o escopo físico do empreendimento financiado, considera-se que ele não pode correr à margem do instrumento de transferência e dos seus inerentes mecanismos de controle, exigindo-se sua incorporação ao termo de compromisso, o que demanda as análises ordinárias da mandatária - no que se inclui verificar a adequação dos respectivos custos.

480. Diante do exposto, entende-se que a plena regularização das alterações incorporadas ao Contrato 028/2024 depende da submissão da correspondente documentação técnica e financeira à Caixa Econômica Federal, para análise da compatibilidade das modificações com o Termo de Compromisso 1.099.490-18 e manifestação quanto à necessidade de sua reprogramação, observadas as exigências técnicas, financeiras e jurídicas aplicáveis ao acompanhamento da execução do instrumento de transferência.

481. Nesse contexto, nos termos do art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, entende-se necessária a realização de oitiva da Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (Conder), para que se manifeste acerca dos fatos apontados, tendo em vista que eles podem subsidiar futura determinação do Tribunal para que a estatal baiana apresente à Caixa Econômica Federal, em prazo a ser fixado pelo Tribunal, a documentação técnica e financeira necessária à análise de reprogramação do Termo de Compromisso 1.099.490-18, com vistas a ampliação do seu objeto em decorrência do aditivo celebrado no Contrato 028/2024.

482. Embora a matéria tratada neste subtópico não se relacione diretamente à atuação da empresa contratada, considera-se conveniente oportunizar sua manifestação, tendo em vista a oitiva já proposta no tópico anterior e a possibilidade de que eventual deliberação dele decorrente produza efeitos sobre a execução contratual.

B.5.3. Conclusão

483. As irregularidades evidenciadas neste achado não tratam da possibilidade jurídica de se promover alterações em contratos celebrados sob o regime de contratação integrada, mas da forma como tais modificações foram implementadas e posteriormente formalizadas, em desconformidade com a legislação aplicável.

484. A Conder autorizou a execução de intervenções relevantes sem prévio levantamento de seus custos e sem definição da respectiva fonte de custeio. A formalização do termo aditivo destinado a incorporar os serviços ao escopo contratual somente ocorreu em 29/6/2026, após os questionamentos formulados pela equipe de fiscalização deste Tribunal.

485. O Quinto Termo Aditivo, contudo, foi celebrado com base em orçamento paramétrico incompatível com o nível de detalhamento técnico disponível e sem submissão prévia à Caixa

Econômica Federal para reprogramação do Termo de Compromisso, contornando os mecanismos de controle aplicáveis aos empreendimentos custeados com recursos federais.

486. Nesse contexto, identificam-se três falhas centrais: (i) a execução de serviços relevantes sem cobertura contratual e sem prévio levantamento dos respectivos custos; (ii) a utilização de metodologia de orçamentação paramétrica incompatível com o nível de detalhamento técnico disponível; e (iii) a ausência de submissão prévia das alterações à Caixa Econômica Federal, na qualidade de mandatária da União.

487. A celebração do Quinto Termo Aditivo incorporou formalmente as alterações ao Contrato 028/2024 e conferiu respaldo formal à sua execução. Entretanto, essa formalização posterior não afasta as irregularidades já consumadas, consistentes na ausência de prévio levantamento dos custos das intervenções, na utilização de orçamento paramétrico e na ausência de submissão prévia das alterações à Caixa Econômica Federal. Essas circunstâncias justificam a apuração das responsabilidades dos agentes envolvidos, conforme exposto no subtópico seguinte.

488. Além disso, considerando a possibilidade de futura determinação do Tribunal a respeito da metodologia de orçamentação e da ausência de incorporação das alterações no objeto do termo de compromisso, faz-se necessária a oitiva da Conder sobre tais questões, bem como, da empresa contratada, que poderá ser demanda a elaborar o orçamento analítico da obra.

489. Por fim, registra-se que, apesar da relevância e da extensão das irregularidades identificadas, a situação, no estágio atual, não permite concluir pela existência de dano ao erário. Quanto à gravidade, o achado enquadra-se no conceito previsto no inciso VI do § 1º do art. 150 da Lei 15.321/2025 (LDO 2026) - indício de irregularidade grave que não prejudica a continuidade da obra (IGC). Os fatos narrados comprometem a regularidade da execução contratual e ampliam os riscos econômico-financeiros do empreendimento, mas ainda não configuram dano efetivo ao erário nem ensejam, por si sós, a retenção cautelar de valores contratuais.

B.5.4. Responsabilização

490. As falhas na gestão e na fiscalização do Contrato 028/2024 permitiram a execução de serviços relevantes sem a prévia formalização contratual, sem orçamento aprovado, sem definição da fonte de custeio e sem a observância dos procedimentos exigidos para alterações contratuais financiadas com recursos federais.

491. Neste contexto, a responsabilidade pelas irregularidades descritas neste achado é atribuída ao **Sr. Marcelo Oliveira Guerrieri (CPF 785.690.875-00)**, fiscal do Contrato 028/2024; à **Sra. Neyde Mesquita Cerqueira (CPF 384.409.895-04)**, titular da Superintendência de Edificações de Prédios Públicos da Conder e gestora do Contrato 028/2024; e ao **Sr. Roberto Vieira de Mello Elgaid (CPF 263.682.345-04)**, Diretor de Infraestrutura e Edificações Públicas da Conder.

492. Conforme demonstrado na análise, as irregularidades objeto deste achado afrontam os arts. 31, caput, 69, inciso VIII, 72 e 73 da Lei 13.303/2016. Além disso, descumprem a obrigação de formalizar tempestivamente as alterações de escopo, prevista expressamente no art. 180, § 6º, do Regulamento Interno de Licitações e Contratos (RILC) da Conder (transcrito no parágrafo 460), bem como o disposto no art. 33, inciso II, c/c § 2º, da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 32/2024 (transcrito no parágrafo 476), que exige a prévia aprovação, pelo repassador ou pela mandatária, das alterações no objeto do termo de compromisso.

493. À vista desses dispositivos, incumbia ao fiscal do Contrato 028/2024 acompanhar a sua execução, instruir tecnicamente as alterações de escopo, comunicar formalmente as ocorrências às instâncias competentes e adotar as providências necessárias para impedir a continuidade da execução

de serviços sem cobertura contratual, assegurando a regularidade da execução e a tempestiva formalização das modificações necessárias.

494. Cabe registrar que a conduta do Sr. Marcelo Oliveira Guerrieri não se limita à omissão no dever de acompanhar a obra. Em 11/6/2026, o referido agente subscreveu o documento SEI 00142303520 (evidência 40, p. 96-101), que fundamentou tecnicamente a celebração do Quinto Termo Aditivo com base em orçamento paramétrico, participando diretamente da instrução da justificativa que embasou a formalização intempestiva das alterações de escopo.

495. À Superintendente, que também exercia a função de gestora do Contrato 028/2024, incumbia acompanhar a execução contratual sob o aspecto gerencial, promover a tempestiva regularização das alterações de escopo e assegurar o cumprimento das obrigações assumidas perante a União e a Caixa Econômica Federal no âmbito do Termo de Compromisso.

496. Cabia à referida superintendente exigir o prévio levantamento dos custos das alterações, com base no projeto executivo já disponível, antes de autorizar ou tolerar a continuidade da execução dos serviços. Além disso, a Sra. Neyde Mesquita Cerqueira também subscreveu, em 11/6/2026, o documento SEI 00142303520, que fundamentou a celebração do Quinto Termo Aditivo mediante orçamento paramétrico, evidenciando atuação direta – e não apenas omissiva – na materialização dessa irregularidade.

497. A responsabilização do Diretor de Infraestrutura e Edificações Públicas fundamenta-se no dever de supervisão institucional e técnica da execução contratual e dos atos praticados pelas unidades subordinadas. Em razão das atribuições inerentes ao cargo, competia-lhe acompanhar a condução do contrato e determinar a adoção das providências necessárias à tempestiva formalização das alterações de escopo, assegurando a conformidade da execução com os instrumentos contratuais e normativos aplicáveis.

498. Sua responsabilidade, contudo, não decorre apenas do dever de supervisão. O Sr. Roberto Vieira de Mello Elgaid subscreveu o Quinto Termo Aditivo na qualidade de representante da área técnica da Conder. Ao assinar o instrumento que formalizou alterações de escopo já executadas, com fundamento na justificativa técnica elaborada pelo fiscal do contrato e pela Superintendente, sem prévia submissão à Caixa Econômica Federal, participou diretamente da consumação da irregularidade.

499. Em complemento, cabe registrar as atribuições regimentais da Diretoria de Infraestrutura e Edificações Públicas e da Superintendência de Edificações de Prédios Públicos, às quais o fiscal do contrato se encontra funcionalmente vinculado, previstas no Regimento Interno da Conder (evidência 37), que reforçam a responsabilidade dos agentes por compreenderem atividades diretamente relacionadas à gestão, fiscalização e acompanhamento da execução contratual (evidência 37, p. 14-15):

> Art. 8º À **Diretoria de Infraestrutura e Edificações Públicas** que tem por finalidade contratar, coordenar e executar projetos, bem como contratar, administrar, gerenciar e fiscalizar obras de mobilidade urbana, estruturantes e de edificação de prédios públicos, compete:
>
> (...)
>
> II – por meio da Coordenação Especial de Projetos – COEPRO:
>
> a) **coordenar, fiscalizar e/ou elaborar projetos de edificações públicas**, com respectivos detalhamentos, memoriais descritivos e especificações técnicas;
>
> (...)
>
> c) **assessorar as coordenações de obras no acompanhamento e fiscalização das obras**, no que se refere a projetos, especificações e detalhes técnicos;

> d) **acompanhar junto às Secretarias do Estado, as especificidades de cada projeto** demandado à CONDER, visando atender as necessidades dos referidos órgãos.
>
> (...)
>
> V – por meio da Superintendência de Edificações de Prédios Públicos – SUEP II:
>
> ➢ pela Coordenação de Projetos de Edificações Públicas – COPEP:
>
> a) **coordenar, fiscalizar e/ou elaborar projetos de edificações públicas**, com respectivos detalhamentos, memoriais descritivos e especificações técnicas;
>
> (...)
>
> d) **assessorar as coordenações de obras no acompanhamento e fiscalização das obras**, no que se refere a projetos, especificações e detalhes técnicos;
>
> e) **gerenciar contratos de consultoria técnica e de elaboração de projetos**.
>
> ➢ pela Coordenação de Obras – COEP:
>
> a) **coordenar os contratos de repasse e analisar orçamentos e preços unitários de insumos e serviços que compõem contratos vinculados à Caixa Econômica Federal** ou outros órgãos financiadores;
>
> b) **coordenar, gerenciar e fiscalizar a execução de obras de edificação e ampliação de prédios públicos, de acordo com os projetos e respectivos cronogramas físico-financeiro aprovados**. (grifou-se)

500. Os dispositivos acima evidenciam que a gestão, a fiscalização e o acompanhamento da execução contratual inseriam-se diretamente no âmbito de atuação das unidades subordinadas aos responsáveis, abrangendo a análise de projetos, o acompanhamento técnico das obras, a fiscalização da execução e a gestão de contratos vinculados a recursos federais. Tais competências guardam relação direta com as irregularidades examinadas neste achado, uma vez que as alterações de escopo foram executadas sem a tempestiva adoção das providências necessárias à sua formalização.

501. Vale pontuar que, considerando que as questões tratadas neste achado dizem respeito à gestão e à fiscalização da execução de contrato de obra pública financiado com recursos federais, matérias afetas à área de engenharia sob responsabilidade da Superintendência e da Diretoria, optou-se por não incluir, dentre os responsáveis, agentes de outras unidades administrativas eventualmente envolvidos na tramitação dos processos correlatos, por não terem sido identificados elementos suficientes para estabelecer vínculo direto entre sua atuação funcional e as irregularidades verificadas.

502. Nesse contexto, as **condutas passíveis de responsabilização** consistem em: (i) permitir a execução de alterações relevantes de escopo sem prévia formalização contratual e definição dos respectivos custos e fonte de custeio; e (ii) instruir, aprovar ou formalizar, conforme a atuação de cada responsável, a celebração do Quinto Termo Aditivo com base em orçamento paramétrico incompatível com o nível de detalhamento técnico disponível e sem prévia submissão das alterações à Caixa Econômica Federal, em afronta aos arts. 31, 69, inciso VIII, 72 e 73 da Lei 13.303/2016; ao art. 180, § 6º, do RILC da Conder; e ao art. 33, inciso II, c/c § 2º, da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 32/2024.

503. Verifica-se **nexo de causalidade** direto entre a atuação dos responsáveis e as irregularidades constatadas. As alterações de escopo permaneceram em execução sem cobertura contratual em razão da ausência de atuação tempestiva dos agentes responsáveis pela fiscalização, gestão e supervisão do Contrato 028/2024 e, posteriormente, foram formalizadas de forma irregular mediante a atuação direta dos responsáveis, conforme a participação individualizada descrita nos parágrafos anteriores.

504. A gravidade da conduta é reforçada pelo fato de que as alterações permaneceram em execução por longo período sem a correspondente formalização contratual, alcançando estágio avançado de execução – inclusive com demolições e reconfiguração de elementos estruturais – antes mesmo da elaboração dos levantamentos de custos que deveriam preceder a celebração do termo aditivo, situação que somente veio a ser formalizada após a atuação desta equipe de fiscalização.

505. Quanto à **culpabilidade**, verifica-se que os responsáveis detinham plenas condições de compreender que alterações de escopo dessa magnitude exigiam prévia formalização contratual, adequada instrução técnica, definição da cobertura financeira e observância dos procedimentos previstos na Lei 13.303/2016, no contrato e no regulamento interno da Conder.

506. A reprovabilidade das condutas é reforçada pelo fato de que as alterações examinadas não constituíam ajustes pontuais, mas modificações relevantes da configuração física e funcional do empreendimento.

507. Além disso, embora a inclusão da sala de ressonância magnética tenha sido solicitada pela Sesab em 25/6/2025 e a implantação do Centro de Parto Normal e do Banco de Leite Humano tenha sido demandada em 3/11/2025, os impactos dessas alterações sobre o empreendimento somente foram formalmente reconhecidos pela Conder no Terceiro Termo Aditivo, celebrado em janeiro de 2026. Ainda assim, nenhuma providência foi adotada para regularizar seus impactos financeiros e promover a correspondente alteração contratual, providência que somente veio a ser adotada, de forma intempestiva e mediante orçamento paramétrico, após questionamentos endereçado à Conder por esta equipe de fiscalização.

508. Reforça-se que as irregularidades não decorreram de limitações técnicas, insuficiência de informações ou circunstâncias imprevisíveis, mas da inobservância dos deveres de diligência inerentes às atribuições dos responsáveis, caracterizando erro grosseiro apto a ensejar sua responsabilização, nos termos do art. 28 da Lindb.

509. Diante do exposto, com fundamento no art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, entende-se cabível a realização de audiência dos responsáveis abaixo relacionados, para que apresentem razões de justificativa pelas condutas descritas no parágrafo 504, consistentes em permitir a execução de alterações relevantes de escopo sem a prévia regularização contratual e, posteriormente, instruir, aprovar ou formalizar sua incorporação ao Contrato 028/2024 de forma intempestiva, mediante orçamento paramétrico e sem prévia submissão à Caixa Econômica Federal, em afronta aos arts. 31, 69, inciso VIII, 72 e 73 da Lei 13.303/2016, ao art. 180, § 6º, do RILC da Conder e ao art. 33, inciso II, c/c § 2º, da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 32/2024:

a) **Sr. Marcelo Oliveira Guerrieri** (CPF 785.690.875-00), fiscal do Contrato 028/2024, subscritor do documento SEI 00142303520 (evidência 27, p. 96-101);

b) **Sra. Neyde Mesquita Cerqueira** (CPF 384.409.895-04), titular da Superintendência de Edificações de Prédios Públicos da Conder e gestora do Contrato 028/2024, subscritora do documento SEI 00142303520 (evidência 27, p. 96-101); e

c) **Sr. Roberto Vieira de Mello Elgaid** (CPF 263.682.345-04), titular da Diretoria de Infraestrutura e Edificações Públicas da Conder, subscritor do Quinto Termo Aditivo**.**

C. CONCLUSÃO

510. A aplicação dos procedimentos de auditoria resultou na constatação de irregularidades graves em todas as etapas de implementação do empreendimento que compuseram o escopo da presente fiscalização. As respostas para a maioria das questões formuladas na etapa de planejamento se traduzem em cinco achados de auditoria, todos qualificados como graves e com repercussões relevantes na contratação.

511. Em relação à **Questão 1**, que indaga sobre a adequação da gestão do Termo de Compromisso, embora não tenha sido formulado achado específico, foram identificadas falhas que impedem concluir pela plena regularidade de sua condução. O Termo de Compromisso 1.099.490-18 foi celebrado em 27/12/2024, quando a obra já se encontrava licitada, contratada e em execução com recursos exclusivamente estaduais, circunstância que caracteriza contratação antecedente à participação federal e reduz a efetividade dos mecanismos de controle associados ao aporte da União.

512. As situações descritas ao longo deste relatório – em especial a execução de serviços sem cobertura contratual e sem prévia definição de seus impactos físico-financeiros (objeto do Achado 5) – evidenciam deficiências relevantes na gestão do Termo de Compromisso, gerando insegurança jurídica e operacional e ampliando os riscos à adequada aplicação dos recursos federais no empreendimento.

513. Em relação à **Questão 2**, referente à regularidade do processo licitatório, foram elaborados os Achados 1 e 2. O **Achado 1** registrou problemas estruturais na utilização do critério de julgamento por melhor combinação de técnica e preço, caracterizadas pela preponderância imotivada da pontuação técnica em detrimento da nota de preços, bem como pela predominância de quesitos de pontuação técnica subjetivos e não relacionados a atributos e vantagens incorporáveis ao empreendimento.

514. O **Achado 2** identificou graves irregularidades no julgamento das propostas técnicas da Licitação Presencial 084/2023, consubstanciadas, em síntese: (i) na adoção de critérios de avaliação distintos para propostas materialmente equivalentes; (ii) na aceitação de atestados mediante somatório de áreas de edificações distintas para atendimento ao requisito mínimo de 7.000 m²; (iii) no cômputo integral de quantitativos oriundos de obras executadas em consórcio, apesar da participação de apenas 50% da CBS; (iv) na flexibilização, em sede recursal, do entendimento inicialmente adotado pela própria comissão quanto à exigência de experiência anterior em climatização complexa, com aceitação de sistemas do tipo split para fins de pontuação técnica.

515. As irregularidades identificadas abalaram a isonomia do julgamento e impactaram diretamente o resultado do certame, favorecendo de forma indevida a empresa CBS. Conforme demonstrado no relatório, a CBS deveria ter sido desclassificada em razão do não atendimento ao requisito relativo à climatização complexa. Ainda que superada essa hipótese, a aplicação das correções técnicas cabíveis conduziria à classificação da concorrente Porto Belo em primeiro lugar, resultando em contratação aproximadamente R$ 5,7 milhões inferior à efetivamente celebrada.

516. Em relação à **Questão 3**, relativa à adequação do orçamento e dos preços contratados, não foram encontrados indícios de sobrepreço. A análise paramétrica dos macroitens do empreendimento (detalhada na evidência 32), realizada mediante comparação com orçamentos de obras hospitalares de características semelhantes, não identificou distorções significativas em relação aos referenciais disponíveis.

517. Ressalva-se, contudo, que a inexistência de orçamento analítico detalhado elaborado a partir do projeto executivo – exigência reiteradamente afirmada pela jurisprudência deste Tribunal para contratações integradas – restringiu o alcance da análise realizada. Tal deficiência integra o conjunto de irregularidades tratadas no Achado 4, relacionado às falhas dos instrumentos de fiscalização contratual.

518. Em resposta à **Questão 4**, referente à suficiência do anteprojeto e à regularidade das alterações de projeto, foi elaborado o **Achado 3**, no qual se registraram deficiências relevantes tanto no conteúdo técnico do anteprojeto quanto no grau de detalhamento dos documentos que subsidiaram a licitação. Os fatos mais relevantes são as incompatibilidades com a RDC 50/2002 da Anvisa, incluindo ausência de ambientes obrigatórios no programa de necessidades.

519. Em relação à **Questão 5**, que trata da regularidade da execução contratual, foram elaborados os Achados 4 e 5, que apontam, em ambos os casos, deficiências na fiscalização associadas a execução irregular do contrato.

520. O **Achado 4** registrou deficiências estruturais nos instrumentos e procedimentos de fiscalização do Contrato 028/2024, destacando-se: (i) a ausência de orçamento analítico detalhado elaborado a partir do projeto executivo; (ii) inconsistências entre o eventograma contratual e a Planilha de Levantamento de Eventos (PLE); e (iii) não verificação do cumprimento, pela empresa executora, de soluções técnicas propostas e pontuadas no certame, que passaram a integrar o conteúdo obrigacional do contrato.

521. Vale repisar que as irregularidades apontadas não configuram falhas formais, vez que implicaram consequências concretas. A ausência de documentos relativos à gestão da obra (orçamento, cronograma, instrumento adequado para medição de eventos) inviabiliza o adequado acompanhamento da execução contratual, com comprometimento, inclusive, da confiabilidade das medições. A inexigência de execução das soluções ofertadas na proposta técnica contratada, por sua vez, coloca em xeque a própria utilização do critério de julgamento por melhor combinação de técnica e preço, potencializando as irregularidades identificadas na definição e aplicação desse critério, apontadas nos Achados 1 e 2.

522. O **Achado 5** registrou a celebração intempestiva de termo aditivo para formalização de serviços, com uso de orçamento paramétrico e sem participação da Caixa Econômica Federal. Os serviços posteriormente formalizados abrangeram a construção de nova edificação destinada ao Banco de Leite Humano e ao Centro de Parto Normal, bem como alterações de layout necessárias à implantação do serviço de ressonância magnética. Verificou-se que tais intervenções já se encontravam em execução antes da formalização contratual das alterações, sem aprovação prévia dos respectivos custos, sem definição da fonte de custeio, atualização dos instrumentos de acompanhamento físico-financeiro da obra e submissão das alterações à Caixa Econômica Federal.

523. As informações prestadas pela Conder demonstraram, ainda, que à época da fiscalização, os impactos financeiros dessas alterações sequer haviam sido estimados, tendo a entidade se limitado a informar genericamente que o processo de aditivo se encontrava em tramitação, sem apresentar documentação técnica apta a demonstrar a regularidade das providências adotadas, incluindo a definição dos custos por metodologia adequada e a participação da Caixa no processo de regularização.

524. Em relação à **Questão 6**, que indaga sobre o planejamento para operação e gestão do hospital, a Sesab informou que (i) a administração da unidade será realizada por meio de contrato de gestão com organização social, cujo processo de seleção encontrava-se em tramitação ao momento da fiscalização, e (ii) que o planejamento de equipamentos e mobiliários já havia sido elaborado, com indicação de quantitativos, valores estimados e estágio de cada processo. Considerando que as providências correspondentes se encontravam em andamento e que as citadas contratações não estão abrangidas pelo Termo de Compromisso nem pelo escopo desta fiscalização, a questão não resultou em achado de fiscalização.

525. Observa-se que os achados constantes deste relatório não constituem ocorrências isoladas, mas compõem um conjunto de falhas inter-relacionadas que afeta sucessivas fases do empreendimento. As deficiências dos critérios de pontuação técnica (Achado 1) ampliaram a margem para avaliações subjetivas e não isonômicas no julgamento das propostas (Achado 2) e dificultaram a própria definição do escopo contratual exigível no que se refere às soluções técnicas ofertadas (Achado 4); as insuficiências do anteprojeto (Achado 3) contribuíram para a instabilidade da definição do objeto e para a posterior necessidade de alterações de escopo (Achado 5); e as falhas dos

instrumentos de fiscalização (Achado 4) reduziram a capacidade de controle da execução contratual, potencializando os problemas associados às demais irregularidades identificadas.

526. A gravidade dos fatos, sobretudo daqueles afetos à condução do processo licitatório, os quais decorreram de condutas em flagrante ofensa a princípios basilares da administração pública, poderia ensejar a declaração de nulidade da licitação e dos atos decorrentes, medida que não se propõe no presente momento unicamente em razão do adiantado estágio de execução do empreendimento. Assim, considerando as consequências práticas de tal medida, que implicariam a paralisação imediata da obra, com potenciais prejuízos que superariam os eventuais benefícios, pondera-se pela adoção de providências voltadas à regularização da execução contratual, sem prejuízo da responsabilização dos agentes envolvidos.

527. Não obstante a gravidade das falhas identificadas, **todos os achados constantes deste relatório foram classificados como indícios de irregularidade grave que não inviabilizam a continuidade da obra (IGC)**, nos termos do art. 150, § 1º, inciso VI, da Lei 15.321/2025 (LDO 2026), uma vez que, embora revelem deficiências relevantes no planejamento, na licitação e na execução contratual, não se verificou, no estágio atual do empreendimento, situação que justifique a paralisação dos serviços.

528. **As situações identificadas fundamentam proposta de audiência dos responsáveis por todas as irregularidades apuradas, bem como de oitiva institucional da Conder e da empresa contratada sobre os apontamentos relativos à execução contratual.** Tais medidas mostram-se especialmente relevantes diante das irregularidades relacionadas à formalização intempestiva das alterações por meio do Quinto Termo Aditivo, com base em orçamento paramétrico, e à ausência de prévia submissão à Caixa Econômica Federal. As oitivas destinam-se, nesse contexto, a subsidiar a avaliação das providências necessárias à adequação técnica e financeira das alterações já incorporadas ao Contrato 028/2024 e à sua compatibilização com o Termo de Compromisso 1.099.490-18, inclusive quanto à eventual reprogramação do instrumento de repasse, observados os requisitos e condicionantes tratados no respectivo achado.

529. Considerando que a proposta de encaminhamento constante deste relatório consiste na realização da oitiva mencionada, não se mostra exigível, nesta etapa processual, a submissão de versão preliminar do relatório à manifestação prévia dos gestores.

530. Registra-se, ainda, que as audiências e oitivas propostas poderiam ser promovidas diretamente por esta AudUrbana, com fundamento na delegação conferida pelo art. 1º, inciso II, da Portaria-MIN-WAR 1/2014, de 10/7/2014, expedida pelo Gabinete do Relator dos presentes autos, Ministro Walton Alencar Rodrigues. No entanto, dada a gravidade dos fatos, sugere-se o encaminhamento do processo à apreciação do Ministro Relator.

531. Por fim, em atendimento ao item 51 dos Padrões de Auditoria de Conformidade (PAC) e ao item 139 das Orientações para Auditoria de Conformidade (OAC) deste Tribunal, registre-se que as irregularidades constatadas não possuem relevância suficiente para caracterizar impacto sobre o julgamento das contas do Ministério da Saúde e da Caixa Econômica Federal relativas aos exercícios alcançados pela presente fiscalização.

D. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

532. Diante do exposto neste relatório de fiscalização, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) com fundamento no art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, realizar audiência da **Sra. Neyde Mesquita Cerqueira (CPF 384.409.895-04)**, Superintendente de Edificações de Prédios Públicos da Conder e gestora do Contrato 028/2024, e do **Sr. Roberto Vieira**

de Mello Elgaid (CPF 263.682.345-04), Diretor de Infraestrutura e Edificações Públicas da Conder, para que apresentem razões de justificativa acerca das seguintes condutas:

a.1) aprovar o Termo de Referência da Licitação Presencial 084/2023 contendo critérios de avaliação da pontuação técnica estruturalmente deficientes e com ponderação entre os fatores técnica e preço desprovida de motivação específica, em afronta aos arts. 31, 42, § 1º, inciso III, e 54, § 2º, da Lei 13.303/2016 (Achado 1, Subtópico B.1.4);

a.2) emitir o Relatório Técnico que embasou a Ata de Julgamento das Propostas Técnicas e a Nota Técnica que subsidiou a análise do recurso administrativo da Licitação Presencial 084/2023, dos quais resultou julgamento irregular das propostas técnicas, com impacto na seleção da proposta mais vantajosa, em infração aos arts. 31, 54, § 2º, e 56, incisos II e VI, da Lei 13.303/2016 (Achado 2, Subtópico B.2.4);

a.3) aprovar programa de necessidades incipiente e anteprojeto conceitualmente inadequado, ambos incompatíveis com os requisitos estabelecidos na RDC 50/2002 da Anvisa e inaptos para definir adequadamente o objeto da Licitação Presencial 084/2023, em afronta ao art. 42, caput, inciso VII, e § 1º, inciso I, da Lei 13.303/2016, bem como à jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 1.510/2013 e 1.388/2016, ambos do Plenário (Achado 3, Subtópico B.3.4);

a.4) deixar de exigir o cumprimento das soluções técnicas incorporadas ao conteúdo obrigacional do Contrato 028/2024 a partir da proposta vencedora da licitação e a elaboração de orçamento analítico detalhado após a conclusão dos projetos, bem como deixar de elaborar e utilizar instrumentos adequados ao acompanhamento físico-financeiro da obra, em afronta aos arts. 31 e 69, inciso VIII, da Lei 13.303/2016, aos arts. 169, 178 e 180 do RILC da Conder e ao item 6.6 do Termo de Referência (Achado 4, Subtópico B.4.4);

a.5) permitir a execução de alterações relevantes de escopo sem prévia formalização contratual e sem definição dos respectivos custos e fonte de custeio; bem como promover a posterior formalização dessas alterações mediante celebração do Quinto Termo Aditivo com base em orçamento paramétrico incompatível com o nível de detalhamento técnico disponível e sem prévia submissão das alterações à Caixa Econômica Federal, em afronta aos arts. 31, 69, inciso VIII, 72 e 73 da Lei 13.303/2016; ao art. 180, § 6º, do RILC da Conder; e ao art. 33, inciso II, c/c § 2º, da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 32/2024 (Achado 5, Subtópico B.5.4).

b) com fundamento no art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, realizar audiência do **Sr. Marcelo Oliveira Guerrieri (CPF 785.690.875-00)**, fiscal do Contrato 028/2024, para que apresente razões de justificativa acerca das seguintes condutas:

b.1) deixar de exigir o cumprimento das soluções técnicas incorporadas ao conteúdo obrigacional do Contrato 028/2024 a partir da proposta vencedora da licitação e a elaboração de orçamento analítico detalhado após a conclusão dos projetos, bem como deixar de elaborar e utilizar instrumentos adequados ao acompanhamento físico-financeiro da obra, em afronta aos arts. 31 e 69, inciso VIII, da Lei 13.303/2016, aos arts. 169, 178 e 180 do RILC da Conder e ao item 6.6 do Termo de Referência (Achado 4, Subtópico B.4.4);

b.2) permitir a execução de alterações relevantes de escopo sem prévia formalização contratual e sem definição dos respectivos custos e fonte de custeio; e instruir tecnicamente a celebração do Quinto Termo Aditivo com base em orçamento paramétrico incompatível com o nível de detalhamento técnico disponível e sem prévia submissão das alterações à Caixa Econômica Federal, em afronta aos arts. 31, 69, inciso VIII, 72 e 73 da Lei 13.303/2016; ao art. 180, § 6º, do RILC da Conder; e ao art. 33, inciso II, c/c § 2º, da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 32/2024 (Achado 5, Subtópico B.5.4).

a) com fundamento no art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, realizar oitiva da **Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia – Conder (CNPJ 13.595.251/0001-08) e da empresa CBS Construtora Bahiana de Saneamento Ltda. (CNPJ 11.630.923/0001-43)**, para que, no prazo de quinze dias, se manifestem acerca dos fatos narrados nos Subtópicos B.4 e B.5, relativos a irregularidades na fiscalização e na execução Contrato 028/2024, tendo em vista a possibilidade de o Tribunal vir a determinar a adoção de medidas com impactos no citado contrato (Subtópicos B.4 e B.5).

AudUrbana, 29 de julho de 2026.

A.1.1. APÊNDICE A - Achados reclassificados após a conclusão da fiscalização

1. Achados desta fiscalização

1.1. Não há.

2. Achados de outras fiscalizações

2.1. Não há.

A.1.2. APÊNDICE B - Despachos

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
Unidade de Auditoria Especializada em
Infraestrutura Urbana e Hídrica

Processo: 006.841/2026-0
Fiscalização: 102/2026
Objetivo: avaliar a conformidade dos atos relacionados à licitação e ao contrato referentes às obras de construção do hospital de Jacobina/BA

DESPACHO

Manifesto-me de acordo com as análises e com a proposta de encaminhamento lançada pela equipe de fiscalização.

Em 4 de agosto de 2026. Encaminhe-se ao secretário.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
Unidade de Auditoria Especializada em
Infraestrutura Urbana e Hídrica

Processo: 006.841/2026-0
Fiscalização: 102/2026
Objetivo: avaliar a conformidade dos atos relacionados à licitação e ao contrato referentes às obras de construção do hospital de Jacobina/BA

DESPACHO

De acordo com o parágrafo 145 das Normas de Auditoria do Tribunal (NAT) e com o art. 14, caput e §1º, da Resolução-TCU 315/2020, em relatórios de auditoria de conformidade a regra é que seja encaminhado aos gestores excerto do relatório preliminar para que possam apresentar seus comentários sobre os achados que resultem em propostas de determinação e/ou recomendação.

No caso em tela, há achados referentes à fase de licitação e à fase de execução contratual. Quanto aos primeiros, as propostas visam apenas a responsabilização dos envolvidos, não ensejando medidas de controle endereçadas às unidades jurisdicionadas, como determinações ou recomendações.

Quanto aos achados referentes à fase de execução contratual, estes demandam, nos termos do art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, a realização de etapa de contraditório por meio de oitiva da unidade jurisdicionada e da empresa contratada, uma vez que eles podem resultar em decisão do Tribunal no sentido de demandar adoção de medidas corretivas ou de alterar o contrato celebrado entre eles.

Deste modo, considerando que a proposta de encaminhamento lançada no relatório é de se promover a oitiva desses envolvidos, bem como a audiência de responsáveis, não se mostra exigível, nesta etapa processual, submeter versão preliminar do relatório à manifestação dos gestores.

Ademais, cabe observar que, na eventualidade de se ratificar, após oitivas, as irregularidades ora apontadas, de modo a ensejar, de fato, proposta de determinação do Tribunal, tal proposta poderá prescindir de submissão à apreciação dos gestores, haja vista o disposto no art. 14, §2º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, pois ela já foi vislumbrada e encontra-se expressa no relatório, oportunizando à unidade jurisdicionada manifestar-se a seu respeito na etapa de contraditório que ora se propõe materializar com as oitivas.

Em relação às demais propostas de encaminhamento, acompanho, em essência, as conclusões da equipe de fiscalização e a proposta de realização de audiência dos responsáveis.

Registro, contudo, aspecto que considero relevante para a análise da responsabilização dos agentes. Embora as irregularidades tenham sido individualizadas em cinco achados, as irregularidades observadas estão inter-relacionadas e atingiram sucessivas etapas do empreendimento (planejamento, estruturação da licitação, julgamento das propostas, definição do objeto e execução contratual). O próprio relatório evidencia que as deficiências verificadas em uma etapa contribuíram ou potencializaram as irregularidades identificadas nas etapas subsequentes.

Nesse contexto, sem prejuízo da necessária individualização das condutas, do nexo de causalidade e da culpabilidade, entendo que a avaliação da reprovabilidade das condutas deve considerar o contexto global em que foram praticadas. Em especial, merece ser considerada a atuação dos agentes que participaram de diferentes fases da contratação, na medida em que a sucessão de decisões e omissões pode revelar grau de diligência e de censurabilidade diverso daquele que resultaria da apreciação isolada de cada ocorrência.

Tal circunstância se mostra particularmente relevante em relação aos agentes que exerceram funções de direção, supervisão, gestão e fiscalização ao longo de diferentes etapas do empreendimento, cuja atuação, conforme consignado na matriz de responsabilização, alcançou desde a estruturação da licitação até a execução e as alterações contratuais.

Diante do exposto, acompanho a proposta de encaminhamento formulada pela equipe, submetendo os autos à apreciação superior.

Em 12 de agosto de 2026. Encaminhe-se ao Gabinete do Ministro Walton Alencar Rodrigues.

Fábio Augusto de Amorim
Auditor-Chefe - Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica

ANEXO A - Matriz de Achados

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
IGC - Critérios inadequados para avaliação da pontuação técnica e ponderação injustificada entre técnica e preço	Na Licitação Presencial 084/2023, o modelo de julgamento por técnica e preço foi adotado com ponderação de 60% para a nota técnica e 40% para a nota de preço, sem motivação específica para a adequação dessa proporção às características do objeto. Além disso, os critérios da nota técnica foram estruturados de modo a atribuir 75 dos 100 pontos possíveis à experiência pretérita da empresa e da equipe técnica, enquanto o Quadro 1 - Avaliação do Plano de Trabalho - foi concebido com excessiva fragmentação, predominância de exigências formais e ausência de parâmetros objetivos, mensuráveis e graduados, o que reduziu a capacidade de aferição do mérito técnico das propostas e ampliou a margem de subjetividade do julgamento.	Edital - Licitação Presencial 084/2023 (Lei 13.303/2016)	Acórdão 1510/2013, Tribunal de Contas da União, Plenário Acórdão 1388/2016, Tribunal de Contas da União, Plenário Acórdão 607/2017, Tribunal de Contas da União, Plenário Acórdão 622/2018, Tribunal de Contas da União, Plenário Acórdão 2107/2024, Tribunal de Contas da União, Plenário	Evidência 4 - Termo de Referência Evidência 9 - Proposta Técnica CBS Construtora (parcial) Evidência 26 - Resposta Conder ao Ofício 05-102 (Nota Técnica) Evidência 37 - Regimento Interno da Conder Evidência 39 - Documentos relativos à responsabilizaç ão Evidência 3 - Memorial Descritivo Evidência 2 - Edital LP 084-23 - Contratação integrada	Não foram identificadas causas específicas para a ocorrência da irregularidade. Dentre as circunstâncias que contribuíram, cita-se a ausência de incorporação, nos procedimentos licitatórios da Conder, de alertas anteriores do TCU a respeito dos requisitos para utilização do critério de julgamento de melhor combinação de técnica e preço.	Comprometiment o da capacidade de o julgamento distinguir propostas por efetivo mérito técnico. Ampliação da subjetividade da pontuação técnica. Prejuízo à transparência, à comparabilidade e à rastreabilidade do julgamento. Dificuldade de converter as soluções pontuadas em obrigações contratuais verificáveis. Reflexos sobre o julgamento das propostas técnicas (Achado B.2) e sobre a fiscalização da execução contratual (Achado B.4).	Audiência de Responsável (Neyde Mesquita Cerqueira) Audiência de Responsável (Roberto Vieira de Mello Elgaid)

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
			Acórdão 1167/2014, Tribunal de Contas da União, Plenário Lei 13303/2016, art. 31; art. 42, § 1º, inciso III; art. 54, § 2º Regimento Interno 3/2019, Conder, cláusula/art. 8º	(Técnica e Preço)			
IGC - Julgamento irregular da pontuação técnica das licitantes, com impacto na seleção da proposta mais vantajosa	O julgamento das propostas técnicas na Licitação Presencial 084/2023 foi realizado em desacordo com o edital, mediante aceitação de atestados de capacidade técnica que não evidenciam o atendimento aos requisitos estabelecidos, e de forma não isonômica, com aplicação de interpretações não uniformes na análise da documentação apresentada pelas licitantes, com prejuízo à seleção da proposta mais vantajosa.	Edital - Licitação Presencial 084/2023 (Lei 13.303/2016)	Acórdão 2299/2007, Tribunal de Contas da União, Plenário Acórdão 2993/2009, Tribunal de Contas da União, Plenário Acórdão 2736/2014, Tribunal de	Evidência 4 - Termo de Referência Evidência 13 - Ata - Julgamento da Proposta Técnica + Relatório Evidência 3 - Memorial Descritivo Evidência 12 - Proposta Técnica Endeal	Utilização de critérios inadequados para pontuação técnica, com elevadas fragmentação e subjetividade (Achado B.1). Análise errônea do recurso administrativo impetrado por licitante, que não enfrentou	Restrição à transparência e à motivação do processo decisório. Comprometimento da isonomia e da competitividade da licitação. Seleção de proposta que não era a mais vantajosa para a Administração.	Audiência de Responsável (Roberto Vieira de Mello Elgaid) Audiência de Responsável (Neyde Mesquita Cerqueira)

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
			Contas da União, Plenário Acórdão 867/2015, Tribunal de Contas da União, Plenário Lei 13303/2016, art. 31; art. 54, § 2º; art. 56, inciso II e VI Regimento Interno 3/2019, Conder, cláusula/art. 8º Termo de Referência da Licitação Presencial 084/2023 84/2023, Conder, cláusula/art. 9º	Engenharia (parcial) Evidência 14 - Parecer da comissão de licitação Evidência 15 - Recurso da licitante Porto Belo Engenharia Evidência 16 - Contrarrazões da licitante CBS Evidência 17 - Julgamento do recurso Evidência 33 - Proposta Técnica CBS Construtora (CAT 207471-2023) Evidência 34 - Proposta Técnica CBS Construtora (CAT 207485-2023) Evidência 35 - Proposta Técnica CBS	objetivamente os questionamentos formulados.	Classificação irregular de empresa que não atendeu aos requisitos do edital. Contratação de empresa sem demonstração suficiente da experiência técnica exigida no edital.	

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
				Construtora (CAT 207479-2023) Evidência 36 - Proposta Técnica CBS Construtora (CAT 207481-2023) Evidência 25 - Resposta Conder ao Ofício 04-102 (Nota Técnica) Evidência 10 - Proposta Técnica Metro Engenharia (parcial) Evidência 11 - Proposta Técnica Porto Belo Engenharia (parcial) Evidência 29 - Docs ref. a outras licitações e contratações da Conder			

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
				Evidência 8 - Esclarecimentos da licitação			
IGC - Deficiências no anteprojeto e no programa de necessidades, com comprometimento da adequada caracterização do objeto da contratação integrada	Na Licitação Presencial 084/2023, o anteprojeto e o programa de necessidades adotados como referência para a contratação integrada do Hospital Regional de Jacobina/BA apresentavam insuficiências relevantes de definição técnico-funcional, com inadequações na setorização, nos acessos, nas circulações, nos fluxos e na previsão e dimensionamento de ambientes. Verificou-se, ainda, atendimento insuficiente às exigências da RDC 50/2002 da Anvisa, inclusive com ausência, no anteprojeto, de cerca de 40 ambientes posteriormente incluídos no projeto executivo, o que demandou revisão relevante da configuração físico-funcional do empreendimento e reformulação do anteprojeto durante a execução contratual.	Edital - Licitação Presencial 084/2023 (Lei 13.303/2016)	Acórdão 1510/2013, Tribunal de Contas da União, Plenário Acórdão 1388/2016, Tribunal de Contas da União, Plenário Lei 13303/2016, art. 42, § 1º, inciso I; art. 42, inciso VII Norma Técnica - ABNT - NBR 6492/2021 Regulamento Interno de Licitações e Contratos (RILC) 3/2019, Conder, cláusula/art. 8º	Evidência 4 - Termo de Referência Evidência 9 - Proposta Técnica CBS Construtora (parcial) Evidência 37 - Regimento Interno da Conder Evidência 3 - Memorial Descritivo Evidência 12 - Proposta Técnica Endeal Engenharia (parcial) Evidência 20 - Termos aditivos do Contrato 028/2024 Evidência 21 - Compilado pranchas de projetos	Insuficiente análise crítica da aderência do programa de necessidades e do anteprojeto às necessidades assistenciais do empreendimento e às normas sanitárias e técnicas aplicáveis.	Comprometimento da adequada definição do objeto licitado. Reestruturação total das plantas baixas, com reorganização funcional de unidades e dos ambientes. Inclusão de cerca de 40 ambientes exigidos pela RDC 50/2002 que não constavam do anteprojeto licitado. Repercussões sobre o cronograma contratual, com prorrogação de prazo por meio do 2º termo aditivo. Fragilização da base técnica de referência da contratação, com repercussões sobre o	Audiência de Responsável (Roberto Vieira de Mello Elgaid) Audiência de Responsável (Neyde Mesquita Cerqueira)

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
			Regimento Interno 3/2019, Conder, cláusula/art. 8º Orientação Normativa 6/2016, IBRAOP (OT-IBR), cláusula/art. 1º Resolução 50/2002, Anvisa (RDC), art. 1º	Evidência 38 - Regulamento Interno de Licitações e Contratos (Conder) Evidência 7 - Diretrizes de desenvolvimento dos projetos		acompanhamento, a fiscalização e o controle da execução.	
IGC - Fiscalização contratual deficiente	A gestão e a fiscalização do Contrato 028/2024 não tem assegurado o cumprimento das obrigações pactuadas, notadamente por não exigirem a efetiva implementação das soluções técnicas apresentadas e pontuadas na proposta vencedora, que passaram a integrar o conteúdo obrigacional do contrato. Além disso, foram identificadas as seguintes fragilidades nos instrumentos de acompanhamento da	Contrato - Contrato 028/2024	Acórdão 1167/2014, Tribunal de Contas da União, Plenário Acórdão 2433/2016, Tribunal de Contas da União, Plenário Acórdão 2312/2017, Tribunal de Contas da	Evidência 4 - Termo de Referência Evidência 9 - Proposta Técnica CBS Construtora (parcial) Evidência 37 - Regimento Interno da Conder Evidência 20 - Termos aditivos do	Inobservância da jurisprudência do TCU quanto à necessidade de elaboração de orçamento detalhado como instrumento de acompanhamento da execução contratual. Ausência de procedimentos que vinculem a fiscalização contratual à	Risco de realização de medições incompatíveis com os serviços efetivamente executados e com os respectivos custos. Prejuízo à verificação do cumprimento do objeto contratado e da aderência da execução às condições que	Audiência de Responsável (Neyde Mesquita Cerqueira) Audiência de Responsável (Roberto Vieira de Mello Elgaid) Audiência de Responsável (Marcelo Oliveira Guerrieri) Oitiva

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	execução: (i) inconsistências nos documentos de aferição das medições; (ii) inexistência de orçamento analítico detalhado; e (iii) inexistência de cronograma apto a conferir previsibilidade e permitir o adequado acompanhamento da evolução da obra.		União, Plenário Acórdão 544/2021, Tribunal de Contas da União, Plenário Lei 13303/2016, art. 31; art. 42, inciso VIII; art. 69, inciso VIII Regimento Interno 3/2019, Conder, cláusula/art. 8º Regulamento Interno de Licitações e Contratos (RILC) 3/2019, Conder, cláusula/art. 169;cláusula/art. 178;cláusula/art. 180	Contrato 028/2024 Evidência 38 - Regulamento Interno de Licitações e Contratos (Conder) Evidência 23 - Planilha de Levantamento de Eventos n. 11 (corresponde a medição 23) Evidência 22 - Eventograma Jacobina (Medição 23) Evidência 25 - Resposta Conder ao Ofício 04-102 (Nota Técnica) Evidência 24 - Resposta da Caixa ao Ofício 02-102	verificação do atendimento das soluções técnicas diferenciadas apresentadas na proposta vencedora. Falta de atualização/compatibilização de instrumentos de controle: cronograma, eventograma e planilha de levantamento de eventos (PLE).	fundamentaram a contratação. Risco de pagamentos indevidos ou de aceitação de soluções executivas distintas daquelas consideradas na seleção da proposta vencedora.	

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
			Termo de Referência da LP 084/2023 84/2023, Conder, cláusula/art. 6.6				
IGC - Celebração intempestiva de termo aditivo para formalização de serviços, com uso de orçamento paramétrico e sem participação da Caixa	Foram executadas alterações relevantes nas obras do Hospital de Jacobina sem prévio respaldo contratual. A formalização das alterações ocorreu apenas em 29/6/2026, por meio do quinto termo aditivo, que foi fundamentado em orçamento paramétrico e sem prévia submissão das alterações à Caixa Econômica Federal para avaliação quanto à necessidade de reprogramação do Termo de Compromisso 1.099.490-18.	Contrato - Contrato 028/2024	Acórdão 2391/2025, Tribunal de Contas da União, Plenário Lei 11578/2007, art. 7º Lei 13303/2016, art. 31; art. 69, § VIII; art. 72; art. 73 Regulamento Interno de Licitações e Contratos (RILC) 3/2023, Conder, cláusula/art. 180, § 6º Portaria 32/2024, MGI/MF/CG	Evidência 37 - Regimento Interno da Conder Evidência 3 - Memorial Descritivo Evidência 21 - Compilado pranchas de projetos Evidência 25 - Resposta Conder ao Ofício 04-102 (Nota Técnica) Evidência 27 - Memoria de cálculo para preços de aditivos Evidência 6 - Matriz de Risco Evidência 40 - Processo	Ausência, no âmbito da Conder, de procedimentos formais destinados a assegurar a prévia análise, aprovação e formalização de alterações do objeto contratual, em conformidade com a legislação aplicável. Deficiências do programa de necessidades utilzado na contrataçao.	Fragilização dos procedimentos de acompanhamento e fiscalização da contratação, inclusive quanto à observância do cronograma. Risco de pagamentos de valores indevidos. Caracterização de fuga ao procedimento licitatório, em razão da execução de serviços não submetidos à competição. Ampliação dos riscos jurídico-contratuais e econômico-financeiros do empreendimento.	Audiência de Responsável (Marcelo Oliveira Guerrieri) Audiência de Responsável (Roberto Vieira de Mello Elgaid) Audiência de Responsável (Neyde Mesquita Cerqueira) Oitiva

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
			U, art. 33, caput , inciso II;art. 33, § 2º	Aditivo (SEI_043.4031.2026.0009856_76) ext. 2-7-2026		Afastamento dos mecanismos de controle da mandatária da União na operacionalização da transferência.	

ANEXO B - Matriz de Responsabilização

ACHADO	RESPONSÁVEL(IS)	PERÍODO DE EXERCÍCIO	CONDUTA	NEXO DE CAUSALIDADE (entre a conduta e o resultado ilícito)	CULPABILIDADE
Critérios inadequados para avaliação da pontuação técnica e ponderação injustificada entre técnica e preço	Neyde Mesquita Cerqueira (CPF: 384.409.895-04)	Superintendente de Edificações de Prédios Públicos da Conder e gestora do Contrato 028/2024 (desde 15/08/2022)	Aprovação do Termo de Referência da Licitação Presencial 084/2023 contendo critérios de avaliação da pontuação técnica estruturalmente deficientes e com ponderação entre fatores técnica e preço desprovida de motivação específica, em afronta aos arts. 31, 42, § 1º, inciso III, e 54, § 2º, da Lei 13.303/2016.	A aprovação do Termo de Referência incorporou ao edital critérios sem objetividade, mensurabilidade e verificabilidade suficientes, materializando a irregularidade em questão, o que levou a julgamento com elevado grau de discricionariedade. As deficiências repercutiram no julgamento não isonômico tratado no Achado B.2 e na dificuldade de exigir, na execução, os níveis de desempenho das soluções pontuadas, objeto do Achado B.4.	É razoável considerar que a responsável detinha condições funcionais e técnicas de compreender que a utilização de critério de julgamento por melhor combinação de técnica e preço, sobretudo com peso expressivo para a nota técnica, exigia parâmetros objetivos e aderentes ao objeto. A utilização de modelo padronizado não afastava o dever de verificar sua adequação ao caso concreto, à Lei 13.303/2016. Nessas circunstâncias, a aprovação do instrumento com tais deficiências configura erro grosseiro.
	Roberto Vieira de Mello Elgaid (CPF: 263.682.345-04)	Diretor de Infraestrutura e Edificações Públicas da Conder (desde 06/01/2023)	Aprovação e subscrição do Termo de Referência da Licitação Presencial 084/2023 contendo critérios de avaliação da pontuação técnica	A subscrição do Termo de Referência constituiu o ato formal pelo qual os critérios irregulares foram incorporados ao edital. O nexo é reforçado pelas competências regimentais de direção, coordenação e supervisão técnica da área responsável	É razoável considerar que o responsável detinha condições de identificar a insuficiência dos critérios de pontuação técnica, bem como a

ACHADO	RESPONSÁVEL(IS)	PERÍODO DE EXERCÍCIO	CONDUTA	NEXO DE CAUSALIDADE (entre a conduta e o resultado ilícito)	CULPABILIDADE
			estruturalmente deficientes e com ponderação entre fatores técnica e preço desprovida de motivação específica, em afronta aos arts. 31, 42, § 1º, inciso III, e 54, § 2º, da Lei 13.303/2016.	pela elaboração dos elementos técnicos da licitação.	necessidade de motivação específica para a preponderância da nota técnica. A subscrição pessoal do instrumento convocatório reforça a ciência do conteúdo aprovado. Nessas circunstâncias, a subscrição do instrumento com tais deficiências configura erro grosseiro.
Julgamento irregular da pontuação técnica das licitantes, com impacto na seleção da proposta mais vantajosa	Neyde Mesquita Cerqueira (CPF: 384.409.895-04)	Superintendente de Edificações de Prédios Públicos da Conder e Gestora do Contrato 028/2024 (desde 15/08/2022)	Emissão do Relatório Técnico que embasou a Ata de Julgamento das Propostas Técnicas e da Nota Técnica que subsidiou a análise do recurso administrativo da Licitação Presencial 084/2023, dos quais resultou julgamento irregular das propostas técnicas, com impacto na seleção da proposta mais vantajosa, em infração aos arts. 31, 54, § 2º, e 56,	As manifestações técnicas da responsável serviram de fundamento direto para a pontuação atribuída à CBS e para a rejeição de argumentos recursais, influenciando a classificação final e comprometendo a isonomia, o julgamento objetivo e a competitividade.	É razoável considerar que a responsável detinha condições de avaliar os reflexos das interpretações adotadas sobre o resultado da licitação. A avaliação técnica foi notoriamente não isonômica por utilizar-se de critérios de julgamento distintos entre as licitantes e transgredir regras expressas no TR elaborado pela própria gestora. A culpabilidade é reforçada porque inconsistências relevantes foram suscitadas em sede

ACHADO	RESPONSÁVEL(IS)	PERÍODO DE EXERCÍCIO	CONDUTA	NEXO DE CAUSALIDADE (entre a conduta e o resultado ilícito)	CULPABILIDADE
			incisos II e VI, da Lei 13.303/2016.		recursal, com documentação específica, sem correção antes da homologação. A gravidade dos fatos e a notoriedade da sua irregularidade qualificam a conduta da gestora como erro grosseiro.
	Roberto Vieira de Mello Elgaid (CPF: 263.682.345-04)	Diretor de Infraestrutura e Edificações Públicas da Conder (desde 06/01/2023)	Ratificação do Relatório Técnico que embasou a Ata de Julgamento das Propostas Técnicas e da Nota Técnica que subsidiou a análise do recurso administrativo da Licitação Presencial 084/2023, dos quais resultou julgamento irregular das propostas técnicas, com impacto na seleção da proposta mais vantajosa, em infração aos arts. 31, 54, § 2º, e 56, incisos II e VI, da Lei 13.303/2016.	O despacho ratificador consolidou as irregularidades praticadas no julgamento e na análise recursal, servindo de fundamento para a manutenção da pontuação da CBS e para a rejeição de argumentos com potencial de alterar o resultado do certame.	Considera-se que o gestor detinha condições, bem como o dever funcional de corrigir as interpretações equivocadas na fase recursal. A manutenção dos entendimentos após provocação específica das recorrentes afasta a ideia de mero equívoco formal e configura erro grosseiro na conduta do gestor.
Deficiências no anteprojeto e no programa de necessidades, com	Neyde Mesquita Cerqueira (CPF: 384.409.895-04)	Superintendente de Edificações de Prédios Públicos da Conder e	Aprovação de programa de necessidades	A utilização desses documentos como referência da licitação permitiu que deficiências de concepção fossem	A gestora detinha condições e o dever funcional de

ACHADO	RESPONSÁVEL(IS)	PERÍODO DE EXERCÍCIO	CONDUTA	NEXO DE CAUSALIDADE (entre a conduta e o resultado ilícito)	CULPABILIDADE
comprometimento da adequada caracterização do objeto da contratação integrada		Gestora do Contrato 028/2024 (desde 15/08/2022)	incipiente e anteprojeto conceitualmente inadequado, ambos incompatíveis com os requisitos estabelecidos na RDC 50/2002 da Anvisa e inaptos para definir adequadamente o objeto da Licitação Presencial 084/2023, em afronta ao art. 42, caput, inciso VII, e § 1º, inciso I, da Lei 13.303/2016, bem como à jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 1.510/2013 e 1.388/2016, ambos do Plenário.	incorporadas ao certame e ao contrato. As falhas exigiram revisão das plantas baixas, reorganização funcional, inclusão de ambientes obrigatórios e alterações substanciais na configuração do empreendimento, com repercussões sobre o cronograma e a fiscalização.	compreender a centralidade do programa de necessidades e do anteprojeto na contratação integrada. A magnitude e a especialidade do empreendimento hospitalar impunham dever reforçado de diligência. As falhas detectadas eram relevantes e tecnicamente perceptíveis, de modo que deveriam ter sido objeto de impugnação pela gestora e, portanto, a sua negligência configura erro grosseiro.
	Roberto Vieira de Mello Elgaid (CPF: 263.682.345-04)	Diretor de Infraestrutura e Edificações Públicas da Conder (desde 06/01/2023)	Omissão no dever de coordenação e supervisão técnica das unidades responsáveis pela elaboração, análise e fornecimento do programa de necessidades incipiente e do	A omissão do responsável no exercício das competências de coordenação e supervisão técnica contribuiu para que base técnica inadequada fosse utilizada como referência da licitação, fragilizando a adequada definição do objeto contratado. As falhas incorporadas ao certame demandaram alterações dos projetos básico e executivo, com repercussões sobre o	Considera-se que o gestor detinha condições e o dever funcional de compreender a centralidade do programa de necessidades e do anteprojeto na contratação integrada,

ACHADO	RESPONSÁVEL(IS)	PERÍODO DE EXERCÍCIO	CONDUTA	NEXO DE CAUSALIDADE (entre a conduta e o resultado ilícito)	CULPABILIDADE
			anteprojeto conceitualmente inadequado, ambos incompatíveis com os requisitos estabelecidos na RDC 50/2002 da Anvisa e inaptos para definir adequadamente o objeto da Licitação Presencial 084/2023, em afronta ao art. 42, caput, inciso VII, e § 1º, inciso I, da Lei 13.303/2016, bem como à jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 1.510/2013 e 1.388/2016, ambos do Plenário.	cronograma e a fiscalização da execução.	bem como de exigir revisão técnica compatível com a complexidade do objeto antes da publicação do edital. A relevância e a materialidade do empreendimento impunham dever reforçado de diligência na supervisão dos documentos técnicos que definiriam o objeto licitado. As competências regimentais de coordenação e supervisão técnica tornam plenamente exigível a adoção de medidas preventivas e corretivas, de modo que a omissão configura erro grosseiro.
Fiscalização contratual deficiente	Marcelo Oliveira Guerrieri (CPF: 785.690.875-00)	Fiscal do contrato (desde 26/04/2018)	Deixar de exigir o cumprimento das soluções técnicas incorporadas ao conteúdo obrigacional do Contrato 028/2024 a partir da proposta vencedora da licitação e a	A ausência de providências efetivas por parte do fiscal do contrato reduziu a capacidade de verificar o cumprimento das obrigações contratuais e fragilizou a confiabilidade dos instrumentos de acompanhamento da execução. As falhas comprometeram a rastreabilidade entre soluções técnicas contratadas, serviços executados,	Considera-se que o fiscal detinha condições e o dever funcional de compreender que as soluções técnicas pontuadas integravam o conteúdo obrigacional do contrato e que o orçamento analítico detalhado, o

ACHADO	RESPONSÁVEL(IS)	PERÍODO DE EXERCÍCIO	CONDUTA	NEXO DE CAUSALIDADE (entre a conduta e o resultado ilícito)	CULPABILIDADE
			elaboração de orçamento analítico detalhado após a conclusão dos projetos, bem como deixar de elaborar e utilizar instrumentos de acompanhamento físico-financeiro da obra, em afronta aos arts. 31 e 69, inciso VIII, da Lei 13.303/2016, aos arts. 169, 178 e 180 do RILC da Conder e ao item 6.6 do Termo de Referência.	quantitativos medidos, custos apropriados e pagamentos realizados.	cronograma executivo e os instrumentos consistentes de medição constituíam requisitos elementares da fiscalização de obra pública de grande porte. A omissão diante de falhas relevantes e objetivamente identificáveis configura erro grosseiro.
	Neyde Mesquita Cerqueira (CPF: 384.409.895-04)	Superintendente de Edificações de Prédios Públicos da Conder e gestora do Contrato 028/2024 (desde 15/08/2022)	Deixar de exigir, no exercício da gestão contratual, o cumprimento das soluções técnicas incorporadas ao conteúdo obrigacional do Contrato 028/2024 a partir da proposta vencedora da licitação e a elaboração de orçamento analítico detalhado após a conclusão dos	A ausência de providências gerenciais efetivas contribuiu para a continuidade da fiscalização com instrumentos inconsistentes e controles insuficientes, fragilizando a verificação das obrigações decorrentes da proposta vencedora. As falhas comprometeram a rastreabilidade entre soluções técnicas contratadas, serviços executados, quantitativos medidos, custos apropriados e pagamentos realizados.	A gestora detinha condições e o dever funcional de compreender a relevância das soluções técnicas incorporadas ao contrato e dos instrumentos de controle necessários ao acompanhamento da execução. A materialidade e a complexidade da obra impunham atuação gerencial para supervisionar a

ACHADO	RESPONSÁVEL(IS)	PERÍODO DE EXERCÍCIO	CONDUTA	NEXO DE CAUSALIDADE (entre a conduta e o resultado ilícito)	CULPABILIDADE
			projetos, bem como deixar de elaborar e utilizar instrumentos de acompanhamento físico-financeiro da obra, em afronta aos arts. 31 e 69, inciso VIII, da Lei 13.303/2016, aos arts. 169, 178 e 180 do RILC da Conder e ao item 6.6 do Termo de Referência		fiscalização e corrigir falhas relevantes e objetivamente identificáveis, de modo que a omissão configura erro grosseiro.
	Roberto Vieira de Mello Elgaid (CPF: 263.682.345-04)	Diretor de Infraestrutura e Edificações Públicas da Conder (desde 06/01/2023)	Deixar de exercer supervisão técnica para assegurar o cumprimento das soluções técnicas incorporadas ao conteúdo obrigacional do Contrato 028/2024 a partir da proposta vencedora da licitação e a elaboração de orçamento analítico detalhado após a conclusão dos projetos, bem como deixar de elaborar e utilizar instrumentos de acompanhamento físico-financeiro da	A falta de supervisão técnica do gestor contribuiu para a manutenção de instrumentos inadequados e controles insuficientes de acompanhamento da execução, fragilizando a verificação das obrigações decorrentes da proposta vencedora. As falhas comprometeram a rastreabilidade entre soluções técnicas contratadas, serviços executados, quantitativos medidos, custos apropriados e pagamentos realizados.	Considera-se que o gestor detinha condições e o dever funcional de compreender a relevância das soluções técnicas incorporadas ao contrato e dos instrumentos de controle necessários ao acompanhamento da execução. As competências regimentais de direção, coordenação e supervisão técnica, associadas à materialidade e à complexidade da obra, tornam exigível atuação corretiva diante de

ACHADO	RESPONSÁVEL(IS)	PERÍODO DE EXERCÍCIO	CONDUTA	NEXO DE CAUSALIDADE (entre a conduta e o resultado ilícito)	CULPABILIDADE
			obra, em afronta aos arts. 31 e 69, inciso VIII, da Lei 13.303/2016, aos arts. 169, 178 e 180 do RILC da Conder e ao item 6.6 do Termo de Referência.		falhas relevantes e objetivamente identificáveis, de modo que a omissão configura erro grosseiro.
Celebração intempestiva de termo aditivo para formalização de serviços, com uso de orçamento paramétrico e sem participação da Caixa	Marcelo Oliveira Guerrieri (CPF: 785.690.875-00)	Fiscal do contrato (desde 26/04/2018)	Permitir, por omissão fiscalizatória, a execução de alterações relevantes de escopo sem prévia formalização contratual e definição dos respectivos custos e fonte de custeio; e instruir tecnicamente a celebração do Quinto Termo Aditivo com base em orçamento paramétrico incompatível com o nível de detalhamento técnico disponível e sem prévia submissão das alterações à Caixa Econômica Federal,	A omissão fiscalizatória permitiu que alterações relevantes de escopo fossem executadas e consolidadas sem cobertura contratual e sem prévia definição dos respectivos custos. A posterior atuação do responsável na instrução técnica do Quinto Termo Aditivo contribuiu para a formalização intempestiva das intervenções mediante orçamento paramétrico e sem submissão prévia à Caixa, fragilizando a regularidade da execução contratual, a rastreabilidade dos custos e os mecanismos de controle aplicáveis ao empreendimento custeado com recursos federais.	Considera-se que o responsável detinha condições funcionais e técnicas de compreender que alterações relevantes de escopo em obra pública de grande porte exigiam prévia ou tempestiva formalização contratual, adequada instrução técnica e orçamentária e observância dos procedimentos aplicáveis ao Termo de Compromisso. Na condição de fiscal do Contrato 028/2024, era exigível que comunicasse formalmente as ocorrências às instâncias competentes e adotasse providências para impedir a

ACHADO	RESPONSÁVEL(IS)	PERÍODO DE EXERCÍCIO	CONDUTA	NEXO DE CAUSALIDADE (entre a conduta e o resultado ilícito)	CULPABILIDADE
			em afronta aos arts. 31, 69, inciso VIII, 72 e 73 da Lei 13.303/2016; ao art. 180, § 6º, do RILC da Conder; e ao art. 33, inciso II, c/c § 2º, da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 32/2024.		continuidade da execução sem cobertura contratual. A execução avançada das intervenções, seguida de sua formalização por orçamento paramétrico, evidencia inobservância de deveres elementares de fiscalização e configura erro grosseiro.
	Neyde Mesquita Cerqueira (CPF: 384.409.895-04)	Superintendente de Edificações de Prédios Públicos da Conder e gestora do Contrato 028/2024 (desde 15/08/2022)	Permitir, por omissão na gestão contratual, a execução de alterações relevantes de escopo sem prévia formalização contratual e definição dos respectivos custos e fonte de custeio; e instruir e aprovar a celebração do Quinto Termo Aditivo com base em orçamento paramétrico incompatível com o nível de detalhamento técnico disponível e sem prévia submissão das	A ausência de providências gerenciais tempestivas permitiu que alterações relevantes fossem executadas sem cobertura contratual e sem prévio levantamento de custos. A atuação direta da responsável na instrução do Quinto Termo Aditivo contribuiu para a posterior regularização das intervenções mediante orçamento paramétrico e sem submissão prévia à Caixa, consolidando situação incompatível com os requisitos legais e regulamentares aplicáveis às alterações contratuais e aos empreendimentos custeados com recursos federais.	A gestora detinha condições e dever funcional de compreender que a execução de alterações relevantes no escopo do contrato exigia prévia ou tempestiva formalização, instrução técnica e orçamentária adequada e observância dos procedimentos aplicáveis ao Termo de Compromisso. Como titular da unidade responsável pela gestão do contrato, era exigível que promovesse a regularização tempestiva das alterações, exigisse o levantamento analítico dos custos e assegurasse

ACHADO	RESPONSÁVEL(IS)	PERÍODO DE EXERCÍCIO	CONDUTA	NEXO DE CAUSALIDADE (entre a conduta e o resultado ilícito)	CULPABILIDADE
			alterações à Caixa Econômica Federal, em afronta aos arts. 31, 69, inciso VIII, 72 e 73 da Lei 13.303/2016; ao art. 180, § 6º, do RILC da Conder; e ao art. 33, inciso II, c/c § 2º, da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 32/2024.		a submissão da documentação técnica e financeira à Caixa. A omissão na adoção dessas providências, associada à posterior subscrição de justificativa baseada em orçamento paramétrico, configura erro grosseiro.
	Roberto Vieira de Mello Elgaid (CPF: 263.682.345-04)	Diretor de Infraestrutura e Edificações Públicas da Conder (desde 06/01/2023)	Permitir, por omissão na supervisão técnica e institucional, a execução de alterações relevantes de escopo sem prévia formalização contratual e definição dos respectivos custos e fonte de custeio; e aprovar e formalizar a celebração do Quinto Termo Aditivo com base em orçamento paramétrico incompatível com o nível de detalhamento	A falta de supervisão técnica e institucional contribuiu para que alterações relevantes fossem executadas sem cobertura contratual, sem adequada instrução orçamentária e sem observância dos procedimentos aplicáveis à alteração de contrato vinculado a recursos federais. A assinatura do Quinto Termo Aditivo pelo responsável formalizou, de maneira intempestiva, alterações já executadas ou em execução, com base em orçamento paramétrico e sem submissão prévia à Caixa, consolidando a irregularidade e ampliando os riscos jurídicos, financeiros e operacionais do empreendimento.	Considera-se que o responsável detinha condições e dever funcional de identificar que a execução de serviços não previstos no escopo contratual demandava providências formais de alteração contratual, adequada instrução técnica e orçamentária e observância dos procedimentos relacionados ao Termo de Compromisso. As competências de direção, coordenação, administração, gerenciamento e fiscalização de obras

ACHADO	RESPONSÁVEL(IS)	PERÍODO DE EXERCÍCIO	CONDUTA	NEXO DE CAUSALIDADE (entre a conduta e o resultado ilícito)	CULPABILIDADE
			técnico disponível e sem prévia submissão das alterações à Caixa Econômica Federal, em afronta aos arts. 31, 69, inciso VIII, 72 e 73 da Lei 13.303/2016; ao art. 180, § 6º, do RILC da Conder; e ao art. 33, inciso II, c/c § 2º, da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 32/2024.		tornavam exigível atuação supervisora tempestiva para evitar a execução sem cobertura contratual e a formalização posterior em bases inadequadas. A assinatura do Quinto Termo Aditivo, nessas circunstâncias, reforça a reprovabilidade da conduta e configura erro grosseiro.

ANEXO C - Fotos



Figura 1 - Vista geral do hospital, com acesso à unidade de Imagenologia/Métodos Gráficos e à Emergência e Urgência.



Figura 2 - Fundações da unidade de Centro de Parto Normal (CPN).

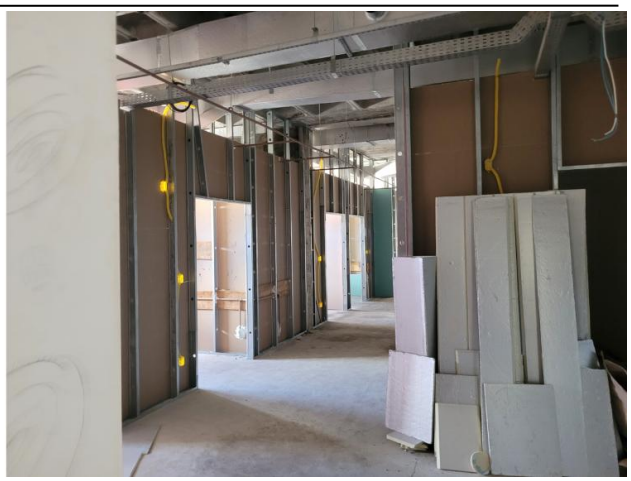



Figura 3 - Sala de exame de ressonância e circulação da unidade de Imagenologia - Trecho 01.




Figura 4 - Cobertura com laje impermeabilizada e telhas metálicas trapezoidais pré-pintadas, com painéis solares do sistema de aquecimento de água instalados.




Figura 5 - Salas técnicas da cobertura sem instalação dos equipamentos dos sistemas de climatização e elétrica.



Figura 6 - Unidade de internação: enfermaria e sanitário modelo - Trecho 4 (parte 1).



Figura 7 - Unidade de internação: enfermaria e sanitário em execução - Trecho 4 (parte 2).



Figura 8 - Instalações da circulação da unidade de Imagenologia/Métodos Gráficos - Trecho 1.

ANEXO D - Dados da obra

1.1. Dados Cadastrais

Obra bloqueada na LOA deste ano: Não

1.1.1. Execução física, orçamentária e financeira

1.1.1.1. Execução física

Data de vistoria: 27/04/2026 **Percentual executado:** 69,17%
Data do início da obra: 22/04/2024 **Data prevista para conclusão:** 24/10/2026
Situação na data da vistoria: Em andamento
Descrição da execução realizada até a data da vistoria:
Até a realização dos trabalhos de fiscalização, com base em 23 medições (a última referente a março de 2026, evidência 23), a execução acumulada do Contrato 028/2024 alcançava R$ 82.211.376,37, correspondente a 69,17% do valor contratado de R$ 118.859.268,17.
Já o acompanhamento realizado pela Caixa (evidências 22 e 23) considera apenas os serviços executados após a celebração do Termo de Compromisso 1.099.490-18. Nessa sistemática, a execução acumulada alcançava R$ 59.927.613,80, equivalente a 62,29% do valor vigente do instrumento de repasse (R$ 96.204.415,12).

Observações:

1.1.1.2. Execução orçamentária e financeira

Valor estimado para conclusão: R$ 60.984.052,21
Valor estimado global da obra: R$ 124.928.901,89
Data base da estimativa: 29/06/2026

Funcional programática: 10.302.5118.8535.6525/2026 - Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde - Hospital Regional de Jacobina/BA

Origem	Ano	Lei Orçamentária	Valores empenhados	Valores liquidados	Pagamento de despesas	Percentual execução financeira
União	2026	96.204.415,12	78.125.000,00	51.927.232,99	51.927.232,99	53,98%

Valores em reais

Observações:
O valor do contrato após aditivo é R$ 124.928.901,89, superior ao Termo de Compromisso R$ 96.204.415,12

1.1.2. Contratos principais

Nº contrato: 028/2024
Objeto do contrato:
Contratação integrada para elaboração dos projetos básicos e executivos e execução das obras do Hospital Regional de Jacobina/BA.
Data da assinatura: 17/04/2024 **Mod. licitação:** Concorrência
SIASG: **Código interno do SIASG:**
CNPJ contratada: 11.630.923/0001-43 **Razão social:** Cbs - Construtora Bahiana de Saneamento Ltda.
CNPJ contratante: 13.595.251/0001-08 **Razão social:** Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia

Situação inicial	Situação atual
Vigência: 22/04/2024 a 22/10/2025	**Vigência:** 22/04/2024 a 06/02/2027
Valor: R$ 118.859.268,17	**Valor:** R$ 118.859.268,17
Data-base:	**Data-base:**
Volume de serviço:	**Volume de serviço:**
Custo unitário:	**Custo unitário:**
BDI:	**BDI:**
	Nº/Data aditivoAtual: 4 null
	Situação do contrato: Em andamento.

Alterações do objeto:
Houve celebração de termo aditivo para adequação do contrato às exigências decorrentes da alteração da fonte de custeio, em razão da celebração do Termo de Compromisso 1.099.490-18, três aditivos de prorrogação de prazo e um quinto aditivo para formalizar a inclusão de serviços relacionados à implantação do Centro de Parto Normal (CPN), do Banco de Leite Humano (BLH) e de adequações para instalação de equipamento de ressonância magnética.

Observações:
Contrato decorrente de licitação presencial para contratação integrada. Houve um aditivo para adequação à alteração da fonte de custeio e três aditivos de prorrogação de prazo. Contrato em execução.

Nº contrato: 028/2024
Objeto do contrato:
Obras de construção do Hospital Regional de Jacobina, localizado às margens da Rodovia BR-324 (km 701), no município de Jacobina/BA.

Data da assinatura: 17/04/2024	**Mod. licitação:**
SIASG:	**Código interno do SIASG:**
CNPJ contratada: 11.630.923/0001-43	**Razão social:** Cbs - Construtora Bahiana de Saneamento Ltda.
CNPJ contratante: 13.595.251/0001-08	**Razão social:** Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia

Situação inicial	Situação atual
Vigência: 22/04/2024 a 22/10/2025	**Vigência:** 22/04/2024 a 06/02/2027
Valor: R$ 0,00	**Valor:** R$ 118.859.268,17
Data-base:	**Data-base:**
Volume de serviço:	**Volume de serviço:**
Custo unitário:	**Custo unitário:**
BDI:	**BDI:**
	Nº/Data aditivoAtual:
	Situação do contrato: Em andamento.

Alterações do objeto:

Observações:

Execução física e financeira:
Data da coleta de dados / vistoria: 27/04/2026
Situação: Em andamento
Percentual de execução física: 69,17%
Descrição da execução realizada até a data da vistoria:
Até a realização dos trabalhos de fiscalização, com base em 23 medições (a última referente a março de 2026, evidência 23), a execução acumulada do Contrato 028/2024 alcançava R$ 82.211.376,37, correspondente a 69,17% do valor contratado de R$ 118.859.268,17.
Em 29/6/2026, após a realização da fiscalização, foi celebrado o quinto termo aditivo (evidência 40, p. 134-136), no valor de R$ 6.069.633,72, com o objetivo de formalizar a inclusão de serviços relacionados à implantação do Centro de Parto Normal (CPN), do Banco de Leite Humano (BLH) e de adequações para instalação de equipamento de ressonância magnética, matéria examinada no Achado 5 deste relatório.
Já o acompanhamento realizado pela Caixa (evidências 22 e 23) considera apenas os serviços executados após a celebração do Termo de Compromisso 1.099.490-18. Nessa sistemática, a execução acumulada alcançava R$ 59.927.613,80, equivalente a 62,29% do valor vigente do instrumento de repasse (R$ 96.204.415,12).
Valores medidos: R$ 82.211.376,37
Valores pagos: R$ 82.211.376,37
Percentual de execução financeira: 69,17%
Observações acerca da execução física e financeira do contrato:

1.1.3. Editais

Nº do edital: 084/2023
Objeto:
Contratação integrada para elaboração dos projetos básico e executivo e execução das obras do Hospital Regional de Jacobina/BA.
UASG:
Modalidade de licitação: Concorrência
Data da publicação: 07/12/2023
Tipo de licitação ou critérios de julgamento: Técnica e preço
Data da abertura da documentação: 20/02/2024
Valor estimado: R$ 120.508.464,00
Quantidade de propostas classificadas: 3

Observações:
Trata-se de licitação presencial, realizada sob a égide da Lei 13.303/2016, para contratação integrada destinada à elaboração dos projetos básicos e executivos e à execução das obras do Hospital Regional de Jacobina/BA, com critério de julgamento por técnica e preço

Nº do edital: 084/2023
Objeto:
Licitação Presencial 084/2023, regida pela Lei 13.303/2016
UASG:
Modalidade de licitação:
Data da publicação: 07/12/2023
Tipo de licitação ou critérios de julgamento: n/a
Data da abertura da documentação: 20/02/2024
Valor estimado: R$ 120.508.464,00
Quantidade de propostas classificadas: 3

Observações:

1.1.4. Histórico de fiscalizações

A classe da irregularidade listada é referente àquela vigente em 30 de novembro do ano da fiscalização.

	2023	2024	2025

Obra já fiscalizada pelo TCU (no âmbito do Fiscobras)?	Não	Não	Não
Foram observados indícios de irregularidades graves?	Não	Não	Não

1.2. Deliberações do TCU

A listagem poderá conter deliberações de processos já encerrados.

Processo de interesse (deliberações até a data de início da auditoria)

Não há deliberações para os processos de interesse até a data de início da auditoria.

Processo de interesse (deliberações após a data de início da auditoria)

Não há deliberações até a emissão desse relatório.

ANEXO E - Achados de outras fiscalizações

Não há achados de outras fiscalizações pendentes de solução ou saneados.

A.1.3. ANEXO F - Deliberações

Processo: 006.841/2026-0
Natureza: Relatório de Auditoria
Órgão/Entidade: Caixa Econômica Federal, Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia, Fundo Estadual de Saude do Estado da Bahia, Ministério da Saúde
Responsável(eis): Marcelo Oliveira Guerrieri, Neyde Mesquita Cerqueira, Roberto Vieira de Mello Elgaid
Interessado(os): Congresso Nacional (vinculador)

DESPACHO

Com fundamento nos arts. 157 e 250, incisos IV e V, do RITCU, autorizo a realização das diligências e das oitivas, nos moldes propostos pela unidade técnica à peça 55.

À Seproc, para as providências cabíveis.

Brasília, 20 de agosto de 2026

(*Assinado eletronicamente*)

Walton Alencar Rodrigues
Relator

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO



FISCOBRAS 2026



RELATÓRIO DE AUDITORIA

Registro de preços para construção de unidades modulares padronizadas - CREAS/ES E IFMT

TC: 006.855/2026-1
Relator: Ministro Benjamin Zymler

SecexInfra
AudUrbana

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO

TC n. 006.855/2026-1 **Fiscalização n.** 103/2026

Relator: Benjamin Zymler

DA FISCALIZAÇÃO

Modalidade: Conformidade

Ato originário: Acórdão 721/2026 - Plenário

Objeto da fiscalização: CONSTRUÇÃO DE UNIDADES MODULARES - CREA/ES e IFMT

Funcional programática:

12.363.5112.15R4.7013/2026 - A DEFINIR

Tipo da Obra: Edificação - Edifícios Administrativos

Período abrangido pela fiscalização: De 15/08/2025 a 03/07/2026

DO ÓRGÃO/ENTIDADE FISCALIZADO

Órgãos/entidades fiscalizados: Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Espírito Santo, Instituto Federal de Educação e Ciência e Tecnologia de Mato Grosso

Vinculação TCU (unidades técnicas): Unidade de Auditoria Especializada em Gestão do Estado e Inovação, Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura e Esporte e Direitos Humanos

Responsáveis pelo órgão/entidade:

nome: Julio Cesar dos Santos
cargo: Professor EPTT - Reitor do IFMT
período: A partir de 17/04/2025

nome: JORGE LUIZ E SILVA
cargo: Presidente do CREA/ES
período: A partir de 01/01/2021

Outros responsáveis: vide peça: “Rol de responsáveis”

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Relator: Min. Benjamin Zymler
TC: 006.855/2026-1
Unidade Responsável: AudUrbana

O QUE O TCU FISCALIZOU?

O TCU fiscalizou o procedimento licitatório e a execução contratual decorrentes da Concorrência Eletrônica SRP 90001/2025, que originou a Ata de Registro de Preços 4/2025, conduzida pelo Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Espírito Santo (CEA/ES), na condição de órgão gerenciador, com o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso (IFMT), como órgão participante. O objetivo era a contratação de empresa especializada na construção de unidades modulares padronizadas.

A auditoria, inserida no Fiscobras 2026 e realizada entre 6/4/2026 e 17/7/2026, verificou a legalidade do registro de preços, além da formalização e execução dos contratos.

QUAIS SÃO OS BENEFÍCIOS ESPERADOS?

Entre os benefícios estimados desta fiscalização, o mais imediato é evitar que a Administração pague valores acima dos praticados no mercado. Foi identificado sobrepreço na Ata de Registro de Preços 4/2025, nos montantes de R$ 4.141.817,99 para o CREA/ES e R$ 98.116.087,48 para o IFMT. Como os contratos decorrentes dessa ata não foram celebrados devido à atuação preventiva do controle, que cancelou a ata antes de novas adesões, o principal benefício foi evitar que os valores excessivos gerassem prejuízo aos cofres públicos.

Além disso, espera-se recuperar o superfaturamento apontado nos contratos do IFMT, de R$ 1.909.100,48 no Contrato 64/2025 e de R$ 1.468.571,02 no Contrato 59/2025, o que soma R$ 3.029.069,75.

Há ainda benefícios de natureza não financeira, relacionados ao aperfeiçoamento dos processos de contratação e gestão de obras, especialmente ao estimular a utilização de SRP apenas nas hipóteses em que sua adoção se mostre compatível com a legislação e vantajosa para a Administração. Espera-se também fortalecer a governança e mitigar os riscos de reincidência das falhas.

O QUE O TCU ENCONTROU?

Foram identificados seis achados, classificados como indício de irregularidade grave que não prejudica a continuidade (IGC): (i) uso inadequado do registro de preços pelo CREA/ES, que adotou essa ferramenta sem projetos básicos detalhados e adequados, além de falhas no planejamento da licitação, com utilização integral dos quantitativos em uma única contratação; (ii) irregularidades na elaboração do orçamento e na estimativa de preços, com uso de metodologia paramétrica sem previsão legal, pesquisa de mercado sem sigilo, desconsideração da economia de escala e falta de regionalização; (iii) irregularidades na condução do certame, com prejuízo à competitividade, devido à exigência indevida da qualificação técnica operacional; (iv) comprometimento da competitividade da licitação, devido a vínculos societários e familiares entre os fornecedores consultados na formação dos preços; (v) falhas no planejamento do IFMT, sem compatibilidade entre o objeto modular do registro de preços e os projetos executivos do IFMT para os novos campi, em construção convencional; e (vi) execução contratual em desacordo com o objeto contratado, com falhas nas medições, na qualidade dos serviços e na formalização de alterações contratuais. Foi apurado ainda um sobrepreço por adoção de solução construtiva antieconômica com consequente superfaturamento global de R$ 3.029.069,75 nos Contratos 59/2025 (Colniza/MT) e 64/2025 (Diamantino/MT).

QUAIS AS PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO?

Propõe-se a realização de audiências dos responsáveis do CREA/ES e do IFMT, tendo em vista a eventual aplicação de multa, prevista no inciso II do art. 58 da Lei 8.443/1992, considerando a gravidade dos fatos constatados, a materialidade dos valores envolvidos e o potencial de comprometimento da economicidade, da competitividade e da regularidade dos atos e contratos administrativos. Propõe-se ainda oitiva ao IFMT dos fatos apontados no achado VI.

Ainda, na condição de terceiras interessadas, propõe-se a oitiva das empresas Meta Construções e Serviços Ltda. (atual Reven Construtora Ltda.) e Samba Engenharia e Construção (atual Lar Serviços Administrativos Ltda.) para que se pronunciem quanto às ocorrências descritas no presente relatório.

Por fim, após a análise das justificativas, também poderá ser proposta determinação ao IFMT para ajuste do Contrato 59/2025; e expedição de ciências ao CREA/ES e ao IFMT quanto às impropriedades verificadas, a fim de evitar a repetição das falhas constatadas.

QUAIS OS PRÓXIMOS PASSOS?

Os próximos passos consistem na análise das manifestações dos responsáveis e das empresas, a partir das audiências e oitivas propostas, para subsidiar eventuais deliberações do TCU sobre o mérito, inclusive quanto à aplicação de sanções, à recomposição do débito e ao monitoramento das medidas determinadas.

Sumário

I. Apresentação 6
I.1. Importância socioeconômica 6
II. Introdução 7
II.1. Deliberação que originou o trabalho 7
II.2. Visão geral do objeto 7
II.3. Objetivo e questões de auditoria 9
II.4. Metodologia utilizada 10
II.5. Limitações inerentes à auditoria 10
II.6. Volume de recursos fiscalizados 10
II.7. Benefícios estimados da fiscalização 10
III. Achados de auditoria 11
III.1. Uso inadequado do SRP e falhas no planejamento da licitação (IGC) 11
III.1.1. Tipificação 11
III.1.2. Situação encontrada 12
III.1.3. Causas da ocorrência do achado 20
III.1.4. Efeitos/Consequências do achado 20
III.1.5. Proposta de encaminhamento 21
III.2. Irregularidades na elaboração do orçamento e na estimativa de preços (IGC) 23
III.2.1. Tipificação 23
III.2.2. Situação encontrada 23
III.2.3. Causas da ocorrência do achado 32
III.2.4. Efeitos/Consequências do achado 33
III.2.5. Proposta de encaminhamento 34
III.3. Irregularidades na condução do certame e comprometimento da competitividade (IGC) 35
III.3.1. Tipificação 35
III.3.2. Situação encontrada 36
III.3.3. Causas da ocorrência do achado 43
III.3.4. Efeitos/Consequências do achado 44
III.3.5. Proposta de encaminhamento 44
III.4. Frustração do caráter competitivo de licitação (IGC) 46
III.4.1. Tipificação 46
III.4.2. Situação encontrada 46
III.4.3. Causas da ocorrência do achado 49
III.4.4. Efeitos/Consequências do achado 49

III.4.5. Proposta de encaminhamento 50
III.5. Falhas no planejamento da contratação, sem compatibilidade do objeto unidade modular e construção/ampliação de novos campi (IGC) 51
III.5.1. Tipificação 51
III.5.2. Situação encontrada 51
III.5.3. Causas da ocorrência do achado 56
III.5.4. Efeitos/Consequências do achado 56
III.5.5. Proposta de encaminhamento 57
III.6. Execução contratual em desconformidade com o objeto contratado, com falhas de medição, de qualidade e da formalização de alterações (IGC) 58
III.6.1. Tipificação 59
III.6.2. Situação encontrada 59
III.6.3. Causas da ocorrência do achado 69
III.6.4. Efeitos/Consequências do achado 69
III.6.5. Proposta de encaminhamento 70
IV. Análise dos comentários dos gestores 71
V. Conclusão 71
VI. Proposta de encaminhamento 73
APÊNDICE A - Matriz de Achados 79
APÊNDICE B - Matriz de Responsabilização 90
APÊNDICE C - Fotos 91
APÊNDICE D - Dados da obra 94
APÊNDICE E - Achados reclassificados após a conclusão da fiscalização 98
APÊNDICE F - Despachos 99
ANEXO A - Síntese da avaliação de preços referente à Questão 1 do Relatório de Fiscalização 103/2026 (TC 006.855/2026-1) 101
I. Introdução 101
II. Procedimentos relativos à Questão 1 da Matriz de Planejamento 101
II.1 PROCEDIMENTO 3 – Adequabilidade dos preços unitários com mercado 102
ANEXO B - Deliberações 119

I. Apresentação

1. O presente relatório trata de auditoria realizada no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso (IFMT) e no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Espírito Santo (CREA/ES), inserida no Plano Anual de Fiscalização de Obras (Fiscobras 2026), entre 6/4/2026 e 17/7/2026, conforme autorização contida no Acórdão 721/2026-TCU-Plenário (TC 018.148/2025-5), com o objetivo de verificar a legalidade do registro de preços conduzido pelo CREA/ES, órgão gerenciador, que contou com o IFMT na condição de partícipe, quanto à adequação da justificativa, dos preços e da documentação técnica para o certame.

2. A fiscalização avaliou o processo licitatório que resultou na Ata de Registro de Preços 4/2025, decorrente da Concorrência SRP 90001/2025, cujo objeto é a contratação de empresa especializada para construção de unidades de apoio ao público, de acordo com os projetos executivos e demais especificações técnicas a serem disponibilizadas pelo CREA/ES, observando os padrões construtivos estabelecidos no certame. A auditoria ainda avaliou os dois contratos firmados pelo IFMT para construção de campi: o Contrato 64/2025, no valor de R$ 6.252.289,50, em Diamantino/MT, e o Contrato 59/2025, no valor de R$ 6.555.284,60, em Colniza/MT.

3. Em suma, trata-se de contratação de empresa para construção em sistemas modulares padronizados, com painéis tipo sanduíche e estruturas em perfis pultrudados (compósitos estruturais de alto desempenho feitos de plástico reforçado com fibra de vidro), conforme detalhado no Termo de Referência do Edital de Concorrência SRP 90001/2025.

4. Acrescenta-se que a fiscalização foi objeto também de análise pela Controladoria Geral da União (CGU), cuja origem decorreu da análise autônoma realizada pela ferramenta Analisador de Licitações, Contratos e Editais (ALICE), desenvolvida pela CGU. No entanto, o escopo restringiu-se ao procedimento licitatório, não incorporando as execuções contratuais derivadas da Ata de Registro de Preço 4/2024. Como recomendação da Controladoria, a mencionada ata foi cancelada em 14/5/2024, conforme consta no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) (ID PNCP: 27055235000137-1-000029/2025-000001).

5. Ainda que a referida ata tenha sido cancelada durante a execução da fiscalização, o presente trabalho mostrou-se oportuno diante do cenário de contratações públicas com recursos federais, na medida em que viabiliza a atuação orientativa e preventiva desta Corte ao oferecer aos gestores parâmetros sobre o uso adequado do registro de preços para obras e serviços de engenharia.

6. Observa-se que a fiscalização está alinhada com o Plano Estratégico atualizado do TCU para o período 2023-2028, principalmente no que diz respeito ao objetivo 2 - contribuir para a regularidade e a economicidade de atos e contratos administrativos. Especificamente, sobre o resultado-chave 2.2, considerando que se trata de contratação materialmente relevante e que foi priorizada pela unidade técnica com o auxílio de sinais de alertas, tipologias e/ou riscos de irregularidades.

7. Registra-se a dispensa da remessa deste relatório de fiscalização para prévio comentário dos gestores, uma vez que será proposta a realização de audiência ao CREA/ES e ao IFMT, alinhado ao que estabelece o art. 14, § 2°, inciso I, da Resolução TCU 315/2020 e art. 8 da Portaria-Segecex 9/2020.

I.1. Importância socioeconômica

8. A relevância socioeconômica do empreendimento pode ser analisada sob a perspectiva dos dois entes envolvidos — o CREA/ES, na condição de órgão gerenciador, e o IFMT, na condição de órgão participante —, além dos aspectos relacionados à dimensão financeira da ata de registro de preços.

9. Quanto ao CREA/ES, a existência de escritórios regionalizados de fiscalização é necessária para o cumprimento da missão institucional, cuja função é apoiar a qualidade dos serviços de engenharia e agronomia e coibir o exercício ilegal das profissões. A presença física em regiões estratégicas fortalece a capilaridade do Conselho e otimiza a logística das equipes de fiscalização.

10. Instalações adequadas proporcionam suporte logístico eficiente, incluindo espaços apropriados para escritórios, armazenamento seguro de equipamentos e áreas de reunião acessíveis, o que pode aprimorar a eficiência, o alcance e a capacidade de resposta das atividades de fiscalização.

11. No caso do IFMT, sua relevância socioeconômica decorre da integração à Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, atendendo majoritariamente populações de municípios do interior de Mato Grosso, caracterizados por baixos indicadores de desenvolvimento humano e limitada oferta de educação profissional pública. Entre 2009 e 2014, a Instituição expandiu-se rapidamente, alcançando 19 unidades, mas enfrentando *déficit* estrutural, com campi em prédios provisórios, obras inacabadas e falta de laboratórios, ginásios, auditórios e refeitórios. Nesse cenário, a construção e ampliação de unidades padronizadas pode impactar diretamente a permanência estudantil, a oferta de cursos técnicos e superiores e a assistência estudantil, alinhando-se ao eixo "novas obras" do Plano de Investimento em Infraestrutura (PII) 2025/2026. Assim, a expansão física do Instituto está vinculada ao aumento do acesso de estudantes aos cursos técnicos e superiores.

12. Por fim, sob a ótica financeira, destaca-se o valor envolvido na contratação e o potencial de ampliação decorrente de adesões. A Ata de Registro de Preços 4/2025, celebrada entre o CREA/ES, na qualidade de órgão gerenciador, e a empresa Meta Construções e Serviços LTDA, possui valor global de R$ 268.260.043,15, abrangendo demandas tanto do CREA/ES quanto do IFMT.

13. A relevância desse montante é ampliada pela possibilidade de adesões, conforme disposto no inciso II do art. 32 do Decreto 11.462/2023, que permite que o quantitativo decorrente das adesões alcance até o dobro do quantitativo de cada item registrado para a entidade gerenciadora e participante. Tal aspecto assume especial importância, considerando que a participação do IFMT no registro de preço resultou em um aumento do valor total da contratação em quase trinta vezes o valor inicial. Ademais, a possibilidade de novas adesões pode elevar o volume da ata para patamar superior ao inicialmente previsto, demandando criteriosa avaliação da capacidade de gestão por parte do órgão gerenciador.

II. Introdução

II.1. Deliberação que originou o trabalho

14. Em cumprimento ao Acórdão 721/2026-TCU-Plenário, realizou-se a auditoria no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Espírito Santo (CREA/ES) e no Instituto Federal de Educação e Ciência e Tecnologia de Mato Grosso (IFMT), no período compreendido entre 6/4/2026 e 17/7/2026.

15. As razões que motivaram a presente auditoria decorrem da necessidade de verificar a legalidade do procedimento de registro de preços instaurado para a construção de unidades modulares, sobretudo em razão da magnitude dos recursos envolvidos e da peculiaridade do arranjo federativo adotado, no qual o CREA/ES atua como órgão gerenciador e o IFMT, sediado em outra unidade da federação, figura como órgão participante. Diante desse contexto, o exame busca avaliar, em especial, a adequação da justificativa que embasou a contratação, a compatibilidade dos preços registrados com os praticados no mercado e a suficiência e a regularidade da documentação que instrui o processo administrativo.

16. Por fim, cumpre informar que a relatoria desse processo foi atribuída ao Exmo. Ministro Benjamin Zymler, em observância ao art. 2 da Resolução-TCU 346, de 30 de novembro de 2022 e arts. 8º a 10 da Resolução-TCU 280/2016.

II.2. Visão geral do objeto

17. Conforme mencionado, a Concorrência SRP 90001/2025 referiu-se à licitação para registro de preços na modalidade concorrência eletrônica, cujo objeto consiste na construção de unidades de apoio ao público, a serem executadas em conformidade com os projetos executivos e demais especificações técnicas a serem disponibilizadas pelo Conselho Regional de Engenharia e Agronomia

do Espírito Santo (CREA/ES). A contratação rege-se pela Lei 14.133, de 1º de abril de 2021, e pelo Decreto 11.462, de 31 de março de 2023.

18. Trata-se, portanto, de contratação de serviços de engenharia (obras), estruturada por meio de Sistema de Registro de Preços (SRP), arranjo concebido para viabilizar a implantação escalonada e padronizada de unidades físicas, nos termos do art. 85 da Lei 14.133/2021.

19. O critério de julgamento foi de menor preço global, figurando o CREA/ES como órgão gerenciador e o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso (IFMT) na qualidade de órgão participante. O recebimento de propostas teve início em 23/9/2025, às 9h, com encerramento para 7/10/2025, às 10h. Como resultado do procedimento, em 29/10/2025 foi celebrada a Ata de Registro de Preços 4/2025 com a empresa Meta Construções e Serviços Ltda. (CNPJ 51.583.061/0001-60).

20. As justificativas apresentadas pelo CREA/ES decorrem da necessidade institucional de ampliar e padronizar suas unidades de atendimento no interior do Espírito Santo, mediante a construção de novas inspetorias, especificamente nos municípios de Guarapari/ES e São Mateus/ES. Segundo o órgão gerenciador, a adoção do registro de preço visa precisamente conferir planejamento escalonado, economicidade e replicabilidade à solução arquitetônica e funcional padronizada definida pela Administração, em alinhamento com diretriz interna de expansão, descentralização e fortalecimento da estrutura institucional. Do ponto de vista social, informa que a ampliação e padronização das unidades favoreceria a qualidade do atendimento, reduziria deslocamentos à sede e ampliaria o acesso a serviços essenciais.

21. A opção por construções modulares baseou-se em modelo preliminar arquitetônico padronizado concebido para garantir uniformidade funcional, eficiência construtiva e coerência institucional. Essa padronização foi apresentada como instrumento de racionalização de projetos, cronogramas e orçamentos; de redução do tempo de contratação e de execução; de facilidade na manutenção preventiva e corretiva; e de integração eficiente das soluções de tecnologia da informação, acessibilidade e sustentabilidade.

22. A solução construtiva envolve estrutura em perfis pultrudados de fibra de vidro com resina isoftálica. Os fechamentos laterais serão em painéis sanduíche com núcleo de concreto e pérolas de poliestireno expandido (EPS); já as divisórias e os fechamentos internos serão também do tipo sanduíche, compostos por lâmina de aço galvalume e núcleo de espuma rígida de poliisocianurato. O telhado será revestido com telhas termoacústicas do tipo sanduíche, compostas por lâmina de aço galvalume em ambas as faces e núcleo de poliisocianurato.

23. A motivação do órgão participante resta na racionalização de projetos, cronogramas e orçamentos; redução do tempo entre contratação e entrega mediante deslocamento da produção crítica para ambiente fabril, sob controle de qualidade; e principalmente na mitigação de riscos historicamente associados a obras convencionais, como atrasos, aditivos e baixa previsibilidade. Sob a perspectiva socioeconômica, a construção e ampliação de unidades do IFMT impactam diretamente a permanência estudantil, a oferta de cursos, a assistência estudantil e o desenvolvimento regional, em resposta às priorizações contidas no Plano de Investimento em Infraestrutura, elaborado pela Diretoria de Infraestrutura do IFMT.

24. No que tange à definição e distribuição dos quantitativos, a tabela a seguir detalha os itens da ata e a distribuição dos quantitativos entre os órgãos.

Tabela 1– Quantitativos CREA/ES (gerenciador) e IFMT (participante) na Concorrência 90001/2025

Item	Quantitativo CREA/ES	Quantitativo IFMT	Un	Descrição	Valor unitário estimativo	Valor estimativo total
1	237,5	1.451,00	m²	Serviços de sondagem a percussão com ensaio de penetração padrão (SPT), e mobilização/desmobilização.	R$ 1.476,77	R$ 2.493.526,15
2	1.500,00	38.189,00	m²	Fornecimento de serviços preliminares em obras.	R$ 339,48	R$ 13.473.621,72
3	606,44	10.911,00	m²	Construção mista padronizada e climatizada em metragem quadrada.	R$ 10.791,33	R$ 124.288.495,80
4	160,13	12.823,00	m²	Construção de cobertura padronizada multifuncional com projeção de telhado por m².	R$ 4.562,08	R$ 59.230.077,71
5	78,38	2.883,00	m²	Construção mista padronizada de áreas molhadas em m².	R$ 12.426,33	R$ 36.177.768,64
6	125,75	-	m²	Construção mista padronizada com laje e climatizada em m².	R$ 11.850,00	R$ 1.490.137,50
7	8,44	3.720,00	m²	Construção de escada / rampa metálica elevada padronizada em m².	R$ 15.320,42	R$ 5.821.266,74
8	717,31	41.049,00	m²	Obras de infraestrutura em áreas adjuntas às construções padronizadas em m².	R$ 1.303,67	R$ 54.449.485,36
9	3.479,00	37.635,00	m²	Serviços de compactação manual de aterro com soquete e espalhamento manual em m².	R$ 23,93	R$ 983.858,02
10	125,75	-	m²	Serviço de impermeabilização.	R$ 368,58	R$ 46.348,94
11	947,7	13.428,00	m²	Serviços de fechamento com portões, muros e pórticos em m².	R$ 555,67	R$ 7.988.145,22
					Total	R$ 357.742.731,80

Fonte: Edital de Concorrência Eletrônica 90001/2025 (peça 38, p. 26-27)

25. A partir da Tabela 1, verifica-se acentuada assimetria entre gerenciador e participante. A título ilustrativo, no item 3 (construção mista padronizada e climatizada, em m²), o quantitativo do CREA/ES representava pouco mais de 5% do total, ao passo que os demais 95% referiam-se ao IFMT.

26. Quanto à execução, registra-se que o IFMT já firmou dois contratos para construção de campi: o Contrato 64/2025, no valor de R$ 6.252.289,50, em Diamantino/MT, e o Contrato 59/2025, no valor de R$ 6.555.284,60, em Colniza/MT. O campus de Diamantino/MT foi inaugurado em 16/5/2026. Tais elementos demonstram que o arranjo já produziu efeitos concretos, com obras contratadas e ao menos uma unidade entregue.

II.3. Objetivo e questões de auditoria

27. A presente auditoria teve por objetivo verificar a legalidade do registro de preços conduzido pelo CREA/ES, órgão gerenciador, e contou com o IFMT na condição de partícipe, quanto à adequação da justificativa, dos preços e da documentação técnica para o certame.

28. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

a) Questão 1: O procedimento licitatório foi regular?

b) Questão 2: A formalização do contrato atendeu aos preceitos legais e sua execução foi adequada?

II.4. Metodologia utilizada

29. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280, de 8/12/2010, alterada pela Portaria-TCU 185, de 30/11/2020) e em observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria Segecex 26, de 19/10/2009).

30. Quanto à metodologia adotada na execução do trabalho, procedeu-se, inicialmente, à análise documental, com o objetivo de verificar a aderência do edital, da ata de registro de preços e dos contratos já firmados à Lei 14.133/2021, aos normativos aplicáveis e à jurisprudência do TCU.

31. Nesse contexto, a fiscalização avaliou o Edital de Concorrência 90001/2025, referente ao Registro de Preços 5/2025 (Processo Administrativo 478.232/2025). Os documentos foram obtidos mediante o envio do processo digitalizado pelo CREA/ES, em resposta a ofício de requisição de informações expedido durante a fiscalização. No tocante à participação do IFMT, foi disponibilizado acesso ao sistema de processos utilizado, no qual constam os autos relacionados à contratação (Processo SUAP 23188.003582.2025-05).

32. Para a verificação dos preços dos itens constantes da Ata de Registro de Preços 4/2025, avaliaram-se a pesquisa direta de mercado realizada junto a quatro fornecedores e a estimativa final dos preços elaborada pelo CREA/ES, conforme Mapa de Cotação (peça 33, p. 161-164).

33. Para a análise foi adotado o Método da Limitação do Preço Global (MLPG). O referido método, aplicável a contratos celebrados, conforme jurisprudência deste TCU, a exemplo do Acórdão 2.510/2016-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Augusto Sherman, prevê a compensação entre preços super e subavaliados, só se configurando sobrepreço em situações em que a soma dos valores superavaliados supere a soma dos valores subavaliados.

34. Os procedimentos e parâmetros adotados encontram-se detalhados no documento intitulado “Síntese da Análise de Preços” (Anexo A).

35. Registra-se, por fim, que foram realizadas reuniões durante a execução da fiscalização (peças 48 e 49) e visita *in loco* em 13/5/2026, no município de Diamantino/MT, durante a fase final de execução dos serviços no campus de Agronomia do IFMT.

II.5. Limitações inerentes à auditoria

36. Não se verificaram limitações à realização da presente auditoria.

II.6. Volume de recursos fiscalizados

37. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$ 12.807.574,10, valor efetivado de contratos derivados da ata de registro de preços, Contratos 59/2025 e 64/2025.

38. No entanto, cabe ressaltar não apenas o valor total da Ata de Registro de Preços 4/2025, de R$ 268.260.043,15, mas também o seu potencial de expansão por meio de adesões, sobretudo por se tratar de instrumento eivado de vícios em sua origem. Isso porque o inciso II do art. 32 do Decreto 11.462/2023 admite que o quantitativo decorrente das adesões alcance até o dobro do quantitativo de cada item registrado para as entidades gerenciadora e participante, o que amplia consideravelmente a relevância do montante envolvido.

II.7. Benefícios estimados da fiscalização

39. Entre os benefícios estimados desta fiscalização, destaca-se, inicialmente, a consolidação do sobrepreço apurado nas contratações vinculadas à Ata de Registro de Preços 4/2025, no montante de R$ 4.141.817,99 (CREA/ES) e R$ 98.116.087,48 (IFMT), conforme será detalhado no Achado III.2. Embora os valores tenham sido quantificados, os contratos derivados não tiveram continuidade em razão da atuação preventiva do controle, que resultou na paralisação da referida ata antes da formalização de

novas adesões. Nesse contexto, o benefício da fiscalização consiste em fornecer suporte técnico para a interrupção de contratações com preços antieconômicos, contribuindo para evitar a materialização de potenciais danos ao erário.

40. Quanto ao superfaturamento identificado, no valor de R$ 1.909.100,48 no Contrato 64/2025 e de R$ 1.468.571,02 no Contrato 59/2025, totalizando R$ 3.029.069,75, conforme será detalhado no Achado III.6, espera-se a recomposição dos valores pagos indevidamente e a consequente mitigação do prejuízo financeiro já materializado. Trata-se de benefício financeiro potencialmente recuperável, correspondente ao montante do superfaturamento apurado.

41. Adicionalmente, os encaminhamentos propostos possuem potencial para gerar benefícios de natureza não financeira, especialmente pelo aperfeiçoamento dos processos de contratação e gestão de obras e serviços de engenharia. Nesse sentido, espera-se estimular a utilização do sistema de registro de preços apenas nas hipóteses em que sua adoção se mostre compatível com a legislação e vantajosa para a Administração, bem como aprimorar os procedimentos de acompanhamento, medição e fiscalização contratual. Tais medidas tendem a fortalecer a governança e os controles internos, aumentar a eficiência e a economicidade das contratações e reduzir o risco de ocorrência de sobrepreço e superfaturamento em futuras contratações. Embora esses ganhos não sejam passíveis de mensuração prévia em termos monetários, possuem caráter estruturante e contribuem para a boa e regular aplicação dos recursos públicos.

III. Achados de auditoria

III.1. Uso inadequado do SRP e falhas no planejamento da licitação (IGC)

42. Em virtude de fragilidades no planejamento da contratação, evidenciadas pela ausência de estudos técnicos capazes de justificar a adoção do Sistema de Registro de Preços (SRP), especialmente no que se refere à inexistência de demanda permanente ou incerta, bem como pela insuficiente definição técnica, econômica e operacional do objeto, o CREA/ES utilizou o SRP de forma inadequada para a contratação de obras e serviços de engenharia.

43. Tal inadequação decorreu da definição prévia de quantitativos e da assinatura de contrato com o quantitativo integral da ata de registro de preços, sem comprovar a viabilidade técnica, econômica e financeira da solução de unidades modulares, sem projeto básico aprovado pela autoridade competente e sem a devida definição de prazo para execução ou entrega dos serviços, em afronta ao art. 18 e ao inciso II do art. 85 da Lei 14.133/2021.

44. Essa situação gerou uma estratégia de contratação incompatível com o objeto e resultou no desvirtuamento do próprio instituto do SRP. Embora o sistema possa conferir flexibilidade operacional, ele não exime a administração pública das exigências de planejamento, motivação, orçamento e controle prévio. A ausência desses elementos impactou negativamente a economicidade e a eficiência da contratação pública, gerando sobrepreço pela solução escolhida, execução de serviços com qualidade deficiente, baixa funcionalidade e durabilidade, além de restrição à competitividade do certame.

III.1.1. Tipificação

45. O presente achado foi classificado como indício de irregularidade grave que não prejudique a continuidade (IGC). A utilização do SRP de forma inadequada para a contratação de obras e serviços de engenharia e diversas falhas no processo licitatório podem ser caracterizadas como erro grosseiro ou culpa grave dos agentes, dando causa à proposição de audiência aos responsáveis, nos termos dos incisos IV ao VI do § 1º do art. 150 da Lei 15.321, de 31/12/2025 (LDO 2026):

> IV - indício de irregularidade grave com recomendação de paralisação - IGP - ato ou fato materialmente relevante em relação ao valor total contratado que apresente potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário ou a terceiros e que:
>
> a) possa ensejar nulidade de procedimento licitatório ou de contrato; ou

> b) configure graves desvios relativamente aos princípios constitucionais a que está submetida a administração pública federal;
>
> V – indício de irregularidade grave com recomendação de retenção parcial de valores – IGR – aquele que, embora atenda ao disposto no inciso IV, permite a continuidade da obra desde que haja autorização do contratado para retenção de valores a serem pagos, ou a apresentação de garantias suficientes para prevenir o possível dano ao erário até a decisão de mérito sobre o indício relatado; e
>
> VI – indício de irregularidade grave que não prejudique a continuidade – IGC – aquele que, embora gere citação ou audiência do responsável, não atenda ao disposto nos incisos IV ou V.

46. A classificação do achado como indício de irregularidade grave com recomendação de paralisação (IGP), nos termos do inciso IV do art. 2° da Resolução 280/2016, restou prejudicada considerando que a Ata de Registro de Preço 4/2025 foi cancelada em 14/5/2024, conforme consta no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) (ID PNCP: 27055235000137-1-000029/2025-000001). No entanto, a gravidade dos fatos constatados durante a fiscalização indica grave desvio dos princípios constitucionais a que está submetida a Administração Pública Federal, justificando a classificação e resultando em audiência dos responsáveis.

III.1.2. Situação encontrada

47. A Lei 14.133/2021 disciplina nos incisos I e II do art. 85 os requisitos a serem atendidos para a contratação da execução de obras e serviços de engenharia pelo Sistema de Registro de Preços (SRP):

> I - existência de projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional;
>
> II - necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado.

48. O Decreto 11.462/2023, que regulamenta a contratações com o SRP também lista, nos incisos I e II do parágrafo único do art. 3º, os requisitos a serem atendidos para a sua utilização para a contratação de execução de obras e serviços de engenharia:

> I - existência de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo padronizados, sem complexidade técnica e operacional; e
>
> II - necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado.

49. Na análise da Concorrência SRP 90001/2025, verificou-se que o CREA/ES utilizou o Sistema de Registro de Preços (SRP) de maneira inadequada para a contratação de obras e serviços de engenharia. A irregularidade ficou evidenciada pelo fato de o contrato ter sido firmado com a totalidade dos quantitativos previstos na ata de registro de preços, os quais foram integralmente consumidos já na primeira contratação. Além disso, não se constatou imprecisão na estimativa que justificasse a adoção do SRP, uma vez que, ao se esgotar a ata na primeira contratação, não restava necessidade de manter preços registrados para contratações futuras.

50. O exame do processo (peça 33, p. 21) revela que o CREA/ES justificou a adoção do SRP com base na natureza recorrente e descentralizada da demanda, bem como na padronização técnica e construtiva dos serviços de engenharia a serem contratados, recomendando o sistema nos termos da Lei 14.133/2021. Também informou que a adoção da ata era justificada (peça 33, p. 22) pelos seguintes fatores: possibilidade de contratação futura conforme a necessidade e orçamento, com agilidade na execução de obras, economia de escala e viabilização do planejamento institucional a médio e longo prazo.

51. Entretanto, segundo o Termo de Referência, anexo ao Edital, o CREA/ES já tinha como certo que seriam construídas novas unidades regionais nos municípios de Guarapari/ES e São Mateus/ES, conforme foi constatado abaixo (peça 33, p. 46):

> 3.1. A presente contratação, por meio de Registro de Preços, tem por finalidade viabilizar a execução de obras de construção civil padronizadas voltadas à reestruturação física, administrativa e institucional do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Espírito Santo – CREA/ES,

> abrangendo a implantação de novas unidades regionais nos municípios de Guarapari e São Mateus e a padronização arquitetônica e tecnológica das instalações físicas do Conselho em todo o estado.

52. O contrato assinado (peça 27) com a totalidade dos quantitativos licitados reforça que não havia necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado, conforme exigência do inciso II do art. 85 da Lei 14.133/2021.

53. O parecer técnico-jurídico da Controladoria-Geral do CREA/ES (peça 34, p. 124-133) validou a adoção do SRP sob o argumento de que o projeto seria modular, replicável e atenderia aos requisitos de projeto padronizado, necessidade frequente e baixa complexidade técnica, tendo em vista o objetivo de construção de unidades padronizadas para as Inspetorias Regionais.

54. No entanto, as justificativas apresentadas não se sustentam diante da forma como a contratação foi realizada. A celebração do contrato com o quantitativo integral previsto na ata, esgotando os quantitativos já na primeira contratação, contraria a lógica do registro de preços e invalida a alegada necessidade de contratações frequentes.

55. De acordo com a regulamentação e a jurisprudência do TCU, o SRP é aplicável, entre outras situações, quando a natureza do objeto impede a definição prévia do quantitativo a ser demandado pela Administração ou quando há necessidade de contratações recorrentes. Nesse sentido, o Acórdão 546/2024-TCU-Plenário (Min. Relator Benjamin Zymler) estabelece diretrizes específicas sobre o tema.

> 1.6.1. dar ciência à Universidade Federal de São Paulo, campus de Guarulhos, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas no Pregão Eletrônico para Registro de Preços 90.003/2024, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:
>
> (...)
>
> 1.6.1.3. utilização do sistema de registro de preços quando as peculiaridades do objeto a e a sua localização indicam que só será possível uma única contratação, exaurindo os quantitativos registrados, o que afronta a jurisprudência do TCU, em especial os Acórdãos 1.443/2015-Plenário e 1.712/2015-Plenário.

56. No caso concreto, a definição prévia do quantitativo e a sua contratação integral em uma única oportunidade descaracteriza tanto a necessidade frequente ou permanente quanto o impedimento da definição prévia do quantitativo a ser demandado pela Administração.

57. Quanto ao inciso I do art. 85 da Lei 14.133/2021, o projeto padronizado é definido pelo inciso XVII do art. 2º do Decreto 7.983/2013:

> XVII - projeto padronizado - projeto referencial de obras e serviços de engenharia que possa ser reproduzido repetidas vezes e que possua nível de precisão suficiente para assegurar que os projetos e os detalhamentos subsequentes sejam executados apenas com as adequações necessárias às especificidades locais de sua implantação.

58. Conforme a definição apresentada, o projeto padronizado deve possuir um nível mínimo de precisão que viabilize o detalhamento posterior na fase de execução. Além disso, a padronização deve possibilitar a repetição da execução em diferentes locais, exigindo apenas ajustes pontuais para adequação às especificidades de cada local de implantação. A Nota Técnica IBR 1/2024, elaborada pelo Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (Ibraop), apresenta um entendimento sobre essa questão (peça 49, p. 10):

> A padronização significa a execução de vários objetos com alterações mínimas do projeto, quando necessárias. Porém, essa exigência de padronização não pode inviabilizar possíveis e necessárias adequações do “projeto padrão” ao local, como as relacionadas às características do solo para realização das fundações ou da topografia do terreno que possa demandar algum tipo de preparo não previsto no projeto padronizado (projeto básico).

59. Ainda relacionado aos projetos, constatou-se que, na licitação em análise, foi disponibilizado apenas o anteprojeto. Os desenhos e especificações fornecidos pelo CREA/ES não atendiam aos requisitos de um projeto básico, pois não apresentam elementos suficientes para a quantificação nem especificam os materiais necessários. Dessa forma, torna-se inviável, por exemplo, a elaboração de um orçamento detalhado do custo total da obra.

60. Isso pode ser visto com facilidade nas especificações técnicas, dispostas no Anexo III do Termo de Referência (peça 38, p. 86-94). A especificação para o item 5 (construção mista padronizada de áreas molhadas em metragem quadrada) não detalha, por exemplo, quais os materiais de louças e metais, que são itens necessários a execução desse ambiente, e apresenta apenas especificações genéricas:

> Os balcões são feitos de granito cinza andorinha, e as instalações hidrossanitárias incluem tubulações para esgoto, águas pluviais e quentes, conforme o projeto. O sistema de cobertura inclui estruturas de tesouras, treliças e vigas, ancoradas de acordo com as normas ABNT. O telhado é feito com telhas termo-acústicas tipo sanduíche.

61. A situação também foi verificada para o item principal de construção mista padronizada e climatizada em metragem quadrada (item 3), em que detalha especificações genéricas de atendimento a normas:

> A unidade deverá atender a uma série de desempenhos e normas, como resistência à tração, compressão, isolamento sonoro, resistência ao fogo, estanqueidade e transmitância térmica de painéis, com ensaios realizados em instituições técnicas avaliadoras (ITA'S) cadastradas no Sistema Nacional de Avaliação Técnica (Sinat).

62. O § 2º do art. 46 da Lei 14.133/2021 dispensa a elaboração de projeto básico apenas nos casos de contratação integrada. Para os demais regimes de execução contratual deve elaborar o projeto básico conforme inciso II do art. 18 e inc. XXV do art. 6º da mencionada lei. Essa situação pode levar a imprecisão do orçamento e das propostas dos licitantes. A situação foi julgada no âmbito do Acórdão 212/2013-TCU-Plenário (Min. Relator José Jorge), conforme exemplifica o voto:

> 8. A ausência das sobreditas informações torna impreciso o objeto licitado. E essa imprecisão do objeto impossibilita, em termos práticos, a efetiva mensuração de serviços a serem executados e de insumos neles empregados. Muito provavelmente, cada licitante apresentará sua proposta levando em conta especificações de insumos e quantidades de serviços que lhes pareçam mais adequadas, por vezes atendendo a conveniências próprias, o que certamente colocará em risco a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.

63. Ressalta-se que a matéria é tratada na Súmula TCU 261, a qual, embora originalmente fundamentada na Lei 8.666/1993, mantém-se aplicável no contexto da Lei 14.133/2021, tendo em vista a inexistência de alteração substancial quanto ao entendimento consolidado sobre o tema.

> Súmula TCU 261: Em licitações de obras e serviços de engenharia, é necessária a elaboração de projeto básico adequado e atualizado, assim considerado aquele aprovado com todos os elementos descritos no art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, constituindo prática ilegal a revisão de projeto básico ou a elaboração de projeto executivo que transfigurem o objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos.

64. Verificou-se que o planejamento do órgão previa a contratação de serviços de elaboração de projetos destinados a subsidiar a execução da obra em outra licitação (peça 24), que também foi um SRP. Contudo, essa contratação ocorreu após a celebração do objeto analisado nesta auditoria, evidenciando inconsistência no planejamento. Os projetos deveriam ter sido previamente contratados, de modo a fornecer base técnica adequada para a licitação e execução da obra.

65. Na contratação dos projetos, embora não seja escopo dessa auditoria, foram vistos diversos itens **estranhos a atribuições do CREA/ES** para utilização de apoio a fiscalização do órgão. A licitação tem itens **como projeto de pontes em concreto armado e madeira, vias não pavimentadas e sistemas**

de abastecimento de água. Essa licitação foi feita por meio da Concorrência SRP 90002/2025, dando origem ao Contrato 014/2026. O valor licitado foi R$ 67.831.281,00 e o valor da ata de registro de preços foi R$ 50.181.581,68.

66. Quanto a essa questão o órgão respondeu, resumidamente, o questionamento feito pela equipe de auditoria, no Ofício 000.040/2026-AudUrbana (peça 10), com a seguinte consideração (peça 12, p. 23):

> (iii) Quanto à alínea "c" — a licitação da Concorrência SRP nº 90001/2025 com base em estudos preliminares arquitetônicos e especificações técnicas detalhadas do sistema construtivo (sem projetos executivos integralmente elaborados em momento anterior à abertura do certame) é tecnicamente justificada (i) pela natureza industrializada do sistema construtivo modular, cuja engenharia de produto é pré-consolidada pelo fabricante e certificada por ITAs SiNAT; (ii) pelo planejamento institucional integrado entre as Concorrências nº 90001/2025 e nº 90002/2025, com precedência temporal de 70 dias entre a aprovação do ETP da contratação de projetos (14/07/2025) e a abertura do edital de obra modular (23/09/2025); (iii) pela articulação operativa decorrente da não emissão de Ordens de Serviço a partir do Contrato nº 08/2026 até o adequado desenvolvimento dos projetos executivos pela empresa do Contrato nº 014/2026, garantindo que, na ordem efetiva de execução, os projetos antecederão as obras; e (iv) pela conformidade com a Súmula nº 261/TCU/2010 e com o Acórdão nº 1.387/2018-TCU-Plenário.

67. O entendimento proferido pelo CREA/ES contraria a orientação consolidada pelo Tribunal de Contas da União na Súmula 261/TCU/2010. A Lei 14.133/2021, assim como a referida súmula, não autoriza a realização de licitação de obras sem a prévia elaboração de projeto básico. Ademais, a adoção de soluções construtivas modulares, por si só, não afasta a exigência de projeto básico, o qual deveria integrar o processo licitatório, especialmente em contratações sob regime de empreitada por preço unitário.

68. Diante de todo o exposto, conclui-se que o CREA/ES utilizou o registro de preços de forma irregular na Concorrência SRP 90001/2025, uma vez que a contratação esgotou integralmente os quantitativos registrados em uma única oportunidade, descaracterizando tanto a necessidade permanente ou frequente quanto a impossibilidade de definição prévia do quantitativo, requisitos exigidos pelo art. 85 da Lei 14.133/2021 e pelo art. 3º do Decreto 11.462/2023, em afronta à jurisprudência do TCU.

69. Soma-se a isso a ausência de projeto básico adequado, pois foi disponibilizado apenas anteprojeto com especificações genéricas, insuficientes para a quantificação e o orçamento detalhado da obra, em desacordo com os arts. 6º, XXV, e 18, II, da Lei 14.133/2021 e com a Súmula TCU 261, comprometendo a precisão do objeto e a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.

70. Ainda com relação a adoção do SRP para contratação de obras ou serviços de engenharia, verificou-se que não foi devidamente demonstrada a viabilidade econômico-financeira da solução escolhida, em desacordo com o inciso I e §1º do art. 18 da Lei 14.133/2021.

> Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:
>
> I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;
>
> (...)
>
> § 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:
>
> (...)

71. Não foram apresentados documentos capazes de comprovar que a solução baseada em unidades modulares seria, de fato, mais vantajosa do ponto de vista econômico em comparação com a metodologia construtiva convencional. Da mesma forma, não houve comparação com outros modelos construtivos ou tecnologias disponíveis no mercado para construção modular.

72. Embora o Estudo Técnico Preliminar (ETP) (peça 33, p. 10-15) tenha apresentado uma análise das soluções possíveis, ele não incluiu um estudo econômico capaz de demonstrar a vantajosidade da solução escolhida. A comparação econômico-financeira foi feita de maneira superficial, sem a apresentação de valores concretos que pudessem embasar a decisão. Reproduz-se, a seguir, um trecho dessa análise:

> 17. Comparação econômico-financeira (TCO). Ainda que o m2 modular possa, em alguns contextos, apresentar preço de etiqueta superior ao convencional, a redução do prazo, a diminuição de aditivos e a uniformidade de manutenção tendem a compensar no ciclo de vida. Ao considerar custo de capital do tempo (benefício público antecipado), custos indiretos e risco de reprogramações, a modularidade mostra vantajosidade econômica global.
>
> (...)
>
> 20. Síntese comparativa. A Construção Convencional apresenta maior exposição a incertezas de cronograma, variabilidade de qualidade e propensão a aditivos, com impacto direto em custo total e prazo de entrega. A Construção Modular Padronizada oferece tempo de implantação reduzido, qualidade reprodutível, menor aditivação, padronização institucional e governança contratual mais objetiva, atendendo de forma mais eficiente aos objetivos estratégicos do CREA-ES.
>
> Consideradas as restrições jurídicas das alternativas descartadas e a comparação de desempenho técnico-econômico, entende-se que a melhor solução é a implantação de edificações padronizadas por método modular, em terrenos próprios do Conselho, utilizando Ata de Registro de Preços para viabilizar expansão escalonada e economicamente vantajosa, com controles de qualidade e desempenho aderentes ao presente ETP.

73. Ao ser questionado por requisição, Ofício 000.040/2026-AudUrbana, o CREA/ES apresentou, em sua resposta (peça 12), uma complementação técnica sobre a viabilidade econômico-financeira da contratação de unidades modulares industrializadas em comparação com a construção convencional. Mostra um custo estimado de solução convencional com um valor de R$ 5.331,35/m². Já para o sistema modular industrializado o custo contratado foi R$ 8.872,41/m².

74. O CREA/ES reconhece que, isoladamente, o preço inicial do m² modular é superior ao convencional. Contudo, argumenta que a vantajosidade do método modular não se manifesta no CAPEX inicial isolado, mas no custo total de propriedade (*Total Cost de Ownership* – TCO) ao longo do ciclo de vida da edificação — fatores como redução do prazo de execução, ausência de aditivos e reequilíbrios contratuais, e uniformidade de manutenção tendem a compensar tal diferencial.

75. A seguir, o órgão mostra um estudo de viabilidade técnico-econômica integrada (TCO) e análise multicritério (peça 12, p. 8-13). Na análise, incorporam fatores sistêmicos de majoração dos custos, no ciclo de vida da construção, como reajuste contratual, perdas de materiais, aditivos contratuais e reequilíbrio econômico-financeiro em cenários conservador e pessimista. Apresenta ainda uma matriz com critérios avaliativos como CAPEX inicial, ciclo de vida e prazo de entrega, com pesos diferentes para cada um dos critérios. Ao finalizar o estudo o CREA/ES apresenta (peça 12, p. 13):

> 34. Aplicando-se a metodologia MATM aos valores TCO ajustados, observa-se a inversão do quadro de eficiência: enquanto o preço-base isolado favorece o convencional (R$ 84,62 por ponto de valor agregado contra R$ 100,82 do modular), no TCO Cenário Pessimista o modular apresenta menor custo por ponto de valor entregue (R$ 114,25 contra R$ 127,85 do convencional — variação favorável ao modular de 10,6%).

Tabela 6 — Análise de sensibilidade — Custo por ponto MATM

Cenário	Convencional R$/ponto	Modular R$/ponto	Vantagem
CAPEX puro (preço-base)	84,62	127,85	Convencional
TCO Conservador	117,07	112,21	Modular (-4,1%)
TCO Pessimista	127,85	114,25	Modular (-10,6%)

76. Ao analisar a resposta do órgão, observa-se que a premissa inicial de custo para o sistema modular industrializado teve por base o valor contratado, e não o valor estimado da contratação. Esse estudo deveria ter sido realizado no âmbito do Estudo Técnico Preliminar, utilizando o valor orçado para a licitação, o que, por si só, já compromete a análise apresentada.

77. Além disso, foram incluídas considerações de acréscimos para o modelo convencional na análise TCO, como administração local adicional por atraso, aditivos contratuais e reequilíbrio econômico-financeiro, que só seriam aplicáveis em casos de contratações com problemas nos projetos ou planilhas orçamentárias elaboradas pelo órgão. Também foram considerados custos adicionais relacionados a perdas de materiais e retrabalho, embora essas perdas já estejam contempladas nas composições de custos dos serviços, não havendo justificativa para sua inclusão.

78. Na matriz de avaliação multicritério, foram atribuídos pesos e notas aos critérios avaliativos dos sistemas convencional e modular, sem explicação sobre a metodologia utilizada para essa graduação, o que inviabiliza a avaliação da proposição apresentada.

79. Ressalta-se que, embora os órgãos possuam discricionariedade para escolher a solução que melhor atenda suas demandas, a análise de viabilidade econômico-financeira deve ser realizada nos estudos técnicos preliminares, conforme determina o §1º do art. 18 da Lei 14.133/2021.

80. Com relação a falhas no planejamento do certame licitatório, foram verificadas algumas inconformidades que estão em divergência com a Lei 14.133/2021 e/ou estão incoerentes no Edital Concorrência 90001/2025.

81. Primeiramente, o Edital não define os quantitativos e os preços unitários tidos como relevantes para avaliação da exequibilidade e de sobrepreço de preços unitários, como determinado no § 3º do art. 59 da Lei 14.133/2021.

> § 3º No caso de obras e serviços de engenharia e arquitetura, para efeito de avaliação da exequibilidade e de sobrepreço, serão considerados o preço global, os quantitativos e os preços unitários tidos como relevantes, observado o critério de aceitabilidade de preços unitário e global a ser fixado no edital, conforme as especificidades do mercado correspondente.

82. O Acórdão 2.357/2026-TCU-Primeira Câmara (Min. Relator Bruno Dantas) também trata do tema:

> 9.3. dar ciência ao Grupamento de Apoio de Recife (GAP-RF), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas no Pregão Eletrônico 90046/GAP-RF/2024, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:
>
> (...)
>
> 9.3.2. falha na fase de planejamento da licitação, caracterizada pela ausência de definição clara e objetiva no edital sobre a forma de análise e julgamento dos preços ofertados para fins de avaliação de inexequibilidade, especialmente quanto à definição de quais seriam os preços unitários relevantes, em afronta ao art. 59, § 3º, da Lei 14.133/2021, o que resultou em rigidez procedimental e afronta ao princípio da eficiência;

83. O Edital define apenas a caracterização de sobrepreço global e inexequibilidade globais, como visto abaixo (peça 38, p. 13):

> 7.7. Em contratação de serviços de engenharia, além das disposições acima e dos critérios previstos no item 8 (8.3 ao 8.29) do Projeto Básico, a análise de exequibilidade e sobrepreço considerará o seguinte:
>
> 7.7.1 No regime de empreitada por preço unitário, a caracterização do sobrepreço se dará pela superação do valor global estimado e pela superação de custo unitário tido como relevante, conforme planilha anexa ao edital;
>
> 7.7.2. No caso de serviços de engenharia, serão consideradas inexequíveis as propostas cujos valores forem inferiores a 75% (setenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração, independentemente do regime de execução, ou se insuficientes para cobrir todos os custos da contratação, conforme item 8 (8.3 ao 8.29) do Projeto Básico;

84. Outro problema verificado foi quanto aos critérios de medição. O Termo de Referência define o regime de execução com empreitada por preço unitário, nos termos do item 5.2, em que trata do regime de execução por empreitada por preço unitário (peça 38, p. 61). Já no item 6 do mesmo anexo, é definido que a medição será por etapas, característica de empreitada por preço global.

Figura 1 – Critérios de medição e pagamento

6. CRITÉRIOS DE MEDIÇÃO E DE PAGAMENTO

Medição

6.1. A medição e o pagamento dos serviços contratados ocorrerão com base na execução efetiva das etapas previstas no cronograma físico-financeiro previamente aprovado pela Administração, obedecendo aos seguintes critérios:

6.2. O pagamento será realizado por etapa concluída, condicionando-se à verificação da conformidade técnica de cada fase da obra ou serviço, conforme discriminado abaixo:

Etapa	Descrição	Percentual do Valor Total	Condição para Pagamento
1ª Etapa	Mobilização da equipe técnica, limpeza e preparação do terreno, instalação do canteiro e fundações	10%	Apresentação de relatório técnico, fotos e ART correspondente
2ª Etapa	Entrega e montagem da estrutura principal (paredes, cobertura e divisórias internas)	25%	Vistoria in loco e aprovação da equipe técnica da contratante
3ª Etapa	Instalações hidráulicas, elétricas e sanitárias, com interligações funcionais	20%	Testes funcionais com relatório técnico atestando conformidade
4ª Etapa	Revestimentos, acabamentos internos e externos, pintura, esquadrias, instalações de portas e janelas	20%	Conferência de materiais e avaliação estética/técnica pela fiscalização
5ª Etapa	Execução de paisagismo, sinalização, acessibilidade e comissionamento completo das unidades	15%	Entrega de termo de comissionamento, teste funcional final e check-list de conformidade
6ª Etapa	Entrega definitiva, incluindo manuais, memoriais, certificados e conclusão da obra com limpeza final	10%	Assinatura do termo de recebimento definitivo e verificação documental

Fonte: Termo de referência (peça 38, p. 61)

85. Essa forma de medição por etapas não se mostra coerente com o tipo de contratação e não reflete uma exequibilidade nos casos em que a contratação for feita com apenas alguns dos itens do contrato. Esse problema foi materializado nas contratações feitas pelo Instituto Federal do Mato Grosso (IFMT) como será demonstrado no Achado III.6 deste relatório.

86. Mais uma incoerência encontrada foi a ausência de definição de um prazo determinado e específico para a execução das obras e a consequente entrega dos serviços. Embora um dos argumentos utilizados para justificar a adoção do método de construção modular seja a redução do tempo de execução e, por conseguinte, a entrega mais célere das edificações, não foi estabelecido qual seria esse prazo nos documentos do processo licitatório.

87. Essa lacuna revela uma contradição relevante no planejamento da contratação. Se a celeridade construtiva constitui um dos principais fundamentos para a escolha da solução modular em detrimento do método convencional, seria razoável que tal benefício estivesse refletido em cláusulas que

fixassem prazos de execução reduzidos e vinculantes. Na prática, contudo, a inexistência de prazo determinado faz com que a empresa contratada não esteja obrigada a concluir os serviços em período inferior ao de uma obra convencional, esvaziando-se, assim, uma das principais vantagens que embasaram a adoção do sistema construtivo modular e comprometendo a fiscalização da execução contratual e a responsabilização da contratada por eventuais atrasos.

88. Foi verificada ainda inconsistência relevante quanto à definição do critério de julgamento adotado no certame, decorrente de contradição interna do próprio Edital, que apresenta, em seções distintas, dois critérios de julgamento incompatíveis entre si.

89. Na capa do Edital (peça 38, p. 1), consta expressamente como critério de julgamento o "menor preço global", definição reforçada no item 7.1 do Termo de Referência (peça 38, p. 70), segundo o qual "a presente contratação será realizada na modalidade CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA, com critério de julgamento tipo MENOR PREÇO GLOBAL".

90. Em sentido oposto, o item 5.10.1 do Edital (peça 38, p. 8) estabelece que "como critério de julgamento será o de maior desconto por item, o preço já decorrente da aplicação do desconto ofertado deverá respeitar os preços máximos previstos neste edital, no Projeto Básico e no Termo de Referência", previsão corroborada pelo item 6.5 (peça 38, p. 9), que dispõe que "o lance deverá ser ofertado pelo valor unitário do item, observado o critério de julgamento de maior desconto por item".

91. Essa divergência compromete a clareza e a objetividade que devem reger o instrumento convocatório, na medida em que os dois critérios implicam metodologias distintas de classificação e ordenação das propostas, o julgamento por menor preço global recai sobre o valor total da contratação, enquanto o julgamento por maior desconto por item incide sobre percentuais aplicados a valores unitários de referência.

92. A coexistência, no mesmo Edital, de critérios distintos de julgamento – ora por valor unitário, ora por percentual de desconto por item – pode gerar insegurança jurídica para os licitantes, dificultar a correta formulação das propostas, abrir margem a impugnações e a questionamentos quanto ao resultado do certame. Além de comprometer o princípio do julgamento objetivo, podendo afetar a regularidade, a lisura e a higidez do procedimento licitatório. Apesar dessa divergência, a licitação foi julgada com base no critério de menor preço global.

93. Também foi constatado a vedação à participação de empresas em consórcio sem a devida fundamentação técnica que a justificasse. Conforme o Termo de Referência (peça 38, p. 78-79), a Administração justificou a restrição com base em supostas dificuldades de gestão contratual e fiscalização, risco de pulverização de responsabilidades, conflitos internos entre consorciados e necessidade de uniformidade de procedimentos. Esse também foi um dos itens de um pedido de impugnação ao Edital (peça 35, p. 81-95). Conforme determinação do Acórdão 2.831/2012-TCU-Plenário (Min. Relatora Ana Arraes) as justificativas devem ser robustas:

> 9.3. dar ciência ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit da necessidade de, em futuros procedimentos licitatórios, apresentar justificativas técnicas e econômicas robustas para a inadmissão de consórcio de empresas, de forma a afastar quaisquer questionamentos acerca da decisão adotada.

94. Tais justificativas revelam-se insuficientes e genéricas, não demonstrando, de forma concreta, a incompatibilidade da forma em consórcio com o objeto licitado. Conforme entendimento consolidado desta Corte, a vedação à participação de consórcios deve ser motivada por critérios técnicos razoáveis e voltados ao interesse público, sob pena de configurar restrição indevida à competitividade. Tal conduta afronta o disposto no art. 15 da Lei 14.133/2021, que estabelece a participação de consórcios como regra, salvo vedação devidamente justificada.

95. Por último, não foi demonstrado a publicação do extrato do edital no Diário Oficial da União, como determina o § 1º do art. 54 da Lei 14.133/2021. A publicação foi feita apenas no Compras.gov.br

e PNCP.

III.1.3. Causas da ocorrência do achado

96. As fragilidades verificadas na Concorrência SRP 90001/2025 decorrem, fundamentalmente, da deficiência dos processos de trabalho da fase preparatória da licitação e da insuficiente apropriação técnica dos requisitos legais que disciplinam a adoção do Sistema de Registro de Preços e a definição do objeto em contratações de obras e serviços de engenharia.

97. A inexistência de procedimentos internos consolidados e de controles capazes de verificar, de forma prévia e estruturada, o atendimento aos requisitos do art. 85 da Lei 14.133/2021 e do art. 3º do Decreto 11.462/2023 permitiu que a opção pelo SRP fosse adotada sem o devido suporte em estudos técnicos preliminares, ainda que ausentes a demanda permanente ou frequente e a impossibilidade de definição prévia do quantitativo.

98. Soma-se a isso as falhas da equipe responsável pelo planejamento da contratação, refletidas no uso de anteprojeto e especificações genéricas em lugar de projeto básico adequado, na ausência de demonstração da viabilidade econômico-financeira da solução modular e na elaboração de um instrumento convocatório internamente incoerente, com critérios de medição, de julgamento e de avaliação de exequibilidade e sobrepreço incompatíveis entre si. Tais deficiências nos processos de trabalho e na capacitação técnica comprometeram a precisão do objeto, a competitividade do certame e a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.

III.1.4. Efeitos/Consequências do achado

99. As irregularidades identificadas na Concorrência SRP 90001/2025 produzem efeitos negativos relevantes sobre a consecução dos objetivos da contratação, com reflexos nas dimensões de legalidade, economicidade, qualidade, escopo e competitividade. Inicialmente, verifica-se o risco de adoção de estratégia de contratação incompatível com o objeto, tendo em vista a utilização do Sistema de Registro de Preços em contexto que não evidencia demanda permanente, recorrente ou caracterizada por quantitativos incertos. Tal circunstância configura desvirtuamento do instrumento, afastando-o das finalidades previstas na legislação e na jurisprudência do TCU, comprometendo a regularidade do certame.

100. No plano legal, as inconsistências e contradições internas do edital — notadamente quanto aos critérios de julgamento, regime de execução, forma de medição, parâmetros de exequibilidade e ausência de definição de elementos essenciais — geram significativa insegurança jurídica, com potencial de ensejar impugnações, judicializações e questionamentos quanto à validade do certame. Tais fragilidades comprometem o princípio do julgamento objetivo, dificultam a formulação adequada das propostas pelos licitantes e elevam o risco de nulidade da licitação ou de seus atos subsequentes, inclusive com possibilidade de paralisação da contratação.

101. No campo econômico, a ausência de demonstração consistente da viabilidade econômico-financeira da solução adotada acarreta o risco de contratação antieconômica, uma vez que não restou comprovado, com base em estudo técnico adequado, que a solução modular selecionada seria mais vantajosa em relação às alternativas disponíveis. Essa situação potencializa o risco de sobrepreço e de alocação ineficiente de recursos públicos, impactando negativamente a dimensão de custo e a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.

102. Quanto à definição do objeto, a disponibilização apenas de anteprojeto, com especificações genéricas e insuficientes para a adequada quantificação dos serviços e definição dos insumos, compromete a precisão do orçamento e das propostas apresentadas pelos licitantes. Essa imprecisão favorece a apresentação de propostas heterogêneas, baseadas em premissas distintas, prejudicando a comparabilidade entre elas e aumentando o risco de seleção de proposta inadequada, em prejuízo à competitividade e à eficiência do certame.

103. Na fase de execução contratual, as deficiências de planejamento e as inconsistências do instrumento convocatório tendem a gerar dificuldades relevantes de medição, fiscalização e controle dos serviços, especialmente em razão da incompatibilidade entre o regime de empreitada por preço unitário e os critérios de medição por etapas. Esse cenário eleva o risco de conflitos contratuais, pagamentos indevidos, necessidade de ajustes posteriores e eventual ocorrência de aditivos, com impacto direto sobre custo, prazo e qualidade da obra.

104. Adicionalmente, a ausência de definição clara de prazos contratuais, aliada à falta de parâmetros objetivos para avaliação da exequibilidade e do sobrepreço, reduz a capacidade da Administração de gerir o contrato, acompanhar o desempenho da contratada e aplicar mecanismos de responsabilização em caso de descumprimento, comprometendo a efetividade da fiscalização e a *accountability* da contratação.

105. Por fim, as restrições indevidas à competitividade, como a vedação não justificada à participação de consórcios e falhas na publicidade do certame, somadas às inconsistências do edital, tendem a reduzir o universo de licitantes e a intensidade da disputa, diminuindo as chances de obtenção de propostas mais vantajosas e comprometendo o princípio da isonomia.

III.1.5. Proposta de encaminhamento

106. Considerando as inconsistências identificadas no presente achado, propõe-se a realização de audiência dos gestores identificados na matriz de responsabilização – Apêndice B, nos termos do inciso II do art. 43 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, a fim de que apresentem suas razões de justificativa quanto às ocorrências apontadas, tendo em vista a eventual aplicação da penalidade prevista no inciso II do art. 58 da referida lei.

107. Sobre a aplicação de penalidade no âmbito desta Corte, o Acórdão 1.691/2020-TCU-Plenário (Rel. Ministro Augusto Nardes) recepciona a medida ao deliberar que a ocorrência de culpa grave ou dolo na conduta do administrador público deve ser caracterizada.

108. Ressalta-se que o art. 28 do Decreto-Lei 4.657, de 4/9/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB) determina que o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro. O erro grosseiro, definido no §1° do art. 12 do Decreto 9.830, de 10/6/2019, considera aquele manifesto, evidente e inescusável, ato praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.

109. O TCU adota, para essa análise, o critério do homem médio, parâmetro que retrata o dever de cuidado objetivo, comparando a conduta praticada ao comportamento esperado de um gestor comum, capaz e prudente. A gradação da culpa dependerá, portanto, do quanto a ação se distanciou do comportamento esperado: desvios mínimos configuram culpa simples; por outro lado, caso acentuados, com grosseira falta de cautela e descuido injustificável, levam a culpa grave, passível de sanção (Acórdão 755/2025-TCU-Plenário, Rel. Ministro Jhonatan de Jesus).

110. O voto do Acórdão 7.936/2018-TCU-Segunda Câmara (Rel. Ministro Augusto Sherman) esclarece que a boa-fé objetiva deve ser avaliada a partir do cuidado esperado de uma pessoa prudente, zelosa e diligente nas mesmas circunstâncias. Se o agente deixa de adotar esse cuidado e o resultado era previsível, sua conduta pode ser considerada culposa. Nessa hipótese, afasta-se a boa-fé objetiva; se o resultado foi buscado intencionalmente, trata-se de dolo, e não de culpa.

111. No caso concreto, verifica-se que os responsáveis pela elaboração da documentação do processo licitatório incorreram em falha grave no dever de diligência ao estruturarem a contratação por meio de Sistema de Registro de Preços para obras e serviços de engenharia em desacordo com a Lei 14.133/2021, sem a elaboração de projeto básico e sem demonstração suficiente da viabilidade econômico-financeira da solução modular escolhida.

112. Além disso, o certame foi conduzido com falhas relevantes de planejamento, incluindo a ausência de definição dos quantitativos e preços unitários necessários à avaliação de exequibilidade e de sobrepreço, a incoerência entre o regime de empreitada por preço unitário e a medição por etapas estabelecida em edital, a falta de prazo determinado para execução das obras, a contradição interna do edital quanto ao critério de julgamento, a vedação à participação de consórcios sem justificativa técnica adequada e a ausência de publicação do extrato do edital no Diário Oficial da União.

113. A reunião dessas falhas, pela sua gravidade e previsibilidade, evidencia conduta incompatível com o padrão de cautela exigido de gestor público prudente e diligente, nos termos do art. 28 da LINDB e da jurisprudência do TCU sobre erro grosseiro e culpa grave.

114. Os gestores responsáveis pelas irregularidades apontadas estão relacionados na matriz de responsabilização – Apêndice B, bem como detalhamento de suas condutas e demais elementos necessários.

115. Por fim, após a realização das audiências, propõe-se a expedição de ciência ao CREA/ES, nos termos do inciso I do art. 9° da Resolução TCU 315/2020, quais sejam:

115.1. A utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP) para obras e serviços de engenharia deve observar a necessidade de projeto padronizado, desprovido de complexidade técnica, e a caracterização de demanda permanente ou frequente, conforme o art. 85 da Lei 14.133/2021 e o art. 3º, parágrafo único, do Decreto 11.462/2023;

115.2. Na utilização do Sistema de Registro de Preços para a contratação de obras e serviços de engenharia sob o regime de empreitada por preço unitário, bem como nos demais regimes de execução não abrangidos pela hipótese de contratação integrada (§ 2º do art. 46 da Lei 14.133/2021), é obrigatória a prévia elaboração de projeto básico adequado, com todos os elementos exigidos pelo art. 6º, inciso XXV, da Lei 14.133/2021, não sendo suficiente a disponibilização apenas de anteprojeto, de modo a atender o art. 18, inciso II, da Lei 14.133/2021;

115.3. A ausência de demonstração da viabilidade econômico-financeira da solução construtiva adotada no Estudo Técnico Preliminar da Concorrência SRP 90001/2025, a respeito da sua maior vantajosidade, sem comparação de valores concretos com a metodologia convencional ou com outras tecnologias disponíveis no mercado, afronta o art. 18, inciso I e § 1º, da Lei 14.133/2021;

115.4. A ausência de definição, no edital, dos quantitativos e dos preços unitários relevantes para a avaliação de exequibilidade e sobrepreço contraria o § 3º do art. 59 da Lei 14.133/2021, não devendo se limitar à caracterização de sobrepreço e de inexequibilidade globais;

115.5. A incoerência entre os itens 5.2 e 6 do Termo de Referência da Concorrência SRP 90001/2025, que dizem respeito ao regime de execução (empreitada por preço unitário) e a definição de metodologia de medição (por etapas, típica de empreitada por preço global), respectivamente, compromete a exequibilidade e a clareza do certame, especialmente nos casos de contratação parcial dos itens da Ata de Registro de Preço 4/2025;

115.6. A ausência de definição de prazo determinado e específico para a execução das obras e entrega dos serviços, objeto da Concorrência SRP 90001/2025, esvazia a justificativa de celeridade do sistema construtivo modular, além de comprometer a fiscalização da execução contratual e a responsabilização da contratada por eventuais atrasos, em afronta aos princípios da eficiência e da razoabilidade, bem como ao dever de planejamento previsto no art. 18 da Lei 14.133/2021;

115.7. A contradição interna do Edital da Concorrência SRP 90001/2025 quanto ao critério de julgamento, que apresenta, em seções distintas, o critério 'menor preço global' e o critério 'maior desconto por item', compromete a clareza, a objetividade e o princípio do julgamento objetivo, em afronta ao art. 5º e ao art. 34 da Lei 14.133/2021;

115.8. A vedação à participação de empresas em consórcio com base em justificativas genéricas e

insuficientes, sem a demonstração concreta da incompatibilidade da participação com o objeto licitado, afronta o art. 15 da Lei 14.133/2021, que excepcionaliza apenas, se devidamente fundamentado, nos documentos que embasam cada contratação;

115.9. A publicação do extrato do edital no Diário Oficial da União é obrigatória, nos termos do §1º do art. 54 da Lei 14.133/2021, mesmo se divulgado no sistema Compras.gov.br e no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), uma vez que compromete a publicidade e pode restringir a participação de mais licitantes.

III.2. Irregularidades na elaboração do orçamento e na estimativa de preços (IGC)

116. Diante das deficiências na fase de planejamento da contratação, evidenciadas pela inobservância dos procedimentos legais e metodológicos de estimativa de preços previstos na Lei 14.133/2021, o CREA/ES incorreu em irregularidades na elaboração do orçamento e na estimativa de preços. A falha na condução desse processo comprometeu a precisão e a confiabilidade dos valores de referência adotados para o certame.

117. O achado se deu pelas seguintes falhas relevantes na elaboração do orçamento estimativo: (i) a adoção de orçamento paramétrico sem previsão legal, pendente de detalhamento de serviços, materiais e mão de obra com base em referências oficiais; (ii) a realização de pesquisa de mercado com cotações sem sigilo entre os fornecedores e ausência de justificativa para escolha dos fornecedores; (iii) a desconsideração do quantitativo total da ata de registro de preços, ignorando a economia de escala com a participação do IFMT no certame; e (iv) a ausência de regionalização dos itens, sem previsão de preços diferenciados para o Espírito Santo e o Mato Grosso.

118. Tais condutas afrontam diretamente o disposto nos §§ 2º e 5º do art. 23 e na alínea "a" do inciso III do art. 85, todos da Lei 14.133/2021, bem como os arts. 7º, inciso IV, e 9º do Decreto 11.462/2023. O entendimento é reforçado no Acórdão 1.626/2022-TCU-Plenário, enaltecendo a obrigatoriedade de rigor metodológico na pesquisa de preços e na fundamentação das escolhas administrativas.

119. Essa situação gerou a formação de um orçamento estimativo incompatível com a realidade do mercado e inadequado às especificidades locais. Como consequência, o sobrepreço foi identificado, comprometendo a seleção da proposta mais vantajosa, a perda de economia de escala e prejuízo à transparência, uma vez que o orçamento não refletiu a totalidade dos serviços e materiais necessários. Além disso, a limitação do desconto em 25% sobre um preço de referência superestimado potencializou o risco de contratação por valores acima do mercado, que poderiam ser significativamente menores caso a estimativa tivesse sido realizada com o devido rigor técnico.

III.2.1. Tipificação

120. Nos mesmos termos contidos no Achado III.1., o presente achado foi classificado como indício de irregularidade grave que não prejudica a continuidade (IGC), nos termos dos incisos IV a VI do § 1º do art. 150 da Lei 15.321/2025 (LDO 2026), tendo em vista que a elaboração de orçamento com metodologia expedita ou paramétrica resultou em sobrepreço, caracterizando erro grosseiro ou culpa grave dos agentes, ensejando a audiência dos responsáveis. Embora os fatos revelem gravidade compatível com desvio relevante dos princípios constitucionais aplicáveis à Administração Pública Federal, a classificação como IGP, prevista no inciso IV do art. 2º da Resolução-TCU 280/2016, restou prejudicada em razão do cancelamento da Ata de Registro de Preços 4/2025 em 14/5/2026.

III.2.2. Situação encontrada

III.2.2.1. Orçamento estimativo incompleto

121. Na qualidade de órgão gerenciador, o CREA/ES foi responsável pela realização de pesquisa de mercado para identificar o valor estimado dos itens da contratação, nos termos do inc. IV do art. 7° do Decreto 11.462/2023.

122. Nessa etapa, para fins de estimativa do valor da contratação, conforme exposto na Tabela 1 deste relatório, adotou-se orçamento paramétrico para os serviços de engenharia, sem amparo em previsão legal específica.

123. Os serviços relacionados nos itens 1 a 11 não dispõem do correspondente detalhamento de materiais, mão de obra e demais insumos com base em sistemas oficiais de referências de preços. Na prática, seus valores foram definidos a partir de pesquisa direta realizada junto a quatro fornecedores. Em consequência, o orçamento estimativo apresentou-se incompleto, por não contemplar as respectivas composições de custos unitários, em afronta ao § 2º do art. 23 da Lei 14.133/2021.

124. Esclarece-se que a única exceção ao referido dispositivo legal é aquela prevista no § 5º do art. 23 da Lei 14.133/2021, aplicável exclusivamente aos regimes de contratação integrada ou semi-integrada, substancialmente distintos do adotado no registro de preços. Ademais, mesmo nesses regimes, a metodologia expedita ou paramétrica, de avaliação aproximada, deve fundamentar-se em outras contratações similares e restringir-se às frações do empreendimento não suficientemente detalhadas no anteprojeto (nos casos de contratação integrada).

125. Ora, se mesmo nas contratações com escopo definido, riscos e responsabilidades alocados e ônus de elaboração do projeto atribuído ao contratado, o emprego de metodologia expedita é restrito, não se justifica sua adoção em registros de preços. O SRP pressupõe obrigação legal de projeto padronizado, desprovido de complexidade técnica e operacional e, portanto, plenamente inapto a metodologias expeditas no orçamento estimativo.

126. Dessa forma, não se verifica, no caso concreto, hipótese que autorize o afastamento da exigência de composições de custos unitários baseadas em referências oficiais, permanecendo caracterizada a inobservância ao § 2º do art. 23 da Lei 14.133/2021.

127. Como consequência, houve prejuízo à transparência, uma vez que o orçamento não refletiu todos os serviços e materiais necessários à perfeita execução do item, comprometendo, inclusive, a capacidade das licitantes de formularem adequadamente seus lances e propostas. Tal deficiência repercute diretamente sobre a competitividade do certame, na medida em que a ausência de parâmetros claros e completos dificulta a comparação objetiva entre as ofertas apresentadas. Ademais, a falta de detalhamento adequado favorece a eventual combinação de preços entre os participantes, criando ambiente propício à apresentação de propostas artificialmente elevadas.

128. A justificativa apresentada para a adoção de orçamento sem detalhamento e para a realização dessa pesquisa direta de preços amparou-se na premissa de que os sistemas construtivos licitados por outros órgãos não seriam equivalentes ao sistema de painéis modulares, em razão de divergências quanto a materiais, requisitos de desempenho térmico e acústico, configuração de climatização e grau de padronização, fatores que inviabilizariam a equivalência plena por metro quadrado.

129. Contudo, as especificações encaminhadas aos fornecedores restringiam-se ao nível de projeto preliminar, revelando-se insuficientes para assegurar a padronização e a aferição precisa dos padrões de desempenho e qualidade pretendidos, confrontando o inc. II do art. 85 da Lei 14.133/2021 (peça 38, p. 45-59).

130. O Decreto 7.983, de 8 de abril de 2013, que estabelece regras e critérios para a elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia, define o termo "projeto padronizado" no inciso XVII do art. 2º, nos seguintes termos: projeto referencial de obras e serviços de engenharia que possa ser reproduzido repetidas vezes e que possua nível de precisão suficiente para assegurar que os projetos e os detalhamentos subsequentes sejam executados apenas com as adequações necessárias às especificidades locais de sua implantação.

131. No caso em exame, contudo, observou-se nível de detalhamento apenas preliminar, desprovido de especificações completas para as instalações hidrossanitária, elétrica, de climatização e

de rede, bem como para esquadrias — sem indicação do tipo (por exemplo, basculante ou de correr) ou do material empregado (alumínio ou madeira) — e para os demais acabamentos, como louças, acessórios e metais. Não se trata, portanto, de meras adequações a serem realizadas localmente, mas de definições essenciais ausentes no projeto.

132. Outro ponto a destacar é que, segundo as especificações, a execução dos serviços seria realizada com base em projeto executivo. Conforme informado pelo CREA/ES, todavia, os projetos executivos são de responsabilidade da contratante e, no caso concreto, constituem objeto de outro registro de preços, licitado e contratado posteriormente à ata de registro de preços objeto desta fiscalização (Edital da Concorrência SRP 90002/2025 e Contrato 014/2026 - peça 12, p. 14). Já no âmbito do IFMT, a execução dos serviços se daria conforme projetos executivos preexistentes, elaborados segundo metodologia construtiva convencional. Tais projetos, contudo, não foram elaborados nem adaptados para o modelo construtivo proposto no objeto da licitação (peça 8, p. 10).

133. O Acórdão 2823/2012-TCU-Plenário (rel. Ministro José Jorge) define como irregularidade a elaboração de orçamento estimativo incompleto por impossibilitar o conhecimento das condições do ordenador de despesa sobre a formação da estimativa de obras e serviços de engenharia.

> É irregular a ausência da composição de todos os custos unitários estimados pela Administração para execução de serviços a serem contratados, pois impossibilita que se conheçam os critérios utilizados para a formação do preço admissível. De igual modo, são irregulares as ausências das composições dos custos unitários da planilha orçamentária, do detalhamento do BDI e dos encargos sociais relativos ao contrato, bem como a falta de exigência para que as licitantes apresentem suas propostas com tais elementos.

134. Em que pese referir-se ao ordenamento antigo de licitações, Lei 8.666/1993, a interpretação sobre a completude do orçamento detalhado do custo global da obra se mantém já que se trata de elemento imprescindível para composição do projeto básico, conforme consta tanto na Lei 14.133/2021 (alínea f, inc. XXV, art. 6°), quanto na Lei 8.666/1993, alínea f, inc. IX, art. 6°.

135. Como consequência, diante da ausência de detalhamento dos projetos, a precificação efetuada por cotação mostrou-se imprecisa e sujeita a critérios subjetivos dos próprios fornecedores, considerando que se embasou em especificações técnicas insuficientes para mensurar com exatidão os quantitativos de materiais e mão de obra. Tal circunstância resultou em formação de orçamento estimativo incompatível com a realidade do mercado.

III.2.2.2. Cotações junto a fornecedores do mercado

136. Outro ponto a destacar refere-se à adoção de cotação de preços como método de orçamentação, medida que, no âmbito de obras e serviços de engenharia, deve constituir exceção, nos termos do Acórdão 1.626/2022-TCU-Plenário (Rel. Ministro Marcos Bemquerer):

> O Sinapi e o Sicro representam fontes prioritárias para a orçamentação de obras e serviços de engenharia em licitações que prevejam o uso de recursos dos orçamentos da União, devendo restar demonstrada a inviabilidade de sua utilização para que outros sistemas oficiais de custos possam ser adotados como referência (arts. 3º, 4º e 6º do Decreto 7.983/2013).

137. Conforme evidenciado na seção anterior deste relatório, embora a equivalência entre as metodologias das referências oficiais e as adotadas em contratações similares pela Administração não seja plena, a elaboração de orçamento baseada exclusivamente em cotações de mercado resulta em preços excessivos, situação que se agrava diante da forma como as cotações foram obtidas, aspecto mais bem detalhado nos parágrafos subsequentes desta seção. Registra-se, ainda, que parte dos serviços e materiais necessários à execução dos itens orçados possui correspondência em referências oficiais de custos, circunstância que torna injustificada a adoção de composição com base exclusivamente em cotações de mercado.

138. Em complemento, sobre a estimativa de preços, a pesquisa direta de mercado foi feita com

quatro fornecedores, sem justificativa para a escolha dos selecionados. Embora o §2° do art. 23 da Lei 14.133/2021 não preveja a realização de pesquisa direta com fornecedores para contratação de obras e serviços de engenharia, o regulamento que trata do tema, Decreto 7.983/2013 permanece vigente e o art. 6° do mencionado decreto permite a apuração por pesquisa de mercado.

139. Sobre a pesquisa de mercado, para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, nos termos do §1° do art. 23 da Lei 14.133/2021, os requisitos da pesquisa são: (i) no mínimo três fornecedores; (ii) apresentação de justificativa da seleção desses fornecedores; (iii) solicitação formal de cotação; (iv) interstício máximo de seis meses entre a solicitação e a data de divulgação do edital:

> Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.
>
> (...)
>
> IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

140. A fim de reproduzir os preços com o mercado, os requisitos também devem ser adotados nos casos de obras e serviços de engenharia, especialmente no caso de método construtivo com características atípicas (construção modular com painéis tipo sanduíche e estruturas em perfis pultrudados). A realização de ampla pesquisa de mercado evita o direcionamento do certame para fornecedores específicos ou métodos pré-selecionados, sem considerar a vantajosidade para a Administração (Acórdão 2.829/2015-Plenário, Min. Relator Bruno Dantas).

141. O Acórdão 1.712/2025-TCU-Plenário (Min. Relator Jorge Oliveira) ressalta que não basta consultar fornecedores escolhidos diretamente, uma vez que não se pode ignorar preços de contratações similares de outros órgãos, de modo a construir uma "cesta de preços" e sem justificar os critérios de seleção dos fornecedores. A prática desrespeita os arts. 23, § 1º, IV, e 82, § 5º, I, da Lei 14.133/2021.

142. O Acórdão 136/2025-TCU-Plenário (Min. Relator Augusto Sherman) também tratou da omissão, destacando que a adoção da pesquisa de preço deve ser devidamente justificada e a vantagem em relação aos sistemas referenciais deve ser demonstrada, nos termos do art. 8º do Decreto 7.983/2013, sobretudo a reflexão do potencial de economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto:

> A omissão do art. 23, § 2º, da Lei 14.133/2021 quanto à possibilidade da realização de cotação local no caso de obras e serviços de engenharia não deve obstar, por si só, a prática de pesquisa local de valores de insumos para definição do preço estimado da contratação, desde que sua adoção seja devidamente justificada e a vantagem em relação ao sistema referencial de custos demonstrada pelo orçamentista, nos termos do art. 8º do Decreto 7.983/2013, cuja aplicação no âmbito da referida lei está autorizada pela IN Seges-ME 91/2022.

143. Além disso, o processo de cotação não foi sigiloso entre os participantes, pois os fornecedores, consultados, sabiam quem eram os demais participantes (peça 33, p. 132). Tal circunstância compromete a competitividade do certame, na medida em que a ausência de sigilo entre os concorrentes cria ambiente propício à articulação de condutas.

144. Com efeito, o prévio conhecimento mútuo dos participantes facilita a eventual combinação de preços entre os fornecedores, possibilitando a apresentação de cotações artificialmente elevadas. Como consequência, a estimativa de preços resultante tende a refletir valores superiores aos efetivamente praticados pelo mercado, em prejuízo à formação de orçamento fidedigno e à seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

145. Como consequência, a perda de independência das cotações fragiliza a confiabilidade do

preço estimativo adotado, sugerindo que os valores obtidos possam ter sido influenciados por ajuste entre os participantes, com repercussão em sobrepreço desde a origem da contratação. A seguir, procede-se ao detalhamento comparativo entre os preços cotados, os valores estimados pela Administração e os montantes efetivamente contratados.

Tabela 2 – Comparativo cotação x contratado

Item	Descrição	Cotação				Preço Contratado (Meta)	Desconto
		Bernardo Sabbagh (Samba Engenharia)	Marco Antônio (RM Global)	Paulo França (Construreis)	Ronaldo Almeida (Engepa)		
1	SPT e mobilização e desmobilização	R$ 1.385,00	R$ 1.500,00	R$ 1.545,00	R$ 1.580,00	R$ 1.476,00	0,05%
2	Serviços preliminares	R$ 331,00	R$ 339,00	R$ 348,45	R$ 341,15	R$ 237,64	30,00%
3	Construção mista padronizada e climatizada	R$ 10.900,00	R$ 10.599,00	R$ 10.875,00	R$ 11.300,00	R$ 8.872,41	17,78%
4	Construção de cobertura padronizada multifuncional com projeção de telhado	R$ 5.100,00	R$ 4.231,00	R$ 4.355,23	R$ 4.450,00	R$ 4.060,25	11,00%
5	Construção mista padronizada de áreas molhadas	R$ 11.900,00	R$ 12.629,00	R$ 12.750,00	R$ 12.780,00	R$ 9.319,75	25,00%
6	Construção mista padronizada com laje e climatizada.	R$ 11.850,00	R$ 12.487,00	R$ 12.950,00	R$ 13.000,00	R$ 9.943,20	16,09%
7	Construção de escada / rampa metálica elevada padronizada	R$ 14.550,00	R$ 15.855,00	R$ 15.556,27	R$ 16.114,57	R$ 6.894,19	55,00%
8	Obras de infraestrutura em áreas adjuntas às construções padronizadas	R$ 1.350,00	R$ 1.271,00	R$ 1.290,00	R$ 1.200,00	R$ 977,75	25,00%
9	Serviços de compactação manual de aterro com soquete e espalhamento manual	R$ 27,00	R$ 22,28	R$ 22,50	R$ 24,00	R$ 16,75	30,00%
10	Impermeabilização	R$ 390,00	R$ 354,00	R$ 361,75	R$ 380,00	R$ 368,02	0,15%
11	Fechamento com portões, muros e pórticos	R$ 600,00	R$ 517,00	R$ 550,00	R$ 590,00	R$ 400,08	28,00%

Fonte: elaboração própria a partir do mapa de cotação (peça 33, p. 164) e da proposta de preços Meta Engenharia (peça 39, p. 2).

146. Nesse contexto, observa-se que a menor proposta de R$ 268.260.043,13 resultou em desconto global ofertado (25,02%) praticamente coincidente com o limite de exequibilidade previsto no §4º do art. 59 da Lei 14.133/2021. Por outro lado, ao comparar as Tabelas 1 e 2 deste relatório, evidencia aplicação heterogênea de descontos entre os itens, com reduções significativamente superiores em determinados serviços, a exemplo do item 7, que recebeu desconto de 55%. A conjugação desses fatores configura situação atípica, compatível com a existência de distorções nos preços unitários, com potencial de resultar em sobrepreço na estimativa.

147. Quanto ao limite de exequibilidade previsto em lei, constata-se, a partir do relatório de julgamento do certame, que as empresas limitaram seus descontos ao patamar de 25%, conforme demonstrado na tabela a seguir, em que foi consolidado os lances ofertados pelas licitantes.

Tabela 3 – Ordem de classificação licitantes pelo menor preço

Ordem de classificação	Licitante	Valor proposta global	% Desconto
1	JB SILVA (31.276.874/0001-08)	R$ 232.937.319,12	34,887%
2	BMS (35.163.743/0001-67)	R$ 246.754.250,08	31,025%
3	META (51.583.061/0001-60)	R$ 268.260.043,16	25,013%
4	FLEXMADE (02.258.504/0001-31)	R$ 268.386.070,14	24,978%
5	MIDAS (35.767.995/0001-03)	R$ 281.035.899,58	21,442%
6	C S COSTA (06.178.268/0001-02)	R$ 281.038.179,55	21,441%
7	TETRA-BASE (07.534.937/0001-96)	R$ 294.091.878,70	17,792%
8	CASA BRASILEIRA (53.278.281/0001-05)	R$ 296.225.440,28	17,196%
9	AC CONSTRUTORA (23.044.736/0001-67)	R$ 322.062.034,34	9,974%
10	MMGR (02.646.893/0001-72)	R$ 323.187.966,44	9,659%
11	MONJARDIM (28.172.476/0001-29)	R$ 324.491.703,37	9,295%
12	SALINAS (73.694.788/0001-57)	R$ 340.078.887,75	4,938%
13	ITP (09.176.584/0001-25)	R$ 346.421.552,75	3,165%
14	PELT (15.583.839/0001-77)	R$ 347.111.406,04	2,972%
15	BV MOTA (30.532.545/0001-00)	R$ 349.836.062,06	2,210%
16	FACILITEX (14.540.677/0001-27)	R$ 349.836.062,06	2,210%
17	R A OLIVEIRA (52.785.361/0001-94)	R$ 349.836.062,06	2,210%
18	PHD (06.960.687/0001-93)	R$ 357.823.576,11	-0,023%
19	CIB (36.770.097/0001-69)	R$ 361.494.501,16	-1,049%
	ESTIMATIVA	**R$ 357.742.731,80**	

Fonte: Termo de julgamento da Concorrência 90001/2025 (peça 18)

148. A primeira classificada indicou que lançou o preço para o terceiro item do edital erroneamente e a segunda não apresentou toda a documentação necessária para julgamento (peça 17, p. 6). Tanto a empresa Meta quanto a empresa Flexmade apresentaram preços semelhantes, sendo que a segunda cumpriu o percentual à risca. A Meta, por sua vez, comprovou a exequibilidade de sua proposta mediante o envio das composições dos itens, segundo a comissão de licitação (peça 40, p. 59-62).

149. Caso o preço estimado fosse outro, inferior ao disposto em edital, seria possível à Administração obter uma proposta ainda mais vantajosa e mais barata, mediante a aplicação do mesmo limite de 25%. Assim, diante de todas as falhas identificadas, o sobrepreço em relação ao valor por metro quadrado passa a ser identificado.

150. Tal constatação evidencia que as deficiências do orçamento estimativo não se restringem à fase interna da licitação, mas projetam seus efeitos sobre a etapa competitiva, comprometendo a obtenção da proposta efetivamente mais vantajosa para a Administração.

III.2.2.3. Economia de escala ao considerar os quantitativos do IFMT

151. Ainda na fase de planejamento da contratação, as cotações de preços foram encaminhadas aos fornecedores sem considerar os quantitativos do órgão participante, o IFMT. Conforme demonstrado na Tabela 1 deste relatório, a distribuição dos quantitativos entre os entes envolvidos mostrava-se desproporcional: ao órgão gerenciador (CREA/ES) cabia parcela reduzida da demanda, correspondente a pouco mais de 3%, ao passo que ao órgão participante (IFMT) coube a quase totalidade dos quantitativos, cerca de 97%.

152. Sobre o tema de ganhos de escala, caracterizados pela redução do preço unitário em função do aumento da quantidade demandada, o Acórdão 1.337/2011-TCU-Plenário (Min. Relator Walton Alencar Rodrigues) reconhece que a elevação dos quantitativos contratados tende a reduzir os custos

unitários, em razão da diluição de custos fixos e do aproveitamento de eficiências operacionais, circunstância que deve ser considerada na formação dos preços de referência e na análise da economicidade da contratação: "Na formação dos preços constantes das planilhas de custos, devem ser observados os ganhos de escala em razão da quantidade demandada."

153. A título exemplificativo, no que tange ao item 3 (construção mista padronizada e climatizada, medida em m²), o quantitativo exigido pelo Conselho representava pouco mais de 5% do total, enquanto os 95% restantes referiam-se ao IFMT. Isto posto, o princípio da economia de escala era esperado, considerando o aumento expressivo de quantitativo quando da participação do IFMT.

154. Acrescente-se que a participação do IFMT decorreu de sua adesão ao procedimento público de Intenção de Registro de Preços (IRP), nos termos do art. 9º do Decreto 11.462/2023, segundo o qual o órgão gerenciador deverá, na fase preparatória do processo licitatório, pelo prazo mínimo de oito dias úteis, realizar procedimento público de IRP, com vistas a possibilitar a participação de outras entidades da Administração Pública na ata de registro de preços e a determinar a estimativa total de quantidades da contratação.

155. Embora o procedimento de IRP seja realizado na fase preparatória, o CREA/ES já havia concluído a etapa de elaboração do orçamento durante o planejamento, enviando as solicitações de cotações de preços.

156. Entretanto, o acréscimo dos quantitativos do IFMT alterou substancialmente o cenário, tendo em vista que os quantitativos aumentam, em média, pelo menos **sessenta vezes**.

157. A manutenção dos mesmos preços unitários, originalmente calibrados para uma demanda reduzida, em um cenário de demanda ampliada, implica que o orçamento estimativo não capturou o benefício econômico que o próprio volume contratado seria capaz de proporcionar. A lógica da economia de escala revela-se especialmente sensível em objetos como construções padronizadas, nos quais a repetição de unidades semelhantes potencializa ganhos de produtividade, padronização de processos construtivos, otimização da cadeia de suprimentos e amortização de custos indiretos ao longo de um número maior de unidades.

158. Convém ressaltar, ademais, que a consideração da economia de escala não constitui mera faculdade discricionária do gestor, mas decorre dos próprios parâmetros metodológicos de estimativa de preços previstos no art. 23 da Lei 14.133/2021, o qual exige a adoção de valores compatíveis com a realidade de mercado e com as condições efetivas em que o objeto será contratado. Desconsiderar o efeito do volume sobre o custo unitário equivale a desprezar variável essencial à formação de um preço de referência adequado.

159. Nesse sentido, o Acórdão 1.532/2026-TCU-Plenário (Min. Relator Benjamin Zymler) destaca a natureza dinâmica do planejamento das contratações, o qual deve ser revisitado e atualizado sempre que houver o amadurecimento ou a alteração das premissas que embasaram a solução inicialmente concebida, porquanto o orçamento estimativo constitui documento elementar para validar a viabilidade e a vantajosidade do que se pretende contratar.

> 9.2. dar ciência ao Conselho Nacional de Justiça e ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos de que:
>
> (...)
>
> 9.2.3. à luz do art. 6º, inciso XX, da Lei 14.133/2021, o estudo técnico preliminar constitui a primeira etapa do planejamento da contratação e serve de base à elaboração do termo de referência ou projeto básico, os quais pressupõem conclusão prévia quanto à viabilidade da contratação;
>
> 9.2.4. a elaboração do termo de referência ou projeto básico antes da conclusão e aprovação do estudo técnico preliminar pode comprometer a racionalidade do planejamento da contratação, na medida em que tais artefatos destinam-se ao detalhamento técnico de solução previamente reputada viável;

> 9.2.5. o estudo técnico preliminar, por possuir natureza preparatória e dinâmica, admite revisões ao longo da fase interna da contratação, em razão do amadurecimento da solução, dos resultados das pesquisas de mercado ou de ajustes na modelagem contratual, hipótese em que eventuais alterações devem refletir nos demais artefatos de planejamento;

160. Transposta tal orientação ao caso concreto, verifica-se que o ingresso do IFMT no certame configurou uma modificação substancial das premissas de planejamento, a exigir a revisão do orçamento então elaborado pelo CREA/ES. Ao manter, contudo, os mesmos preços unitários estabelecidos para uma demanda reduzida o órgão gerenciador descumpriu esse dever de atualização, comprometendo a fidedignidade do preço de referência e, por conseguinte, a própria vantajosidade da contratação.

161. Tal descompasso evidencia que a estimativa de preços, ao desconsiderar o acréscimo de quantitativos decorrente da inclusão de participante, deixou de refletir o ganho de escala que naturalmente resulta da ampliação do volume contratado, em prejuízo da economicidade que deve nortear as contratações públicas.

III.2.2.4. Regionalização de itens do registro de preço

162. Outra inconsistência refere-se à imprevisão de preços diferenciados em função das localidades de execução ou de entrega do objeto. Essa ausência de regionalização dos itens orçados mostrou-se incompatível com o objeto contratado, considerando que os serviços seriam executados em estados geograficamente distintos: Espírito Santo e Mato Grosso.

163. A adoção de preço único para ambas as localidades se revela tecnicamente inadequada e economicamente injustificável e contraria ao disposto no inciso III do art. 82 da Lei 14.133/2021. A ação desconsidera diferenças relevantes nos custos de transporte, de mão de obra e de aquisição de materiais entre as regiões. Tais especificidades regionais impactam diretamente a composição dos custos e, por conseguinte, a adequação do preço estimado à realidade local.

164. A inconsistência torna-se ainda mais evidente quando se analisam, de forma detida, os contratos firmados pelo IFMT. Um dos campi localiza-se em Colniza/MT, no norte do estado, em região de difícil acesso logístico, servida por rodovias não pavimentadas (MT-418 e MT-206). O outro situa-se em Diamantino/MT, distante cerca de 180 km de Cuiabá/MT. A despeito de realidades logísticas tão distintas dentro do próprio estado de Mato Grosso, adotou-se idêntico preço para a execução das construções.

165. No caso em tela, o objeto ainda se enquadra como construção civil, nos quais o peso dos custos de transporte de insumos, de mão de obra e de logística de mobilização é elevado e sensível às particularidades geográficas. Em tais hipóteses, ignorar a variação regional dos custos significa renunciar à precisão do orçamento estimativo e, por consequência, comprometer a adequação dos preços de referência que balizarão as contratações.

166. Cumpre destacar que a previsão de preços diferenciados em função da localidade de execução encontra respaldo expresso no inciso III do art. 82 da Lei 14.133/2021, que disciplina, no âmbito do sistema de registro de preços, a possibilidade de o objeto ser realizado ou entregue em locais diferentes, com a correspondente diferenciação de preços. Tal previsão harmoniza-se com os parâmetros metodológicos de estimativa de preços do art. 23 da mesma lei, que exige a adoção de valores compatíveis com as condições efetivas em que o objeto será contratado.

167. Por essas razões, nos casos em que a execução dos serviços ocorrer em localidades geograficamente distintas, e desde que haja justificativa técnica adequada, impõe-se avaliar a necessidade de regionalização dos preços, de modo a refletir as especificidades de cada mercado local. A previsão de preços diferenciados, em conformidade com o art. 23 c/c o inciso III do art. 82, ambos da Lei 14.133/2021, mostra-se providência apta a assegurar tanto a justa remuneração do contratado em localidades de maior custo, quanto a proteção do erário contra pagamentos superiores aos custos efetivamente incorridos em localidades de menor onerosidade.

168. O Acórdão 1.855/2025-TCU-Plenário (Min. Relator Jorge Oliveira) trata da regionalização dos valores de prestação de serviços, considerando que as diferentes localidades impactam eventualmente no preço de diferenças de alíquotas de impostos, custo de frete e outros gastos com logística, limitações de tipo de transporte etc. Conclui ainda que:

> Por essa razão, além da ampla pesquisa de preços, que pode incluir referências de diversas localidades, é essencial considerar, caso existam referências específicas, o mercado local, a fim de evitar propostas que possam ser inexequíveis em razão das peculiaridades do local de execução do objeto.
>
> Assim, a ausência de comprovação de que a pesquisa de preços considerou as peculiaridades do local de execução do objeto caracteriza uma falha procedimental, contrariando o que preconiza o art. 23 da Lei 14.133/2021 e o art. 4º da Instrução Normativa Seges/ME 65/2021.

169. Assim, a ausência de comprovação de que a pesquisa de preços considerou as peculiaridades do local de execução do objeto caracteriza uma falha procedimental, contrariando o que preconiza o art. 23 da Lei 14.133/2021 e o art. 4º da Instrução Normativa Seges/ME 65/2021.

III.2.2.5. Sobrepreço pela solução escolhida, desfavorável à Administração.

170. Com base nas informações obtidas, realizou-se à análise da composição apresentada pela licitante vencedora em sua proposta de preços (peça 39, p. 94-96), considerando que as especificações previstas no edital se referem a metodologia construtiva diversa da convencional. Cumpre esclarecer que a comparação direta com referências de preços de estruturas convencionais não se mostra tecnicamente adequada, haja vista que os métodos construtivos em análise se diferem substancialmente quanto aos materiais empregados, à mão de obra requerida e à própria concepção estrutural. Trata-se, em essência, de confronto entre realidades construtivas não equivalentes, circunstância que comprometeria a fidedignidade da análise e a validade das conclusões dela decorrentes.

171. Assim, a equipe procedeu, ainda, a alterações nas composições dos itens relativos aos serviços mais significativos, ponderando a razoabilidade do índice adotado para a execução de um metro quadrado de construção. Foram igualmente observadas as especificações dispostas no edital para cada item, conforme consta na peça 38 (p. 45-58).

172. Cumpre registrar que a composição apresentada pela licitante vencedora não continha memória de cálculo dos serviços, o que conferiu caráter subjetivo à análise acerca dos elementos efetivamente considerados em cada item. Ressalta-se que tal subjetividade prejudica a transparência e dificulta a gestão contratual, na medida em que impede a identificação clara dos parâmetros passíveis de mensuração durante a execução do contrato.

173. Para suprir essa limitação, adotaram-se também como parâmetro os três projetos de unidades modulares, em nível de estudo preliminar de arquitetura, disponibilizados no edital de licitação: (i) Modelo 1, com 300 m² e edificação térrea; (ii) Modelo 2, com 300 m² e dois pavimentos; e (iii) Modelo 3, com 600 m² e dois pavimentos. Com base nesses parâmetros, procedeu-se ao rateio proporcional dos serviços por metro quadrado de construção modular, mediante a aplicação de coeficientes a partir dos projetos preliminares de arquitetura.

174. A título exemplificativo, no caso das esquadrias, ponderou-se a quantidade de janelas e portas presentes em um ambiente dos estudos preliminares de arquitetura, de modo a estabelecer o coeficiente médio de esquadrias pela área do ambiente, em metro quadrado.

175. O Acórdão 2.696/2025-TCU-Plenário (Min. Relator Marcos Bemquerer) referenda a adoção de premissas para estimativa de uma referência para o preço de mercado, ainda mais nos casos em que o orçamento estimativo foi elaborado com irregularidades já evidenciadas nos itens acima desta seção.

> Diante da ausência de detalhamento da formação de preços do objeto contratado e da respectiva composição dos custos, é legítima a utilização, pelo TCU, de referências globais ou paramétricas no

intuito de avaliar a adequação dos valores pactuados, as quais constituem presunção relativa (*juris tantum*) de preço de mercado.

176. O Anexo A, junto a este relatório, dispõe sobre a metodologia de cálculo do sobrepreço identificado.

177. Isto posto, à luz da metodologia adotada, que considerou parâmetros específicos para a construção modular, com base em projetos arquitetônicos preliminares, em composições ajustadas para o metro quadrado, bem como a utilização de referências públicas compatibilizadas pela mesma data-base, apurou-se, para o CREA/ES, o sobrepreço de R$ 4.141.817,99, concentrado nos serviços de construções padronizada, conforme detalhado na tabela a seguir.

Tabela 4 - Sobrepreço CREA/ES

Item	Descrição	Un.	Preço da proposta contratada	Preço com BDI (referência)	Quantitativo CREA/ES	Sobrepreço CRES/ES
1.	SONDAGEM	M	R$ 1.476,00	R$ 227,34	237,50 m²	R$ 296.557,53
2.	SERVIÇOS PRELIMINARES	M²	R$ 237,64	R$ 126,55	1.500,00 m²	R$ 166.628,18
3.	CONSTRUÇÃO MISTA PADRONIZADA E CLIMATIZADA	M²	R$ 8.872,41	R$ 5.061,02	606,44 m²	R$ 2.311.378,59
4.	CONSTRUÇÃO DE COBERTURA PADRONIZADA MULTIFUNCIONAL COM PROJEÇÃO DE TELHADO	M²	R$ 4.060,25	R$ 2.624,01	160,13 m²	R$ 229.984,76
5.	CONSTRUÇÃO MISTA PADRONIZADA DE ÁREAS MOLHADAS	M²	R$ 9.319,75	R$ 5.108,52	78,38 m²	R$ 330.076,55
6.	CONSTRUÇÃO MISTA PADRONIZADA COM LAJE CLIMATIZADA	M²	R$ 9.943,20	R$ 5.477,38	125,75 m²	R$ 561.576,39
7.	CONSTRUÇÃO DE RAMPA METÁLICA ELEVADA PADRONIZADA	M²	R$ 6.894,19	R$ 5.526,33	8,44 m²	R$ 11.544,73
8.	OBRAS DE INFRAESTRUTURA DE ÁREAS ADJACENTES ÀS CONSTRUÇÕES PADRONIZADAS	M²	R$ 977,75	R$ 597,10	717,31 m²	R$ 273.047,28
9.	COMPACTAÇÃO MANUAL DE ATERRO	M²	R$ 16,75	R$ 12,88	3.479,00 m²	R$ 13.452,60
10.	IMPERMEABILIZAÇÃO	M²	R$ 368,02	R$ 256,63	125,75 m²	R$ 14.007,92
11.	SERVIÇOS DE FECHAMENTO	M²	R$ 400,08	R$ 470,18	947,70 m²	-R$ 66.436,54
						R$ 4.141.817,99

Fonte: elaborado pela equipe de fiscalização.

178. A análise evidencia que o sobrepreço se encontra concentrado principalmente nos itens relacionados às construções padronizadas, os quais representam a parcela mais significativa do objeto contratado. O maior impacto financeiro foi observado no item construção mista padronizada e climatizada, responsável por R$ 2.311.378,59, equivalente a aproximadamente 56% do sobrepreço total apurado. Também se destacam os itens construção mista padronizada com laje climatizada (R$ 561.576,39) e construção mista padronizada de áreas molhadas (R$ 330.076,55), que, juntamente com o primeiro, **concentram cerca de 77% do sobrepreço total**.

179. Embora não represente o maior impacto financeiro, o item sondagem apresentou a maior discrepância percentual entre o preço contratado e o preço de referência, com valor unitário aproximadamente **549% superior ao parâmetro adotado pela fiscalização**. Em contrapartida, apenas o item serviços de fechamento apresentou preço inferior ao referencial, gerando diferença favorável à administração de R$ 66.436,54, insuficiente para compensar as demais distorções identificadas. Como resultado, o sobrepreço apurado evidencia que a irregularidade decorre de diferenças sistemáticas nos principais serviços que compõem o objeto contratado.

III.2.3. Causas da ocorrência do achado

180. As irregularidades constatadas na elaboração do orçamento e na estimativa de preços têm origem em deficiências verificadas na fase de planejamento da contratação, marcada pela inobservância dos procedimentos legais e metodológicos de estimativa de preços previstos no art. 23 da Lei 14.133/2021. Em primeiro lugar, adotou-se metodologia paramétrica para os serviços de engenharia sem amparo em previsão legal específica, deixando-se de promover o detalhamento de serviços, materiais e mão de obra com base em referências oficiais de preços, em afronta ao § 2º do art. 23 da Lei 14.133/2021.

181. A única exceção legalmente admitida, prevista no § 5º do mesmo dispositivo, aplica-se

exclusivamente aos regimes de contratação integrada ou semi-integrada, substancialmente distintos do sistema de registro de preços adotado no caso concreto, de modo que não havia hipótese que autorizasse o afastamento da exigência de composições de custos unitários.

182. Em segundo lugar, durante a fase de planejamento da contratação, a etapa foi falha ao conduzir a pesquisa de mercado de forma metodologicamente frágil. Realizou-se cotação direta junto a apenas quatro fornecedores, sem a apresentação de justificativa para a escolha dos selecionados e sem a observância do sigilo entre os participantes, que detinham prévio conhecimento mútuo da consulta, afrontando os requisitos do inciso IV do § 1º do art. 23 da Lei 14.133/2021.

183. Em terceiro lugar, a estimativa de preços foi elaborada sem considerar o quantitativo total da ata de registro de preços, desconsiderando o impacto da participação do IFMT, responsável por cerca de 97% dos quantitativos registrados. A ausência de revisão da pesquisa de preços e do orçamento estimativo impediu a avaliação dos efeitos da economia de escala decorrente do aumento expressivo da demanda.

184. Por fim, a elaboração do orçamento não contemplou a regionalização dos itens, adotando-se preço único para serviços a serem executados em localidades geograficamente distintas, em desconsideração às diferenças relevantes de custos de transporte, mão de obra e aquisição de materiais entre as regiões, em contrariedade ao inciso III do art. 82 da Lei 14.133/2021.

185. Em síntese, a causa raiz do achado reside na falha grave no dever de diligência dos agentes responsáveis pela condução da fase interna do certame e pela elaboração dos documentos técnicos, que conduziram o processo de planejamento sem o rigor metodológico exigido pela legislação aplicável, comprometendo a precisão e a confiabilidade dos valores de referência adotados para a contratação.

III.2.4. Efeitos/Consequências do achado

186. As deficiências verificadas na fase de planejamento produziram efeitos negativos concretos e potenciais que se projetam sobre toda a contratação, comprometendo a higidez do processo licitatório e a economicidade que deve nortear as contratações públicas.

187. A primeira e mais direta consequência foi a formação de um orçamento estimativo incompatível com a realidade do mercado. Ao se fundamentar em metodologia paramétrica e em cotações imprecisas, com base em especificações técnicas insuficientes para mensurar com exatidão os quantitativos de materiais e mão de obra, a estimativa resultou desprovida de aderência aos custos efetivamente praticados. Soma-se a isso a inadequação do orçamento à realidade local dos custos, deixando de refletir as especificidades de cada mercado, em prejuízo tanto da justa remuneração do contratado quanto da proteção do erário.

188. Como decorrência dessas fragilidades, restou identificado sobrepreço, apurado para o CREA/ES no montante de R$ 4.141.817,99. Cumpre destacar, ademais, que as empresas limitaram seus descontos ao patamar de 25%, próximo ao limite de exequibilidade previsto no § 4º do art. 59 da Lei 14.133/2021. Caso o preço estimado tivesse sido fixado em patamar inferior, com o devido rigor técnico, a Administração poderia ter obtido proposta ainda mais vantajosa e mais barata, mediante a aplicação do mesmo limite percentual.

189. Verificou-se, ainda, a perda de economia de escala, já que a estimativa manteve preços unitários calibrados para uma demanda reduzida, deixando de capturar os ganhos de produtividade, de padronização de processos construtivos, de otimização da cadeia de suprimentos e de amortização de custos indiretos que o volume ampliado seria capaz de proporcionar.

190. Por fim, outra consequência relevante foi o comprometimento da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração. As deficiências do orçamento estimativo não se restringiram à fase interna da licitação, mas projetaram seus efeitos sobre a etapa competitiva, na medida em que a ausência de parâmetros claros e completos dificultou a comparação objetiva entre as ofertas e fragilizou a

capacidade das licitantes de formularem adequadamente seus lances.

191. Alinhado a esse comprometimento, constatou-se prejuízo à transparência, uma vez que o orçamento não refletiu a totalidade dos serviços e materiais necessários à perfeita execução dos itens. Essa deficiência repercutiu diretamente sobre a competitividade do certame e favoreceu a eventual combinação de preços entre os participantes, criando ambiente propício à apresentação de propostas artificialmente elevadas e em prejuízo à formação de orçamento fidedigno.

III.2.5. Proposta de encaminhamento

192. A respeito da aplicação de sanções, o art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) estabelece que o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas apenas nos casos de dolo ou erro grosseiro. Em consonância com esse dispositivo, o Acórdão 1.691/2020-TCU-Plenário (Rel. Ministro Augusto Nardes) consignou que, para o exercício do poder sancionatório do TCU, não basta a mera demonstração de culpa comum, sendo necessária a caracterização de dolo ou culpa grave, esta última equiparada ao erro grosseiro. Nos termos do § 1º do art. 12 do Decreto 9.830/2019, considera-se erro grosseiro o ato manifesto, evidente e inescusável, é aquele praticado com culpa grave, caracterizada por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.

193. O TCU adota, para essa análise, o critério do homem médio, parâmetro que retrata o dever de cuidado objetivo, comparando a conduta praticada ao comportamento esperado de um gestor comum, capaz e prudente. A gradação da culpa dependerá, portanto, do quanto a ação se distanciou do comportamento esperado: desvios mínimos configuram culpa simples; por outro lado, caso acentuados, com grosseira falta de cautela e descuido injustificável, levam a culpa grave, passível de sanção (Acórdão 755/2025-TCU-Plenário).

194. O voto do Acórdão 7.936/2018-TCU-Segunda Câmara esclarece que a boa-fé objetiva deve ser avaliada a partir do cuidado esperado de uma pessoa prudente, zelosa e diligente nas mesmas circunstâncias. Se o agente deixa de adotar esse cuidado e o resultado era previsível, sua conduta pode ser considerada culposa. Nessa hipótese, afasta-se a boa-fé objetiva; se o resultado foi buscado intencionalmente, trata-se de dolo, e não de culpa.

195. No caso concreto, verifica-se que os responsáveis pela elaboração dos documentos técnicos e pela condução da fase interna do certame incorreram em falha grave no dever de diligência, ao elaborarem orçamento estimativo incompleto, permeado por inconsistências, e fundamentado em cotações obtidas junto a fornecedores que detinham prévio conhecimento entre si. A fragilidade metodológica do processo de formação de preços comprometeu a confiabilidade do orçamento estimativo e resultou na adoção de valores incompatíveis com a realidade de mercado e com as especificidades locais, culminando no sobrepreço identificado.

196. Ante o exposto, considerando o conjunto de irregularidades relacionadas à elaboração do orçamento do registro de preço, propõe-se a realização de audiência dos gestores identificados na matriz de responsabilização – Apêndice B, bem como detalhamento de suas condutas e demais elementos necessários, nos termos do inciso II do art. 43, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso IV, do RI/TCU, para apresentação das razões de justificativa sobre as irregularidades apontadas no presente achado, tendo em vista a possibilidade de aplicação de multa, prevista no inciso II do art. 58 da Lei 8.443/1992.

197. Por fim, após a realização das audiências, propõe-se ciências ao CREA/ES, nos termos do inciso I do art. 9° da Resolução TCU 315/2020, quais sejam:

197.1. Em contratações de obras e serviços de engenharia pelos regimes previstos nos incisos I, II, III, IV e VII do caput do art. 46 da Lei 14.133/2021 (empreitada por preço unitário, empreitada por preço global; empreitada integral; contratação por tarefa; contratação semi-integrada; e fornecimento e prestação de serviço associado), o preço estimativo da contratação deve ser embasado em orçamento

detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, nos termos do inciso XXV do art. 6° da Lei 14.133/2021;

197.2. Nos casos em que a execução dos serviços ocorrer em localidades geograficamente distintas, e desde que haja justificativa técnica adequada, deve ser avaliada a necessidade de regionalização dos preços, de modo a refletir as especificidades de cada mercado local, de modo a atender o art. 23 c/c inc. III do art. 82, ambos da Lei 14.133/2021;

197.3. Em registros de preços, sempre que houver aumento significativo de quantitativos, em função da inclusão de participantes via Intenção de Registro de Preços (IRP), nos termos do art. 9° do Decreto 11.462/2023, deve ser verificada a necessidade em adequar a estimativa de preço aos novos quantitativos, com preços que compatibilizem a economia de escala, de modo a atender o art. 23 da Lei 14.133/2021;

197.4. Em caso de realização de pesquisa de mercado para os itens e serviços inviáveis de definição dos custos nas referências oficiais nos termos do Decreto 7.983/2013, a pesquisa de preços de mercado para obras e serviços de engenharia, deve seguir preceitos dispostos no inc. IV do §1° do art. 23 da Lei 14.133/2021, devendo ser apresentada justificativa para escolha do fornecedor, de modo a compatibilizar com os valores praticados pelo mercado;

197.5. A utilização de metodologia expedita ou paramétrica e de avaliação aproximada deve ser reservada às frações do empreendimento não suficientemente detalhadas no anteprojeto, sendo baseada em outras contratações similares, em atendimento ao §5° do art. 23 da Lei 14.133/2021.

III.3. Irregularidades na condução do certame e comprometimento da competitividade (IGC)

198. Em virtude da condução do certame em desacordo com os procedimentos previstos no edital e com os requisitos legais de habilitação e julgamento, foram identificadas irregularidades que comprometeram a competitividade e a lisura do processo licitatório. A falha na condução negligenciou critérios de qualificação técnica e de operacionalização do sistema de lances, em afronta ao art. 67 da Lei 14.133/2021.

199. Para fins de habilitação técnica, foi aceita Certidão de Acervo Operacional (CAO) como documento comprobatório, no entanto a certidão não atesta a capacidade operacional de licitante por pessoa jurídica de direito público ou privado, limitando-se a indicar a existência de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART). Ainda, não houve a verificação item a item dos requisitos de capacidade técnica, tampouco fora realizada diligências para confirmar a execução dos serviços.

200. Outras falhas formais também foram constatadas, quais sejam: (i) ausência de detalhamento das Bonificações e Despesas Indiretas (BDI) e dos Encargos Sociais (ES), contrariando o item 7.9.1 do edital; (ii) lançamento indevido de onze itens no sistema Compras.gov.br, quando o critério de julgamento era o menor preço global, o que gerou confusão entre as licitantes; (iii) inexistência de procedimento administrativo para a responsabilização de licitantes, nos termos do item 12.1.1 do edital.

201. As falhas resultaram na habilitação irregular de licitante, configurando julgamento em desacordo com os critérios editalícios e legais. Além disso, a confusão gerada pelo lançamento incorreto dos itens no sistema impôs dificuldades operacionais às licitantes durante a fase de julgamento, prejudicando a manutenção do menor preço global e criando um cenário propício para a ocorrência de sobrepreço, comprometendo, em última análise, a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

III.3.1. Tipificação

202. O presente achado foi classificado como indício de irregularidade grave que não prejudique a continuidade (IGC), nos termos dos incisos IV, V e VI do § 1º do art. 150 da Lei 15.321, de 31/12/2025 (LDO 2026).

203. Conforme detalhado no Achado III.1, restou prejudicada a classificação do presente apontamento como indício de irregularidade grave com recomendação de paralisação (IGP), em razão do cancelamento da Ata de Registro de Preços 4/2025, ocorrido em 14/5/2026.

204. No entanto, a gravidade dos fatos constatados durante a fiscalização indica a inobservância tanto das regras editalícias quanto da norma legal aplicável, justificando a classificação e resultando em audiência dos responsáveis.

III.3.2. Situação encontrada

III.3.2.1. Qualificação técnica por Certidão de Acervo Operacional (CAO)

205. Para fins de habilitação técnica das licitantes, o edital exigiu a comprovação de fornecimento de serviços similares, com complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior ao objeto da contratação. Tal comprovação deveria ser realizada mediante a apresentação de atestados ou certidões que contemplassem os seguintes quantitativos:

Tabela 5 - Itens e quantitativos exigidos para qualificação técnica

Item	Descrição	Unidade	Quantidade da Licitação	Quantidade mínima a ser comprovada
3	Construção mista padronizada e climatizada em metragem quadrada.	m^2	11.517,44	5.758,72
4	Construção de cobertura padronizada multifuncional com projeção de telhado por metro quadrado.	m^2	12.983,13	6.491,57
5	Construção mista padronizada de áreas molhadas em metragem quadrada.	m^2	2.911,38	1.455,69
6	Construção mista padronizada com laje e climatizada em metragem quadrada.	m^2	125,75	62,88
7	Construção de escada / rampa metálica elevada padronizada em metragem quadrada.	m^2	3.728,44	1.864,22

Fonte: Edital Concorrência 90001/2025 CREA/ES (peça 38, p. 74-75).

206. Sendo assim, a exigência editalícia não se limitava à comprovação genérica de experiência em construção civil. O edital demandava a demonstração de capacidade técnico-operacional em parcelas específicas do objeto, consideradas relevantes para a execução contratual, incluindo construções modulares climatizadas, coberturas padronizadas multifuncionais, áreas molhadas, edificações com laje climatizada e estruturas metálicas elevadas. Para cada uma dessas parcelas foram definidos quantitativos mínimos a serem comprovados individualmente.

207. Para atender tais exigências, a empresa vencedora da licitação apresentou uma Certidão de Acervo Operacional (CAO), 2171/2025 (peça 39, p. 139), de um edifício misto comercial em sistema construtivo modular e convencional com área construída de 18.000 m², na cidade de Juiz de Fora/MG. A CAO é referente a uma ART CREA/MG MG- 20243562008 (peça 39, p. 145-146). A atividade técnica da ART tem a seguinte descrição:

Figura 2 – Descrição das atividades da ART usada para habilitação técnica.

Atividade Técnica: **14 - Elaboração** ELETROTÉCNICA > INSTALAÇÕES ELÉTRICAS > DE INSTALAÇÕES ELÉTRICAS EM BAIXA TENSÃO > #11.10.1.3 - PARA FINS RESIDENCIAIS E COMERCIAIS 80 - Projeto 18000.00 metro quadrado; **14 - Elaboração** CONSTRUÇÃO CIVIL > EDIFICAÇÕES > DE ACESSIBILIDADE DE EDIFICAÇÃO > #1.1.3.1 - PARA FINS RESIDENCIAIS 80 - Projeto 18000.00 metro quadrado; **14 - Elaboração** CONSTRUÇÃO CIVIL > EDIFICAÇÕES > DE ACESSIBILIDADE DE EDIFICAÇÃO > #1.1.3.2 - PARA FINS COMERCIAIS 80 - Projeto 18000.00 metro quadrado; **14 - Elaboração** CONSTRUÇÃO CIVIL > INSTALAÇÕES HIDROSSANITÁRIAS > #1.4.2 - DE SISTEMA DE REDES DE ÁGUAS PLUVIAIS 80 - Projeto 18000.00 metro quadrado; **14 - Elaboração** CONSTRUÇÃO CIVIL > INSTALAÇÕES HIDROSSANITÁRIAS > #1.4.3 - DE INSTALAÇÃO DE SISTEMA DE ESGOTO SANITÁRIO 80 - Projeto 18000.00 metro quadrado; **14 - Elaboração** CONSTRUÇÃO CIVIL > INSTALAÇÕES HIDROSSANITÁRIAS > #1.4.4 - DE LIGAÇÃO INDIVIDUAL DE REDE DE ÁGUA 80 - Projeto 18000.00 metro quadrado; **14 - Elaboração** ESTRUTURAS > ALVENARIA ESTRUTURAL > #2.10.1 - DE ALVENARIA ESTRUTURAL 80 - Projeto 18000.00 metro quadrado; **14 - Elaboração** ESTRUTURAS > ESTRUTURAS DE CONCRETO E ARGAMASSA ARMADA > #2.1.1 - DE ESTRUTURA DE CONCRETO ARMADO 80 - Projeto 18000.00 metro quadrado; **14 - Elaboração** ESTRUTURAS > ESTRUTURAS DE MATERIAIS MISTOS > #2.5.1 - DE ESTRUTURA DE MATERIAIS MISTOS 80 - Projeto 18000.00 metro quadrado; **16 - Execução** CONSTRUÇÃO CIVIL > EDIFICAÇÕES > DE EDIFICAÇÃO > #1.1.1.3 - EM SISTEMA PRÉ-FABRICADO 49 - Execução de obra 18000.00 metro quadrado; **16 - Execução** CONSTRUÇÃO CIVIL > EDIFICAÇÕES > DE EDIFICAÇÃO > #1.1.1.4 - EM MATERIAIS MISTOS 49 - Execução de obra 18000.00 metro quadrado; **16 - Execução** CONSTRUÇÃO CIVIL > EDIFICAÇÕES > DE ACESSIBILIDADE DE EDIFICAÇÃO > #1.1.3.4 - PARA FINS DIVERSOS 49 - Execução de obra 18000.00 metro quadrado; **16 - Execução** CONSTRUÇÃO CIVIL > MATERIAIS DE CONSTRUÇÃO CIVIL > #1.2.3 - DE APLICAÇÃO DE CONCRETO 49 - Execução de obra 18000.00 metro quadrado; **16 - Execução** CONSTRUÇÃO CIVIL > MATERIAIS DE CONSTRUÇÃO CIVIL > #1.2.5 - DE IMPERMEABILIZAÇÃO APLICADA À CONSTRUÇÃO CIVIL 49 - Execução de obra 18000.00 metro quadrado; **16 - Execução** CONSTRUÇÃO CIVIL > MATERIAIS DE CONSTRUÇÃO CIVIL > #1.2.5 - DE IMPERMEABILIZAÇÃO APLICADA À CONSTRUÇÃO CIVIL 49 - Execução de obra 18000.00 metro quadrado; **16 - Execução** CONSTRUÇÃO CIVIL > MATERIAIS DE CONSTRUÇÃO CIVIL > #1.2.6 - DE APLICAÇÃO DE OUTROS MATERIAIS 49 - Execução de obra 18000.00 metro quadrado; **16 - Execução** CONSTRUÇÃO CIVIL > INSTALAÇÕES HIDROSSANITÁRIAS > #1.4.2 - DE SISTEMA DE REDES DE ÁGUAS PLUVIAIS 49 - Execução de obra 18000.00 metro quadrado; **16 - Execução** CONSTRUÇÃO CIVIL > INSTALAÇÕES HIDROSSANITÁRIAS > #1.4.3 - DE INSTALAÇÃO DE SISTEMA DE ESGOTO SANITÁRIO 49 - Execução de obra 18000.00 metro quadrado; **16 - Execução** CONSTRUÇÃO CIVIL > INSTALAÇÕES HIDROSSANITÁRIAS > #1.4.4 - DE LIGAÇÃO INDIVIDUAL DE REDE DE ÁGUA 49 - Execução de obra 18000.00 metro quadrado; **16 - Execução** ESTRUTURAS > ALVENARIA ESTRUTURAL > #2.10.1 - DE ALVENARIA ESTRUTURAL 49 - Execução de obra 18000.00 metro quadrado; **16 - Execução** ESTRUTURAS > ALVENARIA ESTRUTURAL > #2.10.1 - DE ALVENARIA ESTRUTURAL 49 - Execução de obra 18000.00 metro quadrado; **16 - Execução** ESTRUTURAS > ESTRUTURAS METÁLICAS > DE ESTRUTURA METÁLICA > #2.2.1.7 - PARA FINS DIVERSOS 49 - Execução de obra 18000.00 metro quadrado; **16 - Execução** ESTRUTURAS > ESTRUTURAS DE MATERIAIS MISTOS > #2.5.1 - DE ESTRUTURA DE MATERIAIS MISTOS 49 - Execução de obra 18000.00 metro quadrado; **16 - Execução** ESTRUTURAS > ESTRUTURAS DE MATERIAIS MISTOS > #2.5.1 - DE ESTRUTURA DE MATERIAIS MISTOS 49 - Execução de obra 18000.00 metro quadrado; **16 - Execução** ESTRUTURAS > PRÉ-MOLDADOS E PRÉ-FABRICADOS > #2.8.1 - DE ESTRUTURA DE CONCRETO PRÉ-FABRICADO 49 - Execução de obra 18000.00 metro quadrado; **16 - Execução** ESTRUTURAS > PRÉ-MOLDADOS E PRÉ-FABRICADOS > #2.8.1 - DE ESTRUTURA DE CONCRETO PRÉ-FABRICADO 49 - Execução de obra 18000.00 metro quadrado; **16 - Execução** ESTRUTURAS > PRÉ-MOLDADOS E PRÉ-FABRICADOS > #2.8.3 - DE LAJES PRÉ-FABRICADAS 49 - Execução de obra 18000.00 metro quadrado; **16 - Execução** ESTRUTURAS > PRÉ-MOLDADOS E PRÉ-FABRICADOS > #2.8.3 - DE LAJES PRÉ-FABRICADAS 49 - Execução de obra 18000.00 metro quadrado; **16 - Execução** ESTRUTURAS > PRÉ-MOLDADOS E PRÉ-FABRICADOS > #2.8.4 - DE ARTEFATOS DE CIMENTO 49 - Execução de obra 18000.00 metro quadrado; **16 - Execução** ESTRUTURAS > PRÉ-MOLDADOS E PRÉ-FABRICADOS > #2.8.5 - DE ARTEFATOS DE CONCRETO 49 - Execução de obra 18000.00 metro quadrado; **16 - Execução** ESTRUTURAS > PRÉ-MOLDADOS E PRÉ-FABRICADOS > #2.8.6 - DE BLOCOS DE CONCRETO 49 - Execução de obra 18000.00 metro quadrado;

Observações

CONSTRUÇÃO EDIFICIO MISTO COMERCIAL E RESIDENCIAL EM SISTEMA CONSTRUTIVO MEDULAR E CONVENCIONAL UTILIZANDO PAINÉIS E TELHAS TERMO-ISOLANTES, PAINÉIS EM CONCRETO, ESTRUTURA METÁLICA, ESTRUTURA PRÉ-MOLDADA, JANELAS EM ALUMÍNIO, PORTAS EM PAINÉL TERMO ISOLANTE E PORTAS EM ALUMÍNIO; EXECUÇÃO DE INSTALAÇÕES HIDRÁULICAS E ELÉTRICAS, ACESSIBILIDADE, REVESTIMENTO CERÂMICO NO PISO.

Fonte: documentação técnica de habilitação da proposta (peça 39, p. 146).

208. Ainda, segundo a proposta técnica enviada pela empresa ganhadora, essa ART é vinculada a uma Certidão de Acervo Técnico (CAT), 3282080/2025, sem registro de atestado, fornecido pelo Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Minas Gerais (CREA/MG) (peça 39 p. 146).

209. Sobre esses documentos, o Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (CONFEA) é responsável por regulamentar os instrumentos relativos ao exercício das profissões de engenheiro e engenheiro-agrônomo, nos termos da Resolução 1.137, de 31 de março de 2023.

210. Primeiramente, sobre a CAO, o art. 53 a define como o instrumento que certifica, para os efeitos legais, que consta dos assentamentos do(s) Creas, o registro das ARTs registradas. Em suma, a certidão indica a vinculação de responsáveis técnicos às atividades de empresa, indicando a existência de ART vinculada a determinado profissional e à obra.

211. Em complemento, o art. 47 da mencionada resolução define a CAT como documento que comprova, para fins legais, que o CREA registrou as atividades técnicas realizadas por um profissional no seu acervo técnico.

212. Essas atividades técnicas, comprovadas por ARTs, podem ser vinculadas a atestados registrados no Conselho, nos termos do art. 58 da Resolução 1.137/2023, que faculta ao profissional o registro de atestado fornecido por pessoa física ou jurídica de direito público ou privado contratante com

o objetivo de instruir o processo de emissão de CAT e de fazer prova de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos. Ou seja, a CAT emitida com registro de atestado é apta a comprovar o desempenho do profissional em atividade com características, quantidades e prazos definidos, já a CAT sem atestado comprova registro de ART, mas não necessariamente aptidão qualitativa ou quantitativa.

213. A partir dessas informações, a análise da fase de habilitação técnica da Concorrência 90001/2025 resultou em irregularidade no julgamento da documentação apresentada pela empresa vencedora do certame. Em especial, constatou-se possível aceitação de documentação incapaz de demonstrar o atendimento dos requisitos de qualificação técnico-operacional expressamente previstos no edital (peça 38, p. 74-75).

214. Primeiramente, sobre a CAO em específico, incorre em equívoco ao considerá-la suficiente, para fins de comprovação da capacidade técnica operacional. Isso porque a certidão limita-se a certificar o registro de ART, sem comprovar, de forma analítica, o desempenho de empresa. Ademais, a vinculação da ART à CAT sem registro de atestado não supre tal deficiência, na medida em que a CAT, nesses casos, apenas atesta o registro do acervo técnico do profissional, não sendo apta a demonstrar a efetiva aptidão técnica para execução de serviços específicos com as características, quantidades e prazos requeridos.

215. Em segundo lugar, a documentação apresentada pela licitante limitou-se a descrever a execução global do empreendimento, sem individualizar os serviços e características técnicas exigidos para fins de habilitação. Embora a certidão registre a área total construída, não apresenta elementos que permitam verificar a execução específica das parcelas relevantes definidas no edital nem os respectivos quantitativos executados em cada categoria.

216. A insuficiência da documentação torna-se evidente quando confrontada com as exigências editalícias. Por exemplo, no caso do item 3, exigia-se comprovação de experiência em “construção mista padronizada e climatizada”. Todavia, a descrição constante da ART não faz qualquer menção à execução de sistemas de climatização, o que, por si só, seria suficiente para desclassificar a licitante vencedora.

217. Como mencionado neste relatório, o edital da Concorrência 90001/2025 estabelece, como requisito para habilitação técnica, a comprovação de execução anterior de serviços com características específicas, não se limitando a critérios genéricos de construção civil. Cada um dos itens da Tabela 5 deve ser comprovado de forma individualizada, com quantitativos mínimos especificados no edital, por meio de atestados ou certidões técnicas.

218. Embora a Certidão de Acervo Operacional (CAO) apresentada pela licitante vencedora mencione uma área total construída de 18.000 m², o que supera alguns dos quantitativos mínimos exigidos para o item de construção mista padronizada e climatizada, a documentação não comprova, de forma individualizada, a execução dos demais itens previstos no edital. Não há, por exemplo, comprovação específica de cobertura padronizada multifuncional, áreas molhadas, estruturas com laje climatizada ou escadas e rampas metálicas elevadas, tampouco a demonstração de que tais elementos foram executados nos quantitativos mínimos exigidos para cada categoria.

219. Adicionalmente, a descrição da Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) vinculada à CAO não permite verificar se os serviços executados atenderam aos padrões técnicos e construtivos exigidos no certame. Em especial, não há menção ao uso de sistemas modulares padronizados, como painéis tipo sanduíche, estruturas em perfis pultrudados ou outros elementos construtivos com desempenho normativo específico, conforme detalhado no Termo de Referência.

220. Dessa forma, a documentação aceita pela comissão de licitação não comprova a execução das parcelas específicas consideradas essenciais pelo próprio edital. Ao admitir tal documentação para fins de habilitação técnica, o CREA/ES deixou de verificar o atendimento integral dos requisitos de qualificação técnico-operacional estabelecidos no certame.

221. Em consequência, a empresa vencedora foi habilitada sem comprovar adequadamente a experiência mínima exigida para execução do objeto licitado, comprometendo a regularidade da fase de habilitação e a observância do princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

III.3.2.2. Análise dos recursos e contrarrazões por parte do CREA/ES

222. Além da habilitação irregular da empresa vencedora, chama atenção a forma como os recursos administrativos apresentados no curso da licitação foram analisados e recusados pelo CREA/ES.

223. No caso concreto, duas licitantes apresentaram recursos administrativos questionando, sob diferentes fundamentos, a regularidade da habilitação e da classificação da empresa Meta Construções e Serviços Ltda. As manifestações ofereciam ao CREA/ES oportunidade formal para reexaminar a documentação da vencedora e sanar possíveis inconsistências antes da conclusão definitiva do certame. Porém, o que se observou foi a manutenção das decisões que levaram à habilitação irregular da empresa vencedora.

224. A Casa Brasileira interpôs recurso (peça 40, p. 1-20) contra a decisão que classificou e habilitou a Meta, requerendo reconsideração da decisão ou remessa à autoridade competente, com efeito suspensivo. No recurso, a Casa Brasileira apontou que o Termo de Julgamento não teria apresentado análise técnica de todos os documentos da empresa recorrida, sustentando que a decisão administrativa deveria ser precedida de análise adequada para conter fundamentação suficiente.

225. A decisão do CREA/ES, contudo, considerou o recurso improcedente, com análise concentrada na inexequibilidade da proposta, concluindo que a Meta teria demonstrado a viabilidade econômico-financeira de sua oferta, entendendo que a recorrente não apresentou elementos suficientes para demonstrar eventual inviabilidade dos preços propostos.

226. O Acórdão 2.730/2015-TCU-Plenário (Min. Relator Bruno Dantas) trata do tema ao citar os casos de dúvidas que envolvam critérios e atestados que objetivam comprovar a habilitação das empresas em disputa:

> Ao constatar incertezas sobre o cumprimento de disposições legais ou editalícias, especialmente dúvidas que envolvam critérios e atestados que objetivam comprovar a habilitação das empresas em disputa, o responsável pela condução do certame deve promover diligências para aclarar os fatos e confirmar o conteúdo dos documentos que servirão de base para a tomada de decisão da Administração (art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993).

227. Em que pese tratar do antigo ordenamento jurídico de licitações, o art. 64 da Lei 14.133/2021 recepcionou esse entendimento. No caso concreto, em situação de incerteza sobre efetiva aptidão técnica para execução de serviços específicos com as características, quantidades e prazos requeridos, deveria requerer maiores informações.

228. Paralelamente, a PHD Construções também apresentou recurso administrativo (peça 40, p. 44-57) contra a decisão que declarou a Meta vencedora, requerendo a reforma da decisão ou o encaminhamento das razões à autoridade superior.

229. Por sua vez, a PHD direcionou suas alegações especificamente à habilitação técnico-operacional da vencedora. Entre os pontos questionados, destacam-se a suficiência da CAO apresentada, a própria existência da obra, a cisão societária, os quantitativos da CAT de 18.000 m² e a ausência de indicação de coordenador ou equipe técnica.

230. Os autos revelam, ainda, que a recorrente apontou possíveis inconsistências entre a documentação técnica apresentada e as exigências estabelecidas no instrumento convocatório, especialmente no que se refere à comprovação dos quantitativos mínimos exigidos e à demonstração da experiência anterior em parcelas consideradas relevantes do objeto.

231. A negativa dos dois recursos (peça 40, p. 59-62) é especialmente relevante porque ambos

convergiam para a mesma questão central: a regularidade da habilitação da empresa licitante vencedora. Enquanto a Casa Brasileira questionava a suficiência da análise técnica realizada pela comissão de licitação, a PHD apontava falhas concretas na comprovação da capacidade técnico-operacional da Meta.

232. Não obstante os questionamentos apresentados, o CREA/ES manteve integralmente a habilitação e a classificação da empresa vencedora, julgando improcedentes os recursos interpostos. Com isso, confirmou o entendimento originalmente adotado e afastou as alegações formuladas pelas demais licitantes.

233. A improcedência dos recursos assume especial relevância porque demonstra que o CREA/ES foi formalmente alertado por participantes do certame acerca de possíveis inconsistências na documentação da vencedora e teve oportunidade adicional de reexaminar os elementos apresentados.

234. Assim, a manutenção da habilitação da Meta, mesmo após a apresentação de recursos que questionavam especificamente a suficiência da documentação técnica e a aderência da experiência comprovada aos requisitos do edital, constitui elemento adicional de criticidade. Isso porque as irregularidades identificadas neste relatório permaneceram mesmo após questionamentos formais apresentados durante o curso regular da licitação.

III.3.2.3. Falhas formais relacionadas ao julgamento da Concorrência 90001/2025

235. Constatou-se a ausência de documento contendo o detalhamento das Bonificações e Despesas Indiretas (BDI) e dos Encargos Sociais (ES) na proposta apresentada pela licitante vencedora. A falha vai de encontro ao disposto no item 7.9.1 do edital, que exigia da vencedora a apresentação das planilhas com indicação dos quantitativos e dos custos unitários, acompanhadas do detalhamento do BDI e dos ES, com os respectivos valores adequados ao valor final da proposta.

236. Nos termos do referido dispositivo editalício, esperava-se que a licitante discriminasse os valores adicionais incorporados aos preços dos itens, em especial os componentes do BDI. Contudo, a proposta apresentada limitou-se a informar o preço já acrescido de BDI, sem indicação do respectivo percentual e sem qualquer abertura das parcelas que compõem as despesas indiretas, de modo que somente foi possível inferir, por dedução, a aplicação de BDI de 31%.

237. Idêntica deficiência foi verificada quanto aos Encargos Sociais, pois sequer o detalhamento dos insumos de materiais e de mão de obra necessários à composição dos serviços de cada item foi apresentado. Tal omissão impossibilitou, inclusive, a quantificação da mão de obra requerida em cada item, comprometendo a verificação da consistência dos preços ofertados.

238. Cumpre observar que essa situação decorre, em parte, da elaboração de orçamento estimativo inadequado e incompleto, em afronta ao art. 6º, inciso XXV, alínea f da Lei 14.133/2021, fragilidade que se propagou para as fases subsequentes do certame, conforme detalhado nos Achados III.1 e III.2.

239. Ainda assim, a licitante chegou a apresentar composição de serviços para cada item do registro de preços, ainda que insuficiente, atendendo em partes o item 7.9.1 do edital. Diante dessa insuficiência, caberia à comissão de licitação adotar as providências necessárias ao saneamento da proposta. No entanto, mesmo ausente o detalhamento exigido, a comissão não realizou diligências para a apresentação de documentos complementares, tampouco cobrou da vencedora a abertura dos custos indiretos. A inércia se mostra ainda mais grave porque a comissão também não se atentou ao fato de o percentual de BDI inferido (31%) situar-se acima do referencial recomendado pelo Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário.

240. Além de configurar afronta direta ao princípio da vinculação ao edital, a ausência identificada contraria o § 2º do art. 23 da Lei 14.133/2021, o qual estabelece que, nos processos licitatórios para contratação de obras e serviços de engenharia, o valor estimado deve ser acrescido de BDI de referência e dos encargos sociais cabíveis.

241. A omissão ou o tratamento inadequado das despesas indiretas e dos encargos complementares, tais como alimentação, transporte e equipamentos de proteção individual (EPIs), no orçamento de referência afronta, ainda, diversos dispositivos do referido diploma legal, notadamente o art. 6º, inciso XXV, alínea "f", o art. 18, o art. 23, § 2º, o art. 56 e o art. 59, na medida em que compromete a precisão do valor estimado da contratação e a transparência na composição dos custos.

242. Adicionalmente, tal prática contraria a jurisprudência consolidada no Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário, cujo objetivo consiste não apenas na prevenção de sobrepreço, mas também na garantia de maior precisão e transparência na composição dos custos das obras públicas, conforme refletido nos orçamentos de referência das licitações.

243. Segundo já mencionado no Achado III.2, a elaboração de orçamentos de referência em licitações públicas deve observar nível adequado de detalhamento, contemplando todos os custos necessários à execução do objeto contratado. Isso abrange não apenas os custos diretos, mas também os indiretos, tais como administração central, riscos, despesas financeiras, seguros e encargos complementares, tendo em vista que todos influenciam diretamente o custo da mão de obra e o valor global da contratação.

244. Em síntese, a aceitação de proposta desprovida do detalhamento do BDI e dos Encargos Sociais, conjugada à omissão da comissão de licitação no dever de promover diligências saneadoras, comprometeu a transparência da formação dos preços e a aferição de sua compatibilidade com os parâmetros de mercado, configurando irregularidade na condução do certame com potencial de comprometimento da competitividade.

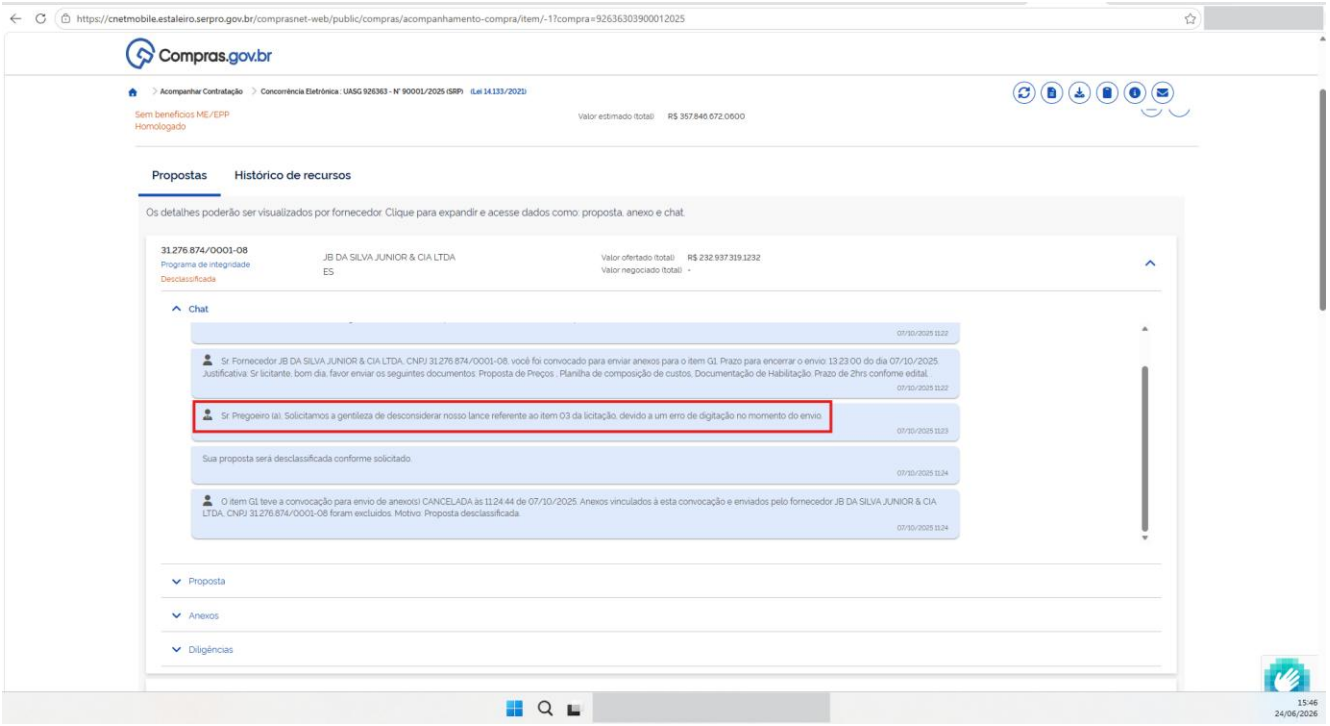
245. Uma segunda falha relaciona-se ao julgamento das propostas. Constatou-se que os onze itens constantes do edital foram lançados de forma individualizada no sistema Compras.gov.br, muito embora o critério de adjudicação fixado fosse o de menor preço global. Por esse critério, a disputa deveria recair sobre um único valor consolidado, e não sobre cada item isoladamente considerado, conforme consta no termo de julgamento do certame (peça 17, p. 8-54).

246. Essa forma de parametrização revelou-se incongruente com o critério de julgamento eleito, na medida em que, durante a etapa competitiva, obrigou as licitantes a calcular e a controlar o menor preço de cada um dos onze itens para, somente então, computar e preservar o menor preço global.

247. A falha foi agravada pela redação do item 6.5 do edital, segundo o qual o lance deveria ser ofertado pelo valor unitário do item, observado o critério de maior desconto por item. Tal cláusula contradiz, de forma direta, o critério de adjudicação por menor preço global anunciado no instrumento convocatório, instaurando manifesta contradição interna no edital quanto à forma de oferta e de julgamento dos lances. A coexistência de regras inconciliáveis — adjudicação por menor preço global, de um lado, e lances por valor unitário com maior desconto por item, de outro — criou ambiente de insegurança e de confusão entre as licitantes durante a fase de lances.

248. Os efeitos concretos dessa falha ficaram evidenciados quando a primeira colocada, detentora do menor preço, solicitou a desconsideração de lance referente ao item 03, sob alegação de erro de digitação no momento do envio, conforme demonstrado na imagem a seguir:

Figura 3 – Acompanhamento Compras.gov.br – Concorrência 90001/2025 (SRP)



Fonte: Compras.gov.br (disponível em: https://cnetmobile.estaleiro.serpro.gov.br/comprasnet-web/public/compras/acompanhamento-compra/item/-1?compra=92636303900012025, acesso em 24/6/2025)

249. A situação demonstra, de modo objetivo, que a inserção dos itens em separado no sistema, ainda que reunidos em um mesmo grupo, induziu a erro material, justamente porque as licitantes eram compelidas a lançar item a item para manter o menor preço global. Tal exigência mostrou-se especialmente gravosa quando se considera que a etapa de julgamento tende a ser célere, com duração de dez minutos, nos termos do item 6.11.1 do edital.

250. A relevância da preservação da competitividade encontra respaldo no Acórdão 547/2026-TCU-Plenário (Min. Relator Benjamin Zymler), com base em doutrina expressamente acolhida no voto condutor, em que reconhece que a redução da competitividade gera, como consequência natural, o aumento de preços, nos termos do art. 5° da Lei 14.133/2021.

251. Acresce que a tecnologia integra a própria lógica estruturante da Lei 14.133/2021, que pressupõe a realização e a gestão integral dos procedimentos licitatórios em ambiente informatizado. Sob esse enfoque, os sistemas informatizados constituem condição de efetiva aplicabilidade da lei e do modelo de gestão orientado por planejamento, controle e transparência.

252. No caso examinado, a parametrização inadequada do sistema Compras.gov.br, em descompasso com o critério de adjudicação eleito, frustrou exatamente essa finalidade, transformando a ferramenta de apoio à disputa em fator de embaraço ao certame.

253. Em síntese, a forma de lançamento dos onze itens no sistema Compras.gov.br, dissociada do critério de adjudicação por menor preço global, somada à contradição introduzida pelo item 6.5 do edital e ao exíguo prazo de dez minutos previsto no item 6.11.1, comprometeu a etapa competitiva, dificultou a correta formulação e a manutenção dos lances pelas licitantes e ensejou erro material concreto, com potencial de macular o resultado do certame e de prejudicar a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.

254. O terceiro ponto verificado foi que, embora tenham ocorrido situações em que licitantes deixaram de apresentar a documentação exigida no certame, o CREA/ES não instaurou procedimento administrativo destinado a apurar a conduta e a eventual responsabilização dos envolvidos. Tal omissão

amolda-se à infração prevista no art. 155, inciso IV, da Lei 14.133/2021, segundo o qual o licitante será responsabilizado administrativamente por deixar de entregar a documentação exigida para o certame. Em complemento, a previsão também é reproduzida no item 12.1.1 do edital, de modo que a conduta encontra dupla previsão sancionatória, tanto na norma legal quanto no próprio instrumento convocatório (peça 38, p. 20):

> 12.1. Comete infração administrativa, nos termos da lei, o licitante que, com dolo ou culpa:
>
> 12.1.1. deixar de entregar a documentação exigida para o certame ou não entregar qualquer documento que tenha sido solicitado pelo Agente de Contratação/Comissão durante o certame;

255. Em resposta à equipe de fiscalização, o CREA/ES informou que a não instauração, por ora, de procedimentos internos decorreria da opção institucional de aguardar a conclusão dos trabalhos de controle em curso, tanto da CGU quando desta Corte, bem como da avaliação de que, neste momento, não se vislumbraria hipótese fática concreta a justificar a imediata abertura de processo administrativo sancionador.

256. Ainda, em reunião realizada em 9/4/2025, a entidade também apontou, como justificativa, a limitação do corpo técnico e jurídico disponível e a percepção de que o episódio teria ocasionado apenas perda de tempo estimada em cerca de duas horas.

257. Não obstante, tais fundamentos não se mostram suficientes para afastar o dever da Administração de apurar fatos potencialmente enquadráveis como infração administrativa prevista em lei e no próprio edital (item 12.1.1). O Acórdão 1.128/2026-TCU-Plenário (Min. Relator Benjamin Zymler) trouxe o tema no que se refere às sanções e às infrações previstas no arts. 155 e 156:

> Ainda que não seja necessária a instauração de processo sancionador formal - exigido para aplicação das penalidades do art. 156 da nova Lei de Licitações e Contratos -, a Administração deve instaurar ao menos um procedimento administrativo prévio simplificado, apto a verificar a ocorrência concreta das condutas tipificadas no art. 155 da mesma lei e a permitir que o licitante se manifeste. Isso se mostra especialmente relevante em hipóteses interpretativas, como quando há discussão sobre se a documentação apresentada é inexistente ou apenas insuficiente, ou ainda quando o licitante alega fato superveniente que justificaria a não manutenção da proposta.

258. Mesmo que se trate, em tese, de falha menos gravosa sob a ótica do prejuízo material imediato, a finalidade da norma não se exaure na recomposição de dano concreto ou na punição de condutas de maior reprovabilidade. O art. 155, inciso IV, da Lei 14.133/2021 busca também preservar a seriedade das propostas, a regularidade do rito licitatório e a eficiência da sessão pública, prevenindo comportamentos oportunistas e a atuação de empresas sem condições efetivas de participação.

259. À luz desse contexto, a opção administrativa de simplesmente postergar qualquer medida apuratória até a conclusão de fiscalizações externas revela-se inadequada. Mesmo nos casos em que ainda não haja elementos suficientes para a imediata instauração do processo sancionador formal, mostra-se necessária, ao menos, a adoção de providência administrativa prévia, ainda que simplificada, apta a delimitar os fatos, a oportunizar manifestação aos licitantes envolvidos e a formar juízo administrativo motivado acerca da ocorrência, ou não, das condutas tipificadas na Lei 14.133/2021 e no instrumento convocatório.

260. Em síntese, a ausência de qualquer resposta administrativa tende a desestimular o cumprimento das regras do edital, a enfraquecer a disciplina do certame e a comprometer, ainda que indiretamente, a competitividade qualificada do sistema de registro de preços, na medida em que tolera condutas que tumultuam a sessão pública sem consequência institucional tempestiva.

III.3.3. Causas da ocorrência do achado

261. As irregularidades decorreram da condução do certame em desacordo com os procedimentos do edital e com os requisitos legais de habilitação e julgamento, em afronta ao art. 67 da Lei 14.133/2021.

No campo da habilitação, a causa central foi a ausência de verificação, item a item, dos requisitos de qualificação técnico-operacional, aceitando-se a CAO como prova suficiente sem a realização de diligências saneadoras, o que contraria o entendimento do Acórdão 2.730/2015-TCU-Plenário, recepcionado pelo art. 64 da Lei 14.133/2021, em que, no caso de incerteza sobre efetiva aptidão técnica para execução de serviços específicos com as características, quantidades e prazos requeridos, deveria ter requerido documentos complementares para tomada de decisão. A falha foi mantida mesmo após os recursos das licitantes que questionavam a suficiência da documentação técnica.

262. No plano do julgamento e da formação dos preços, as causas relacionam-se à elaboração de orçamento estimativo inadequado e incompleto, em afronta ao art. 6º, inciso XXV, alínea "f", da Lei 14.133/2021, cuja falha se propagou para as fases subsequentes do certame. A aceitação de proposta desprovida do detalhamento das Bonificações e Despesas Indiretas (BDI) e dos Encargos Sociais (ES), em descumprimento ao item 7.9.1 do edital, conjugada à omissão da comissão de licitação no dever de promover diligências saneadoras, comprometeu a transparência na composição dos custos.

263. Por fim, contribuiu decisivamente para o achado a parametrização inadequada do sistema Compras.gov.br, na qual os onze itens foram lançados de forma individualizada, em descompasso com o critério de adjudicação por menor preço global.

III.3.4. Efeitos/Consequências do achado

264. As falhas descritas produziram efeitos concretos e potenciais que comprometeram a regularidade, a competitividade e a lisura do processo licitatório, prejudicando, em última análise, a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública. A primeira e mais grave consequência foi a habilitação irregular da empresa vencedora, que foi admitida no certame sem comprovar adequadamente a experiência mínima exigida para a execução do objeto licitado, configurando julgamento em desacordo com os critérios editalícios e legais, com afronta direta ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

265. Em segundo lugar, o achado mostrou as dificuldades operacionais concretas às licitantes durante a fase de julgamento, considerando a parametrização incorreta do sistema Compras.gov.br, dissociada do critério de menor preço global e agravada pela contradição interna do edital e pelo exíguo prazo da etapa competitiva. Ao serem compelidas a calcular e controlar o menor preço de cada um dos onze itens para preservar o menor preço global, as participantes atuaram em ambiente de insegurança e confusão, o que dificultou a correta formulação e manutenção dos lances e ensejou erro material concreto, evidenciado pela solicitação de desconsideração de lance formulada pela primeira colocada quanto ao item 03.

266. Em terceiro lugar, a aceitação de proposta desprovida do detalhamento do BDI e dos Encargos Sociais comprometeu a transparência da formação dos preços e a aferição de sua compatibilidade com os parâmetros de mercado. A omissão impossibilitou, inclusive, a quantificação da mão de obra requerida em cada item e a verificação da consistência dos preços ofertados, sendo de se notar que o percentual de BDI inferido (31%) se situou acima do referencial recomendado pelo Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário.

267. Por fim, a ausência de qualquer resposta administrativa diante das condutas de licitantes que deixaram de apresentar a documentação exigida tende a desencorajar o cumprimento das regras do edital, a enfraquecer a disciplina do certame e a comprometer, ainda que indiretamente, a competitividade qualificada do sistema de registro de preços, na medida em que tolera comportamentos que tumultuam a sessão pública sem consequência institucional tempestiva.

III.3.5. Proposta de encaminhamento

268. Conforme já mencionado, a responsabilização de agentes públicos exige a caracterização de dolo ou erro grosseiro, entendido como conduta manifestamente negligente, imprudente ou imperita.

Para essa aferição, adota-se o parâmetro do "homem médio", ou seja, comportamento esperado de um gestor comum, capaz e prudente, avaliando-se o grau de afastamento em relação ao comportamento diligente esperado, bem como a presença ou não de boa-fé objetiva.

269. Destaca-se que, no caso concreto, a responsabilização se justifica em razão da gravidade da irregularidade e de suas consequências para a regularidade dos atos e contratos administrativos, consubstanciada na habilitação irregular de licitante com base em certidão insuficiente para comprovar todos os requisitos de qualificação. Isso porque, mesmo após provocação de outras licitantes quanto à qualificação indevida, o gestor manteve seu posicionamento, configurando erro grosseiro ou culpa grave dos agentes envolvidos, diante da inobservância tanto das regras editalícias quanto da legislação aplicável. Tal circunstância é evidenciada, em especial, pela ausência de verificação item a item dos critérios de habilitação técnica da licitante. Essas condutas afrontam diretamente o disposto no art. 64 e no art. 67, inciso II, ambos da Lei 14.133/2021.

270. Ante o exposto, considerando o conjunto de irregularidades relacionadas à condução do certame, especialmente o julgamento em desacordo com os critérios do edital e da Lei 14.133/2021, propõe-se a realização de audiência dos gestores identificados na matriz de responsabilização – Apêndice B, bem como detalhamento de suas condutas e demais elementos necessários, nos termos do inciso II do art. 43, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso IV, do RI/TCU, para apresentação das razões de justificativa sobre as irregularidades apontadas no presente achado, tendo em vista a possibilidade de aplicação de multa, prevista no inciso II do art. 58 da Lei 8.443/1992.

271. Por fim, após a realização das audiências, propõe-se ciências ao CREA/ES, nos termos do inciso I do art. 9° da Resolução TCU 315/2020, quais sejam:

271.1. A aceitação de Certidão de Acervo Operacional (CAO), isoladamente, para fins de comprovação de qualificação técnico-operacional em certames, sem a apresentação de atestados que demonstrem a execução de parcelas de maior relevância com as características e quantidades exigidas no edital, afronta o disposto no art. 67, inciso II, da Lei 14.133/2021, visto que tal certidão, por si só, não é apta a comprovar a capacidade operacional em serviços de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior ao objeto licitado, comprometendo a regularidade da fase de habilitação e o princípio da vinculação ao instrumento convocatório;

271.2. A comprovação da qualificação técnico-operacional deve ser realizada de forma individualizada para cada parcela de maior relevância ou valor significativo do objeto, mediante a apresentação de atestados emitidos por pessoa física ou jurídica que demonstrem a execução de serviços com as características, quantidades e prazos exigidos no edital, sendo vedada a aceitação de comprovação genérica ou agrupada que não permita aferir a experiência específica em cada item, em observância ao disposto no art. 67, § 1º, da Lei 14.133/2021 e ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório;

271.3. A aceitação de proposta de preços desprovida do detalhamento das Bonificações e Despesas Indiretas (BDI) e dos Encargos Sociais (ES), em descumprimento ao item 7.9.1 do edital, aliada à omissão da comissão de licitação em promover diligências saneadoras para a regularização do certame, nos termos do art. 64 da Lei 14.133/2021, compromete a transparência da formação dos preços, a aferição de sua compatibilidade com os parâmetros de mercado e o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, em afronta ao art. 23, § 2º, da Lei 14.133/2021 e ao Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário;

271.4. A adjudicação por item em licitações de obras e serviços de engenharia cujo critério de julgamento seja o menor preço global ou maior desconto, realizada por meio do sistema Compras.gov.br, pode comprometer a competitividade e a eficiência do certame, visto que a necessidade de lances item a item em etapas céleres dificulta a manutenção da proposta de menor preço global; recomendando-se, em observância aos princípios da eficiência e da economicidade, a adoção da disputa por valor

consolidado, em conformidade com o art. 12 do Decreto 11.462/2023, observados os requisitos previstos no art. 13 do mesmo normativo.

III.4. Frustração do caráter competitivo de licitação (IGC)

272. Em virtude de falhas de controle e de mitigação de potenciais conflitos de interesse, foram identificados elementos que indicam comprometimento da independência das cotações e da competitividade da Concorrência SRP 90001/2025. Tais elementos decorrem, em especial, da existência de vínculos societários e familiares entre fornecedores consultados, da ausência de sigilo na pesquisa de preços, da participação de pessoa vinculada a fornecedor consultado na execução contratual e da habilitação de licitante com documentação técnica insuficiente.

273. O cenário indicou falhas na lisura do certame, evidenciado por: (i) interligação familiar ou societária entre as empresas que forneceram preços para as cotações (filiação entre responsáveis técnicos, sócios em comum e identidade de endereços); (ii) participação, na fase de pesquisa de preços, do engenheiro responsável pela execução da obra, que é filho do responsável técnico formalmente designado pela empresa contratada; e (iii) habilitação irregular de licitante, decorrente da ausência de verificação detalhada da capacidade técnica de execução e da aceitação de documentos inaptos a atestar a efetiva execução dos serviços, sem a realização das diligências necessárias.

274. Consoante jurisprudência dessa Corte, Acórdãos 1.712/2025, 2.531/2021, 1.732/2015 e 333/2015, todos do Plenário do TCU, o conjunto desses elementos, analisado de forma sistêmica, revela indícios convergentes de possível atuação coordenada entre particulares, com potencial de comprometer a independência da pesquisa de preços e o caráter competitivo do certame. Tais circunstâncias podem, em tese, indicar condutas atentatórias à competitividade da licitação, inclusive com possível enquadramento no art. 337-F do Código Penal, matéria cuja apuração compete aos órgãos competentes. Esse entendimento consolidado reforça a obrigatoriedade de a Administração adotar medidas preventivas contra o conluio e o direcionamento, sob pena de responsabilização dos envolvidos, uma vez que o certame já foi cancelado.

275. A situação resultou em grave comprometimento da seleção da proposta mais vantajosa e da isonomia entre os licitantes. Os indícios de possível conluio ou direcionamento, associados à ausência de controles internos eficazes, podem ter prejudicado a lisura do processo licitatório e criado risco concreto de que a Administração não tenha obtido a melhor proposta disponível no mercado.

III.4.1. Tipificação

276. O presente achado foi classificado como indício de irregularidade grave que não prejudique a continuidade (IGC), nos termos dos incisos IV, V e VI do § 1º do art. 150 da Lei 15.321, de 31/12/2025 (LDO 2026).

277. Conforme detalhado no Achado III.1, restou prejudicada a classificação do presente apontamento como indício de irregularidade grave com recomendação de paralisação (IGP), em razão do cancelamento da Ata de Registro de Preços 4/2025, ocorrido em 14/5/2026.

278. No entanto, a gravidade dos fatos constatados durante a fiscalização, quanto a existência de indícios variados de conluio com o objetivo de frustrar o certame, constitui elemento suficiente para a classificação do achado e a proposição de audiência dos responsáveis.

III.4.2. Situação encontrada

279. Para a elaboração do preço estimativo do certame, conforme detalhado no Achado III.2, foi realizada pesquisa de preços junto a quatro fornecedores. No entanto, essas empresas selecionadas apresentavam vínculos entre si, de natureza societária e familiar, fragilizando a presunção de independência entre as fontes consultadas, conferindo aparência de diversidade a informações potencialmente originadas de um mesmo núcleo decisório.

280. No que se refere às relações societárias, as empresas RM Global Construção e Pavimentação Ltda (CNPJ 10.714.563/0001-03) e Engepa Consultoria, Projetos e Laudos Técnicos de Engenharia e Meio Ambiente Ltda (CNPJ 47.604.029/0001-46) têm em comum os sócios Marco Antônio Santos Evangelista (CPF 28*.***.***-*9) e Ronaldo de Paula Almeida (CPF 02*.***.***-*4) (peça 41, p. 1-5).

281. As empresas RM Global Construção e Pavimentação Ltda (CNPJ 10.714.563/0001-03) e Construreis Construção Civil e Naval Ltda (CNPJ 22.703.785/0001-00) compartilham o mesmo endereço e e-mail em sua situação cadastral junto à Receita Federal do Brasil (RFB), bem como o mesmo número de telefone constante das respectivas respostas à solicitação de cotação de preços (peça 33, p. 141-142, e peça 41, p. 1, 6).

282. Identificou-se, ainda, que a empresa vencedora do certame — Meta Construções e Serviços Ltda (CNPJ 51.583.061/0001-60) — tem como responsável técnico Ricardo Carvalho de Julio (CPF 62*.***.***-*0) (peça 39, p. 135). O responsável possui relação de parentesco com Bernardo Sabbagh de Julio (CPF 0*.***.***-*7), responsável pela empresa Samba Engenharia e Construção (CNPJ 45.251.018/0001-02), integrante do conjunto de fornecedores consultados para fins de cotação de preços (peça 33, p. 133-138, e peça 41, p. 9-11).

283. Todas as empresas mencionadas participaram do processo de cotação que serviu de base para a formação dos preços estimativos da contratação. Os vínculos identificados evidenciam falhas de independência entre as fontes consultadas, conferindo aparência de diversidade a informações potencialmente originadas de um mesmo núcleo decisório.

284. Conforme antecipado, o IFMT figura como partícipe do registro de preços e firmou dois contratos para a construção de campi em Diamantino/MT (Contrato 64/2025, no valor de R$ 6.252.289,50) e em Colniza/MT (Contrato 59/2025, no valor de R$ 6.555.284,60).

285. No âmbito da fiscalização, durante visita *in loco* realizada em 13/5/2026 em Diamantino/MT, a equipe de auditoria constatou que Bernardo Sabbagh de Julio atuava, de fato, no acompanhamento da obra, inclusive prestando informações sobre a metodologia construtiva e detalhando as características do empreendimento. Tal constatação foi posteriormente confirmada pelo fiscal técnico da contratante, por meio de resposta a e-mail obtida em 25/5/2026 (peça 42, p. 6-7).

286. Ademais, como detalhado no Achado III.2, o processo de cotação não foi sigiloso entre os participantes, pois os fornecedores, consultados, sabiam quem eram os demais participantes (peça 33, p. 132). Com efeito, o prévio conhecimento mútuo dos participantes facilita a eventual combinação de preços entre os fornecedores, possibilitando a apresentação de cotações artificialmente elevadas. Como consequência, a estimativa de preços resultante tende a refletir valores superiores aos efetivamente praticados pelo mercado, em prejuízo à formação de orçamento fidedigno e à seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

287. Outra constatação, conforme apurado no Achado III.3, tratou-se da empresa vencedora ter sido aceita na fase qualificação técnica com base em documentos que não comprovavam a execução das parcelas que o próprio edital considerava indispensáveis, não sendo possível confirmar sua capacidade em executar o objeto. Em outras palavras, além da fragilidade na etapa, a situação desrespeita o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, segundo o qual a Administração deve seguir as regras que ela mesma fixou no edital.

288. Ainda, merece atenção a forma como o CREA/ES analisou e negou os recursos apresentados durante a licitação. No caso, duas empresas entraram com recursos questionando, por motivos diferentes, a habilitação e a classificação da empresa Meta Construções e Serviços Ltda. Esses recursos davam ao CREA/ES a chance de revisar os documentos da vencedora e corrigir possíveis problemas antes de encerrar o certame. Ainda assim, o órgão manteve as decisões que levaram à habilitação irregular, mostrando que foi avisado formalmente, por participantes da licitação, sobre possíveis problemas nos

documentos da vencedora e uma nova oportunidade para revisar o que havia sido apresentado.

289. De um lado, identificou-se a habilitação irregular de licitante em circunstâncias em que não falharia aquele que emprega um nível de diligência normal no desempenho de suas funções. De outro, verificou-se a participação de empresa com vínculo familiar ao responsável técnico da contratada na etapa de formação dos preços estimativos da licitação. E, ainda, constatou-se a atuação de representante dessa mesma empresa durante a execução de contrato derivado dessa Ata de Registro de Preço 4/2025.

290. Analisando as informações da empresa contratada, Meta Construções e Serviços Ltda. (CNPJ 51.583.061/0001-60), verificou-se que a empresa apresenta características que suscitam dúvidas relevantes quanto à sua efetiva capacidade operacional para executar, com meios próprios, objeto de vulto financeiro e ampla abrangência geográfica. Apesar da dimensão da atual contratação, não foram identificados elementos suficientes que demonstrassem a existência de estrutura empresarial compatível com as obrigações assumidas.

291. De início, vale mencionar que a Meta Construções e Serviços Ltda. foi constituída em 27/7/2023 e, em curto espaço de tempo, passou a figurar como vencedora de contratação de elevado valor, sem que fossem identificados elementos que evidenciassem trajetória empresarial, experiência operacional ou estrutura compatíveis com a magnitude dos serviços contratados (peça 39, p. 99-105).

292. Embora tais elementos, isoladamente, não permitam afirmar a existência de conduta ilícita, constituem indícios que justificam exame mais aprofundado acerca da efetiva relação entre os agentes envolvidos e de seu eventual papel nas diferentes fases da contratação.

293. A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é pacífica no sentido de que a comprovação de fraudes em certames licitatórios, especialmente aquelas decorrentes de conluio entre licitantes ou entre estes e agentes públicos, não exige a apresentação de prova técnica inequívoca ou confissão. O TCU adota o entendimento de que o somatório de indícios convergentes, que apontam na mesma direção, é suficiente para caracterizar a frustração do caráter competitivo da licitação e ensejar a punição dos envolvidos (Acórdãos 2.531/2021, 1.732/2015, 333/2015 e 2.126/2010, todos do Plenário do TCU).

294. Nesse sentido, o Tribunal consolidou o entendimento de que a prova indiciária, formada por um conjunto de elementos que, analisados em conjunto, revelam uma ação coordenada, é bastante para a configuração de fraude, dispensando-se a necessidade de prova direta ou técnica absoluta (Acórdãos 333/2015-TCU-Plenário e 2.531/2021-TCU-Plenário).

295. Ainda, a existência de indícios variados que convergem para evidenciar uma ação combinada entre empresas e gestores públicos, com o objetivo de frustrar o certame, constitui prova robusta e suficiente para fundamentar a aplicação de sanções aos responsáveis (Acórdãos 1.732/2015-TCU-Plenário e 2.126/2010-TCU-Plenário).

296. Portanto, a análise do caso concreto não deve se limitar a fatos isolados, mas considerar o conjunto das circunstâncias identificadas, tais como os vínculos societários e familiares entre fornecedores, a ausência de sigilo na cotação, a atuação de pessoa vinculada a fornecedor consultado na execução contratual e a habilitação técnica insuficientemente demonstrada. Esses elementos, analisados de forma sistêmica, constituem indícios relevantes de possível comprometimento do caráter competitivo do certame e justificam a apuração da conduta dos agentes públicos e das empresas envolvidas, com observância do contraditório e da ampla defesa.

297. Assim, tais circunstâncias, consideradas em conjunto, suscitam a possibilidade de atuação coordenada entre particulares com potencial de influenciar tanto a formação dos preços de referência quanto a posterior execução do objeto licitado. Nesse sentido, o presente achado mostra-se relevante para fins de responsabilização específica quanto à regularidade na condução das fases internas e externas da licitação.

III.4.3. Causas da ocorrência do achado

298. Os indícios de comprometimento do caráter competitivo do certame decorreram de falhas relevantes nos mecanismos de controle e de mitigação de conflitos de interesse, evidenciando grave inobservância do dever de cuidado e zelo na condução do processo licitatório, apta a configurar erro grosseiro. Tais falhas manifestaram-se, em especial, na ausência de providências eficazes para identificar e afastar vínculos comprometedores entre os participantes. Nesse contexto, admitiu-se a realização de pesquisa de preços junto a fornecedores com interligações familiares ou societárias, sem a devida segregação e controle, bem como se verificou a inexistência de sigilo na fase de cotação, circunstâncias que indicam prévio conhecimento mútuo entre os participantes e potencial favorecimento à combinação de preços.

299. Ademais, soma-se a esse quadro a habilitação irregular de licitante, decorrente da ausência de verificação minuciosa da capacidade técnica de execução e da aceitação de documentos inaptos a comprovar a efetiva prestação dos serviços. Ressalte-se que tal falha foi agravada pela conduta do agente responsável pela licitação, que, mesmo após alertado formalmente por meio de recursos administrativos quanto às inconsistências identificadas, deixou de adotar as diligências necessárias para o saneamento da irregularidade, mantendo decisão manifestamente inadequada e em desacordo com o dever de diligência.

III.4.4. Efeitos/Consequências do achado

300. A situação verificada comprometeu a confiabilidade da pesquisa de preços e criou risco relevante à seleção da proposta mais vantajosa e à isonomia entre os licitantes. Com efeito, os vínculos identificados entre fornecedores consultados, a ausência de sigilo nas cotações e a posterior atuação de pessoa vinculada a uma das empresas consultadas na execução contratual constituem elementos que podem indicar coordenação entre particulares, com reflexos na formação do preço estimativo. A situação evidencia erro grosseiro na condução do processo, ao permitir a distorção das condições de competitividade. Nesse cenário, criou-se risco concreto de que a Administração não tenha obtido a melhor proposta, frustrando o objetivo central da licitação e afrontando a moralidade administrativa.

301. No que se refere à formação dos preços, o prévio conhecimento mútuo entre os fornecedores consultados pode ter favorecido a apresentação de cotações artificialmente elevadas. Como consequência, a estimativa de preços passou a refletir valores superiores aos praticados no mercado, comprometendo a fidedignidade do orçamento e ensejando o sobrepreço identificado (Achado III.2), notadamente pela incompatibilidade com a realidade mercadológica e as especificidades locais.

302. Tais circunstâncias, analisadas em conjunto, indicam comprometimento da isonomia, da competitividade e da lisura do certame. Em razão de sua gravidade, os fatos podem, em tese, caracterizar condutas atentatórias ao caráter competitivo da licitação, inclusive aquelas previstas no art. 337-F do Código Penal, razão pela qual se mostra pertinente o encaminhamento aos órgãos competentes para a apuração cabível.

303. Ademais, conforme jurisprudência pacífica do TCU, o conjunto de indícios convergentes — como vínculos societários, operacionais ou familiares entre os participantes, aliados à atuação coordenada em diferentes etapas do certame — é suficiente para caracterizar o direcionamento e a frustração do caráter competitivo da licitação, bem como para ensejar a responsabilização dos envolvidos, independentemente de prova direta ou técnica absoluta (Acórdãos 2.531/2021, 1.732/2015, 333/2015 e 2.126/2010, todos do Plenário do TCU).

304. Acrescenta-se, por fim, que as fragilidades na formação do preço estimativo, tratadas no Achado III.2, não se limitaram à fase interna da licitação. Elas criaram as condições para a aceitação de proposta com preços superiores aos referenciais, agravadas pelos indícios de ausência de independência entre fornecedores consultados, examinados neste Achado III.4.

III.4.5. Proposta de encaminhamento

305. A respeito da aplicação de sanções, o art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) estabelece que o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas apenas nos casos de dolo ou erro grosseiro. Em consonância com esse dispositivo, o Acórdão 1.691/2020-TCU-Plenário (Rel. Ministro Augusto Nardes) consignou que, para o exercício do poder sancionatório do TCU, não basta a mera demonstração de culpa comum, sendo necessária a caracterização de dolo ou culpa grave, esta última equiparada ao erro grosseiro. Nos termos do § 1º do art. 12 do Decreto 9.830/2019, considera-se erro grosseiro o ato manifesto, evidente e inescusável, é aquele praticado com culpa grave, caracterizada por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.

306. No caso concreto, verifica-se falha grave no dever de diligência por parte dos responsáveis pela elaboração dos documentos técnicos e pela condução da fase interna do certame, consubstanciada na elaboração de orçamento estimativo incompleto, inconsistente e baseado em cotações obtidas junto a fornecedores com prévio conhecimento entre si, circunstância que favoreceu a formação de preços incompatíveis com o mercado, com consequente sobrepreço.

307. Ademais, a responsabilização decorre da habilitação irregular de licitante com base em certidão insuficiente para comprovar todos os requisitos de qualificação, mantida pelo gestor mesmo após questionamentos de outras licitantes, configurando erro grosseiro ou culpa grave. Evidencia-se, assim, a inobservância das regras editalícias e da legislação aplicável, notadamente pela ausência de verificação item a item dos critérios de habilitação técnica, em afronta ao disposto no art. 64 e no art. 67, inciso II, ambos da Lei 14.133/2021.

308. Ante o exposto, considerando a condução do certame, especialmente a realização de pesquisa de preços junto a fornecedores com vínculos societários e familiares entre si; a habilitação irregular de licitante com fundamento em documentação que não comprovava a execução das parcelas consideradas indispensáveis pelo edital; e a manutenção dessas decisões mesmo após a interposição de recursos administrativos que alertavam formalmente para tais falhas, o conjunto de irregularidades revela circunstâncias atípicas que podem indicar atuação coordenada de particulares em etapas distintas do procedimento licitatório. Embora se trate de conjunto indiciário, os elementos são suficientes para justificar a oitiva das empresas envolvidas, a audiência dos responsáveis e o encaminhamento aos órgãos competentes, a fim de apurar eventual frustração do caráter competitivo do certame.

309. Tais fatos, pela sua relevância, materialidade e potencial repercussão sobre a lisura da contratação, justificam o encaminhamento aos órgãos competentes para a apuração dos fatos, em obediência ao disposto no § 7º do art. 209 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (RITCU).

310. Ainda, propõe-se a realização de audiência dos responsáveis do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Espírito Santo (CREA/ES), conforme consta na matriz de responsabilização – Apêndice B, com fundamento no inciso II do art. 43 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso IV, do RI/TCU, para que apresentem as razões de justificativa quanto às irregularidades constatadas, cujas consequências foram as incompatibilidades com a realidade do mercado e as especificidades locais e o sobrepreço identificado, tendo em vista a possibilidade de aplicação de multa, prevista no inciso II do art. 58 da Lei 8.443/1992, considerando a gravidade das condutas identificadas.

311. Acrescenta-se que a aplicação de multa, prevista no inciso II do art. 58 da Lei 8.443/1992, não afasta a possibilidade de inabilitar o responsável, por um período que poderá variar de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, sempre que o Tribunal de Contas da União, por maioria absoluta de seus membros, considerar grave a infração cometida, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992.

312. Sobre as empresas, na condição de terceiras interessadas, propõe-se a oitiva das empresas

Samba Engenharia e Construção (CNPJ 45.251.018/0001-02), com a atual denominação de Lar Serviços Administrativos LTDA; e Meta Construções e Serviços Ltda. (CNPJ 51.583.061/0001-60), com a atual denominação de Reven Construtora LTDA, com fundamento no inciso II do art. 43 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso V, do RI/TCU, para que se pronunciem quanto às ocorrências descritas no presente achado, relacionadas a possível comprometimento do caráter competitivo da Concorrência SRP 90001/2025, tendo em vista a possibilidade, após análise das manifestações e observância do contraditório e da ampla defesa, de declaração de inidoneidade para participar de licitação na Administração Pública Federal, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992.

III.5. Falhas no planejamento da contratação, sem compatibilidade do objeto unidade modular e construção/ampliação de novos campi (IGC)

313. Observou-se que o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso (IFMT), na condição de órgão participante da Ata de Registro de Preços 04/2025 (Concorrência SRP 90001/2025), participou do registro de preços para a aquisição de unidades modulares padronizadas sem que houvesse compatibilidade entre esse objeto e a real necessidade institucional de construção e ampliação de novos campi, em afronta aos arts. 18 e 85 da Lei 14.133/2021. Como consequência, configurou-se o desvirtuamento do Sistema de Registro de Preços, com inconsistência entre o objeto licitado e o efetivamente contratado, sobrepreço decorrente do método construtivo e comprometimento da rastreabilidade do processo decisório.

314. A causa para essa situação reside em deficiência na fase de planejamento da contratação, evidenciada pela elaboração tardia e insuficiente do estudo de viabilidade técnica e econômico-financeira, sem análise comparativa entre a solução modular e o modelo convencional, pelo levantamento de quantitativos de serviços/itens por critérios subjetivos e pela formalização da participação na Intenção de Registro de Preços em processo eletrônico posterior à efetiva participação pelo Compras.gov.br, não havendo evidências de que o Estudo Técnico Preliminar tenha sido elaborado antes da fase de planejamento e julgamento do certame. Tais falhas impactam negativamente o objeto de auditoria nas dimensões de qualidade, custo e conformidade, comprometendo a consistência do planejamento e a regularidade dos atos praticados.

III.5.1. Tipificação

315. O presente achado foi classificado como indício de irregularidade grave que não prejudica a continuidade do empreendimento (IGC), nos termos dos incisos IV, V e VI do § 1º do art. 150 da Lei 15.321, de 31/12/2025 (LDO 2026).

316. Restou prejudicada a classificação do presente apontamento como indício de irregularidade grave com recomendação de paralisação (IGP), em razão do cancelamento da Ata de Registro de Preços 4/2025, ocorrido em 14/5/2026. Ademais, o Contrato 64/2025, em Diamantino/MT, já foi encerrado por já terem sido concluídos os serviços. Já o Contrato 59/2025, em Colniza/MT, embora ainda esteja em execução, o avançado estágio de execução (81,74%) não justifica a paralisação contratual, cujo objeto é a execução de infraestrutura adjacentes a construção, ou seja, obras de urbanização.

317. No entanto, a gravidade dos fatos constatados durante a fiscalização indica grave desvio dos princípios constitucionais a que está submetida a Administração Pública Federal, justificando a classificação e resultando nas audiências dos responsáveis.

III.5.2. Situação encontrada

318. Inicialmente, observou-se que a formalização dos documentos destinados a demonstrar a viabilidade da contratação ocorreu em momento posterior à manifestação de interesse do IFMT na Intenção de Registro de Preços (IRP) 5/2025. Conforme documentação do processo licitatório do CREA/ES (peça 33, p. 167), a participação do Instituto na IRP foi confirmada no sistema Compras.gov.br em 29/8/2025, enquanto o Estudo Técnico Preliminar (ETP 116/2025) (peça 43),

apontado como principal documento de avaliação da solução adotada, somente foi juntado e formalizado em processo administrativo posteriormente, com data de assinatura no dia 5/11/2025.

319. Destaca-se que o edital da Concorrência SRP 90001/2025 foi publicado em 11/9/2025 e a sessão pública foi realizada em 7/10/2025, circunstâncias que indicam que a análise formal da viabilidade da contratação não estava devidamente consolidada em processo administrativo previamente à efetiva participação do IFMT na fase de planejamento do registro de preços e à própria condução do certame.

320. A sequência cronológica dos atos praticados evidencia que a manifestação de interesse do IFMT perante o sistema de registro de preços precedeu a formalização dos documentos que deveriam fundamentar a avaliação da solução proposta, dos quantitativos registrados e da adequação do objeto às necessidades institucionais.

321. Tal circunstância dificulta demonstrar que as conclusões posteriormente consignadas no ETP efetivamente subsidiaram a decisão administrativa de participar da IRP e de registrar os quantitativos constantes da ata, comprometendo a rastreabilidade do processo decisório e a evidência documental do planejamento realizado.

322. Registra-se, ainda, que o TCU encaminhou ao IFMT, em 22/10/2025, ofício de solicitação de informações no âmbito do processo TC 020.760/2025-6 (peça 2). Nesse contexto, verifica-se que o ETP 116/2025 somente veio a ser formalizado em 5/11/2025, após a participação do Instituto na IRP, a realização da sessão pública da licitação e o recebimento da mencionada solicitação de informações, reforçando a percepção de que a documentação de planejamento não se encontrava formalmente consolidada nos momentos que antecederam tais eventos.

323. A análise do ETP 116/2025 evidencia que o documento não foi estruturado a partir da identificação do problema administrativo e da avaliação das alternativas disponíveis para sua resolução, conforme preconiza o art. 18, caput e § 1º, da Lei 14.133/2021. Ao contrário, observa-se que o estudo foi elaborado tendo como premissa a utilização da Ata de Registro de Preços decorrente da Concorrência SRP 90001/2025 do CREA/ES, partindo da solução previamente definida para, apenas posteriormente, reunir argumentos destinados a justificar sua adoção.

324. Nos termos do inciso I do § 1º do art. 18 da Lei 14.133/2021, o ETP deve descrever a necessidade da contratação, considerando o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público. Além disso, o inciso V exige a realização de levantamento de mercado consistente na análise das alternativas possíveis e na justificativa técnica e econômica da solução escolhida, enquanto os incisos IV e VI exigem estimativas fundamentadas em memórias de cálculo e documentos de suporte. Contudo, o ETP não desenvolve de forma satisfatória essas etapas. Embora descreva as necessidades institucionais relacionadas à expansão e adequação da infraestrutura do IFMT, não demonstra que a solução modular industrializada objeto da ata do CREA/ES seria a alternativa mais adequada entre as opções disponíveis para atender tais necessidades.

325. Verificou-se que o denominado levantamento de mercado se concentrou predominantemente na apresentação das vantagens da construção modular em comparação com características genéricas da construção convencional, sem realizar avaliação concreta das alternativas disponíveis para os empreendimentos efetivamente pretendidos pelo IFMT. O estudo não confronta, por exemplo, soluções construtivas equivalentes para blocos acadêmicos, ginásios, refeitórios ou novos campi, nem apresenta análise comparativa de custo, prazo, manutenção, desempenho ou ciclo de vida baseada em projetos específicos da instituição. Em vez de examinar alternativas concorrentes e demonstrar a superioridade da solução escolhida, o documento dedica-se essencialmente a justificar uma escolha previamente realizada.

326. Também não foram identificados elementos suficientes que permitissem verificar a formação dos quantitativos registrados para cada tipologia de empreendimento, tampouco memórias de

cálculo aptas a demonstrar a correspondência entre as necessidades identificadas e os quantitativos lançados na intenção de registro de preços. Da mesma forma, a avaliação econômico-financeira não contemplou comparação estruturada entre a solução modular e modelos construtivos convencionais equivalentes, limitando-se a discutir a razoabilidade dos preços da própria solução escolhida. Nessas condições, o ETP não evidencia adequadamente que a alternativa adotada representava a melhor solução para o problema administrativo identificado, prejudicando a demonstração da viabilidade técnica e econômica da contratação exigida pelo art. 18 da Lei 14.133/2021.

327. Em síntese, o ETP não seguiu a lógica estabelecida pela Lei 14.133/2021, segundo a qual a Administração deve partir da necessidade pública, avaliar as alternativas disponíveis e, somente então, selecionar a solução mais vantajosa. No caso examinado, os elementos constantes dos autos indicam que a solução correspondente ao registro de preços do CREA/ES precedeu a análise das alternativas e passou a orientar a própria construção da justificativa técnica da contratação, reduzindo a capacidade do estudo de demonstrar, de forma objetiva e fundamentada, a viabilidade técnica e econômico-financeira da opção adotada.

328. Ainda considerando o ETP elaborado pelo IFMT, a participação da autarquia na Concorrência SRP 90001/2025 tinha por objetivo viabilizar a contratação de solução construtiva modular padronizada para implantação, ampliação e adequação da infraestrutura institucional. O escopo da contratação abrangia a construção de novos campi (bloco de sala de aula, bloco administrativo, implantação/adequação de infraestrutura), sala de armazenamento de agrotóxicos, ginásios esportivos, refeitórios e guaritas.

329. Segundo o ETP, a demanda decorreu de prioridades institucionais previstas no Plano de Investimento em Infraestrutura (PII) 2025/2026 (peça 43, p. 33-58). O documento registra que a rápida expansão da Rede Federal entre 2009 e 2014 resultou em *déficits* de infraestrutura ainda não solucionados, incluindo campi instalados em estruturas provisórias, obras inacabadas e insuficiência de espaços acadêmicos e de apoio, tais como laboratórios, ginásios, auditórios e restaurantes estudantis.

330. Entretanto, a documentação examinada indica que as necessidades identificadas pelo IFMT não guardavam correspondência direta com o objeto efetivamente licitado pelo CREA/ES. Enquanto a demanda da autarquia estava voltada predominantemente à implantação e ampliação de campi educacionais, envolvendo edificações com características e requisitos funcionais específicos, o objeto da Concorrência SRP 90001/2025 foi estruturado a partir de unidades modulares padronizadas concebidas segundo parâmetros distintos daqueles exigidos para os empreendimentos pretendidos pelo Instituto.

331. Nesse sentido, o Acórdão 1.532/2026-TCU-Plenário (rel. Min. Benjamin Zymler) destaca que o Estudo Técnico Preliminar constitui documento elementar da fase de planejamento, cuja função é justamente partir da necessidade pública identificada, examinar as alternativas disponíveis no mercado e, somente ao final desse percurso, indicar a solução mais vantajosa, de modo a validar sua viabilidade técnica e econômica. Transposta tal orientação ao caso concreto, verifica-se que o ETP elaborado pelo IFMT inverteu essa lógica: em vez de confrontar soluções concorrentes e demonstrar, com base em projetos específicos, a superioridade da alternativa eleita, o documento limitou-se a justificar uma escolha previamente realizada — a participação no registro de preços do CREA/ES —, comprometendo a própria finalidade que a jurisprudência atribui ao estudo.

332. A incompatibilidade entre a necessidade institucional e o objeto registrado também pode ser observada pela comparação entre o anteprojeto disponibilizado pelo CREA/ES e as edificações efetivamente pretendidas pelo IFMT. Como exemplo, a obra contratada por meio do Contrato 64/2025, em Diamantino/MT, apresenta características significativamente distintas da solução referencial constante da licitação. O anteprojeto utilizado pelo CREA/ES contempla ambientes predominantemente compostos por salas, banheiros, copa e auditório, com altura aproximada de quatro metros, ao passo que a edificação contratada pelo IFMT compreende salas de aula, laboratórios, salas de professores, *hall* de

circulação e instalações sanitárias coletivas, além de possuir altura aproximada de seis metros.

333. De igual modo, determinadas tipologias inicialmente indicadas pelo IFMT, como ginásios poliesportivos e refeitórios, não apresentam correspondência evidente com as edificações contempladas na ata de registro de preços. Também foram identificadas diferenças relevantes quanto às áreas externas. Enquanto o projeto referencial do CREA/ES contempla áreas predominantemente voltadas à circulação e estacionamento de veículos, os projetos dos campi do IFMT demandam, além desses elementos, extensas áreas destinadas à circulação de pedestres, acessibilidade, paisagismo e integração dos diversos blocos acadêmicos e administrativos.

334. A situação identificada evidencia afronta aos arts. 18 e 85 da Lei 14.133/2021. Nos termos do art. 18, a fase preparatória deve ser instruída com estudos aptos a demonstrar o problema a ser resolvido, a solução escolhida e sua adequação às necessidades da Administração. O art. 85, por sua vez, exige que a utilização do Sistema de Registro de Preços observe planejamento compatível com as características da demanda e do objeto a ser contratado. No caso examinado, a necessidade institucional estava voltada à construção e ampliação de campi, ao passo que o objeto submetido ao registro de preços consistia em solução modular padronizada para construção de unidades de apoio ao público, sem que fossem identificados elementos suficientes que demonstrassem sua aderência às necessidades efetivamente diagnosticadas pela autarquia.

335. A jurisprudência do TCU tem assentado que a utilização de atas de registro de preços pressupõe a demonstração da compatibilidade entre a necessidade administrativa e o objeto registrado. Nesse sentido, o Acórdão 1.823/2017-TCU-Plenário (Min. Relator Walton Alencar Rodrigues) estabeleceu que a adesão deve ser justificada mediante a demonstração da "compatibilidade com o objeto discriminado na ata", entendimento posteriormente reiterado pelo Acórdão 2.630/2024-TCU-Plenário (Min. Relator Marcos Bemquerer). Nesse último precedente, o Tribunal consignou como irregular a adesão realizada "sem comprovação da compatibilidade do objeto registrado às reais necessidades da autarquia". Mais recentemente, o Acórdão 547/2026-TCU-Plenário (Min. Relator Benjamin Zymler) reforçou a necessidade de que as especificações técnicas do objeto registrado guardem aderência com o objeto que se pretende contratar, como pode ser visto abaixo.

> 9.1.3. recomendar ao Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos que avalie a conveniência e oportunidade de orientarem os órgãos e entidades federais do Poder Executivo Federal acerca dos seguintes pontos:
>
> 9.1.3.1. aprimorarem a fundamentação das justificativas de vantajosidade de adesão, assegurando que contenham:
>
> 9.1.3.1.1. demonstração objetiva dos elementos que justificam a vantajosidade da adesão, incluindo os fatores que tornam a adesão mais adequada que a realização de procedimento próprio e a escolha da ata à qual se pretende aderir;
>
> 9.1.3.1.2. comprovação de que os valores registrados estão alinhados aos preços praticados no mercado no qual o não participante está inserido;
>
> 9.1.3.1.3. evidência de que as especificações técnicas do objeto registrado na ata guardam aderência com o objeto que se pretende contratar;

336. Embora os precedentes mencionados tratem especificamente de adesões a atas de registro de preços, o fundamento subjacente é igualmente aplicável aos órgãos participantes do Sistema de Registro de Preços. Em ambos os casos, exige-se que o objeto registrado seja compatível com a necessidade efetiva da Administração, de modo que a contratação decorra de planejamento adequado e de demanda devidamente caracterizada. Nesse contexto, a participação do IFMT em registro de preços voltado à contratação de unidades modulares padronizadas, sem demonstração de que essa solução era compatível com a necessidade de construção e ampliação de novos campi, afasta a necessária aderência entre demanda administrativa e objeto licitado.

337. Verificou-se, adicionalmente, que os quantitativos registrados para atendimento das demandas do IFMT não decorreram de levantamento técnico adequadamente demonstrado nos autos, mas de estimativas cujos critérios e premissas não puderam ser identificados.

338. Como exemplo, a tipologia correspondente à construção de ginásios poliesportivos foi formada pela combinação dos itens 3 (construção mista padronizada e climatizada), 4 (construção de cobertura padronizada multifuncional) e 7 (construção de escada/rampa metálica), cujos quantitativos constam do Anexo I do ETP (peça 43, p. 27-31). Entretanto, não foram localizados memoriais de cálculo, estudos de dimensionamento, projetos, especificações técnicas ou quaisquer outros documentos capazes de demonstrar a metodologia empregada para definir os quantitativos de cada item necessários à execução dessa tipologia de empreendimento.

339. Em razão da ausência de documentação técnica que respaldasse o dimensionamento da demanda, não foi possível verificar a correlação entre as características físicas dos empreendimentos pretendidos e os quantitativos efetivamente registrados. Tal deficiência compromete a rastreabilidade e a confiabilidade das estimativas adotadas, além de indicar que o dimensionamento da contratação não foi precedido de estudos técnicos suficientes para demonstrar a real necessidade da Administração. Como consequência, ficam prejudicadas a avaliação da adequação dos quantitativos registrados, a consistência do planejamento da contratação e a verificação da compatibilidade entre o objeto licitado e a demanda institucional que se pretendia atender.

340. Soma-se às fragilidades anteriormente descritas a ausência de manifestação do órgão de assessoramento jurídico acerca da contratação. Embora o art. 53 da Lei 14.133/2021 estabeleça que, ao final da fase preparatória, o processo licitatório deve ser submetido à análise jurídica para realização do controle prévio de legalidade, não foi localizado nos autos parecer jurídico ou documento equivalente que demonstrasse a apreciação da participação do IFMT na Ata de Registro de Preços 04/2025, da compatibilidade da solução escolhida com as necessidades institucionais ou da regularidade dos procedimentos adotados na fase preparatória. Segue abaixo o parágrafo 4º do artigo citado que determina o controle prévio de legalidade nesse tipo de contratação.

> Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.
>
> (...)
>
> § 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.

341. A inexistência de manifestação jurídica formal assume especial relevância no caso concreto em razão da complexidade da contratação e das peculiaridades identificadas durante a fiscalização, tais como a formalização posterior do estudo técnico preliminar, a ausência de demonstração consistente da viabilidade técnico-econômica da solução modular adotada, a falta de rastreabilidade dos quantitativos registrados e a incompatibilidade entre parte das necessidades institucionais e o objeto licitado. Nessas circunstâncias, a análise jurídica poderia constituir instância adicional de controle destinada a verificar a aderência da contratação aos requisitos previstos na Lei 14.133/2021 e a mitigar riscos associados à adoção da solução pretendida.

342. A contratação foi conduzida sem que houvesse evidência documental da realização do controle prévio de legalidade previsto no art. 53 da Lei 14.133/2021, circunstância que fragiliza a governança do processo, reduz a segurança jurídica da decisão administrativa e compromete a demonstração da regularidade dos atos praticados durante a fase preparatória da contratação.

III.5.3. Causas da ocorrência do achado

343. A ocorrência identificada decorreu da adoção de processo decisório orientado pela oportunidade de utilização da Ata de Registro de Preços disponibilizada pelo CREA/ES, em detrimento da prévia realização de estudos destinados à caracterização da necessidade administrativa e à avaliação das alternativas disponíveis para seu atendimento. Nesse contexto, a análise da solução construtiva foi conduzida com foco na viabilização da participação do IFMT no registro de preços existente, e não a partir de procedimento estruturado de planejamento que permitisse definir, de forma independente, a solução mais adequada para atender às demandas institucionais de expansão e melhoria da infraestrutura.

344. Contribuiu também para a ocorrência a insuficiente utilização dos instrumentos previstos na fase preparatória da contratação para subsidiar a tomada de decisão administrativa. Não foram realizados estudos comparativos capazes de avaliar objetivamente os custos, benefícios, riscos, limitações e condições de aplicação das alternativas potencialmente disponíveis, tampouco foram estabelecidos procedimentos que assegurassem a adequada demonstração dos quantitativos demandados e da aderência entre o objeto registrado e as necessidades específicas do Instituto. Como consequência, a decisão de participar da ata foi tomada sem suporte técnico suficiente para demonstrar a viabilidade, a vantajosidade e a adequação da solução escolhida.

345. Adicionalmente, observou-se fragilidade na verificação da conformidade da contratação durante a fase preparatória, uma vez que não foram identificados mecanismos de revisão capazes de assegurar que os estudos e justificativas exigidos pela Lei 14.133/2021 estivessem concluídos e formalmente instruídos antes da manifestação de interesse no Sistema de Registro de Preços.

III.5.4. Efeitos/Consequências do achado

346. As irregularidades identificadas na fase preparatória da contratação produziram efeitos relevantes sobre a regularidade, a eficiência e a economicidade da utilização do Sistema de Registro de Preços pelo IFMT. Em primeiro lugar, verificou-se o desvirtuamento da finalidade do SRP, na medida em que o instrumento passou a ser utilizado para viabilizar a contratação de empreendimentos com características significativamente distintas daquelas consideradas na licitação originária, sem demonstração adequada da aderência entre as necessidades institucionais e o objeto efetivamente registrado. Tal circunstância compromete os pressupostos de planejamento que justificam a adoção do sistema e reduz a efetividade da competição realizada no certame original.

347. Verificou-se, ainda, elevação dos riscos durante a execução contratual. A ausência de demonstração prévia da compatibilidade entre as soluções pretendidas pelo IFMT e as tipologias contempladas na ata pode resultar na necessidade de adaptações, ajustes de projeto, redefinições de quantitativos e solução de incompatibilidades técnicas ao longo da execução das obras. Esse cenário aumenta a probabilidade de conflitos na gestão contratual, dificulta a fiscalização dos serviços e reduz a previsibilidade quanto ao escopo efetivamente contratado.

348. Outro efeito potencialmente relevante consiste no risco de sobrepreço decorrente da adoção de método construtivo cuja vantajosidade econômica não foi adequadamente demonstrada. Uma vez que o ETP não contemplou análise comparativa estruturada entre a solução modular escolhida e alternativas convencionais aptas a atender às mesmas necessidades institucionais, não foi possível comprovar que os custos decorrentes da contratação representam a alternativa mais econômica para a Administração. Nessas condições, permanece o risco de que a solução adotada possua custo superior ao de outros métodos construtivos capazes de entregar resultados equivalentes.

349. Por fim, as falhas identificadas comprometeram a rastreabilidade do processo decisório. A formalização posterior dos estudos de viabilidade, a ausência de memória de cálculo dos quantitativos, a insuficiência da análise das alternativas disponíveis e a inexistência de parecer jurídico dificultam a reconstituição dos fundamentos que orientaram a decisão administrativa de participar da ata e registrar os quantitativos pretendidos. Como consequência, ficam prejudicadas a transparência, a verificabilidade

e a demonstração da motivação técnica, econômica e jurídica que deveria sustentar a contratação.

III.5.5. Proposta de encaminhamento

350. A respeito da aplicação de sanções, o art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) estabelece que o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas apenas nos casos de dolo ou erro grosseiro. Em consonância com esse dispositivo, o Acórdão 1.691/2020-TCU-Plenário (Rel. Ministro Augusto Nardes) consignou que, para o exercício do poder sancionatório do TCU, não basta a mera demonstração de culpa comum, sendo necessária a caracterização de dolo ou culpa grave, esta última equiparada ao erro grosseiro. Nos termos do § 1º do art. 12 do Decreto 9.830/2019, considera-se erro grosseiro o ato manifesto, evidente e inescusável, é aquele praticado com culpa grave, caracterizada por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.

351. Para essa análise, o TCU adota como parâmetro o padrão de conduta esperado de um gestor médio, prudente e diligente, avaliando o grau de afastamento entre a conduta praticada e o dever objetivo de cuidado. Desvios acentuados, marcados por grosseira falta de cautela ou descuido injustificável, podem caracterizar culpa grave passível de sanção (Acórdão 755/2025-TCU-Plenário). Nessa mesma linha, a boa-fé objetiva deve ser aferida a partir das cautelas exigíveis nas circunstâncias concretas; quando o agente deixa de adotá-las diante de resultado previsível, sua conduta pode ser considerada culposa, afastando-se a boa-fé objetiva (Acórdão 7.936/2018-TCU-Segunda Câmara).

352. No caso concreto, observa-se que os responsáveis pela condução e aprovação da fase preparatória da contratação deixaram de observar cautelas elementares exigidas pela Lei 14.133/2021 para a adequada demonstração da viabilidade, adequação e vantajosidade da solução escolhida, resultando em contratação precedida de estudos insuficientes para demonstrar a compatibilidade entre o objeto registrado e as necessidades institucionais do IFMT, bem como a viabilidade técnica e econômico-financeira da solução adotada.

353. Assim, considerando as irregularidades identificadas no presente achado, propõe-se a realização de audiência dos gestores responsáveis (vide matriz de responsabilização – Apêndice B), nos termos do inciso II do art. 43 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, a fim de que apresentem suas razões de justificativa quanto às ocorrências apontadas, tendo em vista a eventual aplicação da penalidade prevista no inciso II do art. 58 da referida lei. Especial atenção deve ser dada às seguintes ocorrências:

353.1. manifestação de interesse do IFMT na Intenção de Registro de Preços 5/2025 antes da formalização dos estudos técnicos e documentos destinados a subsidiar a decisão administrativa de participação no certame, em afronta ao dever de planejamento previsto no art. 18 da Lei 14.133/2021;

353.2. elaboração e aprovação de Estudo Técnico Preliminar que não demonstrou adequadamente que a solução modular industrializada constante da Ata de Registro de Preços 4/2025 representava a alternativa mais adequada e vantajosa para atendimento das necessidades institucionais do IFMT, em desacordo com o art. 18, § 1º, incisos I e V, da Lei 14.133/2021;

353.3. ausência de análise comparativa consistente entre a solução modular adotada e alternativas construtivas aptas a atender às necessidades institucionais identificadas, comprometendo a demonstração da viabilidade técnica e econômico-financeira da contratação;

353.4. participação em registro de preços sem demonstração suficiente da aderência entre o objeto registrado e as necessidades efetivamente diagnosticadas pelo IFMT, em afronta aos arts. 18 e 85 da Lei 14.133/2021;

353.5. definição dos quantitativos registrados sem apresentação de memórias de cálculo, estudos de dimensionamento ou documentação técnica apta a demonstrar os critérios utilizados para sua estimativa, em desacordo com o art. 18, § 1º, inciso IV, da Lei 14.133/2021;

354. As irregularidades descritas evidenciam descumprimento dos deveres de planejamento, motivação e instrução da contratação estabelecidos na Lei 14.133/2021, circunstâncias que, em tese, caracterizam culpa grave, especialmente em razão da relevância dos valores envolvidos, da multiplicidade das impropriedades verificadas e do potencial comprometimento da economicidade, da segurança jurídica e da aderência da contratação às necessidades da Administração.

355. Por fim, após a realização das audiências, propõe-se a expedição de ciência ao IFMT, nos termos do inciso I do art. 9° da Resolução TCU 315/2020, quais sejam:

355.1. A fase preparatória do processo licitatório, inclusive nos procedimentos de registro de preços, deve conter a descrição da necessidade da contratação fundamentada em Estudo Técnico Preliminar (ETP) que caracterize o interesse público, o problema a ser resolvido e a melhor solução, permitindo a adequada avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, em conformidade com o art. 18, § 1º, da Lei 14.133/2021;

355.2. A participação de órgãos em procedimento público de Intenção de Registro de Preços (IRP), nos termos do art. 9º do Decreto 11.462/2023, deve ser precedida de planejamento adequado, mediante a elaboração de Estudo Técnico Preliminar (ETP) que demonstre a viabilidade técnica, econômica e financeira da solução escolhida, com a devida comparação de alternativas de mercado, de modo a atender aos princípios da economicidade, da análise do ciclo de vida do objeto e aos demais princípios previstos no art. 5º da Lei 14.133/2021;

355.3. O objeto a ser executado em contratações deve ser compatível com o previsto em Atas de Registro de Preços, especialmente aquelas cujo objeto são obras e serviços de engenharia, admitindo-se apenas adaptações do projeto padrão às especificidades do local, nos termos do art. 85 da Lei 14.133/2021, do art. 3º, parágrafo único, do Decreto 11.462/2023 e do art. 2º, inciso XVII, do Decreto 7.983/2013, não sendo razoável a realização de alterações nos quantitativos com o objetivo de harmonizar soluções construtivas distintas.

III.6. Execução contratual em desconformidade com o objeto contratado, com falhas de medição, de qualidade e da formalização de alterações (IGC)

356. Em virtude de falhas no planejamento e na fiscalização da contratação, evidenciadas pela incompatibilidade entre o objeto contratado para construção de unidades modulares e a construção proposta para ampliação de novos campi, o IFMT executou contratos em desconformidade com o objeto do registro de preços.

357. As situações constatadas no presente achado foram: (i) execução de serviços/itens distintos daqueles constantes da ata de registro de preços, incluindo pele de vidro e estrutura metálica; (ii) inexecução de serviços previstos em projeto executivo elaborado pelo IFMT, como brises; (iii) ausência de análise da viabilidade do método construtivo no caso concreto, mesmo após assinatura do Contrato 64/2025, e execução de serviços/itens não previstos na Ata de Registro de Preços 4/2025, para atender ao projeto disponível, que era incompatível com o registro de preços, utilizando-se, para o faturamento, outros serviços que constavam da ata, para compensação na execução do contrato (química contratual); (iv) utilização de materiais, equipamentos ou métodos construtivos incompatíveis com as especificações técnicas, bem como registro de baixa qualidade em materiais aplicados, como torneiras; (v) medições incompatíveis com as etapas efetivamente concluídas e entregues e com o Termo de Referência do Edital; (vi) ausência de formalização, por meio de termo aditivo, das alterações ocorridas nas condições inicialmente pactuadas; e (vii) execução sem projeto executivo validado/aprovado pelo fiscal técnico do contrato.

358. Tais condutas afrontam diretamente o disposto no § 1º do art. 46, no § 2º do art. 89, no art. 115 e na alínea "a" do inciso I do art. 124, todos da Lei 14.133/2021. O entendimento é reforçado pela Súmula TCU 261 e pelos Acórdãos 1.795/2024-TCU-Plenário, 2.140/2021-TCU-Plenário e 1.516/2013-TCU-Plenário.

359. Constatou-se ainda que, durante a execução dos Contratos 59/2025 e 64/2025, os itens 5.2 e 6 do Termo de Referência, relativos ao regime de execução indireta e às medições, além de incompatíveis, não foram obedecidos. Isso porque as medições não seguiram as etapas do termo de referência, nem guardaram conformidade com o regime de empreitada de preço unitário estabelecido para a contratação.

360. Essa situação gerou desalinhamento entre o objeto contratado, executado e medido, resultando em superfaturamento global dos Contratos 59/2025 e 64/2025, por método construtivo antieconômico, além do evidente descumprimento contratual e legal, e da utilização de materiais e métodos construtivos incompatíveis com as especificações técnicas.

III.6.1. Tipificação

361. O presente achado foi classificado como indício de irregularidade grave que não prejudica a continuidade do empreendimento (IGC), nos termos dos incisos IV, V e VI do § 1º do art. 150 da Lei 15.321, de 31/12/2025 (LDO 2026).

362. Nos mesmos moldes do Achado III.5, a classificação como indício de irregularidade grave com recomendação de paralisação (IGP) restou prejudicada, em razão do cancelamento da Ata de Registro de Preços 4/2025, ocorrido em 14/5/2026, bem como o avançado estágio de execução de ambos os Contratos 59/2025 e 64/2025.

363. No entanto, a gravidade dos fatos constatados durante a fiscalização, quanto a graves infrações à Lei 14.133/2021, falta de correspondência entre os serviços previstos na planilha orçamentária e aqueles efetivamente executados, e ações que contribuíram para a ocorrência de superfaturamento, constituem elementos suficientes para a classificação do achado e a proposição de audiência dos responsáveis.

III.6.2. Situação encontrada

III.6.2.1 Incompatibilidade entre os projetos executivos existentes e o método construtivo

364. Em resposta às requisições, o IFMT reconheceu, de início, que os seus projetos executivos não foram elaborados nem adaptados ao modelo construtivo previsto no Termo de Referência da Concorrência SRP 90001/2025, o que explicou a divergência apontada por esta Corte entre os projetos concebidos em alvenaria convencional, conforme consta no Plano de Investimento em Infraestrutura (PII) 2025/2026 do IFMT (peça 43, p. 33-58), e a oferta de painéis sanduíche pré-fabricados, modalidade dos registros de preço.

365. A instituição sustentou, contudo, que a execução pelo método ofertado, em substituição ao inicialmente projetado, não comprometeria a funcionalidade das edificações e, ao contrário, traria o benefício da redução do prazo de obra. Aduziu, ainda, que a alteração não teria causado prejuízo ao erário, uma vez que os estudos comparativos de custos elaborados na fase preliminar à contratação teriam revelado equivalência praticamente integral entre as duas soluções construtivas.

366. A partir dessas informações, observa-se que os projetos executivos elaborados pelo IFMT abarcavam metodologia construtiva convencional, sem qualquer adaptação ao método efetivamente contratado, incorrendo em execução de obras sem projeto executivo correspondente, em afronta ao § 1º do art. 46 da Lei 14.133/2021.

367. A situação, todavia, revela-se agravada quando o próprio ETP, elaborado pelo IFMT para amparar a contratação, prevê como atribuição da contratada a responsabilidade exclusiva pela execução das obras, com base em projeto executivo de responsabilidade da contratante, vedando-lhe a elaboração de projetos arquitetônicos ou complementares e determinando que a execução observe fielmente os projetos executivos, memoriais, especificações, detalhes construtivos e quantitativos fornecidos pelo Instituto (peça 43, p. 3).

368. Por outro lado, a resposta da instituição admite que esses projetos não foram elaborados nem adaptados ao modelo construtivo previsto na Concorrência SRP 90001/2025, subsistindo a divergência entre os projetos em alvenaria convencional e a oferta de painéis sanduíche pré-fabricados (peça 8, p. 10). Instaura-se, assim, relevante contradição interna: enquanto o ETP exige que a execução siga rigorosamente os projetos fornecidos, o ofício reconhece que tais projetos não foram adaptados ao sistema modular efetivamente contratado.

369. Ainda assim, mesmo diante desse cenário de incompatibilidade entre as soluções, a decisão de dar prosseguimento à contratação foi mantida, culminando na formalização de dois contratos para a construção dos campi em Diamantino/MT e em Colniza/MT.

370. No caso de Diamantino/MT, objeto do Contrato 64/2025, a construção do campus resultou do consumo dos itens relativos à construção mista climatizada sem laje (item 3), à construção de cobertura padronizada (item 4) e à construção mista padronizada em áreas molhadas (item 5).

371. Conforme detalhado no Anexo A deste relatório, cada item apresenta especificações próprias. Em síntese, o item 3 corresponde ao núcleo da construção modular, reunindo a metodologia construtiva e a climatização — painéis de concreto leve e estrutura em perfil de fibra de vidro, divisórias internas em painel sanduíche, cobertura em telha sanduíche, climatização por aparelhos tipo split e piso cerâmico. Já o item 5, além dessas características, é especializado para ambientes sujeitos à umidade, incorporando os sistemas hidráulicos e os acabamentos necessários às áreas molhadas.

372. Por fim, o item 4 assemelha-se a um pavilhão, garagem coberta, área de convivência ou espaço para eventos, não contemplando painéis de fechamento, divisórias internas, esquadrias, ou climatização, caracterizando-se como estrutura coberta destinada a múltiplos usos.

373. Na prática, em Diamantino/MT, a distribuição dos ambientes entre os itens contratados observou a natureza de cada espaço e a respectiva demanda por climatização. Assim, os quantitativos das salas de aula e dos ambientes destinados aos professores e à área administrativa foram alocados no item 3 (construção mista climatizada); os banheiros e a copa, por se tratarem de áreas molhadas, foram enquadrados no item 5; e os demais espaços não climatizados foram vinculados ao item 4, referente à construção de cobertura. Essa distribuição é evidenciada pelo memorial de cálculo de dimensionamento apresentado pelo jurisdicionado em resposta à fiscalização, reproduzido a seguir:

Tabela 6 – Distribuição de áreas em Diamantino/MT, Contrato 64/2025

Item 3 – Construção Mista Padronizada e Climatizada	Área (m²)	Item 4 – Obra de Infraestrutura em Área Adjacente	Área (m²)	Item 5 – Construção Mista Padronizada de Áreas Molhadas	Área (m²)
Laboratório	119,5	Hall de entrada	114,57	WC Masculino – Sala ADM	2,33
Sala dos Professores	40,39	Circulação (acesso às salas de aula)	36,9	WC Feminino – Sala ADM	2,33
Sala ADM	13,32	Corredor dos Fundos	19,95	Lavabo/Circulação – Sala ADM	7,79
Sala 01	48	Área de Projeção do Telhado na Fachada	40,55	Copa – Sala ADM	5
Sala 02	48	Área de Projeção do Telhado na Lateral Direita	20,6	WC Func.	0
Sala 03	57,45	Área de Projeção do Telhado na Lateral Esquerda	20,6	BWC Masculino	27,08
Sala 04	57,45	Área de Projeção do Telhado nos Fundos	40,55	BWC Feminino	27,08
Sala 05	48	Área de Paredes Considerada	9,67	PCD Masculino	4,8
Sala 06	48	**Área Total**	**303,39**	PCD Feminino	4,8
Área de Paredes Considerada	22,39			Área de Paredes Considerada	11,61
Área Total	**502,5**			**Área Total**	**92,82**

Fonte: resposta ao Ofício 000.058/2026-AudUrbana – Anexo VI.a (peça 44, p. 142-143)

374. Cabe destacar que a especificação do item 4 não contemplava fechamentos laterais, divisórias ou esquadrias, limitando-se à estrutura de suporte da cobertura e ao telhado sanduíche. Na prática, contudo, a vistoria *in loco* revelou que a diferenciação adotada recaiu apenas sobre a existência ou não de climatização, distinguindo-se as áreas climatizadas (item 3) das não climatizadas (item 4). Isso porque diversos ambientes não climatizados, a exemplo do hall de entrada e das áreas de circulação em Diamantino/MT, foram executados com esquadrias, fechamentos e divisórias, elementos não previstos na especificação do termo de referência para o item 4, conforme registrado no último boletim de medição (peça 44, p. 76-86).

375. Verificou-se, ademais, alteração do projeto executivo constante do Processo SUAP 23750.000591.2025-02, relativo a essa contratação, mediante a qual as áreas destinadas à cozinha, à despensa, ao refeitório e a um dos banheiros com hall foram excluídas da execução, sob a justificativa de futura contratação específica para o refeitório de todo o campus. Em decorrência, tal área foi reaproveitada como laboratório, com características assemelhadas às de sala de aula, o que consumiu o item 3. Essa modificação, entretanto, não foi registrada no processo nem formalizada por termo aditivo ou outro instrumento cabível, o que evidencia falha no controle das alterações contratuais.

376. Quanto ao Contrato 59/2025, relativo ao campus de Colniza/MT, foram contratados os itens referentes às obras de infraestrutura em áreas adjacentes às construções (item 8) e aos serviços de fechamento com portões, muros e pórticos (item 11). Ressalta-se que a obra se situa no norte do estado de Mato Grosso, em região de difícil acesso logístico, conforme já apontado no Achado III.2. Nesse contexto, os custos de transporte de insumos, de mão de obra e de mobilização mostram-se sensíveis às particularidades geográficas locais, variação regional que, todavia, foi ignorada na definição dos preços.

377. Cumpre observar que o campus dessa região já havia sido construído por meio de adesão à Ata de Registro de Preços 3/2024, gerenciada pelo Instituto Federal do Amazonas (IFAM) (Processo SUAP 23188.000596.2025-69), remanescendo pendente a execução de projetos complementares voltados à urbanização, tais como construção de ruas, calçadas, estacionamento, iluminação externa e interligação dos sistemas hidrossanitário, elétrico e de comunicação.

378. Como decorrência das especificações deficitárias elaboradas pelo CREA/ES, detalhadas no Achado III.1, a execução dos serviços desse contrato limitou-se ao cercamento do campus, à pavimentação interna e à drenagem, conforme consta na 3ª medição do Contrato 59/2025 (peça 45, p. 15-25).

379. O problema reside no fato de que a ausência de definição clara e suficiente do escopo nas especificações, somada à inexistência de projetos executivos detalhados por parte do IFMT para o campus de Colniza/MT, comprometeu a atuação do fiscal, que ficou impossibilitado de exigir da contratada a execução de serviços não expressamente contemplados no termo de referência do registro de preços. Como consequência, a execução contratual foi prejudicada, uma vez que a imprecisão das especificações e a falta de detalhamento dos projetos limitaram a capacidade de acompanhamento, controle e cobrança dos serviços necessários ao adequado atendimento das demandas da contratação no referido campus.

380. Em suma, verifica-se que, nas duas situações examinadas, a solução previamente contratada foi simplesmente encaixada em projeto preexistente, concebido segundo metodologia construtiva distinta da efetivamente adotada, conforme já apontado no Achado III.5. Essa prática caracteriza a denominada "química contratual", nos termos do Acórdão 2.140/2021-TCU-Plenário (Min. Relator Marcos Bemquerer).

381. Segundo a orientação firmada no julgado, a "química" configura-se quando se realizam pagamentos por serviços novos, estranhos ao projeto originalmente licitado e desprovidos de cobertura contratual, mediante o faturamento de outros serviços — estes, sim, constantes da planilha de preços original —, sem a respectiva execução, para posterior compensação. Trata-se, conforme reconhecido

pelo Tribunal, de irregularidade, que afronta diversos preceitos legais, a exemplo do art. 60 da Lei 8.666/1993, recepcionado pelo art. 89, especialmente o §2°, da Lei 14.133/2021, e do art. 63, § 2º, da Lei 4.320/1964, na medida em que uma obra real, com base em projeto diverso do licitado, inacabado e sem exata definição de custos, passa a ser paga de forma irregular.

382. O aspecto mais grave dessa conduta, todavia, reside no comprometimento da própria transparência da execução contratual. Isso porque, ao inexistir correspondência entre os serviços descritos nas especificações e aqueles efetivamente realizados, inviabiliza-se o confronto entre as medições e os pagamentos, tornando fictícias eventuais alterações contratuais. Aplicada tal premissa ao caso concreto, conclui-se que o encaixe da solução contratada em projeto elaborado sob metodologia diversa reproduz exatamente esse vício, comprometendo o controle da execução e a fidedignidade entre o que foi orçado, medido e pago.

III.6.2.2 Execução de serviços distintos do objeto registrado

383. Inicialmente, cumpre relembrar que, conforme consignado pelo próprio IFMT, competia à empresa contratada tão somente a execução dos serviços, com base nos projetos executivos elaborados pela instituição (peça 43, p. 3).

384. Contudo, o que se observou em Diamantino/MT foi justamente o oposto: a empresa contratada elaborou os projetos executivos, tanto o estrutural quanto o de paginação para montagem dos painéis *light wall*, conforme informado na resposta ao Ofício 000.058/2026-AudUrbana (peça 31 e peça 44, p. 152-157).

385. Em segundo lugar, durante a execução contratual, constatou-se a realização de serviços e itens distintos daqueles previstos na ata de registro de preços. Nesse sentido, conforme demonstrado no último boletim de medição (peça 44, p. 75-86), a empresa contratada executou a pele de vidro na fachada do campus de Diamantino/MT sem qualquer previsão nas especificações técnicas, situação evidenciada na Figura 3 deste relatório.

386. Tal circunstância foi confirmada pelo Ofício 23/2026-RTR-PROAD/RTR/IFMT (peça 8, p. 10), no qual o Instituto reconheceu que, embora as especificações do edital para as unidades modulares não previssem essa solução arquitetônica, a execução da pele de vidro não é impedida no modelo construtivo *light wall* e a empresa vencedora se dispôs a absorver tal execução como parte do acabamento previsto no projeto do IFMT, sem ônus adicional ao erário.

387. Ambas as circunstâncias, a elaboração de projetos pela contratada e a execução da pele de vidro sem previsão contratual, evidenciam o descompasso entre o objeto efetivamente contratado e aquele executado, em afronta ao art. 115 da Lei 14.133/2021. Ademais, tais fatos suscitam questionamentos quanto ao verdadeiro preço de execução dos serviços e à sua compatibilidade com os valores de mercado, uma vez que a contratada suportou encargos adicionais não contemplados na composição original de preços, sem qualquer requisição adicional de valores.

388. Em outro ponto, cabe registrar que a escolha, pelo CREA/ES, de perfis estruturais em material não metálico (pultrudado em fibra de vidro com resina isoftálica) foi justificada pela exposição da edificação a ambiente marítimo, com o propósito de aumentar a durabilidade da estrutura e mitigar os efeitos da corrosão.

389. No caso de Mato Grosso, contudo, não se verifica essa condicionante ambiental, de modo que a adoção de estruturas metálicas mostrar-se-ia tecnicamente adequada, além de favorecer a disponibilidade de insumos e reduzir os impactos logísticos. Essa solução foi, inclusive, a efetivamente empregada em Diamantino/MT, onde o sistema modular foi executado com painéis de concreto leve e estrutura metálica, conforme registrado no segundo boletim de medição (peça 44, p. 16-28) e confirmado em vistoria *in loco*. Não obstante a adequação técnica da alteração, tal fato configura nova divergência entre a solução prevista no edital e no contrato e aquela efetivamente executada, sem que tenha sido

formalizado o competente termo aditivo para adequação do objeto contratado, além de terem revisado os valores efetivamente pagos.

Figura 4 – Fachada campus e perfis metálicos instalados em Diamantino/MT



Fonte: vistoria *in loco* realizada em 13/5/2026

390. Não obstante, a alteração do material estrutural, por si só, não configura superfaturamento no caso concreto. Isso porque não foram identificados elementos que indicassem comprometimento da qualidade, da vida útil ou da segurança da edificação em decorrência da substituição realizada, especialmente diante da inexistência de condições de maresia que justificassem a utilização obrigatória do material originalmente especificado.

391. Ademais, a quantificação de eventual superfaturamento associado a essa alteração mostrou-se inviável, em razão da ausência de referências oficiais de preços para o material previsto nas especificações. Além disso, conforme detalhado nas seções subsequentes deste relatório, a solução adotada revelou-se globalmente antieconômica, subsistindo superfaturamento decorrente do custo total da contratação, independentemente da substituição do material estrutural efetivamente empregado.

392. A ausência de formalização, por termo aditivo, das alterações ocorridas nas condições inicialmente pactuadas, está em desacordo com o regramento aplicável à alteração dos contratos administrativos, especialmente a alínea “a” do inciso I do art. 124 da Lei 14.133/2021. Essa situação apenas reforça o que já se evidenciou no Achado III.5, porquanto, diante de planejamento deficiente, tanto a escolha do regime de execução mais adequado quanto a verificação da suficiência dos projetos foram conduzidas de forma precária.

393. Não obstante, a irregularidade que aqui merece especial destaque diz respeito às adaptações promovidas para ajustar a realidade prática da obra do campus ao objeto licitado. Como já detalhado nos parágrafos anteriores deste relatório, tais adaptações consistiram na substituição informal de serviços, materiais ou quantitativos originalmente contratados por outros distintos dos previstos e licitados, sem a correspondente formalização por meio dos instrumentos contratuais cabíveis.

394. Essa prática, por sua vez, compromete simultaneamente a vinculação ao instrumento convocatório, a transparência da contratação e o adequado controle da execução, na medida em que o objeto efetivamente executado passa a divergir daquele submetido à competição entre os licitantes. Novamente, a denominada química contratual não pode servir de expediente para ajustar a execução às necessidades surgidas ao longo da obra, pois modificações dessa natureza devem observar os procedimentos legais de alteração contratual, acompanhadas da devida motivação técnica e da respectiva

formalização.

395. No caso concreto, as adaptações tiveram justamente por finalidade compatibilizar as condições encontradas em campo com as soluções previstas nos itens licitados, sem que houvesse a adequada formalização dessas modificações, circunstância que fragiliza a rastreabilidade das decisões adotadas e impede aferir se foram preservadas as condições originalmente submetidas à disputa competitiva.

396. Ademais, se houve execução e substituição de serviços, também se verificou a inexecução de outros, a exemplo dos brises previstos no projeto executivo elaborado pelo IFMT. A Figura 3 evidencia que, por ocasião da vistoria *in loco*, realizada em 13/5/2026, a obra encontrava-se sem tais elementos.

397. Acrescenta-se que o campus foi inaugurado em 16/5/2026 (disponível em: https://www.diariodecuiaba.com.br/cidades/mec-entrega-bloco-de-agronomia-do-ifmt-em-diamantino-e-anuncia-novos-investimentos/735878, acesso em 16/7/2026). Como mostra na imagem da notícia, a inexecução dos brises foi confirmada, o que contraria o projeto executivo do IFMT, mas, paradoxalmente, atende às especificações do termo de referência que subsidiou o contrato, o qual não previa esse elemento arquitetônico.

Figura 5 – Inauguração campus em Diamantino/MT



Fonte: https://www.diariodecuiaba.com.br/cidades/mec-entrega-bloco-de-agronomia-do-ifmt-em-diamantino-e-anuncia-novos-investimentos/735878, acesso em 16/7/2026.

398. Em outras palavras, a falha reside em formalizar contrato para a construção de campus diante de evidente incompatibilidade entre o objeto do registro de preços e o projeto executivo disponível.

399. As situações descritas nesta seção evidenciam, portanto, exatamente aquilo que a Súmula 261 do TCU busca prevenir, ao reforçar a necessária compatibilidade entre a execução da obra e o projeto executivo:

> Súmula 261: em licitações de obras e serviços de engenharia, é necessária a elaboração de projeto básico adequado e atualizado (...), constituindo prática ilegal a revisão de projeto básico ou a elaboração de projeto executivo que transfigurem o objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos.

400. Embora a súmula tenha sido editada sob a égide do regime licitatório anterior, tal entendimento foi recepcionado pela Lei 14.133/2021, que admite a dispensa de projetos tão somente em hipóteses excepcionais, restritas à contratação de obras e serviços comuns de engenharia, e desde que não haja comprometimento da definição do objeto nem da aferição dos padrões de desempenho e qualidade pretendidos (§ 3º do art. 18 da Lei 14.133/2021).

401. Acrescente-se que o Achado III.1 já destacou que a adoção de solução construtiva modular, por si só, não afasta a exigência de projeto básico, uma vez que as especificações constantes do edital não permitiam aferir com clareza os padrões de desempenho e de qualidade pretendidos.

402. No caso concreto, portanto, se o projeto executivo contemplava elementos arquitetônicos relevantes que, todavia, não foram incorporados às especificações que subsidiaram a contratação, resta reforçada a incompatibilidade entre o objeto registrado/contratado e o projeto executivo utilizado para a execução da obra. O resultado decorre de contratação de objeto distinto daquele efetivamente projetado — situação que, por comprometer a higidez da contratação, deve ser evitada.

403. Verificou-se, ainda, que as medições realizadas no âmbito do Contrato 59/2025 (Colniza/MT) se mostraram incompatíveis tanto com as etapas efetivamente concluídas e entregues quanto com o disposto no Termo de Referência. Conforme já relatado no Achado III.1, a metodologia de medição por etapas não guarda coerência com o regime de execução indireta por empreitada por preço unitário, nem reflete a exequibilidade das contratações realizadas por alguns itens da ata de registro de preços, como nos casos dos Contratos 59/2025 e 64/2025.

404. Instaura-se, com isso, uma dualidade: de um lado, as medições por itens unitários com quantitativos definidos, próprias do regime de empreitada por preço unitário; de outro, as medições atestadas somente após a conclusão de cada etapa fixada no item 6 do Termo de Referência (peça 38, p. 64).

405. No caso de Colniza/MT, essa incompatibilidade agravou-se em razão da peculiaridade da obra, composta pela execução de projetos complementares voltados à urbanização do campus. Tanto assim que, após a primeira medição, o eventograma teve de ser ajustado a essa realidade, mediante formalização em ata de reunião, ampliando-se a quantidade de etapas, de modo que cada uma passou a representar um dos projetos complementares, cujo percentual de realização seria então aferido na medição subsequente (peça 8, p. 23).

Tabela 7 – Etapas para medição e pagamento – Contrato 59/2025 (Colniza/MT)

Etapa		% valor contratado
1	Mobilização da equipe técnica, limpeza e preparação do terreno, instalação do canteiro e fundação	10%
2	Obra de drenagem (abertura de valas, lançamento de tubulação, execução de caixas de captação, poços de visita)	25%
3	Instalações elétricas, SPDA e aterramento, com interligações funcionais (abertura de valas, lançamento de tubulações e cabeamentos, execução de caixas de passagens e de inspeção, montagem do QDG)	10%
4	Instalações hidrossanitárias, com interligações funcionais (abertura de valas, lançamento de tubulações, montagem da ETE, montagem de reservatórios)	10%
5	Revestimentos externos (asfaltamento de ruas e estacionamentos, calçadas e passeios)	15%
6	Execução de paisagismo, sinalização, acessibilidade e comissionamento completo das unidades	10%
7	Cercamento do campus	10%
8	Entrega definitiva, incluindo manuais, memoriais, certificados e conclusão da obra com limpeza final	10%

Fonte: Resposta ao e-mail em 27/5/2026 (peça 46)

406. Em outras palavras, além da incoerência já apontada entre a medição própria do regime de execução indireta e as etapas definidas no Termo de Referência, foi necessário, durante a execução contratual, recorrer a uma terceira metodologia para viabilizar a aferição e o pagamento dos serviços executados. Esse fato só evidencia a deficiência do planejamento, pois a contratação idealizada pelo CREA/ES pressupunha a execução da totalidade dos itens do registro de preços; ao se contratar apenas parte deles, o eventograma perdeu aderência à obra efetivamente contratada, tornando-se incompatível com a realidade.

407. A propósito, o Acórdão 1.977/2013-TCU-Plenário (Min. Relator Valmir Campelo) consignou que, na empreitada por preço unitário, o pagamento deve guardar correspondência com os quantitativos efetivamente executados e medidos, diferentemente da lógica da empreitada por preço global, em que a remuneração pode ocorrer por etapas previamente definidas. O mesmo julgado enfatizou que a escolha inadequada do regime de execução, ou sua aplicação incompatível com as características do objeto, pode acarretar problemas de fiscalização e de pagamento. Em verdade, no caso concreto, esses problemas restaram caracterizados, pois a medição por etapas previamente fixadas não se harmoniza com contratos executados sob o regime de empreitada por preço unitário.

408. A circunstância de o contratante ter sido compelido a substituir a sistemática de medição originalmente prevista por uma terceira metodologia, criada durante a execução do ajuste, evidencia que os critérios definidos na fase de planejamento não eram aptos a viabilizar a adequada fiscalização, aferição e remuneração dos serviços efetivamente executados. Tal situação revela deficiência na modelagem da contratação e na definição das etapas de execução, em desacordo com a jurisprudência do TCU, segundo a qual a escolha do regime de execução, dos critérios de medição e da estrutura de remuneração deve ser compatível com as características do objeto licitado, de modo a evitar adaptações posteriores destinadas a suprir falhas de planejamento.

409. Por fim, quanto à atuação administrativa no acompanhamento da contratação em Diamantino/MT, constataram-se falhas na fiscalização, notadamente a admissão de produtos de qualidade inferior nos banheiros do campus, em divergência com o próprio Memorial Descritivo apresentado à equipe de fiscalização, que previa (peça 44, p. 127): torneira para lavatório, acabamento cromado, ou equivalente técnico de comprovada qualidade igual ou superior, confeccionada em metal com acabamento cromado resistente à corrosão. No entanto, durante a visita foi observado que o material utilizado é de plástico.

Figura 6 – Acabamento torneiras dos banheiros do campus Diamantino/MT



Fonte: vistoria *in loco* realizada em 13/5/2026

410. Aliado a isso, constatou-se que o ateste de serviços pelo fiscal não se baseou em projetos executivos por ele aprovados e validados, uma vez que, durante a vistoria *in loco*, foi informado que ele não dispunha de tais projetos e que estes não haviam sido inseridos no sistema de processos eletrônicos (SUAP), o que o obrigava a requisitá-los à contratada, conforme registrado em mensagens eletrônicas (peça 46, p. 3). A situação revela não apenas a ausência de aprovação formal dos projetos executivos pela Administração, mas também a deficiência dos mecanismos de fiscalização contratual, no sentido do que assentou o Acórdão 2.605/2012-TCU-Plenário (Min. Relator Marcos Bemquerer):

> A Administração deve formalizar processo para acompanhamento da execução dos contratos, com a documentação física e financeira necessária, bem como incluir em sistema contábil, ou em outro sistema gerencial, informações sobre o contrato e/ou projeto ao qual está vinculado, a fim de aperfeiçoar sua gestão e atender ao princípio da eficiência.

411. Em suma, a fiscalização da execução de obras deve pautar-se pelos projetos e pelas especificações técnicas aprovados, que constituem o referencial necessário à aferição da conformidade dos serviços executados e à validação das medições. A inexistência desses documentos à disposição do fiscal compromete a sua capacidade de acompanhar a execução contratual, de verificar quantitativos e de atestar serviços, em afronta ao dever de fiscalização previsto nos arts. 104 e 117 da Lei 14.133/2021.

III.6.2.3 Superfaturamento por método construtivo antieconômico

412. No caso concreto, a formalização dos contratos 59/2025 (Colniza/MT) e 64/2025 (Diamantino/MT) com sobrepreço resultou em superfaturamento, contrariando o princípio da economicidade e com infração ao disposto no art. 37 da Constituição Federal, arts. 5º e 23, da Lei 14.133/2021.

413. O sobrepreço inicialmente identificado deixou de representar apenas uma irregularidade potencial ou associada à fase de formação do preço e passou a produzir efeitos patrimoniais concretos a partir da execução e do pagamento dos respectivos serviços. Isso porque os contratos não permaneceram apenas no plano da contratação com valores superiores aos referenciais: parte dos itens superestimados foi efetivamente medida, atestada e paga, ocasionando desembolso pela Administração em montante superior ao que seria devido caso os preços adotados fossem compatíveis com o mercado.

414. Dessa forma, a irregularidade assume natureza de superfaturamento por preço excessivo, uma vez que houve dano ao patrimônio público decorrente do pagamento de serviços executados com base em preços unitários ou globais superiores aos referenciais admitidos. O inc. LVII do art. 6° da Lei 14.133/2021 conceitua superfaturamento como o dano provocado ao patrimônio da Administração, caracterizado, entre outras hipóteses, por medições indevidas, deficiência na execução, alterações orçamentárias que causem desequilíbrio econômico-financeiro em favor do contratado ou outras alterações financeiras lesivas.

415. Embora o dispositivo enumere situações específicas, o conceito legal é aberto ao prever que o superfaturamento pode decorrer de “outras situações”, abrangendo, portanto, o pagamento de preços excessivos quando demonstrada a discrepância em relação aos referenciais de mercado.

416. Portanto, o superfaturamento identificado não decorre, necessariamente, de pagamento por quantitativos superiores aos executados ou de deficiência qualitativa dos serviços, mas da própria execução de itens contratados com preços unitários excessivos. A irregularidade consiste no fato de a Administração ter remunerado serviços efetivamente executados por valores superiores aos parâmetros de mercado, transferindo ao contratado vantagem econômica indevida e onerando injustificadamente o contrato.

417. O Anexo A deste relatório dispõe sobre a metodologia de cálculo do sobrepreço/superfaturamento identificado.

418. Para comparação entre os preços em contratações similares, a equipe utilizou como

paradigma outros contratos do IFMT para construção de campi em metodologia convencional (Água Boa/MT, Canarana/MT e Sinop/MT), além do modelo de creches do FNDE (Projeto Proinfância), com valores atualizados pelo INCC até outubro/2025. A média desses valores resultou em R$ 4.161,17/m², contrastando com o valor contratado de R$ 8.872,41/m² para o item 3 do registro de preços.

419. Essa metodologia amparou-se no Acórdão 823/2024-TCU-Plenário (Min. Relator Augusto Sherman), segundo o qual preços de contratações públicas podem servir como paradigma para elaboração de orçamento-base, por já terem passado pela fase competitiva de lances. Essa possibilidade foi consagrada pela Lei 14.133/2021, no art. 23, § 1º, inciso II (bens e serviços em geral) e art. 23, § 2º, inciso III (obras e serviços de engenharia).

420. Sobre a comparação, ainda que se considere a adoção de método construtivo inovador, com materiais potencialmente capazes de conferir maior ciclo de vida ao objeto, a disparidade entre o método convencional e modular deveria ter sido devidamente fundamentada e justificada, o que não ocorreu ao longo da contratação, evidenciado nos Achados III.1 e III.5.

421. Tampouco prospera o argumento de que as dificuldades operacionais e logísticas para a construção de campi no estado tornariam a contratação especialmente vantajosa ao IFMT, em especial pela celeridade, pois, sob a ótica da empresa contratada, o que se afigura vantajoso é justamente o valor pago acima dos preços referenciais de contratações similares. Em outras palavras, o eventual benefício não decorre do método construtivo diferenciado, mas sim da significativa diferença de preços verificada, em que outras empresas de construção considerariam vantajosas executar também, seja em alvenaria convencional ou em modular.

422. Contudo, a equipe ponderou que aplicar essa comparação direta poderia gerar quantificação excessiva do débito imputável aos responsáveis, uma vez que a execução efetiva se deu com metodologia modular (distinta da convencional). Assim, optou-se por uma metodologia mais criteriosa: a partir da proposta de preços apresentada pela empresa vencedora, com decomposição dos serviços por item. A metodologia foi detalhada no Anexo A deste relatório, na seção destinada ao sobrepreço e superfaturamento.

423. No Contrato 59/2025, em Colniza/MT, o superfaturamento concentrou-se no item 8 (obras de infraestrutura de áreas adjacentes), com R$ 977,75/m² contratado contra R$ 597,10/m² de referência, gerando R$ 2.072.054,74. Descontada a compensação de R$ 162.954,25 do item 11 (serviços de fechamento), o resultado líquido foi de R$ 1.909.100,48. No entanto, segundo o terceiro boletim de medição, a execução acumulada foi de 81,74% (peça 45, p. 27), resultando em superfaturamento de R$ 1.560.498,73.

424. Entretanto, considerando que o contrato ainda se encontra em execução, com saldo contratual pendente de 18,26% (R$ 348.601,75), permanece a possibilidade de execução de parcela com sobrepreço. Assim, mostra-se necessária a adoção de providências para eliminar o sobrepreço identificado, mediante a correspondente adequação contratual e a retenção ou glosa dos valores excedentes nas medições vincendas, de modo a impedir a conversão do sobrepreço em superfaturamento e a consequente ocorrência de dano ao erário.

425. No caso de Diamantino/MT (Contrato 64/2025), utilizaram-se ainda as notas fiscais de transporte dos painéis de concreto leve para estimar o custo real da solução modular (R$ 1.368,84 por metro de painel). O superfaturamento distribuiu-se entre os itens 3 (construção mista padronizada e climatizada – R$ 840.468,77), 4 (cobertura padronizada multifuncional – R$ 435.740,20) e 5 (áreas molhadas – R$ 192.362,05), totalizando R$ 1.468.571,02. Como o contrato apresentava 100% de execução física e financeira, segundo a última medição (peça 44, p. 88), o dano foi integralmente materializado.

426. Isto posto, o superfaturamento global para os Contratos 59/2025 e 64/2025 foi de R$ 3.029.069,75.

III.6.3. Causas da ocorrência do achado

427. O presente achado decorre, essencialmente, de falhas no planejamento e na fiscalização da contratação, evidenciadas pela incompatibilidade entre o objeto contratado — construção de unidades modulares, conforme a Ata de Registro de Preços 4/2025 — e a real necessidade do IFMT, voltada à construção para a ampliação de novos campi.

428. No plano do planejamento, o IFMT reconheceu que seus projetos executivos foram concebidos em metodologia construtiva convencional (alvenaria), sem qualquer adaptação ao método efetivamente contratado (painéis sanduíche pré-fabricados), previsto no Termo de Referência da Concorrência SRP 90001/2025. Instaurou-se, assim, relevante contradição interna: enquanto o próprio ETP exigia que a execução observasse fielmente os projetos executivos fornecidos pela contratante, a instituição admitiu que tais projetos não foram adaptados ao sistema modular efetivamente contratado. Ainda assim, a decisão de dar prosseguimento à contratação foi mantida, culminando na formalização dos Contratos 64/2025 (Diamantino/MT) e 59/2025 (Colniza/MT), mesmo diante de evidente incompatibilidade entre o objeto do registro de preços e o projeto executivo disponível.

429. Essa deficiência de planejamento manifestou-se, também, na inadequada definição do regime de execução e dos critérios de medição. A metodologia de medição por etapas revelou-se incompatível com o regime de empreitada por preço unitário previsto no edital, a ponto de o contratante ser compelido a criar uma terceira metodologia de aferição durante a execução do ajuste para Colniza/MT, o que evidencia que os critérios definidos na fase de planejamento não eram aptos a viabilizar a adequada fiscalização, aferição e remuneração dos serviços, em desacordo com a jurisprudência firmada no Acórdão 1.977/2013-TCU-Plenário.

430. No plano da fiscalização, constatou-se que o ateste dos serviços não se baseou em projetos executivos aprovados e validados pelo fiscal, que sequer dispunha de tais documentos no sistema de processos eletrônicos (SUAP), obrigando-se a requisitá-los à contratada. Essa deficiência dos mecanismos de fiscalização, contrária ao entendimento do Acórdão 2.605/2012-TCU-Plenário e ao dever de fiscalização previsto nos arts. 104 e 117 da Lei 14.133/2021, comprometeu a capacidade de acompanhar a execução, verificar quantitativos e atestar serviços, permitindo, inclusive, a admissão de materiais de qualidade inferior à especificada no Memorial Descritivo, a exemplo das torneiras dos banheiros de Diamantino/MT.

III.6.4. Efeitos/Consequências do achado

431. As falhas descritas produziram efeitos negativos concretos sobre a higidez da contratação, comprometendo simultaneamente as dimensões de custo, qualidade, transparência e conformidade legal do objeto auditado.

432. A primeira e mais evidente consequência foi o desalinhamento entre o objeto contratado, o executado e o medido. A execução de serviços e itens distintos dos previstos na Ata de Registro de Preços 4/2025 — como a pele de vidro e a estrutura metálica —, aliada à inexecução de elementos projetados, como os brises, e à ausência de formalização das alterações por meio de termo aditivo, caracterizou a denominada "química contratual", nos termos do Acórdão 2.140/2021-TCU-Plenário.

433. Essa prática comprometeu a própria transparência da execução contratual, pois, ao inexistir correspondência entre os serviços especificados e os efetivamente realizados, inviabilizou-se o confronto entre medições e pagamentos, prejudicando o controle da execução e a fidedignidade entre o que foi orçado, medido e pago, em afronta ao art. 115 da Lei 14.133/2021.

434. A segunda consequência, de natureza patrimonial, foi o superfaturamento decorrente de método construtivo antieconômico. O sobrepreço inicialmente identificado deixou de ser mera irregularidade potencial e passou a produzir efeitos concretos a partir da medição, do ateste e do pagamento de itens superestimados, ocasionando desembolso superior aos preços de mercado.

435. No Contrato 59/2025 (Colniza/MT), o superfaturamento apurado alcançou R$ 1.560.498,73; no Contrato 64/2025 (Diamantino/MT), com execução física e financeira integral, o dano de R$ 1.468.571,02 foi totalmente materializado. Assim, o superfaturamento global dos dois contratos totalizou R$ 3.029.069,75, em violação ao princípio da economicidade e ao disposto no art. 37 da Constituição Federal e nos arts. 5º e 23 da Lei 14.133/2021.

436. A terceira consequência refere-se à redução da vida útil da edificação, decorrente da utilização de materiais e métodos construtivos incompatíveis com as especificações técnicas, bem como do emprego de materiais de baixa qualidade, a exemplo das torneiras em material plástico instaladas em desacordo com o Memorial Descritivo, que exigia acabamento cromado em metal resistente à corrosão.

437. Por fim, verifica-se o descumprimento contratual e da Lei 14.133/2021, na medida em que as condutas afrontaram diretamente o § 1º do art. 46, o § 2º do art. 89, o art. 115 e a alínea "a" do inciso I do art. 124 da referida lei, além de contrariarem os itens 5.2 e 6 do Termo de Referência do edital.

III.6.5. Proposta de encaminhamento

438. No que se refere à eventual aplicação de sanções, deve-se observar o disposto no art. 28 do Decreto-Lei 4.657/1942 (LINDB), segundo o qual o agente público somente responde pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas quando caracterizados dolo ou erro grosseiro. Em consonância com esse dispositivo, o Acórdão 1.691/2020-TCU-Plenário (Rel. Ministro Augusto Nardes) consignou que, para o exercício do poder sancionatório do TCU, não basta a mera demonstração de culpa comum, sendo necessária a caracterização de dolo ou culpa grave, esta última equiparada ao erro grosseiro. Nos termos do § 1º do art. 12 do Decreto 9.830/2019, considera-se erro grosseiro o ato manifesto, evidente e inescusável, é aquele praticado com culpa grave, caracterizada por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.

439. Para aferir a gravidade da conduta, o TCU tem utilizado o parâmetro do administrador médio, associado ao dever objetivo de cuidado esperado de um gestor comum, capaz e prudente. O voto condutor do Acórdão 7.936/2018-TCU-Segunda Câmara, assinala que a boa-fé objetiva deve ser examinada à luz do comportamento esperado de uma pessoa prudente, cuidadosa e diligente diante das circunstâncias concretas. Quando o agente deixa de adotar as cautelas exigíveis e o resultado era previsível, a conduta pode ser enquadrada como culposa, afastando-se a boa-fé objetiva. Por outro lado, se o resultado foi intencionalmente buscado, a hipótese deixa de se situar no campo da culpa e passa a configurar dolo.

440. No caso concreto, verifica-se que os responsáveis pela assinatura dos Contratos 59/2025 e 64/2025 e pela condução da execução contratual incorreram em falha grave no dever de diligência ao manterem contratos com preços excessivos em relação aos referenciais de mercado, dando causa a superfaturamento global. Além disso, admitiram a execução de solução construtiva incompatível com os projetos executivos do IFMT, recorrendo a alterações contratuais para viabilizar a finalização dos serviços, em situação caracterizável como química contratual. Tal conduta demonstra a continuidade da execução mesmo diante de inconsistências relevantes de preço e de objeto, com prejuízo à economicidade e à conformidade técnica da contratação.

441. Ante o exposto, considerando a materialização do sobrepreço em superfaturamento identificado na Ata de Registro de Preço 4/2025 nos Contratos 59/2025 e 64/2025, propõe-se a realização de audiência dos gestores identificados na matriz de responsabilização – Apêndice B, nos termos do inciso II do art. 43, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso IV, do RI/TCU, para apresentação das razões de justificativa sobre as irregularidades apontadas no presente achado, tendo em vista a possibilidade de aplicação de multa, prevista no inciso II do art. 58 da Lei 8.443/1992, além da recomposição do débito, nos termos do art. 47 da Lei 8.443/1992.

442. Sobre a empresa contratada para os Contratos 59/2025 e 64/2025, na condição de terceira interessada, propõe-se a oitiva da Meta Construções e Serviços Ltda. (CNPJ 51.583.061/0001-60), com

a atual denominação de Reven Construtora LTDA, com fundamento no inciso II do art. 43 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso V, do RI/TCU, para que se pronuncie quanto às ocorrências descritas no presente achado, relativa à execução contratual desconforme com a Lei 14.133/2021, contendo preços excessivos frente aos de mercado, tendo em vista a possibilidade de responder solidariamente a ocorrência de superfaturamento identificado nos Contrato 59/2025 e 64/2025, celebrado entre Instituto Federal do Mato Grosso (IFMT) e a Meta Construções e Serviços Ltda. (CNPJ 51.583.061/0001-60), para construção de unidades modulares, nos termos do arts. 10, § 1º e 12, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 202, inciso II, e §1º, do Regimento Interno.

443. Propõe-se, ainda, a realização de oitiva do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso (IFMT), com fundamento no art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, para que se manifeste acerca das irregularidades apontadas no presente achado, especialmente no que tange à condução da execução contratual dos Contratos 59/2025 e 64/2025, bem como sobre as medidas adotadas para prevenir ou corrigir os prejuízos identificados. A manifestação da entidade tem por finalidade subsidiar a apreciação, por este Tribunal, das irregularidades constatadas e das eventuais determinações a serem expedidas.

444. Por fim, após a realização das audiências e da oitiva, e à luz dos esclarecimentos e informações apresentados, poderá ser proposta determinação ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso (IFMT), com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 30 (trinta) dias, adote as seguintes providências: (i) promova o aditivo ao Contrato 59/2025, referente à obra do campus de Colniza/MT, de modo a compatibilizar as etapas de medição e pagamento com a efetiva execução física dos serviços, em observância ao disposto no art. 89, § 2º, e no art. 124, inciso II, alíneas 'b' e ‘c’, da Lei 14.133/2021; (ii) promova a revisão dos preços do Contrato 59/2025, em itens apontados como sobreavaliados, adequando-os aos referenciais de mercado adotados nesta fiscalização, bem como proceda à retenção ou glosa dos respectivos valores nas medições futuras, abstendo-se de efetuar pagamentos pelos montantes excedentes, de forma a prevenir a ocorrência de superfaturamento e prejuízo ao erário; (iii) proceda à adequação dos metais e louças sanitárias do campus de Diamantino/MT, objeto do Contrato 64/2025, para que os materiais instalados sejam equivalentes aos especificados no Memorial Descritivo da obra, em atendimento ao dever de fiscalização da execução contratual previsto no art. 117, § 1º, da Lei 14.133/2021.

445. Em complemento, após análise das razões de justificativas em sede de audiência, ainda se propõe ciências ao IFMT, nos termos do inciso I do art. 9° da Resolução TCU 315/2020, quais sejam:

445.1. As modificações contratuais devem ser formalizadas com as devidas justificativas, nos casos previstos no art. 124 da Lei 14.133/2021, sendo a celebração de termo aditivo condição indispensável para a execução, pelo contratado, das prestações determinadas pela Administração no curso do contrato — excetuadas as hipóteses do art. 132 da referida lei —, de modo a garantir a segurança jurídica e a transparência do ajuste, em observância aos princípios previstos no art. 5º da Lei 14.133/2021;

445.2. A fiscalização da contratação deve acompanhar a execução da obra de forma contínua, registrando em documento próprio todas as ocorrências, falhas ou defeitos observados, e determinando as medidas necessárias para a sua regularização, conforme estabelecido nos arts. 104 e 117 da Lei 14.133/2021.

IV. Análise dos comentários dos gestores

446. Registra-se a dispensa da remessa deste relatório de fiscalização para prévio comentário dos gestores, uma vez que será proposta a realização de audiência ao CREA/ES e ao IFMT, alinhado ao que estabelece o art. 14, § 2°, inciso I, da Resolução TCU 315/2020 e art. 8 da Portaria-Segecex 9/2020.

V. Conclusão

447. O presente relatório tratou de auditoria no âmbito do Plano Anual de Fiscalização de Obras

(Fiscobras 2026), tendo por objeto a Concorrência SRP 90001/2025, conduzido pelo Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Espírito Santo (CREA/ES), na condição de órgão gerenciador, e o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso (IFMT), na qualidade de órgão participante. A fiscalização foi autorizada pelo Acórdão 721/2026-TCU-Plenário e teve por finalidade avaliar a legalidade do Sistema de Registro de Preços (SRP), especialmente quanto à adequação das justificativas apresentadas, à compatibilidade dos preços estimados e à documentação técnica para o certame.

448. A auditoria abrangeu o procedimento que culminou na Ata de Registro de Preços 4/2025, decorrente da referida Concorrência, destinada à contratação de empresa especializada para construção de unidades de apoio ao público em sistemas modulares padronizados, com valor global de R$ 268.260.043,15. Foram também examinados os Contratos 64/2025, celebrado para a execução do empreendimento em Diamantino/MT, no valor de R$ 6.252.289,50, e 59/2025, referente ao empreendimento em Colniza/MT, no valor de R$ 6.555.284,60, ambos firmados pelo IFMT.

449. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$ 12.807.574,10, somatório do valor dos dois contratos. Apesar de os valores inicialmente contratados serem reduzidos, a gravidade da situação é potencializada pela sistemática de registro de preços, que admite a ampliação substancial dos quantitativos por meio de adesões. Assim, as irregularidades identificadas na origem da ARP 4/2025 podem produzir efeitos sobre montantes significativamente superiores aos inicialmente contratados, ampliando sua materialidade e seus potenciais impactos.

450. A questão 1, que trata da regularidade do procedimento licitatório, resultou nos seguintes achados: (i) uso inadequado do SRP e falhas no planejamento da licitação (seção III.1.); (ii) irregularidades na elaboração do orçamento e na estimativa de preços (seção III.2.); (iii) irregularidades na condução do certame e comprometimento da competitividade (seção III.3.); e (iv) frustração do caráter competitivo de licitação (seção III.4.).

451. Em primeiro lugar, constatou-se que o CREA/ES utilizou inadequadamente o registro de preços para a contratação de obras e serviços de engenharia em sistema modular com painéis tipo sanduíche de concreto leve e estruturas em perfis pultrudados, diante da ausência da demanda permanente ou frequente e do esgotamento da ata em uma única contratação. Ainda, constatou-se que o certame não foi embasado em projeto básico, sim em estudo arquitetônico preliminar com especificações incipientes, e que a demonstração da viabilidade técnica e econômico-financeira da solução modular foi insuficiente.

452. A respeito do valor estimado do certame, verificaram-se irregularidades na elaboração do orçamento estimativo, pendente o detalhamento das composições de custos, com ausência de regionalização dos custos para os estados do Espírito Santo e Mato Grosso, desconsideração da economia de escala ao adequar os quantitativos expressivos do IFMT e cotações obtidas junto a fornecedores com vínculos societários ou familiares que conferiu aparência de diversidade a informações potencialmente originadas de um mesmo núcleo decisório.

453. Como resultado, foi identificado sobrepreço de R$ 4.141.817,99 para o CREA/ES e de R$ 98.116.087,48 para o IFMT. Por fim, na fase externa do certame, durante o julgamento, restou configurada a habilitação irregular de licitante, com aceitação de Certidão de Acervo Operacional (CAO) inapta a comprovar a qualificação técnico-operacional, uma vez que se limita a indicar a existência de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART), e ausente de verificação item a item dos requisitos de capacidade técnica, além de indícios de frustração do caráter competitivo do certame.

454. Quanto à questão 2, relativa à formalização do contrato e à adequação de sua execução, foram identificados os seguintes achados: (i) falhas no planejamento da contratação, sem compatibilidade do objeto unidade modular e construção/ampliação de novos campi (seção III.5.); e (ii) execução contratual em desconformidade com o objeto contratado, com falhas de medição, de

qualidade e da formalização de alterações (seção III.6.).

455. Evidenciou-se a participação do IFMT no registro de preços sem demonstração de compatibilidade entre o objeto modular registrado e a real necessidade institucional de construção para ampliação de campi, com elaboração tardia do Estudo Técnico Preliminar e estimativa de quantitativos no procedimento público de Intenção de Registro de Preço sem memórias de cálculo detalhadas para cada item do certame.

456. Na execução, constatou-se que o projeto executivo disponibilizado pelo IFMT foi concebido em concreto armado e alvenaria cerâmica para vedação, ou seja, solução construtiva diversa da prevista na ARP 4/2025. A situação caracteriza hipótese de química contratual, em que alterações destinadas a compatibilizar a execução com as necessidades verificadas em campo foram implementadas sem a correspondente formalização contratual, comprometendo a transparência, a rastreabilidade das decisões e a verificação da preservação das condições originalmente licitadas.

457. Ainda, considerando que os critérios de medição e pagamento definidos na Concorrência SRP 90001/2025 foram deficientes, durante a execução foi materializada a ausência de clareza no Contrato 59/2025, em Colniza/MT, sendo necessária a definição de outra metodologia de medição e pagamento, diferente da contida em edital. Por fim, verificou-se que a fiscalização das obras ocorreu sem o suporte de projetos e especificações técnicas aprovados, comprometendo a aferição da conformidade dos serviços, a validação das medições e o adequado acompanhamento da execução contratual, em desacordo com os arts. 104 e 117 da Lei 14.133/2021.

458. Como resultado, identificou-se superfaturamento decorrente de preço excessivo frente ao de mercado de R$ 3.029.069,75 nos Contratos 59/2025 e 64/2025.

459. Todos os achados foram classificados como indício de irregularidade grave que não prejudica a continuidade (IGC). Isto porque restou prejudicada a classificação como indício de irregularidade grave com recomendação de paralisação (IGP) em razão do cancelamento da ARP 4/2025, ocorrido em 14/5/2026. Não obstante a perda superveniente do objeto para fins de paralisação cautelar, a gravidade dos fatos constatados, a expressiva materialidade dos valores envolvidos e o potencial de comprometimento da economicidade, da competitividade e da regularidade dos atos e contratos administrativos justificam a adoção de responsabilização dos agentes envolvidos, bem como a atuação orientativa e preventiva desta Corte. Tal medida revela-se especialmente necessária diante do risco de replicação dos efeitos das irregularidades por meio de contratações fundamentadas em modelagem semelhante.

460. Diante do exposto, propõe-se a realização de audiência dos responsáveis do CREA/ES e do IFMT, conforme detalhamento na matriz de responsabilização (Apêndice B), para apresentação de razões de justificativa quanto às ocorrências apontadas, tendo em vista a eventual aplicação da penalidade prevista no inciso II do art. 58 da Lei 8.443/1992, oitiva do IFMT para que se manifeste acerca das irregularidades apontadas no achado VI, bem como a oitiva, na condição de terceiras interessadas, das empresas Meta Construções e Serviços Ltda. (atual Reven Construtora Ltda.) e Samba Engenharia e Construção (atual Lar Serviços Administrativos Ltda.) para que se pronunciem sobre os achados evidenciados. Por fim, após a realização das audiências, poderá ser proposta determinação ao IFMT para adequação do Contrato 59/2025. Ainda, também após a realização das audiências, poderão ser propostas ciências aos órgãos fiscalizados acerca das irregularidades identificadas, a fim de prevenir a repetição das falhas constatadas.

VI. Proposta de encaminhamento

461. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

461.1. Realizar, nos termos do inciso II do art. 43 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso IV, do RI/TCU, a **audiência** dos responsáveis abaixo relacionados para que apresentem as razões de

justificativa quanto às ocorrências relacionadas, **no prazo de quinze dias**, tendo em vista a possibilidade de aplicação de multa, prevista no inciso II do art. 58 da Lei 8.443/1992, considerando a gravidade das condutas identificadas (vide Matriz de Responsabilização anexa a este relatório – Apêndice B):

a) Ocorrência: adoção indevida do Sistema de Registro de Preços para contratação de obras e serviços de engenharia, sem demanda permanente ou frequente e com esgotamento da ata em uma única contratação, associada a planejamento deficiente, ausência de projeto básico adequado e insuficiente demonstração da viabilidade técnica, econômica e financeira da solução modular, em afronta ao art. 18, aos incisos I e II do art. 85 e ao inciso XXV do art. 6º, todos da Lei 14.133/2021, bem como o parágrafo único do art. 3º do Decreto 11.462/2023.

a.1) Condutas:

a.1.1) 'Suprimido por sigilo', responsável por **(i)** homologar a Concorrência SRP 90001/2025 e celebrar o Contrato 8/2026, a despeito da ausência de pressupostos legais para a utilização do SRP, diante da ausência da natureza de demanda permanente ou frequente e exaustão do quantitativo em uma única contratação, em afronta ao art. 85, incisos I e II, da Lei 14.133/2021 e ao parágrafo único do art. 3º do Decreto 11.462/2023; **(ii)** anuir com os atos praticados pelas instâncias hierárquicas inferiores, ao aprovar o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e o Termo de Referência e determinar o prosseguimento da Concorrência SRP 90001/2025 (Processo SEI 478.232/2025), negligenciando o dever de supervisão e controle sobre o planejamento da contratação, o que resultou na ausência de projeto básico adequado e na falha de demonstração da viabilidade técnica e econômica da solução modular, em violação ao art. 18, incisos I e II, ao art. 6º, inciso XXV, da Lei 14.133/2021, bem como ao princípio do planejamento, insculpido no art. 5º da mesma Lei.

a.1.2) 'Suprimido por sigilo', responsável por elaborar e aprovar tecnicamente o ETP, o TR e as demais peças preparatórias da Concorrência SRP 90001/2025, incluindo os projetos preliminares, estruturando a contratação de obras e serviços de engenharia por meio do SRP sem o atendimento dos requisitos legais, disponibilizando apenas anteprojeto com especificações genéricas em lugar de projeto básico adequado, e sem demonstrar a viabilidade econômico-financeira da solução modular, uma vez que o ETP apresentou comparação econômica superficial, sem valores concretos que embasassem a decisão, em afronta aos incisos I e II do art. 85, ao art. 18, ao inciso XXV do art. 6º da Lei 14.133/2021 e ao parágrafo único do art. 3º do Decreto 11.462/2023.

a.1.3) 'Suprimido por sigilo', responsável por elaborar tecnicamente o ETP, o TR e as demais peças preparatórias do certame, sendo diretamente responsável pela elaboração dos estudos preliminares de arquitetura que subsidiaram a Concorrência SRP 90001/2025, disponibilizando apenas anteprojeto com desenhos e especificações genéricas, insuficientes para a quantificação dos serviços e a especificação dos materiais, inviabilizando a elaboração de orçamento detalhado, em lugar de projeto básico adequado, contribuindo para a estruturação da contratação por meio do SRP sem os pressupostos legais e sem demonstração da viabilidade econômico-financeira da solução modular, em afronta aos incisos I e II do art. 85, ao art. 18, ao inciso XXV do art. 6º, todos da Lei 14.133/2021 e ao parágrafo único do art. 3º do Decreto 11.462/2023.

a.1.4) 'Suprimido por sigilo', responsável por elaborar parecer jurídico validando a adoção do SRP para a contratação de obras e serviços de engenharia na Concorrência SRP 90001/2025, deixando de apontar a ausência dos requisitos legais e regulamentares para a utilização dessa sistemática, quais sejam, a existência de projeto padronizado sem complexidade técnica e a necessidade permanente ou frequente do objeto (incisos I e II do art. 85 da Lei 14.133/2021 e incisos I e II do parágrafo único do art. 3º do Decreto 11.462/2023), bem como deixar de refutar a inexistência de projeto básico adequado

(disponibilizado apenas anteprojeto com especificações genéricas), em afronta ao inciso II do art. 18, ao inciso XXV do art. 6º e ao inciso I e § 1º do art. 18 da Lei 14.133/2021.

b) Ocorrências: **(i)** sobrepreço decorrente de orçamento estimativo inadequado, incompleto e sem detalhamento das composições de custos, agravado pela ausência de regionalização dos preços, desconsideração da economia de escala e utilização de cotações de fornecedores com vínculos familiares ou societários, sem justificativa para sua seleção, em afronta aos §§ 2º e 5º do art. 23 e na alínea "a" do inciso III do art. 85, todos da Lei 14.133/2021, bem como os arts. 7º, inciso IV, e 9º do Decreto 11.462/2023; **(ii)** frustração do caráter competitivo da licitação, caracterizada pela elaboração inadequada do orçamento estimativo, mediante utilização de cotações obtidas junto a fornecedores com vínculos societários ou familiares, afrontando diretamente os parágrafos 2° e 5° do art. 23 da Lei 14.133/2021.

b.1) Condutas:

b.1.1) 'Suprimido por sigilo', homologou a Concorrência SRP 90001/2025, atuou como ordenador de despesas, subscreveu o Mapa Comparativo de Preços (Processo 478.232/2025) e assinou a Ata de Registro de Preços 04/2025 e o Contrato 08/2026, chancelando orçamento estimativo incompleto, elaborado mediante metodologia paramétrica sem previsão legal, desprovido de composições de custos unitários com bases em referências oficiais, amparado em cotações de quatro fornecedores obtidas sem sigilo entre si e sem justificativa para a respectiva seleção, sem regionalização de preços e sem captura da economia de escala decorrente da inclusão dos quantitativos do IFMT, além de anuir aos atos das instâncias técnicas inferiores relativos ao ETP, ao Termo de Referência e ao orçamento-base, permitindo a continuidade do certame, condutas que afrontam diretamente os §§ 2º e 5º do art. 23 e a alínea "a" do inciso III do art. 85, todos da Lei 14.133/2021, bem como os arts. 7º, inciso IV, e 9º do Decreto 11.462/2023, e os princípios da eficiência e da economicidade insculpidos nos arts. 37 e 70 da Constituição Federal de 1988.

b.1.2) 'Suprimido por sigilo', elaborou e aprovou tecnicamente as peças preparatórias do certame, chancelando o orçamento estimativo elaborado mediante metodologia paramétrica sem previsão legal, desprovido do detalhamento de serviços, materiais e mão de obra com base em referências de preços oficiais, com especificações restritas a nível de projeto preliminar, fundamentado em pesquisa direta junto a apenas quatro fornecedores sem justificativa para a respectiva seleção, além de não prever a regionalização e de nem capturar a economia de escala decorrente da inclusão de quantitativos via Intenção de Registro de Preços, condutas que afrontam diretamente os §§ 2º e 5º do art. 23 e a alínea "a" do inciso III do art. 85, todos da Lei 14.133/2021, bem como os arts. 7º, inciso IV, e 9º do Decreto 11.462/2023.

b.1.3) 'Suprimido por sigilo', procedeu à elaboração técnica das peças preparatórias do certame, chancelando o orçamento estimativo mediante metodologia paramétrica sem previsão legal, desprovido do detalhamento de serviços, materiais e mão de obra com base em referências de preços oficiais e de composições de custos unitários, com especificações limitadas a nível de projeto preliminar — sem definição completa das instalações e dos acabamentos —, amparado em pesquisa direta junto a apenas quatro fornecedores obtida sem sigilo entre si e sem justificativa para a respectiva seleção, sem regionalização de preços e sem consideração da economia de escala decorrente da inclusão dos quantitativos, condutas que afrontam diretamente os §§ 2º e 5º do art. 23 e a alínea "a" do inciso III do art. 85, todos da Lei 14.133/2021, bem como os arts. 7º, inciso IV, e 9º do Decreto 11.462/2023.

c) Ocorrências: **(i)** condução indevida do certame, caracterizada pela aceitação indevida de certidão para comprovação da qualificação técnica de licitante, mesmo após provocação de outras participantes quanto à regularidade da habilitação, bem como por falhas na análise da

proposta vencedora, na adjudicação pelo menor preço global e na ausência de apuração quanto à atuação de licitantes na sessão, em afronta ao art. 64 e ao art. 67, inciso II, ambos da Lei 14.133/2021; **(ii)** frustração do caráter competitivo da licitação, caracterizada pela habilitação irregular de licitante, em razão da aceitação indevida de certidão de qualificação técnica incompatível com as exigências do edital, afrontando diretamente o inciso II do art. 67 da Lei 14.133/2021.

c.1) Condutas:

c.1.1) 'Suprimido por sigilo', homologou a Concorrência 90001/2025 e conferiu eficácia aos seus atos ainda que o certame tivesse sido conduzido em desacordo com os requisitos legais de habilitação e julgamento, notadamente pela aceitação de Certidão de Acervo Operacional (CAO) incapaz de comprovar a qualificação técnico-operacional exigida no edital e pela ausência de diligências saneadoras, deixando de exercer seu dever de controle e de saneamento das irregularidades mesmo após provocação formal de outras licitantes quanto à regularidade da habilitação, em afronta ao art. 64 e ao art. 67, inciso II, ambos da Lei 14.133/2021.

c.1.2) 'Suprimido por sigilo', aceitou, para fins de habilitação técnica da empresa vencedora, Certidão de Acervo Operacional (CAO) inapta a comprovar a qualificação técnico-operacional exigida no edital, sem individualizar a execução das parcelas de maior relevância nem os quantitativos mínimos, além de ter deixado de promover as diligências saneadoras diante das inconsistências apontadas nos recursos administrativos de licitantes e de incorrer em falhas durante o julgamento da Concorrência SRP 90001/2025, em afronta ao art. 64 e ao art. 67, inciso II, ambos da Lei 14.133/2021.

c.1.3) 'Suprimido por sigilo', responsável pelo apoio à condução do certame, concorreu para a aceitação de Certidão de Acervo Operacional (CAO) inapta a comprovar a qualificação técnico-operacional exigida no edital, além de contribuir, no exercício de suas atribuições de apoio, na omissão em efetuar diligências saneadoras diante das inconsistências apontadas nos recursos administrativos de licitantes e em sanear as falhas durante o julgamento da Concorrência SRP 90001/2025, em afronta ao art. 64 e ao art. 67, inciso II, ambos da Lei 14.133/2021.

c.1.4) 'Suprimido por sigilo', responsável pelo apoio à condução do certame, concorreu para a aceitação de Certidão de Acervo Operacional (CAO) inapta a comprovar a qualificação técnico-operacional exigida no edital, além de contribuir, no exercício de suas atribuições de apoio, na omissão em efetuar diligências saneadoras diante das inconsistências apontadas nos recursos administrativos de licitantes e em sanear as falhas durante o julgamento da Concorrência SRP 90001/2025, em afronta ao art. 64 e ao art. 67, inciso II, ambos da Lei 14.133/2021.

d) Ocorrência: desvirtuamento do registro de preços decorrente de planejamento inadequado, incompleto e sem demonstração de compatibilidade entre o objeto modular registrado e a necessidade institucional de construção e ampliação de campi, agravado pela elaboração tardia do Estudo Técnico Preliminar, pela ausência de análise comparativa entre a solução modular e alternativas convencionais, pela fixação de quantitativos sem memórias de cálculo e pela inexistência de análise jurídica prévia, em desacordo com os arts. 18 e 85 da Lei 14.133/2021. Especial atenção deve ser dada às seguintes ocorrências: (i) manifestação de interesse do IFMT na Intenção de Registro de Preços 5/2025 antes da formalização dos estudos técnicos e documentos destinados a subsidiar a decisão administrativa de participação no certame; (ii) elaboração e aprovação de ETP sem que avaliasse a solução modular industrializada constante da Ata de Registro de Preços 4/2025 como a alternativa mais adequada e vantajosa para atendimento das necessidades institucionais do IFMT; (iii) ausência de análise comparativa consistente entre a solução

modular adotada e alternativas construtivas aptas a atender às necessidades institucionais identificadas, comprometendo a demonstração da viabilidade técnica e econômico-financeira da contratação; (iv) participação em registro de preços sem demonstração suficiente da aderência entre o objeto registrado e as necessidades efetivamente diagnosticadas pelo IFMT; (v) definição dos quantitativos registrados sem apresentação de memórias de cálculo, estudos de dimensionamento ou documentação técnica apta a demonstrar os critérios utilizados para sua estimativa.

d.1) Condutas:

d.1.1) 'Suprimido por sigilo', responsável pela autorização da participação do Instituto no procedimento de Intenção de Registro de Preços 5/2025 e na Concorrência SRP 90001/2025, sem que houvesse demonstração de compatibilidade entre esse objeto e a real necessidade institucional de construção e ampliação de novos campi, contrariando o dever de planejamento e de instrução da fase preparatória previsto nos arts. 18 e 85 da Lei 14.133/2021, uma vez que aprovou documento formalizado tardiamente (assinado em 5/11/2025), posterior à confirmação da participação na IRP (29/8/2025), à publicação do edital (11/9/2025) e à sessão pública (7/10/2025).

d.1.2) 'Suprimido por sigilo', responsável pela elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP 116/2025) e das demais peças que compuseram a participação do IFMT no registro de preços, concorrendo para a produção de documento que não partiu da identificação do problema administrativo nem da avaliação das alternativas disponíveis, mas foi construído a partir de solução previamente definida (Ata do CREA/ES), invertendo a lógica exigida pelo art. 18, caput e § 1º, incisos I, IV, V e VI, da Lei 14.133/2021.

d.1.3) 'Suprimido por sigilo', membro da comissão de contratação (ETP 116/2025) e responsável técnico pelo DFD 424/2025, afrontou o dever técnico de instrução previsto no art. 18, § 1º, incisos I, V e VI, e no art. 85 da Lei 14.133/2021, especialmente quanto à ausência de análise comparativa de custo, prazo, manutenção, desempenho e ciclo de vida baseada em projetos específicos da instituição por ter participado da elaboração do Estudo Técnico Preliminar e das demais peças de planejamento, deixando de estruturar o estudo a partir da identificação do problema administrativo e da avaliação das alternativas disponíveis, bem como de demonstrar a compatibilidade técnica entre a solução modular padronizada e as edificações efetivamente pretendidas pelo IFMT (blocos acadêmicos, ginásios, refeitórios, novos campi).

d.1.4) 'Suprimido por sigilo', membro da comissão de contratação (ETP 116/2025) e responsável técnica pela planilha consolidada dos quantitativos dos Contratos 59/2025 e 64/2025, elaborou o ETP, definiu e consolidou os quantitativos registrados sem apresentar memórias de cálculo, estudos de dimensionamento, projetos ou especificações técnicas aptos a demonstrar a metodologia empregada, contrariando o art. 18, § 1º, inciso IV, da Lei 14.133/2021.

e) Ocorrência: execução contratual em desconformidade com o objeto contratado, caracterizada pela adoção de solução construtiva diversa da prevista em projeto executivo e pela aplicação de preços excessivos frente aos referenciais de mercado, resultando em superfaturamento nos itens consumidos nos Contratos 59/2025 e 64/2025, em afronta ao disposto no § 1º do art. 46, no § 2º do art. 89, no art. 115 e na alínea "a" do inciso I do art. 124, todos da Lei 14.133/2021 e a jurisprudência do TCU (Acórdãos 1.795/2024-TCU-Plenário, 2.140/2021-TCU-Plenário e 1.516/2013-TCU-Plenário).

e1) Condutas:

e1.1) 'Suprimido por sigilo', celebrou e manteve a execução dos Contratos 59/2025 e 64/202, com evidente incompatibilidade entre o objeto do registro de preços (unidades

modulares em painel sanduíche) e os projetos executivos disponíveis do IFMT (concebidos em alvenaria convencional), permitindo a execução de obra sem projeto executivo correspondente, a adoção de solução construtiva diversa da prevista e o pagamento de preços excessivos frente aos referenciais de mercado, afrontando o § 1º do art. 46, o § 2º do art. 89, o art. 115 e a alínea "a" do inciso I do art. 124, todos da Lei 14.133/2021.

e.1.3) 'Suprimido por sigilo', participou da instrução técnica da contratação e, na fase de execução, atestou serviços e medições sem dispor de projetos executivos por ele aprovados e validados, admitindo a adoção de solução construtiva diversa da projetada (execução sem projeto executivo, uso de estrutura metálica, pele de vidro e materiais de qualidade inferior, como as torneiras), sem a formalização das alterações, em afronta ao § 1º do art. 46, o § 2º do art. 89, o art. 115, a alínea "a" do inciso I do art. 124 e o dever de fiscalização dos arts. 104 e 117 da Lei 14.133/2021.

e.1.4) 'Suprimido por sigilo', concorreu para a definição dos quantitativos e para a instrução técnica da contratação e, na fase de execução, atuou na fiscalização atestando serviços e medições sem lastro em projetos executivos aprovados e validados, admitindo a execução de solução construtiva diversa da projetada, sem formalização das alterações, afrontando o § 1º do art. 46, o § 2º do art. 89, o art. 115, a alínea "a" do inciso I do art. 124 e o dever de fiscalização dos arts. 104 e 117 da Lei 14.133/2021.

461.2. Realizar **oitiva** do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso (IFMT), nos termos do art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, manifeste-se sobre os fatos a seguir descritos, que poderão resultar em decisão do Tribunal no sentido de alterar os Contratos 59/2025 e 64/2025 em seu desfavor conforme apontado no achado VI: superfaturamento global de R$ 3.029.069,75 para os Contratos 59/2025 e 64/2025, incompatibilidade entre cronograma de medição/pagamento e execução física do Contrato 59/2025 (Campus Colniza/MT), inadequação de materiais instalados no Contrato 64/2025 (Campus Diamantino/MT).

461.3. Realizar **oitiva**, na condição de terceira interessada, com fundamento art. 250, inciso V, do RI/TCU, da Meta Construções e Serviços Ltda. (CNPJ 51.583.061/0001-60), com a atual denominação de Reven Construtora LTDA, para que se pronuncie quanto às ocorrências descritas a seguir: **(i)** frustração do caráter competitivo da Concorrência SRP 90001/2025, tendo em vista a possibilidade de declarar a inidoneidade de licitante para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992; e **(ii)** execução contratual desconforme com a Lei 14.133/2021, contendo preços excessivos frente aos de mercado, tendo em vista a possibilidade de responder solidariamente a ocorrência de superfaturamento identificado nos Contrato 59/2025 e 64/2025, celebrado entre Instituto Federal do Mato Grosso (IFMT) e a Meta Construções e Serviços Ltda. (CNPJ 51.583.061/0001-60), para construção de unidades modulares, nos termos do arts. 10, § 1º e 12, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 202, inciso II, e §1º, do Regimento Interno.

461.4. Realizar a **oitiva**, na condição de terceira interessada, da empresa Samba Engenharia e Construção (CNPJ 45.251.018/0001-02), com a atual denominação de Lar Serviços Administrativos LTDA, com fundamento no art. 250, inciso V, do RI/TCU, para que se pronuncie quanto às ocorrências relativas à frustração do caráter competitivo da Concorrência SRP 90001/2025, tendo em vista a possibilidade de declarar a inidoneidade de licitante para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992.

Audurbana, 25 de agosto de 2026.

APÊNDICE A - Matriz de Achados

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
IGC - Uso inadequado do SRP e falhas no planejamento da licitação (IGC)	-Adoção do SRP inadequado: com quantitativo previamente definido, já que o contrato foi assinado com quantitativo integral da ata de registro de preço, não caracterizando uma necessidade permanente ou frequente, em que fixar o quantitativo levaria a imprecisão da estimativa (os quantitativos foram exauridos na primeira contratação, na medida em que não havia necessidade de se manter preços registrados, com possibilidade de contratações futuras.) -Verificou-se a adoção do Sistema de Registro de Preços (SRP) para contratação de obras ou serviços de engenharia sem demonstrar a viabilidade técnica, econômica e financeira (sem documentos capazes de evidenciar que a solução de unidades	Edital - Construção de unidades modulares - CREA/ES e IFMT	Decreto 11462/2023, art. 3º, § Único Lei 14133/2021, art. 18; art. 85, inciso II Súmula 261/2010, Tribunal de Contas da União	Peça 12 - Referente ao Ofício nº 000.040/2026 ¿ AudUrbana-Petição inominada (Conecta-TCU) Peça 38 - Edital Concorrência SRP 90001/2025 - unidades modulares Peça 33 - Processo 478.232/2025 - Parte 1, folhas 3/30	Fragilidades no planejamento da contratação, evidenciadas pela ausência de estudos técnicos aptos a justificar a adoção do Sistema de Registro de Preços — inclusive quanto à inexistência de demanda permanente ou incerta —e pela insuficiente definição técnica, econômica e operacional do objeto.	Risco de escolha de estratégia de contratação incompatível com o objeto (a adoção do SRP, embora possa conferir flexibilidade operacional, não transforma a ata em instrumento imune às exigências de planejamento, motivação, orçamento e controle prévio). Desvirtuamento do SRP. Sobrepreço pela solução escolhida, desfavorável à Administração (se modular ou convencional ou outra tecnologia modular)	Audiência de Responsável (‘**Suprimido por sigilo**’) Audiência de Responsável (‘**Suprimido por sigilo**’) Audiência de Responsável (‘**Suprimido por sigilo**’)

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	modulares seria economicamente mais vantajosa, além de compará-la com outros modelos construtivos e tecnologias); -O procedimento foi instruído com projetos e especificações preliminares insuficientes para garantir a padronização e a perfeita aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados (citação no Edital e Termo de Referência ao menos 19 vezes o termo Projeto Básico, que não existe) -Constatou-se, ainda, a ausência de projeto básico, pendente de detalhamento suficiente, assim como a ausência de aprovação do anteprojeto pela autoridade competente; -Ainda, o edital, o termo de referência e a ata de registro de preços não definem prazo de execução ou entrega dos serviços a partir da emissão da ordem de serviço, não demonstrando a					Risco de execução de serviços com qualidade deficiente, baixa funcionalidade e baixa durabilidade, por falta de especificação que abordasse todas as áreas de uma edificação, de projeto básico, e de maiores detalhamentos. Possibilidade de restrição a competitividade (ausência de ampla divulgação)	

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	vantajosidade temporal do modelo; -Critério de medição inadequado ou incompatível com o objeto real pretendido. Incoerência e falta de harmonia nos critérios de medição, inclusive com dúvida sobre pagamento por etapas para itens da planilha orçamentária, apesar de o regime de execução ser unitário. -Critério de julgamento: na capa consta menor preço global e no item 5.10.1 do Edital está como maior desconto por item (6.5. O lance deverá ser ofertado pelo valor unitário do item, observado o critério de julgamento de maior desconto por item.) -Justificativa insuficiente para não participação de consórcios (complexidade no controle e gestão de qualidade) -Ausência de publicação no DOU (apenas no ComprasNet						

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	e PNCP). -Exigência de apresentação de detalhamento da planilha orçamentária mas sem indicação de modelo. -Ausência de definição de preços unitários relevantes para avaliação de exequibilidade e de sobrepreço fixado no edital, conforme as especificidades do mercado correspondente.						
IGC - Irregularidades na elaboração do orçamento e na estimativa de preços (IGC)	-Verificou-se a adoção de orçamento paramétrico, sem previsão legal, pendente o detalhamento de serviços, materiais e mão de obra com base em referências oficiais (orçamento estimativo incompleto, sem composições de custos unitários). -Constatou-se que a estimativa de preços foi realizada com base em cotações abertas ao mercado, sem sigilo, em contexto de possível relacionamento entre licitantes (empresas que estavam fornecendo os orçamentos);	Edital - Construção de unidades modulares - CREA/ES e IFMT	Acórdão 1626/2022, Tribunal de Contas da União, Plenário Lei 14133/2021, art. 23, § 2º; art. 23, § 5º; art. 85, § III, alínea a Lei 11462/2023, art. 7º, inciso IV; art. 9º	Peça 18 - Referente ao Ofício nº 000.040/2026 ¿ AudUrbana-Petição inominada (Conecta-TCU) Peça 17 - Referente ao Ofício nº 000.040/2026 ¿ AudUrbana-Petição inominada (Conecta-TCU) Peça 12 - Referente ao	Deficiências na fase de planejamento da contratação com inobservância dos procedimentos legais e metodológicos de estimativa de preços previstos no art. 23 da Lei 14.133/2021.	Formação de orçamento estimativo incompatível com a realidade do mercado, inadequação à realidade local dos custos (ausência de regionalização), impedimento da obtenção de economia de escala, prejuízo à transparência (o orçamento não refletiu todos os	Audiência de Responsável (‘**Suprimido por sigilo**’) Audiência de Responsável (‘**Suprimido por sigilo**’)

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	-Não foi considerado o quantitativo total de ata de registro de preços (economia de escala). A relação de quantitativos foi 3% referente ao CREA/ES e 97% do IFMT. -Não foram feitas a regionalização dos itens, um para ES e outro para MT. Não foram previstos preços diferentes quando o objeto for realizado ou entregue em locais diferentes. [a), inc. III, art. 85, Lei 14.133/2021). -A escolha dos fornecedores para realização da pesquisa de mercado não foi fundamentada (criação de jurisprudência)			Ofício nº 000.040/2026 ¿ AudUrbana-Petição inominada (Conecta-TCU) Peça 33 - Processo 478.232/2025 - Parte 1, folhas 132/164 Peça 39 - Proposta e habilitação licitante ganhadora Meta, folhas 94/96		serviços e materiais necessários para execução do item) Sobrepreço em relação ao preço por m² (metodologia construtiva) Comprometimento da seleção da proposta mais vantajosa.	
IGC - Irregularidades na condução do certame e comprometimento da competitividade (IGC)	-Apresentação de Certidão de Acervo Operacional para habilitação, não demonstrando o ateste de capacidade operacional fornecido por pessoa jurídica de direito privado ou público (apenas indicaria a existência de ART vinculada a determinado profissional e	Edital - Construção de unidades modulares - CREA/ES e IFMT	Lei 14133/2021, art. 64; art. 67, inciso II	Peça 17 - Referente ao Ofício nº 000.040/2026 ¿ AudUrbana-Petição inominada (Conecta-TCU) Peça 38 - Edital Concorrência	Condução do certame em desacordo com os procedimentos previstos no edital e com os requisitos legais de habilitação e julgamento.	Habilitação irregular de licitante, configurando julgamento em desacordo com os critérios do edital ou da legislação. Dificuldades das licitantes em	Audiência de Responsável (‘**Suprimido por sigilo**’) Audiência de Responsável (‘**Suprimido por sigilo**’) Audiência de Responsável (‘**Suprimido por sigilo**’)

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	obra, sem atestar a efetiva execução nem a adequada qualidade dos serviços). -A Certidão de Acervo Operacional não comprovava todos os itens de qualificação técnica, indicando apenas execução geral de 18.000m². -Ausência de documento que contenha o detalhamento das Bonificações e Despesas Indiretas (BDI) e dos Encargos Sociais (ES), conforme precisa o item 7.9.1. -Lançamento no sistema 'Compras.gov.br' de todos os 11 itens do edital, quando o lance é por menor preço global, ou seja, um único item com o menor preço. Confusão das licitantes ao inserir os preços por item. -Habilitação irregular de licitante - ausência de verificação item a item da habilitação técnica da capacidade de execução e ainda por documento que não atesta a execução			SRP 90001/2025 - unidades modulares Peça 40 - Recursos, contrarazões e julgamento do certame Peça 39 - Proposta e habilitação licitante ganhadora Meta		lançar os preços durante a fase de julgamento (dificuldade em manter o menor preço global, possibilitando o sobrepreço)	

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	(diligências). -Inexistência de procedimento administrativo para responsabilização de licitantes.						
IGC - Frustração do caráter competitivo de licitação (IGC)	-Empresas que forneceram os preços para as cotações são interligadas em relação familiar ou societária (Responsável da Samba é filho do RT da Meta; Duas empresas são sócios da mesma empresa; Duas empresas com mesmo endereço). -Engenheiro responsável pela execução da obra é o filho do Responsável Técnico formalmente designado pela Meta e participou da pesquisa de preços na fase de cotação. -Habilitação irregular de licitante - ausência de verificação item a item da habilitação técnica da capacidade de execução e ainda por documento que não atesta a execução (diligências).	Edital - Construção de unidades modulares - CREA/ES e IFMT	Lei 14133/2021, art. 23, § 2º; art. 23, § 5º; art. 67, inciso II	Peça 33 - Processo 478.232/2025 - Parte 1, folhas 132/164 Peça 39 - Proposta e habilitação licitante ganhadora Meta Peça 41 - Situação Cadastral empresas RFB	Possíveis falhas de controle e de mitigação de conflitos de interesse (erro grosseiro).	Possível direcionamento e conluio da licitação e comprometimento da seleção da proposta mais vantajosa. Comprometimento da isonomia e da competitividade do certame. Prejuízo à lisura do processo licitatório.	Audiência de Responsável (‘**Suprimido por sigilo**’) Audiência de Responsável (‘**Suprimido por sigilo**’) Oitiva

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
IGC - Falhas no planejamento da contratação, sem compatibilidade do objeto unidade modular e construção/ampliação de novos campi (IGC)	-Adoção indevida do Sistema de Registro de Preços, em razão de incompatibilidade entre o objeto " unidades modulares" e a construção/ampliação de novos campi com levantamento de quantitativos de serviços/itens foi realizado por critérios subjetivos, " fazendo conta de chegada" (química, projeto em alvenaria convencional para modular). -O estudo de viabilidade técnica e econômico-financeira foi deficiente, sem uma análise da solução modular, comparada com modelo convencional. -O estudo preliminar para verificar a viabilidade da contratação foi formalizado em processo eletrônico posterior a intenção de registro de preço no sistema ComprasNet (posterior ao envio de ofício de requisição) -Ausência de parecer jurídico para análise da contratação	Edital - Construção de unidades modulares - CREA/ES e IFMT	Acórdão 1532/2026, Tribunal de Contas da União, Plenário Decreto 11462/2023, art. 3º, § Único Lei 14133/2021, art. 5º; art. 18; art. 85 Lei 11462/2023, art. 9º	Peça 8 - Resposta ofício requisição 000.038/2026 enviada via sistema CONECTA-TCU Peça 43 - Estudo Técnico Preliminar 116/2025 - IFMT	Deficiência na fase de planejamento da contratação com elaboração tardia e insuficiente de estudo de viabilidade técnica e econômico-financeira. Não há evidências de que o ETP foi elaborado antes da fase de julgamento e planejamento do certame.	Desvirtuamento do SRP e química geral durante a execução contratual. -Desvirtuamento da finalidade do Sistema de Registro de Preços. -Risco de incompatibilidades técnicas e dificuldades durante a execução contratual. -Risco de sobrepreço decorrente da adoção de solução construtiva sem demonstração de vantajosidade econômica. -Comprometimento da rastreabilidade, da transparência e da	Audiência de Responsável (‘**Suprimido por sigilo**’) Audiência de Responsável (‘**Suprimido por sigilo**’) Audiência de Responsável (‘**Suprimido por sigilo**’) Audiência de Responsável (‘**Suprimido por sigilo**’)

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	(norma interna que desobrigava)					motivação do processo decisório. -Redução da segurança jurídica da contratação. -Aumento do risco de contratação de solução inadequada às necessidades institucionais. Sobrepreço por método construtivo.	
IGC - Execução contratual em desconformidade com o objeto contratado, com falhas de medição, de qualidade e da formalização de alterações (IGC)	(i) execução de serviços/itens distintos daqueles constantes da ata de registro de preços, incluindo pele de vidro, caixa d' água por torre, estrutura metálica; (ii) inexecução de serviços previstos em projeto executivo elaborado pelo IFMT, como brises; (iii) ausência de análise da viabilidade do método construtivo no caso concreto,	Contrato - Colniza/MT - Construção de unidades modulares Contrato - Diamantino/MT - Construção de unidades modulares	Lei 14133/2021, art. 46, § 1º; art. 89, § 2º; art. 115; art. 124, inciso I, alínea a Súmula 261/2010, Tribunal de Contas da União	Peça 8 - Resposta ofício requisição 000.038/2026 enviada via sistema CONECTA-TCU Peça 44 - 11. Diamantino_BMS_Memorial_Projetos Peça 45 -	Falhas no planejamento e na fiscalização da contratação, sem compatibilidade do objeto unidade modular e construção/ampliação de novos campi.	Desalinhamento entre o objeto contratado, executado e medido. Superfaturamento por método construtivo antieconômico.	Audiência de Responsável (‘**Suprimido por sigilo**’) Audiência de Responsável (‘**Suprimido por sigilo**’) Audiência de Responsável (‘**Suprimido por sigilo**’) Oitiva

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	mesmo após assinatura da ata; e execução de serviços, sem cobertura da ata e do contrato, para atender ao projeto disponível (incompatível com a SRP), utilizando-se para o faturamento outros serviços que constavam da ata, para compensação execução do contrato. (iv) utilização de materiais, equipamentos ou métodos construtivos incompatíveis com as especificações técnicas, bem como registro de baixa qualidade em materiais aplicados, como torneiras; (v) medições incompatíveis com as etapas efetivamente concluídas e entregues e com o Termo de Referência; (vi) ausência de formalização, por meio de termo aditivo, das alterações ocorridas nas condições inicialmente pactuadas; e (vii) execução sem projeto executivo validado/aprovado			Colniza_Contrato_BMs_Projetos Peça 42 - Vistoria in loco em 13/5/2026 Peça 46 - Esclarecimentos_Medição_Colniza			

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	pelo fiscal técnico do contrato (como o fiscal acompanha e atesta medições se a contratada não enviou os projetos)						

APÊNDICE B - Matriz de Responsabilização

‘**Suprimido por sigilo**’

APÊNDICE C - Fotos



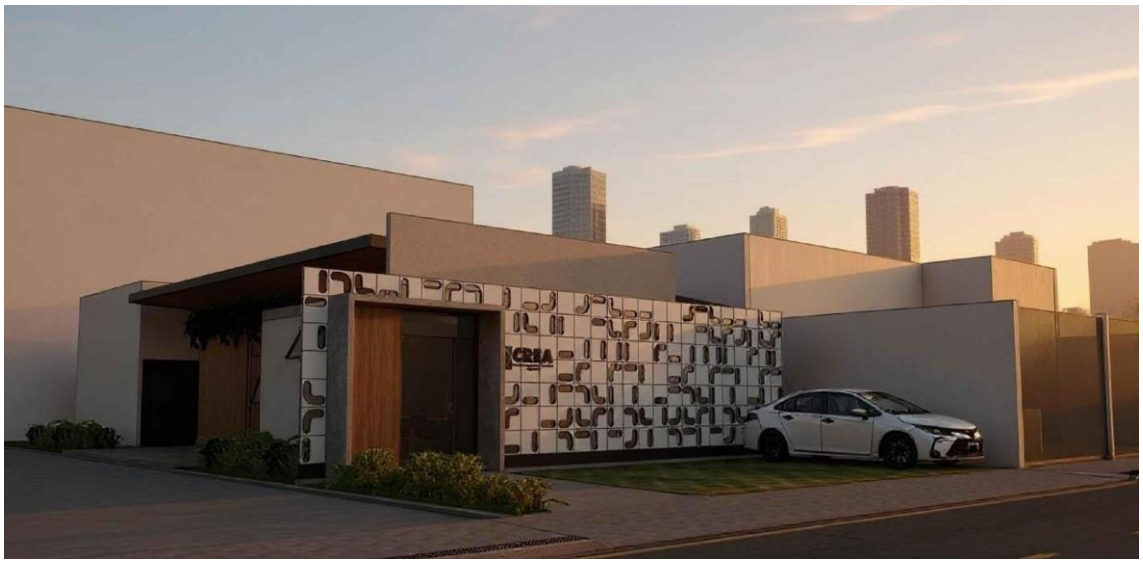
Campus Diamantino Fachada



Painel de concreto leve aplicado em Diamantino/MT



Panorâmica Campus Diamantino/MT



Modelo 1 – 300m² - CREA/ES



Modelo 2 – 300m² - 2 pavimentos - CREA/ES



Modelo 3 – 600m² - 2 pavimentos - CREA/ES

APÊNDICE D - Dados da obra

1. Dados Cadastrais

Obra bloqueada na LOA deste ano: Não

1.1. Execução física, orçamentária e financeira

1.1.1. Execução física

Data de vistoria: 13/05/2026 **Percentual executado:** 100,0%
Data do início da obra: 11/11/2025 **Data prevista para conclusão:** 16/05/2026
Situação na data da vistoria: Concluída
Descrição da execução realizada até a data da vistoria:
Campus inaugurado em 16/5/2026 - https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2026/maio/mec-entrega-bloco-de-agronomia-do-ifmt-em-diamantino

Observações:

1.1.2. Execução orçamentária e financeira

Valor estimado para conclusão: R$ 6.555.284,48
Valor estimado global da obra: R$ 6.555.284,48
Data base da estimativa: 01/10/2025

Observações:

1.2. Contratos principais

Nº contrato: 59/2025
Objeto do contrato:
Contratação, sob demanda, de empresa de engenharia para execução de obras e serviços necessários à construção de unidades de apoio ao público do IFMT, em conformidade com os projetos executivos, especificações técnicas e condições constantes no Edital da Concorrência SRP 90001/2025 (UASG) 926363, no termo de referência, no projeto básico e na respectiva ata de registro de preços, com insumos e composições extraídos do SINAPI - Campus Colniza/MT

Data da assinatura: 11/11/2025 **Mod. licitação:** Concorrência
SIASG: **Código interno do SIASG:**
CNPJ contratada: 51.583.061/0001-60 **Razão social:** Meta Construções e Serviços Ltda.
CNPJ contratante: 10.784.782/0001-50 **Razão social:** Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso

Situação inicial
Vigência: 11/11/2025 a 11/11/2026
Valor: R$ 6.252.289,50
Data-base: 01/10/2025
Volume de serviço:
Custo unitário:
BDI:

Situação atual
Vigência:
Valor: R$ 6.252.289,50
Data-base: 01/10/2025
Volume de serviço:
Custo unitário:
BDI:
Nº/Data aditivoAtual:
Situação do contrato: Em andamento.

Alterações do objeto:

Observações:
Id contrato PNCP: 10784782000150-2-000860/2025

Execução física e financeira:
Data da coleta de dados / vistoria: 22/06/2026
Situação: Em andamento
Percentual de execução física: 83,24%
Descrição da execução realizada até a data da vistoria:
Serviços de urbanização
Valores medidos: R$ 5.204.389,81
Valores pagos: R$ 5.204.389,81
Percentual de execução financeira: 83,24%
Observações acerca da execução física e financeira do contrato:

Nº contrato: 64/2025
Objeto do contrato:
Contratação, sob demanda, de empresa de engenharia para execução de obras e serviços necessários à construção de unidades de apoio ao público do IFMT, em conformidade com os projetos executivos, especificações técnicas e condições constantes no edital da Concorrência SRP 90001/2025 (UASG) 926363, no termo de referência, no projeto básico e na respectiva ata de registro de preços, com insumos e composições extraídos do SINAPI - Campus Diamantino/MT
Data da assinatura: 19/11/2025
SIASG:
CNPJ contratada: 51.583.061/0001-60
CNPJ contratante: 10.784.782/0001-50
Mod. licitação: Concorrência
Código interno do SIASG:
Razão social: Meta Construções e Serviços Ltda.
Razão social: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso

Situação inicial
Vigência: 19/11/2025 a 19/11/2026
Valor: R$ 6.555.284,60
Data-base:
Volume de serviço:
Custo unitário:
BDI:

Situação atual
Vigência:
Valor: R$ 6.555.284,60
Data-base:
Volume de serviço:
Custo unitário:
BDI:
Nº/Data aditivoAtual:
Situação do contrato: Concluído.

Alterações do objeto:

Observações:
id contrato PNCP: 10784782000150-2-000896/2025

Execução física e financeira:
Data da coleta de dados / vistoria: 13/05/2026
Situação: Concluída
Percentual de execução física: 100,0%
Descrição da execução realizada até a data da vistoria:
Campus entregue - https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2026/maio/mec-entrega-bloco-de-agronomia-do-ifmt-em-diamantino
Valores medidos: R$ 6.555.284,60
Valores pagos: R$ 6.555.284,60
Percentual de execução financeira: 100,00%
Observações acerca da execução física e financeira do contrato:

1.3. Editais

Nº do edital: 90001/2025
Objeto:
Registro de Preços visando à contratação de empresa especializada para construção unidades de apoio ao público, de acordo com os projetos executivos e demais especificações técnicas disponibilizadas p
UASG:
Modalidade de licitação: Concorrência
Data da publicação: 23/09/2025
Tipo de licitação ou critérios de julgamento: Menor preço
Data da abertura da documentação: 07/10/2025
Valor estimado: R$ 357.846.688,00
Quantidade de propostas classificadas: 14

Observações:
Id contratação PNCP - 27055235000137-1-000029/2025

1.4. Histórico de fiscalizações

A classe da irregularidade listada é referente àquela vigente em 30 de novembro do ano da fiscalização.

	2023	2024	2025
Obra já fiscalizada pelo TCU (no âmbito do Fiscobras)?	Não	Não	Não
Foram observados indícios de irregularidades graves?	Não	Não	Não

2. Deliberações do TCU

A listagem poderá conter deliberações de processos já encerrados.

Processo de interesse (deliberações até a data de início da auditoria)

Não há deliberações para os processos de interesse até a data de início da auditoria.

Processo de interesse (deliberações após a data de início da auditoria)

Não há deliberações até a emissão desse relatório.

APÊNDICE E - Achados reclassificados após a conclusão da fiscalização

1. Achados desta fiscalização

1.1. Não há.

2. Achados de outras fiscalizações

2.1. Não há.

APÊNDICE F - Despachos

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
Unidade de Auditoria Especializada em
Infraestrutura Urbana e Hídrica

Processo: 006.855/2026-1
Fiscalização: 103/2026
Objetivo: Verificar a legalidade do registro de preços conduzido pelo CREA/ES, órgão gerenciador, e aderido pelo IFMT, órgão participante, quanto à adequação da justificativa, dos preços e da documentação

DESPACHO

Manifesto-me de acordo com a proposta formulada pela equipe de fiscalização.
Declaro, ainda, que foi verificado, no que se mostrou aplicável, o atendimento ao disposto na Resolução TCU 315/2020.

Em 27 de agosto de 2026. Encaminhe-se ao secretário.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
Unidade de Auditoria Especializada em
Infraestrutura Urbana e Hídrica

Processo: 006.855/2026-1
Fiscalização: 103/2026
Objetivo: Verificar a legalidade do registro de preços conduzido pelo CREA/ES, órgão gerenciador, e aderido pelo IFMT, órgão participante, quanto à adequação da justificativa, dos preços e da documentação

DESPACHO

Registra-se a dispensa da remessa deste relatório de fiscalização para prévio comentário dos gestores, uma vez que será proposta a realização de audiência dos agentes do CREA/ES e do IFMT, bem como oitiva do Instituto, alinhado ao que estabelece o art. 14, § 2°, inciso I, da Resolução TCU 315/2020 e art. 8 da Portaria-Segecex 9/2020.

Ante o exposto, manifesto minha concordância com a proposta de encaminhamento.

Em 28 de agosto de 2026. Encaminhe-se ao Gabinete do Ministro Benjamin Zymler.

Fábio Augusto de Amorim
Auditor-Chefe - Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica

ANEXO A - Síntese da avaliação de preços referente à Questão 1 do Relatório de Fiscalização 103/2026 (TC 006.855/2026-1)

I. Introdução

1. Conforme registrado no Relatório de Fiscalização 103/2026 (TC 006.855/2026-1), as análises dos preços dos serviços do **Edital de Concorrência SRP 90001/2025** (Processo Administrativo 478.232/2025) e da **Ata de Registro de Preços 4/2025 dele decorrente**.

2. Em síntese, no que se refere à avaliação dos preços estimativos, constatou-se que a adoção de orçamento paramétrico e a pesquisa direta de mercado junto a quatro fornecedores mostraram-se inadequadas, comprometendo a seleção da proposta mais vantajosa e em sobrepreço por metro quadrado, pela solução escolhida desfavorável à Administração, tanto para o órgão gerenciador (CREA/ES), quanto para o órgão participante (IFMT).

3. Para o CREA/ES, verificou-se que os preços unitários da proposta vencedora superam, de forma significativa, os valores de referência elaborados pela equipe de fiscalização para a maior parte dos serviços analisados, resultando em um sobrepreço total estimado de R$ 4.196.079,43. Para o órgão participante, IFMT, a partir das composições ajustadas pela equipe de fiscalização, com base na composição fornecida pela empresa contratada, durante a fase de julgamento do certame, o sobrepreço identificado é de R$ 98.116.087,48.

4. Ainda, nos casos dos Contratos 59/2025 e 64/2025, firmados pelo IFMT e em execução, verificou-se superfaturamento pela adoção de metodologia construtiva antieconômica. Tanto para o sobrepreço quanto para o superfaturamento, foi adotado o Método da Limitação do Preço Global (MLPG). Esse método de avaliação de preços, aplicável a contratos já celebrados, conforme jurisprudência deste Tribunal, a exemplo do Acórdão 2.510/2016-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Sherman, prevê a compensação entre preços superavaliados e subavaliados, configurando-se sobrepreço e superfaturamento apenas quando a soma dos valores superavaliados exceder a soma dos valores subavaliados. O superfaturamento global consolidado dos dois contratos totalizou R$ 3.029.069,75.

5. Neste contexto, o presente documento visa atender a obrigatoriedade de registro dos procedimentos realizados para análise de preços, conforme enfatizado pelo voto-condutor do Acórdão 835/2019-TCU-Plenário e pelo Memorando-Circular 01/2019-Coinfra, do qual se extrai o seguinte trecho:

> Solicito às Seinfras, em reforço às diretrizes expostas em reuniões anteriores, que evidenciem a realização das análises de preço e de projeto no âmbito dos processos do Fiscobras, juntando aos processos as planilhas elaboradas, mesmo que não haja achado relacionado. A juntada deve ser feita de acordo com a orientação do SIOB, anexa a este Memorando-Circular.

6. Além do cumprimento das orientações e normas aplicáveis às fiscalizações deste TCU, ressalta-se que o registro dos procedimentos de análise de preços se justifica pelo potencial de auxiliar futuras fiscalizações, especialmente trabalhos que envolvam serviços similares ou a unidade jurisdicionada dos presentes autos.

7. Desta forma, passa-se, nos tópicos a seguir, ao registro dos resultados dos procedimentos, que tiveram por objetivo a avaliação dos preços de serviços licitados (Questão 1 da Matriz de Planejamento desta fiscalização).

II. Procedimentos relativos à Questão 1 da Matriz de Planejamento

QUESTÃO 1 - O procedimento licitatório foi regular?

II.1 PROCEDIMENTO 3 – Adequabilidade dos preços unitários com mercado

3. Verificar se o orçamento estimativo do edital, do contrato e de eventuais aditivos está adequadamente detalhado, é compatível com o projeto/anteprojeto, reflete preços de mercado e observa critérios legais de aceitabilidade, reajuste e atualização financeira (orçamento, preços e equilíbrio econômico-financeiro).

8. O CREA/ES, na condição de órgão gerenciador, elaborou a estimativa de preços dos itens da Concorrência SRP 90001/2025, com base em pesquisa de mercado. A estimativa de preços foi elaborada de forma paramétrica e sem composições de custos unitários para os itens 1 a 11, tendo por base pesquisa direta junto a quatro fornecedores.

9. A caracterização da irregularidade decorrente da ausência de composições de custos unitários encontra-se desenvolvida na seção III.2.2. do relatório principal. A ausência de composições detalhadas também reduziu a confiabilidade da estimativa original, justificando a elaboração desses preços referenciais pela equipe de fiscalização. Os preços referencias adotados pela equipe de fiscalização foram embasados nas composições elaboradas pela licitante ganhadora, com base em referências oficiais e parâmetros técnicos explicitados neste anexo.

10. Embora a adoção de cotações tenha sido defendida pelos responsáveis em razão da especificidade do sistema modular, as informações encaminhadas aos fornecedores tinham nível apenas preliminar, sem detalhamento suficiente para assegurar estimativas homogêneas e comparáveis. As especificações disponíveis não definiam elementos essenciais das instalações, esquadrias, acabamentos, louças, acessórios e metais, o que impedia a quantificação precisa dos insumos e serviços necessários à execução dos itens.

11. Além disso, os projetos executivos compatíveis com o modelo contratado não estavam disponíveis na fase de formação dos preços: no caso do CREA/ES, seriam objeto de contratação posterior; no caso do IFMT, os projetos existentes haviam sido concebidos em metodologia convencional, alvenaria cerâmica e concreto armado.

12. Por essas razões, as cotações originais não foram consideradas suficientes para aferir o preço de mercado. Cita-se, a título de comparação, o modelo de creches elaborado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), no âmbito do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Projeto Proinfância).

13. Nesse contexto, o FNDE disponibiliza o Projeto Creche Pré-Escola Tipo 2, modelo de projeto padrão de educação infantil, com 961,87 m² climatizados. A última revisão da planilha orçamentária, datada de janeiro de 2025, resultava em valor de R$ 4.266,61 por metro quadrado, considerada estrutura convencional de concreto armado e alvenaria cerâmica para vedação (disponível em: https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/proinfancia/projetos-arquitetonicos-para-construcao/projeto-tipo-2, acesso em 11/6/2026).

14. Ao comparar esse parâmetro com o valor estimativo de R$ 10.791,33 para o item 3 do registro de preços, verifica-se diferença superior ao dobro do valor por metro quadrado. Ainda que se considere a utilização de método construtivo inovador, com materiais potencialmente capazes de proporcionar maior ciclo de vida ao objeto, tal diferença deveria ser devidamente fundamentada e justificada, o que não ocorreu no decorrer da fiscalização.

II.1.1. Cotações junto a fornecedores do mercado

15. Conforme tratado na seção III.2.2.2., a estimativa de preços teve por base pesquisa direta junto a quatro fornecedores, sem justificativa documentada para a escolha dos consultados. Essa

limitação metodológica reduziu a confiabilidade da pesquisa como parâmetro suficiente de mercado. Também se constatou que a cotação não preservou sigilo entre os consultados, pois os fornecedores sabiam quem eram os demais participantes, o que reduziu a independência das manifestações de preço.

16. Ademais, foram identificados vínculos societários ou familiares entre fornecedores consultados, conforme tratado no Achado III.4, circunstância que reforçou a cautela quanto ao uso das cotações originais como parâmetro de mercado.

17. Diante dessas fragilidades, as cotações foram consideradas insuficientes, isoladamente, para representar preços independentes de mercado, razão pela qual a equipe adotou composições referenciais próprias na apuração do sobrepreço, conforme detalhado neste anexo.

II.1.2. Proposta de preço e BDI referencial

18. O edital exigia das licitantes a apresentação de planilhas com indicação dos quantitativos e dos custos unitários, bem como com o detalhamento de BDI e ES, com os respectivos valores ajustados ao montante final da proposta vencedora, nos termos do item 7.9.1 do Edital (peça 38, p. 14).

19. Embora o CREA/ES não tenha disponibilizado modelo de planilha com quantitativos, custos unitários e esses detalhamentos, a licitante vencedora apresentou proposta de preços contemplando os itens do edital de registro de preços e as respectivas composições, sem, contudo, fazê-la acompanhar de memória de cálculo dos materiais, insumos e serviços relativos a cada metro quadrado de construção modular (peça 39, p. 94-96).

20. Nessa proposta vencedora, o BDI inferido corresponderia a 31%, sem que houvesse discriminação das parcelas referentes à administração central, ao seguro e à garantia, ao risco, à despesa financeira ou ao lucro. Tal ausência de detalhamento, por si só, evidencia subjetividade no preço adotado, independentemente de a proposta — adjudicada pelo critério de menor preço — ter recebido desconto de 25%.

21. Conforme disposto na tabela a seguir, a mera adequação do BDI na proposta resultaria em uma diferença de R$ 12.300.003,00. Por outro lado, caso o utilizasse resultaria em um desconto de 28,45% ao comparar o valor global da proposta atualizada com BDI de 25% e o valor estimativo do edital (R$ 357.742.731,80), sendo superior ao limite de exequibilidade previsto no §4º do art. 59 da Lei 14.133/2021.

Tabela A- 1– Comparativo BDI Meta x BDI Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário

			Proposta de preços META (BDI 31%)		**Proposta de preços BDI 25% (Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário)**	
			R$ 268.260.016,40		**R$ 255.960.013,37**	
Diferença			**R$ 12.300.003,03**			
Item	**Descrição**	**Quantidade CREA/ES e IFMT**	**Preço Unitário**	**Preço Total**	**Preço Unitário**	**Preço Total**
1	SPT | Mobilização e desmobilização	1.689,00	R$ 1.476,00	R$ 2.492.964,00	R$ 1.408,38	R$ 2.378.752,24
2	Serviços preliminares	39.689,00	R$ 237,64	R$ 9.431.693,96	R$ 226,74	R$ 8.998.951,57
3	Mista climatizada	11.518,00	R$ 8.872,41	R$ 102.192.418,38	R$ 8.465,46	R$ 97.505.202,11
4	Cobertura com projeção de telhado	12.984,00	R$ 4.060,25	R$ 52.718.286,00	R$ 3.874,04	R$ 50.300.578,88
5	Mista de áreas molhadas	2.912,00	R$ 9.319,75	R$ 27.139.112,00	R$ 8.892,30	R$ 25.894.385,74

			Proposta de preços META (BDI 31%)		Proposta de preços BDI 25% (Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário)	
			R$ 268.260.016,40		R$ 255.960.013,37	
Diferença			**R$ 12.300.003,03**			
Item	**Descrição**	**Quantidade CREA/ES e IFMT**	**Preço Unitário**	**Preço Total**	**Preço Unitário**	**Preço Total**
6	Mista com laje e climatizada	126,00	R$ 9.943,20	R$ 1.252.843,20	R$ 9.487,19	R$ 1.195.385,73
7	Escada / rampa metálica elevada	3.729,00	R$ 6.894,19	R$ 25.708.434,51	R$ 6.578,15	R$ 24.529.914,00
8	Obras de infraestrutura em áreas adjuntas às construções	41.767,00	R$ 977,75	R$ 40.837.684,25	R$ 932,97	R$ 38.967.336,09
9	Compactação manual de aterro	41.114,00	R$ 16,75	R$ 688.659,50	R$ 15,99	R$ 657.486,87
10	Impermeabilizaç ão	126,00	R$ 368,02	R$ 46.370,52	R$ 351,14	R$ 44.244,08
11	Fechamento com portões, muros e pórticos	14.376,00	R$ 400,08	R$ 5.751.550,08	R$ 381,73	R$ 5.487.776,05
Diferença			**R$ 12.300.003,03**			

Fonte: elaboração pela equipe de fiscalização a partir da proposta de preço da Meta.

22. Assim, diante de todas as falhas identificadas no achado relativo ao orçamento estimativo (Achado III.2), somadas ao uso inadequado do BDI, eleva-se o risco de sobrepreço em relação ao valor por metro quadrado.

23. Tal constatação evidencia que as deficiências do orçamento estimativo não se restringem à fase interna da licitação, mas projetam seus efeitos sobre a etapa competitiva, comprometendo a obtenção da proposta efetivamente mais vantajosa para a Administração.

II.1.3. Economia de escala ao considerar os quantitativos do IFMT

24. Ainda na fase de planejamento da contratação, as cotações de preços foram encaminhadas aos fornecedores sem considerar os quantitativos do órgão participante, o IFMT. Conforme demonstrado no Achado III.2 deste relatório, a distribuição dos quantitativos entre os entes envolvidos mostrava-se desproporcional: ao órgão gerenciador (CREA/ES) cabia parcela reduzida da demanda, correspondente a pouco mais de 3%, ao passo que ao órgão participante (IFMT) coube a quase totalidade dos quantitativos, cerca de 97%. A título exemplificativo, no que tange ao item 3 (construção mista padronizada e climatizada, medida em m²), o quantitativo exigido pelo Conselho representava pouco mais de 5% do total, enquanto os 95% restantes referiam-se ao IFMT.

25. Sobre a economia de escala, não constitui mera faculdade discricionária do gestor, mas decorre dos próprios parâmetros metodológicos de estimativa de preços previstos no art. 23 da Lei 14.133/2021, o qual exige a adoção de valores compatíveis com a realidade de mercado e com as condições efetivas em que o objeto será contratado. Desconsiderar o efeito do volume sobre o custo unitário equivale a desprezar variável essencial à formação de um preço de referência adequado.

26. Tal descompasso evidencia que a estimativa de preços, ao desconsiderar o acréscimo de quantitativos decorrente da inclusão de participante, deixou de refletir o ganho de escala que naturalmente resulta da ampliação do volume contratado, em prejuízo da economicidade que deve nortear as contratações públicas.

II.1.4. Regionalização de itens do registro de preço

27. Outra inconsistência refere-se à imprevisão de preços diferenciados em função das localidades de execução ou de entrega do objeto. Essa ausência de regionalização dos itens orçados, considerando que os serviços seriam executados em estados geograficamente distintos: Espírito Santo e Mato Grosso.

28. A adoção de preço único para ambas as localidades se revela tecnicamente inadequada e economicamente injustificável e contraria ao disposto no inciso III do art. 82 da Lei 14.133/2021, como demonstrado no Achado III.2 deste relatório. A ação desconsidera diferenças relevantes nos custos de transporte, de mão de obra e de aquisição de materiais entre as regiões. Tais especificidades regionais impactam diretamente a composição dos custos e, por conseguinte, a adequação do preço estimado à realidade local.

II.1.5. Sobrepreço pela solução escolhida, desfavorável à Administração

29. A partir das informações obtidas e análises executadas pela equipe de fiscalização, constatou-se uma fragilidade na confiabilidade do preço estimativo adotado, sugerindo que os valores obtidos possam ter sido influenciados por ajuste entre os participantes, com repercussão em sobrepreço.

30. Para mensurá-lo foi feita análise da composição apresentada pela licitante vencedora na proposta de preços (peça 39, p. 94-96), considerando que as especificações previstas em edital dizem respeito a outra metodologia construtiva que não a construção convencional.

31. Inicialmente, sobre o BDI, foi adotado o percentual disciplinado pelo Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário para edificações de 25%.

32. A equipe também realizou alterações nas composições dos itens com serviços mais significativos, ponderando a razoabilidade do índice para execução de um metro quadrado de construção. Acrescenta-se que a composição fornecida pela licitante vencedora não continha memória de cálculo dos serviços, tornando subjetiva a análise dos serviços decompostos de cada item. Também foram consideradas as especificações dispostas em edital para cada item, conforme consta na peça 38 (p. 45-58).

33. Destaca-se que essa subjetividade demonstra um prejuízo a transparência e dificulta inclusive a gestão contratual, pois não se sabe o que seria considerado como medível durante a execução contratual.

34. Para suprir essa subjetividade, também foi adotado como parâmetro os três projetos de unidades modulares, em nível de estudo preliminar de arquitetura, disponibilizados no edital de licitação: (i) Modelo 1 com 300 m² e edificação térrea; (ii) Modelo 2 com 300 m² e dois pavimentos; e (iii) Modelo 3 com 600 m² e dois pavimentos. Assim, foi feito uma regra de três entre os serviços para cada metro quadrado de construção modular. Por exemplo, para esquadrias ponderou a quantidade de janelas e portas em um ambiente presente nos estudos preliminares de arquitetura modelo para indicar o coeficiente de esquadrias a cada metro quadrado, em média.

35. Acrescenta-se que o Acórdão 2.696/2025-TCU-Plenário (Min. Relator Marcos Bemquerer) esclarece que ausente o detalhamento de preços elaborado pelo jurisdicionado, o TCU pode adotar como referências globais ou paramétricas no intuito de avaliar a adequação dos valores pactuados:

> Diante da ausência de detalhamento da formação de preços do objeto contratado e da respectiva composição dos custos, é legítima a utilização, pelo TCU, de referências globais ou paramétricas no intuito de avaliar a adequação dos valores pactuados, as quais constituem presunção relativa (*juris tantum*) de preço de mercado.

36. Assim, considerando a subjetividade do orçamento estimativo, alinhado às composições pendentes de memória de cálculo, justifica-se as ponderações realizadas pela equipe de fiscalização.

37. Foi considerado a data-base das referências públicas de outubro/2025, data da proposta

ofertada pela licitante vencedora. As referências públicas utilizadas foram o SINAPI, ORSE/SE, SEINFRA/CE e outras em menor proporção.

38. Isto posto, para o CREA/ES, a comparação entre os preços unitários da proposta vencedora e os valores referenciais evidenciou a existência de sobrepreço relevante em grande parte dos itens analisados. Considerando as quantidades previstas, o custo global da proposta mostra-se aproximadamente 72% superior ao orçamento de referência, resultando em sobrepreço total estimado de R$ 4.141.817,99, como detalhado na tabela a seguir.

39. A análise se concentra principalmente nos serviços de construções padronizadas. O item construção mista padronizada e climatizada foi o mais relevante, respondendo por R$ 2.311.378,59 (cerca de 56% do total apurado), seguido pelos itens construção mista padronizada com laje climatizada (R$ 561.576,39) e construção mista padronizada de áreas molhadas (R$ 330.076,55). Já o item sondagem apresentou a maior divergência percentual de preço em relação ao valor de referência, enquanto apenas serviços de fechamento apresentou preço inferior ao referencial, reduzindo parcialmente o montante do sobrepreço.

Tabela A- 2 – Sobrepreço CREA/ES

Item	Descrição	Un.	Preço da proposta contratada	Preço com BDI (referência)	Quantitativo CREA/ES	Sobrepreço CRES/ES
1.	SONDAGEM	M	R$ 1.476,00	R$ 227,34	237,50 m²	R$ 296.557,53
2.	SERVIÇOS PRELIMINARES	M²	R$ 237,64	R$ 126,55	1.500,00 m²	R$ 166.628,18
3.	CONSTRUÇÃO MISTA PADRONIZADA E CLIMATIZADA	M²	R$ 8.872,41	R$ 5.061,02	606,44 m²	R$ 2.311.378,59
4.	CONSTRUÇÃO DE COBERTURA PADRONIZADA MULTIFUNCIONAL COM PROJEÇÃO DE TELHADO	M²	R$ 4.060,25	R$ 2.624,01	160,13 m²	R$ 229.984,76
5.	CONSTRUÇÃO MISTA PADRONIZADA DE ÁREAS MOLHADAS	M²	R$ 9.319,75	R$ 5.108,52	78,38 m²	R$ 330.076,55
6.	CONSTRUÇÃO MISTA PADRONIZADA COM LAJE CLIMATIZADA	M²	R$ 9.943,20	R$ 5.477,38	125,75 m²	R$ 561.576,39
7.	CONSTRUÇÃO DE RAMPA METÁLICA ELEVADA PADRONIZADA	M²	R$ 6.894,19	R$ 5.526,33	8,44 m²	R$ 11.544,73
8.	OBRAS DE INFRAESTRUTURA DE ÁREAS ADJACENTES ÀS CONSTRUÇÕES PADRONIZADAS	M²	R$ 977,75	R$ 597,10	717,31 m²	R$ 273.047,28
9.	COMPACTAÇÃO MANUAL DE ATERRO	M²	R$ 16,75	R$ 12,88	3.479,00 m²	R$ 13.452,60
10.	IMPERMEABILIZAÇÃO	M²	R$ 368,02	R$ 256,63	125,75 m²	R$ 14.007,92
11.	SERVIÇOS DE FECHAMENTO	M²	R$ 400,08	R$ 470,18	947,70 m²	-R$ 66.436,54
						R$ 4.141.817,99

Fonte: elaborado pela equipe de fiscalização.

40. Em complemento, para o IFMT, a partir das composições ajustadas pela equipe de fiscalização, com base na composição fornecida pela empresa contratada, durante a fase de julgamento do certame, o sobrepreço identificado é de R$ 98.116.087,48, apresentado na tabela a seguir.

41. Sob a perspectiva do participante IFMT, verificam-se que os maiores impactos financeiros decorreram justamente dos itens que concentram as maiores áreas de execução previstas no empreendimento. Sob a ótica financeira, o maior impacto decorre do item construção mista padronizada e climatizada, que, em razão da combinação entre elevado quantitativo (10.911 m²) e significativa diferença de preço unitário, gerou sobrepreço estimado de R$ 41.586.062,64, correspondente a aproximadamente 42,4% do sobrepreço total apurado.

42. Em seguida, destacam-se os itens construção de cobertura padronizada multifuncional com projeção de telhado, responsável por R$ 18.416.877,73, e obras de infraestrutura de áreas adjacentes às construções padronizadas, que contribuíram com R$ 15.625.486,81. Somados, esses três itens representam cerca de 77% de todo o sobrepreço identificado, evidenciando sua elevada materialidade para o resultado da fiscalização.

Tabela A- 3 – Sobrepreço IFMT considerando as composições elaboradas pela empresa contratada

Item	Descrição	Un.	Preço da proposta Meta	Preço com BDI (referência)	Quantitativo IFMT	Sobrepreço metodologia construtiva IFMT
1.	SONDAGEM	M	R$ 1.476,00	R$ 227,34	1.451,00 m²	R$ 1.811.810,42
2.	SERVIÇOS PRELIMINARES	M²	R$ 237,64	R$ 126,55	38.189,00 m²	R$ 4.242.242,25
3.	CONSTRUÇÃO MISTA PADRONIZADA E CLIMATIZADA	M²	R$ 8.872,41	R$ 5.061,02	10.911,00 m²	R$ 41.586.062,64
4.	CONSTRUÇÃO DE COBERTURA PADRONIZADA MULTIFUNCIONAL COM PROJEÇÃO DE TELHADO	M²	R$ 4.060,25	R$ 2.624,01	12.823,00 m²	R$ 18.416.877,73
5.	CONSTRUÇÃO MISTA PADRONIZADA DE ÁREAS MOLHADAS	M²	R$ 9.319,75	R$ 5.108,52	2.883,00 m²	R$ 12.140.988,73
6.	CONSTRUÇÃO MISTA PADRONIZADA COM LAJE CLIMATIZADA	M²	R$ 9.943,20	R$ 5.477,38	0,00 m²	R$ -
7.	CONSTRUÇÃO DE RAMPA METÁLICA ELEVADA PADRONIZADA	M²	R$ 6.894,19	R$ 5.526,33	3.720,00 m²	R$ 5.088.433,99
8.	OBRAS DE INFRAESTRUTURA DE ÁREAS ADJACENTES ÀS CONSTRUÇÕES PADRONIZADAS	M²	R$ 977,75	R$ 597,10	41.049,00 m²	R$ 15.625.486,81
9.	COMPACTAÇÃO MANUAL DE ATERRO	M²	R$ 16,75	R$ 12,88	37.635,00 m²	R$ 145.527,02
10.	IMPERMEABILIZAÇÃO	M²	R$ 368,02	R$ 256,63	0,00 m²	R$ -
11.	SERVIÇOS DE FECHAMENTO	M²	R$ 400,08	R$ 470,18	13.428,00 m²	-R$ 941.342,11
						R$ 98.116.087,48

Fonte: elaborado pela equipe de fiscalização.

43. A seguir serão apresentadas as considerações realizadas para cada item do registro de preços.

Item 1: Serviços de sondagem a percussão com ensaio de penetração padrão (SPT), mobilização e desmobilização, em metro.

44. Para o primeiro item, a composição refletia a investigação das características geotécnicas do solo, incluindo os ensaios e a mobilização da equipe e equipamentos. O preço contratado era de R$ 1.476,00, no entanto, é incoerente o coeficiente de nove metros de sondagem a cada metro.

45. Segundo a ABNT NBR 8036/1993 e ABNT NBR 6484/2016, para edificações com até 600 m², é indicado ao menos três furos com distância máxima entre 25 metros e 30 metros. Entretanto, para uma estimativa conservadora, a referência de preços considerou um furo de sondagem a cada 15 metros, resultando 0,0667 unidade de mobiliação para cada metro de sondagem. Assim, o preço de referência foi de R$ 227,34/m.

Tabela A- 4 – Item 1 para sondagem

Item	Banco	Código	Descrição	Un.	QTD	Preço Unit	BDI%	Preço com BDI	Total
1.			**SONDAGEM**	**M**	**1,000**				**R$ 227,34**
1.1	SEINFRA CE	I1860	Sondagem à percussão com diâmetro até 3", com ensaio de penetração (SPT) a cada metro, incluindo relatório contendo classificação tátil visual das amostras, perfis individuais dos furos, planta de localização e respectivas cotas das sondagens. Inclui deslocamento até 50m de distância e instalação do tripé em cada furo dentro do canteiro, excluindo mobilização e desmobilização.(desonerado)	M	1,000	R$ 77,59	25,000%	R$ 96,98	R$ 96,98
1.2	CPTM	11.01.02.100.11	Mobilização de equipe e equipamentos para execução de sondagem de simples reconhecimento com SPT - mecanizada.	UND	0,067	R$ 1.556,45	25,000%	R$ 1.945,56	R$ 130,35

Fonte: elaborado pela equipe de fiscalização.

Item 2: Fornecimento de serviços preliminares em obras, em metro quadrado.

46. O segundo item abrangia a preparação do local da obra, garantindo a execução de atividades iniciais fundamentais, como a limpeza do terreno, desmatamento, demarcação e instalação do canteiro de obras. O preço contratado era de R$ 237,64 e considerava como “um” a maioria dos coeficientes para cada serviço, o que se mostrava inadequado para tapumes e locação de obra.

47. Para a referência de preços, foi considerado um terreno de 12x30 metros, com área de 360m² e perímetro de 84 metros, com taxa de ocupação da locação de obras de 50%, considerando os projetos preliminares elaborados pelo CREA/ES, base para as especificações, consideravam área de 300m². Para o tapume, considerou a altura de dois metros. Para a placa de obra, estimou uma placa com 10m² placa comparando à área do terreno padrão para locação de obras, ou seja, comparou a área da placa por metro quadrado de terreno/piso. Assim, o preço de referência foi de R$ 126,55/m².

Tabela A- 5– Item 2 de serviços preliminares

Item	Banco	Código	Descrição	Un.	QTD	Preço Unit	BDI%	Preço com BDI	Total
2.			**SERVIÇOS PRELIMINARES**	**M2**					**R$ 126,55**
2.1	SINAPI	98524	LIMPEZA MANUAL DE VEGETAÇÃO EM TERRENO COM ENXADA. AF_03/2024	M2	1,000	R$ 5,70	25,0%	R$ 7,13	R$ 7,13
2.2	SINAPI	99059	LOCAÇÃO CONVENCIONAL DE OBRA, UTILIZANDO GABARITO DE TÁBUAS CORRIDAS PONTALETADAS A CADA 2,00M - 2 UTILIZAÇÕES. AF_03/2024	M	0,500	R$ 76,22	25,0%	R$ 95,28	R$ 47,64
2.3	SINAPI	98459	TAPUME COM TELHA METÁLICA. AF_03/2024	M2	0,470	R$ 94,26	25,0%	R$ 117,83	R$ 55,38
2.4	SINAPI	103689	FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO DE PLACA DE OBRA COM CHAPA GALVANIZADA E ESTRUTURA DE MADEIRA. AF_03/2022_PS	M2	0,028	R$ 468,98	25,0%	R$ 586,23	R$ 16,41

Fonte: elaborado pela equipe de fiscalização.

Itens 3, 5 e 6: Construção mista padronizada e climatizada, sem e com laje, e de áreas molhadas em m².

48. Por se tratar de itens com serviços similares, esta seção foi destinada aos itens 3, 5 e 6, tendo sido feitas as mesmas considerações para elaboração do preço referencial, conforme detalhado nos parágrafos a seguir.

49. Ressalta-se, novamente, a orientação contida no Acórdão 2.696/2025-TCU-Plenário: ausente o detalhamento de preços elaborado pelo jurisdicionado, o TCU pode adotar como referências globais ou paramétricas no intuito de avaliar a adequação dos valores pactuados.

50. O item 3 refere-se ao item principal da construção modular, composta pela metodologia construtiva e a climatização. Os serviços são compostos por sistemas modulares padronizados, com painéis tipo sanduíche pré-fabricados com núcleo de concreto e pérolas de poliestireno expandido (EPS) e estruturas em perfis pultrudados em fibra de vidro com resina isoftálica.

51. A cobertura é composta por estruturas de tesouras, treliças e vigas, ancoradas, com telhado revestido em telhas termoacústicas do tipo sanduíche com lâmina de aço galvalume de 0,43 mm em ambas as faces e núcleo de poliisocianurato de, no mínimo, 30 mm. O sistema elétrico é integrado, incluindo quadro de distribuição de circuitos elétricos, instalação e montagem. Para climatização, são utilizados equipamentos tipo split, com controle de temperatura e velocidade do ar. Os revestimentos de piso devem ser de cerâmica classe PEI-IV, com placas tipo grés de 40 cm x 40 cm, assentadas com argamassa tipo ACII e rejunte flexível, além de rodapé cerâmico.

52. Em suma, é composto por painéis externos em concreto, pérolas de poliestireno expandido e placas cimentícias; divisórias internas em painéis sanduíche de aço galvalume com núcleo de poliisocianurato; vidros temperados de 6 mm e esquadrias de alumínio; cobertura com telha termoacústica sanduíche; piso cerâmico PEI-IV; climatização por aparelhos Split; e iluminação LED.

53. Para as áreas molhadas (item 5), a especificação mantém as especificações contidas no item 3, acrescentado que: (i) todas as áreas molhadas, como banheiros, vestiários, depósitos de limpeza e cozinhas, recebem revestimentos cerâmicos nas paredes; (ii) as divisórias nos banheiros devem ser feitas de granito ou placas cimentícias, fixadas com cantoneiras de aço cromado; (iii) as portas das divisórias são de alumínio pré-pintado, garantindo durabilidade e resistência à umidade. Ainda, os balcões devem ser feitos de granito cinza andorinha, e as instalações hidrosanitárias incluem tubulações para esgoto, águas pluviais e quentes, conforme o projeto.

54. Em síntese, o item 5 é semelhante ao item 3, porém adaptada para banheiros, cozinhas, copas e vestiários: revestimento cerâmico em paredes de áreas molhadas, divisórias de banheiros em granito

ou placas cimentícias, portas em alumínio pré-pintado, bancadas em granito cinza andorinha, instalações hidrossanitárias, tubulações de esgoto, águas pluviais e águas quentes.

55. Para a construção mista padronizada e climatizada com laje (item 6), além das especificações do sistema modular contida no item 3, os serviços podem ser feitos com vigas e treliças pré-moldadas em aço ou com lajes pré-fabricadas de placas cimentícias, de modo a dar suporte a laje, além de prever forro em placas de fibra mineral. Ou seja, o item apresenta maior robustez estrutural, melhor isolamento acústico e maior resistência ao fogo quando comparado à solução convencional prevista no item 3.

56. Primeiramente, optou-se pela recalibração da composição mediante revisão dos coeficientes técnicos e padronização das bases de referência, com predominância de adoção de composições do SINAPI, visando maior aderência a parâmetros oficiais.

57. No item referente ao sistema de climatização, foi considerada a relação de 18.000 BTUs para cada 25 m².

58. Para os painéis de concreto leve, foi redefinido o seu consumo (coeficiente paramétrico de painéis por unidade de área construída) a partir de metodologia paramétrica baseada na relação entre perímetro e área dos ambientes-tipo (auditório, fiscalização e sala de reunião), considerando as dimensões das placas previstas em edital (0,60 m x 0,09 m x 3,00 m), com a adoção de coeficiente médio em m/m². Para os preços, foram considerados aqueles disponíveis nas notas fiscais de material e transporte enviada pela empresa contratada na obra de Diamantino/MT (peça 44, p. 137-140). Foram transportados 276 metros (92 unidades) de painel de contrato leve 3000x610x90mm em quatro notas fiscais, resultando num valor total com frete de R$ 377.800,12.

59. A metodologia para estimar considerou os índices de esquadrias por metro quadrado de piso, a partir de comparativo de área de esquadrias com área de piso dos ambientes.

60. Nos serviços de contrapiso e revestimento cerâmico, os coeficientes foram ajustados para 1,00 m²/m², em consonância com as composições SINAPI, expurgando excessos anteriormente associados a perdas, as quais passaram a ser tratadas implicitamente.

61. Exceto no item relacionado à construção de áreas molhadas, foram excluídos o serviço relacionado a bancadas, por incompatibilidade com os demais ambientes. Na execução de forros, adotaram-se as composições relacionadas a forro em *drywall* com isolamento com lã de vidro.

62. Para a cobertura, também foi revisado o coeficiente para não considerar as perdas, já que as composições do SINAPI já as consideravam, e o custo foi composto por telhamento com telha metálica termoacústica, trama de aço e tesouras metálicas.

63. Sobre a instalação do quadro de medição geral com oito medidores, foi considerado um quadro para cada 300 m², tendo em vista o menor modelo fornecido pelo CREA/ES.

64. Para a estrutura de suporte, foi mantido as condições elaboradas pela contratada, considerando o perfil estrutural fabricado em resina poliéster e placas moldadas, reforçado com fibra de vidro, por não encontrar equivalente em outras referências oficiais.

65. A partir desses elementos, o preço de referência para o item 3 foi de R$ 5.061,02, conforme detalhado abaixo. O preço contratado era de R$ 8.872,41.

Tabela A- 6– Item 3 para construção mista padronizada sem laje

Item	Banco	Código	Descrição	Un.	QTD	Preço Unit	BDI%	Preço com BDI	Total
3.			**CONSTRUÇÃO MISTA PADRONIZADA E CLIMATIZADA EM METRO QUADRADO**	**M²**					**R$ 5.061,02**
3.1	SINAPI	97103	EXECUÇÃO DE RADIER, ESPESSURA DE 20 CM, FCK = 30 MPA, COM USO DE FORMAS EM MADEIRA SERRADA. AF_09/2021	M2	1,00	R$ 298,12	25,000%	R$ 372,65	R$ 372,65
3.2	CPTM(A)	02.01.05.140.02	PAINEL EM CONCRETO LEVE COM TRANSPORTE E MONTAGEM	M	1,10	R$ 1.368,84	25,000%	R$ 1.711,05	R$ 1.882,16
3.3	SINAPI	87682	CONTRAPISO EM ARGAMASSA TRAÇO 1:4 (CIMENTO E AREIA), PREPARO MANUAL, APLICADO EM ÁREAS SECAS SOBRE LAJE, NÃO ADERIDO, ACABAMENTO NÃO REFORÇADO, ESPESSURA 4CM. AF_07/2021	M2	1,00	R$ 49,52	25,000%	R$ 61,90	R$ 61,90
3.4	SINAPI(A)	104605	REVESTIMENTO CERÂMICO PARA PISO COM PLACAS TIPO ESMALTADA DE DIMENSÕES 45X45 CM. AF_02/2023_PE	M2	1,00	R$ 99,72	25,000%	R$ 124,65	R$ 124,65
3.5	SINAPI	97359	QUADRO DE MEDIÇÃO GERAL DE ENERGIA COM 8 MEDIDORES - FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO. AF_10/2020	UND	0,00	R$ 3.629,99	25,000%	R$ 4.537,49	R$ 15,12
3.6	CAESB-DF(A)	8008508025SI104476	COMPOSIÇÃO PARAMÉTRICA DE PONTO ELÉTRICO DE TOMADA	UND	0,40	R$ 197,47	25,000%	R$ 246,84	R$ 98,74
3.7	SISTEMA	806	COMPOSIÇÃO PARAMÉTRICA DE PONTO DE ILUMINAÇÃO	UND	0,20	R$ 238,99	25,000%	R$ 298,74	R$ 59,75
3.8	DER-ES (Edificações)	140701	Ponto de água fria (lavatório, tanque, pia de cozinha, etc...)	PT	0,03	R$ 110,75	25,000%	R$ 138,44	R$ 4,15
3.9	SISTEMA	114	COMPOSIÇÃO PARAMÉTRICA DE PONTO ESGOTO	UND	0,03	R$ 508,63	25,000%	R$ 635,79	R$ 17,17
3.10	SISTEMA	39	FORNECIMENTO E INSTALAÇAO DE BANCADAS	M2	-	R$ 1.176,63	25,000%	R$ 1.470,79	R$ -
3.11	SISTEMA FNDE	445	FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO DE ESQUADRIAS, CONFORME PROJETO	M2	0,78	R$ 772,80	25,000%	R$ 966,00	R$ 754,20
3.12	SINAPI	94216 | 92580 | 92608	FABRICAÇÃO E INSTALAÇÃO DE COBERTURA COMPLETA, INCLUINDO TELHAS TERMO ACÚSTICAS	M2	1,00	R$ 274,05	25,000%	R$ 342,56	R$ 342,56
3.13	SINAPI	103250	AR CONDICIONADO SPLIT INVERTER, HI-WALL (PAREDE), 18000 BTU/H, CICLO FRIO - FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO. AF_11/2021_PE (103250) *[FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO DE SISTEMA DE AR CONDICIONADO]*	M2	0,04	R$ 3.926,50	25,000%	R$ 4.908,13	R$ 196,33
3.14	SCO	MAT066325	ESTRUTURA DECORATIVA (BRISE), EM MATERIAL COMPÓSITO (PRFV) MONTADO COM PERFILS ESTRUTURAIS FABRICADOS EM RESINA POLIÉSTER E PLACAS MOLDADAS, COM NO MÍNIMO 5% DE MATERIAL RECICLADO, REFORÇADO COM FIBRA DE VIDRO.	M	0,43	R$ 2.088,89	25,000%	R$ 2.611,11	R$ 1.131,66
3.15	SINAPI /ORSE	96114	FORRO EM GESSO ACÚSTICO (C/ LÃ DE VIDRO) 96114 \ 00024/ORSE \ 104725	M2	1,00	R$ 118,80	25,000%	R$ 148,50	R$ 148,50

Fonte: elaborado pela equipe de fiscalização.

66. Para o item 5, de áreas molhadas, o preço passou de R$ 9.319,75 para uma referência de R$ 5.108,52:

Tabela A- 7 – Item 5 para construção mista padronizada de áreas molhadas

Item	Banco	Código	Descrição	Un.	QTD	Preço Unit	BDI%	Preço com BDI	Total
5.			**CONSTRUÇÃO MISTA PADRONIZADA DE ÁREAS MOLHADAS**	**M²**					**R$ 5.108,52**
5.1	SINAPI	97103	EXECUÇÃO DE RADIER, ESPESSURA DE 20 CM, FCK = 30 MPA, COM USO DE FORMAS EM MADEIRA SERRADA. AF_09/2021	M2	1,00	R$ 298,12	25,0%	R$ 372,65	R$ 372,65
5.2	CPTM(A)	02.01.05.140.02	PAINEL EM CONCRETO LEVE COM TRANSPORTE E MONTAGEM	M	1,10	R$ 1.368,84	25,0%	R$ 1.711,05	R$ 1.882,16
5.3	SINAPI	87682	CONTRAPISO EM ARGAMASSA TRAÇO 1:4 (CIMENTO E AREIA), PREPARO MANUAL, APLICADO EM ÁREAS SECAS SOBRE LAJE, NÃO ADERIDO, ACABAMENTO NÃO REFORÇADO, ESPESSURA 4CM. AF_07/2021	M2	1,00	R$ 49,52	25,0%	R$ 61,90	R$ 61,90
5.4	SINAPI(A)	104605	REVESTIMENTO CERÂMICO PARA PISO COM PLACAS TIPO ESMALTADA DE DIMENSÕES 45X45 CM. AF_02/2023_PE	M2	1,00	R$ 99,72	25,0%	R$ 124,65	R$ 124,65
5.5	SINAPI	97359	QUADRO DE MEDIÇÃO GERAL DE ENERGIA COM 8 MEDIDORES - FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO. AF_10/2020	UND	0,00	R$ 3.629,99	25,0%	R$ 4.537,49	R$ 15,12
5.6	CAESB-DF(A)	8008508025SI104476	COMPOSIÇÃO PARAMÉTRICA DE PONTO ELÉTRICO DE TOMADA	UND	0,75	R$ 197,47	25,0%	R$ 246,84	R$ 185,13
5.7	SISTEMA	806	COMPOSIÇÃO PARAMÉTRICA DE PONTO DE ILUMINAÇÃO	UND	0,50	R$ 238,99	25,0%	R$ 298,74	R$ 149,37
5.8	DER-ES (Edificações)	140701	Ponto de água fria (lavatório, tanque, pia de cozinha, etc...)	PT	0,30	R$ 110,75	25,0%	R$ 138,44	R$ 41,53
5.9	SISTEMA	114	COMPOSIÇÃO PARAMÉTRICA DE PONTO ESGOTO	UND	0,20	R$ 508,63	25,0%	R$ 635,79	R$ 127,16
5.10	SISTEMA	39	FORNECIMENTO E INSTALAÇAO DE BANCADAS	M2	0,53	R$ 1.176,63	25,0%	R$ 1.470,79	R$ 779,52
5.11	SISTEMA FNDE	445	FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO DE ESQUADRIAS, CONFORME PROJETO	M2	0,78	R$ 772,80	25,0%	R$ 966,00	R$ 754,20
5.12	SINAPI	94216 | 92580 | 92608	FABRICAÇÃO E INSTALAÇÃO DE COBERTURA COMPLETA, INCLUINDO TELHAS TERMO ACÚSTICAS	M2	1,00	R$ 274,05	25,0%	R$ 342,56	R$ 342,56
5.13	SINAPI	87273	REVESTIMENTO CERÂMICO PARA PAREDES INTERNAS COM PLACAS TIPO ESMALTADA DE DIMENSÕES 33X45 CM APLICADAS NA ALTURA INTEIRA DAS PAREDES. AF_02/2023_PE	M2	1,46	R$ 64,36	25,0%	R$ 80,45	R$ 117,84
5.14	Próprio	SAMB220	COMPOSIÇÃO PARAMÉTRICA HIDROSANITÁRIAS	M2	1,90	R$ 65,15	25,0%	R$ 81,44	R$ 154,73
5.15	SINAPI /ORSE	96114	FORRO EM GESSO ACÚSTICO (C/ LÃ DE VIDRO) 96114 \ 00024/ORSE \ 104725	M2	1,00	R$ 118,80	25,0%	R$ 148,50	R$ 148,50

Fonte: elaborado pela equipe de fiscalização.

67. Por fim, no item 6, referente à construção com laje, o preço de referência apurado foi de R$ 5.477,38, valor inferior ao preço contratado, de R$ 9.943,20.

68. Nesse ponto, ressalta-se novamente a insuficiência do detalhamento da proposta apresentada pela contratada. Considerando que o item trata de uma solução construtiva mais robusta, com execução de laje, seria esperado maior consumo do componente relativo aos perfis estruturais em fibra de vidro — fabricados em resina poliéster e placas moldadas, reforçadas com fibra de vidro —, por se tratar de elemento central da estrutura modular.

69. Contudo, diante da ausência de memória de cálculo ou de detalhamento suficiente na composição apresentada, adotou-se, para esse insumo, o mesmo índice considerado no item 3, a fim de manter critério objetivo e compatível com as informações disponíveis, incluindo apenas a laje.

Tabela A- 8– Item 6 para construção mista padronizada com laje

Item	Banco	Código	Descrição	Un.	QTD	Preço Unit	BDI%	Preço com BDI	Total
6.			**CONSTRUÇÃO MISTA PADRONIZADA COM LAJE CLIMATIZADA**	**M²**					**R$ 5.477,38**
6.1	SINAPI	97103	EXECUÇÃO DE RADIER, ESPESSURA DE 20 CM, FCK = 30 MPA, COM USO DE FORMAS EM MADEIRA SERRADA. AF_09/2021	M2	1,00	R$ 298,12	25,0%	R$ 372,65	R$ 372,65
6.2	CPTM(A)	02.01.05.140.02	PAINEL EM CONCRETO LEVE COM TRANSPORTE E MONTAGEM	M	1,10	R$ 1.368,84	25,0%	R$ 1.711,05	R$ 1.882,16
6.3	SINAPI	87682	CONTRAPISO EM ARGAMASSA TRAÇO 1:4 (CIMENTO E AREIA), PREPARO MANUAL, APLICADO EM ÁREAS SECAS SOBRE LAJE, NÃO ADERIDO, ACABAMENTO NÃO REFORÇADO, ESPESSURA 4CM. AF_07/2021	M2	1,00	R$ 49,52	25,0%	R$ 61,90	R$ 61,90
6.4	SINAPI(A)	104605	REVESTIMENTO CERÂMICO PARA PISO COM PLACAS TIPO ESMALTADA DE DIMENSÕES 45X45 CM. AF_02/2023_PE	M2	1,00	R$ 99,72	25,0%	R$ 124,65	R$ 124,65
6.5	SINAPI	97359	QUADRO DE MEDIÇÃO GERAL DE ENERGIA COM 8 MEDIDORES - FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO. AF_10/2020	UND	0,00	R$ 3.629,99	25,0%	R$ 4.537,49	R$ 15,12
6.6	CAESB-DF(A)	8008508025SI104476	COMPOSIÇÃO PARAMÉTRICA DE PONTO ELÉTRICO DE TOMADA	UND	0,40	R$ 197,47	25,0%	R$ 246,84	R$ 98,74
6.7	SISTEMA	806	COMPOSIÇÃO PARAMÉTRICA DE PONTO DE ILUMINAÇÃO	UND	0,20	R$ 238,99	25,0%	R$ 298,74	R$ 59,75
6.8	DER-ES (Edificações)	140701	Ponto de água fria (lavatório, tanque, pia de cozinha, etc...)	PT	0,03	R$ 110,75	25,0%	R$ 138,44	R$ 4,15
6.9	SISTEMA	114	COMPOSIÇÃO PARAMÉTRICA DE PONTO ESGOTO	UND	0,03	R$ 508,63	25,0%	R$ 635,79	R$ 17,17
6.10	SISTEMA	39	FORNECIMENTO E INSTALAÇAO DE BANCADAS	M2	-	R$ 1.176,63	25,0%	R$ 1.470,79	R$ 0,00
6.11	SISTEMA FNDE	445	FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO DE ESQUADRIAS, CONFORME PROJETO	M2	0,78	R$ 772,80	25,0%	R$ 966,00	R$ 754,20
6.12	SINAPI	94216 | 92580 | 92608	FABRICAÇÃO E INSTALAÇÃO DE COBERTURA COMPLETA, INCLUINDO TELHAS TERMO ACÚSTICAS	M2	1,00	R$ 274,05	25,0%	R$ 342,56	R$ 342,56
6.13	SINAPI	103250	AR CONDICIONADO SPLIT INVERTER, HI-WALL (PAREDE), 18000 BTU/H, CICLO FRIO - FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO. AF_11/2021_PE (103250) [FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO DE SISTEMA DE AR CONDICIONADO]	M2	0,04	R$ 3.926,50	25,0%	R$ 4.908,13	R$ 196,33
6.14	SCO	MAT066325	ESTRUTURA DECORATIVA (BRISE), EM MATERIAL COMPÓSITO (PRFV) MONTADO COM PERFILS ESTRUTURAIS FABRICADOS EM RESINA POLIÉSTER E PLACAS MOLDADAS, COM NO MÍNIMO 5% DE MATERIAL RECICLADO, REFORÇADO COM FIBRA DE VIDRO.	M	0,43	R$ 2.088,89	25,0%	R$ 2.611,11	R$ 1.131,66
6.15	SINAPI /ORSE	96114	FORRO EM GESSO ACÚSTICO (C/ LÃ DE VIDRO) 96114 \ 00024/ORSE \ 104725	M2	1,00	R$ 118,80	25,0%	R$ 148,50	R$ 148,50
6.16	SINAPI	101963	LAJE PRÉ-MOLDADA UNIDIRECIONAL, BIAPOIADA, PARA PISO OU FORRO, ENCHIMENTO EM EPS, VIGOTA CONVENCIONAL OU PROTENDIDA, ALTURA TOTAL DA LAJE (ENCHIMENTO+CAPA) = (8+5), INCLUSIVE MALHA CA-60, Q-138 (FIO 4.2 MM, 10x10CM). Cópia SINAPI (101963,7/2022)	M2	1,00	R$ 214,29	25,0%	R$ 267,86	R$ 267,86

Fonte: elaborado pela equipe de fiscalização.

Item 4: Construção de cobertura padronizada multifuncional com projeção de telhado em m².

70. A cobertura será composta por estruturas de tesouras, treliças e vigas, incluindo oitões, perfis, cumeeira, rufos, arremates e contraventamentos, rigidamente ancorados à edificação. A estrutura também será composta por estrutura em perfis pultrudado em fibra de vidro com resina isoftalica. O telhado é revestido com telhas feitas de lâmina de aço galvalume com espessura mínima de 0,43 mm, apresentando uma face superior trapezoidal ou ondulada.

71. Esse item diferencia-se dos demais por não constituir uma edificação fechada. O escopo contempla apenas fundações, piso, estrutura de sustentação, tesouras, vigas, treliças, contraventamentos, cumeeiras, rufos e telhamento em chapas de aço galvalume com espessura mínima de 0,43 mm. O item não prevê painéis de fechamento, divisórias internas, esquadrias ou climatização, caracterizando-se como uma estrutura coberta para múltiplos usos.

72. O preço contratado foi de R$ 4.060,25/m² e o principal ajuste referiu-se aos ajustes dos índices para um metro quadrado de serviço para cada metro quadrado de cobertura, não incluindo as perdas pelo fato das composições do SINAPI já as considerar. Ainda, foram mantidas as premissas do quadro de medição geral com oito medidores, considerando um quadro para cada 300 m², considerando o menor modelo fornecido pelo CREA/ES.

73. O preço de referência foi de R$ 2.624,01 e para a cobertura, também houve revisão do coeficiente para eliminação de superestimações por perdas e recomposição do custo com base nas composições SINAPI de telhas com telha metálica termoacústica, trama de aço e tesouras metálicas

Tabela A- 9– Item 4 para construção de cobertura padronizada multifuncional

Item	Banco	Código	Descrição	Un.	QTD	Preço Unit	BDI%	Preço com BDI	Total
4.			CONSTRUÇÃO DE COBERTURA PADRONIZADA MULTIFUNCIONAL COM PROJEÇÃO DE TELHADO POR METRO QUADRADO	M²					R$ 2.624,01
4.1	SINAPI	97103	EXECUÇÃO DE RADIER, ESPESSURA DE 20 CM, FCK = 30 MPA, COM USO DE FORMAS EM MADEIRA SERRADA. AF_09/2021	M2	1,00	R$ 298,12	25,00%	R$ 372,65	R$ 372,65
4.2	SINAPI	87682	CONTRAPISO EM ARGAMASSA TRAÇO 1:4 (CIMENTO E AREIA), PREPARO MANUAL, APLICADO EM ÁREAS SECAS SOBRE LAJE, NÃO ADERIDO, ACABAMENTO NÃO REFORÇADO, ESPESSURA 4CM. AF_07/2021	M2	1,00	R$ 49,52	25,00%	R$ 61,90	R$ 61,90
4.3	SINAPI(A)	104605	REVESTIMENTO CERÂMICO PARA PISO COM PLACAS TIPO ESMALTADA DE DIMENSÕES 45X45 CM. AF_02/2023_PE	M2	1,00	R$ 99,72	25,00%	R$ 124,65	R$ 124,65
4.4	SINAPI	97359	QUADRO DE MEDIÇÃO GERAL DE ENERGIA COM 8 MEDIDORES - FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO. AF_10/2020	UND	0,00	R$ 3.629,99	25,00%	R$ 4.537,49	R$ 15,12
4.5	CAESB-DF(A)	80085080255I104476	COMPOSIÇÃO PARAMÉTRICA DE PONTO ELÉTRICO DE TOMADA	UND	0,63	R$ 197,47	25,00%	R$ 246,84	R$ 155,51
4.6	SISTEMA	806	COMPOSIÇÃO PARAMÉTRICA DE PONTO DE ILUMINAÇÃO	UND	0,20	R$ 238,99	25,00%	R$ 298,74	R$ 59,75
4.7	DER-ES (Edificações)	140701	Ponto de água fria (lavatório, tanque, pia de cozinha, etc...)	pt	0,03	R$ 110,75	25,00%	R$ 138,44	R$ 3,88
4.8	SISTEMA	114	COMPOSIÇÃO PARAMÉTRICA DE PONTO ESGOTO	UND	0,02	R$ 508,63	25,00%	R$ 635,79	R$ 12,72
4.9	Próprio	CSAMB10	FABRICAÇÃO E INSTALAÇÃO DE COBETURA COMPLETA, INCLUINDO TELHAS TERMOACÚSTICAS	M2	1,00	R$ 274,05	25,00%	R$ 342,56	R$ 342,56
4.10	SCO	MAT066325	ESTRUTURA DECORATIVA (BRISE), EM MATERIAL COMPÓSITO (PRFV) MONTADO COM PERFILS ESTRUTURAIS FABRICADOS EM RESINA POLIÉSTER E PLACAS MOLDADAS, COM NO MÍNIMO 5% DE MATERIAL RECICLADO, REFORÇADO COM FIBRA DE VIDRO.	M	0,57	R$ 2.088,89	25,00%	R$ 2.611,11	R$ 1.475,28

Fonte: elaborado pela equipe de fiscalização.

Item 7: Construção de escada / rampa metálica elevada padronizada em m².

74. O serviço abrange o fornecimento de materiais, transporte, execução e montagem, com base em projeto estrutural e arquitetônico, sendo que a estrutura será composta por perfis pultrudado em fibra de vidro com resina isoftálica, os parafusos em aço AISI 316 para ligações primárias e secundárias.

75. Mais uma vez, cabe registrar a inconsistência das especificações elaboradas pelo CREA/ES. O item em análise refere-se à execução de estrutura metálica, e a composição apresentada pela empresa vencedora também foi estruturada com base nesse material. Contudo, as especificações técnicas do próprio CREA/ES indicavam solução composta por material distinto.

76. Apesar dessa incompatibilidade entre a especificação técnica e a composição de preços apresentada, o CREA/ES aceitou a proposta da licitante vencedora sem solicitar esclarecimentos, ajustes ou retificação da composição. Com isso, manteve-se a contratação com base em documentação tecnicamente inconsistente, o que compromete a adequada formação do preço de referência e a verificação da compatibilidade entre o objeto especificado e o efetivamente contratado.

77. Em continuidade, o preço contratado foi de R$ 6.894,19 e os índices para montagem de estrutura metálica e estaca metálica para fundação consideraram um nível de carregamento robusto para pontes, viadutos e passarelas, diferente da necessidade especificada em edital de unidades de atendimento ao público.

78. O preço de referência foi de R$ 5.526,33, em que os índices foram calibrados para cada metro quadrado de rampa metálica a em modelo geométrico e estrutural exemplificativo, com largura de 1,50 m, inclinação de 8% e apoios espaçados a cada 3,0 m (cada apoio atendendo aproximadamente 4,5m²), compatíveis com estruturas leves destinadas ao atendimento ao público.

79. O consumo de estrutura metálica foi ajustado para faixa compatível com passarelas leves (0,095 t/m²), enquanto o quantitativo de fundações foi estimado com base na carga distribuída por apoio com apoio a cada 3 m e capacidade de carga da estaca de 80 a 120 kg/unidade. Já o guarda-corpo foi calibrado a partir da relação geométrica entre perímetro e área da rampa, assegurando correspondência com a largura definida e a necessidade de proteção bilateral.

Tabela A- 10 – Item 7 para construção de escada e rampa metálica elevada

Item	Banco	Código	Descrição	Un.	QTD	Preço Unit	BDI%	Preço com BDI	Total
7.			CONSTRUÇÃO DE RAMPA METÁLICA ELEVADA PADRONIZADA EM METRO QUADRADO	M²					R$ 5.526,33
7.1	SINAPI	99841	GUARDA-CORPO PANORÂMICO COM PERFIS DE ALUMÍNIO E VIDRO LAMINADO 8 MM, FIXADO COM CHUMBADOR MECÂNICO. AF_04/2019_PS	M	1,330	R$ 1.206,89	25,0%	R$ 1.508,61	R$ 2.006,45
7.2	SCO(A)	ET25.05.0310	Estrutura metálica (montagem) em aço especial resistente a corrosão (aço USI-SAC ou similar) para pontes, viadutos e passarelas, incluindo fornecimento de materiais e de todos os serviços necessários, inclusive pintura protetora, exclusive o fornecimento do aço.	T	0,095	R$ 26.227,76	25,0%	R$ 32.784,70	R$ 3.114,55
7.3	SINAPI	100889	ESTACA METÁLICA PARA FUNDAÇÃO, UTILIZANDO PERFIL LAMINADO HP250X62 (EXCLUSIVE MOBILIZAÇÃO E DESMOBILIZAÇÃO). AF_01/2020	KG	26,667	R$ 12,16	25,0%	R$ 15,20	R$ 405,33

Fonte: elaborado pela equipe de fiscalização.

Item 8: Obras de infraestrutura em áreas adjuntas às construções padronizadas em m².

80. O serviço abrange o fornecimento dos materiais, transporte e execução de um plano executivo para intervenções em áreas adjacentes às construções padronizadas, incluindo os acessos, circulações, estacionamentos, sistemas de drenagem e iluminação pública. O preço contratado é de R$ 977,75 e considerava a execução de passeio, piso intertravado, plantação de grama no mesmo metro quadrado de obras de infraestrutura, o que não seria adequado.

81. O preço de referência foi de R$ 597,10, considerando que algumas composições foram substituídas para o SINAPI e, pontualmente, SICRO. Ainda, foi considerado que 90% da área de urbanização será de piso intertravado, 5% para passeio e 5% com plantação de grama. Também foram incluídos os serviços de construção de base e sub-base para pavimentação com a escavação horizontal. Em que pese os projetos modulares não terem a representação de bancos, no entanto, por se tratar de estudo preliminar, optou-se pela manutenção.

82. Essas presunções se mostraram necessárias considerando, novamente, a orientação contida no Acórdão 2.696/2025-TCU-Plenário.

Tabela A- 11 – Item 8 para infraestruturas adjacentes às construções

Item	Banco	Código	Descrição	Un.	QTD	Preço Unit	BDI%	Preço com BDI	Total
8.			OBRAS DE INFRAESTRUTURA DE ÁREAS ADJACENTES ÀS CONSTRUÇÕES PADRONIZADAS EM METRO QUADRADO	M²					R$ 597,10
8.1	SINAPI	92396	EXECUÇÃO DE PASSEIO EM PISO INTERTRAVADO, COM BLOCO RETANGULAR COR NATURAL DE 20 X 10 CM, ESPESSURA 6 CM. AF_10/2022	M2	0,0500	R$ 99,99	25,0%	R$ 124,99	R$ 6,25
8.2	SINAPI	92400	EXECUÇÃO DE PAVIMENTO EM PISO INTERTRAVADO, COM BLOCO RETANGULAR DE 20 X 10 CM, ESPESSURA 10 CM. AF_10/2022	M2	0,9000	R$ 118,57	25,0%	R$ 148,21	R$ 133,39
8.3	SINAPI	104658	PISO PODOTÁTIL DE ALERTA OU DIRECIONAL, DE CONCRETO, ASSENTADO SOBRE ARGAMASSA. AF_03/2024	M2	0,1500	R$ 181,02	25,0%	R$ 226,28	R$ 33,94
8.4	SINAPI	94274	ASSENTAMENTO DE GUIA (MEIO-FIO) EM TRECHO CURVO, CONFECCIONADA EM CONCRETO PRÉ-FABRICADO, DIMENSÕES 100X15X13X30 CM (COMPRIMENTO X BASE INFERIOR X BASE SUPERIOR X ALTURA). AF_01/2024 [Meio-fio de concreto pré-moldado (fck=15MPa), medindo 0,15m na base e com altura de 0,30m, rejuntamento com argamassa de cimento e areia no traço 1:4, inclusive o fornecimento de todos os materiais, escavação e reaterro]	M	0,2600	R$ 62,19	25,0%	R$ 77,74	R$ 20,21
8.5	SICRO	4915703	Correção de defeitos com mistura betuminosa [CBUQ, COM ROLO COMPACTADOR ("TAPA BURACO")]	M3	0,0437	R$ 115,42	25,0%	R$ 144,28	R$ 6,30
8.6	SINAPI	103304	INSTALAÇÃO DE BANCO METÁLICO COM ENCOSTO, 1,60 M DE COMPRIMENTO, EM TUBO DE AÇO CARBONO COM PINTURA ELETROSTÁTICA, SOBRE PISO DE CONCRETO EXISTENTE. AF_11/2021 [BANCOS EM MADEIRA ENVERNIZADA E FERRO FUNDIDO, INSTALADOS SOBRE PISO DE CONCRETO - FORNECIMENTO, MONTAGEM E INSTALAÇÃO (PROPORCIONAL POR METRO QUADRADO]	UND	0,0600	R$ 1.256,45	25,0%	R$ 1.570,56	R$ 94,23
8.7	SISTEMA	159	FORNECIMENTO E IMPLANTAÇÃO DE PLAYGROUND INFANTIL COMPLETO - CONFORME ESPECIFICAÇÃO DO MAPA DE COTAÇÃO	UND	0,0008	R$ 70.986,66	25,0%	R$ 88.733,33	R$ 70,99
8.8	SEINFRA-MG (SETOP)	ED-49406	LUMINÁRIA REFLETORA PARA ILUMINAÇÃO PÚBLICA PARA LÂMPADA VAPOR DE MERCÚRIO, SÓDIO E METÁLICA, 1 PÉTALA, POSTE DE AÇO GALVANIZADO COM 10 M DE ALTURA LIVRE (COMPLETA)	UND	0,0080	R$ 3.856,68	25,0%	R$ 4.820,85	R$ 38,57
8.9	SINAPI	102680	DRENO PROFUNDO (SEÇÃO 0,50 X 1,50 M), COM TUBO DE PEAD CORRUGADO PERFURADO, DN 200 MM, ENCHIMENTO COM BRITA, ENVOLVIDO COM MANTA GEOTÊXTIL, COM SELO DE ARGILA. AF_07/2021 *[DRENAGEM PROFUNDA COM TUBO PEAD 200MM PARA DRENAGEM (SEÇÃO 0,50X1,50M) ENCHIMENTO COM BRITA, ENVOLVIDO COM MANTA GEOTEXTIL*]	M	0,3163	R$ 205,23	25,0%	R$ 256,54	R$ 81,14
8.10	OBRAS-SP	67.02.330	Sistema de tratamento de águas cinzas e aproveitamento de águas pluviais, para reuso em fins não potáveis, vazão de 2 m³/h	M2	0,0006	R$ 111.691,06	25,0%	R$ 139.613,83	R$ 78,18
8.11	SINAPI	103946	PLANTIO DE GRAMA ESMERALDA OU SÃO CARLOS OU CURITIBANA, EM PLACAS. AF_07/2024 [GRAMACÃO, INCLUSIVE PLANTIO - DIVERSOS TIPOS DE GRAMA, ARBUSTOS E FLOREIRIAS]	M2	0,0500	R$ 19,39	25,0%	R$ 24,24	R$ 1,21
8.12	SINAPI	100576	REGULARIZAÇÃO E COMPACTAÇÃO DE SUBLEITO DE SOLO PREDOMINANTEMENTE ARGILOSO, PARA OBRAS DE CONSTRUÇÃO DE PAVIMENTOS. AF_09/2024 [REGULARIZAÇÃO E COMPACTAÇÃO MECÂNICA DE TERRENO COM ROLO VIBRATÓRIO, EXCLUSIVE DESMATAMENTO, DESTOCAMENTO, LIMPEZA/ROÇADA DO TERRENO]	M2	1,0000	R$ 3,08	25,0%	R$ 3,85	R$ 3,85
8.13	SINAPI	98525	LIMPEZA MECANIZADA DE CAMADA VEGETAL, VEGETAÇÃO E PEQUENAS ÁRVORES (DIÂMETRO DE TRONCO MENOR QUE 0,20 M), COM TRATOR DE ESTEIRAS. AF_03/2024 [LIMPEZA MECANICA DO TERRENO COM TRATOR, INCLUSIVE RASPAGEM, JUNTAMENTO, QUEIMA E ATERRO DO MATERIAL EXCEDENTE]	M2	1,0000	R$ 0,77	25,0%	R$ 0,96	R$ 0,96
	SINAPI	100573	CONSTRUÇÃO DE BASE E SUB-BASE PARA PAVIMENTAÇÃO DE SOLO (PREDOMINANTEMENTE ARGILOSO) BRITA - 50%-50%, MISTURA EM PISTA, COM ESPESSURA DE 15 CM - EXCLUSIVE ESCAVAÇÃO, CARGA E TRANSPORTE E SOLO. AF_09/2024	M3	0,1500	R$ 129,36	25,0%	R$ 161,70	R$ 24,26
	SINAPI	101125	ESCAVAÇÃO HORIZONTAL, INCLUINDO CARGA E DESCARGA EM SOLO DE 1A CATEGORIA COM TRATOR DE ESTEIRAS (150HP/LÂMINA: 3,18M3). AF_07/2020	M3	0,1875	R$ 15,37	25,0%	R$ 19,21	R$ 3,60

Fonte: elaborado pela equipe de fiscalização.

Item 9: Serviços de compactação manual de aterro com soquete e espalhamento manual em m².

83. O referido serviço é composto por aterro em áreas específicas, assegurando a compactação adequada do solo e a conformidade com as especificações do projeto. O aterro será realizado manualmente, com mão de obra especializada encarregada da colocação do solo em camadas, distribuído manualmente em camadas com espessura máxima de 20 cm, conforme as diretrizes do projeto. A compactação será feita com o uso de soquetes manuais, assegurando que cada camada atinja o grau de compactação especificado. O preço contratado foi de R$ 16,75 com índice de 0,528 m³ de compactação por metro quadrado do item de compactação de aterro, considerando as especificações, equivaleria a duas camadas.

84. Para referência, foi realizado o ajuste do BDI para 25% e adotou como referência o serviço ORSE/SE 11448 (compactação manual com compactador a percussão sapinho, a 95% do PN), resultando em R$ 12,88 por m² do item de compactação manual de aterro.

Tabela A- 12– Item 9 de serviços de compactação manual com soquete e espalhamento

Item	Banco	Código	Descrição	Un.	QTD	Preço Unit	BDI%	Preço com BDI	Total
9.			COMPACTAÇÃO MANUAL DE ATERRO	M²					R$ 12,88
9.1	ORSE SE	11448/ORSE	Compactação manual com compactador a percussão sapinho, a 95% do PN [*Compactação manual de aterros*]	M3	0,5280	R$ 19,52	25,0%	R$ 24,40	R$ 12,88

Fonte: elaborado pela equipe de fiscalização.

Item 10: Serviço de impermeabilização em m².

85. Esse serviço abrange a impermeabilização de superfícies específicas, como fundações, lajes e paredes, garantindo proteção eficaz contra umidade e infiltração de água, de acordo com as especificações do projeto. O preço contratado foi de R$ 368,02 e considerava como 1,7 m² de impermeabilização de lajes e calhas para cada metro quadrado do item de impermeabilização.

86. Para referência de preços desta fiscalização, foi considerado um metro quadrado do item SINAPI 98547 (impermeabilização de superfície com manta asfáltica, duas camadas, inclusive aplicação de primer asfáltico, e=3mm e e=4mm) para cada metro quadrado do item de impermeabilização do registro de preço, resultando em R$ 256,63.

Tabela A- 13– Item 10 de impermeabilização

Item	Banco	Código	Descrição	Un.	QTD	Preço Unit	BDI%	Preço com BDI	Total
10.			**IMPERMEABILIZAÇÃO**	**M²**					**R$ 256,63**
10.1	SINAPI	98547	IMPERMEABILIZAÇÃO DE SUPERFÍCIE COM MANTA ASFÁLTICA, DUAS CAMADAS, INCLUSIVE APLICAÇÃO DE PRIMER ASFÁLTICO, E=3MM E E=4MM. AF_09/2023 [*Impermeabilização de lajes e calhas*]	M2	1,00	R$ 205,30	25,0%	R$ 256,63	R$ 256,63

Fonte: elaborado pela equipe de fiscalização.

Item 11: Serviços de fechamento com portões, muros e pórticos em m².

87. O presente item incluía, segundo as especificações contidas em edital (peça 38, p. 57-58), o fornecimento dos materiais, transporte, execução, montagem segundo projetos de portões, muros e pórticos; muro divisório em bloco de concreto com acabamento revestido com espessura 15 cm e altura de 220 m, com sapata em concreto armado (50x55 cm), chapisco/ reboco com argamassa (cimento e areia) e pintura em duas demãos. O preço contratado para essas especificações se resumia ao item C1807 da SEINFRA/CE, conforme apresentado a seguir, cujo preço é R$ 400,08.

88. Para a referência de preços, foi considerado índice um, ou seja, um metro quadrado de muro para cada metro quadrado de fechamento e o preço disponível na referência da SEINFRA/CE para outubro/2025, resultando em R$ 470,18, único item com preço de referência superior ao contratado.

Tabela A- 14– Item 11 de serviços de fechamento

Item	Banco	Código	Descrição	Un.	QTD	Preço Unit	BDI%	Preço com BDI	Total
11.			**SERVIÇOS DE FECHAMENTO**	**M²**					**R$ 470,18**
11.1	SEINFRA-CE	C1807	MURO CONTORNO DE ALVENARIA E CONCRETO (PILAR+CINTA) REBOCADO, COM PINTURA	M2	1,00	R$ 376,15	25,0%	R$ 470,18	R$ 470,18

Fonte: elaborado pela equipe de fiscalização.

II.1.6. Superfaturamento global nos Contratos 59/2025 e 64/2025

89. Nos contratos examinados, a equipe de fiscalização constatou que itens foram licitados e contratados por valores superiores aos preços de mercado, conforme a análise desenvolvida na seção anterior (item II.1.5 deste Anexo A).

90. Com o objetivo de aferir a razoabilidade da solução modular adotada em Colniza/MT e Diamantino/MT, foram solicitados ao Instituto outros contratos em execução para obras de novos campi, ainda que edificados em estrutura convencional.

91. Nos termos do Acórdão 823/2024-TCU-Plenário (Min. Relator Augusto Sherman), os preços de contratações públicas podem servir de paradigma para a elaboração de orçamento-base de licitações, uma vez que, por terem passado pela fase competitiva de lances, presumem-se compatíveis com os valores praticados no mercado.

> Valores unitários extraídos de licitações de outros órgãos envolvendo serviços de mesma natureza podem servir como referência para fins de apuração de eventual sobrepreço ou superfaturamento. A Lei 14.133/2021 (nova Lei de Licitações e Contratos) consagrou essa possibilidade ao estipular que valores decorrentes de outros certames e contratos administrativos de objeto semelhante podem ser uma fonte de preços paradigma para elaboração de orçamento-base de licitações (art. 23, § 1º, inciso II, no caso de contratação de bens e serviços em geral, e art. 23, § 2º, inciso III, no caso de contratação de obras e serviços de engenharia).

92. Embora a metodologia construtiva seja distinta, o propósito principal foi comparar os custos de execução de um campus padronizado do IFMT sob ambas as tecnologias, notadamente porque a justificativa central da instituição para participação no registro de preços foi a celeridade.

93. No Estudo Técnico Preliminar elaborado (peça 43, p. 6), o IFMT apontou que as condições do Mato Grosso impõem obstáculos à execução de obras convencionais no local: sazonalidade climática, com regime intenso de chuvas e janelas secas reduzidas; desafios logísticos (grandes distâncias entre fornecedores, malha rodoviária extensa e sujeita à degradação); e a própria dimensão territorial do estado. Segundo o IFMT, os canteiros tradicionais ampliam a variabilidade de prazo e de custo, elevando o risco de interrupções, retrabalhos e aditivos, ao passo que as soluções industrializadas, com fabricação em ambiente controlado e montagem rápida em campo, permitiriam reduzir a janela de obra no período chuvoso, simplificar a logística e conferir maior previsibilidade à entrega.

94. Em atendimento à requisição da fiscalização, o Ofício 23/2026-RTR-PROAD/RTR/IFMT (peça 8, p. 17) trouxe os processos das construções de campi nos municípios de Sinop/MT, Água Boa/MT e Canarana/MT, cujos valores e respectivas áreas constam da tabela a seguir. Como destacado no início deste anexo, o modelo de creches elaborado pelo FNDE no âmbito do Projeto Proinfância — em alvenaria convencional e concreto armado — também foi utilizado como parâmetro, por estar referenciado em bases públicas, como o SINAPI. Todos os valores foram atualizados pelo Índice Nacional da Construção Civil (INCC) até outubro/2025.

Tabela A- 15 – Valores de licitações do IFMT para construção de campi em metodologia convencional

	Área (m²)	Valor contratado (R$)	Valor por m² (R$)	Data-base	INCC até out/25	Valor atualizado (R$)	Valor/m² atualizado (R$)	Média (R$)
Água Boa	5.180,96	18.910.600,00	3.650,02	dez/24	1,0544	19.939.336,64	3.848,58	4.161,17
Canarana	5.180,96	17.116.891,43	3.303,81	mai/25	1,0299	17.628.686,48	3.402,59	
Sinop	2.197,00	9.601.104,87	4.370,10	jun/23	1,127	10.820.445,19	4.925,10	
FNDE (escolas/ creches)	961,87	4.103.923,53	4.266,61	jan/25	1,0473	4.298.039,11	4.468,42	

Fonte: elaborado pela equipe de fiscalização.

95. A média desses valores resultou em R$ 4.161,17/m², cifra que, confrontada com o preço contratado de R$ 8.872,41/m² para o item 3 do registro de preços, revela diferença expressiva — o valor por metro quadrado praticamente dobrou.

96. Ainda que se considere a adoção de método construtivo inovador, com materiais potencialmente capazes de conferir maior ciclo de vida ao objeto, a disparidade deveria ter sido devidamente fundamentada e justificada, o que não ocorreu ao longo da contratação. Tampouco prospera o argumento de que as dificuldades operacionais e logísticas para a construção de campi no Estado tornariam a contratação especialmente vantajosa ao IFMT, pois, sob a ótica da empresa contratada, o que se afigura vantajoso é justamente o valor pago acima dos preços referenciais de contratações similares. Em outras palavras, o eventual benefício não decorre do método construtivo diferenciado, mas sim da significativa diferença de preços verificada.

97. Não obstante, a equipe de fiscalização ponderou a aplicação da metodologia de cálculo, uma vez que a diferença de preços seria substancialmente superior e poderia resultar em débito excessivamente elevado ao gestor. Considerou-se, ademais, que a execução foi realizada segundo metodologia modular, de modo que não seria adequado imputar ao gestor responsabilização calculada com base em metodologia construtiva distinta daquela efetivamente empregada.

98. Em complemento, e conforme detalhado no item II.1.5 deste anexo, a empresa contratada, ainda durante o julgamento da licitação, apresentou proposta de preços com a decomposição dos serviços de cada item. Para a identificação do sobrepreço, foram realizadas ponderações sobre essas composições, ajustando-se os índices dos serviços por metro quadrado de ambiente. A premissa central foi a aplicação de um índice para cada metro quadrado de piso do ambiente. A título exemplificativo, a área total estimada para esquadrias em um ambiente de dez metros quadrados resultaria em um índice de

esquadrias por metro quadrado.

99. No caso do Contrato 59/2025, referente ao campus de Colniza/MT, os itens contratados diziam respeito a obras de infraestrutura das áreas adjacentes às construções padronizadas (item 8) e a serviços de fechamento (item 11), destinados à execução de projetos complementares para urbanização do campus, tais como construção de ruas, calçadas, estacionamento, iluminação externa e interligação dos sistemas hidrossanitário, elétrico e de comunicação.

Tabela A- 16 – Diferença de preços para o Contrato 59/2025

Item	Descrição	Un.	Preço contratado	Preço com BDI (referência)	Quantitativo Contrato 59/2025 Colniza/MT	Superfaturamento metodologia construtiva IFMT
8.	Obras de infraestrutura de áreas adjacentes às construções padronizadas	M²	R$ 977,75	R$ 597,10	5.443,40 m²	R$ 2.072.054,74
11.	Serviços de fechamento	M²	R$ 400,08	R$ 470,18	2.324,50 m²	-R$ 162.954,25
					7.767,90 m²	**R$ 1.909.100,48**

Fonte: elaborado pela equipe de fiscalização.

100. A tabela evidencia que a diferença apurada decorre, essencialmente, de um único item de elevada materialidade financeira: as obras de infraestrutura das áreas adjacentes às construções padronizadas. Para esse serviço, o preço contratado foi de R$ 977,75/m², ao passo que o preço de referência calculado pela equipe de auditoria correspondeu a R$ 597,10/m², resultando em diferença unitária de R$ 380,65/m². Aplicada ao quantitativo contratado de 5.443,40 m², essa discrepância produziu superfaturamento de R$ 2.072.054,74.

101. Em sentido contrário, o item "serviços de fechamento" apresentou preço contratado inferior ao valor de referência adotado pela fiscalização, gerando diferença favorável à Administração de R$ 162.954,25: preço contratado (R$ 400,08/m²) foi inferior ao de referência (R$ 470,18/m²). Dessa forma, embora tenha havido compensação parcial em razão desse item, o efeito não foi suficiente para neutralizar a expressiva diferença verificada nas obras de infraestrutura. Da compensação entre as duas parcelas resulta o superfaturamento integral de R$ 1.909.100,49 (R$ 2.072.054,74 – R$ 162.954,25).

102. Contudo, considerando que, segundo o último boletim de medição disponível (3ª medição), o percentual acumulado executado correspondia a 81,74% do contrato, aplica-se esse índice ao superfaturamento integral, do que se obtém o dano global efetivamente materializado, no valor de R$ 1.560.498,73 (R$ 1.909.100,49 × 81,74%) (Processo SUAP 23751.000672.2025-94) (peça 45, p. 27).

103. No que se refere ao Contrato 64/2025, relativo ao campus de Diamantino/MT, os itens contratados distribuíram-se entre construção mista padronizada e climatizada (item 3), construção de cobertura padronizada multifuncional com projeção de telhado (item 4) e construção mista padronizada de áreas molhadas (item 5). Diferentemente do caso anterior, portanto, houve efetiva aplicação da solução modular nas edificações.

104. Diante dessa particularidade, para estimar o valor por metro quadrado da solução modular em Diamantino/MT, foram solicitadas as notas fiscais de transporte dos painéis de concreto leve, com o propósito de apurar a quantidade de painel necessária à área do campus. Tal exame revelou-se especialmente relevante porque, segundo a proposta apresentada pela vencedora, esse serviço representava pouco mais de 40% do valor do item registrado (peça 39, p. 94-96).

105. Assim, adotou-se como base o projeto de paginação de montagem dos painéis de concreto, que previa 721 unidades de painéis (610 x 3000 mm), correspondentes a 2.163 metros de painel de concreto leve. Considerando a área de projeção de 42,07 x 21,87 m, obteve-se o índice de 2,35 metros de painel por metro quadrado de projeção (peça 44, p. 153-154).

106. Para os preços, foram utilizados os valores constantes das notas fiscais de transporte enviadas pela empresa contratada (peça 44, p. 137-150), das quais se extrai que foram transportados 276 metros (92 unidades) de painel de concreto leve 3000 x 610 x 90 mm, em quatro notas fiscais, totalizando R$ 377.800,12 com frete, o que resulta em preço unitário de R$ 1.368,84 por metro. Essa premissa foi aplicada tanto ao item 3 quanto ao item 5, resultando em preços por metro quadrado de R$ 7.199,84 e R$ 7.247,33, respectivamente.

Tabela A- 17 - Diferença de preços para o Contrato 64/2025

Item	Descrição	Un.	Preço contratado	Preço com BDI (referência)	Quantitativo Contrato 64/2025 Diamantino/MT	Superfaturamento metodologia construtiva IFMT
3.	Construção mista padronizada e climatizada	M²	R$ 8.872,41	R$ 7.199,84	502,50 m²	R$ 840.468,77
4.	Construção de cobertura padronizada multifuncional com projeção de telhado	M²	R$ 4.060,25	R$ 2.624,01	303,39 m²	R$ 435.740,20
5.	Construção mista padronizada de áreas molhadas	M²	R$ 9.319,75	R$ 7.247,33	92,82 m²	R$ 192.362,05
					898,71 m²	**R$ 1.468.571,02**

Fonte: elaborado pela equipe de fiscalização

107. A análise da tabela evidencia que a diferença apurada decorre da discrepância entre os preços unitários contratados e os preços referenciais calculados pela equipe de fiscalização para todos os serviços avaliados. Os maiores impactos financeiros concentraram-se nos itens de maior materialidade da edificação: em primeiro lugar, a construção de cobertura padronizada multifuncional com projeção de telhado que, embora corresponda a quantitativo de apenas 303,39 m², gerou superfaturamento de R$ 435.740,20 (cerca de 29,7% do montante total apurado); em seguida, a construção mista padronizada e climatizada, com superfaturamento de R$ 840.468,77; e a construção mista padronizada de áreas molhadas, com R$ 192.362,05.

108. No conjunto, para o quantitativo contratado de 898,71 m², a aplicação dos preços de referência calculados pela equipe de auditoria conduziu à identificação de superfaturamento de R$ 1.468.571,02. Verifica-se, portanto, que as divergências de preços unitários não se restringiram a casos isolados, mas alcançaram os principais componentes construtivos da edificação, produzindo impacto financeiro expressivo sobre o valor contratado.

109. Cumpre destacar que, diferentemente de situações em que o dano ao erário precisa ser proporcionalizado em razão da execução parcial do contrato, no presente caso o valor apurado corresponde integralmente ao montante do superfaturamento. Isso porque, conforme o último boletim de medição disponível (5ª medição), o contrato apresentava 100% de execução física e financeira, com a última parcela de pagamento já liberada (peça 44, p 88). Tal situação foi corroborada pela fiscalização do contrato, mediante vistoria realizada em 16/6/2026, ocasião em que se constatou a efetiva conclusão da obra. Dessa forma, considerando a integral conclusão do objeto e a quitação de todas as parcelas contratualmente previstas, conclui-se que o sobrepreço identificado já foi integralmente materializado, perfazendo superfaturamento de R$ 1.468.571,02.

110. Isto posto, o superfaturamento global consolidado dos dois contratos totalizou R$ 3.029.069,75.

ANEXO B - Deliberações

Processo: 006.855/2026-1
Natureza: Relatório de Auditoria
Órgão/Entidade: Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Espírito Santo, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso
Responsáveis: Liliane Silva Pena, Júlio Cesar dos Santos, Juliana Oliveira Ramos, Fatima Elizabete dos Reis Matias, Cristovam Albano da Silva Junior, Fabiano da Silva, Ariana Alves Vieira, Alcimar Candeias da Silva Junior, Bricio Alves Santos Neto, Paula Vianna Secundino, Jorge Luiz e Silva
Interessado(os): não há.

DESPACHO

Com base no exame da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana) constante do relatório de fiscalização inserto à peça 52, autorizo a realização das audiências propostas pela referida unidade técnica.

Brasília, 4 de setembro de 2026

(*Assinado eletronicamente*)

Benjamin Zymler
Relator

Processo: 006.855/2026-1
Natureza: Relatório de Auditoria
Órgão/Entidade: Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Espírito Santo, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso
Responsável(eis): Liliane Silva Pena, Julio Cesar dos Santos, Juliana Oliveira Ramos, Fatima Elizabete dos Reis Matias, Cristovam Albano da Silva Junior, Fabiano da Silva, Ariana Alves Vieira, Alcimar Candeias da Silva Junior, Bricio Alves Santos Neto, Paula Vianna Secundino, Jorge Luiz e Silva
Interessado(os): não há.

DESPACHO

Com base no exame da unidade técnica, acolho as propostas de encaminhamento constantes da instrução inserta à peça 85.

Brasília, 15 de outubro de 2026

(*Assinado eletronicamente*)

Benjamin Zymler
Relator

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO



FISCOBRAS 2026



Relatório de Fiscalização

TC 010.020/2026-8

Avenida Metropolitana em São Luís/MA

Relator: Jorge Oliveira

SecexInfra
AudUrbana

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO

TC n. 010.020/2026-8 **Fiscalização n.** 105/2026

Relator: Jorge Oliveira

DA FISCALIZAÇÃO

Modalidade: Conformidade

Ato originário: Acórdão 721/2026 - Plenário

Objeto da fiscalização: Avenida Metropolitana em São Luís/MA

Funcional programática:

26.782.0531.00T1.0001/2023 - Construção da Avenida Metropolitana

Tipo da Obra: Mobilidade Urbana

Período abrangido pela fiscalização: De 04/05/2026 a 26/06/2026

DO ÓRGÃO/ENTIDADE FISCALIZADO

Órgãos/entidades fiscalizados: Ministério das Cidades e Governo do Estado do Maranhão

Vinculação TCU (unidade técnica): Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica

Responsável pelo órgão/entidade:

nome: Aparicio Bandeira Filho
cargo: SECRETÁRIO DE ESTADO DA INFRAESTRUTURA
período: De 04/03/2023 a 31/12/2026

Outros responsáveis: vide peça: “Rol de responsáveis”

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Relator: Min. Jorge Oliveira
TC: 010.020/2026-8
Unidade Responsável: AudUrbana

O QUE O TCU FISCALIZOU?

A presente auditoria teve por escopo as obras de ampliação da Avenida Metropolitana, em São Luís/MA, de modo a assegurar que sua execução seja realizada com qualidade e custo adequados, dentro do prazo planejado e que atinja os objetivos pretendidos, bem como, consequentemente, contribuir com a efetividade da política de mobilidade urbana no município.

Os recursos federais para o empreendimento provêm do Contrato de Repasse 945391, firmado entre o Ministério das Cidades, a Caixa Econômica Federal e a Secretaria de Estado da Infraestrutura do Maranhão (Sinfra). As obras foram licitadas por meio do Edital da Concorrência 1/2024 sendo firmado o Contrato 16/2024, no valor de R$ 95.982.088,00.

O trabalho foi norteado por questões de auditoria por meio das quais se buscou avaliar a completude, a consistência e a suficiência dos projetos básico e executivo, a competitividade e a isonomia do processo licitatório, a consistência do orçamento da obra, a fidelidade entre as medições e os pagamentos realizados, as justificativas das alterações contratuais e o atendimento aos critérios técnicos para seleção do empreendimento pelo Ministério das Cidades.

A fiscalização ocorreu entre 4/5/2026 e 26/6/2026, tendo utilizado como técnicas de auditoria: a inspeção in loco; a análise documental do edital, dos documentos licitatórios, dos projetos e das planilhas; e a verificação de cálculos.

VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS

R$ 95.982.088,00

O QUE O TCU ENCONTROU?

Achados de Auditoria	Efeitos
Utilização de solução antieconômica para o transporte de materiais resultou em sobrepreço no valor de R$ 3.848.712,98 (IGC)	O orçamento da obra optou pelo uso de caminhão com capacidade de apenas 6 m³ para o transporte de materiais sem justificativa técnica. Entretanto, na visita realizada à obra, foi verificado que estava sendo utilizado o caminhão de 14 m³ para realização do transporte, o que resultou em um sobrepreço de R$ 3.848.712,98.
Incompatibilidade entre a composição orçamentária adotada para a execução da base estabilizada e o método construtivo efetivamente empregado na obra (IGC)	O orçamento da obra previu a execução da base do pavimento com o uso de usina para mistura de solo-brita, inclusive sendo um serviço utilizado para qualificação técnica da licitação e que foi motivação para a inabilitação de duas empresas no processo licitatório. Entretanto, na visita realizada à obra verificou-se que o serviço estava sendo realizado com máquina recicladora.
Restrição à competitividade do certame licitatório (IGC)	A realização de sessão presencial e a inversão de fases na licitação, ambas sem justificativa técnica, e a interpretação restritiva do edital, levando à obrigatoriedade de subcontratação, causaram restrições à competitividade do certame.
Irregularidades no âmbito das subcontratações realizadas (IGC)	Há indícios de que a empresa subcontratada apresentada pela vencedora do certame não possui capacidade técnica para executar os serviços indicados no processo licitatório, tampouco tenha de fato executado esses serviços, sendo apresentada somente para cumprir requisitos formais do edital.
Pagamento da Administração Local da Obra em descompasso com o avanço físico do empreendimento (IGC)	O pagamento do serviço da Administração Local não está compatível com a execução da obra, de forma que 100% desse serviço já foi pago e a obra ainda não foi concluída.
Atraso no repasse dos recursos no âmbito do Ministério das Cidades (F/I)	O Ministério das Cidades atrasou o pagamento das 4ª, 5ª e 6ª medições em um período superior a dois meses, causando riscos de paralisação das obras e extinção do contrato.

QUAL A PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO?

Este trabalho resultou em propostas de promover a oitiva da Secretaria de Estado da Infraestrutura do Maranhão (Sinfra) e da Caixa Econômica Federal acerca de cinco achados identificados, bem como dar ciência ao Ministério das Cidades quanto aos riscos decorrentes da insuficiência orçamentária e financeira para assegurar a continuidade de empreendimentos em execução, em desconformidade com as diretrizes estabelecidas no art. 45 da Lei Complementar 101/2000.

QUAIS OS BENEFÍCIOS ESPERADOS?

Os benefícios estimados da fiscalização compreendem: (i) a recuperação de valores eventualmente pagos indevidamente e a prevenção de novos pagamentos decorrentes do sobrepreço estimado em R$ 3.848.712,98 no transporte de materiais, que resultou em superfaturamento estimado de R$ 3.291.015,98 nas medições analisadas; (ii) a prevenção de novos pagamentos antecipados relativos à Administração Local, mediante critérios de medição compatíveis com a evolução física da obra; (iii) o aprimoramento dos procedimentos licitatórios, com redução de riscos de restrição à competitividade; (iv) o fortalecimento dos controles sobre subcontratações e sobre a correspondência entre serviços contratados, executados e pagos; e (v) a redução do risco de paralisação de obras decorrente de insuficiência orçamentária e financeira.

Sumário

I. Apresentação 5
I.1. Importância socioeconômica 5
II. Introdução 6
II.1. Deliberação que originou o trabalho 6
II.2. Visão geral do objeto 8
II.3. Estágio atual do empreendimento 9
II.4. Objetivo e questões de auditoria 9
II.5. Metodologia utilizada 10
II.6. Limitações inerentes à auditoria 11
II.7. Volume de recursos fiscalizados 11
II.8. Benefícios estimados da fiscalização 12
III. Achados de auditoria 12
III.1. Utilização de solução antieconômica para o transporte de materiais resultou em sobrepreço no valor de R$ 3.848.712,98 12
III.2. Incompatibilidade entre a composição orçamentária adotada para a execução da base estabilizada e o método construtivo efetivamente empregado na obra 18
III. 3. Restrição à competitividade no certame licitatório 25
III.4. Irregularidades no âmbito das subcontratações realizadas 29
III.5. Pagamento da Administração Local da Obra em descompasso com o avanço físico do empreendimento 33
III.6. Atraso no repasse dos recursos no âmbito do Ministério das Cidades 36
IV. Conclusão 40
V. Proposta de encaminhamento 43
a. Matriz de Achados 45
b. Matriz de Responsabilização 53
c. Fotos 54
d. Dados da obra 58
e. Achados de outras fiscalizações 61
APÊNDICE A - Achados reclassificados após a conclusão da fiscalização 62
APÊNDICE B - Despachos 63
ANEXO A - Deliberações 65

I. Apresentação

1. Trata-se de auditoria de conformidade (Fiscalis 105/2026), no âmbito do Plano Anual de Fiscalização de Obras (Fiscobras 2026), realizada entre 4/5/2026 e 26/6/2026, com o objetivo de avaliar a obra de ampliação da Avenida Metropolitana, em São Luís/MA. A auditoria é decorrente do Acórdão 721/2026-TCU-Plenário (Ministro Relator Vital do Rêgo).

2. As obras são custeadas com recursos do Orçamento Geral da União (OGU), os quais são repassados ao estado do Maranhão por meio do Contrato de Repasse 945391 (evidência 1), firmado entre o Ministério das Cidades, a Caixa Econômica Federal (CEF) e a Secretaria de Estado da Infraestrutura do Estado do Maranhão (Sinfra/MA).

3. No âmbito do mencionado Contrato de Repasse, tem-se que R$ 95.782.088,00 são recursos provenientes do OGU, enquanto R$ 200.000,00 são recursos provenientes do Governo do Estado do Maranhão.

4. As obras foram contratadas por meio do edital da Concorrência 1/2024 – CSL/Sinfra (evidência 5), publicado no Diário Oficial da União em 23/5/2024, na modalidade concorrência, com valor estimado de R$ 95.982.088,00. Nesse sentido, a execução das obras está ocorrendo por meio do Contrato 16/2024 (evidência 11), assinado pelo mesmo valor da licitação.

I.1. Importância socioeconômica

5. São Luís é a capital do estado do Maranhão, sendo a cidade mais populosa do estado e quarta da região Nordeste, com aproximadamente 1,1 milhão de habitantes no ano de 2025. A cidade também é sede da Região Metropolitana da Grande São Luís, composta por 13 municípios, os quais somavam aproximadamente 1,5 milhão de habitantes no ano de 2022, de acordo com o Censo demográfico do Brasil de 2022, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

6. A Avenida Metropolitana representa uma intervenção relevante de mobilidade urbana e infraestrutura viária da Região Metropolitana da Grande São Luís.

7. Localizada em uma região de expansão urbana e de crescente circulação de pessoas e mercadorias, a avenida está inserida na malha viária da Grande São Luís, estabelecendo conexão entre diferentes bairros e municípios da região.

8. A via integra áreas populosas e economicamente relevantes, permitindo melhor conexão entre zonas residenciais, polos comerciais, áreas industriais e equipamentos públicos essenciais. Além disso, entre as principais características da Avenida Metropolitana, destaca-se sua concepção como corredor de tráfego de alta capacidade, projetado para suportar elevado fluxo de veículos leves e pesados.

9. Segundo o Estudo Técnico Preliminar (Evidência 9), a situação do tráfego existente na região tem sido um dos maiores entraves atuais ao desenvolvimento da Ilha de São Luís, de forma que se mostra necessário que a infraestrutura da cidade esteja preparada para atender ao crescimento da demanda de pessoas e veículos.

10. Assim sendo, a implantação do corredor metropolitano busca solucionar a incapacidade atual do sistema de transporte de atender à demanda existente, para o qual se observa a saturação da capacidade de tráfego nos corredores existentes e a necessidade de integração entre os municípios que compõe a Região Metropolitana (evidência 9). O mapa de situação das obras (evidência 14) pode ser verificado na Figura 1 abaixo.

Figura 1: Identificação do local das intervenções da obra em São Luís/MA



Fonte: Mapa de Situação Geral (evidência 14)

11. As obras integram o projeto do Sistema Viário de São Luís e estão inseridas na malha viária da Região Metropolitana da Grande São Luís. O corredor projetado estabelece conexão com o Corredor Guajajaras–Forquilha e Cohab, que apresenta elevada intensidade de tráfego ao longo de sua extensão.

12. Portanto, a expansão da Avenida Metropolitana busca contribuir na mobilidade, na economia e na integração regional. Sua implantação busca a ampliação da infraestrutura urbana da capital, além de contribuir para a modernização do sistema viário da Região Metropolitana da Grande São Luís.

II. Introdução

II.1. Deliberação que originou o trabalho

13. A presente auditoria foi realizada em cumprimento ao Acórdão 721/2026-TCU-Plenário (Ministro-Relator Vital do Rêgo), que aprovou o Fiscobras 2026.

14. As razões que motivaram sua seleção foram a materialidade, o risco e a relevância das intervenções no contexto da gestão de apoio a projetos de urbanização e desenvolvimento sustentável local integrado.

15. Frise-se que a presente fiscalização está em sintonia com os objetivos do Plano Estratégico do TCU 2023 a 2028, que indicam “contribuir para a regularidade e a

economicidade de atos e contratos administrativos" e "contribuir para a efetividade das políticas públicas".

16. Por fim, cumpre informar que a relatoria deste processo foi atribuída ao Ministro Jorge Oliveira, em observância ao art. 2º, § 2º, da Resolução-TCU 346/2022 (peça 2).

17. Como contexto geral para realização deste trabalho, registra-se que, no âmbito do Fiscobras 2025, foi realizada auditoria nas obras do prolongamento da Avenida Litorânea, nos municípios de São Luís e São José de Ribamar, no estado do Maranhão, no trecho compreendido entre Olho d'Água e Araçagy (TC 008.237/2025-5).

18. Os recursos eram provenientes do Termo de Compromisso 1095813-46 (Siafi 963314), vinculado ao Novo PAC e firmado entre a União, por meio do Ministério das Cidades, a Sinfra e o Governo do Estado do Maranhão. O valor pactuado era de R$ 237.082.848,60, composto integralmente por recursos do Orçamento-Geral da União, vinculados à ação orçamentária 00T3 – Apoio a Sistemas de Transporte Público Coletivo Urbano, não havendo, portanto, contrapartida a ser apresentada pelo recebedor.

19. Devido aos relevantes achados de auditoria daquele trabalho, consignados no âmbito do Acórdão 456/2026-TCU-Plenário, e às semelhanças entre as obras da Avenida Litorânea e da Avenida Metropolitana (objeto deste relatório), utilizou-se como insumo para o planejamento desta auditoria os achados daquela fiscalização. Assim, foram mapeados os seguintes riscos na execução das obras:

19.1. **Deficiência técnica nos projetos básico e executivo**: a existência de projetos básico e executivo incompletos, inconsistentes ou desatualizados pode comprometer a adequada definição do objeto, gerando necessidade de alterações durante a execução, retrabalho e baixa qualidade técnica da obra. Esse risco tende a ocasionar aumento de custos, atrasos e multiplicação de aditivos contratuais, além de comprometer os resultados esperados da política pública;

19.2. **Restrição à competitividade e à lisura do certame licitatório**: a adoção de critérios excessivamente restritivos, interpretações indevidas do edital ou falhas na condução do certame pode limitar a participação de licitantes, prejudicando a obtenção da proposta mais vantajosa. Esse risco afeta a legalidade, a isonomia e a eficiência da licitação, podendo resultar em contratação menos econômica ou até direcionamento indevido;

19.3. **Inadequação orçamentária na licitação e no contrato**: a elaboração de orçamento com inconsistências nos quantitativos, nos preços ou nas composições de custos pode comprometer a confiabilidade da estimativa inicial da obra. Esse risco pode levar tanto ao superfaturamento quanto ao subdimensionamento de serviços, impactando a viabilidade da execução contratual e a economicidade, bem como ensejar a realização de ajustes posteriores;

19.4. **Irregularidades na execução contratual (medições e pagamentos)**: falhas na medição dos serviços — como medições por etapa incompatíveis com o regime de empreitada por preço unitário ou pagamentos desvinculados do avanço físico — podem gerar pagamentos indevidos, antecipações financeiras e distorções nos valores pagos. Esse risco compromete a boa gestão dos recursos públicos e pode causar dano ao erário;

19.5. **Irregularidades na formalização e gestão de alterações contratuais (aditivos)**: a realização de serviços não previstos ou alterados sem a formalização de termos aditivos, bem como a celebração de aditivos sem justificativa técnica adequada pode comprometer a legalidade e a transparência da execução contratual. Esse risco está associado a pagamentos

indevidos, ampliação injustificada do objeto e potencial ocorrência de sobrepreço ou superfaturamento;

19.6. **Deficiência na seleção e priorização de empreendimentos pelo Ministério das Cidades:** a seleção de empreendimentos sem a adequada observância de critérios técnicos, elegibilidade e priorização estabelecidos pelo Ministério das Cidades pode resultar na destinação de recursos públicos para projetos com baixo grau de maturidade, reduzida viabilidade técnica ou menor capacidade de produzir os resultados esperados pela política pública. Esse risco tende a comprometer a eficiência e a efetividade dos investimentos públicos, favorecer a descontinuidade ou a paralisação de obras, ampliar a necessidade de aportes adicionais de recursos e reduzir a transparência e a isonomia no processo de seleção dos empreendimentos.

20. Com base nesses riscos identificados, foram elaboradas as questões de auditoria que conduziram a execução deste trabalho.

II.2. Visão geral do objeto

21. São objeto desta auditoria as obras de pavimentação de vias urbanas, além de intervenções de drenagem pluvial, pavimentação de passeios e sinalização viária na Região Metropolitana da Grande São Luís, no estado do Maranhão. A obra é suportada financeiramente por meio do Contrato de Repasse 945391, firmado entre o Ministério das Cidades, a CEF e a Sinfra, com um valor total de R$ 95.982.088,00.

22. A extensão total das referidas obras é de quase 10 km, sendo que 7,86 km são executados com recursos do Governo Federal (evidência 10). Segundo informações obtidas a partir do sistema Transferegov.br, a obra está dividia em três trechos. As obras a partir da estaca 80 do trecho 1 até a estaca 177 do trecho 3 são o objeto desta auditoria, enquanto as intervenções que se iniciam na BR-135 e vão até a estaca 80 do trecho 1 estão sendo executadas com recursos próprios do Governo do Estado, sendo obras importantes para o sistema viário, mas não são fundamentais para a funcionalidade das obras objeto desta auditoria. Tal trecho executado com recursos estaduais tem aproximadamente 1,6 km e compreende o trecho da Vila Funil (BR-135) à Avenida Principal do bairro São Raimundo, com custo aproximado de R$ 26 milhões, não integrando o objeto desta fiscalização, mas sendo importante para a contextualização da funcionalidade do sistema viário.

23. Segundo o Termo de Referência da obra (evidência 10), os trechos executados com recursos provenientes do OGU se dividem da seguinte maneira:

23.1. Trecho 1: da Avenida Principal do bairro São Raimundo ao Parque Independência, com aproximadamente 2,73 km;

23.2. Trecho 02: da Avenida Guajajaras ao Parque Independência, com aproximadamente 3,39 km; e

23.3. Trecho 03: do Parque Independência à Rotatória da UEMA (Universidade Estadual do Maranhão), com aproximadamente 1,74 km.

24. Além de promover melhorias na mobilidade urbana, a via também foi concebida para proporcionar novos acessos aos municípios de São Luís, São José de Ribamar, Raposa e Paço do Lumiar, conectando mais de cinquenta bairros.

25. Considerando-se a funcionalidade da via, optou-se pela construção do pavimento com o uso de Concreto Betuminoso Usinado a Quente (CBUQ). Tal escolha se deveu

notadamente à rápida aplicação e às maiores durabilidade e resistência, podendo ser aplicado em áreas de tráfego médio a pesado.

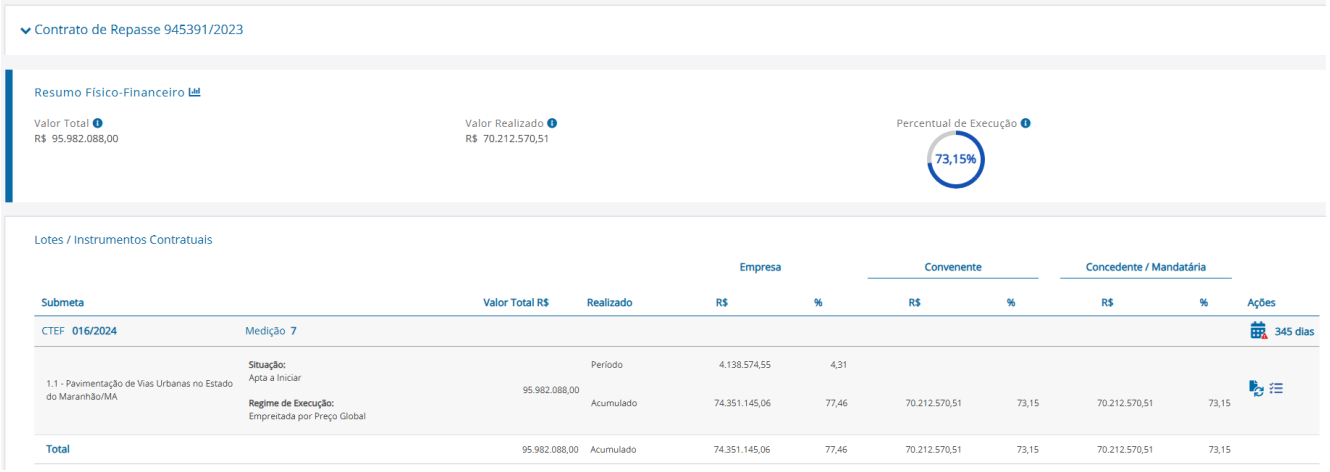
26. Além disso, registra-se que a licitação foi do tipo menor preço, na modalidade de concorrência presencial e execução indireta com empreitada por preços unitários (evidência 13).

II.3. Estágio atual do empreendimento

27. A licitação para contratação de empresas para realização das obras mencionadas foi feita por meio do edital da Concorrência 1/2024 – CSL/Sinfra (evidência 5), sagrando-se vencedora do certame a empresa Edeconsil Construções e Locações Ltda. (evidência 6), apresentando uma proposta sem desconto sobre o valor inicial do Contrato de Repasse 945391. Assinou-se o Contrato 16/2024 no valor de R$ 95.982.088,00 (evidência 11).

28. Segundo informações obtidas em 28/5/2026 junto à plataforma Transferegov.br, a obra se encontrava 73,15% executada (ver Figura 2 a seguir). Todavia, segundo informado durante a reunião de abertura da auditoria realizada com a equipe da Sinfra, o percentual de execução efetivo das obras é superior, chegando a aproximadamente 82% da obra, apesar desse novo percentual ainda não ter sido aferido ou pago.

Figura 2: Percentual executado da obra indicado no sistema Transferegov.br



Fonte: Transferegov.br

29. Tal fato pode ser verificado através de uma reportagem veiculada pelo Governo do Estado do Maranhão (https://egma.ma.gov.br/noticias/governo-entrega-segunda-etapa-da-avenida-metropolitana-e-consolida-novo-eixo-de-desenvolvimento-para-a-grande-sao-luis), em que se verifica que algumas etapas da obra já foram entregues para a população e inclusive se encontram em uso.

30. Seguindo a notícia, os trechos da Avenida Metropolitana compreendidos entre o bairro São Raimundo e o Parque Independência (2,7 km) e entre o Parque Independência e a Rotatória da UEMA (1,66 km) foram inaugurados no dia 28/3/2026. Nesse sentido, estariam em execução as obras referentes ao trecho entre a Avenida Guajajaras e o Parque Independência.

II.4. Objetivo e questões de auditoria

31. A presente auditoria tem por objetivo avaliar a obra de ampliação da Avenida

Metropolitana em São Luís/MA.

32. A partir do objetivo desta auditoria, dos riscos identificados na seção II.1 deste relatório e a fim de avaliar se os recursos desse empreendimento estão sendo empregados de acordo com a legislação pertinente e com os princípios da Administração Pública, formularam-se as seguintes questões de auditoria:

a) Questão 1: Os projetos básico e executivo da obra são completos, consistentes e suficientes para assegurar a adequada execução do objeto?

b) Questão 2: O processo licitatório assegurou ampla competitividade, isonomia entre os licitantes e seleção da proposta mais vantajosa?

c) Questão 3: O orçamento da obra é consistente, detalhado e compatível com os preços de mercado e com os serviços a serem executados?

d) Questão 4: As medições e os pagamentos realizados refletem fielmente os serviços efetivamente executados?

e) Questão 5: As alterações contratuais foram devidamente justificadas, formalizadas e realizadas em conformidade com a legislação aplicável?

f) Questão 6: A seleção do empreendimento pelo Ministério das Cidades atendeu aos critérios técnicos previstos?

II.5. Metodologia utilizada

33. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280, de 8/12/2010, alterada pela Portaria-TCU 185, de 30/11/2020) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex 26, de 19/10/2009).

34. No desenvolvimento dos trabalhos de auditoria, foram empregados diferentes métodos e técnicas de auditoria, com o objetivo de avaliar a regularidade, a economicidade, a legalidade e a conformidade da contratação e da execução da obra pública. As análises foram conduzidas à luz das disposições da Lei 14.133, de 1º/4/2021, bem como da jurisprudência consolidada do TCU, especialmente no que se refere à formação de preços, ao planejamento da contratação, à execução contratual e à fiscalização de obras públicas.

35. O primeiro método utilizado consistiu na análise documental. Por meio desse procedimento, foram examinados os projetos básico e executivo, buscando verificar a suficiência do planejamento da contratação e a compatibilidade técnica entre os elementos dos projetos e a adequação das soluções de engenharia adotadas. Também foram analisados os documentos licitatórios, incluindo edital, planilhas orçamentárias, composições de custos, memoriais descritivos e demais peças técnicas, com o objetivo de avaliar a conformidade do certame com os princípios da legalidade, da competitividade, da economicidade e da seleção da proposta mais vantajosa previstos na Lei 14.133/2021.

36. Ainda no âmbito da análise documental, examinaram-se as medições, os pagamentos realizados, os termos aditivos e os demais documentos referentes à execução contratual. O objetivo dessa análise foi verificar a regularidade dos pagamentos efetuados, a compatibilidade entre os serviços medidos e os efetivamente executados, a existência de alterações contratuais devidamente justificadas e a observância dos limites e dos requisitos legais aplicáveis aos aditivos contratuais. Também foi realizada análise das empresas contratadas, visando avaliar aspectos relacionados à habilitação, à capacidade técnica, à

regularidade jurídica e à eventual compatibilidade entre o objeto contratado e a estrutura operacional das empresas responsáveis pela execução da obra.

37. Outro método empregado foi o recálculo, técnica de auditoria voltada à conferência independente de valores, quantitativos e composições orçamentárias da obra. Por meio desse procedimento, foram reavaliados os quantitativos previstos em projeto, os preços unitários adotados, os custos de transporte, os encargos incidentes e as composições de serviços utilizadas na formação do orçamento. O objetivo principal foi verificar a adequação dos preços contratados aos referenciais oficiais aplicáveis, especialmente aqueles constantes dos sistemas referenciais de custos da Administração Pública, como Sinapi e Sicro, bem como identificar eventuais indícios de sobrepreço, superfaturamento, quantitativos excessivos ou inconsistências técnicas capazes de impactar a economicidade da contratação. Essa metodologia também permitiu avaliar se os critérios de medição e os pagamentos observavam parâmetros técnicos compatíveis com a jurisprudência do TCU relativa à contratação e à execução de obras públicas.

38. Além das análises documentais e dos recálculos, foi realizada uma visita técnica *in loco* nos dias 8 e 9/6/2026, com a finalidade de verificar diretamente as condições de execução da obra. Durante as inspeções, buscou-se avaliar a compatibilidade entre os serviços efetivamente executados e aqueles previstos nos projetos, nas medições e nos documentos contratuais. As visitas também permitiram verificar o estágio físico da obra, a qualidade aparente dos serviços executados, as condições do canteiro de obras, a utilização de equipamentos e materiais compatíveis com as especificações técnicas, bem como as possíveis divergências entre a execução observada e os quantitativos pagos ou medidos pela Administração.

39. Dessa forma, a combinação entre análise documental, recálculo e visita técnica permitiu a realização de uma avaliação abrangente da contratação e da execução das obras da Avenida Metropolitana, buscando verificar a conformidade dos atos administrativos e dos serviços executados com a Lei 14.133/2021, os princípios da Administração Pública e o entendimento consolidado da jurisprudência do TCU acerca da gestão e da fiscalização de obras públicas.

II.6. Limitações inerentes à auditoria

40. A presente auditoria apresenta limitações técnicas inerentes à natureza das obras de pavimentação urbana e ao momento de realização dos trabalhos. Entre as principais restrições encontradas, destaca-se a impossibilidade de verificação direta de serviços já encobertos pelas camadas superiores do pavimento, como sub-base, base, sistemas de drenagem enterrada e condições efetivas de compactação. Uma vez concluídas as etapas subsequentes da obra, tais elementos tornam-se inacessíveis à inspeção visual convencional, fazendo com que a avaliação dependa, em grande medida, da documentação técnica apresentada, dos registros de fiscalização, dos ensaios executados durante a obra e das informações constantes nos diários de execução.

II.7. Volume de recursos fiscalizados

41. A Portaria-TCU 222/2003, de 10/10/2003, aprovou os critérios para o cálculo e registro do volume de recursos fiscalizados (VRF) nos processos de fiscalização desta Corte de Contas.

42. Segundo a metodologia apresentada no normativo, tem-se que o VRF das obras da

Avenida Metropolitana em São Luís/MA é de R$ 95.982.088,00, que consiste no valor empenhado pela União para pagamento do contrato da obra (evidência 12), conforme o critério apresentado pela portaria para o cálculo do VRF para o exame de contratos em execução.

II.8. Benefícios estimados da fiscalização

43. Os principais benefícios estimados desta fiscalização estão relacionados à prevenção e à correção de pagamentos indevidos, ao aprimoramento da execução contratual e à redução de riscos de desperdício de recursos públicos.

44. Também se estima como benefício a prevenção de novos pagamentos desproporcionais relativos à Administração Local, uma vez que a fiscalização constatou o pagamento integral desse item antes da conclusão da obra, em desacordo com sua evolução física.

45. No âmbito da contratação, espera-se ainda que as medidas decorrentes da fiscalização contribuam para evitar a repetição de procedimentos licitatórios que restrinjam indevidamente a competitividade, bem como para aprimorar os controles sobre a subcontratação e assegurar que as empresas indicadas para a execução de parcelas do objeto possuam efetiva capacidade técnica e operacional para desempenhá-las.

46. Por fim, espera-se contribuir para o aperfeiçoamento da programação orçamentária e financeira dos empreendimentos apoiados pelo Ministério das Cidades, de modo a reduzir o risco de atrasos nos repasses e de paralisação de obras em execução.

III. Achados de auditoria

47. A aplicação dos procedimentos vinculados às questões de auditoria gerou seis achados, conforme apontado na Matriz de Achados deste relatório (Apêndice A). Cinco desses achados de auditoria foram considerados irregularidades graves, mas que não prejudicam a continuidade do contrato e, consequentemente, a execução da obra, e um achado foi considerado como falha/impropriedade, conforme pode ser verificado na Tabela 1 abaixo.

Tabela 1: Relação entre as questões de auditoria e os achados

Questões de auditoria	Achados
Questão 1 – Projetos	-
Questão 2 – Licitação	III.3 e III.4
Questão 3 – Orçamento	III.1 e III.2
Questão 4 – Medições e pagamentos	III.1, III.2 e III.5
Questão 5 – Aditivos	-
Questão 6 – Seleção do empreendimento	III.6

III.1. Utilização de solução antieconômica para o transporte de materiais resultou em sobrepreço no valor de R$ 3.848.712,98

Tipificação: Indício de irregularidade grave que não inviabiliza a continuidade (IGC)

48. A irregularidade se enquadra nos termos do art. 2º, inc. VI, da Resolução-TCU 280/2016, de 15 de junho de 2016, e do art. 150, § 1º, inc. IV, da Lei 15.321/2025 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2026 – LDO 2026), de 31 de dezembro de 2025, que estabelecem

que serão classificadas como indício de irregularidade grave que não prejudique a continuidade (IGC) aquelas que, embora gerem citação ou audiência do responsável, não se recomenda a paralisação, retenção parcial de valores ou apresentação de garantias.

Situação Encontrada:

49. Devido à adoção, no orçamento e nas medições da obra, de composição de transporte de materiais com caminhão basculante de 6 m³, sem justificativa técnica e em desconformidade com a solução efetivamente executada em campo, ocorreu a medição e o pagamento de serviço mais oneroso do que o necessário, embora o transporte estivesse sendo realizado com caminhões de 14 m³, contrariando os critérios da Lei 14.133/2021 quanto à elaboração de orçamento aderente à realidade da execução, à medição dos serviços efetivamente executados e à formalização prévia de alterações contratuais. Isso levou à ocorrência de sobrepreço estimado em R$ 3.848.712,98 e de superfaturamento de R$ 3.291.015,98 nos pagamentos já realizados, comprometendo a economicidade, a regularidade contratual e com potencial de causar dano ao erário.

50. O serviço de transporte de materiais constitui o segundo item de maior relevância financeira do orçamento da obra da Avenida Metropolitana, totalizando R$ 13.189.409,65 (evidências 2 e 3). Para sua precificação, foi adotada principalmente a composição Sinapi 97914 – **Transporte com caminhão basculante de 6 m³, em via urbana pavimentada, DMT até 30 km (m³×km)**. Entretanto, a análise realizada pela equipe de auditoria demonstrou que a composição utilizada não representa a solução técnica e economicamente mais adequada para as condições de execução da obra, acarretando sobrepreço decorrente da adoção de alternativa significativamente mais onerosa do que aquela efetivamente necessária, já ocorrendo parcialmente superfaturamento devido aos pagamentos realizados.

51. A escolha da capacidade dos caminhões empregados no transporte de materiais exerce influência direta sobre o custo do serviço, uma vez que determina a produtividade da operação logística. Caminhões de maior capacidade transportam maior volume de material a cada viagem, reduzindo o número de ciclos necessários para movimentar uma mesma quantidade de carga. Consequentemente, diminuem-se os custos associados ao consumo de combustível, à utilização de motoristas e equipamentos, ao desgaste da frota, ao tempo de operação e aos demais custos indiretos inerentes à atividade de transporte. Em condições operacionais semelhantes, o emprego de veículos de maior capacidade resulta, portanto, em menor custo unitário por metro cúbico transportado, razão pela qual a adoção de caminhões de menor porte somente se justifica quando existirem limitações técnicas ou operacionais que impeçam a utilização de veículos maiores.

52. No presente caso, entretanto, durante a visita técnica realizada nos dias 8 e 9/6/2026, a equipe de auditoria não identificou quaisquer restrições dessa natureza. Não foram observadas limitações de acesso, restrições geométricas das vias, impedimentos estruturais, limitações de carga ou quaisquer outras condições que justificassem a utilização de caminhões basculantes com capacidade de apenas 6 m³. Da mesma forma, não foram localizadas, nos documentos técnicos da contratação, justificativas, estudos ou memoriais que fundamentassem a escolha da composição Sinapi 97914 em detrimento das demais alternativas disponibilizadas pelo próprio Sinapi para transporte em vias urbanas pavimentadas, notadamente as composições correspondentes aos caminhões de 10 m³ (Sinapi 95875) e de 14 m³ (Sinapi 95876).

53. Sob o aspecto técnico, a ausência dessa justificativa revela-se ainda mais relevante quando se observa que **um caminhão de 14 m³** possui capacidade de transporte

aproximadamente **2,33 vezes** a de um caminhão de 6 m³. Em outras palavras, para transportar um mesmo volume de material, um caminhão de 6 m³ necessita realizar mais que o dobro de viagens exigidas de um caminhão de 14 m³, aumentando proporcionalmente o número de deslocamentos, os tempos de carga e descarga, o consumo de combustível, a utilização de mão de obra e os custos operacionais envolvidos na atividade. Essa diferença de produtividade explica os menores custos unitários observados nas composições do Sinapi para caminhões de maior capacidade e reforça que a utilização da composição de 6 m³ somente seria tecnicamente justificável caso existissem restrições específicas de execução, circunstância que não foi verificada pela equipe de auditoria.

54. As evidências levantadas são corroboradas pela comparação com a obra da Avenida Litorânea, localizada a aproximadamente 25 km da Avenida Metropolitana e executada em contexto urbano semelhante. Naquele empreendimento, o próprio órgão responsável pela obra adotou, para os serviços de transporte de materiais, as composições Sinapi correspondentes aos caminhões basculantes de 10 m³ (95875) e de 14 m³ (95876). Apenas uma ocorrência específica, referente aos serviços da Praça de Iemanjá, utilizou composição distinta do Sicro (5914344), circunstância pontual que não altera o padrão predominante observado naquela obra. O fato de duas obras urbanas de características semelhantes, conduzidas pelo mesmo ente público e localizadas na mesma região metropolitana, terem adotado soluções distintas para um mesmo serviço reforça a necessidade de fundamentação técnica para a utilização da composição mais onerosa, fundamentação essa que não foi identificada pela equipe.

55. Além disso, a inspeção realizada pela equipe de auditoria revelou que a própria execução da obra diverge da solução prevista no orçamento. **Durante a visita às frentes de serviço, constatou-se que os caminhões empregados no transporte de materiais possuíam capacidade de 14 m³**, inexistindo, no local inspecionado, caminhões com capacidade de apenas 6 m³, como pode ser verificado nas Figuras 3 e 4 a seguir.

Figura 3: Conjunto de caminhões de 14 m³ utilizados na obra



Fonte: Equipe de auditoria. Imagem coletada durante a visita *in loco* realizada no dia 8/6/2026.

Figura 4: Detalhe indicando a capacidade dos caminhões utilizados na obra (14 m³)



Fonte: Equipe de auditoria. Imagem coletada durante a visita *in loco* realizada no dia 8/6/2026.

56. A constatação de que a execução do serviço ocorre com caminhões de 14 m³ evidencia que a composição orçamentária baseada em caminhões de 6 m³ não reflete a realidade da obra. Considerando a composição Sinapi efetivamente compatível com os veículos utilizados em campo (Sinapi 95876), a adoção da solução antieconômica resultou em um sobrepreço de R$ 3.848.712,98, conforme demonstrado na Tabela 2 a seguir.

Tabela 2: Cálculo de sobrepreço com base na capacidade dos caminhões utilizados no transporte de materiais

Composição SINAPI	Capacidade do caminhão	Custo unitário (m³xkm)	Custo com BDI (24,23%)	Valor total estimado	Diferença em relação ao custo adotado
97914	6 m³	R$ 3,05	R$ 3,79	R$ 13.189.409,65	-
95875	10 m³	R$ 2,53	R$ 3,14	R$ 10.940.723,42	R$ 2.248.686,24

95876	14 m³	R$ 2,16	R$ 2,68	R$ 9.340.696,67	R$ 3.848.712,98

Fonte: elaboração própria.

57. Essa constatação possui especial relevância, pois evidencia que o orçamento foi elaborado com base em uma composição que não corresponde aos equipamentos efetivamente empregados durante a execução contratual. Em outras palavras, embora tenha sido orçado um serviço mais oneroso, a execução observada utiliza justamente uma solução mais produtiva e menos custosa prevista nas composições do Sinapi. Tal circunstância demonstra que a composição adotada no orçamento não reflete a realidade da obra, comprometendo sua aderência às condições efetivas de execução e contrariando o pressuposto de que o orçamento-base da licitação deve representar, da forma mais fiel possível, a solução executiva prevista para o empreendimento.

58. A comparação entre as composições do Sinapi evidencia a magnitude dessa diferença. Mantidas as condições de distância média de transporte, a utilização da composição correspondente ao caminhão de 10 m³ resultaria em custo total estimado de R$ 10.940.723,42, representando economia de R$ 2.248.686,24 em relação ao valor atualmente orçado. Já a adoção da composição referente ao caminhão de 14 m³ reduziria o custo do serviço para R$ 9.340.696,67, correspondendo a uma diferença de R$ 3.848.712,98.

59. A equipe de auditoria também verificou que, embora no orçamento da obra a solução empregada fosse o transporte com caminhão de 6 m³, o próprio edital da licitação contradiz essa informação e indica que a própria Administração planejou a obra com uma solução diferente da empregada no orçamento.

60. O documento de Informações para a Licitação (evidência 13) e o Edital da Concorrência 1/2024 (evidência 5, p. 9) indica quais são os serviços mais relevantes econômico e tecnicamente do orçamento e que serão utilizados para avaliação técnica-operacional e técnico-profissional das empresas licitantes. Nesse documento, está indicado o serviço de transporte com caminhão de 10 m³, e não 6 m³, que se trata do serviço de transporte mais relevante do orçamento. Esse desalinhamento entre edital e orçamento indica que, de fato, a escolha do caminhão com menor capacidade de transporte não foi baseada em critérios técnicos de projetos e por uma necessidade do orçamento da obra.

Figura 5: Relação dos itens de relevância técnica e econômica para a obra indicados no

edital

ITENS DE RELEVÂNCIA:

ITEM	SERVIÇO(S) REQUERIDO(S)	UND.
01	BASE ESTABILIZADA GRANULOMETRICAMENTE COM MISTURA SOLO BRITA (70%-30%) EM USINA COM MATERIAL DE JAZIDA E BRITA COMERCIAL	M³
02	EXECUÇÃO DE PASSEIO (CALÇADA) OU PISO DE CONCRETO COM CONCRETO MOLDADO IN LOCO, FEITO EM OBRA, ACABAMENTO CONVENCIONAL, ESPESSURA 8 CM, ARMADO	M²
03	TRANSPORTE COM CAMINHÃO BASCULANTE DE 10 M³, EM VIA URBANA PAVIMENTADA	M³xKM
04	EXECUÇÃO DE PAVIMENTO COM APLICAÇÃO DE CONCRETO ASFÁLTICO, CAMADA DE ROLAMENTO – EXCLUSIVE CARGA E TRANSPORTE.	M³

Fonte: Edital da Concorrência nº 1/2024 (Evidência 5, p. 9) e Informações para a Licitação (evidência 13)

61. Além disso, verificou-se que, no âmbito da empreitada por preços unitários, as medições e os consequentes pagamentos relativos ao transporte de materiais foram realizados com base na composição correspondente ao transporte com caminhão de 6 m³, o que não corresponde à realidade do que foi executado na obra (evidências 17 a 22). A situação evidencia divergência entre os parâmetros utilizados para a remuneração do serviço e os custos associados à metodologia efetivamente executada e, considerada em conjunto com a análise dos demais serviços e custos do contrato, caracteriza superfaturamento, nos termos do entendimento firmado no Acórdão 1.151/2024-TCU-Plenário. Segundo esse entendimento, a utilização de metodologia construtiva mais racional e econômica que a prevista no projeto básico, sem o correspondente reequilíbrio econômico-financeiro em favor da Administração, pode ensejar a apropriação, pela contratada, de ganhos excessivos em relação ao orçamento referencial. Assim, a irregularidade não decorre exclusivamente da diferença identificada no item de transporte, mas da remuneração contratual considerada em face dos custos efetivamente incorridos na execução do objeto.

62. Dessa forma, considerando que a inspeção realizada em campo comprovou a utilização de caminhões de 14 m³ durante a execução da obra, entende-se que a composição Sinapi 95876 representa o parâmetro mais adequado para estimativa do custo compatível com a realidade observada. Nessa hipótese, estima-se que a adoção da composição Sinapi 97914 ocasionou sobrepreço de R$ 3.848.712,98, decorrente da utilização, no orçamento da obra, de solução antieconômica para o transporte de materiais, sem que tenham sido identificadas justificativas técnicas ou operacionais capazes de fundamentar a escolha da alternativa mais onerosa.

63. Além do sobrepreço acima especificado, existe um superfaturamento na execução do serviço em questão, visto que já houve medição e pagamento parcial do serviço de transporte de materiais em caminhão basculante em caminhão de 6 m³. Segundo o parecer da Sinfra da 6ª medição do contrato (evidência 22), tem-se que 3.368.715,2 m³ de material já foram medidos e pagos, resultando em um total de R$ 12.319.172,72. Entretanto, considerando-se que o serviço

de transporte efetivamente foi feito com um caminhão de 14 m³, verifica-se que já ocorreu **um superfaturamento no valor de R$ 3.291.015,98**, conforme pode ser verificado na tabela abaixo.

Tabela 3: Cálculo de sobrepreço com base na capacidade dos caminhões utilizados no transporte de materiais

Composição SINAPI	Capacidade do caminhão	Custo unitário (m³xkm)	Custo com BDI (24,23%)	Quantidade medida após o 6º Parecer Sinfra (evidência 22)	Valor pago correspondente de transporte após o 6º Parecer Sinfra
97914	6 m³	R$ 3,05	R$ 3,79	3.368.715,2 m³	R$ 12.319.172,72
95876	14 m³	R$ 2,16	R$ 2,68	3.368.715,2 m³	R$ 9.028.156,74
Superfaturamento calculado					R$ 3.291.015,98

Fonte: elaboração própria.

64. Dessa maneira, propõe-se a realização de oitiva, com base no art. 250, inc. V, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (RITCU), para que, no prazo de quinze dias, a Sinfra, a Caixa Econômica Federal e a Edeconsil Construções e Locações Ltda. se manifestem a respeito deste achado, principalmente sobre: execução do serviço de transporte de materiais com caminhão de 14 m³ e medição com caminhão de capacidade de 6 m³ e ausência de aditivo formalizando a alteração de contratual a respeito do serviço de transporte de materiais. Além disso, que a Sinfra e a Edeconsil Construções e Locações Ltda. se manifestem acerca da diferença da capacidade de transporte do caminhão do item constante no edital para fins de habilitação das empresas (volume de 10 m³) e do orçamento da obra (volume de 6 m³).

III.2. Incompatibilidade entre a composição orçamentária adotada para a execução da base estabilizada e o método construtivo efetivamente empregado na obra

Tipificação: Indício de irregularidade grave que não inviabiliza a continuidade (IGC)

65. A irregularidade se enquadra nos termos do art. 2º, inc. VI, da Resolução-TCU 280/2016 e do art. 150, § 1º, inc. IV, da Lei 15.321/2025 (LDO 2026), que estabelecem que serão classificadas como indício de irregularidade grave que não prejudique a continuidade (IGC) aquelas que, embora gerem citação ou audiência do responsável, não se recomenda a paralisação, retenção parcial de valores ou apresentação de garantias.

Situação Encontrada:

66. Devido à incompatibilidade entre a metodologia construtiva prevista na planilha orçamentária (mistura em usina fixa) e a efetivamente executada em campo (mistura *in situ* com máquina recicladora), ocorreu a medição e o pagamento de serviço com base em composição

de custos que não reflete a realidade da obra. Essa divergência, além de fragilizar a vinculação entre os requisitos de qualificação técnica exigidos no edital e a execução contratual, contraria os princípios da economicidade e da fidedignidade orçamentária, uma vez que a composição contratada contempla etapas produtivas e logísticas (usinagem e transporte de mistura pronta) que não foram realizadas, gerando risco de pagamento indevido, sem a devida formalização de aditivo contratual ou justificativa técnica e econômica.

67. Durante a fiscalização da obra, verificou-se incompatibilidade entre o serviço previsto na planilha orçamentária contratada para execução da base do pavimento e a metodologia construtiva efetivamente utilizada pela contratada em campo.

68. A constatação decorreu de inspeção realizada pela equipe de auditoria nos dias 8 e 9/6/2026, ocasião em que foram verificados os serviços executados, os equipamentos empregados e os procedimentos adotados pela contratada para a execução da obra. Durante a visita técnica, identificou-se, por meio de entrevistas com os gestores do empreendimento, que a execução da mistura solo-brita estava sendo realizada mediante utilização de máquina recicladora, com processamento dos materiais diretamente na pista, conforme registros fotográficos apresentados a seguir.

Figura 6: Imagem da recicladora executando a base do pavimento



Fonte: Enviada pela equipe da Sinfra.

Figura 7: Imagem da base do pavimento executado pela recicladora



Fonte: Enviada pela equipe da Sinfra.

69. O serviço de maior relevância técnica e econômica relacionado à execução da base corresponde ao item "Base estabilizada granulometricamente com mistura solo brita (70% - 30%) em usina com material de jazida e brita comercial", associado à composição Sicro 4011268, com custo unitário de R$ 83,03/m³, equivalente a R$ 103,15/m³, considerando o BDI. O quantitativo previsto é de 43.121,05 m³ e o valor contratual de R$ 4.447.936,31, sendo o quarto serviço mais relevante no orçamento da obra.

Figura 8: Composição do Sicro correspondente ao serviço previsto no orçamento para a

execução da base (sem custos de transporte)

CGCIT — DNIT

SISTEMA DE CUSTOS REFERENCIAIS DE OBRAS - SICRO — Maranhão — FIC 0,02663
Custo Unitário de Referência — Outubro/2023 — Produção da equipe 120,70 m³
4011268 Base estabilizada granulometricamente com mistura solo brita (70% - 30%) em usina com material de jazida e brita comercial — Valores em reais (R$)

A - EQUIPAMENTOS	Quantidade	Utilização		Custo Horário		Custo Horário Total
		Operativa	Improdutiva	Produtivo	Improdutivo	
E9571 Caminhão tanque com capacidade de 10.000 l - 188 kW	1,00000	0,36	0,64	313,9099	86,2248	168,1914
E9514 Distribuidor de agregados sobre pneus autopropelido - 130 kW	1,00000	1,00	0,00	267,2028	100,0127	267,2028
E9762 Rolo compactador de pneus autopropelido de 27 t - 85 kW	1,00000	0,69	0,31	241,1300	118,3104	203,0559
E9685 Rolo compactador pé de carneiro vibratório autopropelido por pneus de 11,6 t - 82 kW	1,00000	0,72	0,28	201,7052	90,5735	170,5883
				Custo horário total de equipamentos		809,0384

B - MÃO DE OBRA	Quantidade	Unidade	Custo Horário	Custo Horário Total
P9824 Servente	1,00000	h	20,2711	20,2711
			Custo horário total de mão de obra	20,2711
			Custo horário total de execução	**829,3095**
			Custo unitário de execução	**6,8708**
			Custo do FIC	**0,1830**
			Custo do FIT	-

C - MATERIAL	Quantidade	Unidade	Preço Unitário	Custo Unitário
			Custo unitário total de material	

D - ATIVIDADES AUXILIARES	Quantidade	Unidade	Custo Unitário	Custo Unitário
6416030 Usinagem de solo brita (70% - 30%) com material de jazida e brita comercial em usina de 300 t/h	1,00000	m³	69,4000	69,4000
			Custo total de atividades auxiliares	69,4000
			Subtotal	**76,4538**

E - TEMPO FIXO	Código	Quantidade	Unidade	Custo Unitário	Custo Unitário
6416030 Usinagem de solo brita (70% - 30%) com material de jazida e brita comercial em usina de 300 t/h - Caminhão basculante 10 m³	5914652	2,06300	t	3,1900	6,5810
				Custo unitário total de tempo fixo	**6,5810**

F - MOMENTO DE TRANSPORTE	Quantidade	Unidade	DMT			Custo Unitário
			LN	RP	P	
6416030 Usinagem de solo brita (70% - 30%) com material de jazida e brita comercial em usina de 300 t/h - Caminhão basculante 10 m³	2,06300	tkm	5914359	5914374	5914389	
					Custo unitário total de transporte	
					Custo unitário direto total	**83,03**

Fonte: Sicro.

70. A relevância do serviço também foi reconhecida pela própria Administração durante a fase licitatória, uma vez que o item foi utilizado como parcela de maior relevância técnica para fins de comprovação da qualificação das licitantes, conforme disposto no edital (evidência 5). Dessa forma, a capacidade das empresas participantes em executar esse serviço específico foi considerada requisito essencial para demonstrar experiência compatível com o objeto contratado (vide Tabela 3).

71. Entretanto, durante a inspeção da execução contratual, constatou-se que a base estabilizada não estava sendo produzida conforme a metodologia considerada na composição orçamentária de referência. Embora a composição Sicro 4011268 tenha sido estruturada considerando a produção da mistura solo-brita em usina fixa, verificou-se que a contratada estava utilizando máquina recicladora para realizar a mistura dos materiais diretamente na pista, mediante processo de estabilização *in situ*.

72. A composição Sicro 4011268 contempla uma cadeia produtiva específica, na qual os materiais são encaminhados para uma unidade de produção onde ocorre a usinagem da mistura solo-brita, que, posteriormente, é transportada até o local de aplicação, para execução das etapas de espalhamento, conformação e compactação. Entre os componentes previstos na composição destaca-se a atividade auxiliar denominada “Usinagem de solo brita (70% - 30%) com material de jazida e brita comercial em usina de 300 t/h”, cujo custo unitário é de R$ 69,40/m³.

73. Esse componente representa aproximadamente 83,58% do custo direto total do serviço previsto na composição. Assim, parcela predominante da remuneração prevista contratualmente está associada justamente a uma etapa produtiva específica, ou seja, a produção da mistura em usina, a qual, conforme constatado em campo, não estava sendo executada pela metodologia efetivamente adotada pela contratada.

74. Além disso, a composição referencial considera custos associados à logística decorrente da produção da mistura em local externo à frente de serviço, incluindo operações relacionadas ao carregamento, ao transporte e ao descarregamento do material processado em usina. Com a adoção da recicladora, em que a mistura dos componentes ocorre diretamente na pista, há alteração substancial da cadeia operacional originalmente considerada, especialmente pela eliminação da necessidade de transporte da mistura pronta entre a usina e o local de aplicação.

75. A execução de bases estabilizadas pode ocorrer por diferentes metodologias construtivas, sendo tanto a produção da mistura em usina fixa quanto a estabilização diretamente na pista mediante equipamentos recicladores alternativas tecnicamente utilizadas na engenharia rodoviária. A escolha entre os métodos depende de aspectos como características dos materiais disponíveis, extensão da obra, logística envolvida, produtividade esperada e condições operacionais do empreendimento.

76. A metodologia baseada em usina apresenta como principais vantagens o maior controle sobre a dosagem dos materiais, a possibilidade de obtenção de mistura mais homogênea e a maior previsibilidade das características granulométricas do produto final. Em contrapartida, exige estrutura operacional específica, envolvendo instalação ou disponibilidade de usina, movimentação dos materiais e transporte da mistura produzida até a frente de execução.

77. Por outro lado, a utilização de recicladora permite a realização da mistura diretamente na plataforma da obra, reduzindo etapas intermediárias, eliminando a necessidade de usina fixa e diminuindo operações relacionadas à carga, ao transporte e à descarga da mistura pronta. Entretanto, essa metodologia possui características próprias, exigindo equipamento especializado, adequado controle operacional da profundidade de mistura, umidade dos materiais e homogeneização do produto obtido.

78. Dessa forma, não se questiona a solução técnica adotada pela contratada, mas a ausência de demonstração formal da compatibilidade entre a composição orçamentária utilizada como referência para remuneração do serviço e o método construtivo efetivamente empregado. A composição Sicro 4011268 foi elaborada considerando uma sequência executiva específica, composta pela produção da mistura em usina, transporte do material produzido e posterior aplicação, enquanto a execução observada em campo apresenta dinâmica distinta, com realização da mistura diretamente no local da obra.

79. Em uma eventual adequação da composição orçamentária ao método efetivamente executado, seria necessária a exclusão dos custos associados à atividade de usinagem em instalação fixa, dos componentes relacionados ao transporte da mistura pronta e dos tempos operacionais vinculados ao carregamento e descarregamento do material produzido externamente, bem como a inclusão dos custos correspondentes à operação da recicladora e dos demais equipamentos efetivamente utilizados na execução. Destaca-se que, via de regra, a nova composição orçamentária deveria se restringir ao teto do preço unitário contratado.

80. A análise realizada identificou incompatibilidade entre a composição contratual utilizada como parâmetro de remuneração e a metodologia efetivamente empregada na execução do serviço. A composição contratual contempla etapas e custos que não correspondem integralmente à solução executada em campo, de modo que não é possível, com os elementos atualmente disponíveis, estabelecer se os custos efetivamente incorridos estão ou não compatíveis aos previstos contratualmente. Nesse contexto, identifica-se a possibilidade de ocorrência de sobrepreço, cuja confirmação ou afastamento, bem como eventual quantificação, depende da elaboração de composição analítica específica para a metodologia efetivamente executada ou da identificação de referência oficial equivalente.

81. Assim sendo, verifica-se que não houve qualquer observação da Caixa Econômica Federal acerca da irregularidade em questão, havendo liberação do pagamento apesar de não haver compatibilidade entre os serviços executados em obra e o orçamento do contrato.

82. Nesse sentido, cabe destacar que, segundo o Parecer da Sinfra da 6ª medição do contrato (evidência 22), já haviam sido executados 26.547,32 m³ do serviço referente à base estabilizada em usina, totalizando R$ 2.738.356,11, o que perfaz 61,56% do total previsto no orçamento do contrato.

83. A divergência identificada apresenta relevância adicional em razão da forma como o serviço foi utilizado no procedimento licitatório. Conforme disposto no edital, a execução de base estabilizada em usina foi considerada parcela de maior relevância técnica para fins de qualificação das licitantes (evidência 5), conforme figura apresentada a seguir.

Figura 9: Relação dos itens de relevância técnica e econômica para a obra indicados no edital

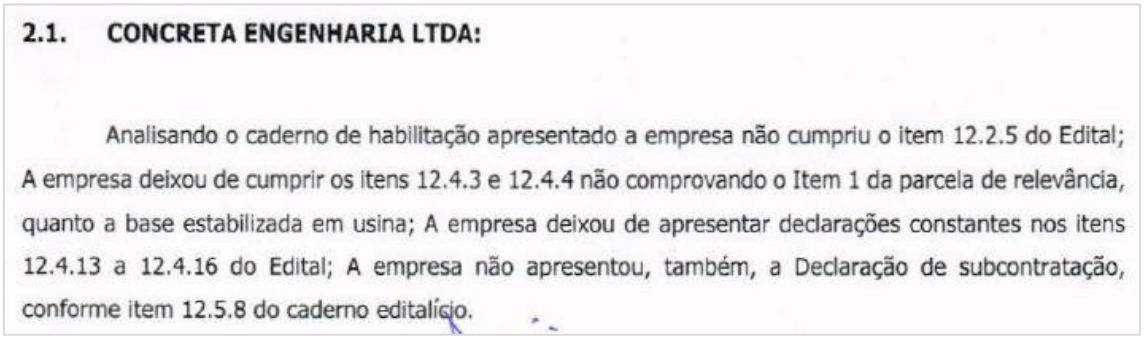
ITENS DE RELEVÂNCIA:

ITEM	SERVIÇO(S) REQUERIDO(S)	UND.
01	BASE ESTABILIZADA GRANULOMETRICAMENTE COM MISTURA SOLO BRITA (70%-30%) EM USINA COM MATERIAL DE JAZIDA E BRITA COMERCIAL	M³
02	EXECUÇÃO DE PASSEIO (CALÇADA) OU PISO DE CONCRETO COM CONCRETO MOLDADO IN LOCO, FEITO EM OBRA, ACABAMENTO CONVENCIONAL, ESPESSURA 8 CM, ARMADO	M²
03	TRANSPORTE COM CAMINHÃO BASCULANTE DE 10 M³, EM VIA URBANA PAVIMENTADA	M³xKM
04	EXECUÇÃO DE PAVIMENTO COM APLICAÇÃO DE CONCRETO ASFÁLTICO, CAMADA DE ROLAMENTO – EXCLUSIVE CARGA E TRANSPORTE.	M³

Fonte: Edital da Concorrência nº 1/2024 (evidência 5).

84. Conforme Relatório de julgamento de habilitação e propostas, as empresas Concreta Engenharia Ltda. e Pavirrol Engenharia Ltda. foram consideradas inabilitadas em razão da ausência de comprovação de experiência na execução do item referente à base estabilizada em usina (evidência 41), como se pode verificar nos excertos a seguir apresentados.

Figura 10: Razões de inabilitação da Concreta Engenharia Ltda.

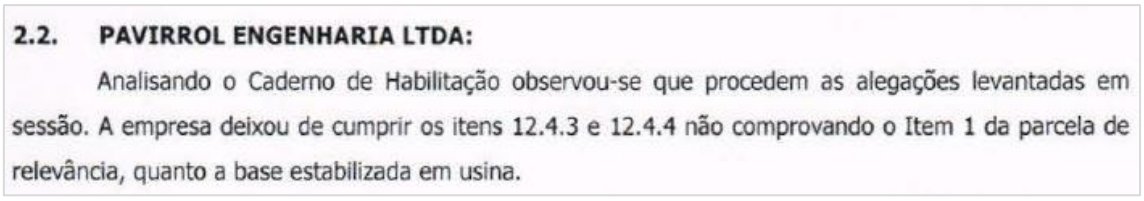


2.1. CONCRETA ENGENHARIA LTDA:

Analisando o caderno de habilitação apresentado a empresa não cumpriu o item 12.2.5 do Edital; A empresa deixou de cumprir os itens 12.4.3 e 12.4.4 não comprovando o Item 1 da parcela de relevância, quanto a base estabilizada em usina; A empresa deixou de apresentar declarações constantes nos itens 12.4.13 a 12.4.16 do Edital; A empresa não apresentou, também, a Declaração de subcontratação, conforme item 12.5.8 do caderno editalício.

Fonte: Relatório de julgamento de habilitação e propostas (evidência 41).

Figura 11: Razões de inabilitação da Pavirrol Engenharia Ltda.



2.2. PAVIRROL ENGENHARIA LTDA:

Analisando o Caderno de Habilitação observou-se que procedem as alegações levantadas em sessão. A empresa deixou de cumprir os itens 12.4.3 e 12.4.4 não comprovando o Item 1 da parcela de relevância, quanto a base estabilizada em usina.

Fonte: Relatório de julgamento de habilitação e propostas (evidência 41).

85. Nesse contexto, verifica-se divergência entre a solução técnica prevista e orçada pela Administração durante a fase de planejamento da contratação e aquela efetivamente executada durante a fase contratual. Enquanto o procedimento licitatório exigiu comprovação de experiência específica na execução de base estabilizada mediante determinada metodologia construtiva, a execução contratual passou a adotar solução distinta, baseada na utilização de equipamento reciclador e sem emprego de usina fixa.

86. A situação identificada pode decorrer de deficiência na compatibilização entre o orçamento elaborado para a contratação e a metodologia executiva prevista ou posteriormente adotada, ausência de revisão da composição orçamentária diante da alteração do método construtivo e insuficiência de justificativa técnica e econômica demonstrando a equivalência entre o serviço originalmente contratado e aquele efetivamente realizado.

87. Como consequência, a manutenção de composição referencial incompatível com a metodologia executiva empregada gera risco de remuneração de etapas produtivas não realizadas, especialmente aquelas relacionadas à usinagem da mistura, além da possibilidade de pagamento de custos associados a uma logística que não corresponde ao processo construtivo efetivamente utilizado. Adicionalmente, a ausência de correspondência entre orçamento e execução reduz a rastreabilidade dos custos do empreendimento, compromete a confiabilidade da planilha contratual e fragiliza a vinculação entre os requisitos de qualificação técnica exigidos no certame e a solução executada pela contratada.

88. Dessa maneira, propõe-se a realização de oitiva, com base no art. 250, inc. V, do RITCU, da Sinfra, da Caixa Econômica Federal e da empresa Edeconsil Construções e Locações Ltda., para que, no prazo de quinze dias, se manifestem a respeito deste achado.

Notadamente em relação à Sinfra e à Edeconsil Construções e Locações Ltda., que se manifeste sobre a aceitação do serviço de execução da base incompatível com o contrato da obra, a ausência de aditivo para formalizar tal alteração na execução dos serviços e a disposição no edital da licitação de execução da base como serviço relevante visto sua não execução no âmbito da obra com consequente inabilitação de empresas. Com relação à Caixa, que se manifeste sobre a aceitação e pagamento de serviços executados que não correspondem ao item efetivamente medido.

III. 3. Restrição à competitividade no certame licitatório

Tipificação: Indício de irregularidade grave que não inviabiliza a continuidade (IGC)

89. A irregularidade se enquadra nos termos do art. 2º, inc. VI, da Resolução-TCU 280/2016 e do art. 150, § 1º, inc. IV, da Lei 15.321/2025 (LDO 2026), que estabelecem que serão classificadas como indício de irregularidade grave que não prejudique a continuidade (IGC) aquelas que, embora gerem citação ou audiência do responsável, não se recomenda a paralisação, retenção parcial de valores ou apresentação de garantias.

Situação Encontrada:

90. Devido à adoção de procedimentos licitatórios restritivos e sem a devida motivação técnica — especificamente a realização de sessão presencial, a inversão de fases do rito ordinário e a interpretação equivocada de cláusulas editalícias que impuseram a obrigatoriedade de subcontratação em obras —, o certame apresentou falhas estruturais que comprometeram a competitividade e a transparência. Tais irregularidades restringiram o universo de participantes, resultando na contratação pelo valor máximo estimado, sem qualquer desconto, contrariando os princípios da eficiência, da isonomia e da busca pela proposta mais vantajosa previstos na Lei 14.133/2021.

91. O Contrato 16/2024, assinado entre a Sinfra e a empresa Edeconsil Construções e Locações Ltda. (CNPJ 07.073.042/0001-00), foi pactuado no valor original do orçamento proposto no edital da licitação, ou seja, R$ 95.982.088,00, não havendo qualquer desconto na proposta da empresa vencedora.

92. O edital da Concorrência 1/2024-CSL/Sinfra (evidência 5) apresentou os seguintes indícios de irregularidades: realização de sessão presencial e inversão das fases sem justificativas adequadas, além de interpretação restritiva do edital, impondo aos licitantes a apresentação de documentações relacionadas à subcontratação dos serviços. Trata-se das mesmas irregularidades verificadas no Acórdão 456/2026-TCU-Plenário, referente à auditoria da Avenida Litorânea, em São Luís, já mencionada neste relatório.

93. O fato de ambas as licitações resultarem em propostas sem qualquer desconto para a Administração Pública, visto que, na Avenida Litorânea, como já se registrou, foi negociado um desconto posterior no valor do objeto de 1%, pode-se inferir que, de fato, tais restrições e o modelo de contratação geral adotado pela Sinfra estão causando entraves à obtenção de propostas mais vantajosas na contratação de obras no estado do Maranhão. Cada um dos aspectos identificados será avaliado a seguir.

Realização de sessão presencial em detrimento do formato eletrônico

94. Primeiramente, tem-se que a opção pela licitação ocorrer de forma presencial foi sugerida no documento denominado Informação da Licitação (evidência 13), por meio do qual se justificou a escolha de realização de sessão presencial da seguinte maneira:

> SUGERIMOS À COMISSÃO DE LICITAÇÃO, A MODALIDADE CONCORRÊNCIA PRESENCIAL, PELOS MOTIVOS EXPOSTOS ABAIXO: COMPLEXIDADE DOS PROJETOS: Projetos de infraestrutura ou obras públicas que envolvem detalhes técnicos complexos podem exigir interações presenciais para esclarecer dúvidas, realizar visitas ao local e garantir uma compreensão precisa dos requisitos do contrato. (evidência 13, p. 2)

95. Cabe destacar que a realização de sessões presenciais se mostra possível, dada a redação do art. 17, § 2º, da Lei 14.133/2021. Entretanto, tem-se que o próprio artigo indica que se trata de hipótese excepcional, devendo ser motivada, registrada em ata, além de gravada em áudio e vídeo. Nesse contexto, cabe destacar que, de fato, a sessão presencial foi gravada em áudio e vídeo, além de registrada em ata (evidências 30 a 32), não havendo qualquer irregularidade com realização a esses aspectos.

96. Entretanto, por meio desta auditoria, não se identificaram razões para que a sessão de seleção das propostas ocorresse de forma presencial. Não se verificaram detalhes técnicos na obra que fizessem com que fosse necessária a presença física dos licitantes, preterindo-se assim a realização pela forma eletrônica, preferência da Lei 14.133/2021. Isso é, inclusive, reforçado pelo fato de que, na ata das sessões, não há indicação de qualquer dúvida ou questionamento por parte dos licitantes acerca de detalhes técnicos da obra, havendo apenas apresentação de propostas, habilitação das licitantes e alegações gerais.

97. Também se destaca que o argumento de visita ao local da obra não se mostra razoável. Em que pese a visita ao local da obra seja um procedimento benéfico, ela não é obrigatória nem constitui óbice para que seja realizada antes da sessão e, posteriormente, a proposta seja enviada e analisada de forma não presencial.

98. Assim sendo, a adoção de sessões presenciais para a habilitação dos licitantes e para o julgamento das propostas, sem justificativa técnica que demonstre sua necessidade, pode comprometer a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública. A exigência de comparecimento físico restringe o universo potencial de participantes, especialmente de fornecedores localizados em outras unidades da Federação, eleva os custos de participação e reduz o nível de competitividade do certame, circunstâncias que tendem a limitar a disputa entre os licitantes e a refletir em propostas menos vantajosas para a Administração.

99. Além disso, o processamento presencial demanda maior emprego de recursos administrativos para organização da sessão, conferência documental e condução dos atos processuais, tornando o procedimento menos eficiente quando comparado ao ambiente eletrônico. Também reduz as vantagens inerentes aos sistemas digitais, como a ampla publicidade, a rastreabilidade dos atos praticados, a automação dos registros e a ampliação do mercado fornecedor, fatores reconhecidamente aptos a favorecer maiores competição, transparência e economicidade.

100. Nesse contexto, a realização de licitações em formato presencial, desacompanhada de motivação idônea que evidencie sua compatibilidade com o interesse público, mostra-se incompatível com os princípios da eficiência, da competitividade, da isonomia e da busca da proposta mais vantajosa, previstos na Lei 14.133/2021, podendo reduzir a efetividade do processo licitatório e comprometer a seleção da proposta que melhor atenda às necessidades da Administração.

Inversão de fases do rito ordinário da Lei 14.133/2021

101. O edital da licitação (evidência 5) previu, tanto em seu preâmbulo quanto em seus itens 2.1.7 e 2.1.9, que a licitação ocorreria com inversão de fases, nos termos do artigo 17, §

1º, da Lei 14.133/2021. Tal dispositivo legal afirma que a fase de habilitação poderá preceder as fases de apresentação das propostas e de julgamento, desde que o ato seja motivado com explicitação dos benefícios decorrentes desta escolha, bem como deve estar expressamente previsto no edital da licitação.

102. A justificativa para a escolha de inversão de fases pode ser encontrada no edital da licitação em seu item 2.1.9, conforme pode ser verificado abaixo, *in verbis*.

> 2.1.9. ESTA LICITAÇÃO OCORRERÁ COM A INVERSÃO DE FASES, NOS TERMOS DO PARÁGRAFO PRIMEIRO DO ART. 17 DA LEI 14.133/2021 UMA VEZ QUE POSSIBILITA VERIFICAR A SAÚDE FINANCEIRA, REGULARIDADE JURÍDICA E QUALIFICAÇÃO TÉCNICA DAS LICITANTES ANTES DA FASE DE PROPOSTA DE PREÇOS. DESTACA-SE AINDA, QUE A OBRA EM QUESTÃO É UMA DEMANDA DE EXTREMA IMPORTÂNCIA E QUE PROPORCIONARÁ A AMPLIAÇÃO DA INFRAESTRUTURA LOCAL, PARA TANTO, A ADMINISTRAÇÃO OBSERVARÁ A CONTRATAÇÃO DE EMPRESA QUALIFICADA, QUE POSSUA CONDIÇÕES ADEQUADAS DE EXECUÇÃO, ASSEGURANDO O INTERESSE PÚBLICO.

103. O parecer jurídico do edital da licitação (evidência 33), por sua vez, destacou que não caberia à assessoria jurídica opinar sobre a necessidade e a adequação da inversão de fases, mas somente avaliar sobre a possibilidade jurídica da opção realizada pelo administrador.

104. A justificativa apresentada para a adoção da inversão de fases não demonstra, de forma concreta e individualizada, a existência de circunstâncias excepcionais que evidenciem a superioridade desse procedimento em relação ao rito ordinário previsto na Lei 14.133/2021. Os argumentos expendidos limitam-se a afirmar que a inversão permitiria verificar previamente a regularidade jurídica, a qualificação técnica e a situação econômico-financeira dos licitantes, bem como a relevância da obra para a infraestrutura local. Entretanto, tais aspectos constituem requisitos inerentes a qualquer processo licitatório e são igualmente aferidos no procedimento ordinário, ainda que em momento posterior, não evidenciando qualquer benefício efetivo decorrente da inversão de fases no caso concreto.

105. Ademais, a simples importância do objeto licitado não constitui fundamento suficiente para justificar a adoção de procedimento excepcional. Ao contrário, justamente em contratações de elevada relevância e expressivo valor, espera-se que a Administração maximize a competitividade e adote mecanismos que ampliem as possibilidades de obtenção da proposta mais vantajosa, o que exige motivação específica e demonstração de ganhos concretos decorrentes da opção procedimental adotada.

106. Além disso, a ausência de divulgação das propostas dos demais licitantes restringe a transparência do certame e dificulta os controles interno e externo acerca da efetiva vantajosidade da contratação. Sem o conhecimento das ofertas apresentadas, torna-se inviável aferir se a dinâmica procedimental adotada limitou a competição e reduziu a pressão competitiva sobre os preços.

107. Por fim, a motivação constante do edital não evidencia qualquer ganho concreto de eficiência, celeridade, economicidade ou mitigação de riscos que justificasse excepcionar o rito ordinário. A justificativa apresentada limita-se a reproduzir vantagens genéricas da análise prévia da habilitação, sem demonstrar sua pertinência às peculiaridades da contratação. Dessa forma, a fundamentação revela-se insuficiente para atender ao dever de motivação dos atos administrativos, não demonstrando que a inversão de fases contribuísse para a obtenção da proposta mais vantajosa, podendo, ao contrário, ter reduzido a competitividade, comprometido

a transparência do certame e dificultado a comprovação da vantajosidade da contratação realizada.

108. Nesse sentido, tem-se que tal opção veio de encontro aos princípios da competitividade e da economicidade apresentados no art. 5º da Lei 14.133/2021, além do princípio da motivação, nesse caso elencado no art. 17, § 1º, do mesmo mandamento legal.

Disposições conflitantes no edital e exigência de subcontratação

109. O edital da licitação (evidência 5) apresenta em seus itens 9.1 e 15.4 a permissão de subcontratação no âmbito do contrato de execução da Avenida Metropolitana, até o limite de 30% do valor do contrato, conforme pode ser verificado a seguir:

> 9.1. Será permitida a subcontratação para as atividades que não constituem o escopo principal do objeto, até o limite de 30% (trinta por cento) do valor do contrato, desde que previamente autorizada pela SINFRA.
> (...)
> 15.4. É permitida a subcontratação parcial do objeto, até o limite de 30% (trinta por cento) do valor
> total do contrato, sendo vedada a subcontratação da parcela principal da obrigação.

110. Além disso, o item 9.7 do edital afirma que a subcontratação deve seguir as normas e as diretrizes estabelecidas por meio da Lei Estadual 10.403/2015, ao passo que os itens 9.3 e 9.5 estabelecem que, no caso de haver subcontratação, a responsabilidade integral dos serviços e da execução contratual permanece com a contratada.

111. Entretanto, em que pese o edital apresente a possibilidade da subcontratação no âmbito da contratação das obras da Avenida Metropolitana, verifica-se que, em outros pontos do edital, há uma obrigatoriedade de realização da subcontratação, observando-se, assim, disposições conflitantes no edital. Eis as cláusulas do instrumento convocatório em que se exige a subcontratação de forma compulsória:

> 12.5.8. As empresas licitantes que não forem enquadradas como Microempresa ME, Empresa de Pequeno Porte - EPP ou Microempreendedor Individual MEI, deverão subcontratar 10% a 30% (dez a trinta por cento) dos serviços, considerando o valor total estimado da licitação, devendo prestar declarações em atendimento ao disposto no artigo 8º, incisos I a VII, da Lei Estadual nº 10.403/2015.
>
> 12.5.9. No momento da Habilitação, a empresa licitante de grande porte deverá apresentar, juntamente com a sua documentação, a regularidade jurídica, fiscal e trabalhista da Microempresa - ME, Empresa de Pequeno Porte - EPP ou Microempreendedor Individual - MEI, indicada como subcontratada, atendendo assim o disposto no art. 8°, inciso III, da Lei Estadual n° 10.403/2015, bem como os documentos exigidos nos itens 12.2.7, 12.5.5, 12.5.6 e 12.5. 7 do Edital de licitação.

112. Além das disposições editalícias, cabe averiguar a Lei Estadual do Maranhão 10.403/2015, que regulamenta o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas (MEs), empresas de pequeno porte (EPPs) e microempreendedores individuais (MEIs) nas licitações públicas de bens, serviços e obras, no âmbito da Administração Pública estadual, estabelecido pela Lei Estadual do Maranhão 9.529, de 23/12/2011. O artigo 8ª, *caput*, de tal norma legal estabelece que:

> Os órgãos e entidades abrangidos por esta Lei deverão estabelecer nos instrumentos convocatórios a exigência de subcontratação de Microempresas - ME, Empresas de

> Pequeno Porte - EPP e Microempreendedores Individuais - MEI, nas licitações para aquisição dos bens e serviços, determinando:
> (...)

113. A inteligência do art. 8º da referida lei estadual estabelece que a subcontratação de MEs, EPPs e MEIs deverão ocorrer na aquisição de bens e serviços, não havendo qualquer menção na norma estadual quanto a obras. Assim sendo, verifica-se que há dispositivos contraditórios no edital da referida licitação, enquanto a própria lei estadual não estabelece obrigatoriedade de subcontratação quanto a obras.

114. A referida contradição editalícia pode ter sido causa para um insucesso na obtenção da proposta mais vantajosa. Tal fato é evidenciado pela inabilitação da empresa Concreta Engenharia Ltda., excluída do certame por não ter apresentado a Declaração de Subcontratação prevista no item 12.5.8 do instrumento convocatório. Em que pese a falta de subcontratação não tenha sido a única razão para a inabilitação da empresa e não ter sido apresentado recurso ou qualquer alegação dessa empresa, tem-se que de fato a condição estabelecida foi um dos motivos de retirar da competição do certame uma empresa interessada.

115. Por fim, cabe ressaltar que esta Corte de Contas possui jurisprudência consolidada no sentido de que é irregular a inabilitação de licitante com base em interpretação restritiva de cláusula do edital, vez que afronta os princípios da vinculação ao instrumento convocatório, da competitividade e da busca pela proposta mais vantajosa para a Administração Pública (Acórdão 1.466/2025-TCU-Plenário, de 2/7/2025 e relatoria do Ministro Jorge Oliveira).

Conclusão

116. Os pontos elencados neste achado indicam que o edital apresentou falhas em sua estrutura que dificultaram a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública. A sessão presencial e a inversão de fases sem justificativas adequadas, além da obrigatoriedade de apresentação de documentos relacionados à subcontratação foram irregularidades apresentadas na licitação das obras da Avenida Metropolitana indo de encontro aos princípios da eficiência, da motivação, da vinculação ao edital e da competitividade, presentes no art. 5º da Lei 14.133/2021.

117. Dessa maneira, propõe-se a realização de oitiva, com base no art. 250, inc. V, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (RITCU), para que, no prazo de quinze dias a Sinfra se manifeste sobre a falta de motivação para a realização de sessão presencial e para a inversão de fases no processo licitatório, bem como a adoção de interpretação restritiva do edital, levando à obrigatoriedade de subcontratação.

III.4. Irregularidades no âmbito das subcontratações realizadas

Tipificação: Indício de irregularidade grave que não inviabiliza a continuidade (IGC)

118. A irregularidade se enquadra nos termos do art. 2º, inc. VI, da Resolução-TCU 280/2016 e do art. 150, § 1º, inc. IV, da Lei 15.321/2025 (LDO 2026), que estabelecem que serão classificadas como indício de irregularidade grave que não prejudique a continuidade (IGC) aquelas que, embora gerem citação ou audiência do responsável, não se recomenda a paralisação, retenção parcial de valores ou apresentação de garantias.

Situação Encontrada:

119. Devido à indicação de empresa subcontratada sem capacidade técnica e operacional para o atendimento meramente formal de exigências editalícias, ocorreu a execução de serviços

por terceiros não declarados, contrariando os critérios estabelecidos pela Lei 14.133/2021 quanto à comprovação de qualificação técnica e à veracidade da documentação licitatória. Isso levou à fragilização do controle da Administração sobre a execução de parcelas relevantes do objeto, impactando a moralidade administrativa e a isonomia entre os licitantes.

120. Verificou-se que a subcontratação apresentada pela empresa Edeconsil Construções e Locações Ltda., vencedora do certame, apresenta relevantes indícios de não ter correspondido à realidade da execução contratual, sendo sua utilização durante a fase licitatória, potencialmente apenas para atendimento formal das exigências do edital, sem que efetivamente executasse os serviços para os quais foi indicada. As evidências reunidas pela equipe de auditoria demonstram incompatibilidade entre a proposta apresentada na licitação e a execução observada em campo, além da inexistência de elementos suficientes que comprovem a capacidade técnica e operacional da empresa subcontratada para executar parcela significativa do objeto contratual.

121. Conforme a Declaração de Subcontratação (evidência 15) apresentada durante o procedimento licitatório, a empresa I B Combustíveis, Construções e Locações Ltda. (CNPJ 08.770.376/0001-97) seria responsável pela execução de serviços estimados em R$ 9.671.994,35, compreendendo serviços de drenagem superficial, consistentes na escavação manual de valas e assentamento de meios-fios, bem como de obras auxiliares relacionadas à demolição e à construção do muro junto ao Aeroporto Internacional de São Luís – Marechal Cunha Machado. Trata-se de parcela expressiva do contrato, equivalente a cerca de 10,07%, envolvendo serviços relevantes sob os aspectos financeiro e operacional.

122. Inicialmente, registra-se que o sócio da empresa I B Combustíveis, Construções e Locações Ltda. possui vínculo de parentesco com o sócio da empresa Edeconsil Construções e Locações Ltda., sendo seu sobrinho. Embora essa circunstância, isoladamente, não caracterize irregularidade, constitui elemento contextual que deve ser considerado em conjunto com as demais evidências obtidas pela auditoria, especialmente aquelas relacionadas à efetiva participação da empresa indicada como subcontratada na execução dos serviços e à ausência de comprovação de sua capacidade operacional.

123. Nesse contexto, ao se consultar o Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica, da Secretaria da Receita Federal do Brasil (evidência 16), foram constatados diversos elementos que suscitam dúvidas acerca da efetiva estrutura operacional da empresa indicada como subcontratada.

124. Apesar de estar formalmente constituída desde 2020 e possuir em seu cadastro atividades econômicas relacionadas à execução de rodovias, obras de arte especiais, urbanização e fundações, além de locação de máquinas e equipamentos para construção, não foram localizados registros de veículos em nome da empresa perante o Registro Nacional de Veículos Automotores (Renavam) ao menos até julho de 2022. Embora seja possível que empresas do setor utilizem veículos locados ou terceirizados, a inexistência de patrimônio compatível constitui elemento que, somado às demais evidências, fragiliza a demonstração de capacidade operacional para execução dos serviços previstos.

125. Também foi constatado que o endereço cadastrado da empresa corresponde à Rodovia BR-135, sem indicação de número ou qualquer elemento que permita identificar estabelecimento físico, circunstância que impede sua localização precisa e revela inconsistência cadastral relevante.

Figura 12: Imagem do Google Maps do endereço da I B Combustíveis, Construções e Locações Ltda. indicado no comprovante da Secretaria da Receita Federal do Brasil



Fonte: Google Maps, a partir de informação constante do Comprovante da Secretaria da Receita Federal do Brasil (evidência 16)

126. Outro aspecto que merece destaque refere-se ao capital social da empresa, fixado em apenas R$ 100.000,00, valor relativamente reduzido para empresa que, segundo a proposta apresentada na licitação, seria responsável pela execução de serviços de engenharia de elevada complexidade e expressiva materialidade financeira.

127. Além disso, não há histórico de quadro funcional compatível com a execução dos serviços assumidos, inexistindo registros de funcionários vinculados à empresa no período das obras. Ainda que a legislação não imponha quantitativo mínimo de empregados, a ausência de demonstração de estrutura operacional revela-se incompatível com a execução de serviços de engenharia de grande porte, especialmente considerando o volume financeiro superior a R$ 9,6 milhões atribuído à empresa.

128. As inconsistências identificadas tornam-se ainda mais relevantes quando confrontadas com as evidências obtidas durante a inspeção realizada pela equipe de auditoria nos dias 8 e 9/6/2026. Na ocasião, verificou-se que os serviços de drenagem superficial, construção de muros e demais atividades que, segundo a proposta vencedora, seriam executados pela I B Combustíveis, Construções e Locações Ltda., estavam sendo realizados por outras empresas, dentre elas Fazer Empreendimentos Ltda., NBR Empreendimentos Ltda. e COTEB – Construtora Técnica Brasileira Ltda., inexistindo qualquer evidência da atuação da empresa indicada na Declaração de Subcontratação.

129. Também vale ressaltar que não consta na documentação enviada pela Sinfra que as empresas subcontratadas que efetivamente executavam as obras durante a inspeção tivessem recebido a autorização para execução dos referidos serviços, bem como também não tiveram sua regularidade e capacidade técnica avaliada durante a licitação.

130. Essa conclusão é reforçada pelos relatórios fotográficos das medições (evidências

34 a 39), nos quais não foi identificada qualquer referência à atuação da I B Combustíveis, Construções e Locações Ltda. Ao contrário, em um dos registros fotográficos observa-se empresa identificada como Jansen executando serviços de drenagem, reforçando os indícios de que os serviços atribuídos à subcontratada foram executados por terceiros diversos daqueles apresentados durante a licitação.

131. Também não foram identificados pagamentos realizados diretamente à I B Construções, o que vai de encontro ao disposto no art. 8º, § 6º, da Lei 10.403/2015 do Estado do Maranhão. As informações constantes do sistema Transferegov.br demonstram que os recursos referentes às medições foram integralmente destinados à Edeconsil Construções e Locações Ltda. Nesse sentido, embora os pagamentos tenham sido feitos apenas à contratada principal, não foram localizadas evidências documentais que demonstrassem a efetiva remuneração da empresa indicada como subcontratada ou qualquer elemento que comprovasse sua efetiva participação na execução dos serviços.

132. A auditoria também analisou os documentos apresentados pela I B Combustíveis, Construções e Locações Ltda. durante o procedimento licitatório (evidência 40). Embora tenham sido apresentados documentos relativos à habilitação jurídica, à regularidade fiscal e trabalhista e aos demais requisitos formais, não foram identificados documentos capazes de demonstrar sua capacidade técnica e operacional para execução da parcela da obra que lhe foi atribuída. Considerando que a empresa assumiria serviços avaliados em aproximadamente R$ 9,7 milhões, era esperado que fossem apresentados atestados de capacidade técnica, comprovação de execução anterior de serviços compatíveis, demonstração de estrutura operacional e demais elementos aptos a evidenciar sua aptidão para executar a parcela subcontratada, em conformidade com o art. 122, § 1º, da Lei 14.133/2021.

133. Esse entendimento encontra respaldo na jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União. Os Acórdãos 963/2024-Plenário e 2.992/2011-Plenário assentam que a empresa subcontratada deve demonstrar capacidade técnica compatível com a parcela que executará, especialmente quando se tratar de parcela relevante do objeto contratado. Da mesma forma, os Acórdãos 3.378/2012-Plenário e 3.776/2017-Segunda Câmara estabelecem que a autorização para subcontratação pressupõe análise prévia da habilitação jurídica, da regularidade fiscal e da qualificação técnica do subcontratado, não sendo suficiente a mera apresentação formal de sua indicação.

134. As evidências reunidas pela equipe de auditoria tornam-se ainda mais significativas quando analisadas sob a ótica da competitividade da licitação. Consta dos autos que a empresa Concreta Engenharia Ltda. foi inabilitada por não apresentar a Declaração de Subcontratação exigida pelo item 12.5.8 do edital. Assim, enquanto um licitante deixou de prosseguir no certame por não cumprir essa exigência, a empresa vencedora apresentou declaração indicando uma subcontratada que, conforme demonstram os elementos reunidos nesta fiscalização, não possui comprovação de capacidade técnica compatível e, ao que tudo indica, não participou da execução dos serviços para os quais foi indicada. Tal circunstância comprometeu a isonomia entre os licitantes, pois permitiu que requisito considerado essencial para a habilitação fosse atendido apenas formalmente, sem correspondência com a realidade da execução contratual.

135. Ressalta-se que este achado não tem por finalidade questionar a utilização da subcontratação em obras públicas, instituto expressamente admitido pela Lei 14.133/2021. A irregularidade identificada reside na existência de fortes indícios de que a empresa indicada para atender às exigências da fase licitatória não corresponde àquela que efetivamente executou os serviços previstos na proposta apresentada. Caso confirmada, essa conduta compromete a

confiabilidade da documentação apresentada durante a licitação, fragiliza a verificação da capacidade técnica exigida pelo edital, afronta os princípios da isonomia, da competitividade, da moralidade administrativa e da vinculação ao instrumento convocatório, além de esvaziar a finalidade do controle exercido pela Administração sobre a qualificação das empresas que efetivamente executarão parcelas relevantes do objeto contratado.

136. Diante do conjunto convergente de evidências — vínculo de parentesco entre os sócios, ausência de comprovação de capacidade técnica e operacional, inconsistências cadastrais, inexistência de estrutura empresarial compatível, ausência de registros de participação da subcontratada durante a execução da obra, execução dos serviços por empresas diversas daquelas indicadas na proposta e inexistência de elementos que demonstrem a efetiva atuação da I B Combustíveis, Construções e Locações Ltda. — conclui-se pela existência de fortes indícios de que a subcontratação apresentada durante a fase licitatória não refletiu a realidade da execução contratual, comprometendo a regularidade do procedimento licitatório e exigindo apuração mais aprofundada pela Administração.

137. Dessa maneira, propõe-se a realização de oitiva, com base no art. 250, inc. V, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (RITCU), para que, no prazo de quinze dias a Sinfra e a Edeconsil Construções e Locações Ltda. se manifestem sobre as irregularidades constantes deste achado, destacadamente: a ausência de registros de participação da subcontratada durante a realização da obra, a ausência de comprovação de capacidade técnica e operacional durante a licitação e a execução dos serviços por empresas diversas daquelas indicadas na proposta.

III.5. Pagamento da Administração Local da Obra em descompasso com o avanço físico do empreendimento

Tipificação: Indício de irregularidade grave que não inviabiliza a continuidade (IGC)

138. A irregularidade se enquadra nos termos do art. 2º, inc. VI, da Resolução-TCU 280/2016 e do art. 150, § 1º, inc. IV, da Lei 15.321/2025 (LDO 2026), que estabelecem que serão classificadas como indício de irregularidade grave que não prejudique a continuidade (IGC), aquelas que, embora gerem citação ou audiência do responsável, não se recomenda a paralisação, retenção parcial de valores ou apresentação de garantias.

Situação Encontrada:

139. Devido à ausência de critérios objetivos de medição no edital e à quitação integral do item Administração Local em descompasso com o avanço físico da obra, ocorreu a antecipação indevida de pagamentos, contrariando a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União e os arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964. Isso levou à liquidação irregular da despesa, reduzindo os mecanismos de controle contratual e o incentivo para a manutenção da estrutura administrativa até a conclusão do empreendimento, impactando a regularidade da execução financeira e com potencial de ocasionar dano ao erário.

140. Verificou-se que os pagamentos referentes ao item Administração Local da Obra foram realizados em descompasso com o avanço físico do empreendimento, culminando na quitação integral desse serviço quando a obra ainda apresentava pouco mais da metade de sua execução física. A análise dos pareceres de medição elaborados pela Sinfra demonstra que a Administração Local foi remunerada de forma significativamente antecipada em relação ao progresso dos serviços executados, sem que o edital ou o memorial descritivo estabelecessem critérios objetivos para sua medição, em desacordo com a jurisprudência consolidada do

Tribunal de Contas da União, como os Acórdãos 2.369/2011, 2.622/2013 e 845/2021, todos do Plenário.

141. Conforme definido no Memorial Descritivo que integrou a documentação da licitação, o item Administração Local compreende os trabalhadores responsáveis pela gestão e pelo gerenciamento da obra, bem como os profissionais encarregados do suporte técnico necessário ao controle da qualidade dos materiais empregados, incluindo, ainda, as despesas administrativas indispensáveis à completa administração do empreendimento (evidência 29). Trata-se, portanto, de serviço acessório à execução da obra, cuja finalidade consiste em viabilizar sua adequada condução durante todo o período de execução contratual.

142. Entretanto, diferentemente dos demais serviços constantes da planilha orçamentária, o memorial descritivo não estabeleceu qualquer metodologia para a medição da Administração Local, tampouco o edital definiu critérios objetivos para sua remuneração. A ausência dessa disciplina contratual contraria entendimento consolidado do Tribunal de Contas da União, segundo o qual os instrumentos convocatórios devem prever critérios objetivos de medição para esse item, vinculando seus pagamentos ao avanço da execução da obra, de modo a evitar desembolsos antecipados e pagamentos indevidos decorrentes de atrasos ou prorrogações contratuais.

143. A análise das medições elaboradas pela SINFRA evidencia que os pagamentos ocorreram em ritmo substancialmente superior ao avanço físico do empreendimento, conforme demonstrado na tabela a seguir.

Tabela 4: Relação dos valores pagos de Administração Local em cada medição

Evidência	Medição	Avanço Físico da Obra (%)	Valor pago de Administração Local (R$)	Valor pago de Administração Local (%)
17	1ª	5,97%	R$ 591.657,84	19%
18	2ª	13,37%	R$ 934.196,59	30%
19	3ª	19,51%	R$ 1.774.973,52	57%
20	4ª	34,90%	R$ 2.802.589,78	90%
21	5ª	56,47%	R$ 3.113.988,64	100%
22	6ª	73,15%	R$ 3.113.988,64	100%

Fonte: Pareceres de medição da Sinfra (evidências 17 a 22)

144. Os dados demonstram que, enquanto a obra havia alcançado apenas 34,90% de execução física, já haviam sido pagos aproximadamente 90% do valor correspondente à Administração Local. Situação ainda mais grave ocorreu na quinta medição, ocasião em que a totalidade desse item já havia sido quitada, apesar de o empreendimento apresentar apenas 56,47% de execução física. Na sexta medição, embora a obra tivesse evoluído para 73,15%, o item permanecia integralmente pago.

145. Esse descompasso revela que a Administração Local foi remunerada em ritmo incompatível com sua própria natureza. Como esse serviço corresponde às despesas permanentes de gerenciamento e apoio à execução da obra, sua necessidade subsiste durante toda a vigência contratual. Assim, a quitação antecipada transfere para a Administração o risco financeiro da execução e elimina importante mecanismo de incentivo para que a contratada mantenha a estrutura administrativa necessária até a conclusão do empreendimento.

146. A jurisprudência do Tribunal de Contas da União consolidou entendimento exatamente nesse sentido. O Acórdão 2.369/2011-TCU-Plenário estabeleceu que o pagamento da Administração Local deve ocorrer proporcionalmente à execução dos serviços, de modo que apenas com a conclusão da obra seja atingido o pagamento integral desse item. Posteriormente, o Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário determinou que os editais estabeleçam critérios objetivos de medição da Administração Local, vedando sua remuneração mediante parcelas mensais fixas ou desvinculadas da evolução física da obra.

147. No mesmo sentido, os Acórdãos 1.555/2017-TCU-Plenário e 1.695/2018-TCU-Plenário reafirmaram que os instrumentos convocatórios devem prever pagamentos proporcionais à execução financeira da obra, justamente para evitar desembolsos indevidos em razão de atrasos ou prorrogações injustificadas. Mais recentemente, o Acórdão 845/2021-TCU-Plenário assentou expressamente que o pagamento da Administração Local em descompasso com a execução dos serviços caracteriza liquidação irregular da despesa, em afronta aos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964. De igual modo, o Acórdão 1.247/2016-TCU-Plenário consignou que o pagamento desse item deve guardar proporcionalidade com o percentual de execução física da obra.

148. Por fim, cabe citar o Acórdão 456/2026-TCU-Plenário, o qual foi prolatado no âmbito da auditoria da Avenida Litorânea, obra semelhante ao objeto deste relatório:

> Os editais de licitação de obras públicas devem prever critério objetivo de medição para a administração local, com pagamentos proporcionais à execução financeira da obra e não como valor mensal fixo. A medição da administração local em descompasso com o avanço físico do empreendimento pode ensejar a antecipação irregular de pagamentos à contratada, em desconformidade com o art. 6º, inciso LVII, alínea d, da Lei 14.133/2021.

149. Aplicando-se essa metodologia ao caso concreto, verifica-se que os pagamentos efetuados excederam significativamente os valores que poderiam ser considerados compatíveis com a evolução física do empreendimento. Considerando o valor total da Administração Local, de R$ 3.113.988,64, observa-se que, ao final da primeira medição, houve antecipação aproximada de R$ 405.752,72; na segunda medição, esse valor subiria a R$ 517.856,31; na terceira, chegaria a R$ 1.167.434,34; atingindo o pico na quarta medição, quando a antecipação alcançou aproximadamente R$ 1.715.807,74. Mesmo após a quinta medição, quando o item já se encontrava integralmente quitado, persistia antecipação financeira da ordem de R$ 1.355.519,25, reduzindo-se para R$ 836.105,95 na sexta medição em razão da evolução física da obra.

Tabela 5: Relação dos valores de Administração local pagos antecipadamente

Medição	Valor pago	Valor que deveria ter sido pago	Antecipação
1ª	R$ 591.657,84	R$ 185.905,12	**R$ 405.752,72**
2ª	R$ 934.196,59	R$ 416.340,28	**R$ 517.856,31**
3ª	R$ 1.774.973,52	R$ 607.539,18	**R$ 1.167.434,34**
4ª	R$ 2.802.589,78	R$ 1.086.782,04	**R$ 1.715.807,74**
5ª	R$ 3.113.988,64	R$ 1.758.469,39	**R$ 1.355.519,25**
6ª	R$ 3.113.988,64	R$ 2.277.882,69	**R$ 836.105,95**

Fonte: elaboração pela equipe de auditoria a partir das evidências 17 a 22.

150. Nota-se também que a Caixa Econômica Federal, ao analisar os boletins de medição encaminhados pela Sinfra, não impôs objeção, realizando a aprovação da solicitação de liberação de recursos. Tais foram liberados ao recebedor e pagos à empresa contratada.

151. Importa destacar que esses valores não representam, necessariamente, dano definitivo ao erário, uma vez que a Administração Local corresponde a serviço efetivamente previsto no contrato e cuja execução poderá ocorrer até a conclusão do empreendimento. Todavia, representam inequívoca antecipação indevida de pagamentos, mediante liquidação de despesa sem correspondência com a efetiva execução proporcional do serviço, em desconformidade com a jurisprudência do Tribunal de Contas da União e com os arts. 62 e 63 da Lei nº 4.320/1964.

152. Além de afrontar a jurisprudência consolidada desta Corte, essa sistemática reduz a efetividade dos mecanismos de controle contratual, uma vez que parcela significativa da remuneração da estrutura administrativa da contratada deixa de estar vinculada ao cumprimento do cronograma físico da obra. Como consequência, diminui-se o incentivo econômico para manutenção da equipe administrativa ao longo de toda a execução contratual e aumenta-se o risco de que eventual atraso, paralisação ou abandono da obra encontre parcela substancial da Administração Local já integralmente remunerada pela Administração Pública.

153. Assim sendo, será proposto a realização de oitiva da Sinfra e da Caixa Econômica Federal, com base no art. 250, inc. V, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, para que, no prazo de quinze dias, se manifestem a respeito deste achado. No caso da Sinfra, para que se manifeste sobre a ausência de critérios no edital para medição do serviço de Administração Local e o descompasso entre as medições realizadas e o avanço físico da obra. Quanto à Caixa Econômica Federal, que se manifeste sobre a aceitação e liberação de recursos para pagamento da Administração Local em valores incompatíveis com a evolução física do empreendimento.

III.6. Atraso no repasse dos recursos no âmbito do Ministério das Cidades

Tipificação: Falhas/Impropriedades (F/I)

154. A irregularidade se enquadra nos termos do art. 2º, inc. VII, da Resolução-TCU 280/2016, que estabelece que serão classificadas como falhas e impropriedades (F/I) aquelas falhas de natureza formal ou outras impropriedades que não configurem indício de débito ou que não ensejam aplicação de multa aos responsáveis, mas tão somente determinação de medidas corretivas ou expedição de ciência.

Situação Encontrada:

155. Devido à insuficiência de recursos federais para o pagamento de medições regularmente atestadas, ocorreu o atraso superior a quatro meses no repasse de verbas para a execução da obra, expondo o empreendimento a risco concreto de paralisação. Isso levou à execução de serviços sem a correspondente disponibilidade financeira, fragilizando a continuidade do contrato e a eficiência da aplicação dos recursos públicos, com potencial de ocasionar retrabalhos, aumento de custos e pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro.

156. Verificou-se que, durante a execução da obra da Avenida Metropolitana, houve atraso significativo no repasse dos recursos federais pelo Ministério das Cidades destinados ao pagamento das 4ª, 5ª e 6ª medições do contrato, situação que expôs o empreendimento a risco

concreto de paralisação e comprometeu a regularidade de sua execução. As informações obtidas durante a visita técnica realizada nos dias 8 e 9/6/2026 confirmaram que os repasses deixaram de ser realizados justamente no período em que a obra executava serviços de terraplenagem, etapa crítica do empreendimento. Conforme relatado pelos responsáveis pela execução, eventual paralisação nessa fase poderia gerar perdas significativas, uma vez que superfícies terraplenadas permanecem expostas à ação das chuvas e ao tráfego de equipamentos, podendo sofrer degradação, exigir recomposição antes da continuidade das atividades, ocasionar retrabalhos, remobilização de equipamentos e aumento dos custos da obra. Embora a obra não tenha sido efetivamente interrompida, as evidências obtidas pela equipe de auditoria demonstram que os atrasos superaram quatro meses, e as aferições de medições realizadas pela Sinfra corroboram que, no período correspondente à 4ª, 5ª e 6ª medições, estavam efetivamente em andamento serviços de terraplenagem (evidências 20 a 22). A situação somente foi regularizada após alguns meses, havendo atualmente compatibilidade entre as medições executadas e os respectivos pagamentos. Todavia, a normalização posterior não afasta os riscos a que o empreendimento esteve submetido durante o período de insuficiência financeira.

157. A análise da documentação financeira revelou que o atraso decorreu da ausência de disponibilidade de recursos federais para quitação das medições já executadas. As planilhas de acompanhamento da execução do Orçamento Geral da União, disponibilizadas pela Caixa Econômica Federal, indicam que havia insuficiência de recursos para pagamento dessas medições desde, pelo menos, fevereiro de 2026. A comparação entre as datas de ateste das medições pela Sinfra e os pagamentos efetivamente realizados por meio do sistema Transferegov.br evidencia a extensão do atraso, conforme sintetizado na Tabela 6 a seguir.

Tabela 6: Relação de ateste e pagamentos de medições da Avenida Metropolitana

Medição	Documento da Sinfra atestando a medição	Data do pagamento no Transferegov.br	Observação
4ª	14/8/2025 (evidência 20)	14/4/2026 (evidência 26)	Data do último pagamento. Pagamento feito em etapas
5ª	17/10/2025 (evidência 21)	14/4/2026 (evidência 27)	-
6ª	9/12/2025 (evidência 22)	17/4/2026 (evidência 28)	-

Fonte: elaboração pela equipe de auditoria a partir das evidências 20 a 22 e 26 a 28.

158. Embora a Lei 14.133/2021 estabeleça, em seu art. 137, § 2º, inc. IV, que constitui motivo para extinção do contrato o atraso dos pagamentos devidos pela Administração superior a dois meses, contado esse prazo a partir da emissão da nota fiscal, a análise dos documentos constantes dos autos demonstra que as notas fiscais referentes às medições somente foram emitidas após a efetiva liberação dos recursos financeiros pelo concedente, conforme evidenciado nos documentos constantes das evidências 26 a 28. Assim, embora sob o aspecto formal o marco temporal previsto na legislação tenha sido postergado pela emissão tardia das notas fiscais, verifica-se que a execução física dos serviços se encontrava concluída e regularmente atestada havia vários meses, permanecendo o contratado sem ser remunerado durante período superior a quatro meses pelos serviços efetivamente executados.

159. Essa circunstância merece destaque, pois evidencia que a emissão da nota fiscal não refletiu o momento em que surgiu a obrigação material de pagamento, mas apenas o instante

em que houve disponibilidade orçamentária e financeira para processamento da despesa. Em termos práticos, os efeitos econômicos suportados pela empresa contratada decorreram do atraso na liberação dos recursos e não da data formal de emissão da nota fiscal. Dessa forma, ainda que o prazo previsto no art. 137, § 2º, inc. IV, da Lei 14.133/2021 seja contado a partir da emissão da nota fiscal, verifica-se que a situação concreta apresentou risco equivalente ao cenário disciplinado pela norma, uma vez que o contratado permaneceu por período substancialmente superior a dois meses executando ou tendo executado serviços sem a correspondente disponibilidade financeira para sua remuneração.

160. Cumpre ressaltar que o próprio art. 137, § 3, inc. II, combinado como o § 2º, inc. IV, ambos da Lei 14.133/2021, assegura ao contratado, em caso de atraso superior a dois meses nos pagamentos devidos pela Administração, o direito de optar pela suspensão do cumprimento de suas obrigações até a normalização da situação, bem como pleitear o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Embora tal prerrogativa não tenha sido exercida no caso em comento, o atraso verificado criou risco concreto de paralisação da obra, circunstância que somente não se materializou por opção da empresa contratada em manter a execução dos serviços apesar da ausência de repasses financeiros. Não se trata, portanto, de mera hipótese abstrata prevista na legislação, mas de situação em que estavam presentes os pressupostos fáticos capazes de justificar a interrupção da execução contratual.

161. Instado a se manifestar acerca dos atrasos identificados, o Ministério das Cidades informou que a limitação decorreu da insuficiência dos limites financeiros mensalmente disponibilizados aos contratos de repasse vinculados à Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana. Segundo esclarecido, o fluxo de desembolso depende da disponibilização de recursos pela Secretaria Executiva, sendo posteriormente estabelecida ordem de atendimento baseada na existência de execução aferida e na antiguidade das pendências. O Ministério reconheceu, ainda, que os recursos disponíveis se mostram insuficientes para atender integralmente às necessidades financeiras encaminhadas pela mandatária da União, circunstância que impõe a priorização de determinados empreendimentos e resulta no diferimento de pagamentos. Apesar de registrar que, atualmente, existe compatibilidade entre a execução física e financeira da obra em tela, o próprio órgão reconheceu a persistência de necessidades financeiras não atendidas em decorrência da limitação dos tetos orçamentários disponíveis.

162. A justificativa apresentada pelo Ministério das Cidades evidencia que os atrasos observados não decorreram de falhas na execução contratual ou de pendências relacionadas às medições da obra, mas da insuficiência de disponibilidade financeira para atendimento das demandas existentes. Trata-se, portanto, de limitação sistêmica de financiamento dos contratos de repasse, cujos efeitos extrapolam o empreendimento fiscalizado.

163. Esse diagnóstico mostra os efeitos de uma gestão orçamentária deficiente, conforme a auditoria realizada por esta AudUrbana no âmbito do processo TC 022.852/2025-5, destinada a avaliar o cumprimento do art. 45 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) pelos ministérios das Cidades e da Integração e do Desenvolvimento Regional e pela Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf). O referido dispositivo estabelece que a lei orçamentária e os seus créditos adicionais somente devem incluir novos projetos após adequadamente atendidos aqueles em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público. Não obstante essa diretriz legal, a auditoria identificou como principal achado o descumprimento do art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal em razão do início de novos empreendimentos sem que houvesse disponibilidade suficiente para assegurar a continuidade das obras já iniciadas.

164. Entre os subachados daquela fiscalização, destacam-se as restrições orçamentárias para projetos em andamento e a expansão da carteira de investimentos sem compatibilização com a capacidade orçamentária e financeira dos órgãos, ambos diretamente relacionados à situação observada na Avenida Metropolitana. Conforme apontado naquela auditoria, a insuficiência de recursos discricionários, aliada à pulverização dos investimentos e ao início de novos empreendimentos sem adequada compatibilização financeira, reduz a capacidade da Administração de assegurar fluxo contínuo de recursos às obras em execução. Como consequência, contratos regularmente executados passam a disputar recursos financeiros limitados, ocasionando atrasos nos pagamentos, descontinuidade da execução e aumento do risco de paralisação dos empreendimentos.

165. A situação constatada nesta fiscalização constitui exemplo concreto dos efeitos produzidos por aquele cenário estrutural. A necessidade de estabelecer critérios de priorização entre obras já em execução, reconhecida pelo próprio Ministério das Cidades em sua manifestação, evidencia que os recursos disponíveis não são suficientes para atender tempestivamente às demandas existentes, obrigando a Administração a postergar pagamentos de contratos regularmente executados. Embora o empreendimento fiscalizado não tenha sido efetivamente paralisado, verificou-se que permaneceu exposto, por período superior a quatro meses, ao risco de interrupção de suas atividades exclusivamente em razão da indisponibilidade financeira do concedente.

166. Assim, as evidências obtidas indicam que os atrasos observados nesta obra não constituem episódio isolado, mas refletem deficiência estrutural na programação orçamentária e financeira dos investimentos públicos federais, consistente na expansão da carteira de empreendimentos em ritmo superior à capacidade de financiamento disponível. Esse cenário compromete a observância do art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal, fragiliza a continuidade das obras públicas, aumenta a probabilidade de paralisações, retrabalhos e pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro e reduz a eficiência da aplicação dos recursos públicos, produzindo efeitos que transcendem o contrato ora fiscalizado e alcançam a política pública de infraestrutura como um todo.

167. Assim sendo, vislumbra-se a presente proposta de ciência, quando da instrução de mérito destes autos, de que:

a) o atraso superior a dois meses na disponibilização dos recursos financeiros destinados ao pagamento de medições de contratos de obras públicas, quando aptos à liquidação, expõe os empreendimentos ao risco de paralisação e pode caracterizar a hipótese prevista no art. 137, § 2º, inc. IV, c/c § 3º, inc. II, da Lei nº 14.133/2021, que assegura ao contratado o direito de optar pela suspensão do cumprimento de suas obrigações até a normalização da situação e, quando cabível, pleitear o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, comprometendo a continuidade da execução das obras e a eficiência da aplicação dos recursos públicos.

b) a insuficiência recorrente de disponibilidade financeira para assegurar a continuidade de empreendimentos em execução, evidenciada por atrasos expressivos nos repasses destinados ao pagamento de medições de obras públicas, revela situação incompatível com a diretriz estabelecida no art. 45 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), segundo a qual a lei orçamentária e os créditos adicionais devem contemplar adequadamente os projetos em andamento antes da inclusão de novos projetos, podendo comprometer a continuidade dos empreendimentos, aumentar o risco de paralisações e reduzir a efetividade dos investimentos públicos.

IV. Conclusão

168. A presente auditoria de conformidade integra o Fiscobras 2026 e foi realizada entre 4/5/2026 e 26/6/2026, com o objetivo de avaliar a obra de ampliação da Avenida Metropolitana, em São Luís/MA.

169. A partir do objetivo e dos riscos envolvidos, foram elaboradas seis questões de auditoria:

169.1. Questão 1: Os projetos básico e executivo da obra são completos, consistentes e suficientes para assegurar a adequada execução do objeto?

169.2. Questão 2: O processo licitatório assegurou ampla competitividade, isonomia entre os licitantes e seleção da proposta mais vantajosa?

169.3. Questão 3: O orçamento da obra é consistente, detalhado e compatível com os preços de mercado e com os serviços a serem executados?

169.4. Questão 4: As medições e os pagamentos realizados refletem fielmente os serviços efetivamente executados?

169.5. Questão 5: As alterações contratuais foram devidamente justificadas, formalizadas e realizadas em conformidade com a legislação aplicável?

169.6. Questão 6: A seleção do empreendimento pelo Ministério das Cidades atendeu aos critérios técnicos previstos?

170. Por meio da execução dos procedimentos de auditoria definidos na matriz de planejamento, foram identificados os seis achados indicados a seguir:

a) Utilização de solução antieconômica para o transporte de materiais resultou em sobrepreço no valor de R$ 3.848.712,98;

b) Incompatibilidade entre a composição orçamentária adotada para a execução da base estabilizada e o método construtivo efetivamente empregado em obra;

c) Restrição à competitividade no certame licitatório;

d) Irregularidades no âmbito das subcontratações realizadas;

e) Pagamento da Administração Local da Obra em descompasso com o avanço físico do empreendimento;

f) Atraso no repasse dos recursos no âmbito do Ministério das Cidades.

171. Primeiramente cabe ressaltar que as questões de auditoria 1 e 5 não resultaram em achados. A Questão de auditoria 1 avaliou os projetos básico e executivos da obra, enquanto a Questão de auditoria 5 avaliou as alterações contratuais realizadas. Nesse sentido, cabe apenas ressaltar que apenas um aditivo (evidência 42) foi realizado ao Contrato nº 16/2024, tratando-se apenas de uma prorrogação do prazo do contrato, não sendo encontrada nenhuma irregularidade no mesmo.

172. Com relação à questão de auditoria 2, a qual buscou avaliar a competitividade e isonomia do processo licitatório, foram identificados os achados III.3 e III.4.

173. O achado III.3 se trata da restrição à competitividade do certame licitatório, uma vez que foram identificados no edital da Concorrência 1/2024/Sinfra exigências que comprometeram a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, o que

resultou em um contrato firmado no mesmo valor do orçamento da administração. Entre as irregularidades identificadas, podem-se citar (i) a realização da sessão de licitação de forma presencial, sem a devida justificativa (ii) a inversão das fases de habilitação e apresentação das propostas sem justificativa técnica adequada e (iii) a exigência de subcontratação devido a uma interpretação restritiva do edital, sendo que este último ponto resultou na eliminação de uma das empresas participantes do certame. Assim sendo, com base neste achado, será proposto realizar oitiva junto à Sinfra para que, no prazo de 15 dias, se manifeste sobre a falta de motivação para a realização de sessão presencial e inversão de fases no processo licitatório, bem como a interpretação restritiva do edital levando à obrigatoriedade de subcontratação vão de encontro aos princípios da eficiência, da motivação, da vinculação ao edital e da competitividade, presentes no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

174. O achado III.4, por sua vez, tratou de irregularidades no âmbito das subcontratações realizadas. De forma geral, verificou-se que a empresa vencedora do certame, Edeconsil Construções e Locações Ltda., apresentou a empresa I B Combustíveis, Construções e Locações Ltda. como subcontratada no âmbito do certame licitatório, para executar serviços de drenagem superficial e construção do muro do aeroporto, no valor de R$ 9.671.994,35. Entretanto, há diversos indícios de que tal subcontratada foi utilizada apenas para cumprir requisitos formais do edital, sem que houvesse sua efetiva utilização no âmbito da obra ou a verificação de sua capacidade técnica para executar os serviços para os quais foi contratada, o que vai de encontro à jurisprudência desta Corte de Contas. Entre os indícios identificados, tem-se (i) o endereço fictício registrado junto à Secretaria da Receita Federal do Brasil, (ii) a ausência de frota de veículos ou funcionários na empresa, (iii) o capital social de apenas R$ 100.000,00 e (iv) pagamentos realizados somente à empresa principal vencedora do certame. Além disso, a inspeção in loco e os diários de obras não permitiram identificar a empresa I B Combustíveis, Construções e Locações Ltda. executando qualquer serviço, mas, sim, outras subcontratadas. Destaca-se também o fato de que houve uma empresa interessada no certame que foi inabilitada devido à não apresentação de uma empresa subcontratada. Assim sendo, verifica-se que houve um desalinhamento entre a proposta apresentada pela empresa vencedora do certame e a realidade da obra, visto que a subcontratada apresentada não executou qualquer serviço e possivelmente não possui capacidade técnica para tal, sendo apresentada somente para que a empresa Edeconsil Construções e Locações Ltda. atendesse os dispositivos editalícios. Assim, será proposto realizar oitiva junto à Sinfra e à Edeconsil Construções e Locações Ltda. para que, no prazo de 15 dias, se manifestem acerca da aceitação de declaração de subcontratação desacompanhada de elementos suficientes para comprovação da capacidade técnica e operacional da empresa subcontratada, bem como a ausência de verificação quanto à efetiva execução dos serviços pela empresa indicada na fase licitatória, em situação na qual foram constatados indícios de execução por empresas diversas daquelas apresentadas para fins de habilitação, o que afronta o disposto no art. 122, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, bem como a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União, comprometendo a verificação da qualificação técnica das empresas efetivamente executoras, a vinculação entre a proposta apresentada e a execução contratual, a isonomia entre os licitantes e a transparência do procedimento licitatório.

175. Por meio da questão de auditoria 3, por sua vez, buscou-se identificar irregularidades com relação ao orçamento da obra, resultando nos achados III.1 e III.2.

176. O achado III.1 tratou da utilização de solução antieconômica no orçamento da obra, especificamente para o transporte de materiais, o que resultou em um sobrepreço na execução

desse serviço. No orçamento da obra, verificou-se que o transporte de materiais seria feito majoritariamente utilizando caminhão basculante de 6 m³, sendo esse o segundo serviço mais relevante da obra. Entretanto, na visita in loco realizada, não se identificou qualquer justificativa técnica para o uso de caminhão de 6 m³ e, inclusive, se verificou que, na obra, estavam sendo utilizados caminhões de 14 m³ para o transporte de materiais. Nesse sentido, tem-se que a solução adotada no orçamento da obra se mostrou antieconômica, resultando em um sobrepreço no valor de R$ 3.848.712,98 e um estimado superfaturamento de R$ 3.291.015,98. Dessa forma, propõe-se a realização de oitiva à Sinfra, à Edeconsil Construções e Locações Ltda. e à Caixa Econômica Federal para que, no prazo de 15 dias, se manifestem acerca deste achado, notadamente quanto a execução do serviço de transporte de materiais com caminhão de 14 m³ e medição com caminhão de capacidade de 6 m³, a ausência de aditivo formalizando a alteração de contratual a respeito do serviço de transporte de materiais e a diferença da capacidade de transporte do caminhão do item constante no edital para fins de habilitação das empresas (volume de 10 m³) e do orçamento da obra (volume de 6 m³).

177. O achado III.2, por sua vez, tratou da incompatibilidade entre a composição orçamentária adotada para a execução da base estabilizada e o método construtivo efetivamente empregado na obra. De forma geral, foi verificado que o orçamento da obra previa que a mistura solo-brita seria feita em usina. Entretanto, na visita realizada à obra, quando se questionou a equipe da obra acerca da execução desse serviço, foi informado que estaria sendo executado com recicladora. Trata-se, portanto, de metodologia executiva diferente daquela prevista no orçamento da obra. Essa incompatibilidade gera risco de remuneração de etapas produtivas não realizadas, especialmente relacionadas à usinagem da mistura e transporte de materiais. Além disso, o próprio edital da licitação destacou que o serviço de execução de base com usina era de relevância técnica para a execução da obra, de maneira que duas empresas interessadas foram inabilitadas por não apresentarem o quantitativo mínimo de execução para esse serviço. Assim sendo, em resumo, foi contratado um serviço cuja metodologia executiva não está sendo aplicada em obra e que, além disso, resultou na inabilitação de duas empresas interessadas. Propõe-se, portanto, a oitiva à Sinfra, à Edeconsil Construções e Locações Ltda. e à Caixa Econômica Federal para que, no prazo de 15 dias, se manifestem acerca das irregularidades deste achado, em especial a aceitação do serviço de execução da base incompatível com o contrato da obra, a ausência de aditivo para formalizar tal alteração na execução dos serviços e a disposição no edital da licitação de execução da base como serviço relevante visto sua não execução no âmbito da obra com consequente inabilitação de empresas.

178. A questão de auditoria 4 buscou identificar se as medições e os pagamentos realizados refletiam de forma fidedigna o que foi executado na obra. Tal questão resultou nos achados III.1 e III.2, já comentados, e III.5, o qual verificou que há um descompasso entre o pagamento da Administração Local da obra e o avanço físico do empreendimento. Tal situação afronta a jurisprudência desta Corte de Contas. Nesse sentido, cabe ressaltar que a desde a quinta medição, o serviço de Administração Local se encontra integralmente pago, consistindo em uma irregularidade no âmbito da gestão contratual. Dessa forma, propõe-se a realização de oitiva para que, no prazo de 15 dias, a Sinfra e a Caixa Econômica Federal se manifestem a respeito deste achado, em especial sobre a ausência de critérios no edital para medição do serviço de Administração Local, o descompasso entre as medições realizadas e o avanço físico da obra e a aceitação e liberação de recursos para pagamento da Administração Local em valores incompatíveis com a evolução física do empreendimento.

179. A questão de auditoria 6 buscou verificar se a seleção do empreendimento atendeu

aos critérios técnicos previstos no âmbito do Ministério das Cidades, das leis orçamentárias e de responsabilidade fiscal vigentes. Assim sendo, essa auditoria identificou que houve atrasos nos pagamentos das medições por essa pasta ministerial superiores a quatro meses. Tais atrasos poderiam ter causado a extinção ou a paralisação da obra em etapas críticas, como, por exemplo, durante a terraplenagem, visto que a Lei 14.133/2021 estabelece que atrasos no pagamento superiores a dois meses podem ensejar a extinção ou paralisação do contrato da obra. Além disso, tem-se que a insuficiência recorrente de disponibilidade financeira para assegurar a continuidade de empreendimentos em execução, evidenciada por atrasos expressivos nos repasses destinados ao pagamento de medições do empreendimento em tela, mostra os efeitos de uma gestão orçamentária deficiente, como destacado no TC 022.852/2025-5, podendo comprometer a continuidade dos empreendimentos, aumentar o risco de paralisações e reduzir a efetividade dos investimentos públicos. Dessa forma, vislumbra-se uma futura ciência ao Ministério das Cidades das irregularidades desse achado.

180. Cabe ressaltar que as oitivas propostas também possuem o objetivo de oportunizar aos gestores que se manifestem acerca dos achados indicados, destacadamente quanto às consequências práticas decorrentes de eventuais deliberações desta Corte de Contas. Em razão disso e por não haver, nesta fase processual, proposta de determinação ou recomendação, deixa-se de adotar o disposto no art. 14, caput e §1º, da Resolução-TCU 315/2020, quanto à construção participativa das deliberações, valendo-se da dispensa permitida por força do inc. I do § 2º do mencionado artigo. Por fim, destaca-se que eventuais responsabilizações serão avaliadas posteriormente no curso do processo, após a realização das oitivas indicadas.

V. Proposta de encaminhamento

181. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a. determinar, nos termos do art. 250, inciso V, do Regimento Interno/TCU, a oitiva da Secretaria de Estado da Infraestrutura do Maranhão e da Caixa Econômica Federal, bem como, caso queira, da empresa Edeconsil Construções e Locações Ltda. para que, no prazo de 15 dias, manifestem-se sobre os achados III.1, III.2, III.3, III.4 e III.5 apontados no presente relatório de auditoria, alertando quanto à possibilidade de o Tribunal vir a determinar a retenção de pagamentos, alteração do valor contratual e glosar serviços medidos. Solicita-se que se manifestem especificamente acerca dos seguintes pontos:

i. Quanto ao achado III.1, que a Sinfra, a Caixa Econômica Federal e a Edeconsil Construções e Locações Ltda. se manifestem a respeito deste achado, principalmente sobre: execução do serviço de transporte de materiais com caminhão de 14 m³ em descompasso com a previsão contratual de utilização de caminhão de capacidade de 6 m³ e ausência de aditivo formalizando a alteração do tipo de caminhão utilizado para transporte de materiais. Além disso, que a Sinfra se manifeste acerca da diferença da capacidade de transporte do caminhão considerado no edital para fins de habilitação das empresas (volume de 10 m³) e do orçamento estimativo da obra (volume de 6 m³).

ii. Quanto ao achado III.2, que a Sinfra, a Caixa Econômica Federal e a empresa Edeconsil Construções e Locações Ltda. se manifestem a respeito deste achado, notadamente quanto à execução da

base com metodologia diversa da contratada e a ausência de aditivo para formalizar tal alteração.

iii. Quanto ao achado III.3, que a Sinfra se manifeste sobre a falta de motivação para a realização de sessão presencial e para a inversão de fases no processo licitatório, bem como a adoção de interpretação restritiva do edital, levando à obrigatoriedade de subcontratação.

iv. Quanto ao achado III.4, que a Sinfra e a Edeconsil Construções e Locações Ltda. se manifestem sobre as irregularidades constantes deste achado, destacadamente: a ausência de registros de participação da subcontratada durante a realização da obra, a ausência de comprovação de capacidade técnica e operacional durante a licitação e a execução dos serviços por empresas diversas daquelas indicadas na proposta.

v. Quanto ao achado III.5, que a Sinfra e a Caixa Econômica Federal se manifestem aceca deste achado. Quanto à Sinfra, que se manifeste sobre a ausência de critérios no edital para medição do serviço de Administração Local e o descompasso entre as medições realizadas e o avanço físico da obra. Quanto à Caixa Econômica Federal, que se manifeste sobre a aceitação e liberação de recursos para pagamento da Administração Local em valores incompatíveis com a evolução física do empreendimento.

b. encaminhar cópia deste relatório e da decisão que vier a ser proferida:

i. à Secretaria de Estado da Infraestrutura do Maranhão e à Caixa Econômica Federal, para subsidiar as respostas às oitivas;

ii. ao Ministério das Cidades.

AudUrbana, 31 de agosto de 2026.

a. Matriz de Achados

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
IGC - Utilização de solução antieconômica para o transporte de materiais resultou em sobrepreço no valor de R$ 3.848.712,98	Devido à adoção, no orçamento e nas medições da obra, de composição de transporte de materiais com caminhão basculante de 6 m³, sem justificativa técnica e em desconformidade com a solução efetivamente executada em campo, ocorreu a medição e o pagamento de serviço mais oneroso do que o necessário, embora o transporte estivesse sendo realizado com caminhões de 14 m³, contrariando os critérios da Lei 14.133/2021 quanto à elaboração de orçamento aderente à realidade da execução, à medição dos serviços efetivamente executados e à formalização prévia de alterações contratuais. Isso levou à ocorrência de sobrepreço estimado em R$ 3.848.712,98 e de superfaturamento parcial nos pagamentos já realizados, comprometendo a economicidade, a regularidade contratual e com	Contrato - Construção da Avenida Metropolitana	Lei 14133/2021, art. 132	Evidência 2 - Evidência 2 - Orçamento Base Evidência 3 - Evidência 3 - Proposta de preço Edeconsil Evidência 13 - Evidência 13 - Informações da licitação Evidência 5 - Evidência 5 - Edital da Concorrência nº 001_2024 - CSL_SINFRA (1), folha 9 Evidência 17 - Evidência 17 - Parecer SINFRA 1ª Medição Evidência 18 - Evidência 18 - Parecer SINFRA 2ª Medição	Ausência de planejamento técnico adequado e falha na elaboração do orçamento-base da licitação, que não refletiu a realidade da execução e divergiu, injustificadamente, de outras obras similares e do próprio edital da concorrência.	Sobrepreço estimado em R$ 3.848.712,98 Superfaturamento: Já concretizado em R$ 3.291.015,98 nas medições realizadas até o momento.	Oitiva

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	potencial de causar dano ao erário.			Evidência 19 - Evidência 19 - Parecer SINFRA 3ª Medição Evidência 20 - Evidência 20 - Parecer SINFRA 4ª Medição Evidência 21 - Evidência 21 - Parecer SINFRA 5ª Medição Evidência 22 - Evidência 22 - Parecer SINFRA 6ª Medição			
IGC - Incompatibilidade entre a composição orçamentária adotada para a execução da base estabilizada e o método construtivo efetivamente empregado na obra	Devido à adoção, no orçamento e nas medições da obra, de composição de transporte de materiais com caminhão basculante de 6 m³, sem justificativa técnica e em desconformidade com a solução efetivamente executada em campo, ocorreu a medição e o pagamento de serviço mais oneroso do que o necessário, embora o transporte estivesse sendo	Execução orçamentária Contrato - Construção da Avenida Metropolitana	Lei 14133/2021, art. 132	Evidência 22 - Evidência 22 - Parecer SINFRA 6ª Medição Evidência 5 - Evidência 5 - Edital da Concorrência nº 001_2024 - CSL_SINFRA (1) Evidência 41 -	Deficiência na compatibilizaçã o entre o orçamento elaborado e a metodologia executiva prevista/adotada, ausência de revisão da composição orçamentária após alteração	Risco de pagamento por serviços não executados (etapas de usinagem e transporte da mistura), remuneração indevida, fragilização da vinculação entre os requisitos de	Oitiva

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	realizado com caminhões de 14 m³, contrariando os critérios da Lei 14.133/2021 quanto à elaboração de orçamento aderente à realidade da execução, à medição dos serviços efetivamente executados e à formalização prévia de alterações contratuais. Isso levou à ocorrência de sobrepreço estimado em R$ 3.848.712,98 e de superfaturamento parcial nos pagamentos já realizados, comprometendo a economicidade, a regularidade contratual e com potencial de causar dano ao erário.			Evidência 41 - Relatório de julgamento de habilitação e propostas	do método e falhas na fiscalização/aceite dos serviços pela Sinfra e Caixa Econômica Federal.	qualificação técnica exigidos no edital e a execução real, e redução da rastreabilidade dos custos.	
IGC - Restrição à competitividade no certame licitatório	Devido à adoção de procedimentos licitatórios restritivos e sem a devida motivação técnica — especificamente a realização de sessão presencial, a inversão de fases do rito ordinário e a interpretação equivocada de cláusulas editalícias que impuseram a obrigatoriedade de subcontratação em obras —, o certame apresentou falhas estruturais que	Edital - Construção da Avenida Metropolitana	Acórdão 2118/2024, Tribunal de Contas da União, Plenário Acórdão 1466/2025, Tribunal de Contas da União, Plenário Lei 14133/2021,	Evidência 13 - Evidência 13 - Informações da licitação Evidência 5 - Evidência 5 - Edital da Concorrência nº 001_2024 - CSL_SINFRA (1) Evidência 30 - Evidência 30 - ATA DA 1ª	Adoção de metodologia licitatória inadequada e restritiva pela Sinfra, com ausência de motivação técnica para procedimentos excepcionais e interpretação equivocada de cláusulas	Restrição à competitividade (menor número de participantes), falta de transparência, ausência de propostas alternativas, perda do poder de negociação e contratação pelo valor máximo estimado,	Oitiva

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	comprometeram a competitividade e a transparência. Tais irregularidades, de caráter sistemático, restringiram o universo de participantes e impediram a Administração de conhecer propostas alternativas, resultando na contratação pelo valor máximo estimado, sem qualquer desconto, contrariando os princípios da eficiência, da isonomia e da busca pela proposta mais vantajosa previstos na Lei 14.133/2021.		art. 5º; art. 17, § 1º; art. 17, § 2º	SESSÃO Evidência 31 - Evidência 31 - ATA DA 2ª SESSÃO Evidência 32 - Evidência 32 - ATA DA 3ª SESSÃO Evidência 33 - Evidência 33 - PARECER JURIDICO	editalícias, replicando práticas identificadas anteriormente em outras licitações do órgão.	comprometendo a busca pela proposta mais vantajosa para a Administração Pública.	
IGC - Irregularidades no âmbito das subcontratações realizadas	Devido à indicação de empresa subcontratada sem capacidade técnica e operacional para o atendimento meramente formal de exigências editalícias, ocorreu a execução de serviços por terceiros não declarados, contrariando os critérios estabelecidos pela Lei 14.133/2021 quanto à comprovação de qualificação técnica e à veracidade da documentação licitatória. Isso levou à fragilização do controle da Administração	Edital - Construção da Avenida Metropolitana	Acórdão 2992/2011, Tribunal de Contas da União, Plenário Acórdão 3378/2012, Tribunal de Contas da União, Plenário Acórdão 963/2024, Tribunal de Contas da União,	Evidência 15 - Evidência 15 - Declaração de Subcontratação - Edeconsil Evidência 16 - Evidência 16 - Comprovante Receita Federal - I B Construções Evidência 34 - Evidência 34 - Relatório fotográfico da 1ª Medição	Atendimento meramente formal às exigências do edital, falha na análise da capacidade técnica e operacional da subcontratada, insuficiência do controle administrativo sobre a subcontratação, fragilidade no acompanhament	Fragilização do controle da Administração, violação da isonomia entre os licitantes, comprometimento da competitividade, fragilização da verificação da qualificação técnica, risco de esvaziamento do controle licitatório, comprometimento	Oitiva

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	sobre a execução de parcelas relevantes do objeto, impactando a moralidade administrativa e a isonomia entre os licitantes.		Plenário Lei 14133/2021, art. 122, § 1º	Evidência 35 - Evidência 35 - Relatório fotográfico da 2ª Medição Evidência 36 - Evidência 36 - Relatório fotográfico da 3ª Medição Evidência 37 - Evidência 37 - Relatório fotográfico da 4ª Medição Evidência 38 - Evidência 38 - Relatório fotográfico da 5ª Medição Evidência 39 - Evidência 39 - Relatório fotográfico da 6ª Medição Evidência 40 - Evidência 40 - Documentos da Subcontratada I B Construções	o da execução contratual	da regularidade do controle licitatório	
IGC - Pagamento da Administração Local da Obra em	Devido à ausência de critérios objetivos de medição no edital e à quitação integral do	Edital - Construção da Avenida	Acórdão 2369/2011, Tribunal de	Evidência 17 - Evidência 17 - Parecer	Ausência de critérios objetivos: O	Antecipação indevida de pagamentos:	Oitiva

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
descompasso com o avanço físico do empreendimento	item Administração Local em descompasso com o avanço físico da obra, ocorreu a antecipação indevida de pagamentos, contrariando a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União e os arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964. Isso levou à liquidação irregular da despesa, reduzindo os mecanismos de controle contratual e o incentivo para a manutenção da estrutura administrativa até a conclusão do empreendimento, impactando a regularidade da execução financeira e com potencial de ocasionar dano ao erário.	Metropolitana Execução orçamentária Contrato - Construção da Avenida Metropolitana	Contas da União, Plenário Acórdão 2622/2013, Tribunal de Contas da União, Plenário Acórdão 1247/2016, Tribunal de Contas da União, Plenário Acórdão 1555/2017, Tribunal de Contas da União, Plenário Acórdão 1695/2018, Tribunal de Contas da União, Plenário Acórdão 845/2021, Tribunal de Contas da União, Plenário	SINFRA 1ª Medição Evidência 18 - Evidência 18 - Parecer SINFRA 2ª Medição Evidência 19 - Evidência 19 - Parecer SINFRA 3ª Medição Evidência 20 - Evidência 20 - Parecer SINFRA 4ª Medição Evidência 21 - Evidência 21 - Parecer SINFRA 5ª Medição Evidência 22 - Evidência 22 - Parecer SINFRA 6ª Medição Evidência 29 - Evidência 29 - Memorial Descritivo e especificações	edital e o memorial descritivo não definiram metodologia de medição para o item, permitindo pagamentos desvinculados da evolução da obra. Falha na fiscalização/gestão: A Sinfra realizou medições em ritmo superior ao avanço físico, e a Caixa Econômica Federal aprovou a liberação de recursos sem observar a proporcionalidade necessária.	Liquidação de despesa sem correspondência com a execução proporcional do serviço. Risco financeiro: Transferência do risco para a Administração e eliminação do incentivo para que a contratada mantenha a estrutura administrativa até o fim da obra.	

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
			Acórdão 456/2026, Tribunal de Contas da União, Plenário Lei 4320/1964, art. 62; art. 63 Lei 14133/2021, art. 6º, inciso 57, alínea d				
F/I - Atraso no repasse dos recursos no âmbito do Ministério das Cidades	Devido à insuficiência de recursos federais para o pagamento de medições regularmente atestadas, ocorreu o atraso superior a quatro meses no repasse de verbas para a execução da obra, contrariando a diretriz do art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal quanto à priorização de projetos em andamento e expondo o empreendimento a risco concreto de paralisação. Isso levou à execução de serviços sem a correspondente disponibilidade financeira, fragilizando a continuidade do contrato e a eficiência da	Contrato de repasse - Pavimentação de vias urbanas no Estado do Maranhão	Lei 14133/2021, art. 137, § 2º, inciso 4º; art. 137, § 3º, inciso 2º Lei Complementar 101/2000, art. 45	Evidência 20 - Evidência 20 - Parecer SINFRA 4ª Medição Evidência 21 - Evidência 21 - Parecer SINFRA 5ª Medição Evidência 22 - Evidência 22 - Parecer SINFRA 6ª Medição Evidência 26 - Evidência 26 - Pagamento 4ª Medição	Insuficiência de limites financeiros: O Ministério das Cidades não dispunha de recursos suficientes para atender a todas as demandas de contratos de repasse. Deficiência estrutural na programação: Expansão da carteira de investimentos (novos empreendimento	Risco de paralisação: Exposição do empreendimento a risco concreto de interrupção em fase crítica (terraplenagem). Risco de degradação e retrabalho: Risco de danos às superfícies terraplenadas expostas a chuvas e tráfego, exigindo recomposição. Insegurança jurídica e	Dar ciência

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	aplicação dos recursos públicos, com potencial de ocasionar retrabalhos, aumento de custos e pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro.			Evidência 27 - Evidência 27 - Pagamento 5ª Medição Evidência 28 - Evidência 28 - Pagamento 6ª Medição	s) em ritmo superior à capacidade de financiamento disponível, sem a devida compatibilizaçã o financeira. Priorização de pagamentos: Necessidade de estabelecer critérios de priorização entre obras em execução devido à escassez de recursos.	financeira: O contratado permaneceu sem remuneração por serviços executados e atestados por período superior a quatro meses.	

b. Matriz de Responsabilização

Não existem dados cadastrados na matriz de responsabilização.

c. Fotos



Detalhes da Avenida Metropolitana



Detalhes da ciclovia da Avenida Metropolitana



Execução dos serviços de drenagem



Caminhões utilizados na obra



Capacidade do caminhão utilizado na obra



Maquinário utilizado na obra



Recicladora utilizada para execução do serviço de base



Detalhe do pavimento da Avenida Metropolitana

d. Dados da obra

a. Dados Cadastrais

Obra bloqueada na LOA deste ano: Não

i. Execução física, orçamentária e financeira

1. Execução física

Data de vistoria: 08/06/2026 **Percentual executado:** 73,15%
Data do início da obra: 18/11/2024 **Data prevista para conclusão:** 18/05/2026
Situação na data da vistoria: Em andamento
Descrição da execução realizada até a data da vistoria:
Na data da vistoria realizada pela equipe do TCU, a obra encontrava-se com execução física pouco superior a 73,15%.

Observações:

2. Execução orçamentária e financeira

Valor estimado para conclusão: R$ 95.982.088,00
Valor estimado global da obra: R$ 95.982.088,00
Data base da estimativa: 01/12/2023

Funcional programática: 26.782.0531.00T1.0001/2023 - Construção da Avenida Metropolitana

Origem	Ano	Lei Orçamentária	Valores empenhados	Valores liquidados	Pagamento de despesas	Percentual execução financeira
União	2026	0,00	0,00	0,00	0,00	□%

Valores em reais

Observações:

ii. Contratos principais

Nº contrato: 16
Objeto do contrato:
Construção da Avenida Metropolitana, implantação de 7,86 km de extensão, compreendendo os seguintes trechos: Trecho 01 - Av. Principal do Bairro São Raimundo ao Parque Independência, Trecho 02 - Av. Guajajaras ao Parque Independência e Trecho 03 - Parque Independência a Rotatória da UEMA

Data da assinatura: 02/08/2024 **Mod. licitação:** Concorrência
SIASG: **Código interno do SIASG:**
CNPJ contratada: 07.073.042/0001-00 **Razão social:** Edeconsil - Desmatamento, Construções e Sinalização Ltda.
CNPJ contratante: 08.892.295/0001-60 **Razão social:** Secretaria Estadual de Cidades do Maranhão-Secid/MA

Situação inicial	Situação atual
Vigência:	**Vigência:**
Valor: R$ 95.982.088,00	**Valor:** R$ 95.982.088,00
Data-base: 01/12/2023	**Data-base:** 01/12/2023
Volume de serviço:	**Volume de serviço:**
Custo unitário:	**Custo unitário:**
BDI: 24.23%	**BDI:**

Nº/Data aditivoAtual:
Situação do contrato:

Alterações do objeto:

Observações:

iii. Contratos de repasse

Nº do SIAFI:
Objeto:
Pavimentação de vias urbanas no Estado do Maranhão
Data assinatura: 30/11/2023 **Vigência atual:**
Data rescisão/suspensão: **Situação atual:** Em andamento.
Concedente: 05.465.986/0001-99 Secretaria Executiva do Ministério das Cidades (Extinta)
Convenente: 08.892.295/0001-60 Secretaria Estadual de Cidades do Maranhão-Secid/MA
Valor atual: R$ 95.782.088,00

Observações:

iv. Editais

Nº do edital: 1
Objeto:
Contratação de empresa especializada para construção da Avenida Metropolitana, implantação de 7,86 km de extensão, no estado do Maranhão
UASG: **Modalidade de licitação:** Concorrência
Data da publicação: 23/05/2024 **Tipo de licitação ou critérios de julgamento:** Menor preço
Data da abertura da documentação: **Valor estimado:**
Quantidade de propostas classificadas:

Observações:

v. Histórico de fiscalizações

A classe da irregularidade listada é referente àquela vigente em 30 de novembro do ano da fiscalização.

	2023	2024	2025
Obra já fiscalizada pelo TCU (no âmbito do Fiscobras)?	Não	Não	Não
Foram observados indícios de irregularidades graves?	Não	Não	Não

b. Deliberações do TCU

A listagem poderá conter deliberações de processos já encerrados.

Processo de interesse (deliberações até a data de início da auditoria)

Não há deliberações para os processos de interesse até a data de início da auditoria.

Processo de interesse (deliberações após a data de início da auditoria)

Não há deliberações até a emissão desse relatório.

e. Achados de outras fiscalizações

Não há achados de outras fiscalizações pendentes de solução ou saneados.

APÊNDICE A - Achados reclassificados após a conclusão da fiscalização

1. Achados desta fiscalização

1.1. Não há.

2. Achados de outras fiscalizações

2.1. Não há.

APÊNDICE B - Despachos

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
Unidade de Auditoria Especializada em
Infraestrutura Urbana e Hídrica

Processo: 010.020/2026-8
Fiscalização: 105/2026
Objetivo: avaliar a obra de ampliação da Avenida Metropolitana

DESPACHO

Manifesto-me de acordo com a proposta de encaminhamento consignada pela equipe de fiscalização no relatório.

Em 31 de agosto de 2026. Encaminhe-se ao secretário.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica

Processo: 010.020/2026-8
Fiscalização: 105/2026
Objetivo: avaliar a obra de ampliação da Avenida Metropolitana

DESPACHO

De acordo com o parágrafo 145 das Normas de Auditoria do Tribunal (NAT) e com o art. 14, caput e §1º, da Resolução-TCU 315/2020, em relatórios de auditoria de conformidade a regra é que seja encaminhado aos gestores excerto do relatório preliminar para que possam apresentar seus comentários sobre os achados que resultem em propostas de determinação e/ou recomendação.

Porém, considerando que a proposta de encaminhamento lançada no relatório é de se promover a oitiva dos envolvidos, não se mostra exigível, nesta etapa processual, submeter versão preliminar do relatório à manifestação dos gestores.

Ante o exposto, manifesto-me de acordo com as oitivas propostas.

Em 2 de setembro de 2026. Encaminhe-se ao Gabinete do Ministro Jorge Oliveira.

Fábio Augusto de Amorim
Auditor-Chefe - Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica

ANEXO A - Deliberações

Processo: 010.020/2026-8
Natureza: Relatório de Auditoria
Unidades: Ministério das Cidades, Secretaria de Estado da Infraestrutura do Maranhão e Caixa Econômica Federal
Responsável: Edeconsil Construções e Locações Ltda.
Interessados: Congresso Nacional e Tribunal de Contas da União

DESPACHO

Trata-se de auditoria de conformidade, no âmbito do Fiscobras 2026, realizada nas obras de ampliação da Avenida Metropolitana de São Luís/MA. O empreendimento é financiado pelo Contrato de Repasse 945391, celebrado entre o Ministério das Cidades, com a interveniência da Caixa Econômica Federal, e a Secretaria de Estado da Infraestrutura do Maranhão (Sinfra/MA), no valor de R$ 95.982.088,00. A auditoria é conduzida pela Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica do TCU (AudUrbana).

2. A Avenida Metropolitana é intervenção relevante para a mobilidade urbana da Grande São Luís. As obras possuem extensão total próxima de 7,9 km. Para sua execução, contratou-se a empresa Edeconsil Construções e Locações Ltda., por meio do Contrato 16/2024, pelo valor integral estimado na Concorrência 1/2024-CSL/Sinfra, sem qualquer desconto – mesmo valor do contrato de repasse. Na ocasião da fiscalização, em 28/5/2026, registrava-se no Transferegov a execução física de 73,15%, embora a Sinfra/MA informasse avanço próximo de 82%.

3. Na auditoria, a equipe responsável examinou os projetos, o processo licitatório, o orçamento, as medições, os pagamentos, as alterações contratuais e as condições de financiamento do empreendimento. Em consequência, identificou, seis achados: cinco classificados como indícios de irregularidade grave que não prejudicam a continuidade da obra (IGC) e um como falha ou impropriedade (F/I); a saber:

a) adoção de solução antieconômica para o transporte de materiais, com medição baseada em caminhões de 6 m³, embora fossem utilizados veículos de 14 m³, resultando em sobrepreço estimado de R$ 3.848.712,98 e superfaturamento de R$ 3.291.015,98;

b) execução da base estabilizada com recicladora, em desacordo com a produção em usina prevista no orçamento e utilizada como requisito de habilitação;

c) restrições à competitividade decorrentes da realização presencial do certame, da inversão de fases sem motivação suficiente e da exigência indevida de subcontratação;

d) indícios de que a empresa indicada como subcontratada não possui capacidade operacional nem executou os serviços previstos;

e) pagamento integral da Administração Local quando a obra ainda estava com 56,47% de avanço físico; e

f) atraso superior a quatro meses nos repasses do Ministério das Cidades, o que expôs o empreendimento ao risco de paralisação.

4. Diante disso, propôs realizar as oitivas da Sinfra/MA, da Caixa e da Edeconsil, com fundamento no art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, para que se manifestem sobre as cinco primeiras irregularidades; alertando-as sobre a possibilidade de futura decisão do TCU no sentido de reter pagamentos, alterar o valor contratual ou glosar pagamentos indevidos. Consigna ainda que as

eventuais medidas corretivas, imputações de débito e responsabilizações deverão ser examinadas após o contraditório.

5. Manifesto, desde logo, concordância com a proposta de encaminhamento formulada pela AudUrbana, sem prejuízo de propor ajustes e apresentar, a seguir, considerações adicionais, sobretudo diante da gravidade das constatações.

I - Adoção de solução antieconômica para o transporte de materiais

6. O primeiro achado diz respeito à adoção de solução antieconômica para o transporte de materiais. Esse serviço representa o segundo item mais relevante do orçamento da obra, com valor total de R$ 13.189.409,65.

7. O orçamento da obra tem por base composição Sinapi 97914, que descreve o serviço de transporte em via urbana pavimentada com caminhão basculante de 6 m³, sendo que as medições até então realizada vem remunerando esse serviço. Não obstante, a equipe verificou no local que o transporte estava sendo realizado com caminhões de 14 m³. Estes possuem capacidade superior, com a redução dos custos de combustível, mão de obra, tempo de operação e desgaste da frota.

8. De outra parte, não se localizou estudo, justificativa técnica ou limitação operacional que fundamentasse a escolha de veículos de capacidade reduzida.

9. Enquanto o preço do transporte contratado é de R$ 3,79/m^3/km, a composição correspondente ao caminhão efetivamente (Sinapi 95876), referente ao caminhão de 14 m³, apresentava preço de R$ 2,68/m^3/km. A aplicação desses valores aos quantitativos globais contratados resulta em sobrepreço de R$ 3.848.712,98. Até a sexta medição, o indício de superfaturamento alcança R$ 3.291.015,98.

II - Incompatibilidade entre orçamento e execução para o serviço de base estabilizada

10. O segundo achado também decorre da falta de correspondência entre o orçamento e a execução. O contrato previu a realização de base estabilizada granulometricamente com mistura de 70% de solo e 30% de brita, produzida em usina. A referência para o preço contratual é a composição Sicro 4011268, ao valor de R$ 103,15/m³, já com BDI, e total contratual de R$ 4.447.936,31.

11. Na vistoria, porém, os gestores informaram que a mistura solo-brita estava sendo processada diretamente na pista por meio de máquina recicladora.

12. O serviço originalmente orçado pressupõe produção em usina fixa, carregamento, transporte da mistura pronta até a frente de serviço, descarga, espalhamento, conformação e compactação.

13. Considerando que, até a sexta medição, foram pagos 26.547,32 m³ de base estabilizada e que a atividade de usinagem, não executada conforme previsto, corresponde a R$ 69,40/m³, o indício de superfaturamento associado a essa parcela alcança o valor de R$ 2.288.793,65. Esse montante é, contudo, uma estimativa preliminar bruta, pois o cômputo deverá considerar os custos incorridos com a máquina recicladora e com os demais equipamentos empregados na execução da mistura diretamente na pista.

14. Além disso, aqui também houve repercussão na competitividade da licitação. Exigiu-se a apresentação de atestados técnicos de experiência prévia nos serviços de produção de base em usina e duas empresas foram inabilitadas por não comprovarem essa experiência mínima.

III - Restrições à competitividade da Concorrência 1/2024

15. O terceiro achado refere-se às restrições à competitividade da Concorrência 1/2024. A equipe identificou três ocorrências: a) a realização de sessão presencial sem motivação suficiente; b) a inversão das fases do procedimento ordinário; e c) a imposição de subcontratação obrigatória.

16. Embora o art. 17, § 2º, da Lei 14.133/2021 admita licitação presencial em caráter excepcional, a justificativa apresentada pela Seinfra/MA limitou-se a mencionar a complexidade dos projetos e a conveniência de esclarecimentos e visitas. Essa opção, no entanto, eleva os custos de participação, sobretudo para interessados de outras localidades, reduzindo o universo potencial de competidores e afasta as vantagens do ambiente eletrônico, como maior publicidade, rastreabilidade e abrangência.

17. O edital também estipulou a fase de habilitação de maneira prévia ao julgamento das propostas. O art. 17, § 1º, da Lei 14.133/2021 permite a inversão desde que haja motivação e explicitação dos benefícios. A Seinfra/MA arguiu, de forma genérica, a necessidade de verificar a regularidade jurídica, a capacidade técnica e a situação econômico-financeira das licitantes. Tais requisitos poderiam ser igualmente examinados no rito ordinário. Não há, assim, demonstração de ganhos de eficiência ou mitigação de riscos.

18. A terceira restrição decorreu das regras de subcontratação. Enquanto alguns dispositivos do edital autorizavam a subcontratação de até 30% do objeto, outros obrigavam as empresas de grande porte a subcontratar entre 10% e 30% dos serviços com microempresas, empresas de pequeno porte ou microempreendedores individuais. A exigência baseou-se na Lei Estadual 10.403/2015, cujo art. 8º menciona aquisições de bens e serviços, mas não obras.

19. Como consequência, uma empresa foi inabilitada por não apresentar a declaração de subcontratação. A exigência de subcontratação e a inabilitação de licitante com base em interpretação restritiva do edital afronta os princípios da vinculação ao instrumento convocatório e da competitividade; além de dar azo à celebração do contrato pelo valor integral estimado, sem desconto, ante as restrições que reduziram a disputa e comprometeram a obtenção de proposta mais vantajosa.

IV - Irregularidades nas subcontratações

20. O quarto achado trata das subcontratações efetivamente realizadas. Na fase licitatória, a Edeconsil apresentou a empresa IB Combustíveis, Construções e Locações Ltda. como responsável por serviços avaliados em R$ 9.671.994,35, equivalentes a 10,07% do contrato. A parcela abrangia drenagem superficial, escavação manual de valas, assentamento de meios-fios e demolição e construção de muro junto ao Aeroporto Internacional de São Luís, conforme a declaração da evidência 15.

21. A equipe encontrou indícios de que a indicação teria servido apenas para atender formalmente ao edital. A consulta cadastral, identificou-se endereço impreciso,; capital social diminuto; ausência de veículos registrados em nome da empresa; e inexistência de histórico de empregados. Os documentos de habilitação da empresa também não contemplam atestados ou outros elementos suficientes para comprovar capacidade técnica e operacional. Some-se que, na inspeção e nos relatórios fotográficos das seis medições, não se identificou atuação da IB Combustíveis.

22. Por outro lado, o art. 122, § 1º, da Lei 14.133/2021 e a jurisprudência desta Corte exigem que a Administração verifique adequadamente a capacidade técnica da empresa que executará parcela relevante do objeto.

V - Pagamento da Administração Local em descompasso com a evolução física

23. O quinto achado consiste no pagamento da Administração Local em descompasso com a evolução física. A rubrica, no valor total de R$ 3.113.988,64, compreende a equipe e a estrutura necessárias ao gerenciamento da obra durante todo o período contratual. O edital, porém, não estabeleceu metodologia objetiva de medição, permitindo que os pagamentos avançassem muito mais rapidamente que a execução.

24. Já na quinta medição, a Administração Local foi integralmente quitada, embora a obra estivesse com apenas 56,47% de execução.

25. Considerada a proporcionalidade com a execução física, a antecipação alcançou R$ 405.752,72 na primeira medição, R$ 517.856,31 na segunda, R$ 1.167.434,34 na terceira e o valor máximo de R$ 1.715.807,74 na quarta. Na quinta, ainda era de R$ 1.355.519,25 e, na sexta, de R$ 836.105,95. A equipe esclareceu que esses montantes não representam necessariamente dano definitivo, pois o serviço poderá ser efetivamente prestado até a conclusão. Representam, entretanto, antecipação indevida e liquidação sem correspondência proporcional com a execução.

26. O critério decorre dos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964 e do art. 6º, inciso LVII, alínea "d", da Lei 14.133/2021, bem como de farta jurisprudência do TCU, a apontar que a Administração Local deve possuir critério objetivo de medição e ser paga proporcionalmente à execução financeira do empreendimento.

VI - Atraso no repasse dos recursos

27. O último achado aponta atraso na liberação dos recursos federais destinados ao pagamento da 4ª, 5ª e 6ª medições. A quarta medição foi atestada pela Sinfra em 14/8/2025 e somente teve seu pagamento concluído em 14/4/2026; a quinta, atestada em 17/10/2025, foi paga em 14/4/2026; e a sexta, atestada em 9/12/2025, apenas em 17/4/2026.

28. A insuficiência financeira expôs o empreendimento a risco de paralisação, sobretudo porque o atraso ocorreu durante os serviços de terraplenagem. A eventual interrupção nessa etapa poderia causar prejuízos, com degradação das superfícies expostas à chuva e ao tráfego de equipamentos. Além disso, atrasos superiores a dois meses podem autorizar a contratada a suspender suas obrigações e pleitear o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, conforme o art. 137, § 2º, inciso IV, combinado com o § 3º, inciso II, da Lei 14.133/2021. A paralisação somente não ocorreu porque a empresa optou por manter a execução mesmo sem o recebimento tempestivo.

29. O Ministério das Cidades reconheceu que os limites financeiros disponíveis eram insuficientes para atender simultaneamente todos os contratos de repasse, tornando necessária a priorização dos pagamentos.

30. Conforme assinala a AudUrbana, o caso evidencia uma deficiência estrutural na programação orçamentária do Ministério das Cidades, decorrente da expansão da carteira de investimentos em ritmo superior à capacidade de financiamento, em possível desconformidade com o art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

31. Por não envolver, neste momento, indício de débito ou fundamento para a responsabilização de agentes, o achado foi classificado como falha ou impropriedade, com previsão de expedição de ciência ao Ministério por ocasião do julgamento de mérito. Não se propõe, portanto, a realização de oitiva quanto a esse ponto.

VII - Encaminhamentos

32. Ante o exposto, com fundamento no art. 250, inciso V, do Regimento Interno-TCU, determino a realização de oitivas da Secretaria de Estado da Infraestrutura do Estado do Maranhão, da Caixa Econômica Federal e da empresa Edeconsil Construções e Locações Ltda. para que, no prazo de 15 dias, se manifestem sobre os seguintes indícios de irregularidades identificados no âmbito do Contrato de Repasse 945391 e do Contrato 16/2024:

a) medição e o pagamento do transporte de materiais com referência no uso caminhões de 6 m³, embora o serviço tenha sido executado com veículos de 14 m³, sem a correspondente adequação do preço contratual, situação que resultou em sobrepreço estimado de R$ 3.848.712,98 e superfaturamento de R$ 3.291.015,98; bem como sobre a ausência de formalização da alteração da solução executiva; além de haver se considerado na licitação, para fins de qualificação técnica, e uso de caminhão de 6 m³, adotado no orçamento da obra;

b) medição e o pagamento do serviço de base estabilizada segundo referência de produção da mistura solo-brita em usina, embora o serviço tenha sido executado diretamente na pista com máquina recicladora; sem justificativa técnico-econômica, revisão da composição de custos ou formalização contratual da alteração, gerando indícios de superfaturamento pela remuneração de etapas não executadas no valor de R$ 2.288.793,65; além de considerar a produção em usina como requisito de qualificação técnica, circunstância que contribuiu para a inabilitação de duas licitantes;

c) realização da licitação em formato presencial e a inversão das fases de habilitação e julgamento sem demonstração concreta dos benefícios dessas escolhas, bem como sobre a imposição de subcontratação de microempresas e empresas de pequeno porte em contratação de obra, exigência que contribuiu para a inabilitação de licitante e restringiu a competitividade do certame, concluído em contratação sem desconto sobre o orçamento estimado;

d) indicação da empresa IB Combustíveis, Construções e Locações Ltda. como subcontratada, sem comprovação de sua capacidade técnica e operacional e sem evidências de sua efetiva participação na obra, bem como sobre a execução desses serviços por empresas distintas das indicadas na proposta, sem demonstração de prévia autorização e de verificação de sua habilitação pela Seinfra/MA; e

e) ausência de critérios objetivos para a medição da Administração Local e sobre sua quitação integral quando a obra apresentava apenas 56,47% de execução física, com antecipação estimada de R$ 836.105,95;

33. Oriento a AudUrbana a, caso não sejam afastados os indícios de irregularidade, identificar os responsáveis e elaborar a correspondente matriz de responsabilização, com vistas à apuração das condutas e à eventual responsabilização dos agentes envolvidos.

34. Encaminhe-se ao Ministério das Cidades, à Secretaria de Estado da Infraestrutura do Estado do Maranhão, à Caixa Econômica Federal e à empresa Edeconsil Construções e Locações Ltda cópia do Relatório de Fiscalização e desta decisão.

À Secretaria de Apoio à Gestão de Processos (Seproc) para a realização das comunicações.

Brasília, 18 de setembro de 2026

(*Assinado eletronicamente*)

Jorge Oliveira
Relator

Ponte Lago dos Tigres, Britânia/GO

TC: 007.300/2026-3

Relator: Ministro Augusto Nardes



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO

TC n. 007.300/2026-3 **Fiscalização n.** 106/2026

Relator: Augusto Nardes

DA FISCALIZAÇÃO

Modalidade: Conformidade

Ato originário: Acórdão 721/2026 - Plenário

Objeto da fiscalização: Ponte Lago dos Tigres, Britânia/GO

Funcional programática:

20.607.2321.00TD.0050/2026 - Apoio aos Polos e Projetos de Agricultura Irrigada - Na Região Centro-Oeste

Tipo da Obra: Obras de Arte Especiais

Período abrangido pela fiscalização: De 01/12/2024 a 30/06/2026

DO ÓRGÃO/ENTIDADE FISCALIZADO

Órgão/entidade fiscalizado: Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba - Codevasf

Vinculação TCU (unidade técnica): Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica

Responsável pelo órgão/entidade:

nome: LUCAS FELIPE DE OLIVEIRA
cargo: Diretor Presidente
período: A partir de 18/05/2025

Outros responsáveis: vide peça: “Rol de responsáveis”

Resumo de Auditoria

TC: 007.300/2026-3 | Relator: Ministro Augusto Nardes | Unidade Responsável: AudUrbana

O QUE O TCU FISCALIZOU?

A presente auditoria fiscalizou a contratação da obra da ponte Lago dos Tigres sobre o Ribeirão de Águas Limpas, localizada no município de Britânia-GO.

QUAL O VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS?

O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$ 67.950.000,00, correspondente ao valor do Contrato 00.329/2024 (base jan./2024), firmado entre a Codevasf e o Consórcio Carajás, formado pelas empresas R.G.S. Engenharia Ltda. e Gonçalves & Dias Engenharia.

O QUE O TCU ENCONTROU?

Após aplicação dos procedimentos de auditoria definidos para o trabalho foram observados os seguintes achados:

a) Critérios de medição irregulares (item III.1);

b) Alteração substantiva do edital sem a necessária republicação (item III.2); e

c) Intempestividade na tomada de providências relativas à desapropriação (item III.3).

QUAL O ENCAMINHAMENTO PROPOSTO?

Preliminarmente, propõe-se que seja determinada a oitiva da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) para que se manifeste quanto às seguintes impropriedades/irregularidades:

a) previsão, no Anexo XI do Termo de Referência do Edital, de critérios de medição que autorizam o pagamento por material posto em canteiro, sem que isso se caracterize como prestação de serviço de engenharia, em potencial afronta ao art. 62 da Lei 4.320/1964 c/c art. 150, §8º, do RILC-Codevasf (item III.1);

b) alteração substancial no orçamento de referência - de R$ 76.752.439,70 para R$ 68.313.115,94, decorrente de erro grosseiro de unidade de medida - sem a observância do dever de republicação do edital e de reabertura de prazo para apresentação de propostas, em violação aos arts. 49, parágrafo único, e 52, §2º, do RILC-Codevasf; e prosseguimento do pregão com valor-teto divergente registrado no sistema Compras.gov.br, em afronta aos princípios da seleção da proposta mais vantajosa, da economicidade e da vinculação ao instrumento convocatório (art. 3º do RILC-Codevasf) (item III.2); e

c) realização do processo licitatório sem que as questões relativas à desapropriação das áreas necessárias à integral execução da obra estivessem equacionadas, com pendências críticas no processo expropriatório que comprometem o início das obras civis e a funcionalidade do empreendimento, em violação ao art. 42, inc. I, "o", do RILC-Codevasf (item III.3).

QUAIS OS BENEFÍCIOS ESPERADOS?

A partir das medidas de controle propostas, busca-se o esclarecimento e/ou a correção das inconsistências identificadas nos critérios de medição contratuais, na condução do certame licitatório e nas providências relativas à desapropriação das áreas da obra, prevenindo-se o pagamento antecipado irregular a contratado, evitando-se o desperdício de recursos públicos na execução de empreendimento com risco de paralisação ou de perda de funcionalidade pela impossibilidade de conclusão dos trechos de acesso à ponte.

Sumário

I. Apresentação 5
I.1. Importância socioeconômica 5
II. Introdução 5
II.1. Deliberação que originou o trabalho 5
II.2. Visão geral do objeto 5
II.3. Objetivo e questões de auditoria 6
II.4. Metodologia utilizada 6
II.5. Limitações inerentes à auditoria 7
II.6. Volume de recursos fiscalizados 7
II.7. Benefícios estimados da fiscalização 7
III. Achados de auditoria 7
III.1. Critérios de medição irregulares. 7
III.2. Alteração substantiva do edital sem a necessária republicação 12
III.3. Intempestividade na tomada de providências relativas à desapropriação. 16
IV. Conclusão 19
V. Proposta de encaminhamento 21
APÊNDICE A - Matriz de Achados 23
APÊNDICE B - Dados da obra 26
APÊNDICE C - Achados reclassificados após a conclusão da fiscalização 28
APÊNDICE D - Despachos 29
ANEXO A - Deliberações 33

I. Apresentação

1. Essa auditoria decorre do Acórdão 721/2026-TCU-Plenário (TC 018.148/2025-5).

2. O trabalho fiscalizou as obras de construção de uma ponte sobre o Ribeirão de Água Limpa, vias de acesso e infraestrutura completa, visando a interligação das Rodovias GO-173 e GO-324, no município de Britânia/GO, contratadas pela Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) com o Consórcio Carajás, formado pelas empresas R.G.S. Engenharia Ltda. e Gonçalves & Dias Engenharia, pelo valor de R$ 67.950.000,00 (base jan./2024).

I.1. Importância socioeconômica

3. A construção da ponte é considerada relevante para a região Centro-Oeste, em particular para o município de Britânia/GO e seu entorno. O empreendimento viabilizará a conexão direta entre as Rodovias Estaduais GO-173 e GO-324, eliminando uma descontinuidade viária que hoje onera o deslocamento de pessoas e mercadorias na região.

4. Do ponto de vista social, a ponte facilitará o acesso das comunidades rurais às áreas urbanas, reduzindo distâncias e custos de transporte para serviços essenciais de saúde e educação. Sob o aspecto econômico, a nova ligação poderá beneficiar os setores de pecuária e turismo, com melhora da logística de transporte de gado e acesso facilitado a frigoríficos regionais.

5. Ademais, a obra servirá ao escoamento da produção do Polo de Irrigação Sustentável do Vale do Araguaia, o primeiro a ser oficialmente reconhecido pela Portaria nº 4, de 24 de maio de 2019, potencializando o aproveitamento das áreas irrigadas da região

II. Introdução

II.1. Deliberação que originou o trabalho

6. Em cumprimento ao Acórdão 721/2026-TCU-Plenário, realizou-se a auditoria Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba - Codevasf, no período compreendido entre 27/4/2026 e 26/6/2026.

7. A presente auditoria decorre da inclusão da obra no Fiscobras 2026. A seleção do empreendimento para o programa considerou os critérios de relevância, risco e materialidade, especialmente em razão de sua importância socioeconômica e do volume de recursos federais envolvidos.

II.2. Visão geral do objeto

8. O objeto da fiscalização é a construção de uma ponte sobre o Ribeirão da Água Limpa, com 420 m de extensão, incluindo aproximadamente 4 km de vias de acesso pavimentadas em CBUQ. Localiza-se em Britânia, estado de Goiás, 325 Km a noroeste da capital Goiânia, e foi estimada em R$ 68.313.115,94, com contrato firmado pelo valor de R$ 67.950.000,00 (base jan./2024).

9. A ação orçamentária na qual se insere é a 00TD descrita como Apoio aos Polos e Projetos de Agricultura Irrigada. A fonte de recursos para a ação encontra fundamento no artigo 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal que assegura a aplicação de 20% dos recursos destinados à irrigação no país na região Centro Oeste.

10. Observa-se que a ação não é específica para a construção da ponte. O programa de trabalho abrange outras destinações, ainda que a maior parte dos recursos desse programa estejam destinados à obra em questão.

11. Conforme já mencionado, a finalidade do empreendimento é proporcionar uma conexão das rodovias GO-173 e GO 324 pertencentes à malha rodoviária do estado de Goiás.

12. Segundo o Estudo Técnico Preliminar, a contratação se justifica por facilitar o acesso das comunidades rurais aos centros urbanos, como educação e saúde, além de beneficiar a economia local, melhorando o transporte de gado e o acesso a frigoríficos regionais.

13. Servirá, ademais, para o escoamento da produção do Polo de Irrigação Sustentável do Vale do Araguaia, o primeiro a ser oficialmente reconhecido pela Portaria 04, de 24/5/2019, da Secretaria Nacional de Desenvolvimento Regional e Urbano do então Ministério de Desenvolvimento Regional.

14. A contratação, regida pela Lei das Estatais (Lei 13.303/2016), tem a Codevasf como empresa pública contratante e foi realizada em 2024 sob o regime de contratação semi-integrada com a participação de 16 licitantes. Na realização do certame, no entanto, apenas 3 empresas apresentaram propostas válidas quanto ao preço (abaixo do valor real orçado) e apenas uma atendeu aos critérios de habilitação.

15. A primeira ordem de início dos serviços data de 3/2/2025 e abrangia, além das obras civis, a elaboração do projeto executivo.

16. Uma segunda ordem, direcionada especificamente para as obras civis, foi expedida em 1 de abril de 2026, mas até o momento da realização deste trabalho de auditoria, a execução dessas obras ainda não havia sido iniciada em razão de atrasos relacionados à desapropriação.

II.3. Objetivo e questões de auditoria

17. A presente auditoria teve por objetivo fiscalizar as obras de construção de uma sobre o Ribeirão da Água Limpa, Vias de Acesso e Infraestrutura Completa visando a Interligação das Rodovias GO-173 e GO-324, no Município de Britânia/GO.

18. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

a) Questão 1: O procedimento licitatório da obra foi regular?

b) Questão 2: O projeto básico está adequado para a licitação/execução da obra?

c) Questão 3: Os quantitativos definidos no projeto executivo são condizentes com os quantitativos apresentados no projeto básico?

d) Questão 4: O dimensionamento da obra está amparado em estudos de demanda e leva em consideração custo-benefício positivo e sustentável economicamente?

e) Questão 5: Os critérios de medição adotados estão de acordo com as disposições legais próprias ao regime de contratação semi-integrada?

II.4. Metodologia utilizada

19. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do

Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280/2010, alterada pela Portaria-TCU 168/2011) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex 26/2009).

20. Os procedimentos de auditoria compreenderam: (i) análise documental do edital, de seus anexos e dos instrumentos contratuais; (ii) análise do orçamento de referência e dos projetos básico e executivo; (iii) exame das ordens de serviço emitidas; (iv) análise das notas técnicas e comunicações externas emitidas pela Codevasf; e (v) entrevistas na sede da Codevasf realizada em junho de 2026. As alegações da Codevasf foram apresentadas por meio da Nota Técnica-AD/GQV 106/2025 e devidamente analisadas nas seções correspondentes a cada achado.

II.5. Limitações inerentes à auditoria

21. Não se verificaram limitações à realização da presente auditoria.

II.6. Volume de recursos fiscalizados

22. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$ 67.950.000,00, correspondente ao valor do Contrato 00.329/2024 (base jan./2024), firmado entre a Codevasf e o Consórcio Carajás, formado pelas empresas R.G.S. Engenharia Ltda. e Gonçalves & Dias Engenharia.

II.7. Benefícios estimados da fiscalização

23. A partir das medidas de controle propostas, busca-se o esclarecimento e/ou a correção das inconsistências identificadas nos critérios de medição contratuais, na condução do certame licitatório e nas providências relativas à desapropriação das áreas da obra, prevenindo-se o pagamento antecipado irregular a contratado, evitando-se o desperdício de recursos públicos na execução de empreendimento com risco de paralisação ou de perda de funcionalidade pela impossibilidade de conclusão dos trechos de acesso à ponte.

III. Achados de auditoria

III.1. Critérios de medição irregulares.

Tipificação do achado:

Classificação: Indício de irregularidade grave que não prejudique a continuidade (IGC)

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de IGP da LDO:

24. O achado é classificado como Irregularidade Grave com Recomendação de Continuidade (IGC), nos termos do inciso VI do parágrafo primeiro do artigo 150 da Lei 15.321, de 31 de dezembro de 2025 (LDO 2026), pois há possibilidade de seu saneamento em tempo hábil, já sinalizada na resposta da Codevasf, para evitar o pagamento antecipado, consequência indesejada da medição irregular. As obras civis ainda não foram iniciadas e nenhum pagamento irregular não havia sido efetivamente realizado até a data da auditoria, não havendo, portanto, dano consumado ao erário nem risco imediato de comprometimento da continuidade da obra.

25. Todavia, caso as oitivas não demonstrem a regularização dos critérios de medição, o achado poderá ser reclassificado como IGP, em face da violação ao artigo 62 da Lei 4.320/1964 c/c art. 150, §8º, do Regulamento Interno de Licitações e Contratos da Codevasf (RILC-Codevasf).

26. Em que pese a classificação de IGC implicar, geralmente, a proposta de audiência ou a citação dos responsáveis, tais medidas não serão propostas nesta etapa processual. Eventual responsabilização poderá ser considerada após a resposta à oitiva.

Situação encontrada:

27. Nos critérios de medição do Anexo XI do Termo de Referência do Edital, consta a previsão de pagamento por material posto em canteiro (Evidência 4, p. 2-3), em ofensa ao artigo 62 da Lei 4.320/1964 c/c art. 150, §8º, do Regulamento Interno de Licitações e Contratos da Codevasf (RILC-Codevasf). A previsão pode acarretar pagamento antecipado, uma vez que o mero fornecimento do material não se caracteriza como um serviço de engenharia, não se constituindo como prestação válida a justificar qualquer medição.

> 3.2. Medição de material de canteiro
> 3.2.1. Para os materiais citados abaixo, que possuem custos elevados e considerando as condições praticadas no mercado, será permitida a medição e faturamento antes de sua efetiva aplicação, após aprovação prévia da FISCALIZAÇÃO. Tal situação se aplica especificamente aos seguintes itens, que somam 19,06% do valor total orçado para a obra, conforme curva ABC de insumos. A medição em canteiro corresponderá a 50% do valor de cada material, sem BDI. O restante deverá ser medido ao longo da execução dos serviços.

28. No anexo referido, consta a autorização de pagamento de materiais como aço CA-50 e tubos de revestimento em aço carbono (v. tabela abaixo):

Tabela 1 – Medição de Material de Canteiro

Código do Evento	Unidade de Construção (UC) / Evento de Medição	Qtde	Und
8.0.3	Colocação em canteiro: colocação de 1 metro de defensa semimaleável simples - Fornecimento	5.648,00	m
10.0.2.1	Colocação em canteiro: colocação de 1 tonelada de armação em aço CA-50 - Fornecimento	58,55	ton
10.0.2.2	Colocação em canteiro: tubo de revestimento em aço-carbono schedule 40 para estaca raiz - ponteira schedule 80, D = 406,0 mm, peso 143 kg/m - Fornecimento	2.586,00	m
10.0.3.1	Colocação em canteiro: colocação de 1 tonelada de armação em aço CA-50 - Fornecimento	33,55	ton
10.0.4.1	Colocação em canteiro: colocação de 1 tonelada de armação em aço CA-50 - Fornecimento	15,00	ton
10.0.5.1	Colocação em canteiro: colocação de 1 tonelada de armação em aço CA-50 - Fornecimento	320,80	ton
10.0.6.1	Colocação em canteiro: colocação de 1 tonelada de armação em aço CA-50 - Fornecimento	199,95	ton

Código do Evento	Unidade de Construção (UC) / Evento de Medição	Qtde	Und
10.0.7.1	Colocação em canteiro: colocação de 1 tonelada de armação em aço CA-50 - Fornecimento	2,14	ton
10.0.8.1	Colocação em canteiro: colocação de 1 tonelada de armação em aço CA-50 - Fornecimento	16,79	ton

29. O fornecimento desses materiais corresponde a 19,06% do valor total orçado para a obra, percentual significativo do contrato.

30. Sobre essa irregularidade, a Codevasf apresentou as alegações contidas na Nota Técnica-AD-GQV 106/2025 que afirmam em síntese (Evidência 1):

a) a prática não configura pagamento antecipado vedado por lei, mas sim uma liquidação parcial de despesa relativa a uma etapa executada do contrato, estando devidamente prevista no edital;

b) a sistemática limita o pagamento a apenas 50% do valor do material, sem a incidência de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI). Os 50% restantes e o BDI integral só são pagos quando o material é efetivamente aplicado na obra;

c) a medida não se aplica a todos os materiais, mas exclusivamente a três itens específicos de alto impacto no cronograma e com especificidades de fabricação ou logística: armação em aço CA-50 para a obra de arte especial (OAE), tubo de revestimento em aço-carbono para estaca raiz e defensa semimaleável.

d) para proteger o erário, foram estabelecidas condições rigorosas, como a necessidade de aprovação prévia da fiscalização, a assunção da responsabilidade da contratada como fiel depositária (com obrigação de ressarcimento em caso de dano ou extravio) e a exigência de laudos de qualidade;

e) as medições em canteiro devem acompanhar o avanço físico da obra e estar em conformidade com o cronograma (“Eventograma de Medição”) certificado pela fiscalização.

31. A nota ainda ressalta que, como as obras ainda não haviam sido iniciadas fisicamente no momento da auditoria, nenhum pagamento desse tipo foi realizado, inexistindo dano efetivo aos cofres públicos.

32. Informa, na conclusão, que a Codevasf, de todo modo, se compromete a rever a sistemática por termo aditivo, caso o Tribunal entenda necessário.

Análise

33. O pagamento por material posto em canteiro, antes de sua efetiva aplicação ou incorporação ao objeto contratual, constitui hipótese de antecipação parcial de pagamento, na medida em que permite a remuneração de insumos antes mesmo de sua utilização nos serviços que compõem a obra.

34. Isso porque a mera disponibilização do material no canteiro não representa, por si só, a execução da parcela correspondente do objeto contratado. A rigor, os materiais permanecem, até sua efetiva aplicação, como insumos destinados à execução dos serviços a

que se vinculam, de modo que o pagamento realizado nessa etapa antecipa ao contratado parcela da remuneração que, em condições ordinárias, somente seria devida após a execução dos serviços.

35. Com efeito, a jurisprudência do TCU orienta que a antecipação de pagamentos constitui hipótese excepcional, aplicável desde que demonstrado o interesse público na medida e adotadas cautelas suficientes para resguardar a Administração.

> A antecipação de pagamento somente deve ser admitida em situações excepcionais em que ficar devidamente demonstrado o interesse público e houver previsão editalícia, sendo necessário exigir do contratado as devidas garantias que assegurem o pleno cumprimento do objeto, a fim de evitar expor a Administração a riscos decorrentes de eventual inexecução contratual. Acórdão 554/2017-Plenário | Relator: Ministro Vital do Rêgo
>
> A antecipação de pagamento somente deve ser admitida em situações excepcionais, devidamente justificadas pelo interesse público e observadas as devidas cautelas e garantias. Acórdão 1.160/2016-Plenário | Relator: Ministro Augusto Nardes
>
> Somente devem ser aceitas antecipações de pagamentos contratuais em situações excepcionais nas quais fique demonstrada a existência de interesse público, devendo haver previsão no edital de licitação e serem exigidas as devidas garantias, sob pena de aplicação de multa aos gestores se não atendidas essas condições. Acórdão 334/2015-Plenário | Relator: Ministro José Mucio Monteiro
>
> É irregular o pagamento antecipado de bens condicionado à apresentação, pelo contratado, de termo de fiel depositário, sem a exigência de garantias específicas para o adiantamento, entre as modalidades previstas no art. 56 da Lei 8.666/1993. A antecipação de pagamento somente deve ser admitida em situações excepcionais em que ficar demonstrado o interesse público e houver previsão no edital, sendo necessário exigir do contratado as devidas garantias, tais como cartas-fiança ou seguros, que mitiguem os riscos à Administração. Acórdão 12.313/2023-Primeira Câmara | Relator: Ministro Jorge Oliveira

36. Desse modo, a antecipação de pagamentos é um procedimento excepcional que exige a devida motivação, previsão editalícia, e garantias adicionais nos contratos administrativos.

37. No caso em exame, o Anexo XI do Termo de Referência prevê o pagamento de 50% do valor de determinados materiais após sua disponibilização no canteiro, ficando os 50% restantes e o BDI integral condicionados à efetiva aplicação do material na obra. Embora essa sistemática reduza a exposição financeira da Administração em comparação com o pagamento integral antecipado, ela não descaracteriza, por si só, a natureza de antecipação parcial, uma vez que parcela da remuneração é liberada antes da execução da correspondente parcela do objeto.

38. Tampouco afasta essa caracterização o fato de a sistemática estar expressamente prevista no edital. A previsão editalícia constitui requisito para a admissibilidade da antecipação, mas não é suficiente para legitimá-la. Conforme a jurisprudência do TCU, é necessário que a excepcionalidade da medida esteja devidamente justificada e que sejam adotadas garantias e cautelas suficientes para mitigar os riscos decorrentes do pagamento anterior à execução.

39. A Codevasf justifica que a adoção da sistemática se restringe a três materiais (armação em aço CA-50, tubos de revestimento em aço-carbono e defensas semimaleáveis).

Contudo, a justificativa apresentada não demonstra, até o momento, que a antecipação seja condição indispensável para a obtenção desses materiais ou que proporcione sensível economia de recursos à Administração.

40. A mera existência de prazos de fabricação, especificidades logísticas ou relevância dos materiais para o cronograma físico da obra não é suficiente, por si só, para demonstrar a excepcionalidade da antecipação. Seria necessário evidenciar, de forma objetiva, a necessidade da medida, os riscos ou prejuízos concretos decorrentes da impossibilidade de pagamento antecipado e, quando alegada vantagem econômica, os benefícios financeiros efetivamente proporcionados à Administração.

41. Essa exigência encontra respaldo, inclusive, na disciplina atualmente estabelecida pelo art. 145 da Lei 14.133/2021, que veda o pagamento antecipado, parcial ou total, relativo a parcelas contratuais vinculadas ao fornecimento de bens, à execução de obras ou à prestação de serviços, admitindo-o somente quando propiciar sensível economia de recursos ou representar condição indispensável para a obtenção do bem ou para a prestação do serviço, desde que previamente justificado no processo licitatório e expressamente previsto no edital ou instrumento contratual.

42. Ademais, as cautelas informadas pela Codevasf (aprovação prévia da fiscalização, responsabilidade da contratada como fiel depositária e apresentação de laudos de qualidade) não se confundem necessariamente com garantia específica destinada a cobrir o risco do pagamento antecipado. A jurisprudência do TCU diferencia a garantia de fiel execução contratual da garantia destinada a resguardar a Administração contra os riscos próprios da antecipação, razão pela qual a simples condição de fiel depositário não se mostra, por si só, suficiente para afastar a irregularidade.

43. No presente caso, portanto, não se identificam, nas justificativas apresentadas, elementos suficientes para demonstrar que a antecipação parcial dos pagamentos seja indispensável à obtenção dos materiais ou proporcione sensível economia de recursos, tampouco que tenham sido estabelecidas garantias específicas e suficientes para resguardar a Administração dos riscos decorrentes da antecipação.

44. Assim, entende-se que critérios de medição que preveem liquidação da despesa por colocação de material posto em canteiro previstos no Anexo XI do Termo de Referência, vão de encontro ao artigo 62 da Lei 4.320/1964 uma vez que autoriza pagamento antecipado por parte da Administração.

45. Ademais, o Regulamento Interno de Licitações e Contratos da Codevasf (RILC-Codevasf), art. 150, §8º, só admite o pagamento antecipado de maneira excepcional, o que não se encontra justificado no presente caso.

46. Além do mais, é necessário destacar que o pagamento de materiais, de maneira dissociada dos serviços, é um procedimento que não se coaduna com o regime de contratação semi-integrada, que, segundo o §9º do art. 46, da Lei 14.133/2021: "adotarão sistemática de medição e pagamento associada à execução de etapas do cronograma físico-financeiro vinculadas ao cumprimento de metas de resultado", sendo "vedada a adoção de sistemática de remuneração orientada por preços unitários ou referenciada pela execução de quantidades de itens unitários".

47. Portanto, além de ser uma prática contrária à legislação e à jurisprudência do TCU, a remuneração de materiais postos no canteiro de obras não se coaduna com o regime

de contratação adotado.

48. Necessário, portanto, a promoção de oitiva da Codevasf para que justifique a utilização de critério de medição de serviços que pode proporcionar pagamento antecipado ao contratado, em ofensa ao artigo 62 da Lei 4.320/1964 c/c art. 150, §8º, do RILC-Codevasf.

49. Mister se faz a oitiva da empresa contratada em razão da possibilidade de que eventual deliberação do Tribunal repercuta sobre o contrato, inclusive mediante determinação de adoção de medidas destinadas à correção das irregularidades identificadas.

50. A oitiva também permitirá, em observância ao art. 14 da Resolução-TCU nº 315/2020, que consagra a construção participativa das deliberações do Tribunal, a apresentação de considerações acerca das consequências práticas de eventual determinação para que a Codevasf promova a adequação do contrato aos normativos aplicáveis, caso o indício de irregularidade não seja afastado.

III.2. Alteração substantiva do edital sem a necessária republicação

Tipificação do achado:

Classificação: Indício de irregularidade grave que não prejudique a continuidade (IGC)

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de IGP da LDO:

51. A situação encontrada pode ser considerada grave, mas não se enquadra no inciso IV do § 1º do artigo 150 da Lei 15.321/2025 (LDO 2026), pois o contrato já foi celebrado com proposta adjudicada em valor inferior ao orçamento de referência corrigido (R$ 67.950.000,00 < R$ 68.313.115,94), não havendo indício de dano consumado ao erário. Não obstante, a condução irregular do certame configura violação a princípios fundamentais da licitação, com potencial comprometimento da competitividade do processo, ensejando seu enquadramento como grave infração à norma legal, tipificado no inciso II, art. 58 da Lei 8.443/1992.

52. Em que pese a classificação de IGC implicar, geralmente, a proposta de audiência ou a citação dos responsáveis, tais medidas não serão propostas nesta etapa processual A eventual responsabilidade dos agentes envolvidos poderá ser considerada após a resposta à oitiva ora proposta.

Situação encontrada:

53. Não republicação do edital após a realização de alterações substanciais no orçamento de referência, destinadas a corrigir erro de unidade de medida que havia majorado o valor estimado da contratação em aproximadamente R$ 8,4 milhões, correspondente a cerca de 12% do valor correto de referência, de R$ 68.313.115,94, em desacordo com o art. 39, parágrafo único, da Lei nº 13.303/2016 e com os arts. 3º, 49, parágrafo único, e 52, § 2º, do RILC-Codevasf. Esse orçamento foi levado à publicação, no valor de R$ 76.752,439,70, apesar de erro na unidade de medida relacionada à distância média de transporte.

54. Questionada na fase de impugnação, a comissão comunicou aos concorrentes acerca da correção do item eivado por meio de mensagens eletrônicas, desconsiderando o fato de que, em se tratando de alterações que poderiam afetar a formulação das propostas, a publicidade dessas modificações exigia a republicação do edital.

55. A Lei 13.303/2016 estabelece:

> Art. 39. (...)

> Parágrafo único. Qualquer modificação no edital exige divulgação pela mesma forma que se deu o texto original, reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido, exceto quando, inquestionavelmente, a alteração não afetar a formulação das propostas."

56. Em sentido semelhante, o RILC-Codevasf obriga a publicação das modificações promovidas no instrumento convocatório nos mesmos termos e prazos dos atos originais, quando as modificações afetam a preparação das propostas (art. 3º c/c art. 49, parágrafo único, e art. 52, §2º, todos do RILC-Codevasf).

57. Além disso, na realização do pregão, o preço máximo de referência considerado foi o do orçamento publicado. Assim, os lances iniciais tiveram como referência o valor de R$ 76.752,439,70, muito acima do real valor orçado que foi de R$ 68.313.115,94.

58. Sobre essa questão, a Codevasf apresentou as alegações contidas na Nota Técnica-AD-GQV 106/2025 sintetizadas a seguir (Evidência 1):

a) reconheceu um erro na unidade de medida do item 10.5.8 (transporte de vigas) e a necessidade de inclusão do item 10.5.9, o que levou à redução do valor estimado da obra de R$ 76.752.439,70 para R$ 68.313.115,94 (Evidência 5);

b) O sistema Compras.gov.br já havia sido cadastrado com o valor original antes da retificação. Como o portal permite o registro de propostas superiores ao valor orçado, os licitantes puderam inserir lances acima do teto atualizado durante a fase de disputa;

c) alega que cabe à Comissão de Licitação negociar com os licitantes cujas propostas superem o valor orçado até que cheguem ao limite permitido, respeitando o critério de menor preço;

d) todas as informações sobre a retificação da CE 196/2024 (Evidência 5) foram publicadas nas abas de "Avisos" e "Esclarecimentos" do portal de compras, garantindo que os participantes estivessem cientes dos novos valores;

e) ao final do certame, a proposta adjudicada foi de R$ 67.950.00,00 que é inferior ao valor orçado de R$ 68.313.115,94, o que, segundo a Codevasf, preservou a economicidade e a modicidade de preços

Análise

59. As alegações apresentadas confirmam os fatos apontados pela auditoria quanto à falta de correção do preço mínimo no sistema de pregão e à não republicação do Edital.

60. A inconsistência no orçamento foi constatada ainda na fase de impugnação da licitação. Houve questionamento por parte dos concorrentes acerca de um erro relevante no item 10.5.8 da planilha orçamentária.

61. O erro grosseiro constatado na planilha relaciona-se à utilização da unidade de medida ton x km no item 10.5.8 para a distância média transporte quando a unidade correta seria o km, acarretando uma elevação indevida no item 10.5.8 do orçamento publicado no edital de R$ 8,4 milhões. De modo que o serviço de transporte de material que deveria constar com um valor de R$ 687.834,00 foi elevado ao valor de R$ 9.127.157,76.

62. Esse fato foi reconhecido, ainda no decorrer da licitação, por meio da Comunicação Externa 196/2024 (Evidência 5) que retificou o valor do item 10.5.8 da planilha e acresceu o item 10.5.9 como se vê do print de tela daquele documento, reproduzido

abaixo:

Figura 1- Comunicação Externa 196/2024

2- PERGUNTA:

COM RELAÇÃO ESPECIFICAMENTE AO ITEM 10.5 DA PLANILHA ORÇAMENTÁRIA, COMO AS LICITANTES DEVEM PROCEDER NA APRESENTAÇÃO DE SUAS PROPOSTAS?

2- RESPOSTA:

CONFORME O PROJETO BÁSICO, A DISTÂNCIA ENTRE O LOCAL DE MONTAGEM E A EXECUÇÃO DA VIGA NA PONTE (DMT) É DE 2 KM. ASSIM, COM RELAÇÃO AO ITEM 10.5.8 DA PLANILHA ORÇAMENTÁRIA DE REFERÊNCIA (ANEXO XIII):

Onde se lê:

Item	Código		Descrição	UND	QUANT	Custo direto	Custo com BDI	Total sem Desoneração
10.5.8	5915329	SICRO	Transporte em cavalo mecânico com dolly de 4 eixos com capacidade de 57 t - rodovia em revestimento primário	T.km	132.048,00	55,89	69,1200	9.127.157,76

Leia-se:

Item	Código		Descrição	UND	QUANT	Custo direto	Custo com BDI	Total sem Desoneração
10.5.8	5915329	SICRO	Transporte em cavalo mecânico com dolly de 4 eixos com capacidade de 77 t - rodovia em revestimento primário	km	168,00	64,98	80,3600	13,500,48
10.5.9	5915401	SICRO	Carga, descarga e manobra de vigas pré-moldadas de 500 a 750 kN em cavalo mecânico com dollys de 3 e 4 eixos com capacidade de 77 t	und.	84,00	6.490,77	8.027,7800	674.333,52

Fonte: Processo licitatório Edital 90033/2024

63. A comissão, no entanto, se limitou a informar a correção do erro por meio de CE 196/2024 aos licitantes (Evidência 5), não fazendo a publicidade ampla, ante uma mudança tão substantiva do orçamento.

64. Cumpre registrar, inicialmente, que a elaboração e a validação do orçamento de referência constituem etapas essenciais da fase preparatória e de planejamento da licitação (art. 19, III, e art. 42, I, "l", do RILC).

65. O erro de unidade de medida na planilha orçamentária (DMT) que provoca uma majoração de R$ 8,4 milhões no preço real de referência revela falta do dever elementar de cuidado na conferência de quantitativos e custos unitários. Convém ainda informar que, de acordo com outra CE 120/2024 (Evidência 6), a Codevasf havia sido questionada anteriormente por licitante acerca do mesmo fato, respondida nesses termos:

> As planilhas de referência de obra e de projeto que foram publicadas são meramente referenciais, sendo de responsabilidade das proponentes a elaboração e apresentação da proposta, baseada no projeto básico. Sendo uma contratação semi-integrada, as medições serão feitas por eventos. Cabe à contratada a elaboração do projeto executivo, que refinará o projeto básico apresentado como referência.
>
> Outrossim, como estipulado no **art. 49, parágrafo único, do RILC-Codevasf,** qualquer alteração promovida no instrumento convocatório exige divulgação nos mesmos termos do texto original, com a obrigatoriedade de reabertura do prazo inicialmente estabelecido, **salvo quando a modificação não afetar a formulação das propostas**. Regra idêntica é fixada pelo art. 52, § 2º, do RILC.
>
> (Grifos nossos)

66. Uma alteração dessa dimensão modifica a formulação da proposta. Assim, ao contrário do que a Codevasf asseverou acima, fazia-se imperativa a republicação do edital.

67. A inobservância da reabertura dos prazos atenta contra os princípios da publicidade, da vinculação ao instrumento convocatório, da isonomia e do julgamento objetivo, previstos no art. 3º do RILC-Codevasf e na Lei das Estatais.

68. A alteração orçamentária da ordem de R$ 8,4 milhões não configura mero erro formal, mas modificação substancial da equação econômico-financeira do objeto, alterando a percepção dos licitantes quanto aos custos e à viabilidade da proposta.

69. A permanência de parâmetro teto superior ao real no sistema de disputa induz os licitantes a erro na fase de lances, viciando a competitividade e comprometendo a efetividade do certame (art. 41, V, do RILC).

70. As alegações admitem uma outra falha grave no processo ao afirmar que o verdadeiro preço máximo de referência não foi corrigido no sistema compras.gov.br, permitindo que preços muito acima do valor de referência fossem aceitos como lances. Essa falha poderia ser sanada, ao menos parcialmente, se na abertura da fase de lances, o pregoeiro tivesse feito o alerta sobre o real valor de referência.

71. O responsável pela condução do pregão assim não agiu, admitindo sucessivos lances acima do valor de referência, levando a que apenas três deles pudessem ser consideradas válidos sobre o aspecto do preço, como se pode ver do Termo de Julgamento (Evidência 7).

72. A conduta contraria o item 11.1 do edital do certame, que dispõe sobre os critérios de julgamento da proposta, aqui transcrito: "O valor global e os valores unitários da proposta não poderão superar o orçamento estimado pela Administração Pública, com base nos parâmetros previstos nos §§ 1º e 3º do art. 57 da Lei 13.303/2016" (Evidência 8).

73. Além da proposta vencedora, duas outras pospostas passariam pelo crivo do preço máximo, como se pode ver do *print* abaixo, extraído do Termo de Julgamento (Evidência 7, p. 8):

Figura 2 – Termo de Julgamento das propostas

52.792.036/0001-59 - PLANK ENGENHARIA LTDA Porte MeEpp/Equiparada: Sim **(D)** UF: SP				R$ 55.062.814,2600 (unitário) R$ 55.062.814,2600 (total)	Proposta desclassificada
Valor proposta:	R$ 76.752.439,7000 (unitário) R$ 76.752.439,7000 (total)	Valor negociado:	Não informado	Quantidade ofertada:	1
19.487.793/0001-43 - POSTIGO PROJETOS DE ENGENHARIA LTDA Porte MeEpp/Equiparada: Sim **(D)** UF: SP				R$ 58.321.127,0100 (unitário) R$ 58.321.127,0100 (total)	Fornecedor inabilitado
Valor proposta:	R$ 76.752.439,7000 (unitário) R$ 76.752.439,7000 (total)	Valor negociado:	Não informado	Quantidade ofertada:	1

Fonte: Processo licitatório Edital 90033/2024

74. A empresa Plank Engenharia Ltda ofertou o preço de R$ 55.062.814,26 e a empresa Postigo Projeto de Engenharia ofertou o valor de R$ 58.321.127. As empresas, no entanto, não seguiram para as etapas seguintes da licitação, a Plank foi desclassificada por não ter atendido as diligências solicitadas, enquanto a Postigo Engenharia requereu sua retirada do certame (Evidência 7, p. 18) antes de responder às diligências relacionadas à capacidade técnica.

75. Assim, das dezesseis licitantes que participaram da licitação, apenas a empresa

RGS apresentou proposta válida, denotando uma baixa competitividade efetiva do certame.

76. Conforme a jurisprudência consolidada do TCU, alterações editalícias que impactam a precificação ou a competitividade do certame exigem a republicação do edital e a reabertura do prazo original para apresentação das propostas (v. e.g., Acórdão 2032/2021-Plenário, Ministro Relator: Raimundo Carreiro, e Acórdão 1.197/2010-Plenário, Ministro Relator: Augusto Sherman). A não observância desse procedimento viola os princípios da publicidade, da vinculação ao instrumento convocatório e da isonomia, essenciais para a validade de qualquer processo licitatório.

77. Diante do exposto, identificam-se duas ocorrências que demandam esclarecimentos adicionais, mediante oitiva da Codevasf e da empresa contratada, para subsidiar a avaliação quanto à necessidade de realização de audiência dos responsáveis e à adoção de eventuais medidas corretivas:

a) alteração substancial do orçamento de referência sem a republicação do edital e sem a reabertura do prazo para apresentação das propostas, em desacordo com o art. 39, parágrafo único, da Lei nº 13.303/2016 e com os arts. 49, parágrafo único, e 52, § 2º, do RILC-Codevasf; e

b) prosseguimento da fase competitiva com valor máximo registrado no sistema Compras.gov.br superior ao orçamento de referência corrigido, em desconformidade com o item 11.1 do edital e com os princípios da publicidade, da vinculação ao instrumento convocatório, da isonomia, do julgamento objetivo, da economicidade e da seleção da proposta mais vantajosa, previstos no art. 3º do RILC-Codevasf.

78. A oitiva da empresa contratada justifica-se em razão da possibilidade de que eventual deliberação do Tribunal repercuta sobre o contrato e, inclusive mediante determinação de adoção de medidas destinadas à correção das irregularidades identificadas.

79. Desse modo, em observância ao art. 250, V, do RITCU e aos princípios do contraditório, da ampla defesa, deve ser oportunizada à contratada a apresentação de esclarecimentos e de considerações acerca dos indícios de irregularidades.

III.3. Intempestividade na tomada de providências relativas à desapropriação.

Tipificação do achado:

Classificação: Indício de irregularidade grave que não prejudique a continuidade (IGC)

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de IGP da LDO:

80. A situação encontrada pode ser considerada grave, mas não se enquadra no inciso IV do § 1º do artigo 150 da Lei 15.321/2025 (LDO 2026), pois as obras civis ainda não foram iniciadas fisicamente, não tendo havido pagamento por execução de serviços nem dano consumado ao erário. Não obstante, a ausência de resolução da questão fundiária representa risco concreto de paralisação futura e de inutilidade parcial do investimento, o que justifica o aprofundamento por meio de oitiva.

81. Em que pese a classificação de IGC implicar, geralmente, a proposta de audiência ou a citação dos responsáveis, tais medidas não serão propostas nesta etapa processual. Eventual análise da responsabilidade dos agentes envolvidos poderá ser considerada após a resposta à oitiva ora proposta.

Situação encontrada:

82. Constatou-se que, transcorrido mais de um ano desde a emissão da ordem de serviço para a elaboração do projeto executivo (Evidência 3), permanecem pendentes as questões relativas à desapropriação de parte das áreas necessárias à implantação do empreendimento. A situação evidencia deficiência no planejamento da contratação e mostra-se incompatível com o art. 42, inciso I, alínea "l", do RILC-Codevasf, que exige, ainda na fase preparatória do procedimento licitatório, a verificação da liberação, ocupação, utilização, aquisição ou desapropriação dos bens públicos ou particulares necessários à execução projetada. A pendência já repercute no cronograma contratual, uma vez que as obras civis da ponte e dos acessos pavimentados não foram iniciadas, apesar da emissão, em 1º/4/2026, de segunda ordem de serviço autorizando o início dessas atividades (Evidência 2).

83. Esse cenário aponta para uma possibilidade ainda mais grave que seria a inutilidade total do investimento pela ausência de funcionalidade do que vier a ser construído de forma parcial.

84. A conexão entre a rodovia GO-173 e GO-324, um dos objetivos da obra, necessita, além da ponte, de dois trechos pavimentados que fazem o acesso a cada uma dessas rodovias, um dos quais se situa na propriedade ainda não desapropriada.

Figura 3 – Traçado da ponte e acessos



Fonte: EVTEA

85. De acordo com o art. 42, inc. I, "o", do RILC-Codevasf, durante o planejamento do certame, deve ser realizada a verificação da liberação, ocupação, utilização, aquisição ou desapropriação dos bens, sejam eles públicos ou particulares, que forem necessários para a execução projetada da obra ou serviço.

86. A desapropriação é um dos pontos críticos na execução de obras públicas pois envolve tratativas com particulares que quando transbordam para o contencioso demandam tempos pouco controláveis pela administração para a sua resolução.

87. Contratar a construção das obras sem que a Administração tenha a posse das

áreas onde as intervenções ocorrerão gera um risco previsível de atraso, o que pode configurar gestão temerária.

Alegações

88. As alegações da Nota Técnica 106/2025 em relação ao estágio do processo de desapropriação e à falta de conclusão prévia podem ser resumidas nos seguintes pontos principais (evidência 1):

a) o Decreto de Utilidade Pública (DUP) foi formalizado por meio do Decreto Estadual 10.923, de 11/06/2026, abrangendo as áreas necessárias para as obras na Rodovia GO-598, incluindo a ponte sobre o Ribeirão Água Limpa;

b) foi declarada urgência no processo expropriatório, nos termos do art. 15 do Decreto-Lei 3.365/1941, o que autoriza a imissão provisória na posse das áreas por via amigável ou judicial;

c) o documento admite que diversas etapas críticas do processo expropriatório ainda estão pendentes, tais como: a individualização dominial das áreas e a identificação precisa de proprietários e matrículas (indicados no decreto como "a se determinar"); a avaliação das benfeitorias existentes; a condução de negociações amigáveis ou, em caso de falha, o ajuizamento de ações judiciais; o efetivo pagamento das indenizações aos proprietários por parte da Goinfra; e a conclusão do registro cartorial.

d) a responsabilidade por promover esses atos administrativos e judiciais é da Agência Goiana de Infraestrutura e Transportes (Goinfra), cabendo à Codevasf apenas prestar apoio técnico.

e) a execução física das obras ainda não foi iniciada, o que significa que nenhum pagamento por medições de serviços ou materiais em canteiro foi realizado até o momento da nota.

Análise

89. As justificativas apresentadas confirmam que, embora tenham sido adotadas providências iniciais, o processo de desapropriação permanece em estágio insuficiente para assegurar a disponibilidade das áreas necessárias à execução integral do objeto.

90. A publicação do Decreto de Utilidade Pública e a declaração de urgência constituem etapas relevantes, mas não conferem, por si sós, a posse dos imóveis à Administração. A efetiva disponibilidade das áreas depende da conclusão dos acordos com os proprietários ou, em caso de desapropriação judicial, da obtenção da imissão provisória na posse.

91. O descompasso temporal com a fase preparatória é evidente: o art. 42, inc. I, "o", do RILC exige que a verificação da desapropriação ocorra na fase de preparação da licitação. No entanto, a Nota Técnica informa que o DUP só foi publicado em junho de 2026, enquanto a licitação (Edital 90033/2024) e a adjudicação do objeto já haviam ocorrido anteriormente, em dezembro de 2024. As pendências críticas admitidas - individualização dominial, avaliação de benfeitorias, negociação amigável e pagamento das indenizações - confirmam que a Codevasf ou o Estado de Goiás ainda não detêm a posse efetiva da área necessária para a execução integral da obra.

92. À luz da jurisprudência do TCU, as alegações não afastam a irregularidade. O Acórdão 850/2015-TCU-Plenário, Relator Ministro José Múcio Monteiro, recomenda

expressamente que tal providência ocorra antes da conclusão do processo licitatório para evitar atrasos e refazimento de serviços.

93. O Acórdão 2.254/2006-TCU-Plenário, Relator Ministro Augusto Nardes, admite a realização de obras em imóveis com processo judicial em curso, mas condiciona essa possibilidade à detenção da imissão provisória na posse, o que a nota técnica confirma ainda não possuir de fato.

94. Como a obra ainda não teve início físico, cumpre avaliar a suspensão do início da execução até que a imissão na posse das áreas críticas seja efetivada judicial ou amigavelmente.

95. Essa medida é recomendável para prevenir danos ao erário decorrentes de pedidos de reequilíbrio por paralisação, conforme os riscos apontados no Acórdão 725/2016-TCU-Plenário, Relator Ministro-substituto Marcos Bemquerer e no Acórdão 850/2015-TCU-Plenário, Relator Ministro José Múcio Monteiro, e, ainda, por haver risco de a obra ficar pronta parcialmente e sem funcionalidade, caso o processo de desapropriação não se resolva em tempo razoável.

96. Deve-se ser proposta a realização de oitiva da Codevasf pela realização da licitação sem observar a necessidade prévia da desapropriação ou, ao menos, de estar amparada pela imissão provisória da posse da área onde a obra será construída, violando o art. 42, inc. I, "o", do RILC-Codevasf.

97. Deve ser igualmente promovida a oitiva da empresa contratada, na condição de interessada, para que se manifeste sobre os impactos da pendência fundiária na execução do objeto., haja vista as consequências práticas de eventual determinação que impeça o início das obras civis dependentes das áreas ainda não disponibilizadas.

98. A inclusão da contratada na oitiva mostra-se necessária porque eventual deliberação poderá repercutir diretamente sobre o cronograma e sobre a execução do contrato, devendo-lhe ser assegurada a oportunidade de apresentar informações e considerações, em observância ao contraditório.

IV. Conclusão

99. A presente auditoria teve por objetivo fiscalizar as obras de construção de uma ponte sobre o Ribeirão da Água Limpa, Vias de Acesso e Infraestrutura Completa, visando a Interligação das Rodovias GO-173 e GO-324, no Município de Britânia/GO, contratadas pela Codevasf com o Consórcio Carajás pelo valor de R$ 67.950.000,00.

100. Visando cumprir o objetivo proposto, foram formuladas as seguintes questões de auditoria:

a) Questão 1: O procedimento licitatório da obra foi regular?

b) Questão 2: O projeto básico está adequado para a licitação/execução da obra?

c) Questão 3: Os quantitativos definidos no projeto executivo são condizentes com os quantitativos apresentados no projeto básico?

d) Questão 4: O dimensionamento da obra está amparado em estudos de demanda e leva em consideração custo-benefício positivo e sustentável economicamente?

e) Questão 5: Os critérios de medição adotados estão de acordo com as disposições legais próprias ao regime de contratação semi-integrada?

101. Da aplicação dos procedimentos de auditoria restaram evidenciados os seguintes achados:

a) Critérios de medição irregulares (item III.1);

b) Alteração substantiva do edital sem a necessária republicação (item III.2); e

c) Intempestividade na tomada de providências relativas à desapropriação (item III.3).

102. Quanto ao achado do item III.1, resultado da Questão 5 de auditoria, constatou-se que os critérios de medição previstos no Anexo XI do Termo de Referência do Edital autorizam o pagamento por material posto em canteiro, prática que pode caracterizar pagamento antecipado vedado pelo art. 62 da Lei 4.320/1964 c/c art. 150, §8º, do RILC-Codevasf.

103. Embora a Codevasf tenha apresentado justificativas no sentido de que a medida não configuraria pagamento antecipado, mas sim liquidação parcial de etapa contratual, com salvaguardas estabelecidas para proteção do erário, as alegações não afastam a irregularidade: o regime de contratação semi-integrada pressupõe a remuneração por etapas funcionais da obra, e não pelo mero fornecimento de materiais em canteiro. Desse modo, propõe-se a realização de oitiva da Codevasf para que justifique a adoção desse critério de medição (item III.1).

104. No que concerne ao achado do item III.2, atinente às Questões 1 e 3 da auditoria, constatou-se que o orçamento de referência publicado no Edital 90033/2024 continha erro grosseiro de unidade de medida no item 10.5.8, o que elevou indevidamente o valor de referência em R$ 8,4 milhões - 12% acima do valor real de R$ 68.313.115,94.

105. A Codevasf, ao tomar conhecimento do erro, limitou-se a comunicá-lo aos licitantes por mensagem eletrônica, sem proceder à republicação do edital e à reabertura de prazo, como exigido pelos arts. 49, parágrafo único, e 52, §2º, do RILC-Codevasf.

106. Adicionalmente, o valor-teto no sistema de pregão não foi corrigido, permitindo que propostas acima do valor real de referência fossem registradas como lances válidos, comprometendo a competitividade do certame - no qual apenas uma das dezesseis licitantes originalmente participantes apresentou proposta válida ao final. Em razão dessas constatações, propõe-se a realização de oitiva da Codevasf para que esclareça as duas condutas antijurídicas identificadas (item III.2).

107. No que se refere ao achado do item III.3, também decorrente da Questão 1 da auditoria, constatou-se que a licitação foi realizada sem que as questões relativas à desapropriação das áreas necessárias à execução integral da obra estivessem equacionadas, em violação ao art. 42, inc. I, "o", do RILC-Codevasf. O processo expropriatório encontra-se em fase inicial, com pendências críticas quanto à individualização dominial, avaliação de benfeitorias e efetiva imissão na posse, colocando em risco a execução de trecho essencial do empreendimento e, por conseguinte, a sua plena funcionalidade. Propõe-se a realização de oitiva da Codevasf quanto à irregularidade identificada (item III.3).

108. Quanto às Questões 2 e 4, relativas à adequação do projeto básico e ao dimensionamento da obra com base em estudos de demanda, respectivamente, a análise dos documentos disponibilizados não evidenciou irregularidades passíveis de encaminhamento no presente momento, sem prejuízo de eventuais aprofundamentos em etapas futuras de fiscalização.

109. Considerando a gravidade dos indícios e que os fatos descritos podem resultar em decisão do Tribunal no sentido de desconstituir ato ou processo administrativo ou de alterar contrato em desfavor dos responsáveis e interessados, propõe-se, com fundamento no art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, promover a oitiva da Codevasf e do Consórcio Carajás.

110. Afora isso, após o exercício do contraditório, será possível avaliar a necessidade de confirmação ou revisão dos achados, sua classificação definitiva, a eventual responsabilização dos agentes envolvidos e a adoção das providências de mérito adequadas a cada ocorrência, inclusive determinações, recomendações ou ciências destinadas à correção das irregularidades e ao aperfeiçoamento da gestão do empreendimento.

111. Registra-se ainda que, à luz do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020 e do art. 20 do Decreto-Lei 4.657/1942 (Lindb), por meio das oitivas propostas também será oportunizada à unidade jurisdicionada a apresentação dos comentários e às consequências práticas decorrentes de eventuais determinações e/ou recomendações da Corte de Contas para que o MIDR e/ou a SOP/RS procedam à correção das irregularidades caso confirmadas.

112. Cabe registrar também que, no atual momento processual em que se propõe a realização de oitivas, as impropriedades relatadas no presente relatório não têm impacto nas contas da Codevasf.

113. Por fim, os benefícios deste trabalho decorrerão das medidas de controle propostas, por meio das quais se busca o esclarecimento e/ou a correção das inconsistências identificadas nos critérios de medição contratuais, na condução do certame licitatório e nas providências relativas à desapropriação das áreas da obra, evitando-se o desperdício de recursos públicos com empreendimento sob risco de paralisação ou de perda de funcionalidade.

V. Proposta de encaminhamento

114. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento no art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU:

114.1. a oitiva da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) para que, no prazo de quinze dias, se manifeste quanto aos seguintes indícios de irregularidades:

a) previsão, no Anexo XI do Termo de Referência do Edital 90033/2024, de critérios de medição que autorizam o pagamento por material posto em canteiro, sem que isso se caracterize como prestação de serviço de engenharia, em potencial afronta ao art. 62 da Lei 4.320/1964, que condiciona a liquidação da despesa à comprovação do direito adquirido pelo credor, c/c art. 150, §8º, do RILC-Codevasf, que admite o pagamento antecipado apenas de forma excepcional e justificada (item III.1);

b) alteração substancial no orçamento de referência - de R$ 76.752.439,70 para R$ 68.313.115,94, correspondente a uma redução de R$ 8.439.323,76, ou 12% do valor publicado - decorrente de erro grosseiro de unidade de medida no item 10.5.8 da planilha orçamentária (distância média de transporte), sem a observância do dever de republicação do edital e de reabertura do prazo para apresentação de propostas, em violação aos arts. 49, parágrafo único, e 52, §2º, do RILC-Codevasf; (ii) prosseguimento do pregão com valor-teto

divergente registrado no sistema Compras.gov.br, resultando na aceitação de lances acima do real valor de referência e na eliminação de fato da maioria dos concorrentes, em afronta ao art. 3º do RILC-Codevasf e aos princípios da publicidade, da vinculação ao instrumento convocatório, da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa (item III.2); e

c) realização do processo licitatório sem que as questões relativas à desapropriação das áreas necessárias à integral execução da obra estivessem equacionadas, com o Decreto de Utilidade Pública publicado somente em junho de 2026 - após a adjudicação do contrato em dezembro de 2024 - e com pendências críticas quanto à individualização dominial, avaliação de benfeitorias, imissão provisória na posse e pagamento das indenizações, comprometendo a viabilidade de execução de trecho essencial da obra e a plena funcionalidade do empreendimento, em violação ao art. 42, inc. I, "o", do RILC-Codevasf (item III.3).

114.2. a oitiva do Consórcio Carajás — formado pelas empresas R.G.S. Engenharia Ltda. (CNPJ 59.025.613/0001-26) e Gonçalves & Dias Engenharia —, na qualidade de terceiro interessado, para que, no prazo de quinze dias, manifeste-se acerca dos fatos descritos nos itens III.1, III.2 e III.3 deste relatório, especialmente quanto:

a) à previsão, no Anexo XI do Termo de Referência do Contrato 00.329/2024, de critérios de medição que autorizam o pagamento por material posto em canteiro sem a correspondente prestação de serviço de engenharia, em potencial afronta ao art. 62 da Lei 4.320/1964 c/c art. 150, §8º, do RILC-Codevasf, cuja eventual revisão por termo aditivo poderá alterar as condições contratuais em seu desfavor; (ii) à condução do certame licitatório com valor-teto divergente no sistema Compras.gov.br, que poderá resultar em deliberação do Tribunal com reflexos sobre a validade do processo que deu origem ao contrato ora em execução; e

b) à possibilidade de que o Tribunal venha a determinar a suspensão da ordem de serviço para execução das obras civis até que seja efetivada a imissão provisória ou definitiva na posse das áreas ainda não desapropriadas, medida que, caso adotada, afetará diretamente o cronograma de execução do contrato e poderá ensejar impactos nos direitos e obrigações do Consórcio contratado, razão pela qual se lhe assegura o direito de manifestação prévia, em observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa.

114.3. encaminhar cópia deste relatório e da decisão que vier a ser proferida à Codevasf e ao Consórcio Carajás para subsidiar as respostas às oitivas.

114.4. orientar à Seproc que faça constar, expressamente, no ofício de notificação das oitivas que, à luz do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020 e do art. 20 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lindb), por meio das oitivas propostas também será oportunizada à unidade jurisdicionada a apresentação dos comentários quanto às consequências práticas decorrentes de eventuais deliberações quanto à determinação desta Corte para que a Codevasf proceda à correção das irregularidades apontadas nos itens III.1 a III.3 deste relatório.

AudUrbana, 13 de agosto de 2026.

APÊNDICE A - Matriz de Achados

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
IGC - Critérios de medição irregulares	Nos critérios de medição do Anexo XI do Termo de Referência do Edital, consta a previsão de pagamento por material posto em canteiro (Evidência 4, p. 2-3), em ofensa ao artigo 62 da Lei 4.320/1964 c/c art. 150, §8º, do RILC-Codevasf. A previsão pode acarretar pagamento antecipado, uma vez que o mero fornecimento do material não se caracteriza como um serviço de engenharia, não se constituindo como prestação válida a justificar qualquer medição.	Edital - Edital_Ponte Britânia	Lei 4320/1964, art. 62 Regulamento 0/2026, Codevasf, art. 150, § 8º	Evidência 4 - ANEXO XI DO TR - CRITÉRIOS DE MEDIÇÃO E PAG, folhas 2/3 Evidência 1 - Nota Técnica-AD/GQV 106-2025	Procedimento interno falho na elaboração do edital	Riscos injustificados para o poder público.	Oitiva
IGC - Alteração substantiva do edital sem a necessária republicação	O orçamento de referência levado a publicação, no valor de R$ 76.752,439,70, continha um erro grosseiro na unidade de medida relacionada à distância média de transporte que o elevou em 8,4 milhões de reais, 12% superior ao valor real de referência que era R$ 68.313.115,94. Questionada	Edital - Edital_Ponte Britânia	Regulamento 0/2026, Codevasf, art. 3º;art. 49, § único;art. 52, § 2º	Evidência 1 - Nota Técnica-AD/GQV 106-2025 Evidência 5 - CE 196/2024 Evidência 7 - Termo de Julgamento da Licitação	procedimento interno falho na elaboração da planilha e na condução do pregão	Aquisições sem o devido caráter competitivo	Oitiva

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	na fase de impugnação, a comissão comunicou aos concorrentes acerca da correção do item eivado por meio de mensagens eletrônicas, desconsiderando o fato de que, em se tratando de alterações que poderiam afetar a formulação das propostas, a publicidade dessas modificações exigia a republicação do edital. A conduta vai de encontro ao estabelecido no parágrafo único, art. 49 e no art. 52, §2º, do RILC-Codevasf que obriga a publicação das modificações promovidas no instrumento convocatório nos mesmos termos e prazos dos atos originais, quando as modificações afetam a preparação das propostas.			Evidência 6 - CE 120/2024 Evidência 8 - Edital 90033/2024 - Projeto Executivo e Ponte Britânia			
IGC - Intempestividade na tomada de providências relativas à desapropriação	Constatou-se que, passado mais de um ano da emissão da ordem de serviço, as questões relacionadas à desapropriação de parte das áreas onde deverá se localizar a obra ainda não foram solucionadas, o que já implica atrasos no cronograma da obra, haja vista que as obras civis da	Edital - Edital_Ponte Britânia	Regulamento 0/2026, Codevasf, art. 42, inciso I, alínea o	Evidência 1 - Nota Técnica-AD/GQV 106-2025 Evidência 2 - Ordem de Serviço da Ponte Britânia. Evidência 3 - Ordem de Serviço P.	Procedimento interno falho na autorização da licitação.	Danos ao erário decorrentes de pedidos de reequilíbrio por paralisação. Riscos de a obra ficar pronta parcialmente e sem funcionalidade, caso o processo de	Oitiva

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	ponte e dos acessos pavimentados não foram iniciadas. Esse cenário de incerteza aponta para uma possibilidade ainda mais grave que seria a inutilidade total do investimento pela ausência de funcionalidade do que vier a ser construído de forma parcial.			Exec.		desapropriação não se resolva em tempo razoável.	

APÊNDICE B - Dados da obra

1. Dados Cadastrais

Obra bloqueada na LOA deste ano: Não

1.1. Execução física, orçamentária e financeira

1.1.1. Execução física

Data de vistoria: 01/06/2026 **Percentual executado:** 0,0%
Data do início da obra: 01/04/2026 **Data prevista para conclusão:** 24/01/2027
Situação na data da vistoria: Não iniciada
Descrição da execução realizada até a data da vistoria:
Obra ainda não iniciada. Foi concluído apenas o projeto executivo

Observações:

1.1.2. Execução orçamentária e financeira

Valor estimado para conclusão: R$ 66.977.246,95
Valor estimado global da obra: R$ 67.950.000,00
Data base da estimativa: 01/06/2026

Funcional programática: 20.607.2321.00TD.0050/2026 - Apoio aos Polos e Projetos de Agricultura Irrigada - Na Região Centro-Oeste

Origem	Ano	Lei Orçamentária	Valores empenhados	Valores liquidados	Pagamento de despesas	Percentual execução financeira
União	2026	2.370.899,00	12.287,00	1.993,00	1.993,00	0,08%
União	2025	1.375.433,00	1.375.433,00	485.379,00	179.040,00	13,02%
União	2024	8.009.969,00	8.009.969,00	647.634,00	641.450,00	8,01%

Valores em reais

Observações:
Valores retirados do Sistema SIOP - Painel de Orçamento Federal.

1.2. Contratos principais

Nº contrato: 0.0329.00/2024
Objeto do contrato:
O presente contrato tem por objeto a elaboração de projeto executivo e execução das obras de uma ponte sobre o ribeirão da Água Limpa, vias de acesso e infraestrutura completa, através de contratação de empresa especializada, visando a interligação das rodovias GO-173 e GO-324, no município de Britânia, no estado de Goiás.

Data da assinatura: 24/01/2025 **Mod. licitação:** RDC - Regime Diferenciado de Contratação
SIASG: **Código interno do SIASG:**
CNPJ contratada: 59.025.613/0001-26 **Razão social:** Consórcio Carajás
CNPJ contratante: 00.399.857/0001-26 **Razão social:** Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba - Codevasf

Situação inicial
Vigência: 04/02/2025 a 14/05/2027
Valor: R$ 67.950.000,00
Data-base: 01/05/2024

Situação atual
Vigência:
Valor: R$ 67.950.000,00
Data-base: 01/05/2024

Volume de serviço:	**Volume de serviço:**
Custo unitário:	**Custo unitário:**
BDI: 23.68%	**BDI:**
	Nº/Data aditivoAtual:
	Situação do contrato: Em andamento.
Alterações do objeto:	
Observações:	

1.3. Editais

Nº do edital: 90033/2024	
Objeto:	
Elaboração de projeto executivo e execução das obras da ponte Britânia, vias de acesso e infraestrutura completa, visando a interligação das rodovias GO-173 e GO-324, no município de Britânia/GO.	
UASG: 195006	**Modalidade de licitação:** RDC - Regime Diferenciado de Contratação
Data da publicação: 26/11/2024	**Tipo de licitação ou critérios de julgamento:** Menor preço ou maior desconto
Data da abertura da documentação:	**Valor estimado:** R$ 68.313.112,00
Quantidade de propostas classificadas: 3	
Observações:	

1.4. Histórico de fiscalizações

A classe da irregularidade listada é referente àquela vigente em 30 de novembro do ano da fiscalização.

	2023	2024	2025
Obra já fiscalizada pelo TCU (no âmbito do Fiscobras)?	Não	Não	Não
Foram observados indícios de irregularidades graves?	Não	Não	Não

2. Deliberações do TCU

A listagem poderá conter deliberações de processos já encerrados.

Processo de interesse (deliberações até a data de início da auditoria)

Não há deliberações para os processos de interesse até a data de início da auditoria.

Processo de interesse (deliberações após a data de início da auditoria)

Não há deliberações até a emissão desse relatório.

APÊNDICE C - Achados reclassificados após a conclusão da fiscalização

1. Achados desta fiscalização

1.1. Não há.

2. Achados de outras fiscalizações

2.1. Não há.

APÊNDICE D - Despachos

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
Unidade de Auditoria Especializada em
Infraestrutura Urbana e Hídrica

Processo: 007.300/2026-3
Fiscalização: 106/2026
Objetivo: fiscalizar as obras de construção da Ponte Lago dos Tigres sobre o Ribeirão da Água Limpa, Vias de Acesso e Infraestrutura Completa visando a Interligação das Rodovias GO-173 E GO-324, no Município de Britânia/GO

DESPACHO

De acordo com o parágrafo 145 das NAT e com o art. 14, caput e § 1º, da Resolução-TCU 315/2020, a regra é o encaminhamento de excerto do relatório preliminar aos gestores para apresentação de comentários.

No caso, contudo, os achados demandam a realização de oitivas das unidades jurisdicionadas e das empresas contratadas, nos termos do art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, diante da possibilidade de desconstituição de atos relacionados aos contratos examinados.

Considerando que, no âmbito das oitivas, será igualmente assegurada aos gestores a oportunidade de apresentar seus comentários e esclarecimentos sobre os achados, não se mostra necessária, nesta etapa, a submissão prévia do relatório preliminar.

Ante o exposto, estou de acordo com a proposta de encaminhamento.

Em 27 de agosto de 2026. Encaminhe-se ao secretário.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
Unidade de Auditoria Especializada em
Infraestrutura Urbana e Hídrica

Processo: 007.300/2026-3
Fiscalização: 106/2026
Objetivo: fiscalizar as obras de construção da Ponte Lago dos Tigres sobre o Ribeirão da Água Limpa, Vias de Acesso e Infraestrutura Completa visando a Interligação das Rodovias GO-173 E GO-324, no Município de Britânia/GO

DESPACHO

De acordo com o parágrafo 145 das Normas de Auditoria do Tribunal (NAT) e com o art. 14, caput e §1º, da Resolução-TCU 315/2020, em relatórios de auditoria de conformidade a regra é que seja encaminhado aos gestores excerto do relatório preliminar para que possam apresentar seus comentários sobre os achados que resultem em propostas de determinação e/ou recomendação.

Contudo, os achados apresentados demandam, nos termos do art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, a realização de etapa de contraditório por meio de oitiva das unidades jurisdicionadas e das empresas contratadas, uma vez que eles podem resultar em decisão do Tribunal no sentido de desconstituir atos relacionados ao contrato celebrado por eles.

Deste modo, não se mostra exigível, nesta etapa processual, submeter versão preliminar do relatório à manifestação dos gestores.

Ante o exposto, manifesto minha concordância com a proposta de encaminhamento.

Em 27 de agosto de 2026. Encaminhe-se ao Gabinete do Ministro Augusto Nardes.

Fábio Augusto de Amorim
Auditor-Chefe - Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica

ANEXO A - Deliberações

Processo: 007.300/2026-3
Natureza: Relatório de Auditoria
Unidade jurisdicionada: Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf)
Assunto: oitivas.

DESPACHO

Trata-se de auditoria de conformidade, realizada no âmbito do Fiscobras 2026, nas obras de construção de uma ponte sobre o Ribeirão de Água Limpa, vias de acesso e infraestrutura completa, visando a interligação das Rodovias GO-173 e GO324, no município de Britânia/GO, contratadas pela Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) com o Consórcio Carajás, formado pelas empresas R.G.S. Engenharia Ltda. e Gonçalves & Dias Engenharia, pelo valor de R$ 67.950.000,00 (base jan./2024).

2. Após aplicação dos procedimentos de auditoria, a Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana) identificou três indícios de irregularidades: (i) critérios de medição irregulares (item III.1); (ii) alteração substantiva do edital sem a necessária republicação (item III.2); e (iii) intempestividade na tomada de providências relativas à desapropriação (item III.3).

3. Considerando a gravidade dos indícios e que os fatos descritos podem resultar em decisão do Tribunal no sentido de desconstituir ato ou processo administrativo ou de alterar contrato em desfavor dos responsáveis e interessados, autorizo, com fundamento no art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, as oitivas e demais encaminhamentos propostos pela unidade técnica na peça 21, item 114.

À AudUrbana, para as devidas providências.

Brasília, 3 de setembro de 2026

(*Assinado eletronicamente*)

Augusto Nardes
Relator

Processo: 007.300/2026-3
Natureza: Relatório de Auditoria
Unidade jurisdicionada: Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf)
Assunto: prazo para atendimento de oitivas.

DESPACHO

Trata-se de auditoria de conformidade, realizada no âmbito do Fiscobras 2026, nas obras de construção de uma ponte sobre o Ribeirão de Água Limpa, vias de acesso e infraestrutura completa, visando a interligação das Rodovias GO-173 e GO324, no município de Britânia/GO, contratadas pela Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) com o Consórcio Carajás, formado pelas empresas R.G.S. Engenharia Ltda. e Gonçalves & Dias Engenharia, pelo valor de R$ 67.950.000,00 (base jan./2024).

2. Nesta etapa processual, aprecio pedido de prorrogação de prazo protocolado pela Codevasf (peça 30), para atendimento ao disposto no Ofício de Oitiva 35647/2026-TCU/Seproc (peça 25), cuja ciência ocorreu em 4/9/2026 (peça 26). O prazo inicialmente concedido, 15 (quinze) dias, teve como data-limite para apresentação da resposta o dia 22/9/2026.

3. Estando os autos em meu Gabinete, o Consórcio Carajás protocolou petição (peça 32) sobre o atendimento ao Ofício de Oitiva 35648/2026-TCU/Seproc (peça 27), cuja ciência não se encontra juntada aos autos até o presente momento.

4. Considerando o pronunciamento da Seproc à peça 31, defiro os respectivos pleitos, para conceder prazo adicional de 15 (quinze) dias à Codevasf, com encerramento em 7/10/2026, e estabelecer que o prazo de 15 (quinze) dias fixado anteriormente ao Consórcio Carajás seja contado a partir de 30/9/2026 (data da juntada de sua petição), com comunicações processuais ao endereço eletrônico do advogado Raphael Amparo.

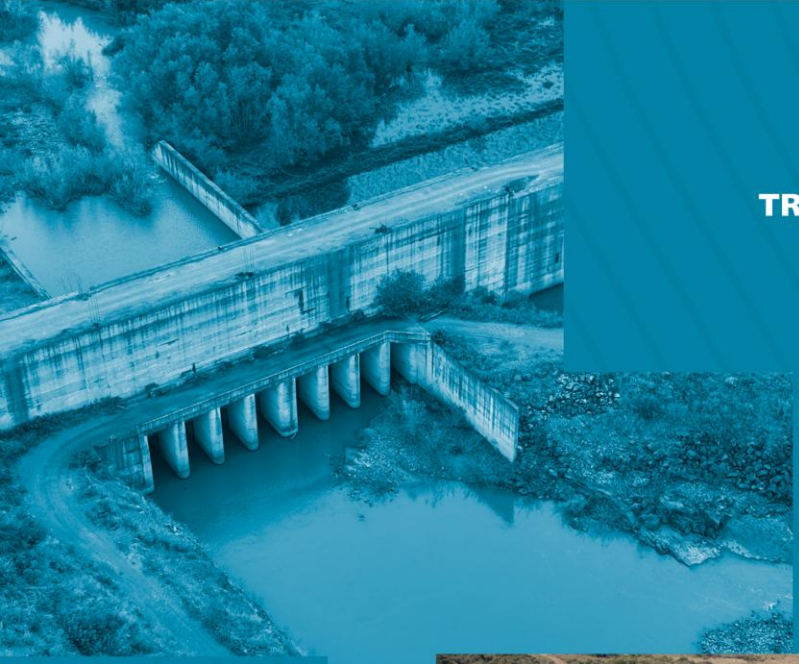
À Seproc, para as devidas providências.

Brasília, 1 de outubro de 2026

(*Assinado eletronicamente*)

Augusto Nardes
Relator

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO



FISCOBRAS 2026



RELATÓRIO DE AUDITORIA

Barragem do Arroio Taquarembó/RS

TC: 009.532/2026-9
Relator: Ministro Jhonatan De Jesus

SecexInfra
AudUrbana

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO

TC n. 009.532/2026-9 **Fiscalização n.** 124/2026

Relator: Jhonatan de Jesus

DA FISCALIZAÇÃO

Modalidade: Conformidade

Ato originário: Acórdão 721/2026 - Plenário

Objeto da fiscalização: Obras para Conclusão da Barragem Arroio Taquarembó-RS

Funcional programática:

18.544.2321.00TB.0001/2026 - Apoio à Implantação, Ampliação ou Melhorias de Infraestruturas de Oferta de Água para Segurança Hídrica - Nacional

Tipo da Obra: Barragem/Açude

Período abrangido pela fiscalização: De 17/10/2019 a 10/07/2026

DO ÓRGÃO/ENTIDADE FISCALIZADO

Órgãos/entidades fiscalizados: Secretaria de Obras, Saneamento e Habitação e Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional

Vinculação TCU (unidade técnica): Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica

Responsáveis pelo órgão/entidade:

nome: Giuseppe Serra Seca Vieira
cargo: Secretário Nacional de Segurança Hídrica
período: A partir de 28/02/2023

nome: IZABEL CHRISTINA COTTA MATTE
cargo: Secretária de Estado de Obras Públicas
período: A partir de 01/01/2023

Outros responsáveis: vide peça: “Rol de responsáveis”

RESUMO DE AUDITORIA

TC: 009.532/2026-9 | Relator: Ministro Jhonatan de Jesus | Unidade Responsável: AudUrbana

O QUE O TCU FISCALIZOU?

A fiscalização avaliou a conformidade da execução das obras de conclusão da Barragem do Arroio Taquarembó, localizada em Dom Pedrito/RS, no âmbito do Fiscobras 2026.

Teve como objetivos principais verificar a regularidade da aplicação de recursos federais e estaduais, abrangendo a gestão técnica, físico-financeira, o planejamento orçamentário e a articulação estratégica entre a finalização do barramento e as infraestruturas de captação necessárias para a funcionalidade do sistema

VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS

O volume de recursos fiscalizados totalizou R$ 135.954.548,36. Esse montante é composto pelo valor do Contrato 1/2024 para execução das obras (R$ 130.474.406,46) e pelo valor atualizado do Contrato 3/2019 de supervisão técnica (R$ 5.480.141,90).

O QUE O TCU ENCONTROU?

Foram verificadas as seguintes irregularidades:

a) Insuficiência e incompatibilidade da programação orçamentária federal (LOA 2026 e PPA 2024-2027) em face do cronograma de desembolso pactuado no Termo de Compromisso 223/2014;

b) Ausência de demonstração da vantajosidade econômica e superação do limite legal de acréscimos na proposta do 4º Termo Aditivo ao Contrato de Supervisão 03/2019;

c) Deficiência crítica de planejamento e inconsistência técnica do projeto executivo de retomada, com risco iminente de inutilidade do ativo público devido ao descompasso com as obras de captação;

d) Deficiência na implementação dos instrumentos de gestão e segurança da barragem (PSB e PAE), em desacordo com a Lei 12.334/2010;

e) Inobservância da metodologia aplicável ao cálculo dos limites de alterações contratuais e insuficiente consolidação técnica sobre a origem de agregados; e

f) Risco de inutilidade e ociosidade do ativo público, com comprometimento da finalidade socioeconômica do empreendimento, além do potencial de novas paralisações, aditivos onerosos e riscos à integridade da estrutura e à segurança das populações situadas a jusante.

QUAL O ENCAMINHAMENTO PROPOSTO?

Propõe-se a realização de oitivas do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR), da Secretaria de Obras Públicas do RS (SOP/RS), do consórcio supervisor e do executor para que se manifestem sobre os indícios de irregularidades graves.

QUAIS OS BENEFÍCIOS ESPERADOS?

A atuação do Tribunal busca a mitigação dos riscos de novas paralisações ou de ociosidade do investimento, assegurando que a Barragem do Arroio Taquarembó não se torne ineficiente após sua conclusão.

Espera-se a correção das planilhas orçamentárias e a garantia de que o empreendimento possa cumprir sua finalidade socioeconômica de promover a segurança hídrica e o abastecimento na região.

Sumário

I. Apresentação 6
I.1. Importância socioeconômica 6
II. Introdução 8
II.1. Deliberação que originou o trabalho 8
II.2. Visão geral do objeto 8
II.3. Objetivo e questões de auditoria 15
II.4. Metodologia utilizada 15
II.5. Limitações inerentes à auditoria 15
II.6. Volume de recursos fiscalizados 15
II.7. Benefícios estimados da fiscalização 16
III. Achados de auditoria 16
III.1. Insuficiência e incompatibilidade da programação orçamentária federal (LOA 2026 e PPA 2024-2027) em face do cronograma de desembolso pactuado no Termo de Compromisso 223/2014 16
III.2. Ausência de demonstração da vantajosidade econômica e superação do limite legal de acréscimos na proposta do 4º Termo Aditivo ao Contrato de Supervisão 03/2019 21
III.3. Deficiência Crítica de Planejamento e Inconsistência Técnica do Projeto Executivo de Retomada, com Risco de Inutilidade do Ativo Público 26
III.4. Deficiência na implementação dos instrumentos de gestão e segurança da barragem 33
III.5. Inobservância da metodologia aplicável ao cálculo dos limites de alterações contratuais 34
IV. Análise dos comentários dos gestores 36
V. Informações Adicionais 37
I - Escuta Cidadã em Dom Pedrito em 27/5/2026 37
VI. Conclusão 38
VII. Proposta de encaminhamento 41
APÊNDICE A - Matriz de Achados 43
APÊNDICE B - Matriz de Responsabilização 50
APÊNDICE C - Fotos 51
APÊNDICE D - Dados da obra 55
APÊNDICE E - Achados de outras fiscalizações 58
APÊNDICE F - Achados reclassificados após a conclusão da fiscalização 59
APÊNDICE G - Despachos 60

ANEXO A - Deliberações 63

I. Apresentação

1. Trata-se de fiscalização realizada sobre a execução das obras de conclusão da Barragem do Arroio Taquarembó, localizada na divisa dos municípios de Dom Pedrito e Lavras do Sul, no estado do Rio Grande do Sul, inserida no Fiscobras 2026 (Registro Fiscalis 124/2026), objeto do Termo de Compromisso 223/2014 firmado entre o referido estado e o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, com o objetivo de avaliar a regularidade da aplicação dos recursos no empreendimento, executado sob o Contrato 1/2024, firmado entre a Secretaria Estadual de Obras do RS e o Consórcio Sultepa/Bourscheid, no valor de R$ 130.474.406,46.

2. Essa auditoria decorre do Acórdão 721/2026-TCU-Plenário (TC 018.148/2025-5).

I.1. Importância socioeconômica

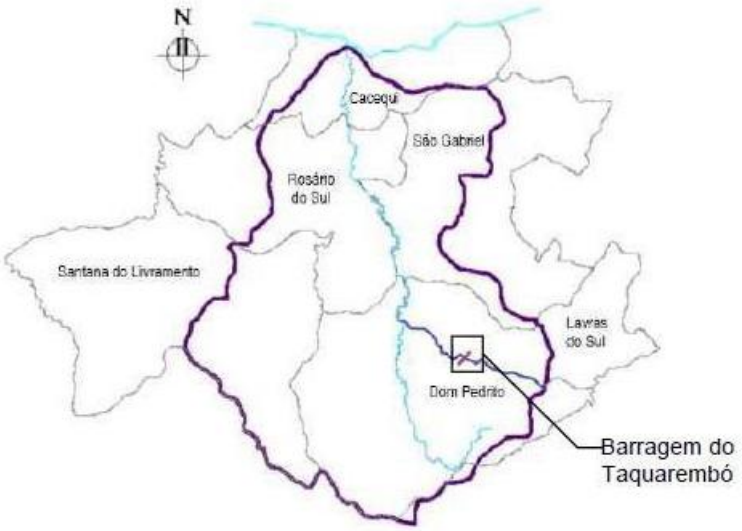
3. A região beneficiada pelo empreendimento situa-se na Bacia Hidrográfica do Rio Santa Maria, nas regiões da Campanha e da Fronteira Oeste do Rio Grande do Sul, caracterizada pela predominância da pecuária extensiva e da rizicultura irrigada, sendo marcada por recorrentes estiagens que comprometem tanto o abastecimento humano quanto a atividade agropecuária.

4. Nesse contexto, a Barragem do Arroio Taquarembó assume papel estruturante ao constituir a peça central do Sistema Taquarembó/Jaguari, concebido para usos múltiplos da água: a irrigação de lavouras, a dessedentação animal, o controle de cheias, o lazer e, exclusivamente no município de Dom Pedrito, o abastecimento humano.

5. Esse abastecimento depende atualmente de duas captações superficiais, no Rio Santa Maria e na Barragem da Serrinha, que somam vazão máxima da ordem de 127 l/s, insuficiente para assegurar o atendimento contínuo da população em períodos críticos de seca. Assim, a barragem beneficiará diretamente a cidade de Dom Pedrito, contribuindo para reduzir o histórico problema de abastecimento de água potável nas estiagens, com benefício direto estimado entre 35 mil e 37 mil habitantes no horizonte até 2035 (Evidência 3 e 4).

6. Ademais, quando operar de forma integrada à Barragem do Arroio Jaguari e ao futuro sistema de canais de distribuição, a infraestrutura formará um complexo hídrico capaz de beneficiar de 235 mil a 240 mil pessoas na Bacia Hidrográfica do Rio Santa Maria, abrangendo seis municípios da região — Dom Pedrito, Lavras do Sul, São Gabriel, Cacequi, Rosário do Sul e Santana do Livramento (Evidência 6).

Figura 1: Localização do empreendimento na Bacia Hidrográfica do Rio Santa Maria



Fonte: Programa de Monitoramento da Qualidade das Águas Maio/2025 (Evidência 5)

7. Além do abastecimento humano e da segurança hídrica das cidades, o empreendimento beneficiará as populações rurais por meio da irrigação de aproximadamente 117 mil hectares de lavouras — impulsionando a produção de arroz, soja e milho —, da garantia da dessedentação animal e do controle de cheias em épocas de chuvas extremas (Evidência 6).

8. Sob a perspectiva econômica, o investimento no Sistema Taquarembó/Jaguari possui elevado potencial multiplicador. Estima-se que a operação da infraestrutura induza, a cada ano, um incremento no PIB regional (a preços correntes) equivalente à metade do investimento total realizado no sistema. No início da operação, o Valor Bruto Movimentado anual — que consolida o investimento inicial privado, o custeio das atividades e o valor bruto da produção — deve alcançar cerca de R$ 1,25 bilhão, montante superior em 161,6% à soma dos orçamentos anuais dos seis municípios da bacia (Evidência 6).

9. Esse impacto seria potencializado pela mobilização de recursos da iniciativa privada. Conforme destacado por lideranças rurais na Escuta Cidadã, enquanto o estado aplica R$ 150 milhões na conclusão da obra física, estima-se que os produtores rurais investiriam aproximadamente R$ 1 bilhão em sistemas de irrigação e equipamentos, gerando 4.000 empregos diretos. O retorno tributário direto apenas sobre esses novos ativos privados (estimado em R$ 150 milhões) seria suficiente para restituir o investimento público estadual, somando-se ainda uma arrecadação recorrente de R$ 35 milhões por ano em impostos decorrentes da produção (Evidências 6 e 83).

10. Entre as vantagens ambientais estimados, destaca-se a substituição de 99 sistemas individuais de bombeamento, hoje instalados em rios e arroios, por um sistema de captação por gravidade mediante canais a serem construídos a partir dos reservatórios, com o consequente cancelamento das respectivas outorgas, redução do consumo energético e diminuição dos impactos em áreas de preservação permanente (Evidência 6).

11. A entrega desses benefícios condiciona-se à conclusão das obras da Barragem do Arroio Taquarembó — paralisadas entre 2019 e 2025 e retomadas a partir da Ordem de Início de Serviços de 17/2/2025 (Evidência 7) — e ao cumprimento das condicionantes ambientais estabelecidas na Licença de Instalação EIA/RIMA 00211/2024 (Evidência 8), expedida pela

Fundação Estadual de Proteção Ambiental (Fepam).

II. Introdução

II.1. Deliberação que originou o trabalho

12. Em cumprimento ao Acórdão 721/2026-TCU-Plenário (TC 018.148/2025-5), e no âmbito do Fiscobras 2026 (Registro Fiscalis 124/2026; Processo TC 009.532/2026-9), realizou-se auditoria de conformidade sobre as obras de conclusão da Barragem do Arroio Taquarembó, abrangendo a Secretaria de Obras, Saneamento e Habitação do Estado do Rio Grande do Sul e o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR).

13. Os trabalhos foram conduzidos pela Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana), realizados entre 5 de maio a 10 de julho de 2026, conforme previsto nas Portarias de Fiscalização AudUrbana 328 e 349/2026.

14. A fiscalização foi selecionada com base em critérios de materialidade, risco, relevância e histórico de irregularidades. Contribuíram para esse enquadramento o volume de recursos federais aplicados, as sucessivas paralisações que marcaram o empreendimento e o histórico de litígios e de apontamentos de controle, entre os quais o Acórdão 85/2023-TCU-Plenário, que declarou a inidoneidade da empresa Magna Engenharia Ltda. para participar de licitações na Administração Pública Federal pelo prazo de cinco anos, restrição posteriormente afastada em razão do reconhecimento de prescrição intercorrente pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região.

II.2. Visão geral do objeto

15. A Barragem do Arroio Taquarembó situa-se sobre o arroio homônimo, afluente da margem direita do Rio Santa Maria, na divisa entre os municípios de Dom Pedrito, em sua margem esquerda, e Lavras do Sul, em sua margem direita. O eixo do barramento localiza-se nas coordenadas UTM SAD 69, Fuso 21, de aproximadamente 730.274 E / 6.590.821 N (ombreira esquerda) e 730.590 E / 6.590.899 N (ombreira direita). A bacia integra a Bacia Hidrográfica do Rio Santa Maria (U-070), sujeitando-se às diretrizes do respectivo Plano de Bacia e às determinações da Resolução CRH 190/2016 (Evidência 10).

16. A obra de construção da Barragem do Arroio Taquarembó, iniciada em 2008 com a elaboração do projeto básico, possui um longo histórico de descontinuidades contratuais que moldaram um cenário de abandono e falta de planejamento entre o estado do Rio Grande do Sul e a União, com riscos de não se chegar a concluir a obra a atingir o seu objetivo socioeconômico entre 2009 e 2023.

17. A primeira fase das obras (2008-2011) foi iniciada pela Construtora Norberto Odebrecht em 2009, com a supervisão do Consórcio STE/Magna durante 24 meses. Entretanto, a empreiteira, ao atingir 67,5% do maciço principal, abandonou a obra e ocasionou uma paralisação que perdurou por 39 meses, entre 21/2/2011 e 29/5/2014 (Evidência 27, p. 1-2; Evidência 28, p. 67).

18. Na segunda fase da obra, de 2014 a 2019, a construtora Sanenco Ltda. assumiu o empreendimento, mas a execução física enfrentou novos desafios técnicos, como falta de supervisão e, ademais, a Associação dos Usuários da Água da Bacia Hidrográfica do Rio Santa Maria (AUSM), composta majoritariamente por orizicultores, pecuaristas e produtores de soja e trigo, reivindicou a reformulação do sistema de irrigação. O aumento da vazão para atender à demanda para a irrigação de 32.914 hectares (ha), exigiu a reformulação das tomadas d'água

e dos canais de aproximação e fuga (Evidência 27, p. 2; Evidência 29, p. 10).

19. Esses fatos, sem os projetos executivos correspondentes, geraram indefinições técnicas que restringiram o ritmo das obras e levaram à sua paralisação formal em janeiro de 2017 (Evidência 27, p. 3.) Esse cenário de incerteza, agravado por mudanças sucessivas na gestão administrativa estadual e pela falta de transição entre equipes técnicas, comprometeu a continuidade do contrato e resultou no desinteresse da Construtora Sanenco em renovar o ajuste, culminando em sua desmobilização definitiva em novembro de 2019.

20. Entre a saída da Sanenco e a retomada pelo Consórcio Sultepa/Bourscheid em 2024 (Contrato 1/2024), transcorreram 63 meses de inatividade física. Esse intervalo foi marcado por uma transição administrativa para a Secretaria de Obras Públicas (SOP), pela elaboração de laudos de diagnóstico das estruturas degradadas e pela revisão do Termo de Referência para incluir itens críticos antes omitidos, como os diques de fechamento e a necessidade de obras necessárias à implantação de variante de ponte da rodovia ERS-630 (Evidências 27, p. 3; Evidência 33, p. 6; e 34).

21. O projeto que o consórcio atual segue é o projeto executivo original, cujo detalhamento foi elaborado pelo Consórcio STE-MAGNA em 2009**.** Não houve a elaboração de um novo projeto, mas sim adequações e revisões orçamentárias realizadas pela empresa SF Engenharia e Projetos em maio de 2022**.** A utilização dos projetos originais de 2013, conforme seus respectivos selos, comprovam, no caso da ponte, que não foram seguidos projetos recentes, mas os primários (Evidências 9, p. 9 e 53, p. 181-201).

22. O Ofício do Departamento de Barragens e canais (DBC) da SOP 17/2026, de 28/5/2026 relata, textualmente que "A última alteração significativa do projeto executivo ocorreu em 2009. Porém, reparos superficiais foram previstos na atualização do orçamento realizado pela empresa S&F Engenharia. Portanto, o projeto executivo não contempla a correção de falhas e patologias da estrutura existente." (Evidência 9, p. 9)

23. Essas atualizações visaram subsidiar a licitação de retomada, incorporando reparos nas estruturas degradadas pelo tempo e vandalismo, além de atualizar quantitativos e especificações técnicas sem alterar a concepção original do barramento (Evidências 33, p. 2-3; Evidência 92, p. 7).

24. Sob o aspecto hidrológico, a bacia de contribuição da barragem abrange 638 km², com uma vazão média mensal de longo termo de 14,62 m³/s. Para assegurar os objetivos socioambientais do empreendimento, o projeto garante a manutenção de uma vazão remanescente ecológica de 0,50 m³/s e a destinação de 0,20 m³/s para o abastecimento público de Dom Pedrito (Evidência 10).

25. No que tange à segurança da infraestrutura, as estruturas foram dimensionadas para suportar eventos de cheia extrema, como a cheia decamilenar, que apresenta uma vazão afluente máxima de 2.587,14 m³/s, laminada pelo reservatório para uma vazão defluente de 2.546,03 m³/s (Evidência 10).

26. A Barragem do Arroio Taquarembó foi concebida como instrumento de regularização de vazões e ampliação da segurança hídrica para os usos múltiplos na bacia do Rio Santa Maria, com a finalidade de assegurar o abastecimento da cidade de Dom Pedrito e atender à demanda do sistema de irrigação, reduzindo a vulnerabilidade da região aos períodos de estiagem prolongada (Evidência 3 e 9).

27. O empreendimento integra o Sistema Taquarembó/Jaguari, formado pelo conjunto

das barragens dos arroios Taquarembó e Jaguari e pela rede de canais de distribuição de água às lavouras, projetado para beneficiar uma área total de aproximadamente 117 mil hectares — equivalente a cerca de 7,4% da área da Bacia Hidrográfica do Rio Santa Maria — distribuída entre seis municípios da região da Campanha e da Fronteira Oeste (Evidência 6).

28. O modelo de operação e gestão proposto para o Sistema é o associativo, sob a gestão da Associação dos Usuários da Água da Bacia Hidrográfica do Rio Santa Maria (AUSM), qualificada como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) Federal desde 2010, com respaldo nas Resoluções 603 e 604 da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico e no acompanhamento do Comitê da Bacia. O Sistema foi, ademais, proposto e aprovado como Território de Irrigação de Usos Múltiplos da Água (TIUMA), no âmbito do Programa Integrado de Usos Múltiplos da Água do Rio Grande do Sul (PIUMA-RS), sendo selecionado como projeto piloto por figurar, no Estado, como o território em estágio mais avançado de implantação (Evidência 6).

29. A Barragem do Arroio Taquarembó é uma barragem de gravidade, com maciço principal em concreto compactado a rolo (CCR) complementado por estruturas em concreto convencional, dotada de comprimento de crista de 382 m, largura de crista de 5 m, cota de coroamento de 161,00 m e altura máxima de 34 m, medida a partir da fundação.

30. Registre-se que as divergências de dados geométricos anteriormente constantes da Licença de Instalação EIA/RIMA — entre as quais a altura de 31 m e o comprimento de 330 m — foram objeto de retificação pela Secretaria de Obras Públicas, que encaminhou à Fepam o Ofício 11/2025/DBC/SOP, no âmbito do Processo Administrativo 11546-05.67/13.0, prevalecendo os parâmetros do projeto de engenharia revisado (Evidência 9, itens 2.3 e 4.8).

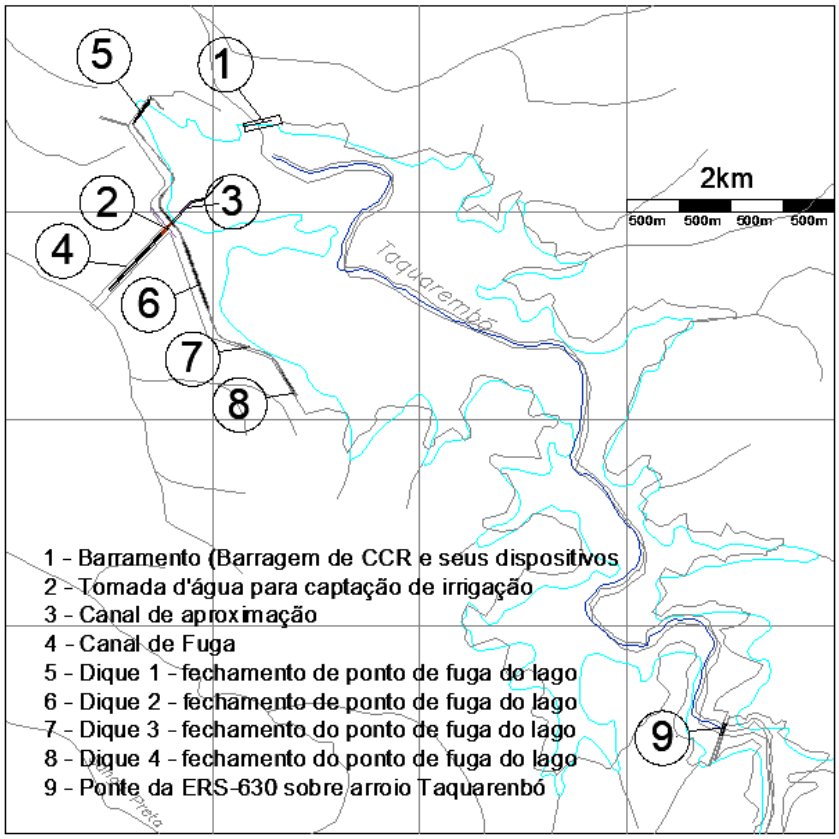
31. Compõem o arranjo hidráulico da barragem o vertedouro frontal, do tipo Creager, com soleira livre na cota 157 m; a bacia de dissipação de energia do tipo concha (*roller bucket*); as estruturas de desvio do arroio durante o período construtivo, com as respectivas adufas; a descarga de fundo; e a tomada d'água, situada na margem esquerda, dimensionada para a vazão de 12,69 m³/s, a qual foi ampliada por demanda da AUSM em 2015 para compatibilizar-se com a operação do sistema de irrigação. Integram, ainda, o projeto os equipamentos hidromecânicos, entre os quais a comporta vagão, o stop-log metálico, as grades de proteção, as válvulas dispersoras e a escada de peixes (Evidência 10).

32. Como estruturas complementares de contenção, o empreendimento conta com quatro pontos de fuga, ou diques, em maciço de terra, com comprimento total da ordem de 2.000 m, largura de crista de 7 m e cota de coroamento de 162,10 m. O quantitativo total previsto para o aterro dos quatro diques é de 82.897 m³, dos quais 12.262 m³ foram executados na fase anterior, restando o saldo de 77.433 m³ a ser executado no âmbito do Contrato 01/2024 (Evidências 9 e 10).

33. As fontes não identificam uma rubrica exata para a diferença de 6.798 m³ entre os 82.897 m³ mencionados acima e a soma das partes executadas e a executar, embora haja menções a serviços adicionais como reexecução de diques aterro da ponte sobre a ERS-630 (evidência 15, p. 31).

34. Integra também o escopo a ponte sobre o arroio Taquarembó, na rodovia estadual ERS-630 (Evidências 9 e 10).

Figura 2 – Planta e orientação dos principais locais para as obras de engenharia

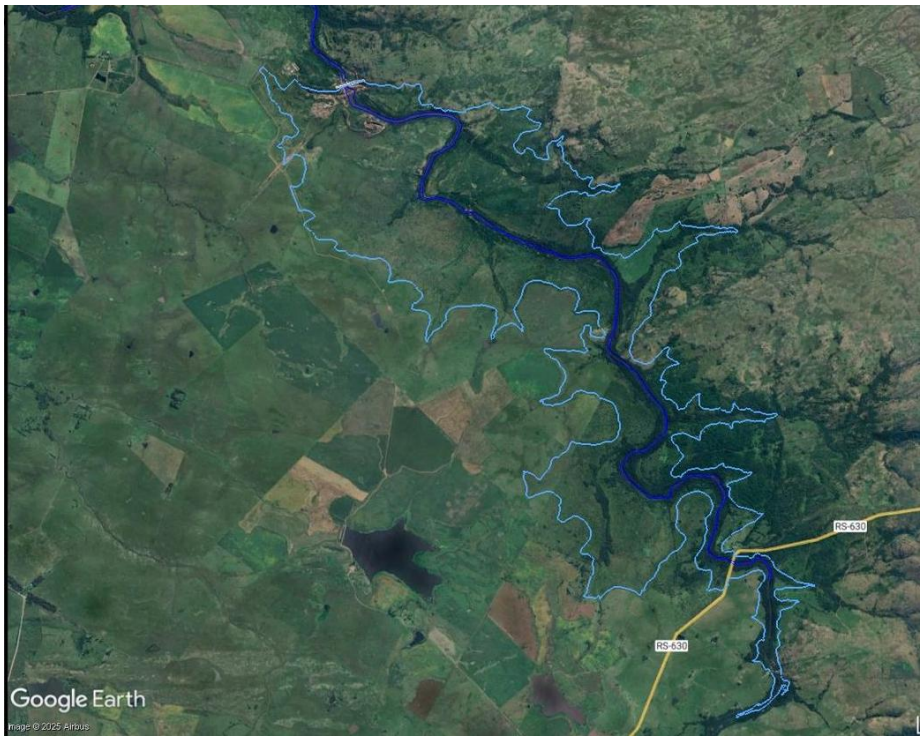


Fonte: Relatório de Inspeção Técnica, Volume 1 (Evidência 11)

35. O reservatório formado pela Barragem do Arroio Taquarembó possui, na cota de soleira do vertedouro, área superficial de 12,4 km² e volume total de 116,63 hm³, dos quais 116,5 hm³ constituem volume útil, prevendo-se reserva para assoreamento de 0,13 hm³ no horizonte de cem anos e tempo de enchimento estimado em cerca de um ano.

36. Os níveis de operação compreendem o nível d'água máximo normal na cota 159,35 m, associado à cheia centenária; o nível máximo na cota 160,40 m, associado à cheia decamilenar; e o nível mínimo de montante na cota 140,00 m. Para fins de licenciamento, a Licença de Instalação EIA/RIMA registra área de inundação de 1.350 hectares na cota de 156 m, correspondente ao nível máximo de cheia, e autoriza a supressão de 202,61 hectares de vegetação (Evidência 8 e 10).

Figura 3 - Mancha de inundação do reservatório na cota de cheia



Fonte: Programa de Monitoramento da Qualidade das Águas Maio/2025 (Evidência 5)

37. Entre as principais interferências físicas associadas ao reservatório, destaca-se a ponte da rodovia estadual ERS-630 sobre o arroio Taquarembó. Esse projeto deve ser revisado em função do nível máximo do reservatório. Foram apontadas a incompatibilidade da estrutura prevista com a cota de operação e a necessidade de demolição da ponte existente ao término das obras (Evidência 11 e 12).

Figura 4 - Vista aérea da ponte sobre o arroio Taquarembó na ERS-630



Fonte: Relatório de Inspeção Técnica, Volume 1 (Evidência 11)

38. No plano socioambiental, remanescem como interferências relevantes as desapropriações necessárias à formação do reservatório — para as quais já foram emitidas as imissões de posse, mas cuja demarcação de campo se encontra pendente, com risco de inundação de áreas ainda não desapropriadas — além de passivos herdados da fase de execução anterior, relativos a resíduos de supressão vegetal, à recomposição de áreas e ao

acesso de proprietários lindeiros à água.

39. O cumprimento dos Programas Ambientais previstos no Plano Básico Ambiental e das condicionantes relativas ao meio antrópico e ao patrimônio arqueológico constitui pressuposto para o licenciamento de operação (Evidência 8, 12 e 13).

40. A construção da Barragem do Arroio Taquarembó desenvolveu-se em fases sucessivas, entremeadas por duas longas paralisações, conforme a seguir sintetizado (Evidência 7 e 14):

> **a)** Fase 1 — Construtora Norberto Odebrecht: executada a partir do Edital de Concorrência 001/2008, com contrato inicial de R$ 47.903.668,89, posteriormente aditado para R$ 59.785.418,26, acrescido de indenização de R$ 8.175.431,73, ao cabo da qual a obra foi paralisada pela primeira vez, por período de 39 meses;
>
> **b)** Fase 2 — Construtora Sanenco: contratada a partir da Concorrência 143/13, no valor de R$ 76.663.120,52, com execução correspondente a cerca 31,57% do contrato e alteração de projeto demandada pela AUSM em 2015, seguida de nova paralisação, de 63 meses, e de glosas técnicas que permanecem em litígio;
> **c)** Supervisão — Contrato 03/2019: firmado com o Consórcio Magna/Engevix para a supervisão técnica das obras, com vigência sucessivamente prorrogada;
> **d)** Fase 3 — Contrato 01/2024: firmado com o Consórcio Sultepa/Bourscheid para a execução das obras remanescentes, com retomada efetiva a partir de 17/2/2025.

41. A respeito da elevação do valor do empreendimento entre as fases, a Secretaria de Obras Públicas esclareceu que esta decorre, de um lado, da evolução temporal dos preços — considerando que os contratos foram celebrados em 2008, 2014 e 2024 — e, de outro, da ampliação do escopo dos serviços, uma vez que a concepção da Fase 1 não contemplava a execução dos diques, da tomada d'água lateral e da ponte sobre a ERS-630, posteriormente incorporados ao projeto.

42. Esclareceu, ademais, que não foi elaborado estudo de viabilidade técnica, econômica e ambiental (EVTEA) específico previamente ao início das obras, enquanto a decisão foi fundamentada no Estudo de Impacto Ambiental e no respectivo Relatório de Impacto Ambiental - EIA/RIMA (Evidência 9, itens 6.1 e 6.12).

43. Quanto ao estágio físico do empreendimento, a barragem foi executada, na fase anterior, até a cota 150 m no trecho que vai até o bloco 11 e até a cota 148,7 m nos blocos subsequentes, ante as cotas finais de projeto de 157 m no vertedouro e de 161 m nas ombreiras. A execução acumulada do maciço alcançou, à época, cerca de 67,5% do concreto compactado a rolo e 65,9% do concreto convencional previstos, de modo que, embora executada a parcela mais dispendiosa da estrutura, não há, no estágio atual, qualquer possibilidade de operação do reservatório sem a prévia conclusão das obras de finalização do barramento (Evidência 7 e 11).

44. A retomada do empreendimento foi precedida da revisão dos quantitativos, das composições, dos preços unitários e do termo de referência, realizada por consultoria contratada para subsidiar o novo processo de contratação dos serviços remanescentes.

45. A licitação para a execução das obras de conclusão foi realizada em 26/12/2023, na forma da Concorrência 018/2023, tendo como único interessado o Consórcio

Sultepa/Bourscheid, composto pelas empresas Sultepa Construções e Comércio Ltda. (CNPJ 90.318.338/0001-89) e Bourscheid Engenharia e Meio Ambiente Ltda. (CNPJ 88.928.163/0001-80) (Evidência 7 e 14).

46. Em 5/4/2024 foi assinado o Contrato 01/2024, no valor de R$ 130.474.406,46, entre o Governo do Estado do Rio Grande do Sul e o Consórcio Sultepa/Bourscheid, tendo por objeto a execução das obras de conclusão da barragem sobre o Arroio Taquarembó e a execução dos respectivos Programas Ambientais.

47. A Ordem de Início de Serviços foi emitida em 17/2/2025, com vigência prevista até 17/11/2026. Até abril de 2026, registrava-se execução física de 11,91% do contrato, encontrando-se dois termos aditivos em tramitação, prevendo-se, ainda, a necessidade de prorrogação do prazo em razão dos serviços de concreto (Evidência 9 e 14).

48. Após a retomada das obras, a vistoria realizada em abril de 2026 registrou a continuidade das atividades de manutenção e reparo do canteiro, o avanço da implantação da usina de concreto — cujas bases de fundação foram concretadas em 7/4/2026, aguardando-se o período de cura para a instalação dos silos — e o prosseguimento dos serviços nos diques. Registrou-se, ainda, a publicação do termo aditivo do contrato de supervisão em 30/12/2025 e a necessidade de aditamento do Contrato 01/2024, em razão do esgotamento de quantitativos previstos para os programas ambientais e para as escavações (Evidência 14 e 15).

49. A supervisão das obras é executada pelo Consórcio Magna/Engevix, formado pelas empresas Magna Engenharia Ltda. (CNPJ 33.980.905/0001-24) e Engevix Engenharia e Projetos S/A (CNPJ 00.103.582/0001-31), por meio do Contrato 03/2019, firmado em 17/10/2019, cujo valor inicial de R$ 2.963.909,12 foi atualizado para R$ 5.480.141,90 com a celebração do 4º termo aditivo, em 30/12/2025, destinado a compatibilizar os prazos de execução e de supervisão e a adicionar quantitativos. Dessa forma, o valor total dos contratos firmados para a conclusão das obras alcança R$ 133.438.315,58 (Evidência 14).

50. O financiamento do empreendimento foi regido inicialmente pelos Termos de Compromissos 93/2007 e 105/2009, firmados entre a União, por intermédio do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, e o Estado do Rio Grande do Sul, com partilha de recursos entre o repassador federal e a contrapartida estadual, por meio dos quais deu-se início à execução obras da Barragem Arroio Taquarembó. Posteriormente, objetivando a conclusão das obras, os entres firmaram novo Termo de Compromisso 223/2014, aprovado em 20 de outubro de 2014 (Evidência 14).

51. Por fim, o primeiro termo aditivo 11/1/2026 ao Termo de Compromisso 223/2014 fixou o valor do instrumento em R$ 155.931.744,68 — sendo R$ 81.314.632,33 os recursos sob a responsabilidade da União e R$ 74.554.435,26 a título de contrapartida do Estado — e prorrogou a vigência do ajuste para 30/4/2027 (Evidência 14).

52. Registra-se que o empreendimento foi também objeto de controle pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, que, em auditoria sobre o Edital de Concorrência 018/2023, recomendou que a execução do Contrato 01/2024 não fosse iniciada antes de sanadas as inconformidades identificadas, sob pena de o sobrepreço apurado se transformar em superfaturamento, com possível prejuízo ao erário. A medida cautelar correspondente, emitida em 20/6/2024, foi posteriormente revogada, conforme decisão daquela Corte de Contas comunicada em março de 2025, com o consequente arquivamento do processo (Evidência 14).

II.3. Objetivo e questões de auditoria

53. A presente auditoria teve por objetivo fiscalizar as obras para conclusão da Barragem do Arroio Taquarembó, no município de Dom Pedrito, no estado do Rio Grande do Sul, executadas pela Secretaria de Obras, Saneamento e Habitação do Estado do Rio Grande do Sul.

54. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

a) Questão 1: A previsão orçamentária para a execução da obra é adequada?

b) Questão 2: O contrato 01/2024 observa a legislação aplicável e a jurisprudência do TCU?

c) Questão 3: O projeto executivo para a complementação das obras é adequado, considerando as interferências e o remanescente de obra e equipamentos?

d) Questão 4: Os estudos, integridade, providências operacionais e instrumentos de gestão da barragem estão em conformidade com a Política Nacional de Segurança de Barragens (Lei nº 12.334/2010)?

e) Questão 5: Os contratos relativos a fiscalização e supervisão da obra têm atendido aos preceitos do Acórdão 508/2018 relativos a aditivos de prazo e de valor?

II.4. Metodologia utilizada

55. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280, de 8 de dezembro de 2010, alterada pela Portaria-TCU 168, de 30 de junho de 2011) e em observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex 26, de 19 de outubro de 2009), tendo-se norteado a execução pela respectiva Matriz de Planejamento, que detalha, para cada questão de auditoria, as informações requeridas, as fontes, os procedimentos e os possíveis achados.

56. Além da pesquisa documental e da análise dos processos administrativos, dos contratos, dos projetos, dos orçamentos, das medições e das licenças, os trabalhos de fiscalização incluíram, na semana de 25 a 29/5/2026, visita à Secretaria de Obras Públicas do Estado do Rio Grande do Sul e ao local das obras da Barragem do Arroio Taquarembó, no município de Dom Pedrito, onde foi realizado levantamento aero fotográfico, com auxílio de drone, do maciço da barragem já executado, para a identificação de sua situação atual e de eventuais falhas e patologias.

57. Seguindo os princípios de Participação Cidadã do TCU (Portaria-Segecex 24/2023), a equipe realizou ainda escuta com representantes dos segmentos da população afetados ou com interesse na conclusão da obra e no enchimento do reservatório, com objetivo de incluir os cidadãos na troca de informações e na identificação de problemas relacionados ao empreendimento.

II.5. Limitações inerentes à auditoria

58. Não houve limitações relevantes à realização dos trabalhos de auditoria.

II.6. Volume de recursos fiscalizados

59. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$ 135.954.548,36,

correspondente ao valor de R$ 130.474.406,46 do Contrato 01/2024, firmado para a execução das obras de conclusão da Barragem do Arroio Taquarembó e do contrato de supervisão 3/2019 no valor de R$ 5.480.141,90 com a celebração do 4º termo aditivo, em 30/12/2025.

II.7. Benefícios estimados da fiscalização

60. A partir das medidas de controle propostas, busca-se a conformidade da execução contratual e a garantia da correta aplicação dos recursos públicos federais e estaduais empregados no empreendimento.

61. A adequação das planilhas orçamentárias, a conformidade do cronograma físico-financeiro com a disponibilidade orçamentária, a verificação da adequação do projeto executivo de complementação e a observância da Política Nacional de Segurança de Barragens podem evitar o desperdício de recursos públicos com novas paralisações e mitigar os riscos de inefetividade e de insegurança da obra.

62. Em última análise, a atuação do TCU visa resguardar o interesse público e contribuir para a segurança hídrica da região da Campanha e do Fronteira Oeste do Rio Grande do Sul, notadamente para o abastecimento humano do município de Dom Pedrito, historicamente afetado por estiagens.

III. Achados de auditoria

III.1. Insuficiência e incompatibilidade da programação orçamentária federal (LOA 2026 e PPA 2024-2027) em face do cronograma de desembolso pactuado no Termo de Compromisso 223/2014

Tipificação do Achado:

Irregularidade grave com recomendação de continuidade (IGC)

Justificativa:

63. O achado é classificado como Irregularidade Grave com Recomendação de Continuidade (IGC), nos termos do inciso VI do parágrafo primeiro do artigo 150 da Lei 15.321, de 31 de dezembro de 2025 (LDO 2026). Embora presentes os riscos de insuficiência orçamentária para a finalização do empreendimento, trata-se de situação que não enseja a anulação do contrato ou do processo licitatório, nem representa desvio grave aos princípios constitucionais aos quais está submetida a Administração Pública, o que afasta, nesta fase, o enquadramento como Irregularidade Grave com Recomendação de Paralisação (IGP).

64. Todavia, caso as oitivas não demonstrem a regularização orçamentária, o achado poderá ser reclassificado como IGP, em face da violação ao artigo 167, parágrafo primeiro, da Constituição Federal e aos artigos 15 e 16 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

65. Em que pese a classificação de IGC implicar, geralmente, a proposta de audiência ou a citação dos responsáveis, tais medidas não serão propostas nesta etapa processual. Eventuais responsabilizações poderão ser consideradas após a resposta à oitiva.

Situação encontrada:

66. Verificou-se incompatibilidade entre o cronograma físico-financeiro pactuado no Termo de Compromisso 223/2014 e a programação orçamentária federal consignada na LOA/2026, insuficiente para suportar os desembolsos estimados das contratações no exercício de 2026. Constatou-se, ainda, desatualização dos valores previstos no PPA 2024-2027, que não contempla aportes para o exercício de 2027.

67. A situação indica falha de planejamento orçamentário com dependência de reforços orçamentários futuros e incertos, elevando o risco de execução das obras e serviços em ritmo inferior ao programado, atrasos, paralisações, aumento de custos e celebração de aditivos contratuais, em desacordo com os arts. 5º, *caput* (princípios da eficiência e do planejamento), 11 e 18 da Lei 14.133/2021, 16, inciso II da Lei Complementar 101/2000 (princípio da adequação orçamentária) e com a jurisprudência do TCU (a exemplo do Acórdão 274/2026-TCU-Plenário).

68. Conforme o Plano de Trabalho atualmente vigente (Evidência 16), o valor global pactuado é de R$ 155.931.774,68, dos quais R$ 81.314.632,33 estão sob responsabilidade da União e R$ 74.617.142,35 constituem contrapartida estadual.

69. No plano orçamentário federal, constatou-se que a dotação consignada na Lei Orçamentária Anual de 2026 para o empreendimento é de apenas R$ 10.000.000,00.

70. Essa dotação encontra-se alocada em ação de caráter genérico — atualmente a Ação 00TB, plano orçamentário 000H (Novo PAC) —, sem rubrica orçamentária específica para a Barragem do Arroio Taquarembó. Registre-se que a ação outrora específica do empreendimento, a Ação 1I60 (Construção da Barragem Arroio Taquarembó), vigente entre 2012 e 2016, foi extinta, passando o empreendimento a depender de ação orçamentária compartilhada (Evidência 17).

71. Quanto ao desembolso, o cronograma integrante do Plano de Trabalho prevê o repasse dos recursos da União referentes à fase atual — no total de R$ 62.314.632,33 — em seis parcelas. Até abril de 2026, apenas as duas primeiras parcelas haviam sido efetivamente transferidas ao Estado, conforme demonstrado a seguir:

Tabela 1 - Cronograma de desembolso dos recursos da União

Parcela	Período previsto	Valor (R$)	Situação (abril/2026)
1	Fase 2 – 2024	3.397.043,03	Transferida em 24/12/2024
2	Fase 2 – 2025/1	20.171.573,26	Transferida em 23/12/2025
3	Fase 2 – 2025/2	24.950.512,60	**Não transferida**
4	Fase 2 – 2025/3	9.544.395,35	**Não transferida**
5	Fase 2 – 2025/4	1.702.274,34	**Não transferida**
6	Fase 2 – 2026	2.248.830,75	**Não transferida**
Total	**Fase atual (União)**	**62.014.629,33**	**Transferido: R$ 23.568.616,29**

Fonte: Elaboração própria conforme Evidências 14 e 16

72. Verifica-se, portanto, que as parcelas 3, 4 e 5, embora previstas para o exercício de 2025, não haviam sido transferidas até abril de 2026, totalizando R$ 36.197.182,29 em recursos cuja transferência se encontra pendente em relação ao cronograma pactuado. Além disso, permanece pendente a parcela prevista para 2026.

73. Ademais, se considerada a totalidade de recursos previstos para a Fase 2, estão pendentes de transferência R$ 38.746.016,04 até o término da vigência do instrumento, em

30/4/2027.

74. A insuficiência não se restringe, contudo, ao aspecto financeiro das transferências. Sob o aspecto orçamentário, do montante ainda pendente de transferência, há saldo de empenho disponível de apenas R$ 1.489.977,71, correspondente à nota de empenho 2016NE000126. Assim, para que sejam integralmente respaldadas por empenho as transferências ainda previstas no cronograma, seria necessária a emissão de novos empenhos no montante de R$ 37.256.038,33 (Evidência 14).

75. Ocorre que a LOA/2026 consignou apenas R$ 10.000.000,00 para a programação orçamentária na qual se encontra inserido o empreendimento, valor que, até o momento, sequer havia sido empenhado (Evidência 17). Dessa forma, mesmo que integralmente destinado à Barragem do Arroio Taquarembó, o crédito consignado na LOA/2026 seria insuficiente para suportar, isoladamente, os novos empenhos necessários ao cumprimento do cronograma da Fase 2, permanecendo diferença de aproximadamente R$ 27,26 milhões em relação ao montante que ainda precisaria ser empenhado.

76. Ressalte-se, ainda, que os empenhos realizados até o momento se referem a exercícios pretéritos: 2014NE000188 (R$ 10.000.000,00), 2015NE000066 (R$ 20.000.000,00), 2015NE000177 (R$ 1.000.000,00) e 2016NE000126 (R$ 13.058.594,00), todas vinculadas à extinta Ação 1I60 (Evidência 19). Não há, portanto, registro de empenho de novos recursos federais para o empreendimento desde o exercício de 2016.

77. Em complemento, o MIDR informou não dispor, até o momento, de informações sobre as previsões orçamentárias federais para o exercício de 2027 (Evidência 17).

78. A esse quadro acresce a desatualização do Plano Plurianual 2024-2027. A entrega 0086 (Implantação da Barragem Taquarembó), prevista no PPA vigente atualizado em 2026, de responsabilidade do MIDR, registra valor total de R$ 155.870.000,00 e término em 31/12/2026, prazo incompatível com a vigência do Termo de Compromisso, prorrogada para 30/4/2027 (Evidência 20).

79. Logo, enquanto não for equacionada a insuficiência orçamentária e financeira apontada, não se vislumbram condições para que o empreendimento avance de acordo com o cronograma físico-financeiro pactuado. Isso porque a realização das despesas correspondentes às parcelas ainda não empenhadas depende da prévia existência de crédito orçamentário e da emissão do respectivo empenho, sendo vedada a realização de despesa sem prévio empenho, nos termos da legislação vigente.

80. Considerando que permanecem R$ 37,26 milhões a serem empenhados para o cumprimento do cronograma de desembolso da Fase 2, enquanto a LOA/2026 contempla apenas R$ 10 milhões para a programação em que se insere o empreendimento e não há, até o momento, programação orçamentária federal conhecida para 2027, evidencia-se restrição objetiva à realização das despesas no ritmo originalmente previsto, com consequente risco de atraso e de comprometimento do cronograma de execução da obra.

81. Por fim, registra-se que não foi elaborado planejamento plurianual de investimento referente à Barragem de Taquarembó para refletir o cronograma de desembolso pactuado pelo Plano de Trabalho de 2024, demonstrando os valores anuais de cada ano de 2024 a 2027 que deveriam estar na programação orçamentária da União conforme se verifica no Anexo VII A - Investimentos Plurianuais para algumas barragens, como por exemplo a

Barragem de Fronteiras (Evidência 18).

Figura 5 – Investimento plurianual referente a Barragem de Fronteiras/CE

Investimento Plurianual: Construção da Barragem Fronteiras				
Ação Orçamentária: 11AA - Construção da Barragem Fronteiras				
Localizador: 0023 - No Estado do Ceará				
Custo Total: R$ 600.000.000	**Início:** 07/01/2008		**Término:** 31/12/2027	
Valor Anual Previsto (R$)	**2024**	**2025**	**2026**	**2027**
	54.431.849	62.167.302	64.871.653	69.902.229
Total do PPA 2024-2027	251.373.033			

Fonte: PPA 2024-2027 - Anexo VII A - Investimentos Plurianuais (Evidência 18)

82. Nota-se que o ordenamento oferece o instrumento adequado à correção tempestiva da desatualização do PPA. A revisão anual do Plano Plurianual 2024-2027, prevista nos arts. 11 e 12 do Decreto 12.066/2024, permite adequar valores globais, vinculações entre ações e programas e os investimentos plurianuais, de modo a conciliar o plano com o efetivo cronograma de execução do empreendimento. No entanto, a atualização de 2026 não promoveu qualquer alteração no PPA 2024-2027 (Evidência 20).

83. Os fatos acima descritos não atendem às exigências que disciplinam a programação orçamentária federal. A execução da despesa pública tem por pressuposto o planejamento orçamentário, materializado no plano plurianual, na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual, nos termos do art. 165 da Constituição Federal, especialmente para as ações cuja execução ultrapassa o exercício financeiro. Tal exigência guarda estreita relação com o princípio da eficiência, previsto no art. 37, caput, da Constituição.

84. Em reforço, o art. 167, incisos I e II, da Constituição Federal estabelece vedações expressas que condicionam a despesa à prévia autorização orçamentária:

> Art. 167. São vedados: I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual; II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais; (...)

85. A alocação de recursos do empreendimento em ação de caráter genérico, sem rubrica específica, e em dotação anual insuficiente para fazer frente à próxima parcela devida afronta diretamente o comando do art. 167, na medida em que a execução das obras passa a depender de aportes futuros e incertos.

86. No mesmo sentido, a Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) preconiza, em seu art. 5º, a necessidade de compatibilização da lei orçamentária anual com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com a própria LRF. Especificamente, o art. 16 da LRF condiciona a expansão de ação governamental que acarrete aumento de despesa à demonstração de adequação e compatibilidade orçamentárias.

87. À luz do § 1º do art. 16, a dotação de R$ 10.000.000,00 da LOA/2026 não se mostra adequada, pois não é específica nem suficiente para fazer frente à próxima parcela de R$ 24.950.512,60.

88. Além disso, a alocação em crédito genérico não afasta a exigência de que o conjunto das despesas previstas no programa de trabalho seja compatível com os limites do

exercício, o que não se verifica no caso. Tampouco se evidencia a compatibilidade com o PPA, cujo prazo e valores estão desatualizados em relação à vigência do ajuste.

89. Soma-se a esse arcabouço a Lei 4.320/1964, que veda a realização de empenho em montante superior ao crédito orçamentário disponível, de modo que cronogramas de desembolso que pressuponham aportes não amparados em dotação efetiva tornam-se, na prática, peças de planejamento sem lastro orçamentário.

90. Mais ainda, os arts. 5º, 11 e 18 da Lei 14.133/2021 exigem que a fase preparatória da contratação contemple a compatibilidade do objeto com a disponibilidade orçamentária e com o cronograma de execução, requisito que não se mostra atendido quando a previsão de recursos para o exercício é insuficiente e a dos exercícios seguintes, incerta.

91. A matéria foi enfrentada, em situação análoga, pelo Acórdão 274/2026-TCU-Plenário (Relator Ministro Antônio Anastasia), que assim deliberou:

> 9.1. com fulcro no art. 9º da Resolução-TCU 315/2020, dar ciência à Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) de que:
>
> 9.1.1. para que a execução contratual seja considerada hígida, é necessário haver regular previsão orçamentária para execução do empreendimento, a cada exercício financeiro, em conformidade com o art. 167, incisos I e II, da Constituição Federal de 1988, que condicionam a realização de despesas e a assunção de obrigações à prévia autorização legislativa;
>
> 9.1.2. em razão do caráter discricionário e da variabilidade interanual das emendas parlamentares, sua utilização não oferece previsibilidade suficiente para o custeio de obras de grande porte e longa duração, devendo a programação orçamentária fundamentar-se, prioritariamente, em dotações regulares do orçamento fiscal da União, em conformidade com os arts. 15 e 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que tratam das exigências para despesas de duração continuada;
>
> 9.1.3. a inclusão de empreendimentos na carteira do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), embora constitua diretriz política relevante, não substitui a exigência constitucional de prévia aprovação dos recursos públicos pelo Congresso Nacional por meio das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), nos termos dos arts. 165, §§ 1º e 4º, e 167 da Constituição Federal de 1988, sendo o PAC instrumento de priorização de investimentos que deve ser materializado nos instrumentos formais de planejamento orçamentário;

92. A diretriz fixada no Acórdão 274/2026 amolda-se à situação ora examinada. A inclusão da Barragem do Arroio Taquarembó na carteira do Novo PAC, por si só, não supre a exigência de prévia e suficiente dotação orçamentária em cada exercício. Ao contrário, a dependência de ação genérica, a ausência de empenho de novos recursos desde 2016 e a inexistência de previsão para 2027 são fragilidades que o Tribunal busca coibir, por não oferecerem a previsibilidade necessária ao custeio de obra de grande porte e longa duração.

93. Do descumprimento desses parâmetros normativos decorrem consequências concretas para a execução do empreendimento.

94. A insuficiência da dotação federal de 2026, a ausência de previsão para 2027, a falta de empenho de R$ 37.256.038,33 e o atraso no cumprimento do cronograma de desembolso, considerados em conjunto, elevam o risco de execução das obras em ritmo inferior ao programado, de novos atrasos e, no limite, de paralisação, podendo resultar em aditivos contratuais e aumento de custos do empreendimento.

95. Esse risco é especialmente sensível neste caso. O empreendimento já acumulou duas longas paralisações de 39 e de 63 meses, e sua retomada, em curso desde fevereiro de 2025, depende da regularidade e da tempestividade dos repasses federais para ser concluída dentro da vigência do instrumento.

96. Nesse contexto, o presente achado de auditoria se reveste de especial importância, ao atuar de forma preventiva para evitar que a obra da Barragem de Taquarembó se some à estatística nacional de obras paralisadas, sobretudo diante do fato de que seu financiamento está lastreado, majoritariamente, em recursos da União, cuja alocação é incerta e variável, comprometendo a continuidade do investimento.

97. Nesta etapa processual, tendo em vista que eventual decisão do Tribunal possa vir no sentido de desconstituir ato e/ou processo administrativo relacionado à contratação das obras do referido empreendimento, cabe propor a oitiva do MIDR e da Secretaria de Obras, Saneamento e Habitação do Estado do Rio Grande do Sul para que, no prazo de quinze dias, manifestem-se sobre esse indício de irregularidade.

98. Deve ser promovida também a oitiva do contratado, Consórcio Sultepa/Bourscheid.

99. Importante registrar que, por meio da oitiva, em atenção ao art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, que dispõe sobre a construção participativa das deliberações do Tribunal de Contas da União, também será oportunizada ao MIDR e a Secretaria de Obras, Saneamento e Habitação do Estado do Rio Grande do Sul, a apresentação dos comentários quanto às consequências práticas decorrentes de eventuais deliberações como a determinação desta Corte para que adote as providências necessárias para assegurar a previsão e o empenho tempestivos dos recursos federais pactuados no Termo de Compromisso 223/2014, em conformidade com o cronograma de desembolso e com a vigência do instrumento, e a atualização do PPA 2024-2027, na via da revisão anual prevista no Decreto 12.066/2024, de modo a compatibilizar prazo e valores com o efetivo planejamento de execução do empreendimento, em conformidade com os arts. 37, *caput*, 165, § 1º, e 167 da Constituição Federal, com os arts. 5º e 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal e com a jurisprudência do Tribunal, a exemplo do Acórdão 274/2026-TCU-Plenário.

100. Com essas medidas, busca-se assegurar que a realização das obras ocorra em sintonia com as normas e princípios que regem a Administração Pública, de modo a garantir que esse investimento seja conduzido com a devida atenção e correção, de maneira proporcional à sua importância para a população da região de Dom Pedrito.

III.2. Ausência de demonstração da vantajosidade econômica e superação do limite legal de acréscimos na proposta do 4º Termo Aditivo ao Contrato de Supervisão 03/2019

Tipificação do Achado:

Irregularidade grave com recomendação de continuidade (IGC)

Justificativa:

101. O achado é classificado como Irregularidade Grave com Recomendação de Continuidade (IGC), nos termos do inciso VI do parágrafo primeiro do artigo 150 da Lei 15.321, de 31 de dezembro de 2025 (LDO 2026). Trata-se de achado identificado no contrato

de supervisão, acessório ao principal, que não enseja sua anulação, nem representa desvio grave aos princípios constitucionais aos quais está submetido a Administração Pública, o que afasta, nesta fase, o enquadramento como Irregularidade Grave com Recomendação de Paralisação (IGP).

102. Em que pese a classificação de IGC implicar, geralmente, a audiência ou a citação dos responsáveis, a teor do art. 2º, inciso VI, da Resolução-TCU 280/2016, tais medidas não serão propostas nesta etapa processual. Eventuais responsabilizações poderão ser consideradas quando da análise da manifestação apresentada em resposta à oitiva ora proposta.

Situação Encontrada:

103. Constatou-se que o Contrato de Supervisão 03/2019, celebrado em 17 de outubro de 2019 com o Consórcio Magna/Engevix, pelo valor inicial de R$ 2.963.909,12, foi objeto do Quarto Termo Aditivo, publicado em 30 de dezembro de 2025, que promoveu acréscimo total de R$ 2.516.232,78, equivalente a 84,90% do valor original atualizado do contrato, elevando-o para R$ 5.480.141,90. O aditamento ocorreu em manifesta afronta ao limite legal de 25% para acréscimos contratuais e ao dever constitucional de licitar.

104. Durante a paralisação da obra, a vigência do contrato de supervisão foi suspensa pelo primeiro termo aditivo, de 2020, não tendo havido pagamento pela permanência ociosa da supervisora no período. O segundo e o terceiro termos aditivos trataram, igualmente, do prazo e da retomada da vigência, sem acréscimo de valor (Evidência 21).

105. O acréscimo de valor concentrou-se, assim, no 4º aditivo, que elevou o valor da contratação de R$ 2.963.909,12 para R$ 5.480.141,90. Segundo o próprio instrumento, o acréscimo total correspondente foi de 84,90% do valor original do contrato, assim discriminado: R$ 258.434,24 a título de acréscimo quantitativo (8,72%) e R$ 2.257.798,54 a título de acréscimo qualitativo (76,17%) (Evidência 21).

106. A justificativa apresentada para a parcela qualitativa foi a de que resultaria da compatibilização do prazo de execução anteriormente dimensionado para o cronograma da fase anterior, agora ajustado ao do contrato de execução vigente (Evidência 9, item 5.2, p. 26).

107. Instada a explicar a extrapolação do limite de 25%, a Secretaria de Obras Públicas sustentou, com apoio no Parecer da Procuradoria-Geral do Estado 21.632/25, que as alterações de natureza qualitativa não se submetem ao limite legal. Computando apenas o acréscimo quantitativo (8,72%) e valores indenizatórios por serviços executados e não medidos (5,71%), a Secretaria concluiu que o total aditado submetido ao limite seria de 14,43% (Evidência 9, item 5.2, p. 26).

108. A par disso, não foi identificado, nos autos do aditamento, estudo que demonstrasse a vantajosidade econômica de manter o Contrato 03/2019, cujos preços remontam à licitação de 2018/2019, em detrimento da realização de nova licitação para a supervisão dos serviços remanescentes, exigência consolidada na jurisprudência do Tribunal.

109. A situação encontrada revela desconformidade com dois critérios centrais para a alteração de contratos de supervisão: o limite legal de acréscimos e o dever de demonstração da vantajosidade econômica. O art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993 fixa o limite legal para as alterações contratuais:

> § 1º O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por

> cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.

110. Esse limite tem respaldo no princípio da obrigatoriedade de licitação, insculpido no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, segundo o qual as obras e serviços serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, ressalvados os casos especificados na legislação.

111. Registre-se que, por ter sido firmado em 2019, o Contrato 03/2019 rege-se estritamente pela Lei 8.666/1993, submetendo-se ao limite de 25% do seu art. 65, § 1º. Cabe pontuar que esse mesmo balizamento foi expressamente reafirmado pelo TCU para os contratos regidos pela Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021, art. 125), conforme fixado no Acórdão 1753/2026-TCU-Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes, que consolidou o entendimento de que tanto as alterações quantitativas quanto as qualitativas, sejam unilaterais ou consensuais, submetem-se como regra aos limites legais. No tocante especificamente aos contratos de supervisão e gerenciamento de obras, o Tribunal firmou, no voto condutor do Acórdão TCU 508/2018 Plenário (Min. Benjamin Zymler), entendimento diretamente aplicável à hipótese dos autos:

> 52. De pronto, considero que, em um contrato no qual a medição é realizada por homem-mês ou homem-hora, é evidente que a prorrogação de prazo ocasiona indubitavelmente a alteração quantitativa do seu principal objeto, que é a disponibilização de quantidades pré-definidas de certos profissionais no prazo acordado.
>
> 53. Entender de forma contrária, em um caso extremo, poderia produzir enormes prejuízos ao erário, bem como contratos com prazo de vigência indeterminado — situação expressamente vedada pelo art. 57, § 3º, da Lei 8.666/1993 — e, por consequência, com valor contratual igualmente indeterminado, o que obviamente não se amolda ao atual ordenamento jurídico.
>
> 54. Não me parece consentâneo ao dever de licitar a que um contrato originalmente celebrado por 24 meses para a supervisão da obra possa se alongar por cerca de oito anos e possuir um incremento superior a 250%.

112. A diretriz fixada no Acórdão 508/2018 incide sobre o caso concreto. Conforme o respectivo Termo de Referência e a planilha orçamentária, os serviços de supervisão são dimensionados e remunerados por equipe residente, com itens medidos em homem-mês — coordenação, equipe multidisciplinar, técnicos e auxiliares alocados por mês de acompanhamento da obra e dos programas ambientais (Evidência 22).

113. Assim, o acréscimo classificado como qualitativo (76,17%), justificado exatamente pela necessidade de estender e redimensionar a supervisão para acompanhar o novo cronograma da obra, constitui, à luz do entendimento do Tribunal, alteração quantitativa do objeto, e não qualitativa. A reclassificação adotada pela Administração é, justamente, a que o Acórdão supratranscrito rechaça.

114. Essa diretriz foi reafirmada em decisões recentes do Tribunal. O Acórdão TCU 266/2024-TCU-Plenário, Rel. Min. Augusto Sherman, enunciou:

> 9.1.3. o aditamento de contratos de supervisão de obras além do limite legal de 25% afronta o art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993 e o art. 125 da Lei 14.133/2021, ainda que tal aumento seja fruto de prorrogação de prazo na execução da obra supervisionada, devendo-se adotar medidas tempestivas com vistas a realizar nova contratação de supervisão, ressalvada a

> inequívoca comprovação de desvantajosidade da medida, o que deverá ser devidamente justificado;

115. Mais recentemente, em fiscalização de obra de infraestrutura hídrica realizada no âmbito do Fiscobras, o Acórdão-TCU-Plenário 1879/2024 Plenário, Rel. Min. Augusto Sherman, relativo às obras do Cinturão das Águas do Ceará, reiterou a jurisprudência do Tribunal sobre a matéria, consignando:

> 9.1.3. a extrapolação dos aditivos dos contratos de supervisão além do limite legal de 25% constitui afronta ao art. 65, §1º, da Lei 8.666/1993, ao art. 125 da Lei 14.133/2022 e à jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 958/2018, 84/2020 e 2.527/2021, todos do Plenário do TCU, inclusive quando a modificação do valor ocorrer em razão da prorrogação de prazo de vigência, devendo-se adotar medidas tempestivas com vistas a realizar nova contratação, ressalvada a inequívoca comprovação de desvantajosidade da medida;

116. Com o recente Acórdão 1753/2026-TCU-Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes, a questão foi chancelada e assentou que os contratos de supervisão e gerenciamento possuem natureza de serviços não contínuos e que o aditamento desses ajustes além do limite de 25% afronta a legislação regente, ainda que o aumento decorra de prorrogação do prazo da obra supervisionada.

117. Assim, adotada a classificação correta, o acréscimo de natureza quantitativa do quarto termo aditivo não se limita aos 8,72% reconhecidos pela Administração, podendo alcançar a totalidade dos 84,90% aditados, montante que supera em mais de três vezes o teto de 25% previsto no art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993 e no art. 125 da Lei 14.133/2021.

118. Não socorre a Administração o argumento de que o acréscimo decorre da prorrogação da obra. Ademais, a simples classificação do acréscimo como "qualitativo" não autoriza a extrapolação do teto legal. Conforme assentado no Acórdão 1753/2026-TCU-Plenário e na histórica Decisão TCU 215/1999 Plenário, a superação dos limites legais em alterações consensuais qualitativas constitui medida excepcionalíssima, condicionada à demonstração cabal e cumulativa dos seguintes pressupostos:

a) não acarretar para a Administração encargos contratuais superiores àqueles oriundos de uma eventual rescisão contratual por razões de interesse público, acrescidos aos custos da elaboração de um novo procedimento licitatório;

b) evitar a inexecução contratual, à vista do nível de capacidade técnica e econômico-financeira do contratado;

c) decorrer de fatos supervenientes que impliquem dificuldades não previstas ou imprevisíveis por ocasião da contratação inicial;

d) não ocasionar a transfiguração do objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos;

e) ser necessária para a completa execução do objeto original do contrato, para a otimização do cronograma de execução e para a antecipação dos benefícios sociais e econômicos decorrentes;

f) restar demonstrado, na motivação do ato de alteração do contrato, que as consequências da rescisão contratual, seguida de nova licitação e contratação, importariam sacrifício insuportável ao interesse público a ser atendido pela obra ou serviço, inclusive quanto à sua urgência e emergência.

119. A classificação do acréscimo como qualitativo também não afasta, por si só, a aplicação do limite legal. A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é firme no sentido de que tanto as alterações quantitativas quanto as qualitativas se submetem, como regra, aos limites previstos no art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993 e no art. 125 da Lei 14.133/2021. Não encontra respaldo na jurisprudência desta Corte o raciocínio segundo o qual bastaria qualificar determinado acréscimo como "alteração qualitativa" para, automaticamente, autorizar a extrapolação do limite de 25%.

120. Ao contrário, desde a Decisão TCU 215/1999 Plenário, o Tribunal assenta que a natureza qualitativa da alteração não constitui, por si só, salvo-conduto para a superação do teto legal. Apenas em hipóteses excepcionalíssimas de alterações contratuais consensuais e qualitativas de contratos de obras e serviços admite-se a extrapolação dos limites legais, desde que atendidos cumulativamente os requisitos fixados naquele precedente.

121. Nesse sentido, o relatório do Acórdão 781/2021-TCU-Plenário (Relator Min. Walton Alencar) esclareceu o entendimento:

> Relativamente a essa matéria, a jurisprudência consolidada do Tribunal [...] é de que tanto as alterações contratuais quantitativas quanto as qualitativas estão sujeitas aos mencionados limites da Lei de Licitações. [...] Admite-se, excepcionalmente, a celebração de aditivos que impliquem acréscimos superiores a 25% ou 50%, conforme o caso, quando observados os pressupostos fixados na Decisão 215/1999-TCU-Plenário

122. Mais ainda, conforme Acórdão TCU 566/2021-TCU-Plenário (Rel. Min. Augusto Sherman):

> 9.2.3. em hipóteses excepcionais e devidamente comprovadas, as alterações qualitativas de contratos [...] , poderão ultrapassar o limite estabelecido nos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei 8.666/1993, conforme jurisprudência deste Tribunal consubstanciada nos Acórdão 1826/2016-TCU-Plenário, 50/2019-Plenário, 3.576/2019-1ª Câmara, desde que atendidos os pressupostos definidos na Decisão 215/1999-Plenário.

123. Portanto, a extrapolação excepcionalíssima dos limites legais para alterações consensuais qualitativas somente é possível quando satisfeitas cumulativamente as exigências estabelecidas na Decisão TCU 215/1999 Plenário, a saber conforme relatório do Acórdão 781/2021-TCU-Plenário:

> a) não acarretar para a Administração encargos contratuais superiores àqueles oriundos de uma eventual rescisão contratual por razões de interesse público, acrescidos aos custos da elaboração de um novo procedimento licitatório;
> b) evitar a inexecução contratual, à vista do nível de capacidade técnica e econômico-financeira do contratado;
> c) decorrer de fatos supervenientes que impliquem dificuldades não previstas ou imprevisíveis por ocasião da contratação inicial;
> d) não ocasionar a transfiguração do objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos;
> e) ser necessária para a completa execução do objeto original do contrato, para a otimização do cronograma de execução e para a antecipação dos benefícios sociais e econômicos decorrentes;
> f) restar demonstrado, na motivação do ato de alteração do contrato, que as consequências da rescisão contratual, seguida de nova licitação e contratação, importariam sacrifício insuportável ao interesse público a ser atendido pela obra ou serviço, inclusive quanto à sua urgência e emergência.

124. Em reforço à Decisão 215/1999-TCU-Plenário, o Acórdão TCU 831/2023-TCU-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler) assenta que as alterações contratuais devem ser precedidas de motivação técnica adequada e demonstrar a natureza superveniente dos fatos. No caso do 4º Aditivo ao Contrato 03/2019, tais pressupostos não se encontram demonstrados nos autos.

125. Quanto à manutenção do contrato original, a jurisprudência do Tribunal exige a demonstração inequívoca da vantajosidade econômica da prorrogação frente a uma nova licitação, o que não foi atendido. O Acórdão 1879/2024-TCU-Plenário registrou expressamente a necessidade de comparar os descontos contratados com os praticados no mercado no momento da renovação.

126. Razões genéricas como dificuldades de transição de equipes e perda de conhecimento acumulado são inerentes a qualquer transição contratual e não bastam para afastar o dever de licitar.

127. A classificação inadequada do acréscimo quantitativo como qualitativo, com a consequente superação do limite de 25%, configura afronta ao dever constitucional de licitar e gera risco de desequilíbrio econômico-financeiro e sobrepreço.

128. Ante o exposto, considerando que a Administração se ampara em parecer da Procuradoria-Geral do Estado e que eventual decisão deste Tribunal possa resultar em desconstituição de ato ou afetar o contrato em curso, propõe-se, com fundamento no art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, promover a oitiva da Secretaria de Obras, Saneamento e Habitação do Estado do Rio Grande do Sul e do Consórcio Magna/Engevix para que se manifestem, no prazo de quinze dias, acerca:

(i) da classificação como qualitativo do acréscimo de R$ 2.257.798,54 (76,17%) promovido pelo quarto termo aditivo ao Contrato 03/2019 e da consequente superação do limite de 25% previsto no art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993 (e reproduzido no art. 125 da Lei 14.133/2021); e

(ii) da ausência de demonstração inequívoca da vantajosidade econômica da manutenção do contrato de supervisão em detrimento de nova licitação.

129. Os indícios de irregularidades apontados afrontam o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, o art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993 (e o art. 125 da Lei 14.133/2021) e a jurisprudência do Tribunal, notadamente a Decisão 215/1999 e os Acórdãos 508/2018, 566/2021, 781/2021, 266/2024, 1879/2024 e 1753/2026, todos do Plenário do TCU.

130. Cumpre observar que por meio da oitiva, em atenção ao art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, também será oportunizada à Secretaria Estadual a apresentação dos comentários quanto às consequências práticas decorrentes de eventuais deliberações desta Corte.

III.3. Deficiência Crítica de Planejamento e Inconsistência Técnica do Projeto Executivo de Retomada, com Risco de Inutilidade do Ativo Público

Tipificação do Achado:

Proposta de irregularidade grave com recomendação de continuidade (IGC)

Justificativa:

131. O achado deve ser classificado como Irregularidade Grave com Recomendação de Continuidade (IGC), nos termos do inciso VI do parágrafo primeiro do artigo 150 da Lei

15.321, de 31 de dezembro de 2025 (LDO 2026), uma vez que a paralisação não atende ao critério de ponderação de danos da LDO. Com 61% da estrutura executada e inserida no Novo PAC para sua definitiva conclusão, interromper os trabalhos agravaria o cenário de insegurança geotécnica da barragem e exporia ao abandono o expressivo patrimônio público já construído ao longo dos anos. As falhas apontadas nos diques e a falta de sincronismo com os sistemas de distribuição não inviabilizam a obra em si; são problemas sanáveis que exigem correções pontuais de projeto e ajustes de cronograma, devendo ser resolvidos por determinações deste Tribunal enquanto a execução avança.

132. Todavia, caso as oitivas não demonstrem a regularização de planejamento e de projetos, o achado poderá ser reclassificado como IGP, em face da violação dos arts. 6º, inciso XXV, 11 e 18, caput e § 1º, incisos I e IX, da Lei 14.133/2021.

133. Em que pese a classificação de IGC implicar, geralmente, a audiência ou a citação dos responsáveis, a teor do art. 2º, inciso VI, da Resolução-TCU 280/2016, tais medidas não serão propostas nesta etapa processual. Eventuais responsabilizações poderão ser consideradas quando da análise da manifestação apresentada em resposta à oitiva ora proposta.

Situação encontrada

134. As inspeções técnicas realizadas *in loco* pela equipe de auditoria em 25 e 26/5/2026 identificaram deficiências sistêmicas no planejamento, na maturidade dos projetos e na coordenação das etapas de implantação da Barragem do Arroio Taquarembó. Tais falhas, possivelmente decorrentes de fragmentações históricas na estratégia de diferentes gestões, manifestam-se de forma crítica no descompasso cronológico entre a finalização do barramento, prevista para doze meses, e a disponibilização da infraestrutura de captação (Tomada d'Água TDA-CI, dique 2), cuja licitação foi homologada em 23/4/2026 com resultado "deserto", adução e distribuição, o que cria o risco iminente de ociosidade de um vultoso investimento público (Evidências 35, p. 8; 34; e 36, p. 6).

135. O cenário de insegurança técnica é agravado por inconsistências geotécnicas e hidrológicas nos diques auxiliares, evidenciadas por ensaios de compactação insatisfatórios e execuções fora de projeto, bem como por prováveis lacunas orçamentárias relativas à recuperação de ativos degradados por treze anos de paralisações das obras, conforme as estruturas de concreto carbonatadas, os equipamentos hidromecânicos oxidados e a adequação da ponte sobre a rodovia ERS-630 (Evidências 28, p. 57, 62, 35, p. 83-84).

136. Essas ocorrências indicam comprometimento da segurança, da funcionalidade, do prazo e do custo do empreendimento e caracterizam afronta aos arts. 6º, inciso XXV, 18, caput e § 1º, incisos I e IX, e 111 da Lei 14.133/2021, bem como aos princípios do planejamento, da eficiência, da eficácia e da economicidade, em desacordo com a jurisprudência do TCU que reprova a execução descoordenada de etapas, projetos deficientes e orçamentos incompletos quando capazes de comprometer a funcionalidade e a regular conclusão das obras públicas, a exemplo dos Acórdãos 2.113/2016, 2.399/2018 e 1.843/2017, todos do Plenário.

137. A atual retomada das obras, sob o Contrato 1/2024, revela uma fragilidade no planejamento que ameaça a utilidade econômica do ativo público, caso as obras remanescentes não venham a ser rigorosamente acompanhadas e suportadas orçamentariamente pelo estado do Rio Grande do Sul e, potencialmente necessária, pela União.

138. As vistorias da Barragem do Arroio Taquarembó em 25 e 26/5/2026 evidenciam que o atual foco da gestão está concentrado na construção dos canais de aproximação e fuga

para abastecimento e irrigação, embora o orçamento da licitação 1/2024 preveja ainda a elevação do maciço principal de concreto e conclusão das obras e serviços, fatos que não foram concretamente demonstrados à equipe de fiscalização do TCU no presente trabalho, sobretudo por questionamentos também não plenamente respondidos sobre se as atuais situações reais de todo o sistema de Taquarembó (barramento, diques, canais, equipamentos) foram devida e integralmente incluídos no orçamento do Contrato 1/2024, o que motivará proposta no sentido de aprofundamento dessas questões.

139. Também se constataram diversas falhas no atual barramento, como, por exemplo, significativos desgastes nos paramentos de montante e de jusante, tanto no CCR, quanto no recobrimento de CCV e em ferragens expostas. O atual topo do maciço, exposto há anos às intempéries, apresenta desagregações e fissuras no CCR, com indícios de ressecamento das juntas *fugenband*. Também foi registrada a falta de execução de parte da bacia de dissipação no final do vertedouro, fato que teve indícios de desconhecimento por todas as partes (SOP, Sultepa e Magna) que acompanhavam a vistoria dos auditores do TCU, o que causou espécie à equipe (Evidência 34).

140. Ressalta-se que na inspeção física na galeria de drenagem da barragem, constataram-se pontos de percolação de água através do maciço de CCR com depósitos de eflorescência (carbonato de cálcio) e lixiviação da pasta de cimento, possivelmente por fissuras e juntas de concretagem. Tais manifestações patológicas podem reduzir a durabilidade e a resistência do concreto, configurando risco à integridade estrutural do maciço, o que exige investigações e execuções de serviços que não foram comprovados como tendo sido devidamente dimensionados para a execução do Contrato 1/2024 (Evidência 34).

141. Ademais, merece especial atenção a necessidade de compatibilização do cronograma de conclusão do barramento com o desenvolvimento e a implantação das estruturas destinadas à captação, adução e distribuição da água armazenada no reservatório, cuja capacidade, conforme as fontes consultadas, varia entre 116,63 milhões de metros cúbicos (hm^3) e 182,05 hm^3, segundo a atualização topobatimétrica realizada em 2023 (Evidências 43, p. 11 e 17; e 46, p. 93).

142. O barramento tem previsão de conclusão para o final de 2026, avaliações para a licitação do projeto e detalhamento da Tomada d'Água do Dique 2 (TDA-CI) só foi iniciado em abril de 2026, com prazo de um ano exclusivamente para a elaboração do projeto executivo (Evidência 33, p. 28).

143. Essa desconexão estratégica cria o risco real de o reservatório ser enchido sem que exista infraestrutura pronta para a retirada de água na TDA-CI, mantendo o investimento público ocioso e sem funcionalidade imediata para o sistema de abastecimento de Dom Pedrito e para a produção rural. (Evidência 45, p. 65).

144. Para materializar a magnitude do investimento público em risco e a escala física do barramento inacabado, apresenta-se a seguir a vista panorâmica de montante, onde se vê o atual estágio de execução parcial nas cotas 148,70 m e 150,00 m, níveis inferiores à soleira do vertedouro (157 m) e à do coroamento do maciço (161 m), sem possibilidades de operacionalidade.

Figura 6: Barragem de Taquarembó vista de montante, com adufas à esquerda (desvio do

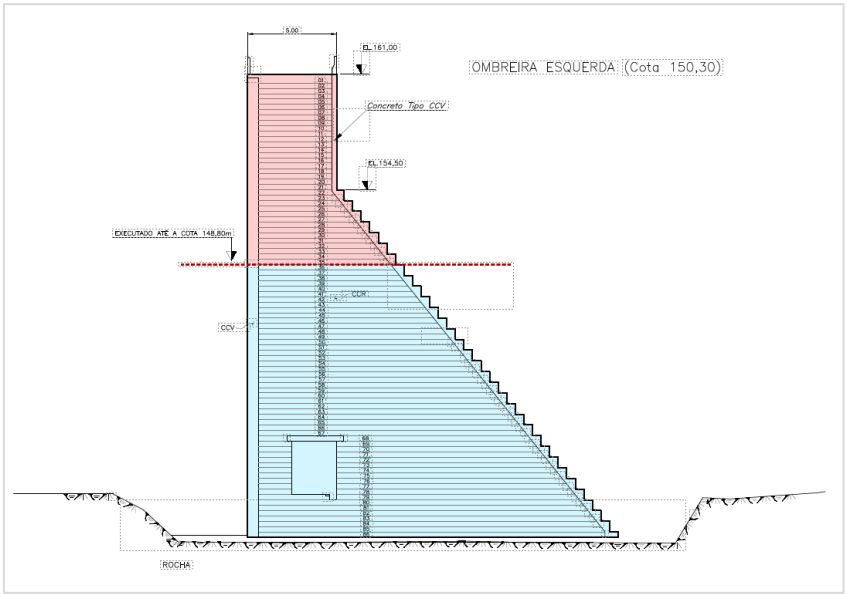


arroio)

Fonte: Própria da fiscalização

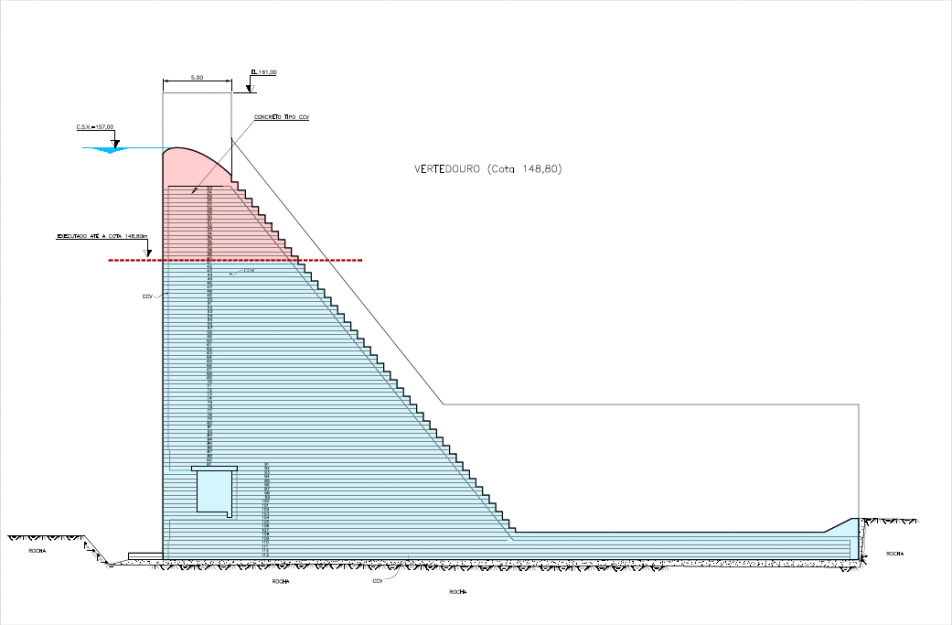
145. O grau de evolução construtiva do maciço também pode ser constatado pelos seguintes cortes transversais produzidos pela empresa supervisora para as ombreiras e para o vertedouro. A ombreira esquerda está concretada até a cota 150,30 m (parte azul) e resta concretar com CCR até a cota 161 m (parte rosada). A falta do CCR também pode ser visualizada pelos cortes da região do vertedouro de soleira livre (cota final 157 m) e hoje está a 148 m (azul).

Figura 7: Corte transversal da Ombreira esquerda. Executado em azul e falta em rosa.



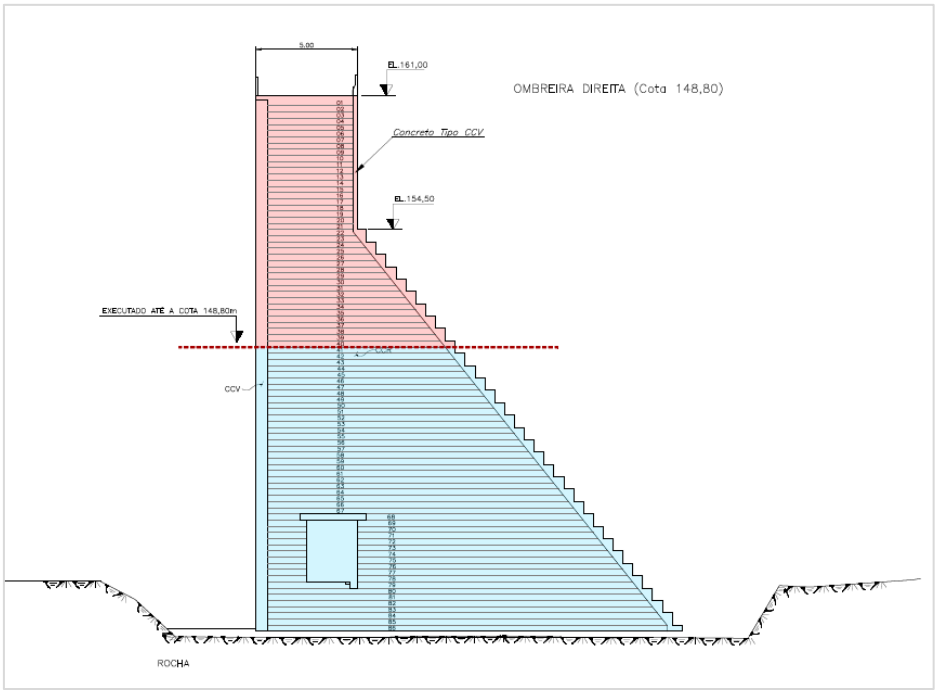
Fonte: Magna/Engevix

Figura 8: Corte transversal o vertedouro. Executado em azul e falta em rosa.



Fonte: Magna/Engevix

Figura 9: Corte transversal da Ombreira direita. Executado em azul e falta em rosa.



Fonte: Magna/Engevix

1. Descompasso Cronológico entre o Barramento e os Sistemas de Distribuição (Achado Crítico)

146. Com a visão do objeto específico em mente, detectou-se uma falha de sincronismo entre a conclusão das obras civis da barragem e dos canais de aproximação e fuga, que estão

incluídos no Contrato 1/2024 e a implantação dos sistemas necessários para a retirada e distribuição de água.

147. Enquanto o barramento principal possui estimativa de conclusão para o final de 2026, a licitação para o detalhamento da Tomada d'Água do Dique 2 (TDA-CI), essencial para a irrigação, só foi publicada em abril de 2026, com prazo de doze meses para elaboração do projeto executivo. Essa situação cria o risco iminente de o reservatório ser preenchido sem que existam as estruturas de captação e canais de distribuição operacionais, transformando a Barragem do Arroio Taquarembó em um ativo público ocioso por anos, sendo relevante o fato de a licitação para contratação do detalhamento da tomada d'água do Dique 2 ter sido deserta, com o consequente atraso de cronograma, o que aumenta o descompasso entre as obras do barramento e a necessária captação de água (Evidência 45, p. 65; 35, p. 8).

148. O plano de trabalho atual foca na estrutura física do barramento, mas não apresenta soluções para o benefício social e econômico do empreendimento, que é a entrega da água bruta. Sem a integração imediata com os sistemas de distribuição, os recursos investidos na retomada das obras civis não gerarão o retorno esperado para os produtores e para o sistema de abastecimento de Dom Pedrito no curto prazo, o que será objeto de oitiva a ser proposta à Secretaria de Obras Públicas (SOP) do estado do Rio Grande do Sul e ao Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional (MIDR), bem como às empresas contratadas e em serviço.

2. Situação dos Diques posteriormente adicionados em pontos de fuga d’água

149. A inspeção técnica revelou problemas críticos na execução e no controle tecnológico dos diques auxiliares, estruturas vitais para os pontos de fuga do reservatório. O Dique 2, especificamente, apresentou em 2026 desempenho insatisfatório em ensaios geotécnicos de resistência e compactação, resultando em uma recomendação de reexecução de trechos para garantir a estabilidade e o controle de percolação d'água. Além disso, identificou-se a existência do Dique 1A, uma estrutura materializada na cota 166,00 m que sequer constava no projeto original, evidenciando falhas de supervisão em etapas anteriores da obra (Evidência 35, p. 8).

150. Os demais diques (1, 3 e 4) encontram-se em estágio de execução parcial, apresentando processos erosivos superficiais e vegetação densa devido ao longo período de paralisação. O projeto de retomada prevê o alteamento dessas estruturas para a cota final de 162,10 m, mas as inconsistências nos materiais já aplicados e a falta de detalhamento sobre a recomposição dessas faces geram incertezas quanto à segurança estrutural final diante do risco de galgamento (*overtopping*) (Evidências 34, p. 18; 45, p. 76).

3. Previsão Orçamentária para Manutenções e Correções de Máquinas, Ferragens e Concreto (CCR e CVV)

151. O projeto executivo de retomada apresenta lacunas quanto à recuperação de ativos deteriorados. Equipamentos hidromecânicos essenciais, como comportas vagão, grades e *stop-logs*, foram estocados ao relento por mais de uma década, apresentando oxidação severa, perda de vedação e extravio de componentes necessários ao funcionamento, como motores de talhas elétricas. Não há evidência de um inventário detalhado com orçamento específico e detalhado para o recondicionamento ou substituição integral dessas peças, o que pode gerar aditivos contratuais vultosos durante a montagem (Evidência 29, p. 149-150; 34, p. 4).

152. Durante a vistoria, constatou-se no corpo da Barragem do Arroio Taquarembó que

o concreto compactado com rolo (CCR) e o concreto convencional vibrado (CCV) das faces de montante e jusante sofreram processos de desagregação (CCR) e de ressecamento, rachaduras com descamações do CCV. A profundidade da carbonatação já tangencia o cobrimento das armaduras de espera, que estão expostas e oxidadas. Embora o contrato preveja o apicoamento e limpeza das superfícies, há incertezas sobre a suficiência dos recursos orçamentárias para reparos estruturais profundos e injeções de eventual tratamento de fundação, dado que o projeto executivo original não contemplava o diagnóstico detalhado das patologias surgidas durante os treze anos de paralisação (Evidências 46, p. 28-57; e 34, p. 8-13).

4. Incertezas no Detalhamento da Ponte ERS-630 e Diques (Segurança Hidrológica)

153. Existe uma divergência crítica de segurança entre as cotas de projeto e as simulações de cheia extrema. Enquanto o coroamento dos diques está fixado em 162,10 m, simulações para a cheia decamilenar (Tempo de retorno (Tr) 10.000 anos) indicam que o nível d'água pode atingir 161,88 m. Somando-se o efeito de ondas provocado por ventos extremos de 186 km/h, a borda livre física de segurança torna-se insuficiente (inferior a 1 metro em cenários críticos), elevando o risco de transbordamento e ruptura das estruturas de terra (Evidência 45, p. 81).

154. Quanto à Ponte sobre a ERS-630 (Passo dos Guterres), ainda em estágio de projeto, prevê a substituição da estrutura atual por uma nova com infra dorso na cota 162,40 m. No entanto, os quantitativos de aterro de acesso e demolição da ponte velha são tratados como estimativos, sem o detalhamento executivo necessário no edital de retomada. Em caso de cheia decamilenar na configuração atual da barragem, as velocidades no pé dos pilares podem atingir 8 m/s, exigindo proteções adicionais que não estão plenamente detalhadas no orçamento vigente, o que pode paralisar a frente de serviço por necessidade de revisão de projeto (Evidência 45, p. 83-85).

155. Conclusivamente, as ocorrências decorrem, em conjunto, de insuficiências no planejamento integrado do empreendimento, na atualização dos projetos após o prolongado período de paralisação, no levantamento das condições reais das estruturas existentes e na compatibilização entre os projetos civis, geotécnicos, hidrológicos, hidromecânicos e viários, além dos fatores orçamentários que não foram detalhadamente explicitados quanto à conclusão das obras com o atual Contrato 1/2024 sem a necessidade de termos aditivos ainda não explicitados.

156. A ausência dessas definições antes da contratação transfere para a fase de execução incertezas que deveriam ter sido previamente solucionadas, aumentando a probabilidade de alterações contratuais, paralisações, retrabalhos e elevação dos custos.

157. A situação identificada não se mostra compatível com os arts. 6º, inciso XXV, e 18, caput e § 1º, incisos I e IX, da Lei 14.133/2021, que exigem projetos com elementos necessários e suficientes para a definição da obra, avaliação de seus custos e métodos executivos, bem como planejamento fundamentado na necessidade pública, na viabilidade técnica e econômica e nos resultados pretendidos. Também afronta os princípios do planejamento, da eficiência, da eficácia e da economicidade aplicáveis às contratações públicas.

158. A jurisprudência do TCU aponta que a execução descoordenada das etapas de um empreendimento, a deficiência dos projetos e a existência de quantitativos e orçamentos incompletos podem comprometer a funcionalidade do objeto, o cronograma físico-financeiro

e a regular aplicação dos recursos públicos, conforme, entre outros, os Acórdãos 2.113/2016, 2.399/2018 e 1.843/2017, todos do Plenário.

159. Como consequências potenciais, destacam-se:

a) conclusão de estruturas sem condições imediatas de funcionamento;

b) represamento de água sem infraestrutura para captação, adução e distribuição;

c) instabilidade ou necessidade de reconstrução de trechos dos diques auxiliares;

d) risco de galgamento em eventos hidrológicos extremos;

e) necessidade de recuperação ou substituição de partes dos concretos do barramento, equipamentos e estruturas não adequadamente orçados;

f) celebração de termos aditivos de elevado impacto financeiro para serviços não inclusos no Contrato 1/2024-SOP/RS;

g) interrupção de frentes de serviço para revisão ou complementação dos projetos;

h) atraso na conclusão e na entrada em operação do empreendimento; e

i) postergação dos benefícios sociais e econômicos esperados da obra.

160. Diante do exposto, tendo em vista que eventual decisão do TCU possa resultar em desconstituição de ato ou processo administrativo, considera-se necessária a oitiva da Secretaria de Obras Públicas do Estado do Rio Grande do Sul e do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional para que apresentem esclarecimentos e providências acerca da compatibilização dos cronogramas, da revisão dos projetos e quantitativos, da estabilidade e segurança dos diques, da recuperação dos ativos deteriorados e da garantia de funcionalidade integral do empreendimento.

III.4. Deficiência na implementação dos instrumentos de gestão e segurança da barragem

Tipificação:

Falhas/impropriedades (F/I)

Justificativa de enquadramento da irregularidade no conceito de F/I:

161. O achado é classificado como Falhas e Impropriedades (F/I), nos termos do artigo 2º, inciso VII, da Resolução-TCU 280/2016. Trata-se de inconformidade de natureza formal e preventiva que não configura indício de débito imediato nem enseja aplicação de multa nesta etapa, sendo sanável por meio de expedição de ciência e determinação de medidas corretivas para prevenir irregularidades futuras.

Situação encontrada

162. Constatou-se que o Plano de Segurança da Barragem (PSB) e o respectivo Plano de Ação de Emergência (PAE) da Barragem do Arroio Taquarembó, instrumentos obrigatórios previstos na Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB), instituída pela Lei 12.334/2010, ainda não foram elaborados ou implementados pela Secretaria de Obras Públicas do Estado do Rio Grande do Sul. Também não foi demonstrada a existência de

contratação ou de procedimento administrativo em curso destinado à preparação desses instrumentos de gestão de segurança hídrica.

163. A Barragem do Arroio Taquarembó permanece em fase de construção e o reservatório ainda não foi submetido ao primeiro enchimento. Contudo, o cronograma do Contrato 1/2024-SOP/RS prevê a conclusão das obras ao final de 2026, circunstância que exige a adoção tempestiva das providências necessárias para que os instrumentos de segurança estejam concluídos, implementados e disponíveis antes do início da operação da estrutura e do enchimento do reservatório.

164. A ausência desses instrumentos foi confirmada em resposta ao Ofício de Requisição 124/2026-01-TCU/AudUrbana, de 6 de maio de 2026, no qual a SOP/RS não apresentou cópias dos planos nem informações sobre contratos para sua elaboração. Também não foram apresentadas informações referentes a possíveis contratos firmados pelo estado do RS para a sua elaboração (Evidência 9, p. 17-18).

165. A Lei 12.334/2010 estabelece que o PSB deve estar disponível e acessível antes do início da operação da barragem, inclusive para a equipe responsável pela operação, para o órgão fiscalizador e no Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens – SNISB (art. 8º, § 4º). A mesma lei atribui ao empreendedor o dever de elaborar e atualizar o PSB e encaminhá-lo ao órgão fiscalizador (art. 17, inciso VII), além de exigir, quando cabível, a elaboração, implementação e operacionalização do PAE antes do primeiro enchimento do reservatório (art. 11, § 2º).

166. A elaboração tardia desses instrumentos pode comprometer a identificação prévia de cenários de emergência, a definição de responsabilidades, a articulação com os órgãos de proteção e defesa civil, o planejamento das medidas de evacuação e autoproteção e a comunicação com as comunidades potencialmente afetadas a jusante da barragem.

167. Embora a barragem ainda não esteja em operação, a ausência de providências formalizadas para a elaboração do PSB e do PAE constitui impropriedade que deve ser comunicada à SOP/RS, de modo a prevenir o início do enchimento ou da operação do empreendimento sem o atendimento das exigências da Política Nacional de Segurança de Barragens.

168. Nesse sentido, cabe dar ciência à Secretaria de Obras Públicas do Estado do Rio Grande do Sul – SOP/RS, com fundamento no art. 9º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, de que a ausência de elaboração, implementação e disponibilização tempestiva do Plano de Segurança da Barragem e, quando exigível, do Plano de Ação de Emergência da Barragem de Taquarembó, de modo a assegurar sua conclusão antes do início da operação e do primeiro enchimento do reservatório, contraria os arts. 8º, § 4º, 11, § 2º, e 17, inciso VII, da Lei 12.334/2010, cabendo à entidade adotar medidas internas destinadas a prevenir a ocorrência dessa situação.

III.5. Inobservância da metodologia aplicável ao cálculo dos limites de alterações contratuais

Tipificação:

Falhas/impropriedades (F/I)

Justificativa de enquadramento da irregularidade no conceito de F/I:

169. A irregularidade se enquadra nos termos do art. 2º, VII, da Resolução-TCU 280/2016, que estabelece que serão classificadas como falhas e impropriedades (F/I) aquelas falhas de natureza formal ou outras impropriedades que não configurem indício de débito ou que não ensejam aplicação de multa aos responsáveis, mas tão somente determinação de medidas corretivas ou expedição de ciência.

Situação encontrada:

170. Verificaram-se impropriedades na instrução da proposta realizada pela SOP de aditivo ao Contrato 1/2024-SOP/RS, referente à execução das obras, consistentes: i) na apuração do percentual de alteração contratual mediante compensação entre acréscimos e supressões, com utilização não uniforme de bases de preços; e ii) na insuficiente consolidação dos elementos técnicos e econômicos destinados a demonstrar a vantajosidade da substituição da origem dos agregados (areia e brita).

171. Tais procedimentos não se mostram compatíveis com os arts. 125 e 126 da Lei 14.133/2021 e com a jurisprudência pacificada deste Tribunal.

172. A Secretaria de Obras Públicas do Estado do Rio Grande do Sul apurou o percentual de alteração contratual mediante compensação direta entre acréscimos e supressões, informando uma alteração líquida de apenas 3,97% (obtida pela compensação entre R$ 32,6 milhões de acréscimos e R$ 27,6 milhões de supressões). Adicionalmente, constatou-se a utilização não uniforme de valores a preços iniciais e reajustados, comprometendo a transparência e a rastreabilidade dos cálculos.

173. Ocorre que a compensação entre acréscimos e supressões para fins de aferição dos limites de alteração contratual viola o artigo 65, parágrafo primeiro, da então Lei 8.666/1993 e os artigos 125 e 126 da Lei 14.133/2021. A jurisprudência pacificada deste Tribunal estabelece que o conjunto dos acréscimos e o das supressões devem ser calculados de forma isolada, sem compensação entre si, sobre o valor inicial atualizado do contrato, conforme decidido nos Acórdãos 591/2011, 1.536/2016 e 3.266/2022, todos do Plenário.

174. Nesse sentido, o conjunto de acréscimos e o conjunto de supressões devem ser calculados de forma absolutamente isolada, sem qualquer compensação recíproca, incidindo individualmente sobre o valor inicial atualizado do contrato. Esse entendimento visa impedir, especialmente, transfigurações substanciais do objeto licitado.

175. Após promover a devida correção metodológica, a equipe de auditoria apurou que os acréscimos propostos correspondem, na realidade, a 24,98% do valor original do contrato, enquanto as supressões totalizam 21,19% (Evidências 41 e 44).

176. Embora o percentual de acréscimos não tenha extrapolado o limite legal de 25% fixado na Lei 14.133/2021, constata-se que a margem remanescente para futuras alterações quantitativas restou praticamente exaurida, situando-se em apenas 0,02%. Essa circunstância impõe rigor na gestão do contrato, uma vez que qualquer nova necessidade de acréscimo de serviços poderá ensejar a extrapolação do teto legal e a consequente nulidade do ato.

177. A proposta de aditivo também contempla a substituição da areia e da brita, inicialmente previstas como de jazidas próprias, por materiais adquiridos de fornecedores comerciais. A justificativa técnica baseia-se em laudos que apontam risco de reação álcali-agregado, o que poderia comprometer a integridade da estrutura (Evidências 38 e 39).

178. Não obstante a possibilidade técnica da substituição, a instrução processual carece

de demonstração técnico-econômica completa, integrada e rastreável que comprove a necessidade da alteração e a vantajosidade da solução selecionada.

179. A demonstração deveria contemplar, entre outros: a comparação entre as fontes tecnicamente aptas, os custos de aquisição e transporte, e a preservação do desconto originalmente obtido na licitação, conforme preceituam os arts. 14 e 15 do Decreto 7.983/2013.

180. Essas duas impropriedades decorrem da adoção de metodologia de cálculo dissonante da jurisprudência e da insuficiente consolidação, em documento único, dos elementos técnicos e econômicos destinados a justificar a alteração contratual.

181. As fragilidades identificadas elevam os seguintes riscos: i) aferição incorreta dos limites legais de alteração contratual em futuros aditivos; ii) redução da margem disponível para acréscimos sem a devida percepção pelos gestores; e iii) modificação da solução de fornecimento de insumos sem a demonstração integral de sua vantajosidade econômica.

182. Em que pese o recálculo efetuado pela equipe de auditoria ter demonstrado que os limites de alteração contratual não ultrapassaram formalmente o teto de 25%, as graves fragilidades metodológicas identificadas na instrução do primeiro termo aditivo ao Contrato 1/2024-SOP/RS exigem saneamento imediato.

183. O aperfeiçoamento dos procedimentos de controle interno e de instrução processual pela SOP/RS é medida indispensável para mitigar riscos de futuras irregularidades, conferir transparência aos atos de gestão e garantir que a execução do contrato permaneça vantajosa para a Administração Pública.

184. Logo, cabe propor, com fundamento no art. 9º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, dar ciência à Secretaria de Obras Públicas do Estado do Rio Grande do Sul – SOP/RS sobre as seguintes impropriedades:

a) a apuração dos limites de alteração contratual, nos termos do art. 125 da Lei nº 14.133/2021, deve observar o disposto no art. 126 do mesmo diploma, que exige o cálculo separado do conjunto dos acréscimos e do conjunto das supressões sobre o valor inicial atualizado do contrato, vedada a compensação entre eles; e

b) em observância aos arts. 124, 131 e 135 da Lei nº 14.133/2021, bem como à pacífica jurisprudência desta Corte de Contas, as alterações contratuais que modifiquem a origem ou a forma de obtenção de insumos relevantes, a exemplo de areia e brita, devem ser precedidas de justificativa técnica e econômica completa e rastreável, contemplando a avaliação das alternativas disponíveis, os custos de aquisição, produção e transporte, os impactos sobre os preços unitários e globais do contrato, a compatibilidade das datas-bases e a demonstração da preservação do desconto originalmente obtido na licitação.

IV. Análise dos comentários dos gestores

185. Considerando os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, e a necessidade de manifestação formal das partes sobre os indícios de irregularidades graves identificados, optou-se por não encaminhar o relatório preliminar para comentários prévios dos gestores, diferindo o contraditório para a fase de oitiva formal, nos termos do artigo 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU e do artigo 14 da Resolução-TCU 315/2020. Essa medida assegura a construção participativa das deliberações sem prejuízo à tempestividade

das ações de controle externo.

V. Informações Adicionais

I - Escuta Cidadã em Dom Pedrito em 27/5/2026

186. A realização da Escuta Cidadã em Dom Pedrito, na manhã de 27/5/2026, contou com a participação de 35 integrantes e representou um marco para a fiscalização da Barragem de Taquarembó. O evento permitiu ao Tribunal de Contas da União (TCU) deslocar o foco de auditoria para a percepção direta da sociedade, buscando captar o real benefício social e os anseios de quem depende do empreendimento, ressaltando que esse posicionamento e prática do TCU é um dos pilares da atual presidência do Ministro Vital do Rêgo (Evidências 48, p. 1-7; e 34, p. 20).

187. Para a comunidade local, a Barragem do Arroio Taquarembó transcende a infraestrutura de engenharia, sendo uma ferramenta de dignidade e sobrevivência. Os líderes locais destacaram que a parceria entre o controle e a sociedade é essencial para que o investimento público resulte em resultados práticos, superando o descrédito causado por treze anos de paralisações (Evidência 83, p. 8-19).

188. A necessidade vital de água foi o ponto central dos depoimentos, dada a instabilidade climática da região, marcada por enchentes severas no inverno e secas drásticas no verão. Foi relatado que, sem a Barragem do Arroio Taquarembó, o Rio Santa Maria chega a secar completamente, inviabilizando a fauna, a natureza e o abastecimento de cidades como Dom Pedrito e Rosário do Sul (Evidência 83, p. 8-19).

189. No setor agrícola, a reservação hídrica é vista como a única via para a estabilidade financeira. Com o potencial de irrigar até 35.000 hectares, a obra permitiria um salto na produtividade da soja — de uma média de 32 sacas para até 80 ou 100 sacas por hectare —, protegendo os produtores do endividamento causado por quebras de safra (Evidência 83).

190. A participação da comunidade foi intensa e importante, com falas dos senhores Rodrigo Coradini — Presidente do Sindicato Rural de Dom Pedrito, Edson Moreira Silva — Vice-presidente da Associação dos Usuários da Água da Bacia Hidrográfica do Rio Santa Maria (AUSM), Luiz Fernando LFT — Presidente do Comitê Santa Maria, a vice-prefeita de Dom Pedrito, senhora Luciene Moura e Airton Marsal — Presidente do Sindicato Rural de Rosário do Sul, entre outros.

191. Durante a Escuta Cidadã, a vice-prefeita de Dom Pedrito, senhora Luciene Rodrigues Moura, classificou a Barragem de Taquarembó como um fundamental "divisor de águas" para o desenvolvimento regional, ressaltando que a infraestrutura é vital para fortalecer a produção primária e garantir a dignidade dos produtores rurais que asseguram a segurança alimentar. Em seu relato, enfatizou o árduo histórico de mobilização necessário para resgatar o projeto após treze anos de paralisação e apresentou uma visão crítica sobre as carências de infraestrutura na Metade Sul do RS, alertando que a precariedade logística e a falta de conectividade impulsionam o êxodo de jovens e investidores. Ao enaltecer a iniciativa de fiscalização *in loco* do TCU, Sra. Luciene reforçou que a conclusão da barragem, integrada a melhorias nos acessos rurais e na logística de escoamento, é indispensável para transformar o investimento público em oportunidades reais de trabalho e em retorno social efetivo para a comunidade (Evidência 83, p. 10-12);

192. O senhor Rodrigo Coradini, Presidente do Sindicato Rural de Dom Pedrito, apresentou uma análise sobre o retorno socioeconômico do empreendimento, destacando que

a agropecuária representaria 74% das receitas do município e geraria 4.000 empregos diretos. Coradini enfatizou que a barragem não deveria ser vista como uma benesse, mas como um investimento estratégico: enquanto o estado projeta aplicar cerca de R$ 150 milhões na conclusão da obra, a iniciativa privada (produtores rurais) deveria investir, segundo sua projeção, cerca R$ 1 bilhão em equipamentos e sistemas de irrigação para cobrir os 35.000 hectares potenciais. Segundo sua explanação, apenas a carga tributária direta sobre esses novos investimentos privados — estimada em R$ 150 milhões — seria suficiente para devolver aos cofres públicos o montante integral investido pelo Estado, somando-se a isso uma arrecadação recorrente de R$ 35 milhões por ano em impostos decorrentes da produção (Evidência 83, p. 9-7 e 14-15).

193. O benefício da segurança hídrica estende-se para a cadeia econômica urbana, gerando um efeito multiplicador no comércio e serviços. A expansão da atividade no campo aumentaria a demanda por mecânicos, transportadores, engenheiros, contadores e advogados, fortalecendo a economia de toda a região da Campanha (Evidência 83).

194. Em suma, os cidadãos manifestaram uma preocupação estratégica com a funcionalidade do sistema. Eles alertaram que a Barragem do Arroio Taquarembó corre o risco de tornar-se um ativo público ocioso caso não haja a implementação imediata dos canais de distribuição e da infraestrutura de energia elétrica necessária para operar os sistemas de irrigação (Evidência 83).

195. Em conclusão, a realização da Escuta Cidadã, com a participação de 35 integrantes, consolidou-se como um mecanismo de controle social capaz de legitimar e alavancar as futuras tomadas de decisão, ao integrar os anseios da comunidade ao planejamento técnico e estatal. O evento ratificou que, diante de um histórico de treze anos de paralisações, o empreendimento atingiu um estágio crítico que não admite novos descompassos, sob risco de perpetuar-se como um monumento à ineficiência e ao desperdício de capital público. Restou evidente que a população da região da Campanha, motivada pelo expressivo potencial de investimentos privados e geração de empregos, tem pressa pela operacionalização do sistema para trabalhar e produzir, exigindo que a finalização da barragem seja pautada pela funcionalidade imediata e pela efetiva entrega de valor ao cidadão

VI. Conclusão

196. A presente auditoria teve por objetivo avaliar a conformidade da execução das obras de conclusão da Barragem do Arroio Taquarembó, abrangendo a suficiência da programação orçamentária, a regularidade dos contratos vinculados ao empreendimento, a adequação do projeto executivo de retomada, o atendimento à Política Nacional de Segurança de Barragens e a conformidade dos aditivos celebrados nos contratos de execução e supervisão.

197. As questões formuladas na matriz de planejamento foram respondidas com base nos exames documentais, nas análises técnicas e orçamentárias e nas informações prestadas pelos órgãos e pelas empresas envolvidos. Os resultados revelaram indícios de irregularidades graves relacionados à programação orçamentária, ao contrato de supervisão e ao projeto executivo, bem como falhas e impropriedades relativas aos instrumentos de segurança da barragem e à instrução da proposta de aditivo ao Contrato 1/2024-SOP/RS.

198. Quanto à primeira questão de auditoria — se a previsão orçamentária para a execução da obra é adequada —, concluiu-se que a programação constante da LOA 2026 e do PPA 2024-2027 não se mostra compatível com o cronograma de desembolso pactuado no

Termo de Compromisso 223/2014. A insuficiência dos recursos programados representa risco relevante à continuidade regular e à conclusão tempestiva do empreendimento, em possível afronta ao art. 167, § 1º, da Constituição Federal e aos arts. 15 e 16 da Lei Complementar 101/2000.

199. Considerando que os fatos descritos no Achado III.1 podem resultar em decisão do Tribunal no sentido de desconstituir ato ou processo administrativo bem como afetar a execução do Contrato 1/2024, propõe-se a oitiva do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, da Secretaria de Obras Públicas do Estado do Rio Grande do Sul e do Consórcio Sultepa/Bourscheid.

200. Quanto à segunda questão: se o Contrato 1/2024-SOP/RS observa a legislação aplicável e a jurisprudência do TCU, a análise dos preços originalmente contratados, a preços iniciais e com data-base em outubro de 2022, não identificou incompatibilidades relevantes com os referenciais de mercado. Mediante a aplicação da técnica da curva ABC, verificou-se que 33 dos 262 itens contratuais concentravam aproximadamente 80% do valor do ajuste. Desses 33 serviços mais relevantes, treze apresentavam descrição e custos idênticos aos do Sicro, enquanto os demais vinte possuíam composições próprias formadas por equipamentos, materiais, insumos e mão de obra referenciados no mesmo sistema oficial (Evidências 50-52).

201. Também se verificou a aplicação de BDI de 23% aos serviços de engenharia, em consonância com os parâmetros do Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário, e de BDI diferenciado de 14,14% aos itens caracterizados como mero fornecimento de materiais e equipamentos relevantes, conforme orienta a Súmula-TCU 253. O BDI diferenciado foi aplicado a 92 itens, representativos de aproximadamente 2,3% do valor contratual, não tendo sido constatado sobrepreço relevante na formação dos preços originais do Contrato 1/2024-SOP/RS.

202. Não obstante a adequação dos preços originais, a instrução da proposta de primeiro termo aditivo ao Contrato 1/2024-SOP/RS apresentou falhas metodológicas. A SOP/RS apurou a alteração contratual mediante compensação entre acréscimos e supressões e utilizou, de forma não uniforme, valores a preços iniciais e reajustados. Após o recálculo realizado pela equipe de auditoria, os acréscimos corresponderam a 24,98% e as supressões a 21,19% do valor contratual, sem extrapolação do limite legal, mas com praticamente toda a margem disponível para novos acréscimos já consumida.

203. A proposta de aditivo também contempla a substituição da areia e da brita inicialmente previstas como provenientes de jazidas próprias por agregados adquiridos de fornecedores comerciais. Embora os laudos apresentados indiquem plausibilidade técnica para a alteração, diante do risco de reação álcali-agregado, a instrução não reuniu, de forma suficientemente integrada e rastreável, todos os elementos necessários à demonstração da vantajosidade econômica da solução selecionada.

204. Por essa razão, propõe-se dar ciência à SOP/RS acerca da metodologia adequada para a apuração dos acréscimos e supressões e da necessidade de fundamentação técnica e econômica completa para alterações da origem ou da forma de obtenção de insumos relevantes, conforme o Achado III.5.

205. Quanto à terceira questão — se o projeto executivo para a complementação das obras é adequado, consideradas as interferências, os serviços remanescentes e os equipamentos existentes —, foram constatadas inconsistências técnicas relevantes e deficiências de planejamento.

206. Destacam-se a ausência de Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental específico para a retomada do empreendimento, a incompatibilidade entre a ponte da rodovia estadual ERS-630 e a cota de inundação do reservatório, além de interferências físicas e eventuais desapropriações ainda pendentes. Foram encontradas falhas físicas no barramento já construído e que necessitam de recuperações, sem que tenha sido comprovado que o atual projeto e o Contrato 1/2024 tem conhecimento desses problemas, como falhas nos atuais CCR e CCV, falta de parte da bacia de dissipação, lixiviação na galeria, fissuras e desgastes nos paramentos e ferragens e, potencialmente em equipamentos, entre outros).

207. Ressalta-se ainda a necessidade de providências efetivas para a execução de sistemas de captação de água do reservatório, tanto no Arroio Taquarembó, a jusante da barragem, quanto no final do canal de fuga (Tomada d'Água do Dique 2 - TDA-CI), no mais breve tempo, de modo a evitar falta de atingimento da finalidade de todo o investimento na barragem. Essas ocorrências podem comprometer a funcionalidade do ativo e impedir a plena obtenção dos benefícios esperados com a conclusão do barramento.

208. Considerando a gravidade dos indícios e que os fatos descritos podem resultar em decisão do Tribunal no sentido de desconstituir ato ou processo administrativo ou de alterar contrato em desfavor dos responsáveis e interessados, propõe-se, com fundamento no art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, promover a oitiva da SOP/RS, do MIDR e do Consórcio Sultepa/Bourscheid.

209. Quanto à quarta questão — se os estudos, as providências operacionais e os instrumentos de gestão da barragem estão em conformidade com a Política Nacional de Segurança de Barragens —verificou-se que o Plano de Segurança da Barragem e o respectivo Plano de Ação de Emergência ainda não foram elaborados ou implementados. Considerando que o cronograma contratual prevê a conclusão das obras ao final de 2026, esses instrumentos devem estar concluídos, implementados e disponíveis antes do primeiro enchimento do reservatório e do início da operação da estrutura.

210. Propõe-se, assim, dar ciência à SOP/RS acerca da necessidade de adoção tempestiva das providências destinadas ao atendimento da Lei 12.334/2010, conforme o Achado III.4.

211. Quanto à quinta questão — se os contratos de fiscalização e supervisão têm observado os parâmetros aplicáveis aos aditivos de prazo e valor —, constatou-se que o Quarto Termo Aditivo ao Contrato de Supervisão 3/2019 promoveu acréscimo substancial em relação ao valor original do ajuste, ultrapassando o limite legal de 25%, sem demonstração suficiente da vantajosidade da manutenção do contrato em comparação com a realização de nova licitação.

212. Por se tratar de contrato acessório à obra principal e diante da necessidade de assegurar o contraditório antes de eventual medida de mérito, propõe-se a oitiva da SOP/RS e do Consórcio Magna/Engevix.

213. Em síntese, a fiscalização não identificou sobrepreço relevante nos preços originalmente pactuados no Contrato 1/2024-SOP/RS, tendo sido constatada aderência dos itens mais representativos aos referenciais do Sicro e aos parâmetros de BDI estabelecidos por este Tribunal. As principais fragilidades do empreendimento concentram-se, contudo, na insuficiência da programação orçamentária, nas deficiências do projeto executivo de retomada, na ausência dos instrumentos obrigatórios de segurança, na extrapolação dos limites legais no contrato de supervisão e na instrução metodologicamente inadequada da proposta

de aditivo ao contrato de execução.

214. Nesta etapa processual, propõe-se exclusivamente a realização das oitivas necessárias ao esclarecimento dos fatos, de modo a assegurar o contraditório aos órgãos, entidades e particulares cujos atos, processos administrativos ou contratos possam ser afetados por eventual decisão do Tribunal. Após a análise das respectivas manifestações, serão avaliadas as propostas de mérito cabíveis, inclusive determinações, recomendações, ciências e eventuais medidas de responsabilização.

215. Por essa razão, não se propõe, nesta fase, a expedição de ciências descritas no relatório referentes aos achados III.4 e III.5, as quais deverão ser propostas posteriormente, após a análise das manifestações apresentadas e a consolidação do entendimento sobre a configuração, a gravidade e as consequências das demais ocorrências identificadas.

216. Afora isso, após o exercício do contraditório, será possível avaliar a necessidade de confirmação ou revisão dos achados, sua classificação definitiva, a eventual responsabilização dos agentes envolvidos e a adoção das providências de mérito adequadas a cada ocorrência, inclusive determinações, recomendações ou ciências destinadas à correção das irregularidades e ao aperfeiçoamento da gestão do empreendimento.

217. Registra-se ainda que, à luz do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020 e do art. 20 do Decreto-Lei 4.657/1942 (Lindb), por meio das oitivas propostas também será oportunizada à unidade jurisdicionada a apresentação dos comentários quanto às consequências práticas decorrentes de eventuais deliberações quanta à eventual determinação e/ou recomendações desta Corte para que o MIDR e/ou a SOP/RS procedam à correção das irregularidades caso confirmadas.

218. Entre os benefícios esperados da fiscalização, destacam-se a possibilidade de correção tempestiva das irregularidades, a mitigação dos riscos de paralisação ou de inutilidade do empreendimento, o aprimoramento da gestão contratual e dos controles internos, a preservação da vantajosidade dos contratos e a adoção das providências necessárias para que a conclusão e a operação da Barragem do Arroio Taquarembó ocorram com segurança e produzam os benefícios públicos que fundamentaram sua implantação.

VII. Proposta de encaminhamento

219. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) promover, com fundamento no artigo 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, a oitiva do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR), da Secretaria de Obras Públicas do estado do Rio Grande do Sul (SOP/RS) e do Consórcio Sultepa/Bourscheid, liderado pela Sultepa Construções e Comércio Ltda., CNPJ 90.318.338/0001-89, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, manifestem-se sobre os indícios de irregularidades graves identificados no Achado III.1, consistentes na insuficiência e incompatibilidade da programação orçamentária federal (LOA 2026 e PPA 2024-2027) frente ao cronograma de desembolso pactuado no Termo de Compromisso 223/2014, bem como sobre as consequências práticas de eventual determinação deste Tribunal para a regularização orçamentária dos repasses;

b) promover, com fundamento no artigo 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, a oitiva da Secretaria de Obras Públicas do estado do Rio Grande do Sul e do Consórcio Magna/Engevix, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, manifestem-se sobre os indícios de irregularidades graves identificados no Achado III.2, especialmente quanto à classificação

como qualitativo do acréscimo de R$ 2.257.798,54, correspondente a 76,17% do valor inicial, que, segundo a análise realizada, possui natureza quantitativa, com a consequente superação do limite de 25% previsto no art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993, vigente à época da contratação, bem como quanto à ausência de demonstração inequívoca da vantajosidade econômica da manutenção do ajuste em comparação com a realização de nova licitação;

c) promover, com fulcro no artigo 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, a oitiva da Secretaria de Obras Públicas do Estado do Rio Grande do Sul (SOP/RS), do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR), do Consórcio Sultepa/Bourscheid, liderado pela Sultepa Construções e Comércio Ltda., CNPJ 90.318.338/0001-89 e do Consórcio Magna/Engevix, CNPJ da Magna Engenharia Ltda. 33.980.905/0001-24, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, manifestem-se sobre os seguintes indícios de irregularidades graves identificados no Achado III.3:

c.1) o descompasso cronológico entre a previsão de conclusão das obras civis do barramento e o planejamento, a contratação e a execução das infraestruturas necessárias à efetiva captação, adução e distribuição da água, incluindo o sistema de captação no Arroio Taquarembó, a jusante da barragem, a Tomada d'Água do Dique 2 – TDA-CI, os canais de distribuição e as redes de abastecimento, informando as providências adotadas para evitar a ociosidade do ativo público, em inobservância ao art. 18, *caput* e § 1º, incisos I e IX, e art. 111 da Lei 14.133/2021;

c.2) os resultados insatisfatórios nos ensaios geotécnicos do Dique 2 e a fundamentação técnica para a execução do Dique 1A fora do projeto original, indicando as providências para a reexecução e estabilização dos maciços à luz do art. 18, caput e § 1º, incisos I e IX, e art. 111 da Lei 14.133/2021;

c.3) ausência de inventário detalhado e de orçamento específico no Contrato 1/2024 para a recuperação das patologias existentes no concreto compactado a rolo – CCR e no concreto convencional vibrado – CCV, para a conclusão da bacia de dissipação e para o recondicionamento ou a substituição dos equipamentos eletromecânicos oxidados, deteriorados ou incompletos;

c.4) a possível insuficiência da borda livre de segurança dos diques e a indefinição dos quantitativos da ponte sobre a ERS-630 frente aos cenários de cheia decamilenar e ventos extremos.

e) Encaminhar aos destinatários das oitivas cópia deste relatório e da decisão que vier a ser proferida, a fim de subsidiar suas manifestações.

f) Orientar à Seproc que faça constar, expressamente, no ofício de notificação das oitivas que, à luz do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020 e do art. 20 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lindb), por meio das oitivas propostas também será oportunizada à unidade jurisdicionada a apresentação dos comentários quanto às consequências práticas decorrentes de eventuais deliberações quanto à determinação desta Corte para que o MIDR e/ou a SOP/RS procedam à correção das irregularidades apontadas nos itens III.1 a IV.1 deste relatório.

Audurbana, 17 de agosto de 2026.

APÊNDICE A - Matriz de Achados

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
IGC - Insuficiência e incompatibilidade da programação orçamentária federal (LOA 2026 e PPA 2024-2027) frente ao cronograma de desembolso pactuado no Termo de Compromisso 223/2014	Verificou-se incompatibilidade entre os cronogramas físico-financeiros pactuado no Termo de Compromisso 223/2014 e a programação orçamentária federal consignada na LOA/2026, insuficiente para suportar os desembolsos estimados das contratações no exercício de 2026. Constatou-se, ainda, desatualização dos valores previstos no PPA 2024-2027, que não contempla aportes para o exercício de 2027. Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de IGP da LDO: A ocorrência identificada, em que pesem os riscos que representa, é situação conjuntural dos diversos empreendimentos do Novo PAC e não um problema específico da Barragem de Taquarembó, não se enquadrando integralmente no inciso IV do §1º do art.	Contrato - Contrato Taquarembo 01/2024 Termo de compromisso - TERMO COMPROMISSO 0223/2014	Acórdão 274/2026, Tribunal de Contas da União, Plenário Constituição Federal, art. 37, caput ; art. 165, alínea 1ª; art. 167 Lei Complementar 101/2000, art. 5º; art. 16	Evidência 16 - Plano de Trabalho MIDR e RS - 2024 Evidência 14 - Relatório Mensal Novo PAC Baragem Taquarembo - MIDR Evidência 17 - Nota Informativa 15 de 20 de maio de 2026 - DOH/SNSH Evidência 19 - Primeiro termo aditivo ao Termo Compromisso 223/2014 - MIDR e RS Evidência 18 - PPA 2024-2027 - Anexo VII A - Investimentos Plurianuais			Determinação a Órgão/Entidade (Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional)

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	150 da Lei 15.321/2025 (LDO/2026). Além disso, a Casa Civil monitora de perto a situação de cada empreendimento do Novo PAC e pode realizar remanejamentos orçamentários entre os empreendimentos para evitar suas paralisações.			Evidência 20 - PPA 2024-2027 - UNIAO			
IGC - Ausência de demonstração da vantajosidade econômica e superação do limite legal de acréscimos na proposta do 4º Termo Aditivo ao Contrato de Supervisão 03/2019	Constatou-se que o Contrato de Supervisão 03/2019, celebrado em 17/10/2019 com o Consórcio Magna/Engevix pelo valor inicial de R$ 2.963.909,12 e dimensionado por equipe residente medida em homem-mês, foi objeto do quarto termo aditivo (Evidência 21), publicado em 30/12/2025, que, além de prorrogar os prazos por mais 365 dias, promoveu acréscimo total de R$ 2.516.232,78, correspondente a 84,90% do valor original, elevando o contrato para R$ 5.480.141,90, em afronta ao limite de 25% do art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993 e ao art. 37, XXI, da Constituição Federal.	Contrato - Contrato Supervisão Taquarembo 03/2019	Acórdão 1753/2026, Tribunal de COntas da União, Plenário Acórdão 508/2018, Tribunal de Contas da União, Plenário Acórdão 566/2021, Tribunal de Contas da União, Plenário Acórdão 781/2021, Tribunal de Contas da União,	Evidência 9 - OFÍCIO 017/2026 - DBC/SOP Evidência 21 - Termos aditivos do Contrato de Supervisão 003/2019 - Consórcio MAGNA/ENGEVIX Evidência 22 - Termo de Referência Contratação Supervisão e Anexos Evidência 23 - Terno de Contrato Supervisão			Oitiva

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de IGP da LDO: A irregularidade recai sobre instrumento de aditamento ao contrato de supervisão, de caráter auxiliar em relação à obra principal, razão pela qual sua eventual revisão não obsta, por si só, a continuidade da execução do empreendimento, não se enquadrando, neste momento, na hipótese do inciso IV do § 1º do art. 150 da Lei 15.321/2025 (LDO/2026).		Plenário Acórdão 266/2024, Tribunal de Contas da União, Plenário Acórdão 1879/2024, Tribunal de Contas da União, Plenário Constituição Federal, art. 37, inciso XXI Decisão 215/1999, Tribunal de Contas da União, Plenário Lei 8666/1993, art. 65, alínea 1ª Lei 14133/2021, art. 125				
IGC - Deficiência Crítica de Planejamento e	A atual retomada das obras, sob o Contrato 1/2024, revela uma fragmentação no	Contrato - Contrato Taquarembo	Lei 14133/2021, art. 6º, inciso	Peça 20 - Relatório de visita técnica	Fragmentações históricas na estratégia de	Prejuízos no atingimento da finalidade do	Oitiva

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
Inconsistência Técnica do Projeto Executivo de Retomada, com Risco de Inutilidade do Ativo Público	planejamento que ameaça a utilidade econômica do ativo público, caso as obras remanescentes não venham a ser rigorosamente acompanhadas e suportadas orçamentariamente pelo estado do Rio Grande do Sul e, potencialmente necessária, pela União.	01/2024	XXV; art. 18, inciso I e IX; art. 111	3/2066/Resul/SE/MIDR a obras de Taquarembó em 27-29/1/2026 recebido via Conecta-TCU relativo ao Ofício de Requisição 124/2026-02 TCU AudUrbana Evidência 35 - Relatório MIDR Mensal Novo PAC Taquarembó Abril 2026, folha 8 Evidência 36 - Ofício 16 de 206 do DBC da SOPem 15 3 2026, folha 6 Peça 26 - Ofício Requisição SOP 124 2026 3 de 12_6_26, folhas 35/84 Evidência 43 -	diferentes gestões e descompasso cronológico entre a finalização do barramento, prevista para doze meses, e a disponibilização da infraestrutura de captação (Tomada d'Água TDA-CI, dique 2)	objeto por conclusão do barramento e falta de sistema captação das águas a jusante do arroio Taquarembó e no final do canal de fuga. Comprometimento da segurança, da funcionalidade, do prazo e do custo do empreendimento	

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
				Of_17_2026_-_Resposta_ao_TCU of, folhas 11/17 Evidência 46 - SF_SO-RS_TAQUAREMBO_VOLUME 2_ANEXO 3, folhas 28/93 Evidência 45 - SF_SO-RS_TAQUAREMBO_VOLUME 1 - INSPECAO TECNICA 2022, folhas 65/85 Evidência 34 - ARQUIVO FOTOGRÁFICO PARA O TC 009532 2026 9 Taquarembó, folhas 1/20 Evidência 29 - RELATORIO MAGNA ENGEVIX - VERSAO FINAL - Contrato 03-			

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
				2019 Anexo of 17, folhas 149/150			
F/I - Deficiência na implementação dos instrumentos de gestão e segurança da barragem	Verificou-se incompatibilidade entre os cronogramas físico-financeiros pactuado no Termo de Compromisso 223/2014 e a programação orçamentária federal consignada na LOA/2026, insuficiente para suportar os desembolsos estimados das contratações no exercício de 2026. Constatou-se, ainda, desatualização dos valores previstos no PPA 2024-2027, que não contempla aportes para o exercício de 2027.	Contrato - Contrato Taquarembo 01/2024	Lei 12334/2010, art. 4º; art. 11, § 2º; art. 17, inciso VII	Peça 18 - Manifestação recebida via Conecta-TCU relativa ao Ofício de Requisição 124/2026-02 TCU AudUrbana Peça 28 - OFICIO_REQUSICAO_EXECUCAO_124_2026_04_Taquarembo_RS_assinado Peça 12 - Resposta SOP ao Ofício Requisição de Informações 124/2026 01-TCU/AudUrbana Planejamento com link			Dar ciência (Secretaria de Obras, Saneamento e Habitação)
F/I - Inobservância da metodologia aplicável ao cálculo	Verificaram-se impropriedades na instrução da proposta realizada pela	Contrato - Contrato Taquarembo	Lei 8666/1993, art. 125; art.	Evidência 24 - Contrato_01_2024 -			Dar ciência (Secretaria de Obras, Saneamento e Habitação)

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
dos limites de alterações contratuais	SOP de aditivo ao Contrato 1/2024-SOP/RS, referente à execução das obras, consistentes: i) na apuração do percentual de alteração contratual mediante compensação entre acréscimos e supressões, com utilização não uniforme de bases de preços; e ii) na insuficiente consolidação dos elementos técnicos e econômicos destinados a demonstrar a vantajosidade da substituição da origem dos agregados (areia e brita). Tais procedimentos não se mostram compatíveis com os arts. 125 e 126 da Lei nº 14.133/2021 e com a jurisprudência pacificada deste Tribunal.	01/2024	126 Lei 14133/2021, art. 125; art. 126	_Obra_Taquarembo_29_assinado_3 (1) Evidência 38 - Informacao 004_2026 Complemento_ ADITIVO AGREGADOS Evidência 39 - Informacao 006_2026 Complemento_ ADITIVO AGREGADOS - Diligencia Evidência 41 - Planilha_do_aditivo_2026 Evidência 44 - Análise do Pedido do 1º TA Contrato 1/2014			

APÊNDICE B - Matriz de Responsabilização

Não existem dados cadastrados na matriz de responsabilização.

APÊNDICE C - Fotos



Placas das obras da Barragem Arroio do Taquarembó 25 de maio 2026


Vista de jusante da Barragem do Arroio Taquarembó em 25 de maio de 2026

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO



FISCOBRAS 2026



RELATÓRIO DE AUDITORIA

Obras do Sistema Integrado de Drenagem da Bacia PE-31 de Teresina

TC 010.496/2026-2
Relator: Min. Walton Alencar Rodrigues

SecexInfra
AudUrbana

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO

TC n. 010.496/2026-2 **Fiscalização n.** 127/2026

Relator: Walton Alencar Rodrigues

DA FISCALIZAÇÃO

Modalidade: Conformidade

Ato originário: Acórdão 721/2026 - Plenário

Objeto da fiscalização: Sistema Integrado de Drenagem na Bacia PE-31 de Teresina

Funcional programática:

17.512.2318.00TK.0001/2026 - Apoio a Sistemas de Drenagem Urbana Sustentável e de Manejo de Águas Pluviais em Municípios Críticos Sujeitos a Eventos Recorrentes de Inundações, Enxurradas e Alagamentos - Nacional

Tipo da Obra: Drenagem Urbana de Águas Pluviais

Período abrangido pela fiscalização: De 05/05/2026 a 10/07/2026

DO ÓRGÃO/ENTIDADE FISCALIZADO

Órgãos/entidades fiscalizados: Ministério das Cidades, Caixa Econômica Federal e Prefeitura Municipal de Teresina - PI

Vinculação TCU (unidades técnicas): Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica e Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros

Responsável pelo órgão/entidade:

nome: Silvio Mendes de Oliveira Filho
cargo: Prefeito Municipal de Teresina/PI
período: A partir de 01/01/2025

Outros responsáveis: vide peça: “Rol de responsáveis”

RESUMO DE AUDITORIA

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Relator: Walton Alencar Rodrigues, em observância ao § 2º do art. 2º da Resolução-TCU 346/2022, de 30/11/2022.
TC: 010.496/2026-2
Unidade Responsável: AudUrbana

O QUE O TCU FISCALIZOU?

A fiscalização avaliou a legalidade da utilização dos recursos públicos destinados às obras de implantação da etapa 1 do Sistema Integrado de Drenagem da Bacia PE-31, em Teresina/PI.

A obra, com extensão aproximada de 11 km e dois grandes reservatórios de amortecimento de cheias, foi concebida com o intuito de mitigar os recorrentes alagamentos que atingem o município, a fim de poder contribuir com melhorias na mobilidade urbana e no aumento da segurança da população.

Os principais bairros atendidos, Torquato Neto e Portal da Alegria, se localizam na zona sul da cidade, uma das áreas mais afetadas durante o período chuvoso, e abrigam um total estimado de 20 mil pessoas que serão potencialmente beneficiadas com o empreendimento.

A ação de controle visou contribuir para que o empreendimento seja executado com qualidade e custos adequados, dentro de prazo razoável e atendendo à finalidade para a qual foi concebido.

A partir desse objetivo, formularam-se quatro questões de auditoria, com vistas a verificar: (i) se o empreendimento atendeu às exigências de licenciamento ambiental; (ii) se os custos e quantitativos dos serviços contratados estavam adequados; (iii) se o procedimento licitatório foi regular; e (iv) se a formalização do contrato atendeu aos preceitos legais e se sua execução está ocorrendo de maneira adequada.

Quando da fiscalização, as obras encontravam-se com 1,5% de execução (medição até 30/4/2026) e a previsão de conclusão é em 8/10/2028.

VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS

Considera-se como volume de recursos fiscalizados o montante de **R$ 121.888.000,00**, correspondente ao valor do Contrato 04/2025-SDU/SUL, celebrado entre o Município de Teresina/PI e o Consórcio Drenagem PE-31.

O QUE O TCU ENCONTROU?

Identificou-se ocorrência de atraso relevante na execução das obras em relação ao previsto no cronograma físico-financeiro contratado, havendo risco de postergação do prazo de conclusão da obra.

QUAL A PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO?

Considerando que a administração contratante está adotando providências para regularizar a questão, bem como que existe margem para ajuste do cronograma sem implicar postergação do prazo de entrega do objeto, o encaminhamento proposto consiste em dar ciência à Prefeitura Municipal de Teresina e à Superintendência de Desenvolvimento Urbano Sul (SDU/Sul) acerca do atraso verificado, com vistas a destacar a necessidade de adequação do cronograma de modo a evitar a reincidência do fato e a consequente postergação da data final de conclusão do objeto.

QUAIS OS BENEFÍCIOS ESPERADOS?

Espera-se promover melhorias na gestão da execução contratual, de modo que o objeto seja regularmente concluído e disponibilizado à população dentro do prazo acordado, evitando a materialização de mais prejuízos aos moradores dos bairros afetados pelas frequentes inundações.

Sumário

I. Introdução 2
I.1. Visão geral do objeto 2
Licitação e contratação 4
I.2. Deliberação que originou o trabalho 6
I.3. Processos conexos 6
TC 000.874/2019-1 (REPR) e TC 016.748/2019-0 (MON) 6
TC 027.396/2019-3 (RA) e TC 025.486/2020-9 (MON) 7
Processo judicial 0006661-62.2017.4.01.4000 8
I.4. Objetivo e questões de auditoria 9
I.5. Metodologia utilizada 9
I.6. Limitações inerentes à auditoria 10
I.7. Volume de recursos fiscalizados 10
I.8. Benefícios estimados da fiscalização 10
II. Achado de auditoria 10
II.1. Atraso relevante na execução em relação ao cronograma contratual (F/I) 10
Situação encontrada 10
Conclusão 15
III. Conclusão 16
IV. Proposta de encaminhamento 17
APÊNDICE A - Matriz de Achados 18
APÊNDICE B - Fotos 19
APÊNDICE C - Dados da obra 22
APÊNDICE D - Achados reclassificados após a conclusão da fiscalização 25
APÊNDICE E - Despachos 26
ANEXO A - Deliberações 29

I. Introdução

1. Trata-se de fiscalização, inserida no escopo do Fiscobras 2026, realizada sobre obras da etapa 1 do Sistema Integrado de Drenagem da Bacia PE-31, localizadas na zona sul da cidade de Teresina/PI, abrangendo os atos relacionados à concorrência eletrônica 90001/2025-SEMA/PMT e ao Contrato 04/2025-SDU/SUL, decorrente desse certame (evidência 1).

2. O empreendimento está sendo custeado com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, viabilizados por meio do Termo de Compromisso 0351004-58/2011 (Siafi 670970), firmado em 25/5/2011 entre o Ministério das Cidades e o município de Teresina, tendo a Caixa Econômica Federal como mandatária da União, pelo montante de R$ 121.888.000,00 distribuídos da seguinte maneira: R$ 84.217.255,86 a cargo do Orçamento Geral da União (OGU) e R$ 37.670.744,14 a título de contrapartida municipal (evidência 2).

I.1. Visão geral do objeto

3. A implantação do Sistema Integrado de Drenagem da Bacia PE-31, composto pelas etapas 1 e 2, foi planejada para atender as demandas provenientes do crescimento populacional significativo ocorrido em Teresina nas últimas décadas, em contraposição ao desenvolvimento da infraestrutura de saneamento da cidade, que não apresentou o mesmo ritmo de evolução.

4. Como consequência dessa defasagem, impactos foram gerados na drenagem urbana local, tendo em vista a sua vulnerabilidade à dinâmica hidrológica dos rios Parnaíba e Poti, implicando suscetibilidade a recorrentes episódios de inundação, como se verifica na Figura 1, a seguir.

Figura 1: Inundação da Avenida João Rangel Parente do Bairro Portal da Alegria – Teresina/PI



Fonte: Secretaria Municipal de Administração e Recursos Humanos de Teresina/PI - Sema

5. A fim de mitigar os riscos desses eventos adversos, a Prefeitura Municipal de Teresina elaborou o Plano Diretor de Drenagem Urbana de Teresina - PDDrU/THE (evidência 3) no qual foram traçadas as principais diretrizes e ações idealizadas para o controle do risco de inundações e alagamentos.

6. Esse estudo apontou para a existência de três macrobacias urbanas de escoamento de águas pluviais (uma de contribuição direta ao rio Parnaíba e outras duas de contribuição direta ao rio Poti), as quais foram divididas em 70 sub-bacias de menor tamanho ou unidade de gerenciamento de drenagem urbana, para fins de apresentação dos resultados do PDDrU.

7. Dentro desse contexto se insere a presente fiscalização, que tem como objeto as obras para amortecimentos de cheias em uma dessas sub-bacias, denominada PE-31 no PDDrU. O empreendimento, em suas duas etapas, se concentra numa área de aproximadamente 11 km², localizada no extremo sul do município, que abrange os bairros Polo Industrial Residencial Sul, Portal da Alegria

e Angélica, os quais abrigam diversos conjuntos habitacionais. A Figura 2, a seguir, apresenta o contorno da bacia e a disposição dos bairros a serem atendidos.

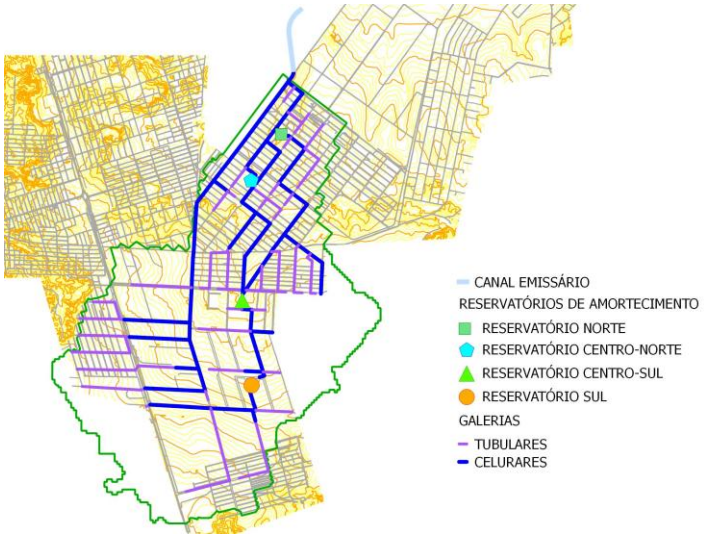
Figura 2: Localização da bacia PE-31 no município de Teresina/PI



Fonte: Apresentação elaborada pela Prefeitura Municipal de Teresina em conjunto com a empresa projetista (evidência 4)

8. Já a Figura 3, a seguir, apresenta as intervenções previstas para as duas etapas do Sistema Integrado de Drenagem da Bacia PE-31:

Figura 3: Sistema Integrado de Drenagem na Bacia PE-31 (etapas 1 e 2)



Fonte: Apresentação elaborada pela Prefeitura Municipal de Teresina em conjunto com a empresa projetista (evidência 4)

9. A etapa 1, que está sendo executada no momento e que constitui o objeto deste trabalho, é composta pelos seguintes elementos (Figura 4, adiante):

a) reservatório aberto Centro-Sul *in line* (posicionado diretamente no caminho principal do fluxo de água);

b) reservatório aberto Centro-Norte *off line* (também chamado de reservatório lateral ou de detenção, funciona em paralelo ao curso d'água, captando apenas o volume excedente através de um vertedor lateral quando o nível d'água no condutor atinge o limite máximo de segurança);

c) rede de galerias tubulares em concreto, com extensão total de 7.033 m e diâmetros que variam entre 0,4 m e 2,0 m;

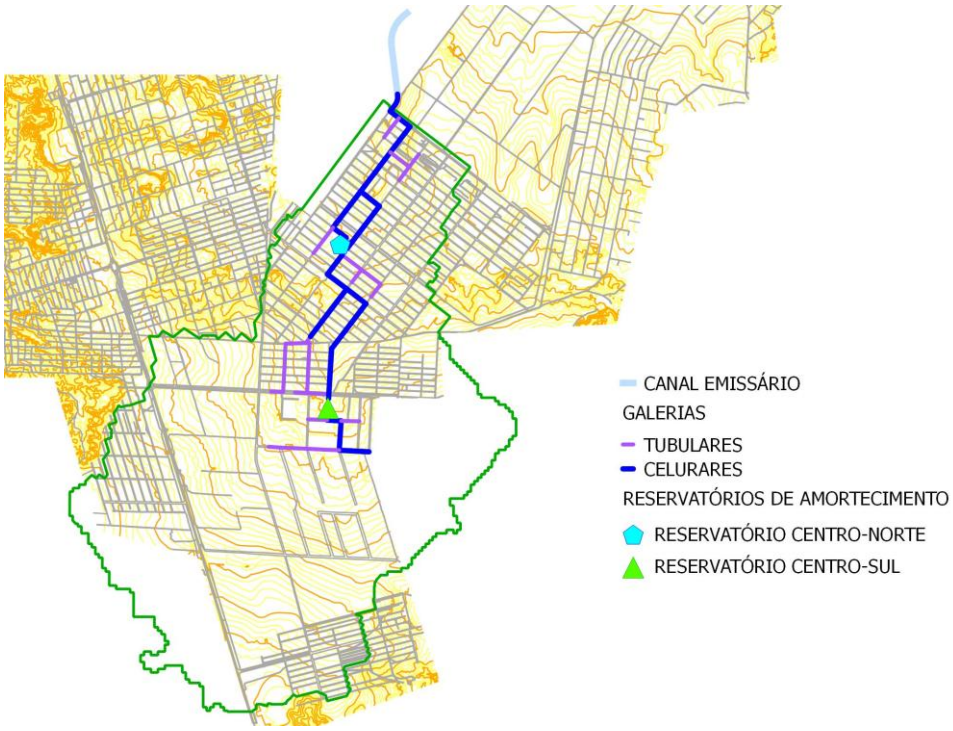
d) galerias de aduelas celulares em concreto, com extensão total de 4.348 m e seções que

variam de 2,0 m x 2,0 m a 4,0 m x 3,5 m;

e) canal emissário para disposição final;

f) elementos de urbanização no entorno dos reservatórios, incluindo pista de skate, quadra poliesportiva e paisagismo, com o objetivo de proporcionar espaços de lazer e convivência.

Figura 4: Intervenções previstas para a etapa 1 do Sistema Integrado de Drenagem na Bacia PE-31



Fonte: Apresentação elaborada pela Prefeitura Municipal de Teresina em conjunto com a empresa projetista (evidência 4)

Licitação e contratação

10. A contratação de empresa para a execução da etapa 1 do Sistema Integrado de Drenagem da Bacia PE-31 se deu por meio da Concorrência Eletrônica 90001/2025 – SEMA/PMT, cujo edital (evidência 5) foi elaborado com base nos ditames da Lei 14.133/2021 e publicado no Diário Oficial do Município de Teresina em 25/4/2025 (DOM, evidência 6).

11. O orçamento de referência foi divulgado abertamente pelo valor de R$ 123.745.571,12 (data-base: Sinapi nov/2024, Sicro out/24). Foi adotado o critério de julgamento pelo menor preço global, modo de disputa aberto e fechado e regime de pagamento de empreitada por preço unitário.

12. A sessão pública de abertura das propostas ocorreu em 9/6/2025 e contou com a participação de oito licitantes. A fase inicial de lances foi liderada pelo Consórcio Macrodrenagem Teresina, representado pela empresa Alberto Couto Alves Brasil Ltda, que apresentou valor de R$ 103.750.000,00, seguida pela empresa Norte Ambiental Gestão e Serviços Ltda, com valor de R$ 121.270.041,81, e pelo Consórcio Drenagem PE-31, representado pela empresa Vipetro Construções e Montagens Industriais Ltda, que propôs R$ 121.888.000,00 (evidência 7).

13. A análise técnica das propostas resultou na desclassificação imediata das duas primeiras colocadas. O Consórcio Macrodrenagem Teresina foi excluído da disputa por apresentar proposta com vícios insanáveis (evidência 8), que incluíam a alteração de quantitativos constantes do orçamento de referência, inclusão de itens não previstos originalmente, duplicidade de encargos e códigos de mão de obra incompatíveis com as bases oficiais. Além disso, constatou-se a inexequibilidade material em itens críticos, como a sub-base de concreto e a regularização do subleito, que apresentavam reduções de preço superiores a 50%.

14. A licitante Norte Ambiental também foi desclassificada tendo em vista que a sua proposta readequada, apresentada após realização de diligências, manteve desconformidades técnicas em relação às exigências do edital e não teve a sua exequibilidade comprovada, mesmo após convocação por parte da comissão (evidência 9).

15. Já a proposta do Consórcio Drenagem PE-31 (Vipetro), que assumiu a primeira posição no certame, foi submetida a um escrutínio técnico que gerou duas diligências saneadoras sucessivas destinadas a correção de erros. Após implementação dos ajustes demandados, a proposta, que se manteve no valor de R$ 121.888.000,00, foi considerada tecnicamente exequível e compatível com os parâmetros orçamentários definidos pela Administração (evidência 10).

16. Ainda assim, em momento posterior, o Consórcio Drenagem PE-31 restou inabilitado (evidência 11) por não ter comprovado a execução do quantitativo mínimo necessário estabelecido para um dos itens de qualificação técnica. Mesmo sem ter registrado tempestivamente o interesse de recorrer da decisão da Comissão Especial de Licitação, o Consórcio enviou nota técnica por e-mail alegando equívoco na análise documental.

17. Nesse ínterim, a empresa R. Melo assumiu o primeiro lugar no certame e foi convocada pela comissão para apresentar sua proposta readequada. Em atendimento, a licitante encaminhou 15 anexos com sua documentação de habilitação, mantendo o valor original de sua proposta em R$ 121.889.387,55.

18. No entanto, com base no princípio da autotutela administrativa, e diante da complexidade do objeto licitado, a Comissão proferiu Decisão Administrativa reconhecendo erro na análise anterior e retornando o Consórcio Drenagem PE-31 à condição de habilitado e vencedor do processo licitatório (evidência 12).

19. A reabilitação gerou contestações por parte da empresa R. Melo Construtora Ltda., então classificada em segundo lugar na disputa, e por parte do Consórcio Macrodrenagem Teresina, que interpuseram recursos administrativos (evidências 13 e 14) nos quais manifestaram discordância quanto ao resultado do certame e alegaram a ocorrência de preclusão consumativa, argumentando que o consórcio vencedor havia perdido o direito de questionar sua inabilitação ao não manifestar intenção de recurso no sistema oficial no momento oportuno. Afirmaram, inclusive, que a aceitação da nota técnica enviada por e-mail violou os princípios da vinculação ao edital, isonomia e segurança jurídica, uma vez que a administração não poderia flexibilizar prazos e formas para favorecer um licitante em detrimento dos demais que seguiram estritamente o rito processual.

20. A empresa R. Melo Construtora Ltda. também reforçou, em Pedido de Reconsideração (evidência 15), a existência de vícios que considerava insanáveis na planilha de preços do Consórcio Drenagem PE-31, ressaltou que a diferença entre as propostas era irrisória (0,00114%) e que os privilégios concedidos ao vencedor, por meio de múltiplas diligências promovidas com o intuito de permitir ajustes na planilha, caracterizaram uma vantagem indevida.

21. No entanto, após apresentação de contrarrazões por parte do consórcio vencedor (evidências 16 e 17), seguida de análise técnica final, a Comissão Especial de Contratação manteve a decisão favorável ao Consórcio Drenagem PE-31, concluindo que os ajustes realizados foram meramente formais e que a autotutela era dever da administração para corrigir o erro técnico cometido pelo órgão (evidência 18).

22. Na sequência, o certame foi homologado e o objeto adjudicado ao Consórcio Drenagem PE-31 em 22 de setembro de 2025 (evidência 19). Em 9/10/2025 foi assinado o Contrato 04/2025-SDU/SUL (evidência 1) e emitida a Ordem de Serviço (evidência 20), a qual indica o prazo de execução de 36 meses, ou seja, a previsão é de que a obra seja concluída em 9/10/2028.

I.2. Deliberação que originou o trabalho

23. A presente auditoria foi autorizada pelo Acórdão 721/2026-TCU-Plenário, em atendimento à indicação formulada por esta Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana) para composição do Fiscobras 2026.

24. As razões que motivaram a indicação dessa obra foram a sua materialidade e a sua importância socioeconômica. Também contribuíram para a indicação as irregularidades verificadas pelo TCU em fiscalização realizada anteriormente no certame para contratação do mesmo objeto (TC 027.396/2019-3, que será detalhado em tópico específico, a seguir).

25. Cumpre informar que a relatoria deste processo foi atribuída, por sorteio, ao Ministro Walton Alencar Rodrigues, em observância ao § 2º do art. 2º da Resolução-TCU 346/2022, de 30/11/2022 (alterada pela Resolução-TCU 351, de 29/12/2022).

I.3. Processos conexos

26. O empreendimento em questão foi objeto de exame nesta Corte de Contas, inicialmente, por meio do processo TC 000.874/2019-1 (REPR), uma representação de licitante cujo julgamento deu ensejo ao TC 016.748/2019-0 (MON). Posteriormente, foi objeto de fiscalização no âmbito do Fiscobras 2019, a qual deu ensejo a outros dois processos: TC 027.396/2019-3 (RA) e TC 025.486/2020-9 (MON), atualmente arquivados.

27. Constatou-se também a existência de um processo judicial em trâmite na 5ª Vara da Justiça Federal Cível da Seção Judiciária do Estado do Piauí, o qual tem como fato motivador a falta de drenagem nos bairros objeto da intervenção.

28. Apresenta-se, a seguir, de forma resumida, o conteúdo dos citados processos.

TC 000.874/2019-1 (REPR) e TC 016.748/2019-0 (MON)

29. O processo originário tratou de representação, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades no edital da Concorrência 041/2018-CPL/Obras II, realizada pela Secretaria Municipal de Administração e Recursos Humanos do município de Teresina/PI (Sema/Teresina/PI), que tinha como objeto a contratação de empresa de engenharia para executar a 1ª etapa das obras de manejo de águas pluviais na bacia PE-31, mesmo objeto da presente fiscalização (TC 000.874/2019-1, peça 1).

30. A análise considerou que os indícios eram procedentes, dando ensejo ao Acórdão 1.658/2019-TCU-2ª Câmara, que determinou à Sema que promovesse a anulação do certame, incluindo todos os atos a ele subsequentes (item 9.2.1), bem como o saneamento das irregularidades identificadas no respectivo edital para, só então, proceder à realização de eventual nova licitação (item 9.2.2). O aresto trouxe determinação também para a unidade técnica, no item 9.3.2, para que realizasse o monitoramento das determinações prolatadas nos itens 9.2.1 e 9.2.2.

31. Na sequência, instaurou-se o TC 016.748/2019-0 a fim de monitorar as determinações do Acórdão 1.658/2019-TCU-2ª Câmara endereçadas à Prefeitura Municipal de Teresina e à Sema. Procedeu-se, então, à diligência da municipalidade solicitando a apresentação dos documentos de publicação da anulação do certame e informação de data prevista para publicação de novo edital.

32. Em resposta, a Prefeitura apresentou o Diário Oficial da União (DOU) com a anulação da concorrência 41/2018-CPL/Obras II (TC 016.748/2019-0, peça 14, p. 2), além do Diário Oficial Municipal (DOM) (TC 016.748/2019-0, peça 14, p. 3), dando cumprimento ao item 9.2.1 do acórdão ensejador do monitoramento.

33. O órgão municipal apresentou, também, formalizações de aviso do relançamento da licitação (TC 016.748/2019-0, peça 14, p. 5-6), sob o número 034/2019 CPL/Obras II, anexando ainda o respectivo edital, o qual foi objeto de fiscalização nos autos do TC 027.396/2019-3, inserido no âmbito do Fiscobras 2019.

34. Assim, considerando a maior profundidade e abrangência dos trabalhos de auditoria, o processo de monitoramento foi apensado àquele processo, no qual seria avaliado o cumprimento do item 9.2.2 do Acórdão 1.658/2019-TCU-2ª Câmara.

TC 027.396/2019-3 (RA) e TC 025.486/2020-9 (MON)

35. No âmbito do Fiscobras 2019, esta unidade técnica realizou fiscalização, constante do TC 027.396/2019-3, que teve como objeto o edital da Concorrência 034/2019, lançado pela Secretaria Municipal de Administração e Recursos Humanos (SEMA) de Teresina/PI, com vistas à contratação de empresa para a execução das obras de implantação da etapa 1 do sistema de manejo de águas pluviais na bacia PE-31, mesmo objeto da presente fiscalização. À época, conforme consignado no relatório (TC 027.396/2019-3, peça 22), a obra havia sido orçada em R$ 70.805.193.

36. O principal achado do trabalho consistiu na ausência de projeto básico ou executivo para as soluções de escoramento de valas, em afronta ao art. 7º da Lei 8.666/1993, regente daquele certame, especialmente pelo fato de que o referido serviço apresentava elevada materialidade frente ao orçamento de referência, equivalente a 18,43% do valor total orçado para a licitação, totalizando R$ 13.053.872,48 distribuídos em seis tipos diferentes de escoramento.

37. Na ocasião, a equipe técnica constatou que, apesar de existir detalhamento para os elementos hidráulicos e estruturais, não foram apresentadas memórias de cálculo ou desenhos de projeto que justificassem as soluções de escoramento adotadas, deixando a livre critério do executor a escolha dos métodos que melhor lhe conviesse. Essa imprevisibilidade poderia expor a Administração a soluções antieconômicas ou a substituições de serviços durante a execução, impactando até mesmo a segurança da obra.

38. A equipe de auditoria pontuou, também, que o emprego de escoramento com perfis e chapas metálicas, item de maior valor na obra, exigiria cravação por métodos que gerariam vibrações excessivas no terreno, podendo causar danos estruturais em residências próximas, uma vez que as ruas possuem largura limitada e o solo da região apresenta material de segunda categoria.

39. Outra irregularidade grave apontada foi a ausência de quantitativos mínimos para a comprovação da capacidade técnico-operacional no edital de licitação. Embora o instrumento convocatório tenha listado os serviços de maior relevância (tais como escavação mecânica, aduelas de concreto e pavimentação), não foram fixadas quantidades mínimas a serem comprovadas por meio de Atestados de Capacidade Técnica ou Atestados de Conclusão de Obras emitidos em nome da licitante, em afronta à Súmula n. 263 do TCU e ao art. 3º da Lei 8.666/1993.

40. Em razão das falhas identificadas foi exarado o Acórdão 1.073/2020-TCU-Plenário, que trouxe as seguintes deliberações endereçadas à Sema de Teresina/PI:

> 9.2. determinar, nos termos do art. 250, II, do RITCU, que a Secretaria Municipal de Administração e Recursos Humanos (Sema) do Município de Teresina – PI adote as medidas necessárias para corrigir as falhas observadas no edital da Concorrência n.º 34/2019 com vistas à correção das seguintes irregularidades:
>
> 9.2.1 a execução da aludida obra sem o projeto executivo para o escoramento de valas tende a resultar em indesejadas soluções antieconômicas ou até mesmo a comprometer a execução da obra, em afronta ao art. 7º, § 2º, I, da Lei n.º 8.666, de 1993, podendo esse projeto executivo ser feito durante a execução do empreendimento;
>
> 9.2.2. a exigência de capacidade técnico-operacional da empresa-licitante sem a fixação de quantitativo mínimo geraria o risco de resultar na subsequente contratação de alguma empresa não suficientemente capacitada sob o aspecto técnico para a execução da obra, além do eventual prejuízo à seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública, em afronta ao art. 3º da Lei n.º 8.666, de 1993, devendo essa falha ser evitada nos futuros certames;

> 9.3. determinar, nos termos do art. 250, II, do RITCU, que a Secretaria Municipal de Administração e Recursos Humanos (Sema) do Município de Teresina – PI apresente ao TCU, no prazo de até 30 dias contados da ciência desta deliberação, o devido plano de ação para o cumprimento da determinação prolatada pelo item 9.2 deste Acórdão.

41. Adicionalmente, foi determinada a esta unidade técnica a autuação de novo processo para o monitoramento das referidas deliberações, o que deu ensejo ao TC 025.486/2020-9.

42. Em resposta à diligência promovida com o intuito de identificar as providências adotadas pelo ente beneficiário (TC 025.486/2020-9, peça 15), o Superintendente de Ações Administrativas Descentralizadas – Sul (atual SDU/SUL) informou que fora cientificado pelo então Secretário Nacional de Saneamento de que os recursos destinados pela Lei Orçamentária Anual de 2021 às ações de saneamento eram insuficientes para possibilitar a homologação da Síntese de Projeto Aprovado (SPA) relativa à Concorrência 34/2019 (TC 025.486/2020-9, peça 21).

43. Assim, diante da falta de êxito na busca de recursos adicionais para a execução da obra pleiteada, o gestor esclareceu que a licitação em questão restou suspensa. Por fim, acrescentou que, ciente das determinações exaradas pelo TCU, iria promover ajustes em todo o projeto e termos de referência a fim de adequá-los aos preceitos legais enquanto aguardava a disponibilidade de recursos para realização de novo procedimento licitatório.

44. Tendo em vista, portanto, a suspensão do certame, a unidade técnica entendeu não serem mais aplicáveis as disposições do Acórdão 1.073/2020-TCU-Plenário, razão pela qual o Acórdão 719/2023-TCU-Plenário determinou o arquivamento do processo de monitoramento.

45. Vale registrar que o empreendimento em tela foi selecionado para compor o Fiscobras 2020. A fiscalização chegou a ser formalmente instaurada, dando ensejo ao TC 010.788/2020-4, no entanto, os trabalhos não foram efetivamente iniciados em decorrência das restrições impostas pela pandemia do Covid-19. Considerando a inviabilidade de retomar a fiscalização nos anos subsequentes (em parte, ainda pelos efeitos da pandemia e, posteriormente, pela rescisão do contrato então celebrado), bem como a inclusão da obra no Fiscobras 2026 (que constitui estes autos), aquele processo foi arquivado (Acórdão 1.785/2026-TCU-Plenário).

Processo judicial 0006661-62.2017.4.01.4000

46. Trata-se de ação civil pública proposta pelo Ministério Público Estadual do Piauí e Ministério Público Federal, juntamente com o Programa de Proteção e Defesa do Consumidor (Procon/PI) em desfavor da Caixa Econômica Federal, do Município de Teresina e das empresas Betacon Construções, NPJ Construções Ltda e Portal Empreendimentos.

47. A ação, que tramita na 5ª Vara da Justiça Federal Cível da Seção Judiciária do Estado do Piauí, tem como objeto o pedido de reparação imediata de graves defeitos estruturais decorrentes de falta de sistema de drenagem pluvial na região onde foram construídos os residenciais Torquato Neto III e IV, localizados na zona sul de Teresina e entregues à população em 2014 por meio do programa habitacional Minha Casa, Minha Vida.

48. Em 2017, a Justiça Federal proferiu decisão favorável ao pleito de 47 moradores de áreas consideradas mais críticas, determinando ao Município a interrupção da cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) sobre os imóveis da área em questão, bem como a prorrogação da suspensão das prestações dos contratos de financiamento firmados junto à Caixa até a realização da obra de drenagem.

49. Já entre 2018 e 2019 foram realizadas audiências de conciliação com o intuito de promover acordo em relação às obras e à realocação das famílias. A Prefeitura alegou indisponibilidade orçamentária para a execução das obras e, diante da lentidão no cumprimento de medidas saneadoras que evitassem novas inundações e do perigo iminente de novos períodos chuvosos, a Justiça Federal

estipulou que os réus custeassem o pagamento de auxílio-moradia para que os moradores das áreas de maior risco pudessem ser removidos para locais mais seguros.

50. Decisão de 2024 indeferiu a ampliação da liminar para quadras não constantes da petição inicial, ampliou o grupo crítico de 47 para 134 famílias com base em estudo do próprio município, deferiu o distrato dos contratos de financiamento para quem o desejasse e determinou a realização de perícia, com honorários a cargo dos fornecedores.

51. Não se tem ciência das medidas tomadas com vistas ao cumprimento desta última decisão. Até o momento, o processo segue sem decisão de mérito.

I.4. Objetivo e questões de auditoria

52. A presente auditoria teve por objetivo avaliar a conformidade dos atos relativos à contratação e execução das obras da etapa 1 do Sistema Integrado de Drenagem da Bacia PE-31, em Teresina/PI, com vistas a contribuir para sua execução regular, em prazo adequado e com valores admissíveis.

53. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

a) Questão 1: O tipo do empreendimento exige licença ambiental e foram realizadas todas as etapas para esse licenciamento?

b) Questão 2: Os serviços definidos no orçamento contratado possuem especificações e quantitativos compatíveis com o projeto licitado e constam na planilha orçamentária com preços condizentes com referenciais de mercado?

c) Questão 3: O procedimento licitatório foi regular?

d) Questão 4: A execução do contrato está sendo realizada de acordo com os termos pactuados?

I.5. Metodologia utilizada

54. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU n. 280, de 8 de dezembro de 2010, alterada pela Portaria-TCU 168 de 30 de junho de 2011) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex 26 de 19 de outubro de 2009).

55. Em relação à metodologia utilizada para a realização dos trabalhos, cita-se o exame documental de diversos registros e dados técnicos, tais como o edital de licitação, o contrato e seus anexos (projetos, verificação de disponibilidade orçamentária, elaboração do orçamento de referência e planejamento da licitação).

56. Para verificação dos custos dos serviços mais relevantes foi elaborada curva ABC da planilha orçamentária do Contrato 04/2025-SDU/SUL (evidência 21). Dado que já existe contrato assinado, empregou-se como critério de análise o Método de Limitação do Preço Global (MLPG), que pondera os sobrepreços e os descontos detectados nos itens analisados. Os detalhes da análise de preços, realizada segundo os procedimentos atinentes à questão 2 de auditoria, constam do documento Síntese de Análise de Preços, juntada aos presentes autos (evidência 22).

57. Em resumo, cita-se que a referida análise se baseou numa amostra composta por 127 itens do orçamento contratado, que totalizam o valor de R$ 91.486.263,27 (equivalente a 75,06% do valor total contratado). Nessa amostra, verificou-se a ocorrência de subpreço no valor de R$ 3.703.697,71 em relação aos valores referenciais adotados.

58. Ressalta-se que não foi realizada observação *in loco* uma vez que, no período da realização desta auditoria, o empreendimento em questão contava com baixo percentual de execução física, tendo sido medidos, até então, apenas serviços relativos à instalação do canteiro de obras e da central de pré-moldagem das aduelas de concreto, limpeza e desmatamento de terrenos.

I.6. Limitações inerentes à auditoria

59. Não houve limitações impostas pelas unidades jurisdicionadas envolvidas nos fatos analisados.

I.7. Volume de recursos fiscalizados

60. O volume de recursos fiscalizados (VRF) alcançou o montante de R$ 121.888.000,00, valor pactuado no Contrato 04/2025 – SDU/SUL (evidência 1).

I.8. Benefícios estimados da fiscalização

61. Como benefícios desta auditoria, pode-se mencionar o incremento da expectativa de controle gerada nos órgãos jurisdicionados.

II. Achado de auditoria

II.1. Atraso relevante na execução em relação ao cronograma contratual (F/I)

62. Constatou-se a existência de relevante atraso na execução das obras de drenagem da Bacia PE-31, evidenciado pelo descompasso entre a evolução física prevista no cronograma físico-financeiro do Contrato 04/2025-SDU/SUL e a efetivamente registrada nos boletins de medição. Até 30/4/2026, a execução física acumulada alcançou apenas 1,5% do objeto frente aos 23,44% previstos no cronograma contratual.

63. Esse cenário representa infração ao art. 115 da Lei 14.133/2021, que impõe a necessidade de execução contratual nos termos avençados, e implica risco de postergação da entrega do empreendimento e da disponibilização dos benefícios esperados à população, bem como de eventual acréscimo dos custos indiretos decorrentes da ampliação do prazo de execução da obra.

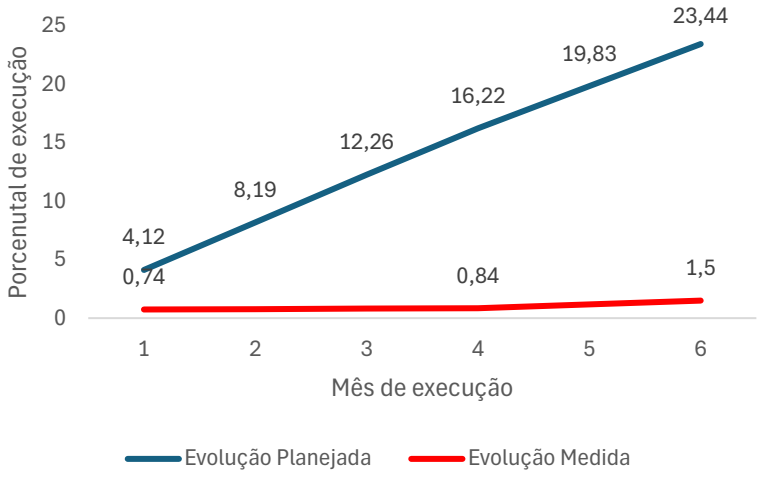
64. O presente achado foi tipificado como Falhas/Impropriedades, conforme definido no art. 2º, inciso VII, da Resolução TCU 280/2016. Justifica-se que não cabe seu enquadramento como irregularidade grave com proposta de paralisação (IGP), definida no art. 150, § 1º, inciso VI, da Lei 15.321/2025 (LDO/2026), pois não se trata de fato materialmente relevante com potencial de causar dano ao erário. Além disso, não seria cabível a paralisação da obra como medida útil para evitar danos ao interesse público, uma vez que o achado aponta, justamente, a ocorrência de atrasos. O fato tampouco se enquadra no conceito de irregularidade grave que não prejudica a continuidade (IGC; inciso VI do citado dispositivo), visto que não se vislumbra a responsabilização de agentes.

Situação encontrada

65. O atraso na execução das obras de drenagem na Bacia PE-31 foi constatado por meio da comparação entre o cronograma físico-financeiro (evidência 23) e o 3º Boletim de Medição (BM 3, evidência 24), documento mais recente fornecido pelos gestores do empreendimento.

66. Segundo o cronograma, na data de 30/4/2026, referente ao 6º mês de obras, o empreendimento deveria registrar evolução física acumulada de 23,44% e desembolso acumulado de R$ 24.166.758,81. Todavia, o BM 3 apurou execução física acumulada de apenas 1,50% e desembolso acumulado de R$ 1.829.504,34 até o período. Ademais, ao analisar os Boletins de Medição 1 e 2 (evidências 25 e 26, respectivamente), constatou-se crescente acúmulo nos atrasos, conforme ilustrado na Figura 5 abaixo.

Figura 5: Evolução planejada x executada das obras



Fontes: Cronograma físico-financeiro e Boletins de Medição 1, 2 e 3 (evidências 23 a 26)

67. Verificou-se que a execução da obra permaneceu estagnada ao longo dos seis primeiros meses de vigência contratual. Nesse sentido, o descompasso de 21,94 pontos percentuais entre a execução prevista e a realizada evidencia que, até o momento, o ritmo de trabalho está aquém do necessário para assegurar o cumprimento do cronograma contratual.

68. Entre os efeitos da manutenção desse ritmo de execução, cita-se o comprometimento do prazo de entrega do empreendimento à população, assim como encargos associados à manutenção do canteiro de obras.

69. Tal descompasso entre o planejado e o executado contraria o disposto no art. 115 da Lei 14.133/2021, o qual estabelece o dever de execução fiel das cláusulas contratuais. Sobre esse aspecto, vale repisar que o cumprimento do prazo contratual constitui obrigação do contratado, uma vez que o cronograma é parte integrante do edital ao qual o contrato se vincula – conforme cláusula 11.2 do Contrato 04/2024-SDU/SUL, a qual atende ao comando do art. 92, inciso II, da lei regente.

70. Diante dessa discrepância, a equipe de auditoria expediu o Ofício de Requisição 03-127/2026-TCU/AudUrbana (peça 6) à SDU Sul, questionando sobre as razões do atraso e sobre as medidas corretivas eventualmente adotadas. Em resposta (evidência 36), a Superintendência apresentou justificativas fundamentadas nos seguintes pontos:

a) Ocorrência de chuvas atípicas em Teresina. Foi alegado que, ao longo do primeiro quadrimestre de 2026, ocorreram precipitações acima das médias históricas e que o Instituto Nacional de Meteorologia (INMET) emitiu diversos alertas de riscos de alagamentos e de chuvas e ventos intensos. A SDU Sul acrescentou que, em fevereiro, foram registradas chuvas fortes e precipitações diárias – tais condições teriam dificultado o tráfego de equipamentos e postergado serviços de escavação.

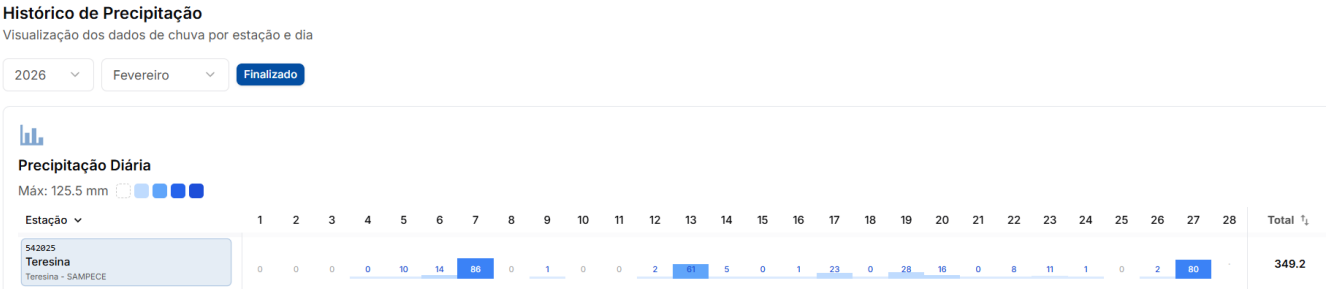
b) Fatores de complexidade logística. A superintendência informou que o consórcio vencedor da licitação é formado por empresas sediadas fora da capital piauiense, o que exigiu uma programação complexa para o deslocamento de maquinário de grande porte. Essa condição, em conjunto com o período chuvoso, teria imposto mobilização mais gradual dos equipamentos.

c) Execução inicial de serviços indispensáveis, porém de menor impacto financeiro. Segundo o órgão contratante, foram executados serviços dessa natureza, incluindo mobilização social e a elaboração de laudos cautelares nas vizinhanças; revisão e compatibilização de projetos executivos hidráulicos e de detalhamento de escoramento de valas; e construção de canteiro central e de central de pré-moldagem de aduelas.

71. Em relação às medidas adotadas para regularização dos atrasos, a SDU Sul informou que, em conjunto com a fiscalização do contrato, vem adotando uma série de medidas. Entre elas, a realização de reuniões periódicas com o consórcio contratado, a Caixa Econômica Federal e a Secretaria Municipal de Planejamento, bem como a revisões da programação executiva e físico-financeira do contrato, com conclusão prevista para o início de julho de 2026.

72. No que tange às alegações da SDU Sul acerca de ocorrência de chuvas atípicas, existem razões para acolhimento dos argumentos, uma vez que, a partir dos dados de precipitações disponibilizados pela Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMARH) do Piauí, constatou-se maior volume de chuvas em comparação com anos anteriores, distribuídas conforme Figura 6.

Figura 6: Registro de precipitações em Teresina em fevereiro de 2026



Fonte: Monitor de chuvas do SEMARH-PI (www.semarh.pi.gov.br/meteorologia/monitor-chuvas)

73. Conforme observado, registrou-se, no município de Teresina precipitação acumulada de 349,2 mm (classificada como “muito alta” pelo SEMARH) em fevereiro de 2026. Esse volume é, de fato, superior ao registrado no mesmo mês nos anos de 2025, 2024 e 2023 (158,9 mm, 309,9 mm e 206,0 mm, respectivamente).

74. Ademais, o referido painel registrou precipitações em 16 dos 28 dias daquele mês, que incluíram chuvas com volumes elevados, atingindo valores de 61 a 86 mm – houve emissões de alertas do INMET em datas próximas dessas ocorrências. Deste modo, é razoável considerar que as chuvas atípicas podem ter contribuído, em alguma medida, para o atraso na evolução dos serviços.

75. Por outro lado, acerca da alegação de dificuldades logísticas, os argumentos não devem prosperar, uma vez que o edital contém dispositivos acerca do adequado planejamento logístico. Primeiramente, registre-se que havia ciência prévia do local das obras, evidenciada pela assinatura do termo de declaração de conhecimento do local da obra, conforme consta do Anexo V do edital (evidência 5, p. 58). No mesmo sentido, a cláusula 5.1 do Anexo II do edital (evidência 5, p. 33) estabelece que, para a elaboração da proposta, a contratada deve considerar todas as condições e o local de execução dos serviços. Por fim, a cláusula 8.17.2.4 do certame (evidência 5, p. 20) determina que, na ocasião da contratação, a contratada deverá dispor das instalações e aparelhamento essenciais para execução contratual.

76. Ainda sobre as causas que contribuíram para o cenário de atraso, destaca-se a intempestividade na adequação do projeto executivo. Relembre-se que a insuficiência do projeto foi constatada em auditoria anterior deste Tribunal (TC 027.396/2019-3), a qual teve por objeto o edital da Concorrência 034/2019 e deu ensejo ao Acórdão 1.073/2020-TCU-Plenário, que determinou a correção do projeto no que se refere ao detalhamento das soluções para o escoramento de valas, serviço de elevada materialidade, correspondente a aproximadamente 18,5% do valor contratado.

77. Entre as fragilidades, identificou-se possível inviabilidade de um dos métodos previstos (o de cravação de estacas pranchas metálicas), que implicaria riscos de danos estruturais às edificações próximas, sobretudo em vias estreitas; adoção de metodologia potencialmente antieconômica, com oneração estimada em R$ 853.940,14; e fragilidades nos mecanismos de controle, uma vez que a natureza transitória do serviço e a ausência de detalhamento do projeto executivo dificultariam futuras

aferições, elevando o risco de superfaturamento.

78. Acrescenta-se que foi determinado no Acórdão 1.073/2020-TCU-Plenário que a Secretaria Municipal de Administração e Recursos Humanos (Sema) do Município de Teresina/PI elaborasse plano de ação para cumprimento das deliberações, que seria monitorado pelo TCU (processo TC 025.486/2020-9). Durante o monitoramento, a Sema e a atual SDU Sul informaram que aquela licitação havia sido suspensa em razão da indisponibilidade de recursos orçamentários e que a revisão dos projetos seria realizada oportunamente, quando houvesse disponibilidade financeira para a realização de novo certame.

79. Essa alteração do quadro fático tornou inoportuno, naquele momento, o cumprimento da determinação expedida. Diante desse cenário, o Tribunal, por meio do Acórdão 719/2023-TCU-Plenário, entendeu que a deliberação havia perdido sua aplicabilidade – determinando, por conseguinte, o arquivamento do processo de monitoramento.

80. Posteriormente, a administração municipal promoveu nova licitação, a Concorrência Eletrônica 90001/2025 – SEMA/PMT, antes da completa adequação do projeto, conforme informado pela própria SDU Sul no Ofício 649/2026 (evidência 36). Entre as pendências de projeto, foram citados os ajustes no detalhamento dos serviços de escoramento de valas, objeto da determinação anterior.

81. Entre os efeitos do atraso na execução do empreendimento, tem-se a potencial postergação dos benefícios à população da região. Além disso, o prolongamento da execução também amplia a probabilidade de que o empreendimento permaneça inacabado durante os sazonais períodos chuvosos, expondo a população e o próprio canteiro de obras aos riscos associados às inundações.

82. Frise-se, ainda, que, conforme exposto anteriormente, a vulnerabilidade da região também foi evidenciada pela Ação Civil Pública nº 0006661-62.2017.4.01.4000, conforme detalhado anteriormente neste relatório, o que reforça a relevância da conclusão tempestiva do empreendimento.

83. Além dos impactos sociais, o prolongamento da execução pode acarretar implicações contratuais, com possíveis impactos financeiros decorrentes do aumento dos custos indiretos, das despesas de administração local e dos encargos associados à manutenção do canteiro de obras.

84. Em outra frente de análise, foram identificados riscos que podem agravar os atrasos no cronograma, circunstância que demanda atenção e atuação diligente da fiscalização do contrato.

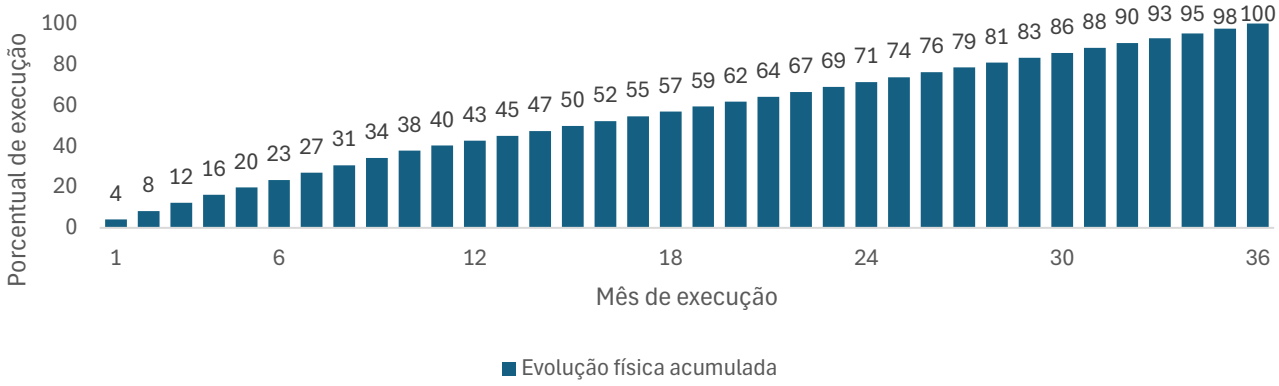
85. Tais riscos decorrem do fato de o cronograma apresentar comportamento atípico para obras de drenagem urbana, pois prevê desembolsos de valores semelhantes ao longo dos meses e, como reflexo, curva de evolução acumulada de aspecto linear. Os gráficos de desembolso e de evolução acumulada da obra na bacia PE-31 são ilustrados abaixo.

Figura 7: Desembolso mensal previsto



Fonte: elaboração própria, com base no cronograma contratado

Figura 8: Evolução acumulada mensal



Fonte: elaboração própria, com base no cronograma contratado

86. Vale observar que empreendimentos de drenagem urbana tendem a apresentar evolução física e financeira acumulada em formato de "curva em S", com fase inicial de crescimento mais lento, em razão da execução das atividades preparatórias; seguida de aumento da velocidade em decorrência da execução dos serviços de maior materialidade, como a implantação das estruturas de drenagem; e, por fim, à medida que esses serviços são concluídos, observa-se tendência de desaceleração dos desembolsos.

87. Soma-se que desembolsos uniformes são pouco compatíveis com as características do empreendimento da bacia PE-31, que tende a observar variações de produtividade ao longo da obra, influenciada por fatores como larguras variáveis das vias objeto de intervenção e a sazonalidade das chuvas do município de Teresina. Ademais, maiores desembolsos são previstos na execução de serviços de elevada complexidade e materialidade, como a construção dos Reservatórios de Amortecimento de Cheias (RACs).

88. Além da atipicidade do cronograma, vale mencionar o risco relativo à construção dos RACs, cuja implantação está prevista para ocorrer exclusivamente durante o período de estiagem (evidência 27, p. 18). Dada essa exigência contratual e considerando que o prazo de execução é de 36 meses, torna-se essencial que cada janela anual de estiagem seja adequadamente aproveitada para a execução desses serviços.

89. Assim, eventual atraso na execução dos RACs impõe a necessidade de aguardar o período de estiagem subsequente para a retomada dos serviços. Tal cenário pode acarretar postergação da conclusão do empreendimento, além de aumentar os custos decorrentes de prorrogações contratuais, da manutenção do canteiro de obras e encargos, bem como elevar o risco de deterioração ou retrabalho em serviços parcialmente executados, considerando ainda a interdependência dos RACs com as redes de galerias coletoras.

90. Diante do exposto, considera-se que o cronograma apresenta fragilidades desde sua concepção, o que, em conjunto com a situação de descompasso já constatada, reforça a necessidade de reprogramação adequada dos serviços.

91. Quanto à atuação da administração contratante a respeito da situação verificada, a fiscalização da obra informou que adota medidas destinadas à recuperação do cronograma e ao monitoramento do atraso, as quais incluem reuniões com a contratada e com a Caixa para reprogramação da execução da obra.

92. Em que pese tais medidas não tenham produzido efeitos concretos até a conclusão da etapa de execução da presente auditoria (tal como a formalização de novo cronograma contratual), entende-se

que não cabe a adoção de medidas de controle incisivas a respeito do apontamento.

93. Isso porque a medida eventualmente cabível seria demandar a reformulação do cronograma da obra, com a respectiva formalização contratual dos novos marcos de evolução pactuados. No entanto, considera-se que uma deliberação nesse sentido teria pouco (ou mesmo nenhum) efeito prático, haja vista o fato de a administração já estar adotando providências a esse respeito. Vale registrar que o prazo previsto para conclusão das obras é de 36 meses, sendo razoável acolher a alegação de que há margem para recuperação do atraso sem que seja necessária, ao menos por ora, a postergação da entrega da obra.

94. Pelos motivos expostos, entende-se também que não foram identificados, nesta etapa, elementos suficientes para avaliar uma eventual responsabilização dos agentes, especialmente diante das providências que vêm sendo adotadas pela fiscalização.

95. De todo modo, no intuito de reforçar a necessidade de ajustar o cronograma contratual à situação fática de atraso consumado, bem como de se exigir da contratada, doravante, o cumprimento fiel do cronograma pactuado para evitar a repetição do fato, propõe-se formalizar nota de ciência à administração contratante, com base no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020.

Conclusão

96. Ficou evidenciado atraso na execução física das obras, caracterizado pelo descompasso entre a meta de 23,44% prevista no cronograma físico-financeiro e a execução acumulada de apenas 1,50% registrada no 3º Boletim de Medição. Este cenário configura descumprimento do dever de execução fiel das etapas pactuadas, estipulado no art. 115 da Lei 14.133/2021.

97. Quanto às causas que contribuíram para o atraso, os gestores alegaram a ocorrência de chuvas atípicas na fase inicial, bem como a necessidade de adequação dos projetos executivos, entre eles o projeto hidráulico e, em especial, o de escoramento de valas – serviço de alta materialidade que representa 18,5% do valor total contratado.

98. Embora a correção dessas deficiências tenha sido objeto de determinação prévia desta Corte, por meio do Acórdão 1.073/2020-TCU-Plenário, a licitação foi realizada antes do saneamento completo das falhas, ocasionando a necessidade de revisões técnicas simultaneamente à execução das obras, conforme relatado pelos próprios gestores em resposta ao questionamento da equipe de auditoria.

99. Como efeito desse atraso, pode ocorrer a postergação da conclusão da obra, o que implicaria prejuízos sociais, uma vez que a região é historicamente vulnerável a alagamentos críticos e já é objeto de intervenção judicial por meio de Ação Civil Pública na esfera federal, que reconheceu a carência de infraestrutura local. Sob o prisma financeiro, a eventual extensão do prazo contratual geraria pressão por aditivos e aumento dos custos, por meio de encargos, manutenção do canteiro, administração local, entre outros.

100. Ademais, foram identificados riscos que podem afetar a evolução da obra, como o planejamento linear de desembolsos, atípico em obras de drenagem; a execução concomitante do projeto e da execução da obra; e, por fim, a necessidade de execução dos Reservatórios de Amortecimento de Cheias exclusivamente em períodos de estiagem. Embora essas questões não configurem irregularidades, é necessário ressaltar que esse cenário demanda atenção e atuação diligente da fiscalização do contrato.

101. Foi avaliada a atuação da Administração diante do atraso constatado, à luz do conjunto normativo aplicável, como o art. 117, §§ 1º e 2º, da Lei 14.133/2021, que definem obrigações do fiscal em relação às ocorrências da obra – inclusive atrasos. Nesse aspecto, não foram identificados elementos para caracterizar omissão da fiscalização quanto à adoção de medidas corretivas, razão pela qual propõe-se que a atuação do controle seja voltada a reforçar a necessidade de adequação do cronograma pactuado, que deve refletir a realidade constatada até o momento e distribuir os serviços remanescentes de forma

adequada, bem como de alertar para a necessidade de atuação diligente em relação ao acompanhamento dos prazos contratuais.

102. Assim, propõe-se que seja dada ciência à SDU Sul, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315 de 2020, de que o atraso das obras na execução do Contrato 04/2024-SDU/SUL configura infração ao art. 115 da Lei 14.133/2021.

III. Conclusão

103. A presente auditoria de conformidade teve como escopo a execução das obras da etapa 1 do Sistema Integrado de Drenagem da Bacia PE-31, em Teresina/PI, incluindo o processo licitatório e o respectivo contrato.

104. Parte do empreendimento é lastreada com recursos federais no valor de R$ 84.217.255,86, repassados por meio do Termo de Compromisso 0351004-58/2011, firmado entre o Ministério das Cidades e a Prefeitura Municipal de Teresina, tendo a Caixa Econômica Federal na condição de mandatária da União. Outra parte, no valor de R$ 37.670.744,14, é lastreada com recursos municipais a título de contrapartida.

105. Nesta fiscalização foram examinados, especificamente, os atos e documentos relativos às obras civis do referido empreendimento, incluindo o processo licitatório da Concorrência Eletrônica 90001/2025-SEMA/PMT e o Contrato 04/2025-SDU/SUL, dela decorrente, firmado em 9/10/2025 pelo valor de R$ 121.888.000,00 e que, atualmente, se encontra em fase de execução.

106. O trabalho foi pautado pelas quatro questões de auditoria apresentadas no Tópico I.4. A aplicação dos procedimentos definidos na fase de planejamento resultou no achado registrado no Tópico II, relativo à **Questão de Auditoria 4**, que trata da regularidade na formalização do contrato e da sua adequada execução. Sobre esses aspectos, constatou-se divergência entre o percentual de obra executado e o percentual previsto no cronograma contratado.

107. A medição acumulada até o dia 30/4/2026 (equivalente ao sexto mês de obras) totalizava apenas 1,5%, enquanto a previsão para o mesmo período era de 23,44%, evidenciando grande descompasso na evolução, o que pode vir a causar atrasos na entrega do objeto.

108. Todavia, considerando que a administração contratante não se mostrou inerte em relação ao ocorrido, bem como a viabilidade de recuperação do atraso ora materializado, entende-se como suficiente o envio de ciência do fato ao jurisdicionado, com vistas a reforçar a necessidade de adoção de providências para regularizar a questão, com a reformulação do cronograma, e evitar sua reincidência.

109. Não foram constatadas impropriedades relativas às demais questões de auditoria.

110. Quanto à **Questão de Auditoria 1**, que tratou do licenciamento ambiental necessário à realização da obra, constatou-se a existência do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EPIV – evidência 28), do Plano de Recuperação de Área Degradada (PRAD – evidência 29) e do Plano de Controle Ambiental (PCA – evidência 30). Também foi verificada a validade da Licença Ambiental de Instalação, que teve sua vigência renovada até 26/1/2027 (evidência 31).

111. Já a **Questão de Auditoria 2** abordou a orçamentação do empreendimento, incluindo a adequação das especificações, dos quantitativos e dos preços adotados frente aos referenciais oficiais e/ou ao mercado. Como o objeto se encontra em execução, foi analisada a proposta financeira apresentada pelo consórcio vencedor do certame.

112. Por meio do sistema Novo SAO foi criada a curva ABC (evidência 21) e foram analisados os preços dos serviços frente aos referenciais oficiais. A análise (evidência 22) concluiu que o valor contratado de R$ 121.888.000,00 não se mostrou superior ao orçamento de referência calculado pelo sistema, não sendo caracterizado sobrepreço.

113. Foram atestadas, também, a regularidade dos percentuais de BDI adotados (24,17% para serviços e 15% para fornecimento de materiais e equipamentos), que se mostraram alinhados aos parâmetros definidos no Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário para obras de saneamento e correlatas.

114. Quanto à **Questão de Auditoria 3**, que tratou da regularidade do procedimento licitatório, constatou-se que as cláusulas editalícias observaram as disposições da Lei 14.133/2021, incluindo critérios de habilitação e julgamento objetivos que não restringiram a competitividade do certame.

115. Constatou-se que os critérios de aceitabilidade dos preços unitários e global foram formulados em acordo com a legislação e estavam claramente definidos no edital, assim como os critérios de reajuste e atualização financeira. Finalmente, verificou-se que os recursos interpostos e os respectivos julgamentos se deram em conformidade com a legislação e não promoveram a inabilitação injusta de licitante.

116. Tendo em vista que o encaminhamento proposto não contempla determinações ou recomendações endereçadas aos jurisdicionados, não se faz necessário o envio do relatório preliminar para comentário dos gestores, nos termos do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020.

117. Por último, em atendimento ao item 51 dos Padrões de Auditoria de Conformidade (PAC) deste TCU, cabe registrar que a irregularidade constatada não representa impacto significativo para fins do julgamento das contas dos órgãos/entidades jurisdicionadas envolvidas (Ministério das Cidades e Caixa Econômica Federal), nos exercícios em que se deram os fatos analisados.

IV. Proposta de encaminhamento

118. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) dar ciência à Superintendência de Desenvolvimento Urbano Sul (SDU/Sul), com base no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, sobre o atraso verificado nas obras da etapa 1 do Sistema Integrado de Drenagem da Bacia PE-31, objeto do Contrato 04/2024-SDU/SUL, caracterizado por um percentual de execução real muito aquém do previsto no cronograma físico-financeiro até o sexto mês de obras, afronta ao art. 115 da Lei 14.133/2021;

b) arquivar o presente processo, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.

AudUrbana, 27 de agosto de 2026.

APÊNDICE A - Matriz de Achados

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
F/I - Atraso relevante na execução em relação ao cronograma contratual (F/I)	Constatou-se significativo atraso na execução contratual: até 30/4/2026 foram executados 1,5% do empreendimento frente à previsão de 23,44% para o mesmo período, segundo o cronograma físico-financeiro da proposta contratada. A situação de atraso, em que a execução não observa o CFF, configura infração ao art. 115 da Lei 14.133/2021, o qual estabelece que o contrato deverá ser executado fielmente pelas partes.	Contrato - Execução de sistema de drenagem na bacia PE-31	Lei 14133/2021, art. 115	Evidência 24 - Boletim de Medição 3 Evidência 23 - Cronograma físico-financeiro	Intempestividade na adequação de projeto executivo, para o qual já houve determinação de correção por meio do Acórdão 1.073/2020-TCU-Plenário.	Potencial adiamento da entrega do empreendimento e da disponibilização de seus benefícios à população Eventuais aditivos de valor e de prazo	Dar ciência (Prefeitura Municipal de Teresina - PI, Superintendencia de Desenvolvimento Urbano - SDU Sul)

APÊNDICE B - Fotos



Área do canteiro de obras


Limpeza do terreno do canteiro de obras - BM 1



Depósito do canteiro de obras - BM 2



Fabricação de ferragens de aduelas



Concretagem de aduelas



Escavações RAC Centro Norte

APÊNDICE C - Dados da obra

IV.1. Dados Cadastrais

Obra bloqueada na LOA deste ano: Não

III.1.1 Execução física, orçamentária e financeira

- **Execução física**

Data de vistoria: 30/04/2026 **Percentual executado:** 1,5%
Data do início da obra: 09/10/2025 **Data prevista para conclusão:** 08/10/2028
Situação na data da vistoria: Em andamento
Descrição da execução realizada até a data da vistoria:
Serviços realizados até a data da fiscalização englobam limpeza de terrenos, construção do canteiro de obras e central de execução de aduelas, início das escavações dos Reservatórios de Amortecimento de Cheias.

Observações:
Não foi realizada vistoria in loco do empreendimento em razão do estágio inicial dos serviços.

- **Execução orçamentária e financeira**

Valor estimado para conclusão: R$ 120.058.495,66
Valor estimado global da obra: R$ 121.888.000,00
Data base da estimativa: 01/11/2024

Funcional programática: 17.512.2318.00TK.0001/2026 - Apoio a Sistemas de Drenagem Urbana Sustentável e de Manejo de Águas Pluviais em Municípios Críticos Sujeitos a Eventos Recorrentes de Inundações, Enxurradas e Alagamentos - Nacional

Origem	Ano	Lei Orçamentária	Valores empenhados	Valores liquidados	Pagamento de despesas	Percentual execução financeira
União	2026	404.280.538,00	0,00	0,00	0,00	0,00%

Valores em reais

Observações:
Limpeza de terrenos, construção do canteiro de obras e central de execução de aduelas, início das escavações dos Reservatórios de Amortecimento de Cheias.

III.1.2 Contratos principais

Nº contrato: 04/2024 - SDU Sul
Objeto do contrato:
Contratação de empresa para execução de serviços de manejo de águas pluviais - implantação do sistema integrado de drenagem na bacia PE-31
Data da assinatura: 09/10/2025 **Mod. licitação:** Concorrência
SIASG: **Código interno do SIASG:**
CNPJ contratada: 63.421.607/0001-65 **Razão social:** Consórcio Drenagem PE-31
CNPJ contratante: 06.554.869/0001-64 **Razão social:** Prefeitura Municipal de Teresina - PI

Situação inicial
Vigência: 09/10/2025 a 08/10/2028
Valor: R$ 121.888.000,00
Data-base: 01/11/2024

Situação atual
Vigência:
Valor: R$ 121.888.000,00
Data-base: 01/11/2024

Volume de serviço:
Custo unitário:
BDI: 24.17%

Volume de serviço:
Custo unitário:
BDI:
Nº/Data aditivoAtual:
Situação do contrato: Em andamento.

Alterações do objeto:

Observações:

Execução física e financeira:
Data da coleta de dados / vistoria: 30/04/2026
Situação: Em andamento
Percentual de execução física: 1,5%
Descrição da execução realizada até a data da vistoria:
Serviços realizados até a data da fiscalização englobam limpeza de terrenos, construção do canteiro de obras e central de execução de aduelas, início das escavações dos Reservatórios de Amortecimento de Cheias.
Valores medidos: R$ 1.829.504,34
Valores pagos: R$ 1.829.504,34
Percentual de execução financeira: 1,50%
Observações acerca da execução física e financeira do contrato:
Não foi realizada vistoria in loco do empreendimento em razão do estágio inicial dos serviços.

III.1.3 Editais

Nº do edital: 90001/2025
Objeto:
Edital para contratação de empresa especializada para execução das obras da etapa 1 do Sistema Integrado de Drenagem da Bacia PE-31, Teresina/PI.
UASG: 981219
Modalidade de licitação: Concorrência
Data da publicação: 25/04/2025
Tipo de licitação ou critérios de julgamento: Menor preço
Data da abertura da documentação: 09/06/2025
Valor estimado: R$ 123.745.568,00
Quantidade de propostas classificadas: 6

Observações:

III.1.4 Histórico de fiscalizações

A classe da irregularidade listada é referente àquela vigente em 30 de novembro do ano da fiscalização.

	2023	2024	2025
Obra já fiscalizada pelo TCU (no âmbito do Fiscobras)?	Não	Não	Não
Foram observados indícios de irregularidades graves?	Não	Não	Não

IV.2. **Deliberações do TCU**

A listagem poderá conter deliberações de processos já encerrados.

Processo de interesse (deliberações até a data de início da auditoria)

Não há deliberações para os processos de interesse até a data de início da auditoria.

Processo de interesse (deliberações após a data de início da auditoria)

Não há deliberações até a emissão desse relatório.

APÊNDICE D - Achados reclassificados após a conclusão da fiscalização

1. Achados desta fiscalização

1.1. Não há.

2. Achados de outras fiscalizações

2.1. Não há.

APÊNDICE E - Despachos

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
Unidade de Auditoria Especializada em
Infraestrutura Urbana e Hídrica

Processo: 010.496/2026-2
Fiscalização: 127/2026
Objetivo: FISCALIZAR O PROCESSO DE CONTRATAÇÃO E AS OBRAS DE IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA INTEGRADO DE DRENAGEM NA BACIA PE-31 EM TERESINA/PI

DESPACHO

Manifesto-me de acordo com a proposta de encaminhamento lançada pela equipe de fiscalização.

Em 28 de agosto de 2026. Encaminhe-se ao secretário.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
Unidade de Auditoria Especializada em
Infraestrutura Urbana e Hídrica

Processo: 010.496/2026-2
Fiscalização: 127/2026
Objetivo: FISCALIZAR O PROCESSO DE CONTRATAÇÃO E AS OBRAS DE IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA INTEGRADO DE DRENAGEM NA BACIA PE-31 EM TERESINA/PI

DESPACHO

De acordo com o parágrafo 145 das Normas de Auditoria do Tribunal (NAT) e com o art. 14, caput e §1º, da Resolução-TCU 315/2020, em relatórios de auditoria de conformidade a regra é que seja encaminhado aos gestores excerto do relatório preliminar para que possam apresentar seus comentários sobre os achados que resultem em propostas de determinação e/ou recomendação.

No caso em tela, o achado registrado no relatório não enseja proposta de determinação ou recomendação, não cabendo o envio do relatório para comentários dos gestores.

Ante o exposto, manifesto minha concordância com a proposta de encaminhamento.

Em 31 de agosto de 2026. Encaminhe-se ao Gabinete do Ministro Walton Alencar Rodrigues.

Fábio Augusto de Amorim

Auditor-Chefe - Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica

ANEXO A - Deliberações

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 010.496/2026-2
Natureza: Relatório de Auditoria
Órgãos/Entidades: Caixa Econômica Federal; Ministério das Cidades; Prefeitura Municipal de Teresina – PI.
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. FISCOBRAS 2026. OBRAS DE IMPLANTAÇÃO DA ETAPA 1 DO SISTEMA INTEGRADO DE DRENAGEM DA BACIA PE-31, EM TERESINA/PI. ATRASO RELEVANTE NA EXECUÇÃO EM RELAÇÃO AO CRONOGRAMA CONTRATUAL. AUSÊNCIA DE ELEMENTOS PARA RESPONSABILIZAÇÃO DE AGENTES. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução elaborada no âmbito da AudUrbana (peça 47), cuja proposta foi acolhida pelo corpo dirigente da unidade técnica (peças 48-49):

Introdução

1. Trata-se de fiscalização, inserida no escopo do Fiscobras 2026, realizada sobre obras da etapa 1 do Sistema Integrado de Drenagem da Bacia PE-31, localizadas na zona sul da cidade de Teresina/PI, abrangendo os atos relacionados à concorrência eletrônica 90001/2025-SEMA/PMT e ao Contrato 04/2025-SDU/SUL, decorrente desse certame (evidência 1).

2. O empreendimento está sendo custeado com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, viabilizados por meio do Termo de Compromisso 0351004-58/2011 (Siafi 670970), firmado em 25/5/2011 entre o Ministério das Cidades e o município de Teresina, tendo a Caixa Econômica Federal como mandatária da União, pelo montante de R$ 121.888.000,00 distribuídos da seguinte maneira: R$ 84.217.255,86 a cargo do Orçamento Geral da União (OGU) e R$ 37.670.744,14 a título de contrapartida municipal (evidência 2).

I.1. Visão geral do objeto

3. A implantação do Sistema Integrado de Drenagem da Bacia PE-31, composto pelas etapas 1 e 2, foi planejada para atender as demandas provenientes do crescimento populacional significativo ocorrido em Teresina nas últimas décadas, em contraposição ao desenvolvimento da infraestrutura de saneamento da cidade, que não apresentou o mesmo ritmo de evolução.

4. Como consequência dessa defasagem, impactos foram gerados na drenagem urbana local, tendo em vista a sua vulnerabilidade à dinâmica hidrológica dos rios Parnaíba e Poti, implicando suscetibilidade a recorrentes episódios de inundação, como se verifica na Figura 1, a seguir.

Figura 9: Inundação da Avenida João Rangel Parente do Bairro Portal da Alegria – Teresina/PI



Fonte: Secretaria Municipal de Administração e Recursos Humanos de Teresina/PI - Sema

5. A fim de mitigar os riscos desses eventos adversos, a Prefeitura Municipal de Teresina elaborou o Plano Diretor de Drenagem Urbana de Teresina - PDDrU/THE (evidência 3) no qual foram traçadas as principais diretrizes e ações idealizadas para o controle do risco de inundações e alagamentos.

6. Esse estudo apontou para a existência de três macrobacias urbanas de escoamento de águas pluviais (uma de contribuição direta ao rio Parnaíba e outras duas de contribuição direta ao rio Poti), as quais foram divididas em 70 sub-bacias de menor tamanho ou unidade de gerenciamento de drenagem urbana, para fins de apresentação dos resultados do PDDrU.

7. Dentro desse contexto se insere a presente fiscalização, que tem como objeto as obras para amortecimentos de cheias em uma dessas sub-bacias, denominada PE-31 no PDDrU. O empreendimento, em suas duas etapas, se concentra numa área de aproximadamente 11 km², localizada no extremo sul do município, que abrange os bairros Polo Industrial Residencial Sul, Portal da Alegria e Angélica, os quais abrigam diversos conjuntos habitacionais. A Figura 2, a seguir, apresenta o contorno da bacia e a disposição dos bairros a serem atendidos.

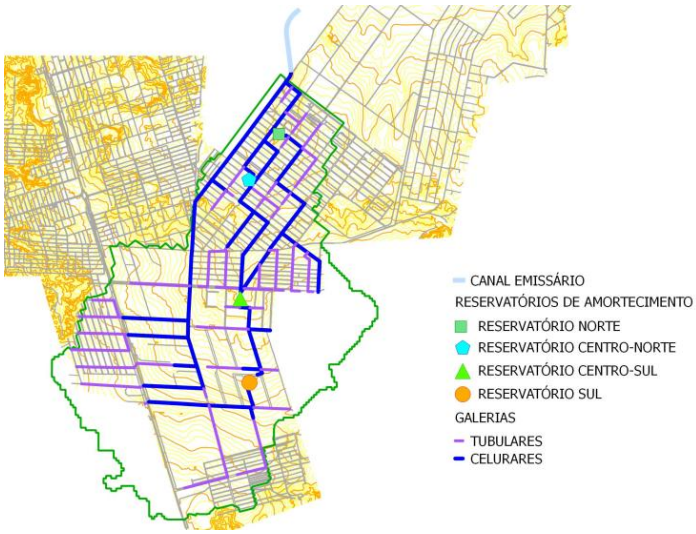
Figura 10: Localização da bacia PE-31 no município de Teresina/PI



Fonte: Apresentação elaborada pela Prefeitura Municipal de Teresina em conjunto com a empresa projetista (evidência 4)

8. Já a Figura 3, a seguir, apresenta as intervenções previstas para as duas etapas do Sistema Integrado de Drenagem da Bacia PE-31:

Figura 11: Sistema Integrado de Drenagem na Bacia PE-31 (etapas 1 e 2)



Fonte: Apresentação elaborada pela Prefeitura Municipal de Teresina em conjunto com a empresa projetista (evidência 4)

9. A etapa 1, que está sendo executada no momento e que constitui o objeto deste trabalho, é composta pelos seguintes elementos (Figura 4, adiante):

a) reservatório aberto Centro-Sul in line (posicionado diretamente no caminho principal do fluxo de água);

b) reservatório aberto Centro-Norte off line (também chamado de reservatório lateral ou de detenção, funciona em paralelo ao curso d'água, captando apenas o volume excedente através de um vertedor lateral quando o nível d'água no condutor atinge o limite máximo de segurança);

c) rede de galerias tubulares em concreto, com extensão total de 7.033 m e diâmetros que variam entre 0,4 m e 2,0 m;

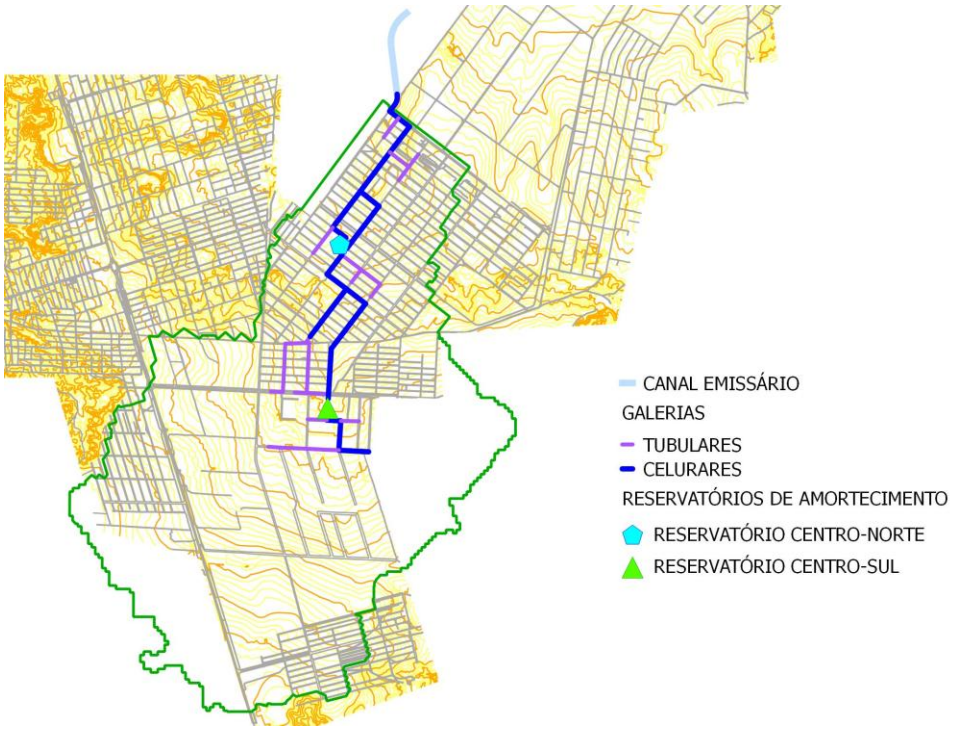
d) galerias de aduelas celulares em concreto, com extensão total de 4.348 m e seções que variam de 2,0 m x 2,0 m a 4,0 m x 3,5 m;

e) canal emissário para disposição final;

f) elementos de urbanização no entorno dos reservatórios, incluindo pista de skate, quadra poliesportiva e paisagismo, com o objetivo de proporcionar espaços de lazer e convivência.

Figura 12: Intervenções previstas para a etapa 1 do Sistema Integrado de Drenagem na

Bacia PE-31



Fonte: Apresentação elaborada pela Prefeitura Municipal de Teresina em conjunto com a empresa projetista (evidência 4)

Licitação e contratação

10.A contratação de empresa para a execução da etapa 1 do Sistema Integrado de Drenagem da Bacia PE-31 se deu por meio da Concorrência Eletrônica 90001/2025 – SEMA/PMT, cujo edital (evidência 5) foi elaborado com base nos ditames da Lei 14.133/2021 e publicado no Diário Oficial do Município de Teresina em 25/4/2025 (DOM, evidência 6).

11.O orçamento de referência foi divulgado abertamente pelo valor de R$ 123.745.571,12 (data-base: Sinapi nov/2024, Sicro out/24). Foi adotado o critério de julgamento pelo menor preço global, modo de disputa aberto e fechado e regime de pagamento de empreitada por preço unitário.

12.A sessão pública de abertura das propostas ocorreu em 9/6/2025 e contou com a participação de oito licitantes. A fase inicial de lances foi liderada pelo Consórcio Macrodrenagem Teresina, representado pela empresa Alberto Couto Alves Brasil Ltda, que apresentou valor de R$ 103.750.000,00, seguida pela empresa Norte Ambiental Gestão e Serviços Ltda, com valor de R$ 121.270.041,81, e pelo Consórcio Drenagem PE-31, representado pela empresa Vipetro Construções e Montagens Industriais Ltda, que propôs R$ 121.888.000,00 (evidência 7).

13.A análise técnica das propostas resultou na desclassificação imediata das duas primeiras colocadas. O Consórcio Macrodrenagem Teresina foi excluído da disputa por apresentar proposta com vícios insanáveis (evidência 8), que incluíam a alteração de quantitativos constantes do orçamento de referência, inclusão de itens não previstos originalmente, duplicidade de encargos e códigos de mão de obra incompatíveis com as bases oficiais. Além disso, constatou-se a inexequibilidade material em itens críticos, como a sub-base de concreto e a regularização do subleito, que apresentavam reduções de preço superiores a 50%.

14.A licitante Norte Ambiental também foi desclassificada tendo em vista que a sua proposta readequada, apresentada após realização de diligências, manteve desconformidades técnicas em relação às exigências do edital e não teve a sua exequibilidade comprovada, mesmo após convocação

por parte da comissão (evidência 9).

15.Já a proposta do Consórcio Drenagem PE-31 (Vipetro), que assumiu a primeira posição no certame, foi submetida a um escrutínio técnico que gerou duas diligências saneadoras sucessivas destinadas a correção de erros. Após implementação dos ajustes demandados, a proposta, que se manteve no valor de R$ 121.888.000,00, foi considerada tecnicamente exequível e compatível com os parâmetros orçamentários definidos pela Administração (evidência 10).

16.Ainda assim, em momento posterior, o Consórcio Drenagem PE-31 restou inabilitado (evidência 11) por não ter comprovado a execução do quantitativo mínimo necessário estabelecido para um dos itens de qualificação técnica. Mesmo sem ter registrado tempestivamente o interesse de recorrer da decisão da Comissão Especial de Licitação, o Consórcio enviou nota técnica por e-mail alegando equívoco na análise documental.

17.Nesse ínterim, a empresa R. Melo assumiu o primeiro lugar no certame e foi convocada pela comissão para apresentar sua proposta readequada. Em atendimento, a licitante encaminhou 15 anexos com sua documentação de habilitação, mantendo o valor original de sua proposta em R$ 121.889.387,55.

18.No entanto, com base no princípio da autotutela administrativa, e diante da complexidade do objeto licitado, a Comissão proferiu Decisão Administrativa reconhecendo erro na análise anterior e retornando o Consórcio Drenagem PE-31 à condição de habilitado e vencedor do processo licitatório (evidência 12).

19.A reabilitação gerou contestações por parte da empresa R. Melo Construtora Ltda., então classificada em segundo lugar na disputa, e por parte do Consórcio Macrodrenagem Teresina, que interpuseram recursos administrativos (evidências 13 e 14) nos quais manifestaram discordância quanto ao resultado do certame e alegaram a ocorrência de preclusão consumativa, argumentando que o consórcio vencedor havia perdido o direito de questionar sua inabilitação ao não manifestar intenção de recurso no sistema oficial no momento oportuno. Afirmaram, inclusive, que a aceitação da nota técnica enviada por e-mail violou os princípios da vinculação ao edital, isonomia e segurança jurídica, uma vez que a administração não poderia flexibilizar prazos e formas para favorecer um licitante em detrimento dos demais que seguiram estritamente o rito processual.

20.A empresa R. Melo Construtora Ltda. também reforçou, em Pedido de Reconsideração (evidência 15), a existência de vícios que considerava insanáveis na planilha de preços do Consórcio Drenagem PE-31, ressaltou que a diferença entre as propostas era irrisória (0,00114%) e que os privilégios concedidos ao vencedor, por meio de múltiplas diligências promovidas com o intuito de permitir ajustes na planilha, caracterizaram uma vantagem indevida.

21.No entanto, após apresentação de contrarrazões por parte do consórcio vencedor (evidências 16 e 17), seguida de análise técnica final, a Comissão Especial de Contratação manteve a decisão favorável ao Consórcio Drenagem PE-31, concluindo que os ajustes realizados foram meramente formais e que a autotutela era dever da administração para corrigir o erro técnico cometido pelo órgão (evidência 18).

22.Na sequência, o certame foi homologado e o objeto adjudicado ao Consórcio Drenagem PE-31 em 22 de setembro de 2025 (evidência 19). Em 9/10/2025 foi assinado o Contrato 04/2025-SDU/SUL (evidência 1) e emitida a Ordem de Serviço (evidência 20), a qual indica o prazo de execução de 36 meses, ou seja, a previsão é de que a obra seja concluída em 9/10/2028.

I.2. Deliberação que originou o trabalho

23.A presente auditoria foi autorizada pelo Acórdão 721/2026-TCU-Plenário, em atendimento à indicação formulada por esta Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura

Urbana e Hídrica (AudUrbana) para composição do Fiscobras 2026.

24.As razões que motivaram a indicação dessa obra foram a sua materialidade e a sua importância socioeconômica. Também contribuíram para a indicação as irregularidades verificadas pelo TCU em fiscalização realizada anteriormente no certame para contratação do mesmo objeto (TC 027.396/2019-3, que será detalhado em tópico específico, a seguir).

25.Cumpre informar que a relatoria deste processo foi atribuída, por sorteio, ao Ministro Walton Alencar Rodrigues, em observância ao § 2º do art. 2º da Resolução-TCU 346/2022, de 30/11/2022 (alterada pela Resolução-TCU 351, de 29/12/2022).

I.3. Processos conexos

26.O empreendimento em questão foi objeto de exame nesta Corte de Contas, inicialmente, por meio do processo TC 000.874/2019-1 (REPR), uma representação de licitante cujo julgamento deu ensejo ao TC 016.748/2019-0 (MON). Posteriormente, foi objeto de fiscalização no âmbito do Fiscobras 2019, a qual deu ensejo a outros dois processos: TC 027.396/2019-3 (RA) e TC 025.486/2020-9 (MON), atualmente arquivados.

27.Constatou-se também a existência de um processo judicial em trâmite na 5ª Vara da Justiça Federal Cível da Seção Judiciária do Estado do Piauí, o qual tem como fato motivador a falta de drenagem nos bairros objeto da intervenção.

28.Apresenta-se, a seguir, de forma resumida, o conteúdo dos citados processos.

<u>TC 000.874/2019-1 (REPR) e TC 016.748/2019-0 (MON)</u>

29.O processo originário tratou de representação, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades no edital da Concorrência 041/2018-CPL/Obras II, realizada pela Secretaria Municipal de Administração e Recursos Humanos do município de Teresina/PI (Sema/Teresina/PI), que tinha como objeto a contratação de empresa de engenharia para executar a 1ª etapa das obras de manejo de águas pluviais na bacia PE-31, mesmo objeto da presente fiscalização (TC 000.874/2019-1, peça 1).

30. A análise considerou que os indícios eram procedentes, dando ensejo ao Acórdão 1.658/2019-TCU-2ª Câmara, que determinou à Sema que promovesse a anulação do certame, incluindo todos os atos a ele subsequentes (item 9.2.1), bem como o saneamento das irregularidades identificadas no respectivo edital para, só então, proceder à realização de eventual nova licitação (item 9.2.2). O aresto trouxe determinação também para a unidade técnica, no item 9.3.2, para que realizasse o monitoramento das determinações prolatadas nos itens 9.2.1 e 9.2.2.

31.Na sequência, instaurou-se o TC 016.748/2019-0 a fim de monitorar as determinações do Acórdão 1.658/2019-TCU-2ª Câmara endereçadas à Prefeitura Municipal de Teresina e à Sema. Procedeu-se, então, à diligência da municipalidade solicitando a apresentação dos documentos de publicação da anulação do certame e informação de data prevista para publicação de novo edital.

32.Em resposta, a Prefeitura apresentou o Diário Oficial da União (DOU) com a anulação da concorrência 41/2018-CPL/Obras II (TC 016.748/2019-0, peça 14, p. 2), além do Diário Oficial Municipal (DOM) (TC 016.748/2019-0, peça 14, p. 3), dando cumprimento ao item 9.2.1 do acórdão ensejador do monitoramento.

33.O órgão municipal apresentou, também, formalizações de aviso do relançamento da licitação (TC 016.748/2019-0, peça 14, p. 5-6), sob o número 034/2019 CPL/Obras II, anexando ainda o respectivo edital, o qual foi objeto de fiscalização nos autos do TC 027.396/2019-3, inserido no âmbito do Fiscobras 2019.

34.Assim, considerando a maior profundidade e abrangência dos trabalhos de auditoria, o processo de monitoramento foi apensado àquele processo, no qual seria avaliado o cumprimento do item 9.2.2 do Acórdão 1.658/2019-TCU-2ª Câmara.

TC 027.396/2019-3 (RA) e TC 025.486/2020-9 (MON)

35.No âmbito do Fiscobras 2019, esta unidade técnica realizou fiscalização, constante do TC 027.396/2019-3, que teve como objeto o edital da Concorrência 034/2019, lançado pela Secretaria Municipal de Administração e Recursos Humanos (SEMA) de Teresina/PI, com vistas à contratação de empresa para a execução das obras de implantação da etapa 1 do sistema de manejo de águas pluviais na bacia PE-31, mesmo objeto da presente fiscalização. À época, conforme consignado no relatório (TC 027.396/2019-3, peça 22), a obra havia sido orçada em R$ 70.805.193.

36.O principal achado do trabalho consistiu na ausência de projeto básico ou executivo para as soluções de escoramento de valas, em afronta ao art. 7º da Lei 8.666/1993, regente daquele certame, especialmente pelo fato de que o referido serviço apresentava elevada materialidade frente ao orçamento de referência, equivalente a 18,43% do valor total orçado para a licitação, totalizando R$ 13.053.872,48 distribuídos em seis tipos diferentes de escoramento.

37.Na ocasião, a equipe técnica constatou que, apesar de existir detalhamento para os elementos hidráulicos e estruturais, não foram apresentadas memórias de cálculo ou desenhos de projeto que justificassem as soluções de escoramento adotadas, deixando a livre critério do executor a escolha dos métodos que melhor lhe conviesse. Essa imprevisibilidade poderia expor a Administração a soluções antieconômicas ou a substituições de serviços durante a execução, impactando até mesmo a segurança da obra.

38.A equipe de auditoria pontuou, também, que o emprego de escoramento com perfis e chapas metálicas, item de maior valor na obra, exigiria cravação por métodos que gerariam vibrações excessivas no terreno, podendo causar danos estruturais em residências próximas, uma vez que as ruas possuem largura limitada e o solo da região apresenta material de segunda categoria.

39.Outra irregularidade grave apontada foi a ausência de quantitativos mínimos para a comprovação da capacidade técnico-operacional no edital de licitação. Embora o instrumento convocatório tenha listado os serviços de maior relevância (tais como escavação mecânica, aduelas de concreto e pavimentação), não foram fixadas quantidades mínimas a serem comprovadas por meio de Atestados de Capacidade Técnica ou Atestados de Conclusão de Obras emitidos em nome da licitante, em afronta à Súmula n. 263 do TCU e ao art. 3º da Lei 8.666/1993.

40.Em razão das falhas identificadas foi exarado o Acórdão 1.073/2020-TCU-Plenário, que trouxe as seguintes deliberações endereçadas à Sema de Teresina/PI:

9.2. determinar, nos termos do art. 250, II, do RITCU, que a Secretaria Municipal de Administração e Recursos Humanos (Sema) do Município de Teresina – PI adote as medidas necessárias para corrigir as falhas observadas no edital da Concorrência n.º 34/2019 com vistas à correção das seguintes irregularidades:

9.2.1 a execução da aludida obra sem o projeto executivo para o escoramento de valas tende a resultar em indesejadas soluções antieconômicas ou até mesmo a comprometer a execução da obra, em afronta ao art. 7º, § 2º, I, da Lei n.º 8.666, de 1993, podendo esse projeto executivo ser feito durante a execução do empreendimento;

9.2.2. a exigência de capacidade técnico-operacional da empresa-licitante sem a fixação de quantitativo mínimo geraria o risco de resultar na subsequente contratação de alguma empresa não suficientemente capacitada sob o aspecto técnico para a execução da obra, além do eventual prejuízo à seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública, em afronta ao art. 3º da Lei n.º 8.666, de 1993, devendo essa falha ser evitada nos futuros certames;

9.3. determinar, nos termos do art. 250, II, do RITCU, que a Secretaria Municipal de Administração e Recursos Humanos (Sema) do Município de Teresina – PI apresente ao TCU, no prazo

de até 30 dias contados da ciência desta deliberação, o devido plano de ação para o cumprimento da determinação prolatada pelo item 9.2 deste Acórdão.

41.Adicionalmente, foi determinada a esta unidade técnica a autuação de novo processo para o monitoramento das referidas deliberações, o que deu ensejo ao TC 025.486/2020-9.

42.Em resposta à diligência promovida com o intuito de identificar as providências adotadas pelo ente beneficiário (TC 025.486/2020-9, peça 15), o Superintendente de Ações Administrativas Descentralizadas – Sul (atual SDU/SUL) informou que fora cientificado pelo então Secretário Nacional de Saneamento de que os recursos destinados pela Lei Orçamentária Anual de 2021 às ações de saneamento eram insuficientes para possibilitar a homologação da Síntese de Projeto Aprovado (SPA) relativa à Concorrência 34/2019 (TC 025.486/2020-9, peça 21).

43.Assim, diante da falta de êxito na busca de recursos adicionais para a execução da obra pleiteada, o gestor esclareceu que a licitação em questão restou suspensa. Por fim, acrescentou que, ciente das determinações exaradas pelo TCU, iria promover ajustes em todo o projeto e termos de referência a fim de adequá-los aos preceitos legais enquanto aguardava a disponibilidade de recursos para realização de novo procedimento licitatório.

44.Tendo em vista, portanto, a suspensão do certame, a unidade técnica entendeu não serem mais aplicáveis as disposições do Acórdão 1.073/2020-TCU-Plenário, razão pela qual o Acórdão 719/2023-TCU-Plenário determinou o arquivamento do processo de monitoramento.

45.Vale registrar que o empreendimento em tela foi selecionado para compor o Fiscobras 2020. A fiscalização chegou a ser formalmente instaurada, dando ensejo ao TC 010.788/2020-4, no entanto, os trabalhos não foram efetivamente iniciados em decorrência das restrições impostas pela pandemia do Covid-19. Considerando a inviabilidade de retomar a fiscalização nos anos subsequentes (em parte, ainda pelos efeitos da pandemia e, posteriormente, pela rescisão do contrato então celebrado), bem como a inclusão da obra no Fiscobras 2026 (que constitui estes autos), aquele processo foi arquivado (Acórdão 1.785/2026-TCU-Plenário).

<u>Processo judicial 0006661-62.2017.4.01.4000</u>

46.Trata-se de ação civil pública proposta pelo Ministério Público Estadual do Piauí e Ministério Público Federal, juntamente com o Programa de Proteção e Defesa do Consumidor (Procon/PI) em desfavor da Caixa Econômica Federal, do Município de Teresina e das empresas Betacon Construções, NPJ Construções Ltda e Portal Empreendimentos.

47.A ação, que tramita na 5ª Vara da Justiça Federal Cível da Seção Judiciária do Estado do Piauí, tem como objeto o pedido de reparação imediata de graves defeitos estruturais decorrentes de falta de sistema de drenagem pluvial na região onde foram construídos os residenciais Torquato Neto III e IV, localizados na zona sul de Teresina e entregues à população em 2014 por meio do programa habitacional Minha Casa, Minha Vida.

48.Em 2017, a Justiça Federal proferiu decisão favorável ao pleito de 47 moradores de áreas consideradas mais críticas, determinando ao Município a interrupção da cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) sobre os imóveis da área em questão, bem como a prorrogação da suspensão das prestações dos contratos de financiamento firmados junto à Caixa até a realização da obra de drenagem.

49.Já entre 2018 e 2019 foram realizadas audiências de conciliação com o intuito de promover acordo em relação às obras e à realocação das famílias. A Prefeitura alegou indisponibilidade orçamentária para a execução das obras e, diante da lentidão no cumprimento de medidas saneadoras que evitassem novas inundações e do perigo iminente de novos períodos chuvosos, a Justiça Federal estipulou que os réus custeassem o pagamento de auxílio-moradia para que os moradores das áreas de maior risco pudessem ser removidos para locais mais seguros.

50.Decisão de 2024 indeferiu a ampliação da liminar para quadras não constantes da petição inicial, ampliou o grupo crítico de 47 para 134 famílias com base em estudo do próprio município, deferiu o distrato dos contratos de financiamento para quem o desejasse e determinou a realização de perícia, com honorários a cargo dos fornecedores.

51.Não se tem ciência das medidas tomadas com vistas ao cumprimento desta última decisão. Até o momento, o processo segue sem decisão de mérito.

I.4. Objetivo e questões de auditoria

52.A presente auditoria teve por objetivo avaliar a conformidade dos atos relativos à contratação e execução das obras da etapa 1 do Sistema Integrado de Drenagem da Bacia PE-31, em Teresina/PI, com vistas a contribuir para sua execução regular, em prazo adequado e com valores admissíveis.

53.A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

a) Questão 1: O tipo do empreendimento exige licença ambiental e foram realizadas todas as etapas para esse licenciamento?

b) Questão 2: Os serviços definidos no orçamento contratado possuem especificações e quantitativos compatíveis com o projeto licitado e constam na planilha orçamentária com preços condizentes com referenciais de mercado?

c) Questão 3: O procedimento licitatório foi regular?

d) Questão 4: A execução do contrato está sendo realizada de acordo com os termos pactuados?

I.5. Metodologia utilizada

54.Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU n. 280, de 8 de dezembro de 2010, alterada pela Portaria-TCU 168 de 30 de junho de 2011) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex 26 de 19 de outubro de 2009).

55.Em relação à metodologia utilizada para a realização dos trabalhos, cita-se o exame documental de diversos registros e dados técnicos, tais como o edital de licitação, o contrato e seus anexos (projetos, verificação de disponibilidade orçamentária, elaboração do orçamento de referência e planejamento da licitação).

56.Para verificação dos custos dos serviços mais relevantes foi elaborada curva ABC da planilha orçamentária do Contrato 04/2025-SDU/SUL (evidência 21). Dado que já existe contrato assinado, empregou-se como critério de análise o Método de Limitação do Preço Global (MLPG), que pondera os sobrepreços e os descontos detectados nos itens analisados. Os detalhes da análise de preços, realizada segundo os procedimentos atinentes à questão 2 de auditoria, constam do documento Síntese de Análise de Preços, juntada aos presentes autos (evidência 22).

57.Em resumo, cita-se que a referida análise se baseou numa amostra composta por 127 itens do orçamento contratado, que totalizam o valor de R$ 91.486.263,27 (equivalente a 75,06% do valor total contratado). Nessa amostra, verificou-se a ocorrência de subpreço no valor de R$ 3.703.697,71 em relação aos valores referenciais adotados.

58.Ressalta-se que não foi realizada observação in loco uma vez que, no período da realização desta auditoria, o empreendimento em questão contava com baixo percentual de execução física, tendo sido medidos, até então, apenas serviços relativos à instalação do canteiro de obras e da central de pré-moldagem das aduelas de concreto, limpeza e desmatamento de terrenos.

I.6. Limitações inerentes à auditoria

59.Não houve limitações impostas pelas unidades jurisdicionadas envolvidas nos fatos analisados.

I.7. Volume de recursos fiscalizados

60.O volume de recursos fiscalizados (VRF) alcançou o montante de R$ 121.888.000,00, valor pactuado no Contrato 04/2025 – SDU/SUL (evidência 1).

I.8. Benefícios estimados da fiscalização

61.Como benefícios desta auditoria, pode-se mencionar o incremento da expectativa de controle gerada nos órgãos jurisdicionados.

II. Achado de auditoria

II.1. Atraso relevante na execução em relação ao cronograma contratual (F/I)

62.Constatou-se a existência de relevante atraso na execução das obras de drenagem da Bacia PE-31, evidenciado pelo descompasso entre a evolução física prevista no cronograma físico-financeiro do Contrato 04/2025-SDU/SUL e a efetivamente registrada nos boletins de medição. Até 30/4/2026, a execução física acumulada alcançou apenas 1,5% do objeto frente aos 23,44% previstos no cronograma contratual.

63.Esse cenário representa infração ao art. 115 da Lei 14.133/2021, que impõe a necessidade de execução contratual nos termos avençados, e implica risco de postergação da entrega do empreendimento e da disponibilização dos benefícios esperados à população, bem como de eventual acréscimo dos custos indiretos decorrentes da ampliação do prazo de execução da obra.

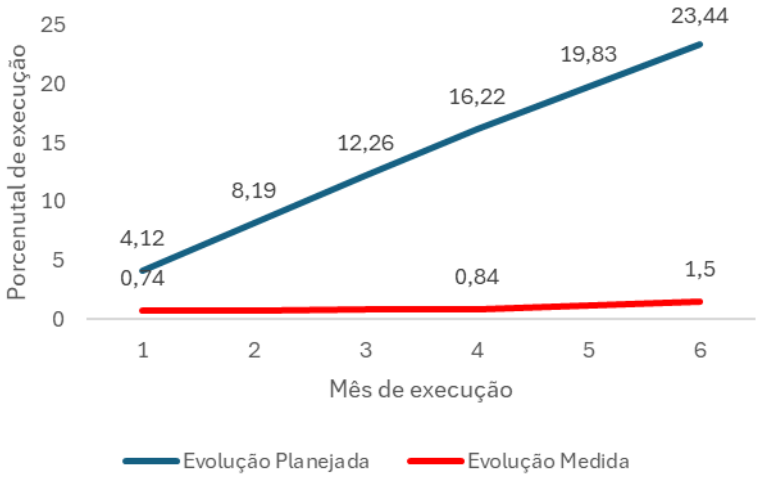
64.O presente achado foi tipificado como Falhas/Impropriedades, conforme definido no art. 2º, inciso VII, da Resolução TCU 280/2016. Justifica-se que não cabe seu enquadramento como irregularidade grave com proposta de paralisação (IGP), definida no art. 150, § 1º, inciso VI, da Lei 15.321/2025 (LDO/2026), pois não se trata de fato materialmente relevante com potencial de causar dano ao erário. Além disso, não seria cabível a paralisação da obra como medida útil para evitar danos ao interesse público, uma vez que o achado aponta, justamente, a ocorrência de atrasos. O fato tampouco se enquadra no conceito de irregularidade grave que não prejudica a continuidade (IGC; inciso VI do citado dispositivo), visto que não se vislumbra a responsabilização de agentes.

<u>Situação encontrada</u>

65.O atraso na execução das obras de drenagem na Bacia PE-31 foi constatado por meio da comparação entre o cronograma físico-financeiro (evidência 23) e o 3º Boletim de Medição (BM 3, evidência 24), documento mais recente fornecido pelos gestores do empreendimento.

66.Segundo o cronograma, na data de 30/4/2026, referente ao 6º mês de obras, o empreendimento deveria registrar evolução física acumulada de 23,44% e desembolso acumulado de R$ 24.166.758,81. Todavia, o BM 3 apurou execução física acumulada de apenas 1,50% e desembolso acumulado de R$ 1.829.504,34 até o período. Ademais, ao analisar os Boletins de Medição 1 e 2 (evidências 25 e 26, respectivamente), constatou-se crescente acúmulo nos atrasos, conforme ilustrado na Figura 5 abaixo.

Figura 13: Evolução planejada x executada das obras



Fontes: Cronograma físico-financeiro e Boletins de Medição 1, 2 e 3 (evidências 23 a 26)

67. Verificou-se que a execução da obra permaneceu estagnada ao longo dos seis primeiros meses de vigência contratual. Nesse sentido, o descompasso de 21,94 pontos percentuais entre a execução prevista e a realizada evidencia que, até o momento, o ritmo de trabalho está aquém do necessário para assegurar o cumprimento do cronograma contratual.

68. Entre os efeitos da manutenção desse ritmo de execução, cita-se o comprometimento do prazo de entrega do empreendimento à população, assim como encargos associados à manutenção do canteiro de obras.

69. Tal descompasso entre o planejado e o executado contraria o disposto no art. 115 da Lei 14.133/2021, o qual estabelece o dever de execução fiel das cláusulas contratuais. Sobre esse aspecto, vale repisar que o cumprimento do prazo contratual constitui obrigação do contratado, uma vez que o cronograma é parte integrante do edital ao qual o contrato se vincula – conforme cláusula 11.2 do Contrato 04/2024-SDU/SUL, a qual atende ao comando do art. 92, inciso II, da lei regente.

70. Diante dessa discrepância, a equipe de auditoria expediu o Ofício de Requisição 03-127/2026-TCU/AudUrbana (peça 6) à SDU Sul, questionando sobre as razões do atraso e sobre as medidas corretivas eventualmente adotadas. Em resposta (evidência 36), a Superintendência apresentou justificativas fundamentadas nos seguintes pontos:

a) Ocorrência de chuvas atípicas em Teresina. Foi alegado que, ao longo do primeiro quadrimestre de 2026, ocorreram precipitações acima das médias históricas e que o Instituto Nacional de Meteorologia (INMET) emitiu diversos alertas de riscos de alagamentos e de chuvas e ventos intensos. A SDU Sul acrescentou que, em fevereiro, foram registradas chuvas fortes e precipitações diárias – tais condições teriam dificultado o tráfego de equipamentos e postergado serviços de escavação.

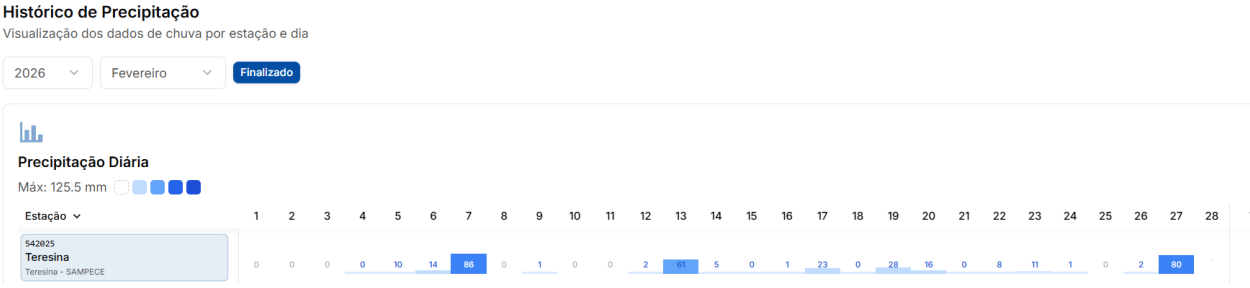
b) Fatores de complexidade logística. A superintendência informou que o consórcio vencedor da licitação é formado por empresas sediadas fora da capital piauiense, o que exigiu uma programação complexa para o deslocamento de maquinário de grande porte. Essa condição, em conjunto com o período chuvoso, teria imposto mobilização mais gradual dos equipamentos.

c) Execução inicial de serviços indispensáveis, porém de menor impacto financeiro. Segundo o órgão contratante, foram executados serviços dessa natureza, incluindo mobilização social e a elaboração de laudos cautelares nas vizinhanças; revisão e compatibilização de projetos executivos hidráulicos e de detalhamento de escoramento de valas; e construção de canteiro central e de central de pré-moldagem de aduelas.

71.Em relação às medidas adotadas para regularização dos atrasos, a SDU Sul informou que, em conjunto com a fiscalização do contrato, vem adotando uma série de medidas. Entre elas, a realização de reuniões periódicas com o consórcio contratado, a Caixa Econômica Federal e a Secretaria Municipal de Planejamento, bem como a revisões da programação executiva e físico-financeira do contrato, com conclusão prevista para o início de julho de 2026.

72.No que tange às alegações da SDU Sul acerca de ocorrência de chuvas atípicas, existem razões para acolhimento dos argumentos, uma vez que, a partir dos dados de precipitações disponibilizados pela Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMARH) do Piauí, constatou-se maior volume de chuvas em comparação com anos anteriores, distribuídas conforme Figura 6.

Figura 14: Registro de precipitações em Teresina em fevereiro de 2026



Fonte: Monitor de chuvas do SEMARH-PI (www.semarh.pi.gov.br/meteorologia/monitor-chuvas)

73.Conforme observado, registrou-se, no município de Teresina precipitação acumulada de 349,2 mm (classificada como "muito alta" pelo SEMARH) em fevereiro de 2026. Esse volume é, de fato, superior ao registrado no mesmo mês nos anos de 2025, 2024 e 2023 (158,9 mm, 309,9 mm e 206,0 mm, respectivamente).

74.Ademais, o referido painel registrou precipitações em 16 dos 28 dias daquele mês, que incluíram chuvas com volumes elevados, atingindo valores de 61 a 86 mm – houve emissões de alertas do INMET em datas próximas dessas ocorrências. Deste modo, é razoável considerar que as chuvas atípicas podem ter contribuído, em alguma medida, para o atraso na evolução dos serviços.

75.Por outro lado, acerca da alegação de dificuldades logísticas, os argumentos não devem prosperar, uma vez que o edital contém dispositivos acerca do adequado planejamento logístico. Primeiramente, registre-se que havia ciência prévia do local das obras, evidenciada pela assinatura do termo de declaração de conhecimento do local da obra, conforme consta do Anexo V do edital (evidência 5, p. 58). No mesmo sentido, a cláusula 5.1 do Anexo II do edital (evidência 5, p. 33) estabelece que, para a elaboração da proposta, a contratada deve considerar todas as condições e o local de execução dos serviços. Por fim, a cláusula 8.17.2.4 do certame (evidência 5, p. 20) determina que, na ocasião da contratação, a contratada deverá dispor das instalações e aparelhamento essenciais para execução contratual.

76.Ainda sobre as causas que contribuíram para o cenário de atraso, destaca-se a intempestividade na adequação do projeto executivo. Relembre-se que a insuficiência do projeto foi constatada em auditoria anterior deste Tribunal (TC 027.396/2019-3), a qual teve por objeto o edital da Concorrência 034/2019 e deu ensejo ao Acórdão 1.073/2020-TCU-Plenário, que determinou a correção do projeto no que se refere ao detalhamento das soluções para o escoramento de valas, serviço de elevada materialidade, correspondente a aproximadamente 18,5% do valor contratado.

77.Entre as fragilidades, identificou-se possível inviabilidade de um dos métodos previstos (o de cravação de estacas pranchas metálicas), que implicaria riscos de danos estruturais às edificações próximas, sobretudo em vias estreitas; adoção de metodologia potencialmente antieconômica, com oneração estimada em R$ 853.940,14; e fragilidades nos mecanismos de controle, uma vez que a

natureza transitória do serviço e a ausência de detalhamento do projeto executivo dificultariam futuras aferições, elevando o risco de superfaturamento.

78.Acrescenta-se que foi determinado no Acórdão 1.073/2020-TCU-Plenário que a Secretaria Municipal de Administração e Recursos Humanos (Sema) do Município de Teresina/PI elaborasse plano de ação para cumprimento das deliberações, que seria monitorado pelo TCU (processo TC 025.486/2020-9). Durante o monitoramento, a Sema e a atual SDU Sul informaram que aquela licitação havia sido suspensa em razão da indisponibilidade de recursos orçamentários e que a revisão dos projetos seria realizada oportunamente, quando houvesse disponibilidade financeira para a realização de novo certame.

79.Essa alteração do quadro fático tornou inoportuno, naquele momento, o cumprimento da determinação expedida. Diante desse cenário, o Tribunal, por meio do Acórdão 719/2023-TCU-Plenário, entendeu que a deliberação havia perdido sua aplicabilidade – determinando, por conseguinte, o arquivamento do processo de monitoramento.

80.Posteriormente, a administração municipal promoveu nova licitação, a Concorrência Eletrônica 90001/2025 – SEMA/PMT, antes da completa adequação do projeto, conforme informado pela própria SDU Sul no Ofício 649/2026 (evidência 36). Entre as pendências de projeto, foram citados os ajustes no detalhamento dos serviços de escoramento de valas, objeto da determinação anterior.

81.Entre os efeitos do atraso na execução do empreendimento, tem-se a potencial postergação dos benefícios à população da região. Além disso, o prolongamento da execução também amplia a probabilidade de que o empreendimento permaneça inacabado durante os sazonais períodos chuvosos, expondo a população e o próprio canteiro de obras aos riscos associados às inundações.

82.Frise-se, ainda, que, conforme exposto anteriormente, a vulnerabilidade da região também foi evidenciada pela Ação Civil Pública nº 0006661-62.2017.4.01.4000, conforme detalhado anteriormente neste relatório, o que reforça a relevância da conclusão tempestiva do empreendimento.

83.Além dos impactos sociais, o prolongamento da execução pode acarretar implicações contratuais, com possíveis impactos financeiros decorrentes do aumento dos custos indiretos, das despesas de administração local e dos encargos associados à manutenção do canteiro de obras.

84.Em outra frente de análise, foram identificados riscos que podem agravar os atrasos no cronograma, circunstância que demanda atenção e atuação diligente da fiscalização do contrato.

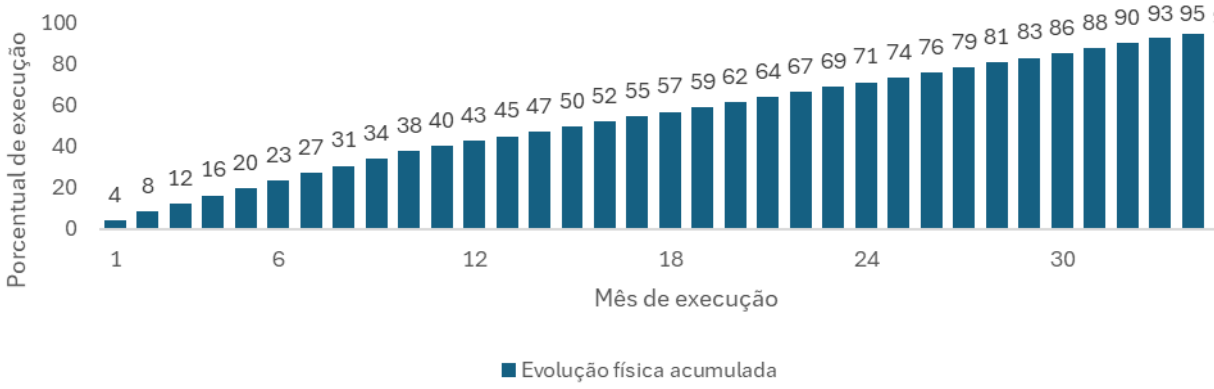
85.Tais riscos decorrem do fato de o cronograma apresentar comportamento atípico para obras de drenagem urbana, pois prevê desembolsos de valores semelhantes ao longo dos meses e, como reflexo, curva de evolução acumulada de aspecto linear. Os gráficos de desembolso e de evolução acumulada da obra na bacia PE-31 são ilustrados abaixo.

Figura 15: Desembolso mensal previsto



Fonte: elaboração própria, com base no cronograma contratado

Figura 16: Evolução acumulada mensal



Fonte: elaboração própria, com base no cronograma contratado

86. Vale observar que empreendimentos de drenagem urbana tendem a apresentar evolução física e financeira acumulada em formato de "curva em S", com fase inicial de crescimento mais lento, em razão da execução das atividades preparatórias; seguida de aumento da velocidade em decorrência da execução dos serviços de maior materialidade, como a implantação das estruturas de drenagem; e, por fim, à medida que esses serviços são concluídos, observa-se tendência de desaceleração dos desembolsos.

87. Soma-se que desembolsos uniformes são pouco compatíveis com as características do empreendimento da bacia PE-31, que tende a observar variações de produtividade ao longo da obra, influenciada por fatores como larguras variáveis das vias objeto de intervenção e a sazonalidade das chuvas do município de Teresina. Ademais, maiores desembolsos são previstos na execução de serviços de elevada complexidade e materialidade, como a construção dos Reservatórios de Amortecimento de Cheias (RACs).

88. Além da atipicidade do cronograma, vale mencionar o risco relativo à construção dos RACs, cuja implantação está prevista para ocorrer exclusivamente durante o período de estiagem (evidência 27, p. 18). Dada essa exigência contratual e considerando que o prazo de execução é de 36 meses, torna-se essencial que cada janela anual de estiagem seja adequadamente aproveitada para a execução desses serviços.

89. Assim, eventual atraso na execução dos RACs impõe a necessidade de aguardar o período de estiagem subsequente para a retomada dos serviços. Tal cenário pode acarretar postergação da conclusão do empreendimento, além de aumentar os custos decorrentes de prorrogações contratuais, da manutenção do canteiro de obras e encargos, bem como elevar o risco de deterioração ou retrabalho em serviços parcialmente executados, considerando ainda a interdependência dos RACs com as redes de galerias coletoras.

90. Diante do exposto, considera-se que o cronograma apresenta fragilidades desde sua concepção, o que, em conjunto com a situação de descompasso já constatada, reforça a necessidade de reprogramação adequada dos serviços.

91. Quanto à atuação da administração contratante a respeito da situação verificada, a fiscalização da obra informou que adota medidas destinadas à recuperação do cronograma e ao monitoramento do atraso, as quais incluem reuniões com a contratada e com a Caixa para reprogramação da execução da obra.

92. Em que pese tais medidas não tenham produzido efeitos concretos até a conclusão da etapa de execução da presente auditoria (tal como a formalização de novo cronograma contratual),

entende-se que não cabe a adoção de medidas de controle incisivas a respeito do apontamento.

93.Isso porque a medida eventualmente cabível seria demandar a reformulação do cronograma da obra, com a respectiva formalização contratual dos novos marcos de evolução pactuados. No entanto, considera-se que uma deliberação nesse sentido teria pouco (ou mesmo nenhum) efeito prático, haja vista o fato de a administração já estar adotando providências a esse respeito. Vale registrar que o prazo previsto para conclusão das obras é de 36 meses, sendo razoável acolher a alegação de que há margem para recuperação do atraso sem que seja necessária, ao menos por ora, a postergação da entrega da obra.

94. Pelos motivos expostos, entende-se também que não foram identificados, nesta etapa, elementos suficientes para avaliar uma eventual responsabilização dos agentes, especialmente diante das providências que vêm sendo adotadas pela fiscalização.

95.De todo modo, no intuito de reforçar a necessidade de ajustar o cronograma contratual à situação fática de atraso consumado, bem como de se exigir da contratada, doravante, o cumprimento fiel do cronograma pactuado para evitar a repetição do fato, propõe-se formalizar nota de ciência à administração contratante, com base no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020.

<u>Conclusão</u>

96.Ficou evidenciado atraso na execução física das obras, caracterizado pelo descompasso entre a meta de 23,44% prevista no cronograma físico-financeiro e a execução acumulada de apenas 1,50% registrada no 3º Boletim de Medição. Este cenário configura descumprimento do dever de execução fiel das etapas pactuadas, estipulado no art. 115 da Lei 14.133/2021.

97.Quanto às causas que contribuíram para o atraso, os gestores alegaram a ocorrência de chuvas atípicas na fase inicial, bem como a necessidade de adequação dos projetos executivos, entre eles o projeto hidráulico e, em especial, o de escoramento de valas – serviço de alta materialidade que representa 18,5% do valor total contratado.

98.Embora a correção dessas deficiências tenha sido objeto de determinação prévia desta Corte, por meio do Acórdão 1.073/2020-TCU-Plenário, a licitação foi realizada antes do saneamento completo das falhas, ocasionando a necessidade de revisões técnicas simultaneamente à execução das obras, conforme relatado pelos próprios gestores em resposta ao questionamento da equipe de auditoria.

99.Como efeito desse atraso, pode ocorrer a postergação da conclusão da obra, o que implicaria prejuízos sociais, uma vez que a região é historicamente vulnerável a alagamentos críticos e já é objeto de intervenção judicial por meio de Ação Civil Pública na esfera federal, que reconheceu a carência de infraestrutura local. Sob o prisma financeiro, a eventual extensão do prazo contratual geraria pressão por aditivos e aumento dos custos, por meio de encargos, manutenção do canteiro, administração local, entre outros.

100. Ademais, foram identificados riscos que podem afetar a evolução da obra, como o planejamento linear de desembolsos, atípico em obras de drenagem; a execução concomitante do projeto e da execução da obra; e, por fim, a necessidade de execução dos Reservatórios de Amortecimento de Cheias exclusivamente em períodos de estiagem. Embora essas questões não configurem irregularidades, é necessário ressaltar que esse cenário demanda atenção e atuação diligente da fiscalização do contrato.

101. Foi avaliada a atuação da Administração diante do atraso constatado, à luz do conjunto normativo aplicável, como o art. 117, §§ 1º e 2º, da Lei 14.133/2021, que definem obrigações do fiscal em relação às ocorrências da obra – inclusive atrasos. Nesse aspecto, não foram identificados elementos para caracterizar omissão da fiscalização quanto à adoção de medidas corretivas, razão pela qual propõe-se que a atuação do controle seja voltada a reforçar a necessidade de adequação do cronograma pactuado, que deve refletir a realidade constatada até o momento e distribuir os serviços

remanescentes de forma adequada, bem como de alertar para a necessidade de atuação diligente em relação ao acompanhamento dos prazos contratuais.

102. Assim, propõe-se que seja dada ciência à SDU Sul, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315 de 2020, de que o atraso das obras na execução do Contrato 04/2024-SDU/SUL configura infração ao art. 115 da Lei 14.133/2021.

III. Conclusão

103. A presente auditoria de conformidade teve como escopo a execução das obras da etapa 1 do Sistema Integrado de Drenagem da Bacia PE-31, em Teresina/PI, incluindo o processo licitatório e o respectivo contrato.

104. Parte do empreendimento é lastreada com recursos federais no valor de R$ 84.217.255,86, repassados por meio do Termo de Compromisso 0351004-58/2011, firmado entre o Ministério das Cidades e a Prefeitura Municipal de Teresina, tendo a Caixa Econômica Federal na condição de mandatária da União. Outra parte, no valor de R$ 37.670.744,14, é lastreada com recursos municipais a título de contrapartida.

105. Nesta fiscalização foram examinados, especificamente, os atos e documentos relativos às obras civis do referido empreendimento, incluindo o processo licitatório da Concorrência Eletrônica 90001/2025-SEMA/PMT e o Contrato 04/2025-SDU/SUL, dela decorrente, firmado em 9/10/2025 pelo valor de R$ 121.888.000,00 e que, atualmente, se encontra em fase de execução.

*106. O trabalho foi pautado pelas quatro questões de auditoria apresentadas no Tópico I.4. A aplicação dos procedimentos definidos na fase de planejamento resultou no achado registrado no Tópico II, relativo à **Questão de Auditoria 4**, que trata da regularidade na formalização do contrato e da sua adequada execução. Sobre esses aspectos, constatou-se divergência entre o percentual de obra executado e o percentual previsto no cronograma contratado.*

107. A medição acumulada até o dia 30/4/2026 (equivalente ao sexto mês de obras) totalizava apenas 1,5%, enquanto a previsão para o mesmo período era de 23,44%, evidenciando grande descompasso na evolução, o que pode vir a causar atrasos na entrega do objeto.

108. Todavia, considerando que a administração contratante não se mostrou inerte em relação ao ocorrido, bem como a viabilidade de recuperação do atraso ora materializado, entende-se como suficiente o envio de ciência do fato ao jurisdicionado, com vistas a reforçar a necessidade de adoção de providências para regularizar a questão, com a reformulação do cronograma, e evitar sua reincidência.

109. Não foram constatadas impropriedades relativas às demais questões de auditoria.

*110. Quanto à **Questão de Auditoria 1**, que tratou do licenciamento ambiental necessário à realização da obra, constatou-se a existência do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EPIV – evidência 28), do Plano de Recuperação de Área Degradada (PRAD – evidência 29) e do Plano de Controle Ambiental (PCA – evidência 30). Também foi verificada a validade da Licença Ambiental de Instalação, que teve sua vigência renovada até 26/1/2027 (evidência 31).*

*111. Já a **Questão de Auditoria 2** abordou a orçamentação do empreendimento, incluindo a adequação das especificações, dos quantitativos e dos preços adotados frente aos referenciais oficiais e/ou ao mercado. Como o objeto se encontra em execução, foi analisada a proposta financeira apresentada pelo consórcio vencedor do certame.*

112. Por meio do sistema Novo SAO foi criada a curva ABC (evidência 21) e foram analisados os preços dos serviços frente aos referenciais oficiais. A análise (evidência 22) concluiu que o valor contratado de R$ 121.888.000,00 não se mostrou superior ao orçamento de referência calculado pelo sistema, não sendo caracterizado sobrepreço.

113. Foram atestadas, também, a regularidade dos percentuais de BDI adotados (24,17% para serviços e 15% para fornecimento de materiais e equipamentos), que se mostraram alinhados aos parâmetros definidos no Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário para obras de saneamento e correlatas.

*114. Quanto à **Questão de Auditoria 3**, que tratou da regularidade do procedimento licitatório, constatou-se que as cláusulas editalícias observaram as disposições da Lei 14.133/2021, incluindo critérios de habilitação e julgamento objetivos que não restringiram a competitividade do certame.*

115. Constatou-se que os critérios de aceitabilidade dos preços unitários e global foram formulados em acordo com a legislação e estavam claramente definidos no edital, assim como os critérios de reajuste e atualização financeira. Finalmente, verificou-se que os recursos interpostos e os respectivos julgamentos se deram em conformidade com a legislação e não promoveram a inabilitação injusta de licitante.

116. Tendo em vista que o encaminhamento proposto não contempla determinações ou recomendações endereçadas aos jurisdicionados, não se faz necessário o envio do relatório preliminar para comentário dos gestores, nos termos do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020.

117. Por último, em atendimento ao item 51 dos Padrões de Auditoria de Conformidade (PAC) deste TCU, cabe registrar que a irregularidade constatada não representa impacto significativo para fins do julgamento das contas dos órgãos/entidades jurisdicionadas envolvidas (Ministério das Cidades e Caixa Econômica Federal), nos exercícios em que se deram os fatos analisados.

IV. Proposta de encaminhamento

118. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) dar ciência à Superintendência de Desenvolvimento Urbano Sul (SDU/Sul), com base no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, sobre o atraso verificado nas obras da etapa 1 do Sistema Integrado de Drenagem da Bacia PE-31, objeto do Contrato 04/2024-SDU/SUL, caracterizado por um percentual de execução real muito aquém do previsto no cronograma físico-financeiro até o sexto mês de obras, afronta ao art. 115 da Lei 14.133/2021;

b) arquivar o presente processo, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.

VOTO

Trata-se de auditoria de conformidade, inserida no âmbito do Fiscobras 2026, destinada a fiscalizar a contratação e a execução das obras de implantação da etapa 1 do Sistema Integrado de Drenagem da Bacia PE-31, em Teresina/PI, por meio do Contrato 04/2025-SDU/SUL, firmado com o Consórcio Drenagem PE-31, empreendimento custeado com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), no valor total de R$ 121.888.000,00, dos quais R$ 84.217.255,86 correspondem a recursos da União e R$ 37.670.744,14 a contrapartida municipal.

A obra, com extensão aproximada de 11 km e dois reservatórios de amortecimento de cheias, foi concebida para mitigar os recorrentes alagamentos que atingem os bairros Polo Industrial Residencial Sul, Portal da Alegria e Angélica, região que abriga cerca de 20 mil pessoas potencialmente beneficiadas. A área é historicamente vulnerável à dinâmica hidrológica dos rios Parnaíba e Poti, tendo essa vulnerabilidade motivado ação civil pública em trâmite na 5ª Vara da Justiça Federal Cível do Piauí, ajuizada pelo Ministério Público Estadual, pelo Ministério Público Federal e pelo Procon/PI.

Em linhas gerais, a equipe de auditoria formulou quatro questões de auditoria, destinadas a avaliar: o licenciamento ambiental do empreendimento; a adequação dos serviços contratados ao projeto licitado em quantidade, especificação e preços de mercado; a regularidade do procedimento licitatório; e a conformidade da execução contratual.

Quanto às três primeiras questões de auditoria, não foram identificadas impropriedades: o licenciamento ambiental está regular, com licença de instalação vigente até 26/1/2027; os preços contratados não são superiores aos referenciais oficiais; e a Concorrência Eletrônica 90001/2025-SEMA/PMT observou os critérios de habilitação e julgamento estabelecidos na Lei 14.133/2021, sem restrição indevida à competitividade do certame.

O achado do trabalho concentrou-se na quarta questão de auditoria, referente à execução do Contrato 04/2025. A AudUrbana verificou que, até 30/4/2026, a execução física acumulada da obra alcançava apenas 1,5% do objeto, ante os 23,44% previstos no cronograma físico-financeiro para esse período, configurando descompasso de quase 22 pontos percentuais e infração ao dever de execução fiel do contrato, previsto no art. 115 da Lei 14.133/2021.

A SDU/Sul, administração contratante, atribuiu o atraso à ocorrência de chuvas atípicas no início de 2026, à complexidade logística de mobilização de equipamentos de empresas sediadas fora de Teresina e à necessidade de execução prévia de serviços de menor impacto financeiro. A AudUrbana considerou razoável a alegação de chuvas atípicas, confirmada por dados da Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Piauí, mas rejeitou o argumento de dificuldade logística, tendo em vista que o próprio edital exigia declaração de conhecimento do local da obra e disponibilidade prévia de aparelhamento pela contratada.

A Unidade Técnica identificou riscos adicionais: o cronograma prevê desembolsos praticamente uniformes ao longo dos 36 meses, resultando em curva linear, formato atípico para obras de drenagem, que normalmente seguem curva em "S", além da exigência de que os reservatórios de amortecimento de cheias fossem executados apenas em período de estiagem, o que exige aproveitamento rigoroso das janelas anuais disponíveis, sob risco de a obra ficar inacabada na chuva subsequente, com deterioração e retrabalho.

Não obstante essas fragilidades, a AudUrbana registrou que a administração contratante não permaneceu inerte, promovendo reuniões periódicas com a contratada e com a Caixa Econômica Federal para reprogramação da execução, com revisão do cronograma físico-financeiro prevista para o início de julho de 2026. Diante desse quadro, e considerando que o prazo contratual de 36 meses ainda comporta margem para recuperação do atraso, a Unidade Técnica propôs, em vez de determinação para

reformulação do cronograma, o envio de ciência à Superintendência de Desenvolvimento Urbano Sul, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, e o arquivamento do processo.

A Unidade Técnica concluiu não haver, nesta etapa, elementos suficientes para caracterizar omissão da fiscalização contratual ou justificar a responsabilização de agentes, tendo em vista as providências já adotadas para o acompanhamento e a correção do descompasso verificado.

Feito esse breve resumo, **passo a decidir**.

Incorporo as conclusões da AudUrbana às minhas razões de decidir.

O atraso verificado na execução das obras da etapa 1 do Sistema Integrado de Drenagem da Bacia PE-31 é preocupante, sobretudo por se tratar de empreendimento voltado à proteção de população historicamente vulnerável a alagamentos, cuja situação já é objeto de reconhecimento judicial na ação civil pública em trâmite na Justiça Federal do Piauí, e a postergação da entrega da obra prolonga a exposição dessa população aos riscos de inundação e amplia a possibilidade de custos adicionais decorrentes de eventuais aditivos contratuais.

A medida de ciência proposta é suficiente e proporcional ao estágio atual da fiscalização, pois a administração contratante não ficou inerte diante do atraso, tendo adotado providências concretas de acompanhamento e reprogramação, e o prazo contratual de 36 meses ainda oferece margem para recuperação do cronograma sem necessidade, por ora, de postergar a data final de conclusão da obra. Eventual determinação para reformulação do cronograma teria pouca utilidade prática, na medida em que a própria SDU/Sul já vem promovendo essa revisão em conjunto com a contratada e com a Caixa Econômica Federal.

Registro que a origem das dificuldades atualmente enfrentadas remonta à insuficiência do projeto executivo de escoramento de valas, falha que este Tribunal já havia identificado no âmbito do TC 027.396/2019-3 e que não foi integralmente sanada antes do relançamento da licitação em 2025, o que reforça a importância de a administração municipal dar fiel cumprimento ao cronograma pactuado e mitigar os riscos já identificados, notadamente a atipicidade do formato de desembolso previsto e a dependência de janelas de estiagem para a execução dos reservatórios de amortecimento de cheias.

Quanto às demais questões de auditoria, examinadas quanto ao licenciamento ambiental, à adequação de preços e quantitativos e à regularidade do procedimento licitatório, não foram identificadas impropriedades a demandar providência deste Tribunal, razão pela qual não há necessidade de determinação ou recomendação adicional nesses aspectos.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal acolha a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação do colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 14 de outubro de 2026.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

ACÓRDÃO Nº 2825/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 010.496/2026-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Caixa Econômica Federal; Ministério das Cidades; Prefeitura Municipal de Teresina - PI.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de auditoria de conformidade, inserida no âmbito do Fiscobras 2026, realizada sobre a contratação e a execução das obras de implantação da etapa 1 do Sistema Integrado de Drenagem da Bacia PE-31, em Teresina/PI;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. dar ciência à Superintendência de Desenvolvimento Urbano Sul, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que o atraso verificado na execução das obras da etapa 1 do Sistema Integrado de Drenagem da Bacia PE-31, objeto do Contrato 04/2025-SDU/SUL, caracterizado por percentual de execução física inferior ao previsto no cronograma físico-financeiro contratado, contraria o dever de fiel execução do contrato estabelecido no art. 115 da Lei 14.133/2021, devendo a administração adotar as providências para a adequação do cronograma à situação fática de atraso já consumado;

9.2. enviar cópia deste Acórdão ao Município de Teresina, à Superintendência de Desenvolvimento Urbano Sul, ao Ministério das Cidades e à Caixa Econômica Federal; e

9.3. arquivar os autos.

10. Ata n° 40/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 14/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2825-40/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Augusto Nardes, Jhonatan de Jesus, Odair Cunha e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral



Chave de cisalhamento da ombreira esquerda da Barragem do Arroio Taquarembó em maio 2026



Detalhe dos degraus de amortecimento do vertedouro com deterioração do CCV e ferragem antiga exposta



Detalhe de deterioração do CCV do paramento de montante da Barragem do Arroio Taquarembó em 26 de maio de 2026



Escavação do Canal de Fuga para captação (Tomada d'Água TDA-CI, dique 2) da Barragem do Arroio Taquarembó em 26 de maio de 2026



Escuta Cidadã em Dom Pedrito, município da Barragem do Arroio Taquarembé em 27 de maio de 2026 na sede da AUSM

APÊNDICE D - Dados da obra

1. Dados Cadastrais

Obra bloqueada na LOA deste ano: Não

1.1. Execução física, orçamentária e financeira

1.1.1. Execução física

Data de vistoria: 25/05/2026 **Percentual executado:** 11,91%
Data do início da obra: 17/02/2025 **Data prevista para conclusão:** 17/11/2026
Situação na data da vistoria: Em andamento
Descrição da execução realizada até a data da vistoria:
A Ordem de Início de Serviços foi emitida em 17/2/2025, com vigência prevista até 17/11/2026. Até abril de 2026, registrava-se execução física da ordem de 11,91% do contrato, encontrando-se dois termos aditivos em tramitação, prevendo-se, ainda, a necessidade de prorrogação do prazo em razão dos serviços de concreto (Evidência 9 e 14).
Após a retomada das obras, a vistoria realizada em abril de 2026 registrou a continuidade das atividades de manutenção e reparo do canteiro, o avanço da implantação da usina de concreto ¿ cujas bases de fundação foram concretadas em 7/4/2026, aguardando-se o período de cura para a instalação dos silos ¿ e o prosseguimento dos serviços nos diques. Registrou-se, ainda, a publicação do termo aditivo do contrato de supervisão em 30/12/2025 e a necessidade de aditamento do Contrato 01/2024, em razão do esgotamento de quantitativos previstos para os programas ambientais e para as escavações (Evidência 14 e 15).

Observações:

1.1.2. Execução orçamentária e financeira

Valor estimado para conclusão: R$ 135.419.659,07
Valor estimado global da obra: R$ 155.931.774,68
Data base da estimativa: 01/10/2022

Não há PT específico da obra na LOA – a execução do PT genérico não reflete necessariamente a execução do objeto fiscalizado.

Observações:

1.2. Contratos principais

Nº contrato: 01/2024
Objeto do contrato:
contratação de empresa do ramo de engenharia para a conclusão das obras da barragem do arroio Taquarembó e execução dos programas ambientais

Data da assinatura: 05/04/2024	**Mod. licitação:** Concorrência
SIASG:	**Código interno do SIASG:**
CNPJ contratada:	**Razão social:** Consórcio Sultepa/Bourscheid
CNPJ contratante: 87.958.641/0001-31	**Razão social:** Secretaria de Obras, Saneamento e Habitação
Situação inicial	**Situação atual**
Vigência: 05/04/2024 a 17/11/2026	**Vigência:**
Valor: R$ 130.474.406,46	**Valor:** R$ 130.474.406,46
Data-base: 01/10/2022	**Data-base:** 01/10/2022

Volume de serviço:
Custo unitário:
BDI: 23%

Volume de serviço:
Custo unitário:
BDI:
Nº/Data aditivoAtual:
Situação do contrato: Em andamento.

Alterações do objeto:

Observações:

Execução física e financeira:
Data da coleta de dados / vistoria: 25/05/2026
Situação: Em andamento
Percentual de execução física: 11,91%
Descrição da execução realizada até a data da vistoria:
Em 5/4/2024 foi assinado o Contrato 01/2024, no valor de R$ 130.474.406,46, entre o Governo do Estado do Rio Grande do Sul e o Consórcio Sultepa/Bourscheid, tendo por objeto a execução das obras de conclusão da barragem sobre o Arroio Taquarembó e a execução dos respectivos Programas Ambientais.
A Ordem de Início de Serviços foi emitida em 17/2/2025, com vigência prevista até 17/11/2026. Até abril de 2026, registrava-se execução física da ordem de 11,91% do contrato, encontrando-se dois termos aditivos em tramitação, prevendo-se, ainda, a necessidade de prorrogação do prazo em razão dos serviços de concreto (Evidência 9 e 14).
Após a retomada das obras, a vistoria realizada em abril de 2026 registrou a continuidade das atividades de manutenção e reparo do canteiro, o avanço da implantação da usina de concreto ¿ cujas bases de fundação foram concretadas em 7/4/2026, aguardando-se o período de cura para a instalação dos silos ¿ e o prosseguimento dos serviços nos diques. Registrou-se, ainda, a publicação do termo aditivo do contrato de supervisão em 30/12/2025 e a necessidade de aditamento do Contrato 01/2024, em razão do esgotamento de quantitativos previstos para os programas ambientais e para as escavações (Evidência 14 e 15).
Valores medidos: R$ 15.534.218,40
Valores pagos: R$ 15.534.218,40
Percentual de execução financeira: 11,91%
Observações acerca da execução física e financeira do contrato:

1.3. Contratos secundários

Nº contrato: 03/2019
Objeto do contrato:
execução de serviços de supervisão técnica, acompanhamento executivo e controle tecnológico para as obras de conclusão da Barragem do Arroio Taquarembó

CNPJ contratada:
Razão social: Consórcio Magna/Engevix
CNPJ contratante: 87.958.641/0001-31
Razão social: Secretaria de Obras, Saneamento e Habitação
SIASG:
Código interno do SIASG:
Data-base:
Valor atual: R$ 5.480.141,90
Situação atual: Em andamento.
Vigência atual: 17/10/2019 a 30/12/2026
BDI inicial:
BDI atual:

Observações:
Último aditivo celebrado: 4º termo aditivo em 30/12/2025

Execução física e financeira:
Data da coleta de dados / vistoria: 25/05/2026
Situação: Em andamento
Percentual de execução física: 33,7%
Descrição da execução realizada até a data da vistoria:
A supervisão das obras é executada pelo Consórcio Magna/Engevix ¿ formado pelas empresas Magna Engenharia Ltda. (CNPJ 33.980.905/0001-24) e Engevix Engenharia e Projetos S/A (CNPJ 00.103.582/0001-31) ¿ , por meio do Contrato 03/2019, firmado em 17/10/2019, cujo valor inicial de R$ 2.963.909,12 foi atualizado para R$ 5.480.141,90 com a celebração do 4º termo aditivo, em 30/12/2025, destinado a compatibilizar os prazos de execução e de supervisão e a adicionar quantitativos.
Valores medidos: R$ 1.846.690,62
Valores pagos: R$ 1.846.690,62
Percentual de execução financeira: 33,70%
Observações acerca da execução física e financeira do contrato:

1.4. Termos de compromisso

Nº do SIAFI: 0223/2014
Objeto:
execução das obras para conclusão da Barragem Arroio Taquarembó, no Estado do Rio Grande do Sul, conforme detalhado no Plano de Trabalho.
Data assinatura: 26/01/2026 **Vigência atual:**
Data rescisão/suspensão: **Situação atual:** Em andamento.
Concedente: 03.353.358/0001-96 Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional
Convenente: 87.958.641/0001-31 Secretaria de Obras, Saneamento e Habitação
Valor atual:

Observações:

1.5. Histórico de fiscalizações

A classe da irregularidade listada é referente àquela vigente em 30 de novembro do ano da fiscalização.

	2023	2024	2025
Obra já fiscalizada pelo TCU (no âmbito do Fiscobras)?	Não	Não	Não
Foram observados indícios de irregularidades graves?	Não	Não	Não

2. Deliberações do TCU

A listagem poderá conter deliberações de processos já encerrados.

Processo de interesse (deliberações até a data de início da auditoria)

Não há deliberações para os processos de interesse até a data de início da auditoria.

Processo de interesse (deliberações após a data de início da auditoria)

Não há deliberações até a emissão desse relatório.

APÊNDICE E - Achados de outras fiscalizações

Não há achados de outras fiscalizações pendentes de solução ou saneados.

APÊNDICE F - Achados reclassificados após a conclusão da fiscalização

1. Achados desta fiscalização

1.1. Não há.

2. Achados de outras fiscalizações

2.1. Não há.

APÊNDICE G - Despachos

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
Unidade de Auditoria Especializada em
Infraestrutura Urbana e Hídrica

Processo: 009.532/2026-9
Fiscalização: 124/2026
Objetivo: fiscalizar as obras para conclusão da Barragem Arroio Taquarembó-RS

DESPACHO

Manifesto-me de acordo com a proposta formulada pela equipe de auditoria. Registro, ainda, que as propostas de deliberações formuladas alinham-se às disposições da Resolução-TCU 315/2020.

Em 17 de agosto de 2026. Encaminhe-se ao secretário.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
Unidade de Auditoria Especializada em
Infraestrutura Urbana e Hídrica

Processo: 009.532/2026-9
Fiscalização: 124/2026
Objetivo: fiscalizar as obras para conclusão da Barragem Arroio Taquarembó-RS

DESPACHO

De acordo com o parágrafo 145 das Normas de Auditoria do Tribunal (NAT) e com o art. 14, caput e §1º, da Resolução-TCU 315/2020, em relatórios de auditoria de conformidade a regra é que seja encaminhado aos gestores excerto do relatório preliminar para que possam apresentar seus comentários sobre os achados que resultem em propostas de determinação e/ou recomendação.

Contudo, os achados apresentados demandam, nos termos do art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, a realização de etapa de contraditório por meio de oitiva das unidades jurisdicionadas e das empresas contratadas, uma vez que eles podem resultar em decisão do Tribunal no sentido de desconstituir atos relacionados ao contrato celebrado por eles.

Deste modo, não se mostra exigível, nesta etapa processual, submeter versão preliminar do relatório à manifestação dos gestores.

Ante o exposto, estou de acordo com a proposta de encaminhamento.

Em 17 de agosto de 2026. Encaminhe-se ao Gabinete do Ministro Jhonatan de Jesus.

Fábio Augusto de Amorim
Auditor-Chefe - Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica

ANEXO A - Deliberações

Processo: 009.532/2026-9
Natureza: Relatório de Auditoria
Órgão/Entidade: Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, Secretaria de Obras, Saneamento e Habitação.
Responsável: não há.
Interessado: Congresso Nacional.

DESPACHO

Trata-se de auditoria de conformidade realizada no âmbito do Fiscobras 2026 sobre a construção da Barragem do Arroio Taquarembó, localizada entre os municípios de Dom Pedrito e Lavras do Sul/RS, objeto do Termo de Compromisso 223/2014, firmado entre o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR) e o Estado do Rio Grande do Sul, com interveniência da Secretaria de Obras Públicas (SOP/RS).

2. No relatório de fiscalização, a equipe da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana) consolidou suas constatações em cinco achados:

a) insuficiência e incompatibilidade da programação orçamentária federal (LOA 2026 e PPA 2024–2027) frente ao cronograma de desembolso pactuado no termo de compromisso;

b) ausência de demonstração de vantajosidade econômica e superação do limite legal de acréscimos na proposta do 4º Termo Aditivo ao Contrato de Supervisão 3/2019;

c) deficiência de planejamento e inconsistência técnica do projeto executivo de retomada das obras paralisadas, com risco iminente de inutilidade/ociosidade da barragem por descompasso temporal em relação às obras de captação e distribuição de água, à correção de falhas geotécnicas nos diques auxiliares e à recuperação de elementos estruturais deteriorados;

d) falta de elaboração e de implementação dos instrumentos de gestão e de segurança da barragem (Plano de Segurança da Barragem e Plano de Ação de Emergência), em desacordo com a Lei 12.334/2010;

e) uso de metodologia inadequada para o cálculo dos limites de alteração contratual (compensação entre acréscimos e supressões) e falha na demonstração de vantajosidade para respaldar a alteração da origem de agregados no âmbito do Contrato 1/2024, relativo à execução da obra.

3. Diante disso, a unidade técnica propõe a realização de oitivas do MIDR, da SOP/RS, do Consórcio Sultepa/Bourscheid (construtor) e do Consórcio Magna/Engevix (supervisor) acerca dos indícios de irregularidades que podem ensejar futuras determinações por esta Corte, sugerindo, ademais, diferir a expedição de ciências sobre as impropriedades formais para momento posterior, com vistas a evitar descompasso processual (peças 83 a 85).

4. Feito o resumo dos fatos, passo a decidir.

5. O relatório de fiscalização revela a alta relevância socioeconômica da barragem para a segurança hídrica da região da Bacia Hidrográfica do Rio Santa Maria, bem como a necessidade de assegurar que a retomada das obras ocorra com higidez técnica, orçamentária e contratual, superando o histórico de paralisações que marcaram o empreendimento ao longo dos últimos anos.

6. No que tange à proposta da unidade especializada, considero mais adequado, neste momento processual, me restringir a autorizar a realização das oitivas sugeridas, deixando para me manifestar sobre o mérito da matéria apenas após o recebimento das respostas e o término das demais medidas necessárias para o completo saneamento dos autos.

7. Ademais, como não foi franqueada aos gestores a oportunidade de apresentar seus comentários à versão preliminar do relatório de auditoria, mostra-se indispensável que as notificações também registrem expressamente a possibilidade de se manifestarem sobre a completude e a fidedignidade dos dados e das informações utilizadas no relatório.

8. Ante o exposto, **autorizo** a realização das oitivas propostas pela unidade técnica, facultando também que, no mesmo prazo de 15 (quinze) dias, os gestores juntem aos autos seus comentários acerca da adequação das demais informações inseridas no relatório de fiscalização.

À Seproc, para adoção das providências de comunicação cabíveis e posterior encaminhamento dos autos à AudUrbana, com vistas ao prosseguimento da análise de mérito.

Brasília, 24 de agosto de 2026

(*Assinado eletronicamente*)

MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Relator

Processo: 009.532/2026-9
Natureza: Relatório de Auditoria
Órgão/Entidade: Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, Secretaria de Obras, Saneamento e Habitação
Responsável(eis): não há.
Interessado(os): Congresso Nacional (vinculador), Magna Engenharia Ltda, Secretaria de Obras, Saneamento e Habitação, Sultepa Construcoes e Comercio Ltda - Em Recuperacao Judicial, Secretaria-executiva do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional

DESPACHO

Trata-se de solicitação de prorrogação de prazo formulada pelo Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, por intermédio da Chefe da Assessoria Especial de Controle Interno, Flávia Amaral Silva de Sousa (peça 101), para atendimento aos Ofícios 33423/2026-TCU/Seproc (peça 93) e 33424/2026-TCU/Seproc (peça 92), expedidos nestes autos de Relatório de Auditoria de tramitação prioritária por se tratar de matéria de interesse do Congresso Nacional (Portaria-TCU 137/2024).

Acompanho a proposta formulada pela unidade técnica (peça 102), por seus fundamentos, conheço da presente solicitação e **defiro o pedido**. Considerando a necessidade de articulação institucional e levantamento de dados técnicos complementares informados pela requerente para subsidiar a manifestação e visando a assegurar a ampla defesa e o pleno esclarecimento dos fatos, concedo o prazo adicional de 30 (trinta) dias para atendimento aos aludidos ofícios, a contar do término do período inicialmente fixado (10/9/2026), encerrando-se em 9/10/2026.

Brasília, 10 de setembro de 2026

(*Assinado eletronicamente*)

MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Relator

Processo: 009.532/2026-9
Natureza: Relatório de Auditoria
Órgão/Entidade: Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, Secretaria de Obras, Saneamento e Habitação
Responsável(eis): não há.
Interessado(os): Congresso Nacional (vinculador), Magna Engenharia Ltda, Secretaria de Obras, Saneamento e Habitação, Sultepa Construcoes e Comercio Ltda - Em Recuperacao Judicial, Secretaria-executiva do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional

DESPACHO

Trata-se de solicitação de prorrogação de prazo formulada pela sociedade empresária Sultepa Construções e Comércio Ltda., por intermédio de seu representante legal (peça 107), para atendimento ao Ofício de Oitiva 33420/2026-TCU/Seproc (peça 91), expedido nestes autos de Relatório de Auditoria de tramitação prioritária por se tratar de matéria de interesse do Congresso Nacional (Portaria-TCU 137/2024).

Acompanho a proposta formulada pela unidade técnica (peça 108), por seus fundamentos, conheço da presente solicitação e **defiro o pedido**. De modo a assegurar o pleno exercício do contraditório e da ampla defesa, concedo o prazo adicional de 15 (quinze) dias para atendimento ao referido ofício, a contar do término do período inicialmente fixado (28/9/2026), encerrando-se em 13/10/2026.

Brasília, 22 de setembro de 2026

(*Assinado eletronicamente*)

MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Relator

Processo: 009.532/2026-9
Natureza: Relatório de Auditoria
Órgão/Entidade: Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, Secretaria de Obras, Saneamento e Habitação
Responsável(eis): não há.
Interessado(os): Congresso Nacional (vinculador), Magna Engenharia Ltda, Secretaria de Obras, Saneamento e Habitação, Sultepa Construcoes e Comercio Ltda - Em Recuperacao Judicial, Secretaria-executiva do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional

DESPACHO

Trata-se de pedido formulado pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul, por intermédio da Secretária de Estado de Obras Públicas (peça 129), requerendo prorrogação de prazo para atendimento aos Ofícios de Oitiva e Comentários do Gestor 37811/2026-TCU/Seproc (peça 119) e 37812/2026-TCU/Seproc (peça 120), expedidos nestes autos de Relatório de Auditoria.

Acompanho a proposta formulada pela unidade técnica (peça 130), por seus fundamentos, conheço da presente solicitação e **defiro o pedido**. Considerando a elevada complexidade técnica da matéria, que abrange questões orçamentárias, alterações contratuais, segurança de barragem e análise de riscos à continuidade do empreendimento, bem como a necessidade de complementação de dados junto às áreas competentes e de modo a assegurar o pleno exercício do contraditório e da ampla defesa, concedo o prazo adicional de 11 (onze) dias para atendimento aos referidos ofícios, a contar do término do período inicialmente concedido (19/10/2026), encerrando-se em 30/10/2026.

Brasília, 9 de outubro de 2026

(*Assinado eletronicamente*)

MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Relator

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO



FISCOBRAS 2026



RELATÓRIO DE AUDITORIA

Obras de Contenção de Encostas e Drenagem em Juiz de Fora/MG

TC 010.076/2026-3
Relator: Min. Augusto Nardes

SecexInfra
AudUrbana

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO

TC n. 010.076/2026-3 **Fiscalização n.** 131/2026

Relator: Augusto Nardes

DA FISCALIZAÇÃO

Modalidade: Conformidade

Ato originário: Acórdão 721/2026 - Plenário

Objeto da fiscalização: Obras de contenção de encostas e drenagem em Juiz de Fora/MG

Funcionais programáticas:

06.182.2218.8865.0001/2020 - Apoio à Execução de Projetos e Obras de Contenção de Encostas em Áreas Urbanas Nacional
17.512.2318.00TK.0001/2026 - Apoio a Sistemas de Drenagem Urbana Sustentável e de Manejo de Águas Pluviais em Municípios Críticos Sujeitos a Eventos Recorrentes de Inundações, Enxurradas e Alagamentos - Nacional
15.182.2318.8865.0001/2026 - Apoio a planos, projetos e obras de redução de riscos de movimentos de massa em áreas urbanas - contenção de encostas - Nacional
15.451.2040.8865.0001/2012 - Apoio ao planejamento e execução de obras de contenção de encostas em áreas urbanas - nacional

Tipo da Obra: Contenção de Encostas

Período abrangido pela fiscalização: De 14/11/2012 a 03/07/2026

DO ÓRGÃO/ENTIDADE FISCALIZADO

Órgãos/entidades fiscalizados: Secretaria Nacional de Periferias, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental e Prefeitura Municipal de Juiz de Fora - MG

Vinculação TCU (unidade técnica): Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica

Responsável pelo órgão/entidade:

nome: Maria Margarida Martins Salomão
cargo: Prefeita
período: A partir de 01/01/2021

Outros responsáveis: vide peça: “Rol de responsáveis”

RESUMO DE AUDITORIA

OBRAS DE CONTENÇÃO DE ENCOSTAS E DRENAGEM EM JUIZ DE FORA/MG

TC 010.076/2026-3
Relator: Ministro Augusto Nardes
Unidade Responsável: AudUrbana

O QUE O TCU FISCALIZOU?

A auditoria, realizada no âmbito do Fiscobras/2026, examinou atos e contratos relacionados às **obras de contenção de encostas e de macrodrenagem em Juiz de Fora/MG**, financiadas com recursos federais dos Termos de Compromisso SNP/MCid 0398481-26/2012 e SNSA/MCid 1098077-54/2024. O trabalho avaliou a aplicação dos recursos, o andamento das obras e as condições para a entrega das intervenções previstas.

Foram analisados os cronogramas, estudos, projetos, licitações, dispensas de licitação, contratos e procedimentos de fiscalização, além da transparência das informações e da atuação da Defesa Civil municipal. Os trabalhos incluíram análise de documentos, consultas a sistemas e portais públicos, inspeções físicas e reuniões com gestores municipais, Caixa Econômica Federal e Defesa Civil.

VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS

O volume de recursos fiscalizados foi de **R$ 412,1 milhões**, correspondente ao valor atual dos termos de compromisso examinados. Desse montante, R$ 55,6 milhões referem-se às obras de contenção de encostas e R$ 356,5 milhões às obras de macrodrenagem.

O QUE O TCU ENCONTROU?

Nas obras de contenção de encostas, constatou-se **atraso expressivo** na execução do TC 0398481-26/2012. Após quase quatorze anos de sua celebração, a execução físico-financeira era de 28,89%, com diversas intervenções parcialmente executadas, não iniciadas ou ainda pendentes de reprogramação.

Nas obras de macrodrenagem, foram identificadas **falhas na contratação emergencial**, especialmente na definição das parcelas abrangidas pela situação de calamidade, dos prazos de execução e da compatibilização dos cronogramas das diferentes fases do empreendimento. Também foram encontradas deficiências na análise que fundamentou a escolha do fornecedor na Dispensa de Licitação 26/2026.

Nas Concorrências 20/2025 e 26/2025, foram identificadas inconsistências relacionadas aos critérios de julgamento e pontuação, aos prazos para apresentação de documentos, à utilização de acervo de potenciais subcontratadas, à participação de empresas em consórcio e às exigências de qualificação técnica. Essas situações apresentam potencial de restringir a competitividade e prejudicar a obtenção da proposta mais vantajosa.

Também foram identificadas fragilidades na fiscalização dos contratos de macrodrenagem e deficiências na transparência ativa das informações relativas ao termo de compromisso de contenção de encostas. Por outro lado, foram observadas boas práticas na atuação da Defesa Civil municipal, especialmente no monitoramento permanente, na integração de dados e nos sistemas de alerta.

QUAL A PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO?

Propõe-se a realização de oitivas da Secretaria Nacional de Periferias (SNP/MCid), da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA/MCid) e da Prefeitura de Juiz de Fora/MG, para que se manifestem sobre as ocorrências identificadas, conforme suas respectivas competências.

QUAIS OS BENEFÍCIOS ESPERADOS?

Espera-se contribuir para reduzir os atrasos e aumentar a execução das obras de contenção de encostas, acelerando a conclusão das intervenções inacabadas ou não iniciadas e ampliando os benefícios para a população.

Quanto às obras de macrodrenagem, espera-se aperfeiçoar o planejamento e as contratações emergenciais, com melhor definição das parcelas a serem executadas, dos cronogramas e das justificativas para a escolha dos fornecedores e para a vantajosidade das contratações.

Busca-se também melhorar a transparência das informações sobre os recursos federais, permitindo à sociedade acompanhar a aplicação dos recursos e exercer o controle social.

Por fim, pretende-se fortalecer a fiscalização dos contratos, com melhor separação entre as funções de direção, gestão e fiscalização, favorecendo um acompanhamento mais independente, tempestivo e efetivo das obras.

Sumário

I. Apresentação 4
I.1 Importância socioeconômica 4
II. Introdução 5
II.1. Deliberação que originou o trabalho 5
II.2 Visão geral do objeto 6
II.3 Objetivo e questões de auditoria 9
II.4 Metodologia utilizada 9
II.5 Limitações inerentes à auditoria 10
II.6 Volume de recursos fiscalizados 10
II.7 Benefícios estimados da fiscalização 10
III. Achados de auditoria 11
III.1. (IGC) Prejuízos às ações de prevenção de desastres em Juiz de Fora/MG, em função dos atrasos e da baixa execução físico-financeira do Termo de Compromisso 0398481-26/2012 (obras de contenção de encostas) 11
III.2. (F/I) Fragilidades no planejamento e na contratação de obras de macrodrenagem em caráter emergencial mediante a Dispensa de Licitação 26/2026 18
III.3. (F/I) Inconsistências quanto à modelagem e condução das Concorrências 20/2025 e 26/2025 (obras de macrodrenagem), com potencial restrição ao caráter competitivo dos certames. 23
III.4 (F/I) Ausência de segregação de funções no âmbito da fiscalização designada para obras de macrodrenagem objeto do TC 1098077-54 (Etapas 1 a 3) 32
III.5 (F/I) Deficiência em relação à transparência ativa do Termo de Compromisso 0398481-26/2012 (obras de contenção de encostas) 35
III.6 Informações Adicionais - Estruturação e boas práticas da Defesa Civil de Juiz de Fora/MG 39
IV. Conclusão 41
V. Proposta de encaminhamento 44
APÊNDICE A - Matriz de Achados 49
APÊNDICE B - Matriz de Responsabilização 58
APÊNDICE C - Fotos 59
APÊNDICE D - Dados da obra 67
APÊNDICE E - Achados de outras fiscalizações 73
APÊNDICE F - Achados reclassificados após a conclusão da fiscalização 74
APÊNDICE G - Despachos 75
ANEXO A - Deliberações 78

I. Apresentação

Trata-se de relatório de auditoria de conformidade no âmbito do ciclo de fiscalizações de obras, Fiscobras/2026, realizada pela Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana) junto ao município de Juiz de Fora/MG e às seguintes secretarias especializadas do Ministério das Cidades (MCid), Secretaria Nacional de Periferias (SNP) e Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA), no período compreendido entre 12/5 e 21/8/2026.

2. Os objetos da auditoria compreendem os Termos de Compromisso SNP/MCid 0398481-26 (Siafi 676568) e SNSA/MCid 1098077-54 (Siafi 968373), envolvendo repasses de recursos federais respectivamente para obras de contenção de encostas e macrodrenagem em Juiz de Fora/MG.

3. O primeiro instrumento de repasse foi celebrado em 14/11/2012, no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2 – Contenção de Encostas), com a aplicação de recursos federais do Orçamento Geral da União (OGU) no montante original de R$ 40 milhões, vinculado ao então Programa 2040 - Gestão de Riscos e Respostas a Desastres (atual 2318) e à Ação 8865 - Apoio ao Planejamento e à Execução de Obras de Contenção de Encostas em Áreas Urbanas. O Programa de Trabalho é o PT 15.182.2318.8865.0001. Atualmente o valor da transferência corresponde a R$ 55.600.000,00.

4. O segundo instrumento foi pactuado em 7/10/2024 no âmbito do Novo PAC – Prevenção a Desastres - Drenagem Urbana, com previsão de aplicação de recursos do OGU no valor de R$ 356.488.225,00, vinculados ao Programa 2318 - Gestão de Riscos e de Desastres e à Ação 00TK – Apoio a Sistemas de Drenagem Urbana Sustentável e de Manejo de Águas Pluviais em Municípios Críticos Sujeitos a Eventos Recorrentes de Inundações, Enxurradas e Alagamentos. O Programa de Trabalho é o PT 17.512.2318.00TK.0001.

5. Os objetos fiscalizados integram a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), instituída mediante a Lei 12.608, de 10 de abril de 2012, sendo uma das suas principais diretrizes a prioridade das ações preventivas relacionadas à minimização de desastres (art. 4º, inciso III).

I.1 Importância socioeconômica

6. O município de Juiz de Fora/MG está localizado na zona da mata mineira, sendo a quarta cidade mais populosa do estado de Minas Gerais, atualmente com cerca de 567 mil habitantes, segundo a última projeção do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

7. A cidade apresenta elevada vulnerabilidade a desastres, evidenciada pelo mapeamento de numerosas áreas sujeitas a riscos geológicos associados a processos de movimentação de massa (deslizamentos de encosta, corridas de massa, solapamentos de margens/terras caídas, queda/rolamento de blocos rochosos e processos erosivos) e a riscos decorrentes de processos hidrológicos, como inundações, enxurradas e alagamentos, principalmente relacionados às cheias do rio Paraibuna.

8. O município apresenta relevo acidentado, formado essencialmente por morros de encostas íngremes e vales de rios e córregos, ao mesmo tempo em que sua ocupação urbana ocorreu de maneira desordenada ao longo dos anos, circunstâncias que ajudam a caracterizar o cenário de vulnerabilidade da população local.

9. Segundo dados do Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (Cemaden), cerca de 130 mil pessoas residem em áreas suscetíveis a desastres em Juiz de Fora (mais de 20% da população do município), evidenciando a dimensão social das intervenções de contenção de encostas e macrodrenagem.

10. Essa vulnerabilidade foi evidenciada pelas chuvas extremas ocorridas em fevereiro de 2026, que resultaram em 66 mortes e extensos danos no município. A sequência de chuvas intensas e persistentes iniciada na noite de 22/2/2026 provocou inundações, enxurradas, deslizamentos, bloqueios de vias, soterramento de moradias, além de demandar resgates e retirada de moradores de áreas de risco. Até a meia-

noite de 24/2/2026, o volume pluviométrico acumulado havia alcançado 584 mm, conforme consignado no Decreto Municipal 17.693/2026, que declarou estado de calamidade pública no município. Segundo balanço publicado pela prefeitura de Juiz de Fora, nos 60 dias seguintes foram realizadas 2.697 interdições de imóveis, das quais 1.436 totais, 620 temporárias e 641 parciais.

11. Nesse cenário, não apenas respostas rápidas em ações governamentais de restabelecimento e reconstrução são exigidas, mas principalmente ações estruturantes planejadas de prevenção, a exemplo dos empreendimentos vinculados às duas transferências do PAC auditadas.

12. Atingida a funcionalidade plena das intervenções de contenção de encostas e de macrodrenagem, com celeridade, será possível mitigar os efeitos de futuros incidentes climáticos, reduzindo gastos com ações emergenciais de resposta a calamidades, promovendo ganhos na segurança da população local, na proteção à infraestrutura e à mobilidade urbana, incrementando a resiliência da cidade e favorecendo os cidadãos no município.

13. Sem embargo, o sucesso dos empreendimentos também corresponderá ao atingimento de um dos principais objetivos do Programa de Aceleração do Crescimento - Novo PAC, consignado no art. 1º, inciso V, do Decreto 11.632/2023, que é a promoção do **desenvolvimento inclusivo, social e regional**.

Foto 1: Deslizamentos de encostas nas localidades de Vila Ideal e Solidariedade, em Juiz de Fora (fevereiro 2026)



Fonte: Defesa Civil municipal (Folder disponibilizado, evento climático extremo 2026)

II. Introdução

II.1. Deliberação que originou o trabalho

14. A auditoria de conformidade junto à prefeitura de Juiz de Fora/MG, à Secretaria Nacional de Periferias (SNP/MCid) e à Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA/MCid) foi realizada em cumprimento ao Acórdão 721/2026-TCU/Plenário (Min. Relator Vital do Rêgo), que tratou da revisão do Plano de Fiscalização de Obras do Tribunal para 2026 (Fiscobras 2026), tendo autorizado a realização das fiscalizações integrantes da seleção definitiva de empreendimentos a serem examinados no respectivo ciclo.

15. As razões que motivaram esta auditoria foram a materialidade dos empreendimentos e a relevância socioeconômica das obras de prevenção referentes aos Termos de Compromisso SNP/MCid

0398481-26 e SNSA/MCid 1098077-54 no âmbito da PNPDEC. Destaca-se também a tempestividade da atuação do controle externo, tendo em vista que a auditoria ocorre durante a contratação e execução dos objetos.

16. A atuação desta Corte, em relação aos empreendimentos, alinha-se ao Planejamento Estratégico do TCU (PET 2023-2028) e à missão do Tribunal de fomentar o desenvolvimento da Administração Pública, induzindo a entrega à sociedade de melhores produtos e serviços em áreas essenciais. Nessa vertente do controle, destacam-se os benefícios gerados pelas fiscalizações de conformidade, vinculados à regularidade e economicidade de atos e contratos.

II.2 Visão geral do objeto

17. A rápida e recente urbanização no país resultou também na ocupação de diversas áreas sujeitas a riscos de desastres, seja pela declividade acentuada do relevo, que favorece a erosão e deslizamentos, seja pela proximidade a áreas com alta probabilidade de enchentes. É o que revela estudo sobre o mapeamento anual das áreas urbanizadas no Brasil entre 1985 e 2024 (MapBiomas, março/2026).

18. Nas últimas quatro décadas, segundo o MapBiomas, as áreas urbanas no Brasil cresceram 2,5 vezes, passando de 1,8 milhão de hectares em 1985 para 4,5 milhões de hectares em 2024 (0,5% do território nacional), ou seja, um aumento médio de cerca de 70 mil hectares ao ano. Já as áreas urbanizadas em altas declividades aumentaram mais de três vezes no mesmo período.

19. O estado de Minas Gerais é a unidade da federação com a maior área urbanizada em alta declividade no Brasil. Entre 1985 e 2024, essa área triplicou, chegando a praticamente 14,5 mil hectares.

20. Já Juiz de Fora/MG é a terceira cidade com maior área de urbanização em terrenos acima de 30% de inclinação no país, atrás apenas das cidades de Rio de Janeiro e São Paulo. Em função de apresentar 142 áreas de risco geológico e 27 de risco hidrológico, com aproximadamente 130 mil pessoas habitando essas áreas, o município é permanentemente monitorado.

21. Dados da Defesa Civil municipal revelam que 59.211 juiz-foranos convivem com risco geológico alto e 33.306 com risco muito alto; outras 10.996 pessoas encontram-se expostas a inundações e alagamentos.

22. As estatísticas sociais dos desastres no Brasil revelam que essas populações em alto nível de vulnerabilidade são afetadas de forma desproporcional, com mais gravidade e letalidade, indicando que a ação governamental de prevenção deve ser prioritária e direcionada para a correção dessas distorções, como reza o art. 4º, incisos III e V, da Lei 12.608/2012.

23. A presente fiscalização abrange os atos e contratos relativos às obras de contenção de encostas e de macrodrenagem executadas pela administração municipal de Juiz de Fora/MG, com recursos federais vinculados ao **Termo de Compromisso 0398481-26/2012** (Siafi 676568) e ao **Termo de Compromisso 1098077-54/2024** (Siafi 968373).

24. Os instrumentos encontram-se sob a gestão, respectivamente, da SNP e da SNSA, ambas integrantes da estrutura organizacional do MCid, cabendo à prefeitura de Juiz de Fora, mediante sua secretaria municipal de obras, a execução das intervenções e à Caixa Econômica Federal (Caixa), mediante sua Gerência de Negócios Públicos (Gigov/JF), a atuação como instituição financeira oficial mandatária da União, prestando serviços de operacionalização e acompanhamento técnico e financeiro das transferências.

25. O **Termo de Compromisso 0398481-26/2012**, firmado em 14/11/2012, previa inicialmente a aplicação de R$ 40 milhões para intervenções de engenharia em 38 áreas classificadas como de risco alto ou muito alto, como nos bairros de Linhares, Grajaú, Jardim Natal, Santa Rita, Santa Luzia, Costa Carvalho e Vila Ideal/Solidariedade, Eldorado, dentre outros.

26. Até 2015, o plano de trabalho da transferência contemplava nove etapas, prevendo a elaboração de projetos, reserva para ações de trabalho social nas comunidades beneficiadas e, principalmente, a

realização de obras de estabilização em encostas e infraestrutura complementar, incluindo soluções como solo grampeado, cortinas e muros de contenção, drenagem, pavimentação e recuperação de acessos.

27. Em decorrência do desastre histórico por chuvas extremas ocorrido em Juiz de Fora em fevereiro de 2026, foi incluída nova etapa para o termo de compromisso, em montante de R$ 15,6 milhões, correspondente à elaboração de projetos para intervenções afins nas localidades do Morro do Cristo, Curva da Miséria, Parque Burnier, Jardim Natal, Três Moinhos, Bom Clima, Cerâmica e Tiguera.

28. A Figura 2 apresenta o atual retrato do Termo de Compromisso 0398481-26/2012, com suas etapas discriminadas, valores e situação atual, bem como as datas dos respectivos **Laudos de Análise de Engenharia (LAE), Sínteses do Projeto Aprovado (SPA) e Autorizações de Início do Objeto (AIO)**.

Figura 1 - Etapas do Termo de Compromisso 0398481-26/2012 (PAC – Contenção de Encostas)

Item		Valor Vigente	Situação	Data LAE	Data SPA	Data AIO
1.	Elaboração de Projetos	151.079,64	Concluído	19/07/2013	20/08/2013	20/08/2013
2.	Etapa 2	4.674.241,34	Concluído	27/10/2014	21/05/2015	21/05/2015
3.	Etapa 3	3.381.629,29	Concluído	17/07/2015	30/12/2016	04/05/2017
4.	Etapa 4	3.077.978,29	Parcialmente Executado	15/03/2017	29/06/2017	04/03/2020
5.	Etapa 5	3.874.667,26	Parcialmente Executado	30/06/2017	30/06/2017	25/09/2019
6.	Etapa 6*	6.187.182,33	Em execução	11/06/2025	11/06/2025	29/04/2026
7.	Etapa 7*	10.127.089,28	Em execução	11/06/2025	11/06/2025	12/03/2026
8.	Etapa 8	8.406.955,05	a analisar	-	-	-
9.	Etapa 9 - Trabalho técnico social	600.000,00	Reservado - a analisar em caso de remoção de famílias	-	-	-
10.	Etapa 10 - Projetos de Contenção de Encostas Calamidade 2026	15.600.000,00	Em análise	-	-	-
Total		56.080.822,48				

*As datas informadas são as datas do último Parecer de Reprogramação e não do LAE

Fonte: Processo SEI/MCidades 80000.030294_2013_66

29. Os dados permitem verificar que ocorreu baixa execução física do termo de compromisso em comento, na faixa de 28%, embora decorridos quase 14 anos da assinatura da avença. Essa constatação ensejou a elaboração de achado de auditoria constante do item III.1 do presente relatório.

30. O outro instrumento fiscalizado, o **Termo de Compromisso 1098077-54**, selecionado no âmbito do Novo PAC e com valor global de R$ 356.488.225,00, contempla um conjunto de intervenções de macrodrenagem e obras complementares de melhoria da infraestrutura estruturado em quatro etapas de intervenção, além de saldo financeiro a reprogramar registrado separadamente no plano de trabalho.

31. A Etapa 1 abrange o Córrego Humaitá, no Bairro Industrial; a segunda compreende os córregos Ipiranga e Teixeiras, nos bairros Santa Luzia e Graminha; a terceira corresponde à bacia do Córrego São Pedro, subdividida em intervenções nos trechos de Mariano Procópio, Democrata, Vale do Ipê e região da Represa São Pedro; e a Etapa 4 corresponde à construção de uma praça acima do reservatório da Etapa 1, no bairro Industrial (parque esponja). O plano de trabalho prevê, ainda, ações de trabalho social, gerenciamento e avaliação dos resultados. A Figura 3 ilustra as parcelas do objeto em comento e demais informações correlatas.

Figura 2 - Etapas do Termo de Compromisso 1098077-54/2024 (Novo PAC - Drenagem)

Item		Valor Vigente	Situação	Data LAE	Data SPA	Data AIO
1.	Etapa 1	80.332.756,91	Em execução	23/07/2025	não se aplica	27/05/2026
2.	Etapa 2	152.641.986,64	Licitação em análise	22/10/2025	não se aplica	não emitida
3.	Etapa 3	92.664.904,27	Licitação em análise	12/03/2026	não se aplica	não emitida
4.	Etapa 4	4.620.057,62	A licitar	28/05/2026	não se aplica	não emitida
4.	Etapa 5 - Saldo a Reprogramar	26.228.519,56	A analisar	-	-	-
Total		356.488.225,00				

Fonte: Processo SEI/MCidades 80000.007186_2024_42

Foto 2: Inundação no bairro Industrial, em Juiz de Fora/MG (fevereiro 2026)



Fonte: g1.com.br (24/2/2026)

32. Resultante do termo de compromisso em comento, encontram-se os certames licitatórios alusivos às Concorrências Públicas 20/2025 e 26/2025, bem como a Dispensa de Licitação 26/2026 e o contrato dela decorrente. Trata-se de contratações integradas, com base na Lei 14.133/2021, mediante as quais se busca o atingimento de eficiência e celeridade no alcance dos objetos pactados junto ao Ministério das Cidades, para redução do risco de desastres em Juiz de Fora/MG.

33. Quanto à legislação correlata às transferências citadas, faz-se menção à Lei 12.608/2012, que instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC); ao art. 37, *caput*, da Constituição Federal (princípios aplicáveis à administração pública); à Lei 8.666/1993 e à sua sucessora, a Lei 14.133/2021; à Lei

11.578/2007 (Lei do PAC) e ao Decreto 11.632/2023 (institui o Novo PAC). Outros normativos de interesse no presente trabalho são: Portarias Conjuntas MGI/MF/CGU 32/2024, 43/2025, 72/2025; Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do extinto Ministério do Desenvolvimento Regional - Projetos inseridos no Programa de Aceleração do Crescimento - PAC (Portaria MDR 646/2020); Manual para Apresentação de Propostas da Ação 8865 - Apoio ao Planejamento e Execução de Obras de Contenção de Encostas em Áreas Urbanas (Portaria MCid 1.326/2023).

34. Por fim, vale comentar que durante a execução da auditoria um novo instrumento de repasse com valor relevante foi firmado entre a União (MCid) e o município de Juiz de Fora/MG, tendo a Caixa como mandatária, para financiar as obras de contenção, representado pelo Termo de Compromisso 7AACXO/2026 (DOU de 8/7/2026). O valor da nova transferência atinge R$ 217.250.802,01 e sua vigência se estende até 1/7/2030. Por questões procedimentais e pelo estágio inicial, esse instrumento não integrou o escopo desta fiscalização.

II.3 Objetivo e questões de auditoria

35. A presente auditoria teve por objetivo avaliar os atos e contratos relacionados às obras de contenção de encostas e de macrodrenagem em Juiz de Fora/MG, verificando a regular aplicação dos recursos federais vinculados aos Termos de Compromisso SNP/MCid 0398481-26 e SNSA/MCid 1098077-54, bem como a efetiva entrega à sociedade dos objetos e das funcionalidades previstas para a redução do risco de desastres.

36. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

Questão 1) A execução dos termos de compromisso está se dando de forma adequada, inclusive quanto aos cronogramas estabelecidos e à efetiva entrega dos objetos para a redução do risco de desastres em Juiz de Fora/MG? Há etapas de obras contemplando áreas de maior risco no município, como as afetadas pelos eventos de chuvas intensas ocorridos em fevereiro de 2026?

Questão 2) Há estudos técnicos preliminares e projetos ou anteprojetos adequados para a licitação e execução das obras?

Questão 3) Os procedimentos licitatórios se processaram de forma regular, com ampla concorrência e garantindo a escolha da proposta mais vantajosa para a administração? E as dispensas de licitação realizadas pela prefeitura, em função dos desastres de 2026, guardam conformidade com os casos admitidos pela legislação?

Questão 4) A execução dos contratos pactuados está se processando de forma regular, com recursos suficientes para garantir a conclusão dos objetos e com fiscalização e acompanhamento adequados? E os preços contratados estão compatíveis com os valores de mercado?

Questão 5) A transparência dos instrumentos de repasse permite o acompanhamento e o controle social dos investimentos realizados pela União? e

Questão 6) O município convenente adotou ações de proteção e defesa civil no seu território, em consonância com suas atribuições previstas na Lei 12.608/2012?

II.4 Metodologia utilizada

37. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União - NAT (Portaria TCU 280/2010 e alterações posteriores) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria Segecex 26/2009).

38. Na etapa de planejamento, a equipe de auditoria procedeu ao levantamento de dados, informações e documentação pertinentes às transferências, destacando-se a obtenção, junto às secretarias especializadas do MCid (SNP e SNSA), de acesso aos processos administrativos das avenças no Sistema Eletrônico de Informações (SEI), processos 80000.007186_2024_42 (macrodrenagem) e 80000.030294_2013_66

(contenção de encostas).

39. Essa coleta inicial permitiu a construção da visão geral do objeto, a definição dos objetivos do trabalho e a elaboração da matriz de planejamento, que contemplou as seis questões de auditoria que nortearam a fiscalização.

40. Na fase de execução, realizou-se deslocamento ao município de Juiz de Fora/MG no período de 8 a 12/6/2026, oportunidade em que foram visitadas, por amostragem, as intervenções de engenharia de contenção de encostas executadas em exercícios pretéritos (inspeções físicas) e as áreas das obras remanescentes do SNP/MCid 0398481-26, bem como as áreas que receberão as obras de macrodrenagem do TC SNSA/MCid 1098077-54.

41. Em campo, ainda foram realizadas as seguintes reuniões presenciais: com gestores municipais na sede da prefeitura, em especial junto à secretaria municipal de obras; com equipe da Gerência Executiva de Governo de Juiz de Fora (Gigov/JF) da Caixa Econômica Federal, mandatária da União no contexto dos instrumentos de repasse fiscalizados; e com equipe da Defesa Civil de Juiz de Fora/MG, para conhecimento de sua estrutura institucional e operacional, dos recursos e sistemas disponíveis, das ações de prevenção, monitoramento, alerta e resposta, bem como para obtenção de informações acerca do evento climático extremo ocorrido em fevereiro de 2026 no município.

42. Ademais, para responder às questões de auditoria formuladas foram expedidos ofícios de requisição de dados e informações à secretaria de obras da administração municipal, especialmente no que tange aos estudos preliminares, projetos, processos licitatórios e dispensas de licitação, contratos e respectivos aditivos, medições e memórias de cálculo, designação de fiscais, relatórios periódicos de acompanhamento e registros fotográficos de execução das obras, incluindo ainda documentação alusiva a eventuais pendências em obras, como paralisações e grandes atrasos na evolução físico-financeira dos empreendimentos.

43. Quanto aos procedimentos atinentes às contratações dos objetos das transferências, optou-se, em função da materialidade e tempestividade, pela verificação do planejamento, da modelagem, da metodologia de orçamentação e da condução das Concorrências Públicas 20/2025 e 26/2025 e da Dispensa de Licitação 26/2026. A Concorrência 6/2026 e a Dispensa de Licitação 32/2026, inicialmente consideradas nos trabalhos, foram posteriormente revogadas, tendo o Contrato 01.2026.049, decorrente desta última, sido rescindido consensualmente, motivo pelo qual esses procedimentos não foram objeto das análises de mérito consignadas neste relatório.

44. Por derradeiro, cabe assinalar que para verificar aspectos alusivos à transparência ativa dos repasses federais, dos objetos e respectiva documentação técnica, e dos produtos efetivamente entregues à sociedade, para acompanhamento das ações e para o devido controle social, foram realizadas consultas aos sítios oficiais na internet da prefeitura de Juiz de Fora/MG e do governo federal, como Transfere.gov, Obrasgov e Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

II.5 Limitações inerentes à auditoria

45. Não foram registradas limitações à auditoria.

II.6 Volume de recursos fiscalizados

46. O volume de recursos fiscalizados (VRF) alcançou o montante de R$ 412.088.225,00, referente à totalidade dos recursos atualmente pactuados para os dois termos de compromisso auditados, sendo R$ 55,6 milhões destinados às obras de contenção de encostas e R$ 356,5 milhões às intervenções de macrodrenagem.

II.7 Benefícios estimados da fiscalização

47. Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar, no que concerne ao Termo

de Compromisso SNP/MCid 0398481-26/2012, o aprimoramento da atuação dos atores federal e municipal em relação à redução dos atrasos e da baixa execução físico-financeira da transferência auditada, induzindo celeridade à conclusão das etapas de obras inacabadas ou não iniciadas, bem como a efetiva entrega de valor público à população e o alinhamento das ações da transferência aos objetivos e às diretrizes da PNPDEC. Outrossim, busca-se corrigir a ausência de transparência ativa, com a efetiva disponibilização à sociedade de informações do repasse, viabilizando a participação cidadã mediante o acompanhamento da aplicação dos recursos e o controle social do gasto público.

48. Quanto ao Termo de Compromisso SNSA/MCid 1098077-54/2024, vislumbra-se o aperfeiçoamento do planejamento e da efetivação das contratações diretas em caráter emergencial, mediante a adequada delimitação das parcelas abrangidas pela situação calamitosa, a demonstração da viabilidade dos cronogramas e a adequada formalização da escolha dos fornecedores e da vantajosidade das contratações.

49. Ademais, pretende-se promover, em relação às obras de macrodrenagem financiadas com recursos federais, melhorias em relação à condução dos certames, com a adoção de critérios de julgamento mais claros, objetivos e devidamente fundamentados, a definição de prazos compatíveis com a complexidade das intervenções e o alinhamento das exigências de habilitação (qualificação técnica) e de participação em consórcios aos requisitos da Lei 14.133/2021, evitando potenciais restrições à competitividade e prejuízo à vantajosidade das contratações para a administração.

50. Por fim, busca-se o fortalecimento da governança em relação à atividade de fiscalização dos contratos celebrados para elaboração de projetos e execução das obras, de forma a garantir independência, tempestividade e efetividade do acompanhamento dos objetos pactuados.

III. Achados de auditoria

III.1. (IGC) Prejuízos às ações de prevenção de desastres em Juiz de Fora/MG, em função dos atrasos e da baixa execução físico-financeira do Termo de Compromisso 0398481-26/2012 (obras de contenção de encostas)

Descrição do achado

51. Devido ao planejamento e à gestão deficientes da transferência; ao excesso de reprogramações de etapas comprometendo os cronogramas estabelecidos (defasagem de projetos, rescisões contratuais, recontratações); à fragilidade na articulação entre o ente federal (concedente) e o beneficiário (município) ao longo da avença; e à ausência de avaliação de riscos inerentes ao objeto da transferência, configuraram-se atrasos e baixa execução físico-financeira (28,89%) do Termo de Compromisso 0398481-26/2012, ocasionando, ao longo dos anos, o agravamento da vulnerabilidade da população residente em áreas de risco alto e muito alto de desastres por deslizamentos em encostas e, consequentemente, contribuindo para os danos materiais e humanos ocasionados pelo evento climático extremo ocorrido em fevereiro de 2026, o que representa insucesso na entrega de valor público à sociedade e incerteza quanto à conclusão das ações de prevenção programadas para a PNPDEC em Juiz de Fora/MG.

Situação encontrada

52. Constatou-se expressivo atraso na execução do Termo de Compromisso 0398481-26/2012 (Siafi 676568), firmado em 14/11/2012, no valor inicial de R$ 40 milhões, para a execução de projetos e obras de contenção de encostas em 38 áreas classificadas como de risco alto e muito alto de Juiz de Fora/MG. A transferência encontra-se em seu 12º Termo Aditivo, que estendeu a vigência do instrumento para **30/12/2027**.

53. Transcorridos quase 14 anos da celebração do ajuste, os trabalhos de auditoria revelaram uma execução físico-financeira de apenas **28,89%**, consoante informação disponibilizada no sítio da Caixa Econômica Federal (https://acompanhamentoobras.caixa.gov.br/#/Inicio) (evidência 8).

54. A Figura 1, à p.7 do relatório, apresenta o atual estágio de realização das dez etapas da avença, bem como seus respectivos valores, datas dos respectivos Laudos de Análise de Engenharia (LAE), Sínteses do Projeto Aprovado (SPA) e Autorizações de Início do Objeto (AIO). Os dados revelam que **apenas as Etapas 1, 2 e 3** da transferência lograram **conclusão** das intervenções planejadas. Dentre as principais soluções de engenharia realizadas mencionam-se: solo grampeado, cortinas e muros de contenção, estruturas de drenagem, pavimentação e recuperação de acessos (evidência 9).

55. Não obstante, parte substancial das intervenções, ou seja, mais de **70%**, permanece **atrasada e inconclusa**, nas seguintes situações: parcialmente executada e com remanescente de obra devido a rescisões contratuais, aguardando reprogramação e recontratação (Etapas 4 e 5, exceto intervenções na localidade de Linhares, que foram concluídas); em execução (Etapas 6 e 7), porém sem medições de serviços até a finalização da auditoria; sem definição do objeto por vários exercícios (Etapa 8); e reserva para ações de trabalho social (Etapa 9), não utilizada.

56. A Etapa 10, incluída recentemente, corresponde a uma parcela de R$ 15,6 milhões para a elaboração de projetos referentes a novas obras de contenção de encostas e infraestrutura demandadas pela prefeitura em áreas bastante afetadas pelo evento climático extremo de fevereiro de 2026. Tal acréscimo elevou o montante do repasse para **R$ 55,6 milhões**. Como noticiado no parágrafo 34, as obras correlatas a esses projetos foram contempladas no Termo de Compromisso 7AACXO/2026, firmado entre a União (MCid) e o município mineiro em 3/6/2026, no montante de R$ 217.250.802,01.

57. A seguir, para melhor compreensão da situação atual do termo de compromisso, apresentam-se as etapas com as respectivas localidades já beneficiadas por obras concluídas e localidades que permanecem sem o benefício da execução das intervenções de contenção de encostas planejadas.

Tabela 1: Etapas, intervenções concluídas e pendentes de finalização do Termo de Compromisso 0398.481-26/2012

Etapa	Bairro ou Área da intervenção	Logradouro	Valor previsto (R$) e Contrato (CTEF)	Status da obra (julho/2026)
1	**Grajaú** (1 e 2) **e Eldorado**	-	151.079,64 (01.2012.168)	Concluída (projetos)
2	**NSª de Lourdes**	Rua Florentina Garcia	3.539.394,31 (01.2015.026)	Concluída
2	**Granjas Bethânea**	Rua Afonso Bazarella / Rua C	324.764,97 (01.2015.026)	Concluída
2	**São Geraldo**	Rua Ernesto Batista Pereira	256.102,84 (01.2015.026)	Concluída
2	**Costa Carvalho – Jd Lua**	Rua Natalino José de Paula	553.979,22 (01.2015.026)	Concluída
3	**Jardim Natal**	Rua Miguel Marcos Peres	975.891,87 (01.2017.319)	Concluída
3	**Linhares**	Entre Ruas Vereadora Lucia e Roberto Hargreaves	523.297,53 (01.2017.319)	Concluída
3	**NSª de Lourdes**	Rua Domingos Del Duca (fundos)	547.322,99 (01.2017.319)	Concluída
3	**NSª de Lourdes**	Rua Domingos Del Duca	1.031.257,75 (01.2017.319)	Concluída
3	**Carlos Chagas**	Rua Chico Humaitá (fundos casas)	303.859,15 (01.2017.319)	Concluída
4	**Grajaú**	Rua Rosa Sffeir	1.297.553,07 (01.2019.038) 121.704,94 (remanescente)	**Paralisada** (CTF rescindido, remanescente em projeto/reprogramação/recontratação)
4	**Grajaú**	Rua Miguel Jacob	68.674,45 (01.2019.038) 201.905,44 (remanescente)	**Paralisada** (CTF rescindido, remanescente em projeto/reprogramação/recontratação)
4	**Santa Luzia**	Rua Antônio Espanhol Celeste	1.105.495,85 (01.2019.038)	**Não iniciada**, elaboração de projeto
4	**Linhares**	Rua Diva Garcia, entre Rua Boto	282.644,54 (01.2019.038)	Concluída
5	**Parque Independência**	Rua dos Imigrantes Italianos e Rua Trevisani	976.966,35	**Não iniciada**, elaboração de projeto
5	**Linhares**	Rua Prof. Aguar Junior	839.379,24	Concluída
5	**Santa Rita**	Rua Orvile Derby Dutra e Rua Otávio Pereira Torres	410.191,68	**Não iniciada**, elaboração de projeto
5	**Costa Carvalho**	Rua Natalino José de Paula	860.839,99 787.290,00 (remanescente)	**Paralisada** (CTF rescindido, remanescente em projeto/reprogramação/recontratação)
6	**Santa Cecília**	Rua João Francisco Monteiro	1.505.018,95 (01.2025.215)	Iniciada
6	**Santa Cecília**	Rua Pretestato Silva	4.682.263,38 (01.2025.215)	**Não iniciada**, elaboração de projeto

Etapa	Bairro ou Área da intervenção	Logradouro	Valor previsto (R$) e Contrato (CTEF)	Status da obra (julho/2026)
7	**Vila Ideal / Solidariedade**	Av Antônio Miranda (1 e 2)	3.706.546,15 (01.2025.206) 6.420.543,13 (01.2025.206)	**Não iniciadas**, aprovação de projetos
8	**Eldorado**	(partes 1 e 2)	8.239.066,70	**Localidade excluída** (etapa a redefinir)

Fonte: Equipe de auditoria

58. Segundo registros da Defesa Civil de Juiz de Fora/MG, os bairros com maior número de ocorrências alusivas a escorregamento de encostas na calamidade de 2026 foram: Linhares (526), Grajaú (359), Esplanada (324), Santa Rita de Cássia (295), Três Moinhos (290), Jardim Natal (280), Santa Luzia (252), Vila Ideal (252) e Eldorado (203) (evidência 7, p.62). Quase a totalidade desses bairros possui intervenções de contenção planejadas no termo de compromisso fiscalizado.

59. A despeito de os dados da Tabela 1 indicarem, por exemplo, que as obras referentes aos bairros de Linhares e Jardim Natal encontram-se concluídas (v. Etapas 3, 4 e 5), a equipe de auditoria identificou outras **localidades severamente afetadas pelo desastre de 2026, com intervenções previstas na avença que não foram concluídas ou sequer foram iniciadas** (evidência 9).

60. Neste contexto, mencionam-se as intervenções do bairro de **Grajaú** (Etapa 4), que se apresentam paralisadas e inacabadas devido ao Contrato 01.2019.038, firmado em 2019, haver sido encerrado por decurso do prazo de vigência, sem a conclusão integral do objeto. Com efeito, há remanescente de obra atualmente em fase de revisão de projeto, necessitando de reprogramação de ações junto à Caixa e recontratação dos serviços complementares pela prefeitura. Por seu turno, as intervenções da localidade de **Santa Luzia** (etapa 4), também pertencentes ao extinto Contrato 01.2019.038, não foram iniciadas.

61. Além dessas, as obras de **Santa Cecília** (Etapa 6), referentes ao Contrato 01.2025.215, firmado em 2025, encontram-se em fase inicial (ações na Rua João Francisco Monteiro) e em fase de aprovação de projetos junto à Caixa (ações na Rua Pretestato Silva). Em relação ao bairro de **Vila Ideal** (Etapa 7), do Contrato 01.2025.206, celebrado em 2025, as obras ainda não iniciaram, aguardando-se também a aprovação dos projetos junto à mandatária.

62. Quanto às intervenções alusivas ao bairro de **Eldorado**, cujos projetos foram concluídos desde 2015 por ocasião da Etapa 1, e posteriormente incluídas na Etapa 8 da transferência, conforme os documentos RAEs 16/2018 a 78/2022, a Gigov-JF/Caixa informou que nenhuma documentação foi apresentada para viabilizar a evolução ou a redefinição dessa etapa (evidências 4, p.96; e 5, p.21). Destarte, nenhuma obra foi realizada no local.

63. Ainda em relação ao evento climático extremo de 2026, cabe registrar que houve óbitos de moradores por soterramento em encostas deslizadas nos bairros de **Vila Ideal** (2 mortes), **Costa Carvalho** (3 mortes) e **Santa Rita** (4 mortes). Nessas localidades há obras do repasse não iniciadas e/ou inacabadas, revelando que políticas públicas mal conduzidas na área de gestão de riscos de desastres representam desperdício de esforços e oportunidades perdidas para redução da vulnerabilidade da população e para o aumento da resiliência contra eventos extremos.

64. Diante do cenário de atraso na entrega de valor público à sociedade local, no que se relaciona à não conclusão de mais de 70% do objeto do Termo de Compromisso 0398481-26/2012, é possível inferir que restaram configurados **prejuízos às ações de prevenção planejadas** para o repasse, afetando negativamente a gestão de risco de desastres nos últimos anos em Juiz de Fora/MG.

65. Vale salientar que os reiterados descumprimentos de cronograma das etapas estabelecidas para a transferência apontam para **imprevisibilidade** quanto à entrega definitiva da integralidade dos objetos planejados e pactuados aos cidadãos juiz-foranos.

66. Dentre as principais causas identificadas para as constatações de atrasos e não conclusão plena das obras previstas para as Etapas 4 a 8 do termo de compromisso citam-se: o planejamento e a gestão da

transferência deficientes; o excesso de reprogramações de etapas comprometendo os cronogramas estabelecidos (defasagem de projetos, rescisões contratuais, recontratações); a fragilidade na articulação entre o ente federal (concedente) e o beneficiário (município) ao longo da avença; e a ausência de avaliação de riscos inerentes ao objeto da transferência.

67. Informa-se que essas causas estão sendo tratadas com maior profundidade no âmbito do relatório da auditoria operacional (processo TC 008.979/2024-3) desta unidade técnica (AudUrbana) que avaliou a aplicação dos recursos federais transferidos a estados e municípios para ações de prevenção e mitigação de desastres da PNPDEC (período de 2012-2024). A fiscalização gerou a promulgação do **Acórdão 2.744/2025-TCU/Plenário** (Min. Relator Walton Alencar Rodrigues), contemplando uma série de medidas de controle para afastamento e/ou atenuação dos problemas elencados no parágrafo precedente. Devido à apresentação de recursos contra o mencionado *decisum*, algumas dessas medidas se encontram suspensas até julgamento em definitivo daqueles autos pela Corte de Contas.

68. Quanto ao arcabouço legal aplicável ao presente achado de auditoria, menciona-se primeiramente o art. 37, *caput*, da Constituição Federal, que impõe à Administração Pública a observância do princípio da eficiência. A permanência de etapas relevantes do Termo de Compromisso 0398481-26/2012 sem finalização e funcionalidade plena há mais de uma década de sua celebração, apresentando intervenções de caráter emergencial parcialmente executadas, não iniciadas ou pendentes de reanálises e reprogramações, mostra-se incompatível com o referido princípio.

69. Complementarmente, o art. 2º da Lei 12.608/2012 atribui aos entes federativos o dever de adotar as medidas necessárias à redução dos riscos de acidentes ou desastres. O art. 4º, inciso III, estabelece como diretriz da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) a **prioridade das ações preventivas**, enquanto o art. 5º, incisos I e V da lei fixa como objetivos a redução dos riscos de desastres e a continuidade das ações de proteção e defesa civil. O fraco desempenho da ação governamental, assinalado nos parágrafos precedentes, não condiz com as diretrizes e objetivos da PNPDEC.

70. Já o art. 4º do Decreto 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, adota uma série de diretrizes, dentre as quais: direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade; monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias; articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar **valor público**. A atuação dos atores governamentais e os resultados alcançados para o repasse até o momento não permitem afirmar que essas diretrizes de governança estejam sendo observadas.

71. A seguir, detalham-se aspectos concernentes aos atrasos das Etapas 4 a 7 do empreendimento, com ênfase nas pendências de reprogramação dos remanescentes dos objetos das Etapas 4 e 5, sem previsão de retomada das obras.

i) Pendências referentes à conclusão da Etapa 4

72. Quanto à Etapa 4, a execução foi objeto do Contrato 01.2019.038, celebrado com a Preserva Engenharia Ltda. (CNPJ 08.613.217/0001-89) em 3/4/2019, para a realização de quatro intervenções. A ordem de serviço foi emitida em 1/6/2020. O contrato se encerrou em 3/11/2022 por decurso do prazo de vigência e sem interesse da construtora na prorrogação do ajuste.

73. Durante a execução contratual, apenas a intervenção do bairro Linhares (ação E2-1) foi concluída. Na localidade do Grajaú (ação E28-1), foram executados integralmente o muro de contenção, praticamente toda a cortina atirantada e aproximadamente 80% do solo grampeado. No curso dos serviços, identificou-se a necessidade de estrutura de contenção complementar para assegurar a estabilidade global da encosta, mas a solução ainda estava em análise pela fiscalização técnica da prefeitura quando o contrato se encerrou.

74. Quanto à ação E28-2, também no Grajaú, foi executado integralmente o solo grampeado previsto no projeto. A drenagem, contudo, não foi concluída, tendo apenas parte do sistema originalmente projetado sido posteriormente implantada em conjunto com as obras de contenção da Rua Antônio Alves Teixeira. Por essa razão, a intervenção permaneceu classificada como parcialmente executada.

75. Em Santa Luzia (ação S8), a obra não chegou a ser iniciada. O agravamento das condições da encosta tornou a solução originalmente prevista incompatível com a situação então existente e insuficiente para assegurar sua estabilidade, o que exigiu a revisão do projeto antes da execução.

76. No âmbito das providências posteriores destinadas à retomada das intervenções, a prefeitura reconheceu que as soluções originalmente elaboradas para as áreas parcialmente executadas ou não iniciadas precisavam ser revistas e contratou nova empresa para atualizar os projetos de Grajaú (E28-1 e E28-2) e de Santa Luzia (S8).

77. Após as chuvas de fevereiro de 2026, ocorreu deslizamento na Rua Miguel Jacob, em trecho adjacente à contenção executada no Grajaú (E28-2). O evento motivou a elaboração de solução específica para estabilização da área atingida. Não foram identificados elementos que permitissem atribuir o deslizamento a falha da contenção executada no Grajaú (E28-2) ou do projeto que a fundamentou. A municipalidade informou que essa nova solução está sendo discutida e pleiteada junto à Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec/MIDR), para ser realizada via transferência obrigatória daquela secretaria especializada (ações de reconstrução), com previsão de posterior encaminhamento do pleito à SNP/MCid em caso de negativa da demanda submetida à Sedec.

78. Portanto, durante a presente fiscalização, as soluções atualizadas previstas para a resolução das pendências da etapa encontravam-se em estágios distintos. O projeto de Grajaú (E28-1) permanecia em fase final de elaboração. O novo projeto executivo da intervenção de Santa Luzia (S8), embora concluído, aguardava para seu início de execução a definição do concedente e da fonte de recursos; na hipótese de a obra complementar vir a ser contemplada pelo Termo de Compromisso 0398481-26/2012, o projeto ainda deve ser submetido à Caixa para análise da reprogramação e emissão de novos SPA e AIO. A mesma situação se aplica à ação E28-2 de Grajaú.

79. Em resposta ao Ofício de Requisição 02-131 TCU/AudUrbana, a Caixa informou que, até 17/6/2026, **nenhuma das soluções atualizadas da Etapa 4 havia sido formalmente apresentada à mandatária para análise da reprogramação** (evidência 4, p.1-2).

ii) Pendências referentes à conclusão da Etapa 5

80. No que concerne à Etapa 5, a execução foi objeto do Contrato 01.2019.039, igualmente celebrado com a Preserva Engenharia Ltda. em 3/4/2019 e que previa, também, quatro intervenções. Segundo o Relatório Consolidado municipal, a autorização de início vinculada à execução do contrato foi emitida em 13/4/2020, e a ordem de serviço, em 18/5/2020. O ajuste encerrou-se em 3/11/2022, por decurso do prazo de vigência, sem a conclusão das ações dos bairros de Costa Carvalho (SE-02), Parque Independência (NE22-1) e Santa Rita (E5.4). Apenas a intervenção E23-4 realizada no bairro Linhares foi efetivamente concluída.

81. Na fase final da vigência contratual, a empresa apresentou pedido de reequilíbrio econômico-financeiro e solicitação de aditivo de projeto para a obra de Costa Carvalho (SE-02). A fiscalização técnica municipal solicitou complementações e, em alinhamento com a Caixa, definiu-se que o pleito de reequilíbrio contratual da Etapa 5 seria formalizado após a conclusão da análise de pedido semelhante da Etapa 4. Esse encadeamento não foi concluído durante a vigência do contrato, que se encerrou sem a formalização da correspondente reprogramação.

82. Em Costa Carvalho (ação SE-02), foram executados solo grampeado com concreto projetado, reforma de escadarias e drenagem na Rua José Roque de Souza. Permaneceram sem execução dois muros à flexão, o solo grampeado entre eles e a drenagem complementar previstos na parte posterior de um imóvel

situado na área de intervenção, onde havia uma ocupação irregular, bem como a intervenção da Rua C, que compreendia solo grampeado, aterro em solo-cimento compactado, drenagem e pavimentação. O muro previsto na parte inferior da Rua José Roque de Souza foi posteriormente executado pela prefeitura com recursos próprios.

83. A prefeitura informou que a empresa contratada para revisar as soluções da Etapa 4 também ficou responsável pela revisão do projeto e do orçamento da obra remanescente de Costa Carvalho (SE-02). Entretanto, até o encerramento da fiscalização, **a documentação atualizada não havia sido submetida à Caixa para análise da reprogramação.**

84. No bairro Parque Independência, ação NE22-1, o contrato encerrou-se antes da mobilização das equipes, permanecendo toda a intervenção **pendente de execução**. Na localidade de Santa Rita, ação E5.4, também não houve mobilização, de modo que **a obra não foi iniciada**. Para essas duas áreas, a prefeitura informou à Caixa que não seria necessária a elaboração de novos projetos, mas apenas a atualização das datas-base das planilhas orçamentárias. Contudo, até o fim da execução desta fiscalização **não havia sido apresentada documentação técnica que demonstrasse a tempestividade e a adequação das soluções às condições atuais das áreas, acompanhada dos orçamentos atualizados e do pedido de reprogramação** (evidência 4, p.2).

85. O Relatório Consolidado Definitivo da Etapa 5 registrou que os valores remanescentes correspondiam aos montantes originalmente aprovados na Autorização de Início do Objeto (AIO) e não representavam os custos atualmente necessários, pois não espelhavam a realidade do mercado e não contemplavam as revisões de projeto, as alterações de escopo, as adequações técnicas ou as eventuais modificações posteriores das condições geotécnicas.

86. Considerados em conjunto, os marcos das Etapas 4 e 5 evidenciam que, entre o encerramento dos Contratos 01.2019.038 e 01.2019.039, respectivamente em 3/11/2022 e 17/6/2026, transcorreram **mais de três anos e sete meses sem que o conjunto das reprogramações das intervenções remanescentes tivesse sido formalmente submetido à Caixa**. Nesse período, permaneceram pendentes a conclusão de parte dos projetos e orçamentos atualizados, a avaliação documentada da atualidade de algumas soluções, a definição da fonte de recursos de determinadas intervenções e a formalização dos pedidos de reprogramação.

87. Os marcos anteriores ao início físico das Etapas 4 e 5 também revelam intervalos expressivos. Na Etapa 4, o Laudo de Análise de Engenharia (LAE) foi emitido em 15/3/2017, a Síntese do Projeto Aprovado (SPA) em 29/6/2017 e a Autorização de Início do Objeto (AIO) em 4/3/2020. Na Etapa 5, a Caixa registrou o LAE e a SPA em 30/6/2017 e a AIO da etapa em 25/9/2019; o Relatório Consolidado municipal, por sua vez, registrou a autorização de início vinculada ao Contrato 01.2019.039 em 13/4/2020 e a ordem de serviço em 18/5/2020 (evidência 4, p.3).

88. Avalia-se que **não há elementos que permitam atribuir os atrasos excessivos das etapas em comento exclusivamente a determinado órgão/entidade ou agente**, mas sim às causas anteriormente elencadas no parágrafo 66.

iii) Pendências referentes à conclusão da Etapa 6

89. Quanto à Etapa 6, relativa a intervenções no bairro de Santa Cecília (ações C4.1 e C4.4), a primeira contratação, decorrente da Concorrência 1/2019, não resultou na execução física das obras, tendo a empresa Progeo Engenharia Ltda. (CNPJ 17.069.832/0001-67) desistido do objeto após a emissão da autorização de início, em contexto de pedido de recomposição de preços. A tentativa posterior de contratação da segunda colocada, Preserva Engenharia Ltda., também não foi formalizada, diante de dúvidas jurídicas relacionadas à concessão de reequilíbrio econômico-financeiro antes da assinatura do contrato. Tornaram-se necessárias, assim, a atualização dos projetos e orçamentos e a realização de nova licitação.

90. Os projetos atualizados foram aprovados pela Caixa em 24/7/2025, seguindo-se à contratação, no regime de execução semi-integrado, da empresa Ponthual Construções e Saneamento Ltda. (CNPJ 20.110.458/0001-00), mediante o Contrato 01.2025.215. A ordem de serviço foi emitida em 12/2/2026. Contudo, os eventos pluviométricos extremos de 23/2/2026 provocaram alterações nas condições geotécnicas das áreas, levando à paralisação dos serviços em 27/2/2026. O reinício, autorizado em 24/3/2026, ficou restrito às atividades de campo e à revisão dos projetos executivos. Em julho de 2026, o contrato encontrava-se em fase **de levantamentos de campo e revisão dos projetos executivos, sem início dos serviços construtivos** e sem solicitação de desbloqueio de recursos apresentada à Caixa.

iv) Pendências referentes à conclusão da Etapa 7

91. Quanto à Etapa 7, referente às localidades de Vila Ideal e Solidariedade, o primeiro certame licitatório foi inicialmente adiado porque outros contratos do mesmo termo de compromisso ainda aguardavam autorização federal para emissão das ordens de serviço. Durante a interrupção, ocorreu deslizamento que interditou a via destinada ao acesso dos equipamentos e tornou inexequível a solução licitada. O certame foi, então, cancelado, e tornou-se necessária a elaboração de nova concepção técnica, abrangendo as porções superior e inferior da encosta.

92. A primeira reprogramação da nova solução não contemplou todas as áreas que necessitavam de estabilização. O equívoco administrativo foi identificado somente após a homologação da Síntese do Projeto Aprovado (SPA), o que exigiu nova reprogramação, posteriormente aprovada pela Caixa e homologada pelo MCid. Após essas providências, foi celebrado com a Barra Nova Engenharia Ltda. (CNPJ 05.338.129/0001-28) o Contrato 01.2025.206 (contratação também no regime de execução semi-integrado), no valor de R$ 10.127.089,28 e com vigência de 21 meses a partir de 24/11/2025.

93. A ordem de serviço do Contrato 01.2025.206 foi emitida em 19/2/2026. Em 27/2/2026, poucos dias depois, os serviços foram paralisados em razão das chuvas intensas e das alterações supervenientes das condições geotécnicas das áreas. O reinício foi autorizado em 24/3/2026, exclusivamente para a elaboração e a atualização dos projetos executivos, tendo sido fixado prazo de três meses para sua apresentação. Ao fim da execução desta fiscalização, as soluções ainda estavam em revisão para incorporação das alterações geotécnicas decorrentes da calamidade, as **obras físicas não haviam sido iniciadas** e não havia sido encaminhada à Caixa solicitação de desbloqueio de recursos.

Conclusão e proposta de encaminhamento do achado

94. Os trabalhos de auditoria revelaram uma execução físico-financeira do Termo de Compromisso 0398481-26/2012 de apenas **28,89%**, a despeito de terem transcorrido quase 14 anos da celebração do ajuste vinculado ao programa PAC2 – Contenção de Encostas, o que caracteriza ineficiência e ineficácia na atuação governamental, com prejuízos às ações de prevenção de desastres da PNPDEC em Juiz de Fora/MG.

95. Os exames procedidos revelaram que apenas as Etapas 1, 2 e 3 da transferência lograram conclusão das intervenções planejadas, enquanto parte substancial do objeto do repasse (mais de 70%) permanece **atrasada e inconclusa**, nas seguintes situações: parcialmente executada e com remanescente de obra devido a rescisões contratuais, aguardando reprogramação e recontratação (Etapas 4 e 5, exceto intervenções na localidade de Linhares, que foram concluídas); em execução (Etapas 6 e 7), porém sem medições de serviços até a finalização da auditoria; sem definição do objeto por vários exercícios (Etapa 8); e reserva para ações de trabalho social (Etapa 9), não utilizada.

96. Outrossim, foram identificados bairros de Juiz de Fora/MG severamente afetados pelos deslizamentos de encostas da calamidade histórica de fevereiro de 2026 com intervenções previstas no termo de compromisso que não foram devidamente concluídas antes do desastre ou sequer foram iniciadas. Essas localidades são: Grajaú e Santa Luzia, da Etapa 4; Santa Cecília, da Etapa 6; Vila Ideal, da Etapa 7; e Eldorado, da Etapa 8 (etapa pendente de aprovação ou redefinição do objeto junto ao concedente federal).

97. Não menos grave, registraram-se óbitos de moradores por soterramento nos bairros de Vila Ideal (2 mortes), Costa Carvalho (3 mortes) e Santa Rita (4 mortes), localidades com obras do repasse não iniciadas e/ou inacabadas, revelando que políticas públicas mal conduzidas não contribuem para a mitigação dos efeitos das calamidades climáticas e impactam negativamente nos esforços de redução da vulnerabilidade da população e de aumento da resiliência das cidades.

98. Neste contexto, o achado foi classificado como irregularidade grave que não prejudica a continuidade da obra (IGC), conforme inciso VI, §1º, do art. 150 da Lei 15.321/2025 (LDO/2026), pois embora possa resultar na futura audiência dos responsáveis, não se enquadra nas disposições dos incisos IV (indício de irregularidade grave com recomendação de paralisação - IGP) ou V (indício de irregularidade grave com recomendação de retenção parcial de valores ou apresentação de garantias - IGR) da lei. Ademais, se faz essencial para a população local a conclusão do termo de compromisso em análise e que as causas associadas à ineficácia das transferências, assim como de várias outras do PAC2 – Contenção de Encostas, estão sendo tratadas com maior profundidade no âmbito do processo TC 008.979/2024-3 (Relatório de Auditoria Operacional), já objeto de medidas de controle expedidas ao MCid quando da promulgação do Acórdão 2.744/2025-TCU/Plenário (Min. Relator Walton Alencar Rodrigues).

99. Sem embargo, propõe-se que este Tribunal ouça os atores federal (Secretaria Nacional de Periferias - SNP/MCid) e municipal (prefeitura de Juiz de Fora/MG) acerca de pontos específicos do termo de compromisso fiscalizado, em sede de **oitiva** (art. 250, inciso V, do Regimento Interno - RI/TCU), para que se manifestem sobre as ocorrências tratadas no presente achado.

100. Vale acrescentar que, por meio da oitiva, em atenção ao art. 14 da Resolução TCU 315/2020, que dispõe sobre a construção participativa das deliberações do Tribunal, será oportunizada às unidades jurisdicionadas a apresentação de comentários quanto às consequências práticas decorrentes de eventuais deliberações desta Corte, a exemplo de determinação à SNP/MCid e ao município de Juiz de Fora para que, em articulação, estabeleçam prazo, ações corretivas e responsáveis objetivando o deslinde das pendências para a retomada das obras e efetiva conclusão das intervenções de contenção de encostas previstas para as Etapas 4 a 7 do Termo de Compromisso 0398481-26/2012, bem como redefinição e execução da Etapa 8, promovendo, com a celeridade devida, o encerramento da avença, com entrega de valor público aos cidadãos submetidos a riscos elevados de desastres por deslizamentos em encostas no município.

101. Como benefícios esperados para o achado, mencionam-se o aprimoramento da atuação dos atores federal e municipal no que concerne à redução dos atrasos e da baixa execução físico-financeira da transferência auditada, induzindo a conclusão das etapas de obras inacabadas ou não iniciadas, ensejando a entrega de valor público à população e o alinhamento das ações da transferência aos objetivos e às diretrizes da PNPDEC.

III.2. (F/I) Fragilidades no planejamento e na contratação de obras de macrodrenagem em caráter emergencial mediante a Dispensa de Licitação 26/2026

Descrição do achado

102. Devido à delimitação insuficiente das parcelas do objeto efetivamente abrangidas pela situação emergencial, à existência de divergências entre os marcos temporais estabelecidos para a execução do objeto e à insuficiente formalização das análises que fundamentaram a escolha do fornecedor, constataram-se fragilidades no planejamento e na contratação da Fase 1 das obras de macrodrenagem da Bacia do Córrego São Pedro mediante a Dispensa de Licitação 26/2026, com potencial de comprometer a adequada demonstração da aderência da contratação ao art. 75, inciso VIII, da Lei 14.133/2021 e a conclusão tempestiva das parcelas emergenciais.

Situação encontrada

103. A gravidade do evento extremo de chuvas intensas de fevereiro de 2026 em Juiz de Fora, que resultou em significativa perda de vidas humanas, não apenas confirmou os elevados riscos geológicos e hidrológicos da região, como evidenciou a necessidade de implementação das ações estruturantes de prevenção recepcionadas no âmbito da seleção do Novo PAC – Drenagem, destinadas à mitigação dos efeitos das inundações históricas ali verificadas e à prevenção de novas calamidades.

104. Diante do cenário emergencial, no âmbito do Termo de Compromisso SNSA/MCid 1098077-54/2024, a prefeitura de Juiz de Fora realizou as Dispensas de Licitação 26/2026 e 32/2026, ambas fundamentadas no art. 75, inciso VIII, da Lei 14.133/2021.

105. A **Dispensa 26/2026** resultou no Contrato 01.2026.032, firmado com a empresa Almeida Sapata Engenharia e Construções Ltda. (CNPJ 66.748.955/0001-30), no valor de R$ 21.026.479,09, para elaboração dos projetos básico e executivo e execução da Fase 1 das obras de macrodrenagem do Córrego São Pedro, no trecho compreendido entre o Rio Paraibuna e a Rua Mariano Procópio.

106. A **Dispensa 32/2026** destinava-se à Fase 2 do empreendimento e deu origem ao Contrato 01.2026.049, celebrado com o Consórcio Córrego São Pedro (CNPJ 66.123.540/0001-70), formado pelas empresas LCM Construção e Comércio S/A e Construtora Monte Negro Ltda., no valor de R$ 36.702.690,58, para elaboração dos projetos básico e executivo e execução da Fase 2 do empreendimento, com intervenções nos bairros Democrata, Vale do Ipê e Borboleta. Conforme já exposto, a referida dispensa foi revogada e o Contrato 01.2026.049 rescindido consensualmente em 8/6/2026.

107. Diante do grande vulto, abrangência e materialidade das intervenções de engenharia, a equipe de auditoria buscou verificar, quanto à Dispensa de Licitação 26/2026, se o processo de contratação direta demonstrou, de maneira suficientemente circunstanciada, a correspondência entre a situação calamitosa e a integralidade do objeto contratado, a viabilidade de conclusão das parcelas contratadas no prazo máximo admitido pela lei e a vantajosidade da seleção do fornecedor, bem como se o cronograma da **Fase 1** foi compatibilizado com os das demais fases do empreendimento, considerando os marcos do Termo de Compromisso e as dependências técnicas e operacionais existentes entre as intervenções, de modo a orientar a entrega funcional do empreendimento.

108. Cabe salientar que o art. 75, inciso VIII, da Lei 14.133/2021 não autoriza a contratação direta de qualquer obra de prevenção a desastres, mas tão somente dos bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e das **parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de um ano contado da ocorrência do evento**. Essa limitação também foi reproduzida expressamente no art. 6º do Decreto Municipal 17.693/2026, que declarou estado de calamidade pública no município de Juiz de Fora/MG devido às chuvas intensas em fevereiro de 2026.

109. A seguir, são detalhadas as falhas identificadas:

i) Delimitação insuficiente das parcelas efetivamente abrangidas pela situação calamitosa

110. Como salientado, as Fases 1 e 2 da Etapa 3 do Termo de Compromisso 1098077-54/2024 consignam empreendimento de **caráter estrutural** de macrodrenagem, cujo objeto não se restringe a intervenções provisórias ou reparos pontuais. As intervenções previstas nessas fases abrangem a elaboração dos projetos básico e executivo e a execução de estruturas permanentes de drenagem, incluindo canalizações, redes de microdrenagem, travessias, estação elevatória e reservatório, com necessidade de aprovação dos projetos pela Caixa e realização, pelas contratadas, das alterações eventualmente requeridas até a aprovação formal.

111. No intuito de mitigar, de forma célere, os efeitos das intensas chuvas de fevereiro de 2026, a prefeitura sustentou que as Fases 1 e 2 constituiriam as primeiras intervenções necessárias para reduzir o risco hidrológico na bacia do Córrego São Pedro, deixando outras parcelas do empreendimento, como a Represa São Pedro e o parque alagável (Fase 3), para licitações posteriores (evidência 10, p.164). Essa

segregação indica preocupação da comuna em limitar a contratação direta a apenas parte da etapa considerada.

112. Quanto à Fase 1, não se identificou demonstração suficientemente individualizada da urgência de cada estrutura, serviço ou segmento incluído no Contrato 01.2026.032, nem análise que distinguisse as parcelas cuja execução não poderia aguardar licitação regular daquelas que, embora relevantes para a solução definitiva de macrodrenagem, poderiam seguir o procedimento ordinário.

113. Ademais, não restou evidenciada a aderência de todas as parcelas do objeto da Fase 1 ao evento climático extremo de fevereiro de 2026, ou seja, se todo o escopo contratado mediante a Dispensa de Licitação 26/2026 era estritamente necessário ao atendimento da situação calamitosa e passível de conclusão no prazo máximo legal de um ano, ou se parte dele correspondia à execução ordinária da solução estruturante concebida.

114. Diante da ausência de análise que segregasse, no interior da Fase 1, as parcelas efetivamente necessárias ao atendimento da situação calamitosa das demais parcelas integrantes da implantação ordinária da solução estruturante, não restou suficientemente demonstrada a adequação de todo o escopo do Contrato 01.2026.032 ao regime excepcional de dispensa de licitação, permanecendo incertezas quanto à eventual inclusão, no objeto, de obras e serviços próprios da implantação ordinária do empreendimento estruturante que, caso não se demonstrasse sua necessidade para o atendimento da situação calamitosa nos termos do art. 75, inciso VIII, da Lei 14.133/2021, deveriam ter sido submetidos ao procedimento licitatório regular.

ii) Ausência de compatibilização e previsão de acompanhamento integrado dos cronogramas das obras (Fases 1, 2 e 3)

115. O art. 75, inciso VIII, da Lei 14.133/2021 condiciona a contratação direta de parcelas de obras e serviços para conclusão no prazo máximo de um ano contado da ocorrência da calamidade, vedadas a prorrogação dos respectivos contratos e a recontratação de empresa já contratada com fundamento no mesmo dispositivo. Considerando que o evento adverso se desenvolveu nos dias imediatamente anteriores à declaração municipal de calamidade, que foi editada em 24/2/2026, adota-se, para fins desta análise, essa data como referência, de modo que o período de um ano se encerraria em 24/2/2027 (evidência 10, p.140).

116. O plano de trabalho do Termo de Compromisso 1098077-54/2024 estabeleceu, para a Etapa 3 - que inclui as Fases 1, 2 e 3 -, o período de execução compreendido entre 1/4/2026 e 30/9/2030, sendo que a conclusão das obras foi prevista até 30/4/2030, enquanto o gerenciamento, o trabalho técnico social e a avaliação pós-intervenção se estenderiam até setembro de 2030 (evidência 11, p.6-7).

117. A Fase 1, contratada emergencialmente com fundamento no art. 75, inciso VIII, da Lei 14.133/2021, submete-se ao limite temporal aplicável às parcelas abrangidas pela respectiva dispensa, enquanto as Fases 1, 2 e 3 integram o cronograma da Etapa 3 do termo de compromisso. Não obstante essa diferença, por integrarem um mesmo sistema de macrodrenagem, há necessidade de que os cronogramas das três fases sejam compatibilizados e articulados, fixando-se marcos a serem atingidos, com acompanhamento integrado, de modo a otimizar a execução dos projetos e das intervenções segmentadas previstas, haja vista as dependências técnicas existentes entre elas.

118. Dos exames procedidos pela equipe de auditoria, registra-se inicialmente a existência de divergências entre os prazos indicados para finalização da Fase 1 (obras no trecho compreendido entre o Rio Paraibuna e a Rua Mariano Procópio em Juiz de Fora/MG), contratada emergencialmente por meio da Dispensa 26/2026. O Contrato 01.2026.032, firmado em 19/3/2026, estabeleceu vigência de doze meses, até 19/3/2027, e prazo de execução dos serviços de dez meses consecutivos, contado da emissão da ordem de serviço. O mesmo prazo de dez meses foi previsto no Termo de Referência. Entretanto, a Ordem de Serviço, emitida em 24/3/2026, estabeleceu prazo de execução de doze meses e indicou como data de início dos serviços 28/3/2026. Em outra referência, a apresentação institucional da Prefeitura informou que o contrato deveria ser concluído até 23/2/2027 (evidências 12, p. 86, 117 e 556; 13, p.48).

119. Caso prevalecesse o prazo de doze meses constante da Ordem de Serviço, contado do início indicado para 28/3/2026, a execução se estenderia até o final de março de 2027, ultrapassando tanto o marco de 24/2/2027 adotado nesta análise para o período anual previsto no art. 75, inciso VIII, da Lei 14.133/2021, quanto o próprio término da vigência contratual, fixado em 19/3/2027. Caso prevalecesse, por outro lado, o prazo de dez meses previsto no contrato e no Termo de Referência, a conclusão estaria programada para o final de janeiro de 2027. Desse modo, a documentação examinada não permite identificar de forma inequívoca qual prazo rege a execução física do objeto.

120. Em 19/5/2026, a administração municipal direcionou o Ofício 6.703/2026 à contratada, destinado à solicitação de cronograma atualizado e à formalização das tratativas relativas ao Contrato 01.2026.032. Essa providência evidencia a necessidade de consolidação dos marcos aplicáveis, o que restou ausente da documentação disponibilizada à auditoria. Tal ausência causa incerteza quanto ao alinhamento das ações para tornar factíveis os prazos da lei e do plano de trabalho do repasse, com o estabelecimento de caminhos críticos para previsão e resolução de atrasos e divergências entre as fases das obras.

121. Por derradeiro, importa reportar a ausência de cronograma integrando as Fases 1, 2 e 3 da etapa do Córrego São Pedro.

122. A Fase 3 compreende intervenções na Represa São Pedro como substituição do barramento, a construção de novo vertedouro, a ampliação da capacidade de armazenamento e a implantação de estruturas destinadas ao amortecimento das vazões de pico. Os estudos qualificam a barragem como elemento fundamental para o controle das inundações na bacia e para o alívio do sistema de macrodrenagem a jusante (área referente às Fases 1 e 2).

123. Apesar da natureza sistêmica das intervenções da etapa, não foi localizado, na documentação examinada, cronograma mestre que consolidasse: a sequência e as dependências entre as Fases 1, 2 e 3; os prazos para elaboração, análise e aprovação dos projetos básico e executivo; estimativa de prazo para a obtenção das licenças, das autorizações da Caixa e das autorizações de início de objeto; as interferências urbanas, desapropriações ou liberações de áreas eventualmente necessárias; a execução do trabalho técnico social; os marcos de funcionalidade parcial e integral das estruturas; e a avaliação pós-intervenção.

124. Durante a execução desta fiscalização, identificou-se que as Fases 1 e 2 encontravam-se em elaboração de projetos e ainda aguardavam autorização de início de objeto, enquanto a Fase 3 permanecia em procedimento licitatório, mediante a Concorrência 6/2026. Posteriormente, em 21/7/2026, a Administração Municipal decidiu pela revogação desse certame, decisão publicada em 22/7/2026 (evidência 14, p.1).

125. A revogação do procedimento destinado à contratação da Fase 3 amplia, nesse contexto, a incerteza quanto ao cronograma de implantação integrada do sistema, uma vez que passa a depender da realização de novo procedimento para contratação dessa parcela do empreendimento.

126. Do exposto, avalia-se que a existência de cronogramas próprios de cada contratação não substitui a necessidade de planejamento e acompanhamento integrados, pois a funcionalidade plena do empreendimento não depende apenas da conclusão física isolada de cada trecho. Depende também da adequada articulação hidráulica e operacional entre as intervenções, particularmente porque a Fase 3 foi considerada elemento relevante para o amortecimento das vazões e para o funcionamento do conjunto.

127. Importante reforçar que a inexistência de cronograma integrado poderá afetar a eficácia da ação governamental no curto prazo, pela não conclusão tempestiva do novo sistema de macrodrenagem e proteção contra inundações na localidade considerada, mantendo a população sob risco de novas calamidades.

128. O art. 37 da Constituição Federal exige atuação administrativa eficiente, enquanto a Lei 12.608/2012 orienta a política de proteção e defesa civil para a prevenção e a redução dos riscos de desastres.

A Lei 14.133/2021 também estabelece os princípios do planejamento, da eficiência e da eficácia e atribui ao processo de contratação o objetivo de assegurar resultado mais vantajoso para a Administração.

iii) Motivação insuficiente da escolha do fornecedor e da vantajosidade da contratação

129. Na Dispensa 26/2026, considerando o orçamento de referência de R$ 22.345.781,34, foram consultadas a Black Engenharia Ltda., a Almeida Sapata Engenharia e Construções Ltda., a Infracon Engenharia S/A, a ETC Empreendimentos e Tecnologia em Construções Ltda. e a Construtora Monte Negro Ltda. A Black apresentou desconto de 9,12%, com proposta no valor de R$ 20.307.082,11; a Almeida Sapata ofertou desconto de 5,90%, com proposta de R$ 21.026.479,09; e a Infracon apresentou proposta de R$ 22.288.058,47, indicando desconto de 0,25%. A ETC manifestou desinteresse em apresentar proposta, enquanto a Construtora Monte Negro não respondeu à consulta.

130. A Administração registrou que a Black Engenharia encaminhou apenas a proposta comercial, sem os documentos de habilitação solicitados. Em razão dessa omissão, sua oferta foi desconsiderada, passando-se à análise da empresa Almeida Sapata, que apresentou a documentação exigida e foi contratada pelo valor de R$ 21.026.479,09, **R$ 719.396,98 superior à proposta apresentada pela Black Engenharia, no valor de R$ 20.307.082,11** (evidência 12, pp. 21-23 e 605-607).

131. Considera-se que a falta dos documentos de habilitação constitui fundamento relevante para impedir a contratação imediata da Black Engenharia, pois não seria possível celebrar o ajuste sem comprovar previamente sua regularidade e sua capacidade para executar o objeto. Entretanto, não foi identificada na documentação relativa à contratação **análise suficientemente circunstanciada** sobre a natureza e a extensão dos documentos faltantes, a possibilidade ou a inviabilidade de sua obtenção mediante diligência para sua apresentação ou complementação, o tempo necessário para essa providência e o impacto que ela produziria sobre o atendimento da situação calamitosa.

132. O art. 72, incisos V, VI e VII, da Lei 14.133/2021 exige que o processo de contratação direta contenha a comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação, a razão da escolha do fornecedor e a justificativa de preço. Por seu turno, os arts. 23 e 75, § 6º, da Lei 14.133/2021 determinam que, nas contratações emergenciais, sejam observados os preços praticados no mercado. A jurisprudência do TCU orienta, de forma convergente, que a contratação direta deve conter **justificativa expressa para a escolha do fornecedor** e demonstração da compatibilidade dos preços com o mercado, conforme, entre outros, os **Acórdãos 2.186/2019-TCU/Plenário** (Min. Relator Marcos Bemquerer) e **1.157/2013-TCU/Plenário** (Min. Relator Benjamin Zymler).

133. Quanto às diligências, o **Acórdão 1.211/2021-TCU/Plenário** (Min. Relator Walton Alencar) admite o saneamento de falhas documentais quando destinado a comprovar condição já existente na data pertinente, sem autorizar a constituição posterior de requisito de habilitação. Esse entendimento não permite concluir que a pendência da Black Engenharia pudesse ser sanada, mas constitui parâmetro para avaliar se, diante da natureza dos documentos faltantes, seria juridicamente admissível e materialmente viável a realização de diligência no caso concreto.

Conclusão e proposta de encaminhamento do achado

134. Os exames realizados na Dispensa de Licitação 26/2026 evidenciaram insuficiências na formalização das análises relacionadas à delimitação das parcelas abrangidas pela situação calamitosa, à definição dos marcos temporais aplicáveis à execução do objeto e à escolha do fornecedor.

135. Em relação ao enquadramento emergencial, o caráter permanente ou estruturante das intervenções não impede, por si só, a utilização do art. 75, inciso VIII, da Lei 14.133/2021. Contudo, não ficou suficientemente demonstrado, de forma individualizada, que todas as estruturas, os serviços e os segmentos compreendidos na Fase 1 eram necessários ao atendimento da situação calamitosa e estavam abrangidos pelas condições temporais estabelecidas na legislação para a contratação emergencial.

136. No aspecto temporal, as divergências identificadas entre o prazo de execução previsto no Contrato 01.2026.032 e no Termo de Referência, aquele estabelecido na Ordem de Serviço e o informado em apresentação institucional da prefeitura dificultam a definição inequívoca do marco temporal aplicável à execução física do objeto e o adequado acompanhamento de seu cumprimento.

137. Quanto à escolha do fornecedor, verificou-se que a ausência dos documentos de habilitação solicitados à Black Engenharia Ltda. constituía fundamento para impedir sua contratação imediata. Entretanto, não ficou suficientemente registrada a natureza dos documentos ausentes, se eles se destinavam à comprovação de condições preexistentes e se seria juridicamente admissível e materialmente viável a realização de diligência compatível com a urgência requerida, circunstância relevante diante da contratação da Almeida Sapata Engenharia e Construções Ltda. por valor superior à proposta nominalmente mais baixa.

138. Do exposto, o achado foi classificado como falhas/impropriedades (F/I), conforme o art. 2º, inciso VII, da Resolução TCU 280/2016, considerando que, inicialmente, as ocorrências descritas não configuram indício de débito e não ensejam a aplicação de multa aos responsáveis, mas tão somente determinação de medidas corretivas ou expedição de ciência. Todavia, como proposta de encaminhamento, entende-se necessária a realização de **oitiva** da Prefeitura de Juiz de Fora/MG e, no que couber às suas atribuições de acompanhamento do Termo de Compromisso 1098077-54/2024, da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades, para que se manifestem acerca das ocorrências relacionadas à Dispensa de Licitação 26/2026.

139. Em atenção ao art. 14 da Resolução TCU 315/2020, que dispõe sobre a construção participativa das deliberações do Tribunal, oportuniza-se às unidades jurisdicionadas a apresentação de comentários quanto às consequências práticas decorrentes de eventuais deliberações desta Corte, a exemplo de determinação ao município de Juiz de Fora para que nas dispensas de licitação realizadas com base no art. 75, inciso VIII, da Lei 14.133/2021, promova a devida delimitação dos objetos; a motivação do regime de contratação adotado, da escolha dos fornecedores e da vantajosidade da proposta vencedora; e ainda, no caso concreto das obras do sistema de macrodrenagem do Córrego São Pedro, à necessária compatibilização e acompanhamento integrado dos cronogramas dos objetos interconectados, como nas Fases 1 a 3.

140. Como benefícios esperados, destacam-se o aperfeiçoamento do planejamento e da formalização da contratação emergencial examinada, especialmente quanto à delimitação das parcelas do objeto efetivamente abrangidas pela situação calamitosa, à definição de cronogramas coerentes e passíveis de acompanhamento e à adequada fundamentação da escolha do fornecedor e da vantajosidade da contratação.

III.3. (F/I) Inconsistências quanto à modelagem e condução das Concorrências 20/2025 e 26/2025 (obras de macrodrenagem), com potencial restrição ao caráter competitivo dos certames.

Descrição do achado

141. Devido às exigências restritivas e não adequadamente motivadas relacionadas à qualificação técnico-operacional e à participação de empresas em consórcio; à insuficiente fundamentação de licitação tipo técnica e preço com atribuição de ponderação de 70% para a nota técnica e 30% para a nota de preço; à existência de disposições divergentes quanto à composição da nota técnica; e à fixação ou concessão de prazos reduzidos para apresentação de documentos de habilitação e atendimento de diligências relevantes, constataram-se inconsistências quanto à modelagem e à condução das Concorrências Públicas 20/2025 e 26/2025, situações que evidenciam desconformidades e insuficiências de motivação, clareza e proporcionalidade à luz da Lei 14.133/2021, com potencial de comprometer a competitividade, a isonomia, o julgamento objetivo e a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Situação encontrada

142. Nos editais das Concorrências 20/2025 e 26/2025 foram constatadas ressalvas ou imprecisões que apontam para falhas na **modelagem e condução dos certames**, do tipo técnica e preço. Outrossim,

observaram-se nos instrumentos convocatórios exigências de habilitação de licitantes relacionadas à qualificação técnico-operacional e à participação em consórcio que, embora visem assegurar a capacidade técnica das contratadas em face dos objetos ofertados, não foram acompanhadas de motivação suficientemente circunstanciada quanto à sua adequação e proporcionalidade, de forma a atender aos ditames da Lei 14.133/2021. As constatações são a seguir elencadas:

> i) insuficiente demonstração da adequação da ponderação de 70% para a nota técnica e 30% para a nota de preço;
>
> ii) existência, nas Concorrências 20/2025 e 26/2025, de disposições divergentes quanto à composição da nota técnica; e
>
> iii) fixação ou concessão de prazos reduzidos para apresentação de documentos de habilitação e atendimento de diligências relevantes.
>
> iv) proibição de utilização do acervo de potencial subcontratada por mais de uma licitante;
>
> v) obrigatoriedade de cada integrante de consórcio possuir, individualmente, ao menos uma das experiências técnicas exigidas no edital; e
>
> vi) insuficiência de motivação da relevância técnica e da proporcionalidade das exigências de atestados técnico-operacionais relativas a serviços de fundação profunda.

143. Os efeitos reais ou potenciais das situações apontadas serão abordados no âmbito das descrições individualizadas apresentadas na sequência.

i) Insuficiente demonstração da adequação da ponderação entre técnica e preço

144. Nas Concorrências 20/2025 e 26/2025, do tipo técnica e preço, adotou-se a ponderação de **70% para a nota técnica e 30% para a nota de preço**, com fundamento expresso no art. 37, §2º, inciso II, da Lei 14.133/2021. Para justificar a maior relevância conferida ao componente técnico, a Administração destacou a complexidade dos objetos licitados e a adoção do regime de contratação integrada, sustentando que essas características demandavam maior valorização da qualidade das soluções de engenharia, da experiência dos licitantes, da inovação e da qualificação das equipes propostas.

145. O art. 36, §2º, da Lei 14.133/2021 estabelece, para o julgamento por técnica e preço, o limite máximo de 70% de valoração da proposta técnica. Já o art. 37, §2º, inciso II, determina a proporção de 70% para a proposta técnica nas licitações destinadas à contratação dos serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual especificados nas alíneas "a", "d" e "h" do inciso XVIII do art. 6º da lei, entre os quais se encontram a elaboração de projetos básicos e executivos.

146. No caso sob exame, entende-se inadequado o enquadramento dos objetos das Concorrências 20/2025 e 26/2025 na hipótese específica do art. 37, §2º, inciso II, da Lei 14.133/2021, que determina a proporção de 70% para proposta técnica. Embora as contratações integradas incluam a elaboração dos projetos básico e executivo, tais atividades constituem apenas parte de objetos mais amplos, que compreendem também a execução das obras e dos serviços de engenharia necessários à implantação dos empreendimentos.

147. Trata-se, portanto, de licitações para contratação de obras e serviços especiais de engenharia, hipótese abrangida pelo art. 36, §1º, inciso IV, da Lei 14.133/2021, e não de licitações destinadas especificamente à contratação dos serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual referidos no art. 37, § 2º. Consequentemente, a ponderação entre técnica e preço submete-se à regra geral do art. 36, §2º, segundo a qual a valoração da proposta técnica pode atingir, no máximo, 70%, sem que desse limite decorra a adoção automática do percentual máximo.

148. O art. 36, §1º, da Lei 14.133/2021 estabelece que o critério de julgamento por técnica e preço deve ser escolhido quando o estudo técnico preliminar demonstrar que a avaliação e a ponderação da qualidade técnica das propostas que superarem os requisitos mínimos previstos no edital são relevantes para

os fins pretendidos pela Administração. A definição dos pesos atribuídos à técnica e ao preço deve, portanto, guardar relação com as características concretas do objeto e com os benefícios esperados da maior qualidade técnica das propostas.

149. Essa necessidade de motivação específica da ponderação escolhida encontra respaldo no **Acórdão 607/2017-TCU/Plenário** (Min. Relator Weder de Oliveira), no qual o Tribunal orientou que, na modelagem das licitações do tipo técnica e preço, sejam examinados conjuntamente os pesos atribuídos à técnica e ao preço, os critérios e as gradações de pontuação técnica, as possíveis combinações de resultados e as características do mercado, de modo a reduzir os riscos de contratação antieconômica, restrição injustificada à competitividade e favorecimento indevido.

150. Especificamente quanto à **Concorrência 26/2025**, a prefeitura destacou que a modelagem permitiria avaliar a expertise, o conhecimento prévio e a capacidade de inovação dos licitantes, distinguindo a capacidade de mobilização e o acervo quantitativo da empresa, examinados na habilitação, da qualidade das soluções propostas e da equipe técnica, consideradas na pontuação. Segundo a Administração, essa sistemática proporcionaria equilíbrio entre a exigência de porte e tecnologia compatíveis com o volume contratual e a liberdade para apresentação de soluções alternativas, acompanhadas de equipe apta a implementá-las (evidência 15, p.512-513).

151. As justificativas apresentadas demonstram a relevância atribuída pela Administração à avaliação da qualidade técnica das propostas, mas não evidenciam por que essa avaliação deveria receber justamente o peso máximo de 70% admitido pelo art. 36, §2º, com a consequente redução da influência do preço para 30% da nota final. A relevância do componente técnico não implica, por si só, que a ponderação máxima autorizada pela lei seja a mais adequada ou vantajosa para o caso concreto.

152. No exame da documentação fornecida, não foram identificados estudos comparativos, simulações de resultados, análises de sensibilidade ou outras avaliações capazes de demonstrar que a ponderação 70/30 seria, nos casos em análise, mais adequada e vantajosa do que outras combinações possíveis. Tampouco foram avaliados de forma suficientemente circunstanciada os efeitos dos pesos escolhidos à luz das características específicas dos objetos, dos critérios e gradações de pontuação técnica, do mercado potencial de licitantes, das possíveis combinações entre notas e preços e do risco de seleção de proposta mais onerosa sem correspondente ganho técnico.

153. Desse modo, além do inadequado enquadramento dos objetos no art. 37, §2º, inciso II, da Lei 14.133/2021, verificou-se insuficiência de motivação para a adoção, nas Concorrências 20/2025 e 26/2025, do percentual máximo de 70% de valoração da proposta técnica admitido pelo art. 36, § 2º, não tendo sido demonstrado que a redução do peso do preço para 30% proporcionaria, diante das características concretas de cada contratação, maior vantajosidade para a Administração.

ii) Divergência interna na composição da nota técnica das Concorrências Públicas 20/2025 e 26/2025

154. Verificaram-se inconsistências dos editais nos critérios de composição da nota técnica das Concorrências 20/2025 e 26/2025.

155. Na **Concorrência 20/2025**, o item 2.1 do Anexo C indicou que a Nota Técnica 1 - NT1, relativa ao conhecimento do objeto, ao plano de trabalho e à metodologia, estaria limitada a 40 pontos, enquanto a Nota Técnica 2 - NT2, relativa à capacidade técnica e à experiência da equipe, estaria limitada a 60 pontos. Contudo, a tabela de pontuação do item 2.5 estabeleceu pontuação máxima de 50 pontos para cada uma das notas, em composição 50/50 (evidência 16, p.27-28).

156. Situação semelhante foi identificada na Concorrência 26/2025. Os itens 2.1 e 2.2 do Anexo C estabeleceram que a proposta técnica seria composta pela soma da NT1 e da NT2, com valor máximo de 100 pontos, fixando os limites de 40 pontos para a NT1 e de 60 pontos para a NT2. Todavia, a tabela de pontuação do item 2.5 atribuiu 50 pontos a cada componente, em composição 50/50 (evidência 15, p.42-43).

157. Essa divergência compromete a identificação do critério efetivamente aplicável, pois as duas formas de composição atribuem importância relativa distinta ao conhecimento do objeto e à experiência técnica. A falha também amplia o risco de aplicação não uniforme das regras e de alteração da classificação final conforme o critério adotado.

158. Na Concorrência 20/2025, embora a inconsistência identificada diga respeito exclusivamente à distribuição interna da nota técnica entre a NT1 e a NT2, eventual alteração da pontuação técnica decorrente da aplicação das composições 40/60 ou 50/50 repercutiria na nota final ponderada do certame, resultante da combinação das notas técnica e de preço, e poderia, em tese, modificar a classificação dos licitantes. Nesse contexto, a ETC Empreendimentos e Tecnologia em Construções Ltda. foi adjudicatária com proposta de R$ 88.164.950,52 e nota final ponderada de 70,65, enquanto a Black Engenharia Ltda. apresentou proposta de R$ 82.109.560,16 e a KTM Administração e Engenharia Ltda., de R$ 75.958.279,15 (evidência 16, p.900 e 1317).

159. Na Concorrência 26/2025, aplica-se raciocínio semelhante: a divergência entre as composições 40/60 e 50/50 situa-se na formação da nota técnica, mas eventual modificação dessa nota poderia repercutir, após sua ponderação com a nota de preço, na classificação final dos licitantes. A Infracon Engenharia e Comércio Ltda. venceu o certame com proposta de R$ 161.708.595,66, enquanto a KTM Administração e Engenharia Ltda. apresentou proposta de R$ 147.158.955,81 e a Almeida Sapata Engenharia e Construções Ltda./AMSS Engenharia e Participações Ltda., de R$ 158.474.381,08.

160. Ressalte-se que a existência de propostas de menor preço não caracteriza, por si só, desvantajosidade em licitação julgada pelo critério de técnica e preço. No presente caso, sua relevância decorre da necessidade de verificar, mediante recálculo, se a divergência interna entre as composições 40/60 e 50/50 afetou a pontuação técnica, a nota final ponderada e a classificação dos licitantes, bem como se o diferencial técnico que fundamentou a seleção da proposta vencedora decorreu da aplicação uniforme e correta dos critérios estabelecidos no instrumento convocatório.

161. Apesar de a divergência entre as composições 40/60 e 50/50 ter comprometido a clareza e a rastreabilidade do julgamento e criado, principalmente na Concorrência 20/2025, risco de alteração da classificação final, os elementos examinados não demonstram que o resultado tenha sido efetivamente modificado ou que tenha ocorrido seleção não vantajosa para a municipalidade.

iii) Prazos reduzidos para apresentação de documentos de habilitação e de diligências

162. Também foram identificadas fragilidades relacionadas aos prazos estabelecidos ou concedidos para apresentação de documentos de habilitação e atendimento de diligências relevantes.

163. Na **Concorrência 20/2025**, o item 5.3 do edital previa que a comissão de contratação não poderia estabelecer prazo inferior a um dia útil para apresentação da documentação de habilitação. Apesar disso, após a inabilitação do Consórcio Águas do Humaitá, a ETC foi declarada nova arrematante em 6/2/2026, às 14h33min07s, e convocada, às 14h34min57s, a apresentar a proposta final e todos os documentos de habilitação até as 18h do mesmo dia, dispondo de aproximadamente três horas e 25 minutos (evidência 16, p.155 e 911). A despeito da ocorrência, a documentação foi anexada às 17h17min49s, dentro do prazo concedido.

164. A apresentação tempestiva reduziu a possibilidade de prejuízo concreto à empresa, mas não afastou a impropriedade, pois a comissão descumpriu prazo mínimo expressamente previsto no instrumento convocatório. Além disso, a solicitação envolveu a proposta final e a integralidade dos documentos de habilitação, não se limitando à complementação de informação pontual anteriormente apresentada.

165. Na **Concorrência 26/2025**, não foi identificado prazo exíguo para a apresentação inicial da documentação de habilitação. Os documentos foram solicitados em 30/3/2026, tendo sido apresentadas respostas em 31/3/2026. Contudo, em 1/4/2026, às 16h06min35s, foi aberta diligência com prazo até as 17h

do mesmo dia, envolvendo a indicação de arquivos da proposta, a apresentação de Certidões de Acervo Operacional referentes aos atestados de qualificação técnico-operacional e a revisão do cronograma físico-financeiro. A resposta foi encaminhada às 16h42min05s (evidência 15, p.165-166).

166. Embora a empresa tenha atendido à solicitação dentro do prazo imposto, o prazo inferior a uma hora mostrou-se reduzido diante da relevância dos documentos e informações abrangidos pela diligência. A exiguidade do prazo poderia dificultar a identificação, a conferência e a apresentação organizada dos elementos requeridos.

167. A Lei 14.133/2021 não estabelece prazo mínimo uniforme para todas as diligências e convocações de habilitação, cabendo à Administração fixá-lo de acordo com a natureza e a complexidade da providência exigida. Essa discricionariedade, contudo, deve observar os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade, da isonomia, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e da segurança jurídica, previstos no art. 5º da lei.

168. Entende-se, assim, que as falhas decorreram da insuficiente avaliação, na elaboração dos editais e na condução dos certames, do tempo necessário para que os licitantes reunissem, conferissem e apresentassem documentos compatíveis com a complexidade das providências exigidas, bem como, na Concorrência 20/2025, do descumprimento do prazo mínimo previsto no próprio instrumento convocatório.

169. Como efeito, os prazos reduzidos criaram **riscos** à razoabilidade e ao adequado exercício das faculdades processuais dos licitantes, podendo dificultar a apresentação organizada e tempestiva da documentação.

iv) Restrição ao uso do acervo técnico de potencial subcontratada por mais de uma licitante

170. Verificou-se que nas mencionadas concorrências os editais admitiram, para determinadas exigências técnicas, a utilização de acervo técnico de empresa potencialmente subcontratada, mas estabeleceram que **uma mesma empresa não poderia oferecer acervo técnico, na qualidade de subcontratada, a mais de uma licitante, sob pena de inabilitação de todas as envolvidas**. Na Concorrência 20/2025, a regra constou do item 8.12.3.1.2 e, na Concorrência 26/2025, do item 8.12.3.2.2, dos respectivos editais (evidência 16, p.167; e evidência 15, p.245).

171. O art. 67, §9º, da Lei 14.133/2021 admite que, para aspectos técnicos específicos, a qualificação técnica seja demonstrada por meio de atestados relativos a potencial subcontratado, limitada a 25% do objeto, hipótese em que **mais de um licitante poderá apresentar atestado relativo ao mesmo potencial subcontratado**. Em sentido convergente, o **Acórdão 1.923/2025-TCU/Plenário** (Min. Relator Bruno Dantas) ressaltou que o art. 67, §9º, da Lei 14.133/2021 busca permitir que a capacidade para execução de parcela técnica especializada seja demonstrada por quem efetivamente poderá executá-la, evitando que exigências de qualificação constituam barreiras artificiais e anticompetitivas. O precedente reforça, portanto, a necessidade de que eventual restrição à utilização de acervo de potencial subcontratada esteja amparada em fundamentação jurídica e técnica compatível com a disciplina expressamente estabelecida pela lei. Desse modo, a Prefeitura de Juiz de Fora inverteu a lógica estatuída na lei, pois em vez de permitir que diferentes licitantes recorram ao mesmo especialista de mercado, não apenas restringiu essa possibilidade, como previu, como consequência, a inabilitação de todos os envolvidos.

172. A justificativa apresentada nos editais para a mencionada vedação é que ela seria uma "medida necessária para assegurar o sigilo das informações eventualmente trocadas entre os interessados para a elaboração da Proposta Técnica e Proposta de Preço para este certame". Contudo, essa justificativa, tal como formulada, é genérica e não demonstra por que a vedação absoluta seria indispensável, nem por que mecanismos menos restritivos, como declarações de confidencialidade, vedação de acesso a informações comerciais sensíveis, controle de conflitos de interesse, responsabilização por conluio ou fraude ou outras medidas assecuratórias de sigilo seriam insuficientes.

173. Portanto, a regra estabelecida tende a restringir a competitividade, especialmente em serviços especializados de projeto, drenagem, geotecnia, esgotamento sanitário ou soluções específicas de engenharia, nos quais o mercado pode contar com número limitado de empresas detentoras de acervo técnico relevante e pode favorecer o **bloqueio estratégico de acervos por uma licitante**, impedindo que outras concorrentes apresentem proposta competitiva, em indevida restrição à competitividade.

174. Assim, conclui-se que a irregularidade decorre de interpretação incompatível com o art. 67, §9º, da Lei 14.133/2021, associada à adoção de solução excessivamente restritiva para resguardar o sigilo das informações utilizadas na elaboração das propostas. A repetição da cláusula nas duas concorrências examinadas é indício de que a vedação possa ter sido incorporada como regra padronizada dos editais, sem avaliação específica das características de cada contratação e sem demonstração de que medidas menos gravosas seriam insuficientes para prevenir o compartilhamento indevido de informações, conflitos de interesse, conluio ou fraude.

175. Como consequência, as empresas interessadas podem ser impedidas de utilizar acervos técnicos de potenciais subcontratadas que também tenham sido indicadas por outras concorrentes, ainda que inexista compartilhamento de informações comerciais sensíveis ou qualquer indício de atuação coordenada, podendo, assim, reduzir o número de licitantes aptos a participar dos certames, sobretudo quando os serviços exigidos dependam de empresas especializadas em número limitado no mercado. Tal restrição tem o potencial, portanto, de afetar a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração ao restringir a competitividade e limitar a comparação entre maior número de soluções e preços, além de aumentar o risco de impugnações, recursos e atrasos no processamento das licitações.

v) Exigência de experiência técnica individual mínima de cada empresa consorciada

176. Os instrumentos convocatórios das concorrências examinadas estabeleceram que **somente seriam admitidas em consórcio empresas que possuíssem, individualmente, ao menos uma das experiências descritas nos itens de qualificação técnico-operacional, ainda que de forma parcial**. A referida previsão constou do item 8.12.3.2 da Concorrência 20/2025 e do item 8.12.3.3 da Concorrência 26/2025.

177. A municipalidade justificou as regras relativas à formação dos consórcios com base na necessidade de limitar o número de empresas integrantes e de facilitar a gestão e a fiscalização da futura contratação. Segundo a Administração, essa limitação tornaria mais clara a atribuição de competências e contribuiria para a boa gestão, fiscalização e segurança do contrato, além de favorecer a conjugação da aptidão técnica e da experiência das empresas integrantes (evidência 16, p.111; e evidência 15, p.446).

178. O art. 15, inciso III, da Lei 14.133/2021 estabelece, para fins de habilitação técnica dos consórcios, a possibilidade de somatório dos quantitativos de cada empresa consorciada. O inciso V do mesmo artigo prevê a responsabilidade solidária dos integrantes pelos atos praticados durante a licitação e a execução contratual. Assim, a formação de consórcios tem por finalidade permitir a reunião de capacidades distintas e complementares, de modo que determinada integrante pode participar para aportar experiência em parcela específica do objeto, capacidade econômico-financeira, gestão, logística, equipamentos, tecnologia auxiliar, mobilização local ou aptidão para executar atividades que não tenham sido selecionadas como requisitos de qualificação técnico-operacional.

179. Nesse contexto, a exigência de que cada consorciada detenha, individualmente, experiência prévia em pelo menos uma das parcelas técnicas selecionadas pela Administração restringe as possibilidades de composição empresarial e reduz o alcance prático do somatório de capacidades autorizado pelo art. 15, inciso III, da Lei 14.133/2021. Além disso, a responsabilidade solidária prevista no inciso V do mesmo artigo permite à Administração responsabilizar todas as integrantes pelo cumprimento das obrigações assumidas, o que reduz a necessidade de impor indistintamente a cada empresa a comprovação de experiência em parcela técnica que eventualmente não ficará sob sua execução direta.

180. Ademais, **não foi identificada justificativa técnica específica** que demonstrasse por que todas as empresas integrantes, independentemente das funções que exerceriam no consórcio ou das parcelas que efetivamente executariam, deveriam possuir uma das experiências operacionais relacionadas nos editais. De fato, as justificativas constantes dos processos licitatórios concentraram-se na limitação do número de integrantes dos consórcios e na facilitação da gestão e da fiscalização contratual.

181. A falha identificada decorre, portanto, da desconsideração da lógica de complementaridade própria da formação consorcial e da ausência de avaliação individualizada das funções e responsabilidades que poderiam ser atribuídas a cada integrante. Como consequência, a cláusula restringiu a possibilidade de formação de consórcios compostos por empresas com capacidades distintas e complementares, podendo afastar participantes que, embora não detivessem atestados relativos às parcelas previamente selecionadas, possuíssem capacidade econômico-financeira, estrutura, equipamentos, conhecimentos ou experiência em outras atividades úteis à execução do objeto.

182. Registra-se, por oportuno, que na **Concorrência 20/2025** o efeito da cláusula não permaneceu apenas no plano potencial. O Consórcio Águas do Humaitá foi inabilitado porque uma de suas integrantes, a empresa Engedrain Construções Ltda., não apresentou atestado compatível com algum dos serviços relacionados no item 8.12.3 do edital, de modo que a aplicação da regra reduziu concretamente o universo de propostas submetidas ao julgamento da Administração e impediu que a capacidade técnica do consórcio fosse examinada de maneira global, mediante o somatório das experiências de seus integrantes.

vi) Insuficiência de motivação da relevância técnica e da proporcionalidade das exigências de atestados técnico-operacionais relativas a serviços de fundação profunda

183. Constatou-se que, na **Concorrência 20/2025**, o edital exigiu comprovação técnico-operacional da execução de 1.000 m de estaca raiz, com diâmetro igual ou superior a 31 cm, e de 500 m de estaca hélice contínua, com diâmetro igual ou superior a 50 cm (evidência 16, p.167).

184. No curso do certame, a Black Engenharia questionou essas exigências, apontando que os serviços de estaca raiz e estaca hélice contínua representariam, respectivamente, 2,67% e 0,76% do valor global estimado da contratação, percentuais inferiores ao patamar de 4% previsto no art. 67, §1º, da Lei 14.133/2021 para as parcelas de valor significativo. Em resposta, a prefeitura reconheceu que os itens não apresentavam valor significativo, mas manteve as exigências com fundamento em sua relevância técnica, por se tratar de serviços de fundação profunda, considerados primordiais para a estabilidade, a segurança estrutural e o desempenho global da obra. Segundo a Administração, a execução inadequada desses serviços poderia comprometer a solidez das estruturas, razão pela qual seriam necessários conhecimento específico, equipamentos adequados e experiência comprovada (evidência 16, p.1796-1797).

185. Reconhece-se que a representatividade econômica inferior a 4% do valor estimado da contratação não impede, por si só, a exigência de atestado técnico-operacional, desde que o serviço constitua parcela de maior relevância técnica e essa condição esteja suficientemente motivada. No caso da Concorrência 20/2025, a Administração apresentou fundamentos relacionados à estabilidade, à segurança estrutural e ao desempenho global das obras. Não ficou suficientemente demonstrada, contudo, de forma individualizada, a correlação entre as características concretas do empreendimento e cada exigência formulada (1.000 m de estaca raiz com diâmetro igual ou superior a 31 cm e 500 m de estaca hélice contínua com diâmetro igual ou superior a 50 cm), especialmente quanto à necessidade dos quantitativos e diâmetros mínimos estabelecidos, à criticidade específica dessas parcelas e à proporcionalidade da restrição em face do mercado potencial de licitantes.

186. No que concerne à **Concorrência 26/2025**, o projeto previu a execução de 3.360 m de estacas hélice contínua de 80 cm, enquanto o edital exigiu comprovação prévia de 1.000 m, correspondente a menos de 30% do quantitativo projetado.

187. A planilha orçamentária apresentou, para o item 1.20.1 (estaca hélice contínua de 80 cm), o valor total de R$ 3.963.691,20. Considerando que o valor estimado da contratação foi de R$ 161.708.595,66, o serviço representou aproximadamente **2,45% do valor global**. A justificativa apresentada pela comuna seguiu linha semelhante à adotada na Concorrência 20/2025, fundamentando-se na relevância das fundações para a segurança e a estabilidade das estruturas. Acrescentou-se, ainda, que o diâmetro de 80 cm não constituiria apenas uma dimensão geométrica, mas parâmetro "diretamente relacionado à capacidade estrutural do elemento de fundação, ao porte dos equipamentos empregados e à complexidade executiva do serviço" (evidência 15, p.229, 424, 538 e 551).

188. Desse modo, segundo a contratante, o uso de equipamentos de grande porte em áreas urbanas adensadas exigiria expertise específica, que não seria demonstrada pela execução de estacas de pequeno diâmetro. A justificativa apresentada apoia-se, portanto, na relevância das fundações para a estabilidade das estruturas e constitui fundamento indicativo da relevância técnica do serviço. Contudo, não demonstra, de forma suficientemente circunstanciada, a necessidade específica da exigência de 1.000 m de estaca hélice contínua com diâmetro igual ou superior a 80 cm, sua correlação com os riscos concretos do empreendimento e sua proporcionalidade diante do universo potencial de empresas capacitadas.

189. A insuficiência identificada decorre da necessidade de motivação circunstanciada de sua maior relevância técnica e da proporcionalidade das exigências formuladas. Na Concorrência 20/2025, os serviços de estaca raiz e estaca hélice contínua correspondiam, conforme registrado anteriormente, a aproximadamente 2,67% e 0,76% do valor estimado da contratação, respectivamente; na Concorrência 26/2025, a estaca hélice contínua de 80 cm representava aproximadamente 2,45%. Embora percentuais inferiores a 4% não impeçam a seleção da parcela por sua relevância técnica, não ficou suficientemente demonstrada, para cada exigência, a correlação entre os quantitativos e características mínimas estabelecidos, os riscos técnicos específicos do empreendimento e a proporcionalidade da restrição imposta ao mercado. Registra-se, todavia, que não foram identificadas exclusões de licitantes ou alterações dos resultados das licitações decorrentes especificamente dessas exigências.

Conclusão e proposta de encaminhamento do achado

190. Foram evidenciadas inconsistências na modelagem e na condução das Concorrências 20/2025 e 26/2025, relacionadas à motivação da ponderação entre técnica e preço, à clareza dos critérios de pontuação, aos prazos concedidos para apresentação de documentos e à proporcionalidade de exigências de qualificação técnica e de participação em consórcio.

191. Quanto à ponderação de 70% para a nota técnica e 30% para a nota de preço, verificou-se que os editais das Concorrências 20/2025 e 26/2025 fundamentaram sua adoção no art. 37, §2º, inciso II, da Lei 14.133/2021. Entretanto, não se considera adequado esse enquadramento, por se tratar de contratações integradas de obras e serviços especiais de engenharia, submetidas à disciplina do art. 36, §2º, da mesma lei. Não foram identificados, contudo, estudos ou análises suficientes que demonstrassem por que a adoção do percentual máximo de 70% para a proposta técnica seria, em cada certame analisado, mais adequada e vantajosa do que outras combinações possíveis.

192. No que se refere à composição da nota técnica, verificaram-se, em ambas as concorrências, disposições divergentes que estabeleciam, de um lado, a distribuição de 40 pontos para a NT1 e 60 pontos para a NT2 e, de outro, a atribuição de 50 pontos a cada componente. Embora os elementos examinados não demonstrem conclusivamente alteração do resultado dos certames, a inconsistência comprometeu a clareza e a rastreabilidade do julgamento, tornando necessário esclarecer o critério efetivamente aplicado e seus eventuais reflexos sobre a pontuação e a classificação final.

193. Também foram identificados prazos reduzidos para apresentação de documentos e atendimento de diligências. Na Concorrência 20/2025, houve descumprimento do prazo mínimo previsto no próprio edital, embora a empresa convocada tenha apresentado tempestivamente os documentos. Na Concorrência

26/2025, foi concedido prazo inferior a uma hora para atendimento de diligência envolvendo documentos e informações relevantes, igualmente atendida pela licitante no prazo fixado. Assim, embora não tenha sido demonstrado prejuízo concreto aos participantes, as ocorrências revelam fragilidades quanto à razoabilidade dos prazos estabelecidos e à adequada observância das regras do instrumento convocatório. As situações examinadas estão descritas no próprio achado, inclusive quanto ao prazo de aproximadamente três horas e 25 minutos na Concorrência 20/2025 e à diligência inferior a uma hora na Concorrência 26/2025.

194. Demonstrou-se, ainda, que a vedação ao uso do acervo de uma mesma potencial subcontratada por mais de um licitante é medida incompatível com o art. 67, §9º, da Lei 14.133/2021, podendo restringir a competitividade e limitar a comparação entre maior número de soluções e preços, além de aumentar o risco de atrasos decorrentes de questionamentos das licitantes. Do mesmo modo, não foi suficientemente motivada a exigência de que cada integrante de consórcio possuísse individualmente uma das experiências técnico-operacionais previstas nos editais. Esta última cláusula produziu efeito concreto na Concorrência 20/2025, ao fundamentar a inabilitação do Consórcio Águas do Humaitá.

195. Quanto às exigências de experiência técnico-operacional relativas às fundações profundas, não ficou suficientemente demonstrada a proporcionalidade dos quantitativos e características mínimas estabelecidos em relação à relevância técnica atribuída a cada parcela e aos riscos concretos dos empreendimentos. Na Concorrência 20/2025, as exigências relativas à estaca raiz e à estaca hélice contínua correspondiam a aproximadamente 2,67% e 0,76% do valor estimado da contratação, respectivamente, enquanto, na Concorrência 26/2025, a exigência relativa à estaca hélice contínua de 80 cm correspondia a aproximadamente 2,45%. O fato de tais parcelas possuírem valor inferior a 4% não caracteriza, por si só, irregularidade, desde que sua maior relevância técnica esteja adequadamente motivada. Não foram identificadas exclusões de licitantes ou alterações dos resultados decorrentes especificamente dessas exigências.

196. Assim, os elementos disponíveis indicam falhas de motivação, clareza, proporcionalidade e vinculação ao instrumento convocatório nas Concorrências 20/2025 e 26/2025, com potencial de restringir a competitividade, a isonomia, o julgamento objetivo e a obtenção da proposta mais vantajosa. Diante dessas constatações, entende-se pertinente realizar a **oitiva** da Prefeitura Municipal de Juiz de Fora/MG para que se manifeste acerca das impropriedades apontadas.

197. Cabe pontuar que, por meio da oitiva, em atenção ao art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, que dispõe sobre a construção participativa das deliberações do Tribunal, será oportunizada à unidade jurisdicionada a apresentação de comentários quanto às consequências práticas decorrentes de eventual deliberação desta Corte voltada ao saneamento das ocorrências identificadas nas Concorrências 20/2025 e 26/2025. Nesse sentido, poderá ser avaliada, após a manifestação da prefeitura, a pertinência de determinação para que o município, nos respectivos processos administrativos, proceda à análise conclusiva e devidamente documentada das inconsistências apontadas, especialmente quanto: i) ao critério efetivamente aplicado para a composição da nota técnica entre NT1 e NT2 e aos eventuais reflexos das composições 40/60 e 50/50 sobre a pontuação e a classificação final dos licitantes; ii) aos fundamentos e aos efeitos concretos das exigências relativas à utilização de acervo de potencial subcontratada e à qualificação técnico-operacional dos integrantes de consórcios; e iii) aos efeitos das exigências de experiência técnico-operacional relativas às fundações profundas sobre a participação e a habilitação dos licitantes.

198. Acrescenta-se que o presente achado foi classificado como falhas/impropriedades (F/I), conforme o art. 2º, inciso VII, da Resolução TCU 280/2016, considerando que, inicialmente, as ocorrências descritas não configuram indício de débito e não ensejam a aplicação de multa aos responsáveis, mas tão somente determinação de medidas corretivas ou expedição de ciência.

199. Como benefícios esperados para o achado, intenta-se colaborar com o aperfeiçoamento do planejamento, da motivação e da condução das futuras licitações de obras de macrodrenagem financiadas com recursos federais, mediante a adoção de critérios de julgamento mais claros, objetivos e devidamente

fundamentados, a definição de prazos compatíveis com a complexidade das intervenções e o alinhamento das exigências de habilitação (qualificação técnica) e de participação em consórcios aos requisitos da Lei 14.133/2021.

III.4 (F/I) Ausência de segregação de funções no âmbito da fiscalização designada para obras de macrodrenagem objeto do TC 1098077-54 (Etapas 1 a 3)

Descrição do achado

200. Devido à deficiência nos controles internos da administração municipal, constatou-se ausência de segregação de funções no que respeita à designação da secretária de obras do município e do presidente da Companhia de Saneamento Municipal (Cesama) como fiscais de contratos de grande materialidade e abrangência de intervenções de engenharia (Etapas 1 a 3 do Termo de Compromisso 1098077-54, obras de macrodrenagem), resultando em concentração e centralização indevidas das atividades de gestão e controle, em potencial prejuízo à efetiva fiscalização das obras e à observância dos princípios da impessoalidade e da eficiência.

Situação encontrada

201. Constatou-se fragilidade na estruturação da fiscalização administrativa dos objetos dos principais contratos celebrados para o Termo de Compromisso 1098077-54, quais sejam, os Contratos 01.2026.023, 01.2026.050 e 01.2026.032, em razão da inadequada acumulação, por um mesmo agente público, da função de fiscal de contrato e de cargo comissionado próprio da administração superior da prefeitura de Juiz de Fora/MG, situação que compromete a necessária segregação de papéis e responsabilidades no âmbito das atividades de gestão, acompanhamento, controle e tomada de decisão a cargo do ente contratante.

202. A Tabela 2 evidencia a situação em comento, na qual é possível verificar a designação da secretária de obras do município, Sra. Bruna Ferreira da Rocha, como fiscal nomeada pela prefeita, Sra. Margarida Salomão, para os três contratos mencionados. Adicionalmente, para dois desses instrumentos também está sendo designado como segundo fiscal o diretor-presidente da Companhia de Saneamento Municipal (Cesama) de Juiz de Fora/MG, o Sr. Lincoln Santos Lima.

Tabela 2: Acumulação de funções de fiscalização e cargos comissionados

Contrato (data assinatura e valor)	Objeto	Portaria municipal de designação de fiscalização	Fiscal designado	Cargo
01.2026.023 (27/2/2026, R$88.164.950,52)	Projetos básico e executivo, e obras de macrodrenagem e saneamento do bairro Industrial.	**14.290**, de 20/3/2026 (evidência 17, p.1)	Bruna Ferreira da Rocha Lincoln Santos Lima	Secretária de obras da prefeitura de JF; Diretor-Presidente da Cesama
01.2026.050 (24/4/2026, R$161.708.595,66)	Projetos básico e executivo, e obras de macrodrenagem e esgotamento sanitário do bairro Santa Luzia, com implantação do coletor tronco, lados esquerdo e direito.	**14.356**, de 5/5/2026 (evidência 17, p.2)	Bruna Ferreira da Rocha Lincoln Santos Lima	Secretária de obras da prefeitura de JF; Diretor-Presidente da Cesama
01.2026.032 (19/3/2026, R$21.026.479,09)	Projetos básico e executivo, e 1ª fase das obras de macrodrenagem e intervenções associadas na bacia do córrego São Pedro.	**14.315**, de 2/4/2026 (evidência 17, p.3)	Bruna Ferreira da Rocha	Secretária de obras da prefeitura de JF

Fonte: Equipe de auditoria.

203. Registra-se que as portarias examinadas designaram agente distinto para o exercício da gestão contratual, a exemplo de Wagner Classer de Brito nos Contratos 01.2026.023 e 01.2026.032. Essa segregação formal entre gestor e fiscal, contudo, não afasta a necessidade de avaliar a compatibilidade entre a fiscalização e as demais atribuições decisórias e de supervisão exercidas pela secretária de obras e pelo

diretor-presidente da Cesama no âmbito dos mesmos ajustes.

204. A acumulação das funções de fiscal de contrato e de secretária de obras, que corresponde a cargo de primeiro escalão municipal, tende a fragilizar o controle interno da administração ao reduzir a independência funcional necessária ao acompanhamento da execução dos instrumentos pactuados, o que dificulta a distinção entre quem fiscaliza, quem decide e quem ordena providências superiores. O mesmo entendimento pode ser estendido à designação do presidente da empresa pública municipal Cesama para a função de fiscal de dois ajustes.

205. De início, para evidenciar a importância da matéria em comento, destaca-se que o art. 5º da Lei 14.133/2021 recepcionou a **segregação de funções** como um dos princípios a serem observados pelos gestores públicos na aplicação do atual estatuto das licitações e contratos.

206. O art. 117 da lei, por seu turno, pressupõe essa separação, ao prever que o fiscal deve solicitar a seus superiores, em tempo hábil, as decisões e providências que ultrapassarem sua competência. Se a figura do fiscal se confunde com a autoridade superior, esvazia-se a dinâmica de controle prevista na norma, na qual o fiscal identifica ocorrências, registra falhas, determina correções dentro de sua alçada e submete às instâncias superiores as providências que extrapolem sua responsabilidade.

207. A atividade de fiscalização contratual deve ser exercida por servidor especialmente designado, com atribuições próprias, capacidade técnica compatível e atuação efetiva sobre o objeto fiscalizado, não se confundindo com a função decisória superior exercida pelo dirigente ou ordenador de despesas.

208. Na prática, o fiscal pode ser considerado como pessoa de confiança do dirigente e do ordenador de despesas, além de ser o agente mais importante da administração em relação ao contrato que supervisiona, no que se refere à eficácia e à eficiência do ajuste (artigo "Fiscalização Contratual na Lei 14.133/2021: Governança e Resultado na Execução de Contratos Administrativos", ALMEIDA, Carlos Wellington Leite, Revista do TCU 150/2023). Tal caracterização reforça que o fiscal age em apoio à instância superior do órgão ou entidade contratante, sendo essa uma etapa própria do controle administrativo.

209. Aspecto relevante das contratações auditadas diz respeito à complexidade, materialidade e importância social das intervenções de engenharia de macrodrenagem informadas na Tabela 2, em município atingido recentemente por severo desastre climático. Com efeito, acredita-se que a ausência de uma fiscalização atuante junto aos objetos assinalados representa risco à celeridade, à qualidade e à funcionalidade plena esperadas para os produtos a serem entregues pelas empreiteiras contratadas, considerando a indisponibilidade do interesse público em jogo.

210. O Contrato 01.2026.032 por haver decorrido de dispensa de licitação de caráter emergencial (art. 75, inciso VIII da Lei 14.133/2021), possui prazo de apenas um ano de execução, o que demanda rígido controle pela fiscalização municipal do cronograma estabelecido.

211. A nomeação de ocupantes de cargos comissionados de direção para realizarem a fiscalização de obras públicas complexas, e não de um servidor designado e capacitado especialmente para essa finalidade, aponta para uma alta probabilidade de os empreendimentos não serem acompanhados *pari passu*, no momento em que são executados, com risco de uma atuação intempestiva diante de potenciais ocorrências na execução das obras, de atrasos, de incompatibilidades, de defeitos qualitativos ou quantitativos.

212. Oportuno fazer alusão ao art. 18, §1º, inciso X, da Lei 14.133/2021, o qual indica que antes mesmo da celebração do contrato a administração deve se ocupar da capacitação de pessoal para o exercício da gestão e da fiscalização contratual, reconhecendo legalmente a importância da capacitação dos fiscais para o adequado atendimento do interesse público.

213. A nova lei ainda reforçou a centralidade da fiscalização contratual no regime das contratações públicas, ao estabelecer, em seu art. 117, as bases da atuação do fiscal do contrato, que passa a exercer papel essencial na preservação da celeridade, da eficácia e da regularidade da contratação. Compete-lhe zelar para

que os resultados contratuais sejam entregues no prazo pactuado, bem como verificar se o objeto contratado foi executado em sua inteireza, sem admitir resultados parciais ou serviços prestados de forma insatisfatória. Também lhe cabe atuar na conferência, a cada pagamento, da manutenção das condições de habilitação da contratada, uma vez que a empresa foi selecionada considerando, entre outros fatores, suas condições econômicas e competitivas.

214. Ademais, vale lembrar que a omissão na adoção de providências por parte do fiscal, que deve atuar de forma presencial e registrar diariamente, sem lacunas temporais, o andamento da obra e suas ocorrências (**Acórdão 2.183/2007- TCU/Plenário**, Min. Relator Ubiratan Aguiar), pode ser apontada como conduta passível de punição administrativa, o que evidencia que sua atuação não é meramente formal ou burocrática, mas constitui atividade essencial para assegurar a adequada execução do ajuste e evitar possível lesão ao erário.

215. Nesta seara, pouco se presta ao interesse público uma fiscalização exercida por um agente distante do objeto fiscalizado, pois essa prática na verdade equivaleria a admitir o atesto efetuado pela própria contratada, de natureza meramente declaratória, o que é inadmissível. Sobre o problema, o **Acórdão 2.507/2011-TCU/Plenário** (Min. Relator Valmir Campelo) consignou que, nos contratos administrativos, devem ser designados fiscais com responsabilidade de atestar a prestação de serviços, evitando-se a prática de atesto à distância.

216. A jurisprudência do TCU também reconhece que a violação ao princípio da segregação de funções pode ocorrer quando o fiscal acumula atribuições incompatíveis com a independência esperada para a fiscalização. O **Acórdão 2.141/2011-TCU/2ª Câmara** (Min. Relator Raimundo Carreiro) registrou ser irregular, por violação ao princípio da segregação de funções, a nomeação como fiscal de contrato de servidor que atue na comissão de licitações do órgão ou como procurador em sua assessoria jurídica. Embora o caso mencionado trate dessas funções específicas, o fundamento subjacente é a necessidade de evitar que a mesma pessoa concentre atribuições que devam permanecer separadas para preservar a regularidade, a independência e a efetividade do controle contratual.

217. Cabe ressaltar que mesmo existindo empresa supervisora para subsidiar a fiscalização da execução contratual, a tempestividade e a eficiência na execução dessas atividades não escapam da responsabilidade do fiscal designado.

218. Relevante pontuar, por fim, acerca da validade da jurisprudência do TCU mesmo após a entrada em vigor da Lei 14.133/2021. Em quase sua totalidade, os princípios da Lei 8.666/1993 permanecem em vigor no atual estatuto de licitações e contratos administrativos, o qual continua a incorporar muito do conteúdo jurisprudencial desta Corte, com exceção pontual de aspectos que forem comprovadamente insuscetíveis de aproveitamento.

Conclusão e proposta de encaminhamento do achado

219. Pelo exposto, avalia-se que a segregação entre servidor designado para atuar como fiscal da obra e dirigente do órgão ou entidade - no caso concreto a secretária de obras e o diretor presidente de uma empresa estatal da comuna - não constitui mera formalidade administrativa, mas condição necessária para que a fiscalização contratual cumpra sua finalidade.

220. As boas práticas administrativas sinalizam no sentido de que o dirigente e o ordenador de despesas devem incumbir-se da estruturação e supervisão do funcionamento adequado da fiscalização, enquanto o fiscal deve acompanhar direta e tempestivamente a execução do objeto, registrar ocorrências, exigir correções, atestar adequadamente a execução dos serviços e controlar os cronogramas, sem prejuízo de provocar a instância superior quando a solução dos problemas depender de decisão que ultrapasse sua competência.

221. A ausência dessa separação, como evidenciado no presente achado de auditoria, tende a

comprometer a efetividade do controle dos objetos dos Contratos 01.2026.023, 01.2026.050 e 01.2026.032, e consequentemente do Termo de Compromisso 1098077-54, pois enfraquece a possibilidade de revisões ou ajustes no curso das obras e a adoção de providências por níveis distintos de responsabilidade. A impropriedade também amplia o risco da realização de despesas sem a devida comprovação da execução, de atestos meramente formais, de aceitação de serviços incompletos ou inadequados, de perda de tempestividade na correção de falhas e de redução da eficácia das contratações públicas.

222. Diante disso, conclui-se que restaram caracterizadas **concentração e centralização indevidas das atividades de direção e controle** nos contratos examinados, representando fragilidade relevante na governança dos instrumentos celebrados, por comprometer a segregação de funções, com potencial de reduzir a efetividade do acompanhamento das obras de macrodrenagem, que envolvem grande materialidade e complexidade no âmbito do programa Novo PAC em Juiz de Fora/MG. A situação também contraria a lógica estabelecida pela Lei 14.133/2021 e a jurisprudência consolidada do TCU quanto à estruturação e à independência da atividade de fiscalização contratual.

223. Diante do exposto, o achado foi classificado como falhas/impropriedades (F/I), conforme o art. 2º, inciso VII, da Resolução TCU 280/2016, considerando que, inicialmente, a ocorrência descrita não configura indício de débito e não enseja a aplicação de multa aos responsáveis, mas tão somente determinação de medidas corretivas ou expedição de ciência.

224. Sem embargo, entende-se relevante que este Tribunal ouça o ator municipal (Prefeitura de Juiz de Fora/MG) nestes autos, em sede de **oitiva**, para que se manifeste quanto à constatação de ausência de segregação de funções, especialmente no que respeita à designação da secretária de obras do município e do presidente da Companhia de Saneamento Municipal (Cesama) como fiscais de contratos de grande materialidade e abrangência de intervenções de engenharia (Etapas 1 a 3 do Termo de Compromisso 1098077-54), em desrespeito aos arts. 5º e 117 da Lei 14.133/2021 e à jurisprudência consolidada do TCU sobre a matéria.

225. Importante registrar que, por meio da oitiva, em atenção ao art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, que dispõe sobre a construção participativa das deliberações do Tribunal, será oportunizada à prefeitura a apresentação de comentários quanto às consequências práticas decorrentes de eventuais deliberações desta Corte, a exemplo de determinação ao município de Juiz de Fora para que promova a devida segregação de funções por ocasião da designação dos fiscais dos Contratos 01.2026.023, 01.2026.050 e 01.2026.032, vinculados ao Termo de Compromisso 1098077-54/2024, contribuindo para a correta estruturação da atividade de fiscalização das obras públicas financiadas com recursos federais do programa Novo PAC.

226. Como benefícios esperados para o achado, destacam-se o fortalecimento da governança em relação à atividade de fiscalização dos contratos celebrados para elaboração dos projetos e execução das obras de macrodrenagem, observando-se a necessária segregação entre as funções de direção superior da administração municipal, de gestão e de fiscalização dos empreendimentos, de forma a garantir independência, tempestividade e efetividade do acompanhamento dos objetos pactuados.

III.5 (F/I) Deficiência em relação à transparência ativa do Termo de Compromisso 0398481-26/2012 (obras de contenção de encostas)

Descrição do achado

227. Devido à não disponibilização, nos sítios oficiais da prefeitura e nos portais públicos federais de dados, informações e documentos alusivos ao Termo de Compromisso 0398481-26/2012 (contenção de encostas), constatou-se transparência ativa do repasse deficiente, impactando negativamente na divulgação à sociedade das ações e da documentação pertinentes à transferência auditada, dificultando aos cidadãos a realização do acompanhamento e o controle social.

Situação encontrada

228. Foram realizados procedimentos de consulta aos sítios eletrônicos oficiais da prefeitura de Juiz de Fora/MG e do governo federal (Transferegov, Obrasgov etc.), para verificação do cumprimento dos requisitos de transparência previstos na legislação federal para os repasses auditados (evidências 18 e 19).

229. Constatou-se que há insuficiência das informações publicizadas acerca do andamento da execução físico-financeira do Termo de Compromisso 0398481-26/2012 (contenção de encostas). Outrossim, não há, para os cidadãos, acesso simplificado para consulta eletrônica e acompanhamento regular das etapas do repasse na internet, que possibilite identificação das localidades beneficiadas e suas respectivas intervenções de engenharia, da documentação correlata às licitações e contratos, das medições de serviços, dos relatórios de execução físico-financeira, dos registros fotográficos, da relação dos produtos entregues e funcionalidades atingidas (valores públicos), ou mesmo das eventuais pendências existentes (suspensões e paralisações contratuais).

230. A Constituição Federal, em seu artigo 37, *caput*, estabelece a publicidade como um dos princípios basilares da administração pública, reforçando a necessidade de que os atos e informações de interesse coletivo sejam amplamente divulgados.

231. De igual modo, o art. 8º da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) estabelece o dever dos órgãos e entidades públicas de promover, independentemente de requerimentos, a divulgação, em local de fácil acesso, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas, obrigação aplicável também aos municípios.

232. Os arts. 3º, inciso VI; e 4º, inciso XI, do Decreto 9.203/2017, mencionam importantes princípios e diretrizes da governança pública no que respeita à transparência e ao fortalecimento do acesso público à informação.

233. Já o art. 11, incisos I a VI e VIII e IX, do Decreto 11.529/2023, aborda relevantes aspectos da Política de Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal, como observância da publicidade como preceito geral; amplo acesso da sociedade às informações e aos dados produzidos, custodiados ou acumulados pela administração pública federal; primariedade, integralidade, autenticidade e atualidade das informações disponibilizadas; tempestividade no provimento de informações; utilização de linguagem acessível e de fácil compreensão; ênfase na transparência ativa como forma de atender ao direito das pessoas físicas e jurídicas de terem acesso às informações e dados; **foco no cidadão** para definição de prioridades de transparência ativa; **participação da sociedade na formulação, na execução e no monitoramento das políticas públicas e no controle da aplicação de seus recursos**.

234. A partir de 2024, com o início da vigência da Lei 14.133/2021, além das obrigações anteriormente existentes de disponibilização de informações das transferências federais no sítio oficial do Transferegov, do governo federal, há a obrigatoriedade de alimentação de dados no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP (https://www.gov.br/pncp/pt-br), conforme orientação do art. 174 da lei.

235. No caso concreto, a principal pendência constatada para o repasse do PAC2, referente à contenção de encostas, corresponde à ausência de divulgação do estágio de execução das obras, que se encontra inclusive em percentual extremamente baixo, apenas 28,89%, a despeito dos 14 anos de celebração do ajuste, o que indica ineficiência e ineficácia administrativa em relação às ações preventivas da PNPDEC no município fiscalizado. Ou seja, trata-se de obra pública de grande interesse da população de Juiz de Fora submetida a elevado risco geológico de desastres, dificultando sobremaneira o controle social do gasto público e o acompanhamento das ações adotadas para a solução dos entraves existentes e os cronogramas vigentes.

236. Cabe sinalizar que o sítio Portal da Transparência (https://portaldatransparencia.gov.br/), mantido pela Controladoria-Geral da União, ainda traz dados imprecisos e desatualizados do repasse, ao informar um "valor do convênio" de R$ 21.573.202,89 (quando o correto seria R$ 55,6 milhões), uma execução financeira de 100% e uma vigência da avença até 31/12/2025, enquanto a transferência se encontra

em plena execução (dados conforme consulta à internet realizada em 13/8/2026).

237. Em que pese a plataforma assinalar que "os dados são recebidos com periodicidade diária, semanal e mensal, a depender do tema, e são de responsabilidade dos ministérios e outros órgãos do Poder Executivo Federal, por serem eles os executores dos programas de governo e os responsáveis pela gestão das ações governamentais", acredita-se que o órgão de controle interno não pode se eximir de zelar pela qualidade das informações disponibilizadas à sociedade, haja vista ocupar a posição de órgão central do Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal (Sitai), com uma série de atribuições a seu cargo, com base no art.7º do Decreto 11.529/2023, perante a Política de Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal.

Figura 3: Dados do Termo de Compromisso 0398481-26/2012 (676568) no Portal da Transparência



Fonte: https://portaldatransparencia.gov.br/convenios/676568?ordenarPor=tipoEmenda&direcao=desc

238. Dentre as causas identificadas para o problema reportado neste achado de auditoria apontam-se: falhas nos sistemas de controle e transparência do município ao não observar integralmente a legislação federal; e ainda ausência de controle do órgão concedente (SNP/MCid) quanto ao cumprimento das exigências de publicidade a que os entes beneficiários das transferências obrigatórias do PAC2 encontram-se submetidos.

239. Destaca-se que a transparência ativa não é apenas uma obrigação legal, mas também uma ferramenta indispensável para promover a **participação cidadã**, fortalecer a governança pública e assegurar que os recursos destinados a obras estruturantes de caráter emergencial, para redução dos riscos de calamidades e mitigação de seus efeitos, sejam aplicados de forma célere, eficiente e responsável, com o fito de beneficiar a contento a sociedade. A correta aplicação dos recursos também é essencial para garantir a *accountability* e a confiança nas instituições públicas.

240. No caso das obras estruturantes vinculadas à PNPDEC, vislumbra-se que a transparência ativa é ainda mais crucial, pois envolve recursos destinados a promover segurança e resiliência às populações mais vulneráveis, representadas pelas pessoas e famílias que convivem com condições de vida precárias e de exclusão social, como moradias inadequadas, difícil acesso aos serviços de saúde, de educação, de saneamento básico, não dispondo de meios de subsistência adequados.

241. Vale repisar que as estatísticas sociais dos desastres no Brasil revelam que essas populações são afetadas de forma desproporcional, com mais gravidade e letalidade, indicando que a ação governamental

deve ser prioritária e direcionada para a correção dessas distorções. Acrescenta-se que esses grupos, por suas inerentes limitações, são os que enfrentam maiores **dificuldades e desconhecimento** quanto aos canais oficiais disponíveis para consulta às ações de prevenção a desastres em curso e identificação das formas de participação e controle social junto à política pública em questão.

242. A divulgação de informações detalhadas sobre a execução dos contratos, como cronogramas estabelecidos, medições de serviços e pagamentos realizados, e principalmente os resultados alcançados, permite que os cidadãos compreendam como os recursos estão sendo utilizados e se as ações irão efetivamente atender às necessidades da comunidade de forma célere e eficiente. Além disso, a transparência ativa contribui para a prevenção de irregularidades, como desvios de recursos e má gestão, ao expor os dados à análise pública e ao escrutínio dos órgãos de controle.

243. Importante reportar que a irregularidade tratada no presente achado, de falta de transparência das transferências mais antigas do PAC2, também está sendo tratada no âmbito do relatório da auditoria operacional (processo TC 008.979/2024-3) desta unidade técnica (AudUrbana) que avaliou a aplicação dos recursos federais transferidos a estados e municípios para ações de prevenção e mitigação de desastres da PNPDEC (período de 2012-2024). A fiscalização gerou a promulgação do **Acórdão 2.744/2025-TCU/Plenário** (Min. Relator Walton Alencar Rodrigues), contemplando uma série de medidas de controle para afastamento e/ou atenuação dos problemas levantados.

244. Cumpre transcrever a seguinte medida de controle que constou dessa decisão (g.n.):

> (...) 9.3. **determinar** ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional e ao Ministério das Cidades, com fundamento no artigo 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, em articulação com a Controladoria-Geral da União, no prazo de **90 dias**, **incluam e divulguem, preferencialmente no sítio TransfereGov**, dados e informações das transferências federais para obras públicas estruturantes do Programa Gestão de Riscos e Desastres, **em especial as firmadas a partir de 2012, como as do Programa PAC2**, ainda não constantes da referida plataforma na internet, em respeito aos princípios da transparência e da publicidade dos atos públicos e em atenção ao artigo 3º, inciso VI, do Decreto 9.203/2017;

245. Após impetrar embargos de declaração contra o referido *decisum*, o Ministério das Cidades teve seu pleito conhecido, porém negado, conforme **Acórdão 1.273/2026 TCU/Plenário** (Min. Relator Walton Alencar Rodrigues), proferido em 19/5/2026. Na mesma assentada foi prorrogado o prazo para cumprimento da determinação transcrita, fixada no item 9.3 do Acórdão 2.744/2025 **por mais 180 dias**.

246. Novo recurso foi interposto nesta Corte de Contas, desta feita mediante Pedido de Reexame elaborado pela Advocacia-Geral da União (AGU), representando a Casa Civil da Presidência da República, o Ministério das Cidades e o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, contra os itens 9.1, 9.3 e 9.5 do Acórdão 2.744/2025-TCU/Plenário.

247. Em **9/7/2026**, mediante despacho singular, o Min. Relator Odair Cunha, sorteado para análise do recurso, conheceu do pedido de reexame suspendendo os efeitos dos itens mencionados da decisão inicial, restituindo os autos para análise de mérito do apelo.

248. Até a finalização desta fiscalização não havia sido proferida nenhuma decisão sobre o pedido de reexame que pudesse interferir no encaminhamento do presente achado de auditoria.

Conclusão e proposta de encaminhamento do achado

249. De todo o exposto, entende-se configurada a insuficiência de publicização, nos sítios oficiais da prefeitura e nos portais públicos federais, acerca do andamento da execução físico-financeira do Termo de Compromisso 0398481-26/2012 (contenção de encostas), dificultando sobremaneira que os cidadãos consultem e acompanhem regularmente as etapas do repasse, na internet, de forma a possibilitar a identificação das localidades beneficiadas e suas respectivas intervenções de engenharia, a documentação correlata às licitações e contratos, as medições de serviços, os relatórios de execução físico-financeira, os

registros fotográficos, os cronogramas estabelecidos, a relação dos produtos entregues e funcionalidades atingidas (valores públicos), ou mesmo as eventuais pendências existentes (suspensões e paralisações contratuais).

250. Neste contexto, o achado foi classificado como falhas/impropriedades (F/I), conforme o art. 2º, inciso VII, da Resolução TCU 280/2016, considerando que, inicialmente, a ocorrência descrita não configura indício de débito e não enseja a aplicação de multa aos responsáveis, mas tão somente determinação de medidas corretivas ou expedição de ciência.

251. Ademais, a deficiência na publicidade das transferências mais antigas do PAC2 – Contenção de Encostas está sendo concomitantemente tratada no âmbito do TC 008.979/2024-3 (Relatório de Auditoria Operacional), podendo ser, em breve, objeto de medida de controle pelo TCU e afastada pelo concedente ou outro órgão federal designado para tal providência.

252. Sem embargo, entende-se relevante que este Tribunal ouça os atores federal (SNP/MCid) e municipal (Prefeitura de Juiz de Fora/MG) nestes autos, em sede de **oitiva**, a exemplo dos demais achados deste relatório, para que se manifestem sobre a ocorrência em comento.

253. Importante salientar que, por meio da oitiva, em atenção ao art. 14 da Resolução TCU 315/2020, que dispõe sobre a construção participativa das deliberações do Tribunal, será oportunizada às unidades jurisdicionadas a apresentação de comentários quanto às consequências práticas decorrentes de eventuais deliberações desta Corte, a exemplo de determinação ao município de Juiz de Fora e à SNP/MCid para que atuem no sentido de promover a devida transparência ativa quanto à divulgação à sociedade, nos sítios oficiais da prefeitura e nos portais públicos federais, dos dados, informações e documentos do Termo de Compromisso 0398481-26/2012 (contenção de encostas), em atenção à legislação acima mencionada.

254. Em relação à existência de dados imprecisos e desatualizados do Termo de Compromisso 0398481-26/2012 no sítio oficial do Portal da Transparência, sugere-se que oportunamente, por ocasião da apreciação do mérito deste relatório de auditoria, seja dada ciência à Controladoria-Geral da União (CGU), na qualidade de órgão central do Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal (Sitai) (art.5º, inciso I, do Decreto 11.529/2023), quanto ao problema identificado.

255. Como benefícios esperados para o achado, destaca-se o afastamento da irregularidade referente à ausência de transparência ativa, com a efetiva disponibilização à sociedade de dados, documentos e informações do Termo de Compromisso 0398481-26/2012, viabilizando a participação cidadã mediante o acompanhamento da aplicação dos recursos e o controle social do gasto público, fortalecendo a governança da PNPDEC.

III.6 Informações Adicionais - Estruturação e boas práticas da Defesa Civil de Juiz de Fora/MG

256. A equipe de fiscalização promoveu visita à Defesa Civil municipal, no intuito de conhecer a estrutura institucional e operacional existente para a gestão de riscos e mitigação dos efeitos de desastres na comuna, especialmente diante da elevada exposição dos cidadãos juiz-foranos a calamidades decorrentes de eventos geológicos, hidrológicos e meteorológicos.

257. Na oportunidade, também se buscou aferir o Índice de Capacidade Municipal em proteção e defesa civil (ICM) de Juiz de Fora/MG, que é um indicador criado pela Sedec/MIDR para monitoramento do Programa 2318 - Gestão de Riscos e Desastres no Plano Plurianual (PPA) 2024-2027, e para avaliação da capacidade municipal em ações de gestão de riscos e desastres no país (https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/protecao-e-defesa-civil/icm). A cidade mineira está entre as que possuem ICM mais elevado, por atender satisfatoriamente às 20 variáveis que o compõem.

258. A unidade funciona como subsecretaria vinculada à secretaria municipal de Desenvolvimento Urbano com Participação Popular (SEDUPP) e, antes do desastre de fevereiro de 2026, contava com 55

servidores, entre engenheiros civis, técnicos, assistentes sociais, motoristas e profissionais administrativos. Após a decretação de calamidade pública, essa força de trabalho foi temporariamente ampliada para 114 colaboradores, mediante, entre outras medidas, a contratação de 60 engenheiros, além da mobilização de profissionais de outras unidades municipais.

259. A estrutura é complementada por treinamentos anuais, aperfeiçoamento contínuo dos servidores, Fundo Municipal de Defesa Civil, depósito de assistência humanitária e mecanismos previstos no Plano de Contingência para mobilização de veículos e recursos de outras secretarias.

260. Entre as boas práticas identificadas pela equipe de fiscalização, destaca-se a **Sala de Situação**, que funciona permanentemente e integra informações destinadas ao monitoramento e à resposta a eventos adversos. Em 2026, o sistema recebia imagens em tempo real de **257 câmeras** distribuídas em pontos estratégicos, além de contar com seis estações de trabalho integradas e acesso às transmissões realizadas por drones em campo.

261. Vale salientar que parte relevante dessa estrutura emprega **inteligência artificial** no monitoramento hidrológico, com parâmetros de alerta associados às cotas de risco dos cursos d'água. Quando determinados níveis são atingidos, o sistema auxilia a Defesa Civil na antecipação de medidas como evacuação preventiva de áreas ameaçadas e interdição de vias suscetíveis a inundações. Segundo a própria Defesa Civil municipal, essa estrutura tecnológica constitui um dos principais diferenciais de sua atuação. A Sala de Situação opera 24 horas por dia, sete dias por semana, acompanhando radares meteorológicos, satélites, velocidade e direção dos ventos e informações provenientes de estações pluviométricas, meteorológicas e fluviométricas distribuídas pelo território municipal.

262. A Defesa Civil de Juiz de Fora analisa continuamente 22 modelos meteorológicos, cartas sinóticas e modelos de probabilidade de tempo severo, recorrendo a técnicas de *nowcasting* para avaliar a evolução e o deslocamento de sistemas de chuva. A integração dessas diferentes fontes de informação permite que as decisões não dependam de um único indicador e amplia a capacidade de emissão tempestiva de alertas à população e aos demais órgãos municipais.

263. Também merece destaque o esforço de **conhecimento e territorialização do risco**. Desde 2021, o município realiza mapeamento sistemático das áreas vulneráveis, adotando a metodologia GIDES para avaliação de riscos geológicos e metodologia própria, denominada “Florima”, para riscos hidrológicos. Os polígonos delimitados são cruzados com dados do Censo Demográfico de 2022 e com informações das áreas de Saúde e Educação, permitindo identificar não apenas a população residente nas zonas de risco, mas também grupos que possam demandar atenção especial em situações de emergência. Atualmente, registram-se 142 áreas de risco geológico e 27 áreas de risco hidrológico mapeadas, com aproximadamente 124,8 mil pessoas expostas a algum nível de risco geológico e cerca de 11 mil a risco hidrológico.

264. Por fim, verificou-se que a atuação municipal combina tecnologia com medidas de preparação comunitária e aperfeiçoamento institucional. A emissão de alertas utiliza diferentes canais, incluindo o sistema IDAP, redes sociais e grupos de WhatsApp dos Núcleos de Proteção e Defesa Civil (NUPDECs), dos quais havia vinte em atividade em 2026, além da realização periódica de simulados de evacuação e outras situações de emergência.

265. Após o desastre de fevereiro de 2026, o município também passou a buscar novas tecnologias de monitoramento, inclusive mediante envio de engenheiros à China para conhecer soluções envolvendo acelerômetros, posicionamento RTK e inteligência artificial, além de estudar sistemas voltados ao monitoramento geotécnico de encostas. Desse conjunto de iniciativas, constata-se que Juiz de Fora dispõe de uma Defesa Civil bem estruturada, apoiada em monitoramento permanente, integração de dados, sistemas de alerta, participação comunitária e busca contínua por inovação, características que configuram boas práticas relevantes para o fortalecimento da resiliência urbana e da capacidade municipal de prevenção e resposta a desastres.

IV. Conclusão

266. A presente auditoria de conformidade, integrante do Fiscobras/2026, objetivou avaliar os atos administrativos alusivos aos Termos de Compromisso SNP/MCid 0398481-26 (Siafi 676568) e SNSA/MCid 1098077-54 (Siafi 968373), envolvendo repasses de recursos federais do MCid ao município de Juiz de Fora/MG, respectivamente para obras de contenção de encostas em áreas de risco geológico alto e muito alto e de macrodrenagem. O escopo dos trabalhos abarca o planejamento, as licitações e contratos, a situação dos objetos pactuados, a entrega de produtos à sociedade com valor público, a transparência ativa, bem como aspectos da estruturação e da atuação da comuna em proteção e defesa civil.

267. Com vistas ao alcance dos objetivos traçados, formularam-se as seguintes **questões de auditoria**:

Questão 1) A execução dos termos de compromisso está se dando de forma adequada, inclusive quanto aos cronogramas estabelecidos e à efetiva entrega dos objetos para a redução do risco de desastres em Juiz de Fora/MG? Há etapas de obras contemplando áreas de maior risco no município, como as afetadas pelos eventos de chuvas intensas ocorridos em fevereiro de 2026?

Questão 2) Há estudos técnicos preliminares e projetos ou anteprojetos adequados para a licitação e execução das obras?

Questão 3) Os procedimentos licitatórios se processaram de forma regular, com ampla concorrência e garantindo a escolha da proposta mais vantajosa para a administração? E as dispensas de licitação realizadas pela prefeitura, em função dos desastres de 2026, guardam conformidade com os casos admitidos pela legislação?

Questão 4) A execução dos contratos pactuados está se processando de forma regular, com recursos suficientes para garantir a conclusão dos objetos e com fiscalização e acompanhamento adequados? E os preços contratados estão compatíveis com os valores de mercado?

Questão 5) A transparência dos instrumentos de repasse permite o acompanhamento e o controle social dos investimentos realizados pela União? e

Questão 6) O município convenente adotou ações de proteção e defesa civil no seu território, em consonância com suas atribuições previstas na Lei 12.608/2012?

268. Dos exames procedidos, restaram constatados os seguintes **achados de auditoria**:

Achado 1) Prejuízos às ações de prevenção de desastres em Juiz de Fora/MG, em função dos atrasos e da baixa execução físico-financeira do Termo de Compromisso 0398481-26/2012 (obras de contenção de encostas) (item III.1 do relatório);

Achado 2) Fragilidades no planejamento e na contratação de obras de macrodrenagem em caráter emergencial mediante a Dispensa de Licitação 26/2026 (item III.2);

Achado 3) Inconsistências quanto à modelagem e condução das Concorrências 20/2025 e 26/2025 (obras de macrodrenagem), com potencial restrição ao caráter competitivo dos certames (item III.3);

Achado 4) Ausência de segregação de funções no âmbito da fiscalização designada para obras de macrodrenagem objeto do TC 1098077-54 (item III.4); e

Achado 5) Deficiência em relação à transparência ativa do Termo de Compromisso 0398481-26/2012 (obras de contenção de encostas) (item III.5).

269. Assinala-se que o achado do item III.1 se enquadra no inciso VI, §1º, do art. 150 da Lei 15.321/2025 (LDO/2026), que define indício de irregularidade grave que não inviabiliza a continuidade - IGC, pois embora possa resultar na audiência dos responsáveis, não se enquadra nas disposições dos incisos IV (indício de irregularidade grave com recomendação de paralisação - IGP) ou V (indício de irregularidade grave com recomendação de retenção parcial de valores ou apresentação de garantias - IGR) da lei. Os demais achados, III.2 a III.5, foram classificados como falhas/impropriedades (F/I).

270. No que respeita à **questão de auditoria 1**, constatou-se que a execução do Termo de Compromisso 0398481-26/2012 não está se dando de forma adequada, devido aos grandes atrasos das obras

de contenção de encostas. Após quase 14 anos da celebração da avença, a execução físico-financeira alcançou apenas 28,89%. Das dez etapas constantes do plano de trabalho, apenas três etapas lograram conclusão das intervenções planejadas, permanecendo mais de 70% do objeto com obras parcialmente executadas, não iniciadas ou pendentes de reprogramação/recontratação. Assinala-se que a Etapa 10 refere-se à elaboração de projetos para intervenções em locais afetados pelas chuvas intensas ocorridas em fevereiro de 2026 na cidade.

271. Neste cenário, a equipe de fiscalização identificou alguns bairros de Juiz de Fora/MG severamente atingidos pelo desastre de 2026, com intervenções previstas no termo de compromisso que não foram devidamente concluídas antes do evento ou sequer foram iniciadas, em função dos atrasos reiterados dos cronogramas das etapas de obras. Outrossim, registraram-se óbitos de moradores por soterramento em localidades contempladas no termo de compromisso, cujas obras não foram iniciadas e/ou se encontravam inacabadas.

272. Tais constatações corroboram o entendimento de que os objetivos da transferência auditada não estão sendo atingidos, especialmente quanto à contribuição da ação governamental para prevenção e mitigação dos efeitos das calamidades climáticas no município; à redução da vulnerabilidade da população; e ao aumento da resiliência da cidade de Juiz de Fora/MG.

273. No que respeita à **questão de auditoria 2**, os exames da documentação técnica disponibilizada não revelaram impropriedades relevantes quanto aos estudos técnicos preliminares, projetos ou anteprojetos adotados para as licitações e contratações das obras de macrodrenagem.

274. Quanto à **questão de auditoria 3**, verificou-se, na Dispensa de Licitação 26/2026, que não restou suficientemente demonstrada, de forma individualizada, a aderência de todas as parcelas da Fase 1 ao regime emergencial recepcionado no art. 75, inciso VIII, da Lei 14.133/2021. Também foram identificadas divergências entre os marcos temporais estabelecidos para a execução do Contrato 01.2026.032 e insuficiente formalização da análise que resultou na contratação de proposta cujo valor era R$ 719.396,98 superior ao da proposta de menor valor nominal. A Dispensa de Licitação 32/2026 foi posteriormente revogada e o Contrato 01.2026.049 dela decorrente foi rescindido consensualmente, razão pela qual essa contratação não foi objeto de análise de mérito neste relatório.

275. Dos exames das Concorrências Públicas 20/2025 e 26/2025, foram observadas inconsistências e/ou imprecisões nos respectivos editais quanto: à adequação dos percentuais de ponderação entre técnica e preço (70% para a nota técnica e 30% para a nota de preço); aos critérios de pontuação; aos prazos concedidos aos licitantes; e às exigências de qualificação técnica e de participação em consórcios, com potencial de restringir a competitividade, a isonomia e a obtenção da proposta mais vantajosa.

276. No que concerne à **questão de auditoria 4**, constatou-se fragilidade na estruturação da fiscalização administrativa dos objetos dos principais contratos celebrados para o Termo de Compromisso 1098077-54, quais sejam, os Contratos 01.2026.023, 01.2026.050 e 01.2026.032, em razão da inadequada acumulação, por um mesmo agente público, da função de fiscal de contrato e de cargo comissionado próprio da administração superior da prefeitura de Juiz de Fora/MG (secretária de obras da prefeitura e/ou presidente de empresa estatal do município), situação que compromete a necessária segregação de papéis e responsabilidades no âmbito das atividades de gestão, acompanhamento, controle e tomada de decisão a cargo do ente contratante.

277. Quanto à **questão de auditoria 5**, notou-se fragilidade na transparência ativa do Termo de Compromisso 0398481-26/2012, em razão da ausência de publicização, nos sítios oficiais da prefeitura e nos portais públicos federais, acerca do andamento da execução físico-financeira das obras de contenção de encostas, dificultando sobremaneira que os cidadãos consultem e acompanhem regularmente as etapas do repasse pela internet, de forma a possibilitar a identificação das localidades beneficiadas e suas respectivas intervenções de engenharia, a documentação correlata às licitações e contratos, as medições de serviços, os

relatórios de execução físico-financeira, os registros fotográficos, os cronogramas estabelecidos, a relação dos produtos entregues e funcionalidades atingidas (valores públicos), ou mesmo as eventuais pendências existentes (suspensões e paralisações contratuais).

278. E no que respeita à **questão de auditoria 6**, a equipe de auditoria discorreu, no item III.6 do relatório, quanto à estrutura institucional e operacional existente na subsecretaria de Defesa Civil da prefeitura. Analisaram-se os componentes do Índice de Capacidade Municipal em proteção e defesa civil (ICM) de Juiz de Fora/MG, que é um dos mais elevados do país, por atender plenamente às 20 variáveis que compõem o indicador (https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/protecao-e-defesa-civil/icm).

279. Foram identificadas boas práticas, dentre as quais se destaca a moderna Sala de Situação, que funciona permanentemente e integra informações destinadas ao monitoramento e à resposta a eventos adversos, contando com equipe multidisciplinar que acompanha radares meteorológicos, satélites, velocidade e direção dos ventos e informações provenientes de estações pluviométricas, meteorológicas e fluviométricas distribuídas pelo território municipal. O sistema de monitoramento recebe imagens em tempo real de 257 câmeras distribuídas em pontos estratégicos da cidade, além de contar com seis estações de trabalho integradas e acesso às transmissões realizadas por drones em campo. Há inovadora utilização de inteligência artificial no monitoramento hidrológico, com parâmetros de alerta associados às cotas de risco dos cursos d'água.

280. Também merece destaque o esforço de conhecimento e territorialização do risco. Desde 2021, o município realiza mapeamento sistemático das áreas vulneráveis, adotando a metodologia GIDES para avaliação de riscos geológicos e metodologia própria, denominada “Florima”, para riscos hidrológicos. Os polígonos delimitados são cruzados com dados do Censo Demográfico de 2022 e com informações das áreas de Saúde e Educação, permitindo identificar não apenas a população residente nas zonas de risco, mas também grupos que possam demandar atenção especial em situações de emergência.

281. A proposta de encaminhamento da auditoria contempla, para a totalidade das ocorrências, a realização das **oitivas** (art. 250, inciso V, do RI/TCU) da Secretaria Nacional de Periferias - SNP/MCid (achados 1 e 5), da SNSA/MCid (achado 2) e da prefeitura municipal de Juiz de Fora/MG (achados 1, 2, 3, 4 e 5). Importante registrar que, mediante as oitivas propostas, e em atenção ao art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, que dispõe sobre a construção participativa das deliberações do Tribunal, também será oportunizada às unidades jurisdicionadas a apresentação de comentários quanto às consequências práticas decorrentes de eventuais deliberações a serem adotadas pela Corte de Contas.

282. Dos benefícios almejados para o presente trabalho, destaca-se, no que concerne ao Termo de Compromisso SNP/MCid 0398481-26/2012, o aprimoramento da atuação dos atores federal e municipal em relação à redução dos atrasos e da baixa execução físico-financeira da transferência auditada, induzindo celeridade à conclusão das etapas de obras inacabadas ou não iniciadas, bem como a efetiva entrega de valor público à população e o alinhamento das ações da transferência aos objetivos e às diretrizes da PNPDEC. Outrossim, busca-se corrigir a ausência de transparência ativa, com a efetiva disponibilização à sociedade de dados, documentos e informações do repasse, viabilizando a participação cidadã mediante o acompanhamento da aplicação dos recursos e o controle social do gasto público.

283. Quanto ao Termo de Compromisso SNSA/MCid 1098077-54/2024, vislumbra-se o aperfeiçoamento do planejamento e da efetivação das contratações diretas em caráter emergencial, mediante adequada delimitação das parcelas abrangidas pela situação calamitosa, estabelecimento de cronogramas coerentes e passíveis de acompanhamento e adequada formalização da escolha dos fornecedores e da vantajosidade das contratações.

284. Ademais, pretende-se promover, em relação às obras de macrodrenagem financiadas com recursos federais, melhorias em relação à condução dos certames, com a adoção de critérios de julgamento mais claros, objetivos e devidamente fundamentados, a definição de prazos compatíveis com a complexidade

das intervenções e o alinhamento das exigências de habilitação (qualificação técnica) e de participação em consórcios aos requisitos da Lei 14.133/2021, evitando potenciais restrições à competitividade e prejuízo à vantajosidade das contratações para a administração.

285. E, por fim, busca-se o fortalecimento da governança em relação à atividade de fiscalização dos contratos celebrados para elaboração de projetos e execução das obras, observando-se a necessária segregação entre as funções de direção superior da administração municipal, de gestão e de fiscalização dos empreendimentos, de forma a garantir independência, tempestividade e efetividade do acompanhamento dos objetos pactuados.

V. Proposta de encaminhamento

286. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, e posteriormente, ao **Gabinete do Exmo. Ministro Relator Augusto Nardes**, propondo:

V.1) Autorizar, nos termos do art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, a **oitiva** da **Secretaria Nacional de Periferias (SNP), do Ministério das Cidades (MCid)**, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, se manifeste sobre as seguintes constatações:

a) execução físico-financeira de apenas 28,89% do Termo de Compromisso 0398481-26/2012 (Siafi 676568), firmado em 14/11/2012 para a execução de projetos e obras de contenção de encostas em áreas classificadas como de risco alto (R3) e muito alto (R4) em Juiz de Fora/MG, a despeito de terem transcorrido quase 14 anos da celebração do ajuste vinculado ao programa PAC2 – Contenção de Encostas, o que caracteriza ineficiência e ineficácia na atuação dos entes governamentais, com prejuízos às ações de prevenção de desastres da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) no município. A situação representa afronta ao art.37, *caput*, da Constituição Federal (princípio da eficiência); ao art. 4º, incisos I e III, da Lei 12.608/2012; e ao art. 4º do Decreto 9.203/2017 **(achado de auditoria 1)**;

b) não conclusão, devido a reiterados atrasos de cronograma, de etapas das obras do Termo de Compromisso 0398481-26/2012 nas localidades Grajaú e Santa Luzia, da Etapa 4; Santa Cecília, da Etapa 6; Vila Ideal, da Etapa 7; e Eldorado, da Etapa 8 (etapa pendente de aprovação ou redefinição do objeto junto ao concedente federal), de forma a prevenir e mitigar os efeitos do evento climático extremo de fevereiro de 2026 que afetou severamente os bairros das localidades assinaladas. A situação, além de representar desrespeito ao art.37, *caput*, da Constituição Federal (princípio da eficiência), configura descaso para com os arts. 4º, inciso III; e 5º, incisos I e V da Lei 12.608/2012 (**achado de auditoria 1)**;

c) não atingimento dos objetivos do Termo de Compromisso 0398481-26/2012, em especial os relativos à contribuição da ação governamental para prevenção e mitigação dos efeitos das calamidades climáticas; à redução da vulnerabilidade da população; e ao aumento da resiliência da cidade e dos cidadãos juiz-foranos; constatação reforçada pelos registros de perdas humanas, no desastre de 2026, nos bairros de Vila Ideal (2 mortes), Costa Carvalho (3 mortes) e Santa Rita (4 mortes), localidades essas com obras de contenção de encostas do repasse não iniciadas e/ou inacabadas. A situação configura desrespeito aos arts. 2º; 4º, incisos I e III; e 5º, inciso I, da Lei 12.608/2012 **(achado de auditoria 1)**;

d) ausência de transparência ativa quanto aos dados e informações do Termo de Compromisso 0398481-26/2012 no sítio do Transferegov na internet, impossibilitando o controle social do gasto público, o acompanhamento das ações adotadas para a solução de pendências, e a previsão de entrega definitiva dos objetos planejados e pactuados entre o município de Juiz de Fora/MG e a União (MCid). A omissão configura desrespeito ao art. 37, *caput*, da Constituição Federal (princípio da publicidade); ao art. 8º da Lei 12.527/2011; aos arts. 3º, inciso VI, e 4º, inciso XI, do Decreto 9.203/2017; e ao art.11, incisos I a VI, VIII e IX, do Decreto 11.529/2023 **(achado de auditoria 5)**;

V.2) Autorizar, nos termos do art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, a **oitiva** da **Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA), do Ministério das Cidades (MCid),** para que, no prazo de 15 (quinze) dias, se manifeste sobre as seguintes constatações:

a) ausência de elementos que evidenciem análise ou acompanhamento, pela unidade gestora do Termo de Compromisso 1098077-54/2024 (Siafi 968373), da contratação emergencial da Fase 1 após a calamidade de fevereiro de 2026, especialmente quanto à sua compatibilidade com o planejamento, os prazos e a funcionalidade global previstos para a Etapa 3, em face do art. 7º da Lei 11.578/2007 e dos arts. 7º, inciso XIII, e 20, §§ 1º e 3º, da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 32/2024 (**achado de auditoria 2**);

b) ausência de elementos que evidenciem a adoção, pela unidade gestora, no âmbito do Termo de Compromisso 1098077-54/2024, de medidas destinadas a assegurar a compatibilização e o acompanhamento integrado dos cronogramas das Fases 1, 2 e 3 da Bacia do Córrego São Pedro, considerando as dependências técnicas e operacionais existentes entre as intervenções, os períodos necessários à elaboração e aprovação dos projetos, as autorizações da Caixa Econômica Federal e de início de objeto, as licenças e os marcos de funcionalidade parcial e integral do empreendimento, em face do art. 7º da Lei 11.578/2007 e dos arts. 7º, inciso XIII, e 46 da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 32/2024 (**achado de auditoria 2**);

c) ausência de elementos que demonstrem avaliação ou acompanhamento, pela unidade gestora, da viabilidade temporal da contratação emergencial da Fase 1, especialmente diante das divergências verificadas entre os marcos temporais do Contrato 01.2026.032 e de seus documentos correlatos, em face do art. 7º da Lei 11.578/2007, dos arts. 7º, inciso XIII, e 20, §§ 1º e 3º, da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 32/2024 e do art. 75, inciso VIII, da Lei 14.133/2021 (**achado de auditoria 2**); e

d) ausência de elementos que evidenciem avaliação, pela unidade gestora, dos impactos decorrentes da extinção por acordo entre as partes do Contrato 01.2026.049, referente à Fase 2, e da revogação da Concorrência 6/2026, referente à Fase 3, sobre o cronograma das intervenções, a conclusão das parcelas remanescentes e a obtenção da funcionalidade integrada do sistema de macrodrenagem da Bacia do Córrego São Pedro, em face do art. 7º da Lei 11.578/2007 e dos arts. 7º, inciso XIII, e 46 da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 32/2024 (**achado de auditoria 2**);

V.3) Autorizar, nos termos do art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, a **oitiva** da **Prefeitura Municipal de Juiz de Fora/MG**, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, se manifeste sobre as seguintes constatações:

V.3.1) Quanto ao **Termo de Compromisso 0398481-26/2012** (Siafi 676568), firmado em 14/11/2012 para a elaboração de projetos e execução de obras de contenção de encostas em áreas classificadas como de risco alto (R3) e muito alto (R4) em Juiz de Fora/MG:

a) execução físico-financeira de apenas 28,89% da transferência, firmada em 14/11/2012 para a execução de projetos e obras de contenção de encostas em áreas classificadas como de risco alto (R3) e muito alto (R4) em Juiz de Fora/MG, a despeito de terem transcorrido quase 14 anos da celebração do ajuste vinculado ao programa PAC2 – Contenção de Encostas, o que caracteriza ineficiência e ineficácia na atuação dos entes governamentais, com prejuízos às ações de prevenção de desastres da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) no município. A situação representa, em essência, afronta ao art.37, *caput*, da Constituição Federal (princípio da eficiência) e ao art. 4º, incisos I e III, da Lei 12.608/2012 **(achado de auditoria 1)**;

b) não conclusão, devido a reiterados atrasos de cronograma, de etapas das obras nas localidades Grajaú e Santa Luzia, da Etapa 4; Santa Cecília, da Etapa 6; Vila Ideal, da Etapa 7; e Eldorado, da Etapa 8 (etapa pendente de aprovação ou redefinição do objeto junto ao concedente federal), de forma a prevenir e mitigar os efeitos do evento climático extremo de fevereiro de 2026 que afetou severamente os bairros das localidades assinaladas. A situação, além de representar desrespeito ao art.37, *caput*, da Constituição Federal (princípio da eficiência), configura descaso para com os arts. 4º, inciso III; e 5º, incisos I e V da Lei 12.608/2012 (**achado de auditoria 1)**;

c) não atingimento dos objetivos do termo de compromisso, em especial os relativos à contribuição da ação governamental para prevenção e mitigação dos efeitos das calamidades climáticas; à redução da vulnerabilidade da população; e ao aumento da resiliência da cidade e dos cidadãos juiz-foranos;

constatação reforçada pelos registros de perdas humanas, no desastre de 2026, nos bairros de Vila Ideal (2 mortes), Costa Carvalho (3 mortes) e Santa Rita (4 mortes), localidades essas com obras de contenção de encostas do repasse não iniciadas e/ou inacabadas. A situação configura desrespeito aos arts. 2º; 4º, incisos I e III; e 5º, inciso I, da Lei 12.608/2012 **(achado de auditoria 1)**;

d) ausência de transparência ativa quanto aos dados e informações do termo de compromisso no sítio do Transferegov e no site oficial da prefeitura na internet, impossibilitando o controle social do gasto público, o acompanhamento das ações adotadas para a solução de pendências das etapas das obras, e a previsão de entrega definitiva dos objetos planejados e pactuados entre o município de Juiz de Fora/MG e a União (MCid). A omissão configura, em essência, desrespeito ao art. 37, *caput*, da Constituição Federal (princípio da publicidade) e ao art. 8º da Lei 12.527/2011 **(achado de auditoria 5)**;

V.3.2) No que respeita ao **Termo de Compromisso SNSA/MCid 1098077-54/2024** (Siafi 968373), firmado em 7/10/2024, para a elaboração de projetos e execução de obras de macrodrenagem no município:

V.3.2.1) nos exames da **Dispensa de Licitação 26/2026** e do respectivo **Contrato 01.2026.032**, foram observados **(achado de auditoria 2)**:

a) ausência de demonstração individualizada, por estrutura, serviço ou segmento, de que todas as parcelas compreendidas na Fase 1 das obras de macrodrenagem do Córrego São Pedro eram necessárias ao atendimento da situação calamitosa decorrente das chuvas de fevereiro de 2026 e poderiam ser concluídas até 24/2/2027, considerado, para fins desta análise, como marco máximo do período anual previsto no art. 75, inciso VIII, da Lei 14.133/2021, indicando, inclusive, a eventual segregação entre parcelas estritamente emergenciais e parcelas integrantes da implantação ordinária da solução estruturante, em face do disposto nos arts. 5º, 72, inciso I, e 75, inciso VIII e § 6º, da Lei 14.133/2021, que condicionam a contratação emergencial às parcelas necessárias ao enfrentamento da situação emergencial ou calamitosa e passíveis de conclusão no prazo máximo legal, mediante processo devidamente instruído e motivado;

b) ausência de demonstração consolidada da viabilidade do cronograma da Fase 1, especialmente quanto às divergências entre os marcos temporais do Contrato 01.2026.032 e de seus documentos preparatórios, devendo ser informadas as premissas adotadas, os recursos previstos, a produtividade esperada, as frentes simultâneas de serviço, os períodos de elaboração e aprovação dos projetos e as demais condicionantes consideradas à luz dos princípios do planejamento, da motivação, da eficiência e da eficácia previstos no art. 5º, bem como dos arts. 72, inciso I, 75, inciso VIII, e 92, inciso VII, da Lei 14.133/2021, que exigem adequada instrução da contratação direta, compatibilidade do objeto emergencial com o prazo máximo legal e definição coerente dos prazos das etapas de execução e conclusão contratual;

c) ausência de cronograma mestre que consolide as sequências, as dependências técnicas e operacionais, os caminhos críticos e os marcos de funcionalidade parcial e integral das Fases 1, 2 e 3 das obras da Bacia do Córrego São Pedro, abrangendo, quando aplicável, a elaboração e aprovação dos projetos, as licenças, as autorizações da Caixa Econômica Federal e de início de objeto, as liberações de áreas, a atuação da gerenciadora, o trabalho técnico social, os testes, o comissionamento e a entrada em operação das estruturas, em desconformidade com os princípios do planejamento, da eficiência e da eficácia previstos no art. 5º e com os deveres de governança e de gestão de riscos estabelecidos no art. 11, parágrafo único, da Lei 14.133/2021, e, no que se refere às contratações licitadas, com o art. 18, *caput*, § 1º, incisos XI e XIII, da mesma Lei, que impõem a consideração das contratações correlatas ou interdependentes e a avaliação da adequação da contratação ao resultado pretendido;

d) revogação da Concorrência 6/2026, destinada à contratação da Fase 3 das obras de macrodrenagem da Bacia do Córrego São Pedro, sem que tenham sido evidenciadas, nos elementos examinados, medidas destinadas a assegurar a tempestiva contratação dessa fase e a compatibilização de seu novo cronograma com os das Fases 1 e 2, circunstância que pode comprometer o planejamento integrado, a

conclusão das intervenções e a obtenção da funcionalidade global do sistema de macrodrenagem, em afronta aos princípios do planejamento, da eficiência, da eficácia e da motivação previstos no art. 5º e aos deveres de governança, gestão de riscos e monitoramento das contratações previstos no art. 11, parágrafo único, da Lei 14.133/2021; e

e) ausência de análise circunstanciada, no âmbito da Dispensa de Licitação 26/2026, sobre a natureza e a extensão dos documentos de habilitação não apresentados pela Black Engenharia Ltda., se tais documentos se destinavam à comprovação de condições preexistentes, a possibilidade jurídica e material ou a inviabilidade de realização de diligência, o tempo necessário para essa providência, seu impacto sobre o atendimento da calamidade e as razões pelas quais, diante dessas circunstâncias, reputou-se justificada e vantajosa a contratação da Almeida Sapata Engenharia e Construções Ltda., por valor de R$ 719.396,98 superior à proposta de menor valor nominal;

V.3.2.2) nos exames das **Concorrências Públicas 20/2025 e 26/2025** foram constatados:

a) inadequado enquadramento dos objetos das Concorrências 20/2025 e 26/2025 na hipótese específica do art. 37, §2º, inciso II, da Lei 14.133/2021, por se tratarem de contratações integradas de obras e serviços de engenharia, ainda que compreendam a elaboração dos projetos básico e executivo, devendo ser apresentados os fundamentos jurídicos e técnicos e a documentação que eventualmente afastem essa conclusão; bem como a insuficiente motivação para a adoção da ponderação de 70% para a nota técnica e 30% para a nota de preço, apresentando-se os estudos, simulações, análises ou outras avaliações que demonstrem, em cada certame, por que a utilização do percentual máximo de valoração da proposta técnica admitido pelo art. 36, §2º, mostrou-se mais adequada e vantajosa do que outras combinações possíveis, consideradas as características dos objetos, os critérios e gradações de pontuação técnica, o mercado potencial de licitantes, as possíveis combinações de notas e preços e o risco de seleção de proposta mais onerosa sem correspondente ganho técnico **(achado de auditoria 3)**;

b) existência, nas Concorrências 20/2025 e 26/2025, de disposições divergentes que atribuíam, de um lado, 40 pontos à NT1 e 60 pontos à NT2 e, de outro, 50 pontos a cada componente, informando o critério efetivamente aplicado, o fundamento utilizado para solucionar a divergência, a forma pela qual a interpretação foi comunicada aos licitantes e o efeito da aplicação de cada composição sobre as notas, a classificação final e os valores das propostas, acompanhados das respectivas memórias de cálculo **(achado de auditoria 3)**;

c) concessão, na Concorrência 20/2025, de prazo de aproximadamente três horas e 25 minutos para apresentação da proposta final e dos documentos de habilitação, em desacordo com o prazo mínimo de um dia útil previsto no próprio edital, e concessão, na Concorrência 26/2025, de prazo inferior a uma hora para atendimento de diligência relativa a Certidões de Acervo Operacional, identificação de arquivos da proposta e revisão do cronograma físico-financeiro, apresentando as justificativas para os prazos estabelecidos e informando se, especificamente em relação às convocações e diligências ora examinadas, houve pedidos de prorrogação, alegações de dificuldade, impossibilidade de atendimento, exclusões ou outros prejuízos relacionados aos prazos concedidos, acompanhados da documentação correspondente **(achado de auditoria 3)**;

d) inclusão, nos editais das Concorrências 20/2025 e 26/2025, de cláusula que vedava a apresentação, por mais de um licitante, de atestado relativo ao mesmo potencial subcontratado, sob pena de inabilitação dos envolvidos, em desconformidade com o art. 67, §9º, da Lei 14.133/2021, informando o fundamento jurídico e técnico da restrição, sua indispensabilidade para a preservação do sigilo das propostas, a inadequação de medidas menos restritivas e os efeitos concretos da cláusula sobre a participação e a habilitação dos licitantes **(achado de auditoria 3)**;

e) exigência, nas Concorrências 20/2025 e 26/2025, de que cada empresa integrante de consórcio possuísse individualmente ao menos uma das experiências técnico-operacionais relacionadas no edital,

indicando as razões técnicas que justificariam essa condição, as parcelas que necessariamente seriam executadas por cada consorciada, a compatibilidade da regra com o somatório das capacidades previsto no art. 15, inciso III, da Lei 14.133/2021, e os efeitos da exigência sobre a formação e a participação de consórcios **(achado de auditoria 3)**;

f) inabilitação na Concorrência 20/2025 do Consórcio Águas do Humaitá em razão de a empresa Engedrain Construções Ltda. não possuir atestado relativo a uma das parcelas selecionadas no edital, demonstrando porque a capacidade técnica do consórcio não poderia ser aferida globalmente, mediante o somatório das experiências de seus integrantes, e informando o eventual efeito da participação e da proposta desse consórcio sobre a classificação e a vantajosidade do certame, tendo em vista os arts. 5º, 11, incisos I e II, 15, inciso III, e 18, inciso IX, da Lei 14.133/2021, especialmente a regra legal de admissão do somatório dos quantitativos de cada consorciado para fins de habilitação técnica, ressalvada eventual situação específica devidamente motivada e compatível com a natureza do objeto **(achado de auditoria 3)**;

g) exigência, na Concorrência 20/2025, de atestados técnico-operacionais relativos à execução de estaca raiz e estaca hélice contínua, correspondentes a aproximadamente 2,67% e 0,76% do valor estimado da contratação, respectivamente, e, na Concorrência 26/2025, de atestado relativo à execução de estaca hélice contínua com diâmetro igual ou superior a 80 cm, correspondente a aproximadamente 2,45% do valor estimado, devendo ser demonstradas, para cada exigência, a maior relevância técnica da parcela, a proporcionalidade dos quantitativos e características mínimas requeridos, sua correlação com os riscos concretos do empreendimento e os efeitos das exigências sobre o mercado potencial de empresas aptas, a participação, a habilitação e a classificação dos licitantes, em face dos arts. 5º, 9º, inciso I, alínea "a", 18, inciso IX, e 67, §§ 1º e 2º, da Lei 14.133/2021, segundo os quais as exigências de qualificação técnica devem ser motivadas, proporcionais e restritas às parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo, sendo consideradas de valor significativo aquelas de valor individual igual ou superior a 4% do valor estimado da contratação, admitida a seleção de parcela inferior a esse percentual quando demonstrada, de forma circunstanciada, sua maior relevância técnica **(achado de auditoria 3)**; e

h) ausência de segregação de funções, especialmente no que respeita à designação da secretária de obras do município e do presidente da Companhia de Saneamento Municipal (Cesama) como fiscais de contratos de grande materialidade e abrangência de intervenções de engenharia (Etapas 1 a 3 do Termo de Compromisso 1098077-54), em desrespeito aos arts. 5º e 117 da Lei 14.133/2021 e à jurisprudência consolidada do TCU sobre a matéria, a exemplo do Acórdão 2.183/2007- TCU/Plenário (Min. Relator Ubiratan Aguiar); do Acórdão 2.507/2011-TCU/Plenário (Min. Relator Valmir Campelo); e do Acórdão 2.141/2011-TCU/2ª Câmara (Min. Relator Raimundo Carreiro) **(achado de auditoria 4)**; e

V.4) Orientar a Seproc que faça constar, expressamente, no ofício de notificação das oitivas que, à luz do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020 e do art. 20 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lindb), por meio das oitivas propostas também será oportunizada às unidades jurisdicionadas a apresentação dos comentários quanto às consequências práticas decorrentes de eventuais deliberações desta Corte para que procedam à correção das irregularidades/impropriedades apontadas nos itens III.1 a III.5 deste relatório.

Audurbana, 4ª DT, em 28/8/2026.

APÊNDICE A - Matriz de Achados

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
IGC - Prejuízos às ações de prevenção de desastres em Juiz de Fora/MG, em função dos atrasos e da baixa execução físico-financeira do Termo de Compromisso 0398481-26/2012 (obras de contenção de encostas)	Devido ao planejamento e à gestão deficientes da transferência; ao excesso de reprogramações de etapas comprometendo os cronogramas estabelecidos (defasagem de projetos, rescisões contratuais, recontratações); à fragilidade na articulação entre o ente federal (concedente) e o beneficiário (município) ao longo da avença; e à ausência de avaliação de riscos inerentes ao objeto da transferência, configuraram-se atrasos e baixa execução físico-financeira (28,89%) do Termo de Compromisso 0398481-26/2012, ocasionando, ao longo dos anos, o agravamento da vulnerabilidade da população residente em áreas de risco alto e muito alto de desastres por deslizamentos em encostas e, consequentemente, contribuindo para os danos materiais e humanos ocasionados pelo evento climático extremo ocorrido	Termo de compromisso - TC SNP/MCid 0398481-26	Constituição Federal, art. 37, caput Decreto 9203/2017, art. 4º Lei 12608/2012, art. 2º, caput ; art. 4º, inciso III; art. 5º, inciso I e V	Evidência 1 - Ofícios de Requisição expedidos, folhas 1/2 Evidência 2 - Ofício 10-2026 (Resposta PM Juiz Fora ao OF 1-131-2026), folhas 1/2 Evidência 3 - Resposta Caixa ao Of Req 2-131-2026, folhas 1/12 Evidência 4 - Anexo Resposta Caixa (parte 1), folhas 1/111 Evidência 5 - Anexo Resposta Caixa (parte 2), folhas 1/83 Evidência 6 - Anexo Resposta Caixa	Planejamento e a gestão da transferência deficientes; Excesso de reprogramações de etapas comprometendo os cronogramas estabelecidos (defasagem de projetos, rescisões contratuais, recontratações); Fragilidade na articulação entre o ente federal (concedente) e o beneficiário (município) ao longo da avença; Ausência de avaliação de riscos inerentes ao objeto da transferência.	Agravamento, ao longo dos anos, da vulnerabilidade da população residente em áreas de risco alto e muito alto de desastres por deslizamentos em encostas e, consequentemente, contribuindo para os danos materiais e humanos ocasionados pelo evento climático extremo ocorrido em fevereiro de 2026; Insucesso na entrega de valor público à sociedade e incerteza quanto à conclusão das ações de prevenção programadas para a PNPDEC em Juiz de Fora/MG.	Oitiva

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	em fevereiro de 2026, o que representa insucesso na entrega de valor público à sociedade e incerteza quanto à conclusão das ações de prevenção programadas para a PNPDEC em Juiz de Fora/MG.			(parte 3), folhas 1/98 Evidência 7 - Resposta Defesa Civil municipal ao Of Req 3-131-2026, folha 62 Evidência 8 - Execução Física (Termo de Compromisso 0398481-26/2012 (obras de contenção de encostas), folhas 1/2 Evidência 9 - Execução Física 2 (encostas), folha 1			
F/I - Fragilidades no planejamento e na contratação de obras de macrodrenagem em caráter emergencial mediante a Dispensa de Licitação 26/2026.	Devido à delimitação insuficiente das parcelas do objeto efetivamente abrangidas pela situação emergencial, à existência de divergências entre os marcos temporais estabelecidos para a execução do objeto e à insuficiente formalização das análises que fundamentaram a	Contrato - Projetos e 1ª fase das obras do Córrego São Pedro	Acórdão 1157/2013, Tribunal de Contas da União, Plenário Acórdão 2186/2019, Tribunal de Contas da	Evidência 12 - Docs Compilação macrodrenagem fase 1, folhas 21/23 Evidência 12 - Docs Compilação macrodrenage	Delimitação insuficiente das parcelas do objeto efetivamente abrangidas pela situação emergencial; Existência de divergências	Comprometimento da adequada demonstração da aderência da contratação ao art. 75, inciso VIII, da Lei 14.133/2021. Risco de não conclusão tempestiva das	Oitiva

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	escolha do fornecedor, constataram-se fragilidades no planejamento e na contratação da Fase 1 das obras de macrodrenagem da Bacia do Córrego São Pedro mediante a Dispensa de Licitação 26/2026, com potencial de comprometer a adequada demonstração da aderência da contratação ao art. 75, inciso VIII, da Lei 14.133/2021 e a conclusão tempestiva das parcelas emergenciais.		União, Plenário Acórdão 1211/2021, Tribunal de Contas da União, Plenário Lei 14133/2021, art. 75, inciso VIII	m fase 1, folhas 605/607 Evidência 10 - Docs Compilação macrodrenagem Fase 2_2, folha 164 Evidência 10 - Docs Compilação macrodrenagem Fase 2_2, folha 140 Evidência 11 - Docs macrodrenagem (dispensas de licitação emergenciais), folhas 6/7 Evidência 12 - Docs Compilação macrodrenagem fase 1, folha 86 Evidência 12 - Docs Compilação macrodrenagem fase 1, folha 117	entre os marcos temporais estabelecidos para a execução do objeto; Insuficiente formalização das análises que fundamentaram a escolha do fornecedor.	parcelas emergenciais.	

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
				Evidência 13 - Docs macrodrenagem (Apresentação Projetos), folha 48 Evidência 14 - (Docs macrodrenagem) Publicação - Despacho de Revogação, folha 1			
F/I - Inconsistências quanto à modelagem e condução das Concorrências 20/2025 e 26/2025 (obras de macrodrenagem), com potencial restrição ao caráter competitivo dos certames.	Devido às exigências restritivas e não adequadamente motivadas relacionadas à qualificação técnico-operacional e à participação de empresas em consórcio; à insuficiente fundamentação de licitação tipo técnica e preço com atribuição de ponderação de 70% para a nota técnica e 30% para a nota de preço; à existência de disposições divergentes quanto à composição da nota técnica; e à fixação ou concessão de prazos reduzidos para apresentação de documentos de habilitação e atendimento de diligências relevantes,	Edital - Concorrência 20/205 Edital - Concorrência 26/2025	Acórdão 607/2017, Tribunal de Contas da União, Plenário Acórdão 1923/2025, Tribunal de Contas da União, Plenário Lei 14133/2021, art. 5º, caput ; art. 15, inciso III; art. 36, § 1º, inciso IV; art. 37, § 2º,	Evidência 15 - Docs macrodrenagem - Compilado Concorrencia 26_2025, folhas 512/513 Evidência 15 - Docs macrodrenagem - Compilado Concorrencia 26_2025, folhas 42/43 Evidência 16 - Docs macrodrenagem - Compilado concorrência	Adoção de exigências restritivas e não adequadamente motivadas relacionadas à qualificação técnico-operacional e à participação de empresas em consórcio; Insuficiente fundamentação de licitação tipo técnica e preço com atribuição de ponderação de 70% para a	Desconformidades e insuficiências de motivação, clareza e proporcionalidade à luz da Lei 14.133/2021; Comprometimento da competitividade, da isonomia, e do julgamento objetivo e da obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.	Oitiva

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	constataram-se inconsistências quanto à modelagem e à condução das Concorrências Públicas 20/2025 e 26/2025, situações que evidenciam desconformidades e insuficiências de motivação, clareza e proporcionalidade à luz da Lei 14.133/2021, com potencial de comprometer a competitividade, a isonomia, o julgamento objetivo e a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.		inciso II; art. 67, § 1º; art. 67, § 9º	20_2025, folhas 27/28 Evidência 16 - Docs macrodrenagem - Compilado concorrência 20_2025, folha 900 Evidência 16 - Docs macrodrenagem - Compilado concorrência 20_2025, folha 1317 Evidência 16 - Docs macrodrenagem - Compilado concorrência 20_2025, folha 155 Evidência 16 - Docs macrodrenagem - Compilado concorrência 20_2025, folha 911 Evidência 15 - Docs macrodrenage	nota técnica e 30% para a nota de preço Existência de disposições divergentes quanto à composição da nota técnica; Fixação ou concessão de prazos reduzidos para apresentação de documentos de habilitação e atendimento de diligências relevantes.		

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
				m - Compilado Concorrencia 26_2025, folhas 165/166 Evidência 15 - Docs macrodrenage m - Compilado Concorrencia 26_2025, folha 245 Evidência 16 - Docs macrodrenage m - Compilado concorrência 20_2025, folha 167 Evidência 16 - Docs macrodrenage m - Compilado concorrência 20_2025, folha 111 Evidência 15 - Docs macrodrenage m - Compilado Concorrencia 26_2025, folha 446 Evidência 16 -			

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
				Docs macrodrenagem - Compilado concorrência 20_2025, folhas 1796/1797 Evidência 15 - Docs macrodrenagem - Compilado Concorrencia 26_2025, folha 229 Evidência 15 - Docs macrodrenagem - Compilado Concorrencia 26_2025, folha 424 Evidência 15 - Docs macrodrenagem - Compilado Concorrencia 26_2025, folha 538 Evidência 15 - Docs macrodrenagem - Compilado Concorrencia			

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
				26_2025, folha 551			
F/I - Ausência de segregação de funções no âmbito da fiscalização designada para obras de macrodrenagem objeto do TC 1098077-54 (Etapas 1 a 3).	Devido à deficiência nos controles internos da administração municipal, constatou-se ausência de segregação de funções no que respeita à designação da secretária de obras do município e do presidente da Companhia de Saneamento Municipal (Cesama) como fiscais de contratos de grande materialidade e abrangência de intervenções de engenharia (Etapas 1 a 3 do Termo de Compromisso 1098077-54, obras de macrodrenagem), resultando em concentração e centralização indevidas das atividades de gestão e controle, em potencial prejuízo à efetiva fiscalização das obras e à observância dos princípios da impessoalidade e da eficiência.	Contrato - Projetos e 1ª fase das obras do Córrego São Pedro Contrato - Projetos e obras de macrodrenagem em Santa Luzia Contrato - Projetos e obras macrodrenagem bairro industrial	Acórdão 2183/2007, Tribunal de Contas da União, Plenário Acórdão 2141/2011, Tribunal de Contas da União, 2ª Câmara Acórdão 2507/2011, Tribunal de Contas da União, Plenário Lei 14133/2021, art. 5º, caput ; art. 18, § 1º, inciso X; art. 117	Evidência 17 - Portarias de designação de fiscais (macrodrenagem), folhas 1/3	Deficiência nos controles internos da administração municipal.	Concentração e centralização indevidas das atividades de gestão e controle; Prejuízo à efetiva fiscalização das obras e à observância dos princípios da impessoalidade e da eficiência.	Oitiva
F/I - Deficiência em relação à transparência ativa do Termo de Compromisso 0398481-26/2012 (obras de contenção	Devido à não disponibilização, nos sítios oficiais da prefeitura e nos portais públicos federais de dados, informações e documentos alusivos ao Termo de Compromisso	Termo de compromisso - TC SNP/MCid 0398481-26	Constituição Federal, art. 37, caput Decreto 9203/2017, art. 3º, inciso VI; art. 4º,	Evidência 18 - Ausência Transparência ativa Transferegov (TC encostas), folha 1	Não disponibilização, nos sítios oficiais da prefeitura e nos portais públicos federais de	Impacto negativo à sociedade quanto ao conhecimento das ações e da documentação pertinentes à	Oitiva

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
de encostas).	0398481-26/2012 (contenção de encostas), constatou-se transparência ativa do repasse deficiente, impactando negativamente na divulgação à sociedade das ações e da documentação pertinentes à transferência auditada, dificultando aos cidadãos a realização do acompanhamento e o controle social.		inciso XI Decreto 11529/2023, art. 7º; art. 11, inciso I a VI ; art. 11, inciso VIII e IX Lei 12527/2011, art. 8º	Evidência 19 - Transferências da prefeitura (consulta site oficial da internet, 28-08-2026), folhas 1/7	dados, informações e documentos alusivos ao Termo de Compromisso 0398481-26/2012.	transferência auditada; Dificuldade aos cidadãos de realizarem o acompanhamento e o controle social da avença.	

APÊNDICE B - Matriz de Responsabilização

Não existem dados cadastrados na matriz de responsabilização.

APÊNDICE C - Fotos



Foto 1 - Placa da obra de contenção de encostas no bairro Sta Cecília (início).



Foto 2 - Obra de solo grampeado, executada em encosta do bairro Costa Carvalho.

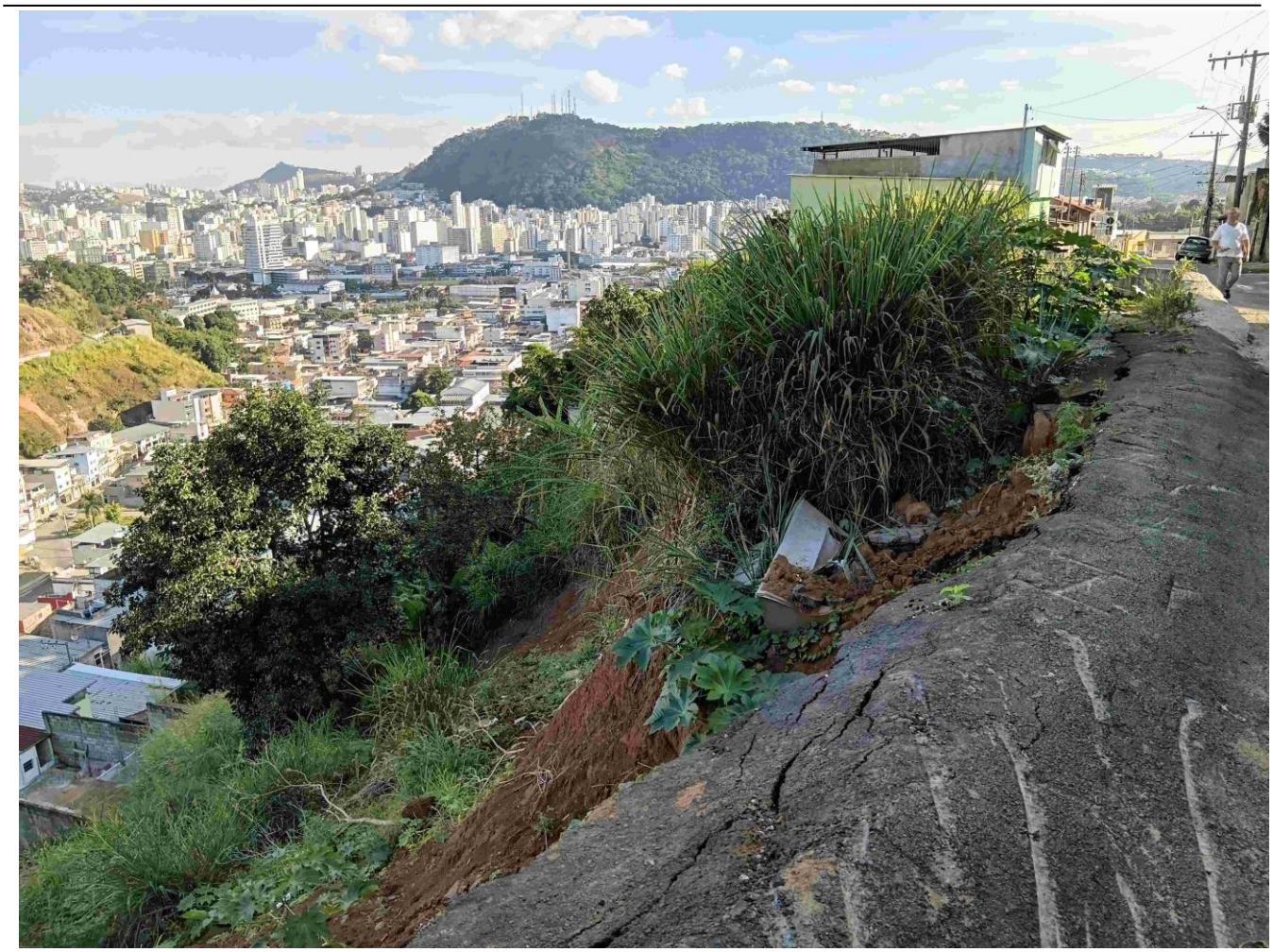


Foto 3 - Local de contenção de encosta não executada, bairro Grajaú.



Foto 4 - Local de deslizamento de encosta na Vila Ideal (fev/2026), obra não iniciada.



Foto 5 - Placa da obra de macrodrenagem na bacia do córrego São Pedro

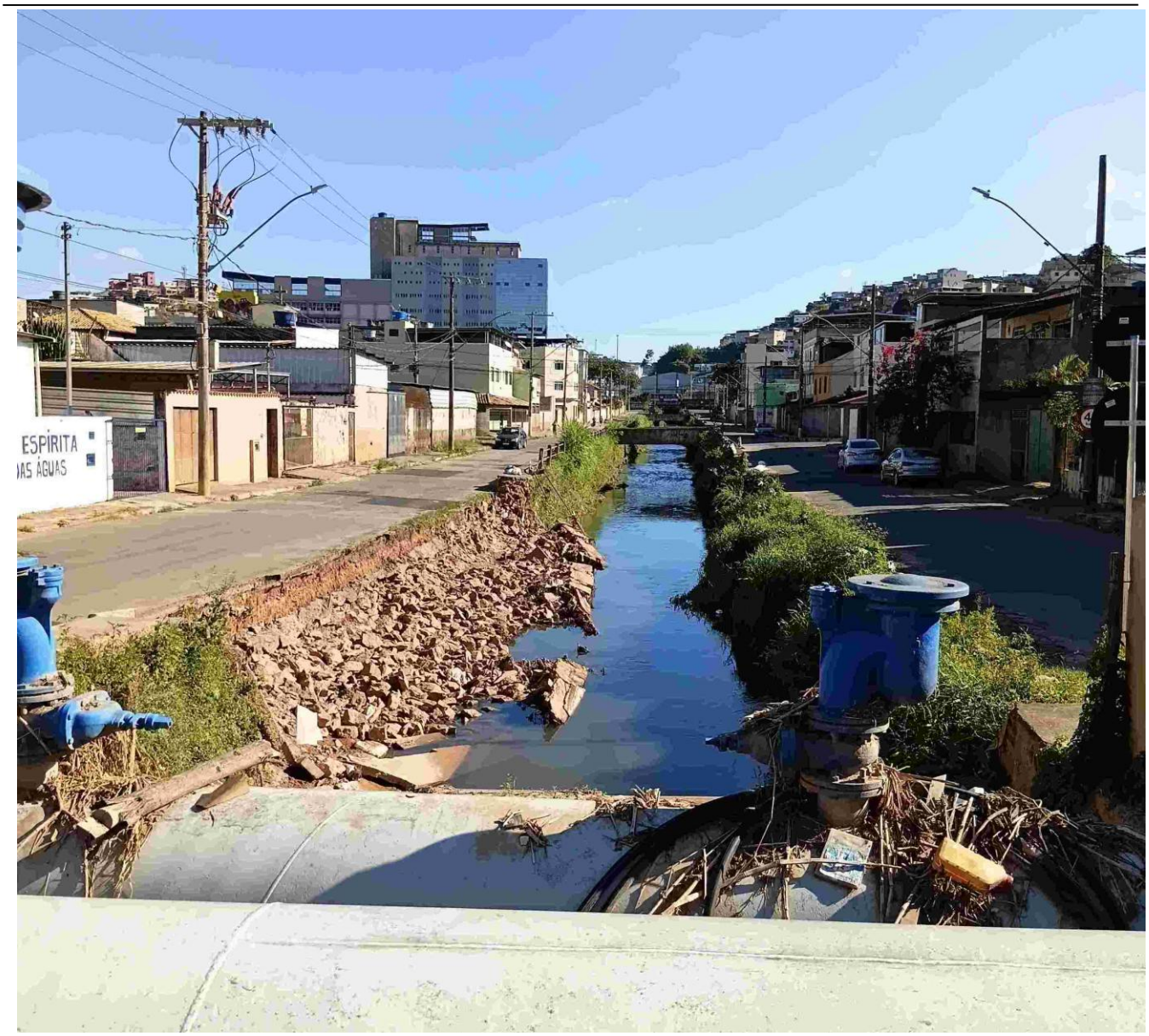


Foto 6 - Córrego Humaitá (bairro Industrial), obras de macrodrenagem a iniciar.



Foto 7 - Local que receberá obras macrodrenagem na bacia do córrego São Pedro (fase 3)

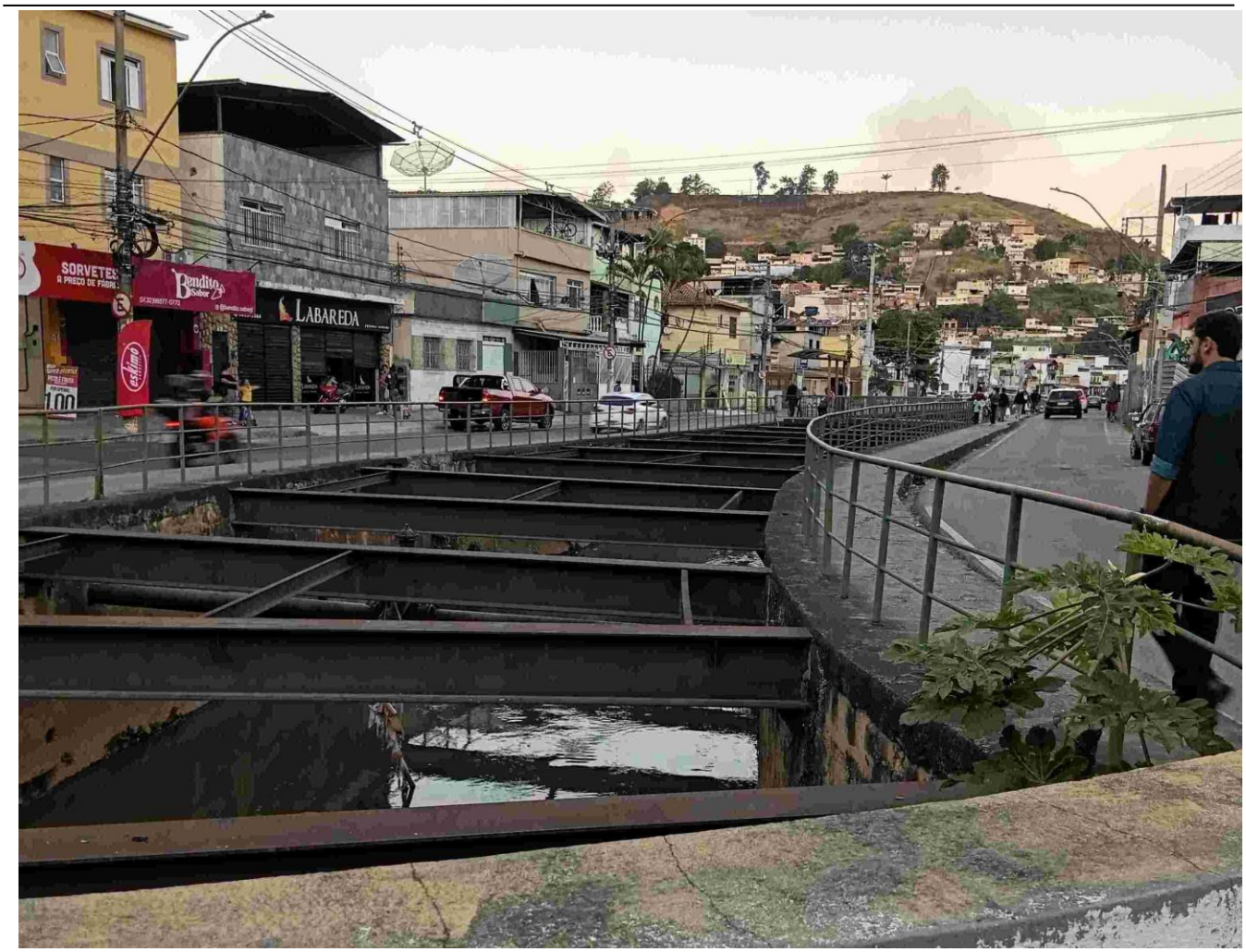


Foto 8 - Córrego Ipiranga (bairro Sta Luzia), macrodrenagem de ampliação de canal a iniciar.

APÊNDICE D - Dados da obra

1. Dados Cadastrais

Obra bloqueada na LOA deste ano: Não

1.1. Execução física, orçamentária e financeira

1.1.1. Execução física

Data de vistoria: 10/06/2026 **Percentual executado:** 28,89%
Data do início da obra: 20/08/2013 **Data prevista para conclusão:** 07/10/2030
Situação na data da vistoria: Em andamento
Descrição da execução realizada até a data da vistoria:
1) TC SNP/MCid 0398481-26/2012 (obras de contenção de encostas): apenas as Etapas 1, 2 e 3 concluídas; parcialmente executada e com remanescente de obra (Etapas 4 e 5, exceto intervenções na localidade de Linhares, que foram concluídas); em execução (Etapas 6 e 7), porém sem medições de serviços até a finalização da auditoria; sem definição do objeto (Etapa 8); e reserva para ações de trabalho social (Etapa 9); elaboração de projetos (Etapa 10); e
2) TC SNSA/MCid 1098077-54/2024 (obras de macrodrenagem): fase de elaboração e de aprovação de projetos junto à Caixa (AIO emitida para Etapa 1).

Observações:
1) Percentual executado e data de Início referem-se apenas ao TC SNP/MCid 0398481-26/2012 (obras de contenção de encostas), considerando que o TC 1098077-54/2024 não apresenta medições de serviços executados (obra):
2) Data prevista para conclusão refere-se apenas ao TC SNSA/MCid 1098077-54/2024 (obras de macrodrenagem), já que para o TC 0398481-26/2012 considerou-se que não há previsão de conclusão.

1.1.2. Execução orçamentária e financeira

Valor estimado para conclusão: R$ 0,00
Valor estimado global da obra: R$ 412.088.225,00
Data base da estimativa: 28/08/2026

Funcional programática: 06.182.2218.8865.0001/2020 - Apoio à Execução de Projetos e Obras de Contenção de Encostas em Áreas Urbanas Nacional

Origem	Ano	Lei Orçamentária	Valores empenhados	Valores liquidados	Pagamento de despesas	Percentual execução financeira
União	2021	29.336.515,00	29.336.515,00	6.568.443,89	6.568.443,89	22,39%
União	2020	76.306.811,00	76.306.811,00	6.319.239,92	6.319.239,92	8,28%

Valores em reais

Funcional programática: 15.451.2040.8865.0001/2012 - Apoio ao planejamento e execução de obras de contenção de encostas em áreas urbanas - nacional

Origem	Ano	Lei Orçamentária	Valores empenhados	Valores liquidados	Pagamento de despesas	Percentual execução financeira
União	2019	33.509.679,00	33.509.679,00	252.935,64	252.935,64	0,75%
União	2018	69.995.716,00	69.995.715,00	3.470.212,00	3.470.212,00	4,96%
União	2017	20.019.147,00	20.018.026,00	503.318,48	503.318,48	2,51%
União	2016	25.254.292,00	25.254.290,76	2.656.381,70	2.656.381,70	10,52%
União	2015	147.900.000,00	144.366.647,42	1.168.445,59	1.168.445,59	0,79%
União	2014	368.000.000,00	61.597.927,00	92.431,75	92.431,75	0,03%

Valores em reais

Funcional programática: 17.512.2318.00TK.0001/2026 - Apoio a Sistemas de Drenagem Urbana Sustentável e de Manejo de Águas Pluviais em Municípios Críticos Sujeitos a Eventos Recorrentes de Inundações, Enxurradas e Alagamentos - Nacional

Origem	Ano	Lei Orçamentária	Valores empenhados	Valores liquidados	Pagamento de despesas	Percentual execução financeira
União	2026	437.420.498,00	180.841.944,00	495.451,75	495.451,75	0,11%

Valores em reais

Não há PT específico da obra na LOA – a execução do PT genérico não reflete necessariamente a execução do objeto fiscalizado.

Observações:
1) Valor estimado para conclusão corresponde aos valores não liquidados dos dois repasses auditados;
2) Custo estimado global da obra corresponde ao valor total das obras de contenção de encostas e de macrodrenagam, ou VRF (R$ 412.088.225,00);
3) Dados da coluna Lei Orçamentária e Valores empenhados obtidos do site da Câmara de Deputados (Execução Orçamentária), Ações 8865 e 00TK;
4) Dados dos Valores liquidados e pagamento de despesas extraídos do Portal da Transparência / CGU, de cada transferência.

1.2. Contratos principais

Nº contrato: 01.2026.023
Objeto do contrato:
Elaboração de projetos básicos e executivos de engenharia, e execução das obras de macrodrenagem e esgotamento sanitário no bairro Industrial.

Data da assinatura: 28/02/2026 — **Mod. licitação:** Concorrência
SIASG: — **Código interno do SIASG:**
CNPJ contratada: 03.193.191/0001-43 — **Razão social:** ECT Empreendimentos e Tecnologia em Construções Ltda.
CNPJ contratante: 18.338.178/0001-02 — **Razão social:** Prefeitura Municipal de Juiz de Fora - MG

Situação inicial
Vigência: 12/03/2026 a 12/12/2028
Valor: R$ 88.164.950,52
Data-base: 31/12/2024
Volume de serviço:
Custo unitário:
BDI:

Situação atual
Vigência:
Valor: R$ 88.164.950,52
Data-base: 31/12/2024
Volume de serviço:
Custo unitário:
BDI:
Nº/Data aditivoAtual:
Situação do contrato: Em andamento.

Alterações do objeto:

Observações:

Nº contrato: 01.2026.032
Objeto do contrato:
Contratação emergencial, no regime de contratação integrada, para elaboração dos projetos básico e executivo de engenharia, bem como execução da 1ª fase das obras de macrodrenagem e intervenções associadas na bacia do Córrego São Pedro, no bairro Mariano Procópio, destinadas à mitigação de riscos hidrológicos e redução de eventos de inundação, compreendendo implantação e adequação de estruturas hidráulicas, sistemas de drenagem e demais obras necessárias ao restabelecimento da capacidade de escoamento das águas pluviais.

Data da assinatura: 19/03/2026 **Mod. licitação:** Dispensa de Licitação
SIASG: **Código interno do SIASG:**
CNPJ contratada: 66.748.955/0001-30 **Razão social:** Almeida Sapata Engenharia e Construções Ltda.
CNPJ contratante: 18.338.178/0001-02 **Razão social:** Prefeitura Municipal de Juiz de Fora - MG

Situação inicial
Vigência: 19/03/2026 a 19/03/2027
Valor: R$ 21.026.479,09
Data-base: 01/06/2025
Volume de serviço:
Custo unitário:
BDI: 26.44%

Situação atual
Vigência: 19/03/2026 a 19/03/2027
Valor: R$ 21.026.479,09
Data-base: 01/06/2025
Volume de serviço:
Custo unitário:
BDI: 26.44%
Nº/Data aditivoAtual:
Situação do contrato: Em andamento.

Alterações do objeto:

Observações:

Nº contrato: 01.2026.050
Objeto do contrato:
Elaboração de projeto básico e executivo e execução das obras de macrodrenagem e esgotamento sanitário no bairro Santa Luzia, com a implantação de coletor tronco, margem esquerda e direita.
Data da assinatura: 24/04/2026 **Mod. licitação:** Concorrência
SIASG: **Código interno do SIASG:**
CNPJ contratada: 66.425.436/0001-30 **Razão social:** Consorcio Macrodrenagem Santa Luzia
CNPJ contratante: 18.338.178/0001-02 **Razão social:** Prefeitura Municipal de Juiz de Fora - MG

Situação inicial
Vigência: 07/05/2026 a 07/11/2030
Valor: R$ 161.708.595,66
Data-base: 30/04/2025
Volume de serviço:
Custo unitário:
BDI:

Situação atual
Vigência:
Valor: R$ 161.708.595,66
Data-base: 30/04/2025
Volume de serviço:
Custo unitário:
BDI:
Nº/Data aditivoAtual:
Situação do contrato: Em andamento.

Alterações do objeto:

Observações:

1.3. Contratos secundários

Nº contrato: 01.2019.038
Objeto do contrato:
Execução das obras de contenção nos bairros Grajaú – Área 1 e 2, Santa Luzia e Linhares – Lote 03 – Etapa 04
CNPJ contratada: 08.613.217/0001-89 **Razão social:** Preserva Engenharia Ltda
CNPJ contratante: 18.338.178/0001-02 **Razão social:** Prefeitura Municipal de Juiz de Fora - MG

SIASG: **Código interno do SIASG:**
Data-base: **Valor atual:** R$ 3.129.508,97
Situação atual: Rescindido. **Vigência atual:** 03/04/2019 a 03/11/2022
BDI inicial: 28.36% **BDI atual:** 28.36%
Data de rescisão: 03/11/2022
Observações:

Nº contrato: 01.2019.039
Objeto do contrato:
Prestação de serviços de engenharia para execução das obras de contenção nos bairros Santa Rita, Costa Carvalho, Linhares e Parque Independência – Lote 04 – Etapa 05
CNPJ contratada: 08.613.217/0001-89 **Razão social:** Preserva Engenharia Ltda
CNPJ contratante: 18.338.178/0001-02 **Razão social:** Prefeitura Municipal de Juiz de Fora - MG
SIASG: **Código interno do SIASG:**
Data-base: 01/04/2016 **Valor atual:** R$ 3.896.678,01
Situação atual: Rescindido. **Vigência atual:** 03/04/2019 a 03/11/2022
BDI inicial: 28.36% **BDI atual:** 28.36%
Data de rescisão: 03/11/2022
Observações:

Nº contrato: 01.2025.206
Objeto do contrato:
Contratação semi-integrada de empresa especializada para execução de contenções de encostas na Subárea SE07 – Avenida Antônio Miranda, Vila Ideal/Solidariedade – P1 e P2.
CNPJ contratada: 05.338.129/0001-28 **Razão social:** Barra Nova Engenharia Ltda.
CNPJ contratante: 18.338.178/0001-02 **Razão social:** Prefeitura Municipal de Juiz de Fora - MG
SIASG: **Código interno do SIASG:**
Data-base: **Valor atual:** R$ 10.127.089,28
Situação atual: Em andamento. **Vigência atual:** 24/11/2025 a 24/08/2027
BDI inicial: **BDI atual:**

Observações:

Nº contrato: 01.2025.215
Objeto do contrato:
Execução de contenções de encostas nas subáreas C4.1 e C4.4, no bairro Santa Cecília, no Município de Juiz de Fora/MG, em regime de contratação semi-integrada.
CNPJ contratada: 20.110.458/0001-00 **Razão social:** Ponthual Construções e Saneamento Ltda.
CNPJ contratante: 18.338.178/0001-02 **Razão social:** Prefeitura Municipal de Juiz de Fora - MG
SIASG: **Código interno do SIASG:**
Data-base: 01/06/2023 **Valor atual:** R$ 6.187.282,33
Situação atual: Em andamento. **Vigência atual:** 23/12/2025 a 23/03/2027
BDI inicial: **BDI atual:**

Observações:

1.4. Termos de compromisso

Nº do SIAFI: 676568
Objeto:
Execução de obras de contenção de encostas em 38 áreas de risco do Município de Juiz de Fora/MG.
Data assinatura: 14/11/2012 **Vigência atual:** 14/11/2012 a 30/12/2027
Data rescisão/suspensão: **Situação atual:** Em andamento.
Concedente: Secretaria Nacional de Periferias
Convenente: 18.338.178/0001-02 Prefeitura Municipal de Juiz de Fora - MG
Valor atual: R$ 40.000.000,00

Observações:
Valor atual do Termo de Compromisso (14/08/2026): R$ 55.600.000,00

Nº do SIAFI: 968373
Objeto:
Obras de drenagem no Município de Juiz de Fora/MG.
Data assinatura: 07/10/2024 **Vigência atual:** 07/10/2024 a 06/10/2030
Data rescisão/suspensão: **Situação atual:** Em andamento.
Concedente: 05.465.986/0010-80 Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental
Convenente: 18.338.178/0001-02 Prefeitura Municipal de Juiz de Fora - MG
Valor atual: R$ 356.488.225,00

Observações:

1.5. Editais

Nº do edital: 20/2025-SO
Objeto:
contratação integrada para elaboração dos projetos básicos e executivos de engenharia e execução das obras de macrodrenagem e esgotamento sanitário no Bairro Industrial, em Juiz de Fora/MG. Entre as p
UASG: 984733 **Modalidade de licitação:** Concorrência
Data da publicação: 24/09/2025 **Tipo de licitação ou critérios de julgamento:** Técnica e preço
Data da abertura da documentação: 22/01/2026 **Valor estimado:** R$ 92.817.872,00
Quantidade de propostas classificadas: 6

Observações:

Nº do edital: 26/2025-SO
Objeto:
Obras de macrodrenagem e esgotamento sanitário no bairro Santa Luzia, com implantação do Coletor Tronco Santa Luzia.
UASG: 984733 **Modalidade de licitação:** Concorrência
Data da publicação: 24/11/2025 **Tipo de licitação ou critérios de julgamento:** Técnica e preço
Data da abertura da documentação: 17/03/2026 **Valor estimado:** R$ 161.708.592,00
Quantidade de propostas classificadas: 4

Observações:

1.6. Histórico de fiscalizações

A classe da irregularidade listada é referente àquela vigente em 30 de novembro do ano da

fiscalização.

	2023	2024	2025
Obra já fiscalizada pelo TCU (no âmbito do Fiscobras)?	Não	Não	Não
Foram observados indícios de irregularidades graves?	Não	Não	Não

2. Deliberações do TCU

A listagem poderá conter deliberações de processos já encerrados.

Processo de interesse (deliberações até a data de início da auditoria)

Não há deliberações para os processos de interesse até a data de início da auditoria.

Processo de interesse (deliberações após a data de início da auditoria)

Não há deliberações até a emissão desse relatório.

APÊNDICE E - Achados de outras fiscalizações

Não há achados de outras fiscalizações pendentes de solução ou saneados.

APÊNDICE F - Achados reclassificados após a conclusão da fiscalização

1. Achados desta fiscalização

1.1. Não há.

2. Achados de outras fiscalizações

2.1. Não há.

APÊNDICE G - Despachos

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
Unidade de Auditoria Especializada em
Infraestrutura Urbana e Hídrica

Processo: 010.076/2026-3
Fiscalização: 131/2026
Objetivo: avaliar atos e contratos relacionados às obras de contenção e drenagem em Juiz de Fora/MG

DESPACHO

Manifesto-me de acordo com a proposta formulada pela equipe de auditoria.
Declaro, ainda, que foi verificado, no que se mostrou aplicável, o atendimento ao disposto na Resolução TCU 315/2020.

Em 2 de setembro de 2026. Encaminhe-se ao secretário.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
Unidade de Auditoria Especializada em
Infraestrutura Urbana e Hídrica

Processo: 010.076/2026-3
Fiscalização: 131/2026
Objetivo: avaliar atos e contratos relacionados às obras de contenção e drenagem em Juiz de Fora/MG

DESPACHO

De acordo com o parágrafo 145 das Normas de Auditoria do Tribunal (NAT) e com o art. 14, caput e §1º, da Resolução-TCU 315/2020, em relatórios de auditoria de conformidade a regra é que seja encaminhado aos gestores excerto do relatório preliminar para que possam apresentar seus comentários sobre os achados que resultem em propostas de determinação e/ou recomendação.

Porém, considerando que a proposta de encaminhamento lançada no relatório é de se promover a oitiva dos envolvidos, não se mostra exigível, nesta etapa processual, submeter versão preliminar do relatório à manifestação dos gestores.

Ante o exposto, estou de acordo com a proposta de encaminhamento.

Em 2 de setembro de 2026. Encaminhe-se ao Gabinete do Ministro Augusto Nardes.

Fábio Augusto de Amorim
Auditor-Chefe - Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica

ANEXO A - Deliberações

Processo: 010.076/2026-3
Natureza: Relatório de Auditoria.
Unidade Jurisdicionada: Município de Juiz de Fora-MG, Secretaria Nacional de Periferias, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental.
Assunto: oitivas.

DESPACHO

Trata-se de auditoria, realizada no âmbito do Fiscobras/2026, para o exame de atos e contratos das obras de contenção de encostas e de macrodrenagem em Juiz de Fora/MG, financiadas com recursos dos Termos de Compromisso SNP/MCid 0398481-26/2012 e SNSA/MCid 1098077-54/2024, celebrados com o Ministério das Cidades.

2. A equipe de auditoria analisou os cronogramas, estudos, projetos, licitações, dispensas de licitação, contratos e procedimentos de fiscalização, além da transparência das informações e da atuação da Defesa Civil municipal, no montante de R$ 412,1 milhões, correspondente ao valor atual dos termos de compromisso examinados.

3. A Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana) identificou os seguintes indícios de irregularidades (peças 35 a 37):

a) atraso expressivo na execução do TC 0398481-26/2012;

b) falhas na contratação emergencial, especialmente na definição das parcelas abrangidas pela situação de calamidade, dos prazos de execução e da compatibilização dos cronogramas das diferentes fases do empreendimento. Também foram encontradas deficiências na escolha do fornecedor na Dispensa de Licitação 26/2026;

c) nas Concorrências 20/2025 e 26/2025, inconsistências relacionadas aos critérios de julgamento e pontuação, aos prazos para apresentação de documentos, à utilização de acervo de potenciais subcontratadas, à participação de empresas em consórcio e às exigências de qualificação técnica. Essas situações apresentam potencial de restringir a competitividade e prejudicar a obtenção da proposta mais vantajosa; e

d) deficiências na transparência ativa das informações relativas ao termo de compromisso de contenção de encostas.

4. Ao final, a unidade técnica propõe a realização de oitivas da Secretaria Nacional de Periferias (SNP/MCid) e da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA/MCid), ambas vinculadas ao Ministério das Cidades, e do Município de Juiz de Fora/MG, para que se manifestem sobre as ocorrências identificadas, conforme suas respectivas competências.

5. Dessa forma, acolhendo a referida proposta, autorizo a realização das oitivas e demais medidas propostas no item 286 da instrução de peça 35.

À AudUrbana, para as devidas providências.

Brasília, 4 de setembro de 2026

(*Assinado eletronicamente*)

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

Processo: 010.076/2026-3
Natureza: Relatório de Auditoria.
Unidade Jurisdicionada: Município de Juiz de Fora - MG, Secretaria Nacional de Periferias, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental.
Requerente: Ministério das Cidades - Fabiana Vieira Lima (Chefe da Assessoria Especial de Controle Interno).
Assunto: prorrogação de prazo.

DESPACHO

Trata-se de solicitação de prorrogação de prazo formulada pelo Ministério das Cidades (peça 45) para atendimento ao disposto no Ofício de Oitiva 37.169/2026-TCU/Seproc (peça 40).

Ante as considerações expostas pela Secretaria de Apoio à Gestão de Processos – Seproc (peça 46), autorizo a prorrogação do prazo por mais 1 dia, conforme solicitado e proposto pela unidade técnica.

À AudUrbana para a continuidade das análises.

Brasília-DF, 5 de outubro de 2026.

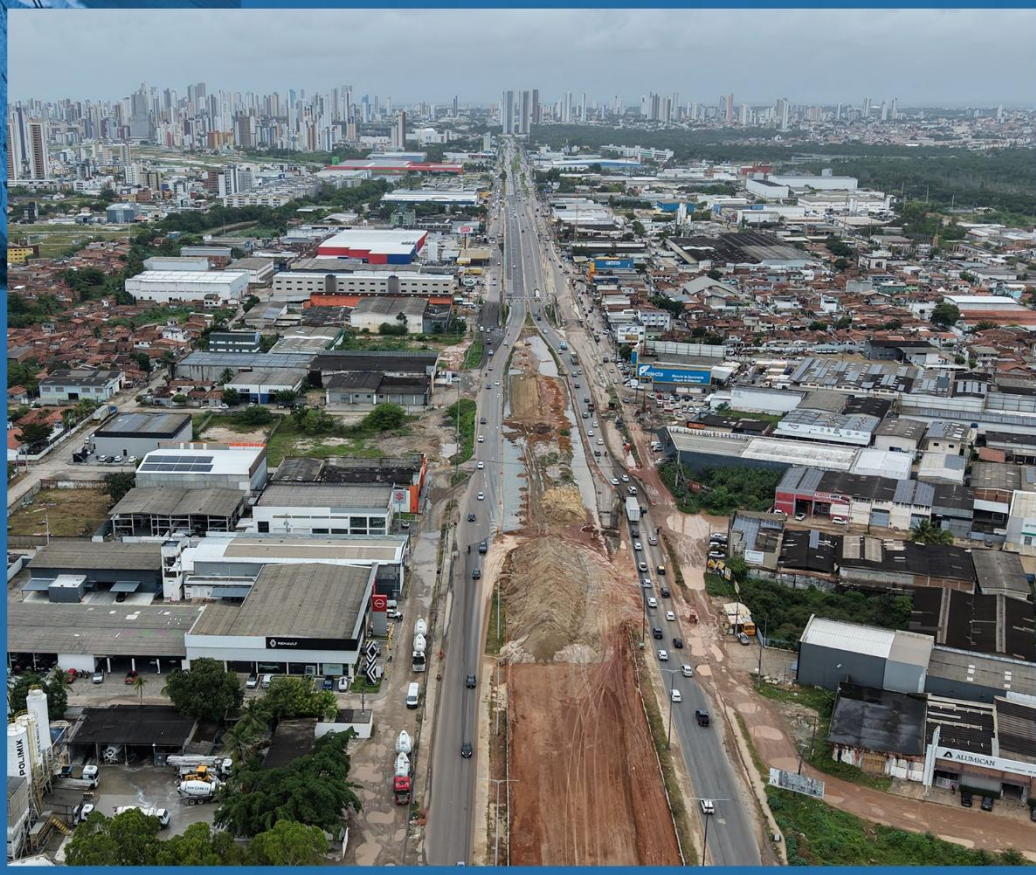
(*Assinado eletronicamente*)

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO



FISCOBRAS



RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO

Fiscalização na BR-230/PB: Obras remanescentes entre o km 2,00 e o km 13,38

TC 011.863/2026-9
Relator: Ministro Benjamin Zymler

FISCOBRAS 30 anos

SecexInfra
AudRodoviaAviação

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO

TC n. 011.863/2026-9 **Fiscalização n.** 142/2026

Relator: Benjamin Zymler

DA FISCALIZAÇÃO

Modalidade: Conformidade

Ato originário: Acórdão 721/2026 - Plenário

Objeto da fiscalização: Obras na rodovia BR-230/PB, do km 2,00 ao km 13,38

Funcional programática:

26.782.3106.7T98.0025/2026 - Adequação de Trecho Rodoviário - km 0 (Cabedelo) - km 28 (Oitizeiro) - na BR-230/PB - No Estado da Paraíba

Tipo da Obra: Rodovia - Construção ou Implantação

Período abrangido pela fiscalização: De 28/04/2023 a 28/08/2026

DO ÓRGÃO/ENTIDADE FISCALIZADO

Órgão/entidade fiscalizado: Superintendência Regional do Dnit no Estado da Paraíba - Dnit/MT

Vinculação TCU (unidade técnica): Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil

Responsáveis pelo órgão/entidade:

nome: Arnaldo Monteiro Costa
cargo: Superintendente Regional do DNIT no Estado da Paraíba
período: A partir de 20/04/2023

nome: ANTONIO MONTEIRO COSTA FILHO
cargo: Superintendente Regional do DNIT no Estado da Paraíba
período: De 04/06/2024 a 15/01/2025

Outros responsáveis: vide peça: “Rol de responsáveis”

Resumo

Trata-se de auditoria de conformidade realizada no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) – Superintendência Regional no Estado da Paraíba (SR/PB), no âmbito do Contrato 434/2023, celebrado com o Consórcio Construtora Luiz Costa Ltda. / Conserva de Estradas Ltda., oriundo do Edital RDC Eletrônico 174/2023-13. A fiscalização teve por objetivo examinar a regularidade da licitação, a formalização e a execução contratual do remanescente das obras de adequação de capacidade e segurança da rodovia BR-230/PB, no trecho compreendido entre o km 2,00 e o km 13,38, bem como verificar a compatibilidade dos preços orçados com os parâmetros de mercado e mensurar o grau de maturidade do planejamento do empreendimento.

Para responder às questões de auditoria formuladas, os trabalhos foram desenvolvidos em observância às Normas de Auditoria do TCU e aos Padrões de Auditoria de Conformidade.

A metodologia compreendeu o exame documental dos processos administrativos e medições, conferência de cálculos, consultas aos sistemas corporativos do DNIT, inspeção física com suporte de veículo aéreo não tripulado (drone) e a aplicação do Indicador de Percepção de Maturidade de Projetos (iPMP), fundamentado no Modelo de Cinco Dimensões (M5D).

O Volume de Recursos Fiscalizados (VRF) totalizou R$ 186.002.381,91, correspondente ao montante empenhado no contrato até junho de 2026. Como benefícios potenciais da ação de controle, destacam-se a indução de melhorias nos processos de concepção, análise e aprovação de projetos de engenharia, bem como o aprimoramento da instrução de certames licitatórios e da gestão de riscos em obras rodoviárias pela Autarquia.

Como resultado dos exames, foram identificadas deficiências do projeto executivo de referência. O instrumento foi licitado com anacronismos normativos de dimensionamento estrutural, falhas de concepção geométrica, omissões logísticas de canteiro, carência de investigações geotécnicas prévias de subleito e desconsideração de interferências cadastrais com redes elétricas e limites ambientais da Floresta Nacional (FLONA). Tais inconsistências ensejaram a formalização de duas Revisões de Projeto em Fase de Obras (RPFO), culminando em acréscimos contratuais de 18,33% (R$ 27.754.081,69) sobre o valor inicial e em descompasso físico-financeiro com desvio acumulado superior a R$ 26,24 milhões até junho de 2026.

Apuraram-se, ademais, falhas formais decorrentes da inclusão de cláusulas editalícias e contratuais inadequadas ao regime de empreitada por preço unitário, com menções impróprias a normativos de serviços terceirizados continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, exigência infundada de conta vinculada, distorção na base da garantia contratual, contradição sobre limites a alterações contratuais e inexistência fática da matriz de riscos indicada no instrumento.

Verificaram-se ainda fragilidades na demonstração dos efeitos da futura operação da interseção do Complexo Ponte do Futuro, no km 9,64 da BR-230/PB, sobre o nível de serviço da rodovia federal. As análises da SR/PB que fundamentaram a autorização ao DER/PB para construção não registraram exame da suficiência do estudo de tráfego e de capacidade, o que gera risco de liberação do acesso sem avaliação adequada de seus efeitos sobre a capacidade da rodovia.

Também foram identificadas fragilidades relativas aos procedimentos de acompanhamento e comunicação de demandas judiciais por parte da Procuradoria Federal Especializada junto ao DNIT no Estado da Paraíba (PFE/DNIT), que contribuíram para que as obras de construção da tubulação de descarga da rede de drenagem, na altura do km 2 da BR-230/PB, permanecessem suspensos por cerca de nove meses.

A aplicação da metodologia à BR-230/PB resultou em iPMP final de 35%. Individualmente, foram apurados os escores de 42% na Dimensão Estratégica, 28% na Econômica, 50% na Comercial, 30% na Financeira e 27% na Gerencial. O diagnóstico apontou que, embora existam elementos técnicos e

administrativos, persistem lacunas na estruturação, atualização e integração dos instrumentos de tomada de decisão, notadamente quanto à análise abrangente de alternativas, avaliação continuada de viabilidade, sustentabilidade orçamentária plurianual e gestão estruturada de riscos e partes interessadas com relação ao padrão esperado pelo M5D.

Por sua vez, a análise orçamentária atestou a conformidade dos preços contratuais com as referências vigentes de mercado.

Conclui-se que, conquanto as falhas apontadas não inviabilizem a execução das obras, evidenciam-se vulnerabilidades relevantes na atuação da Autarquia. Diante disso, a proposta de encaminhamento contempla, com fulcro na Resolução-TCU 315/2020, a expedição de ciência ao DNIT quanto: (i) às deficiências originárias do projeto de engenharia e às inconsistências normativas apuradas; (ii) às falhas formais decorrentes da inclusão de cláusulas editalícias e contratuais inadequadas ao regime de empreitada por preço unitário; (iii) à ausência de análise técnica expressa dos estudos de tráfego e capacidade na autorização da interseção do Complexo Ponte do Futuro com a BR-230/PB (Resolução-DNIT 7/2021); e (iv) à intempestividade no acompanhamento da Ação Popular 0803045-69.2022.4.05.8200. A proposta de encaminhamento também contempla registro que a aplicação do Indicador de Percepção de Maturidade de Projetos (iPMP) ao empreendimento resultou em índice global de 35%.

Sumário

I. Apresentação 5
I.1. Importância socioeconômica 6
II. Introdução 7
II.1. Deliberação que originou o trabalho 7
II.2. Visão geral do objeto 7
II.3. Objetivo e questões de auditoria 8
II.4. Metodologia utilizada 8
II.5. Limitações inerentes à auditoria 8
II.6. Volume de recursos fiscalizados 9
II.7. Benefícios estimados da fiscalização 9
III. Achados de auditoria 9
III.1. Projeto de engenharia deficiente 9
III.2. Cláusulas do edital e contrato inadequadas ao tipo de contratação 12
III.3. Fragilidades na demonstração dos efeitos da interseção do Complexo Ponte do Futuro sobre o nível de serviço da BR-230/PB 14
III.4. Fragilidades nos procedimentos de acompanhamento e comunicação de demandas judiciais 18
IV. Análise dos comentários dos gestores 20
V. Informações adicionais 20
V.1. Análise da maturidade do empreendimento por meio do Indicador de Percepção de Maturidade dos Projetos (iPMP) 20
VI. Conclusão 23
VII. Proposta de encaminhamento 24
APÊNDICE A - Matriz de Achados 28
APÊNDICE B - Matriz de Responsabilização 34
APÊNDICE C - Fotos 35
APÊNDICE D - Dados da obra 43
APÊNDICE E - Indicador de Percepção de Maturidade de Projetos (iPMP) 46
APÊNDICE F - Imagens da BR-230/PB e da Ponte do Futuro capturadas por drone pela equipe de auditoria 56
APÊNDICE G - Achados reclassificados após a conclusão da fiscalização 66
APÊNDICE H - Despachos 67
ANEXO A - Deliberações 69

I. Apresentação

1. Trata-se de auditoria realizada no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) - Superintendência Regional no Estado da Paraíba (SR/PB), no período compreendido entre 6/7/2026 e 31/7/2026.

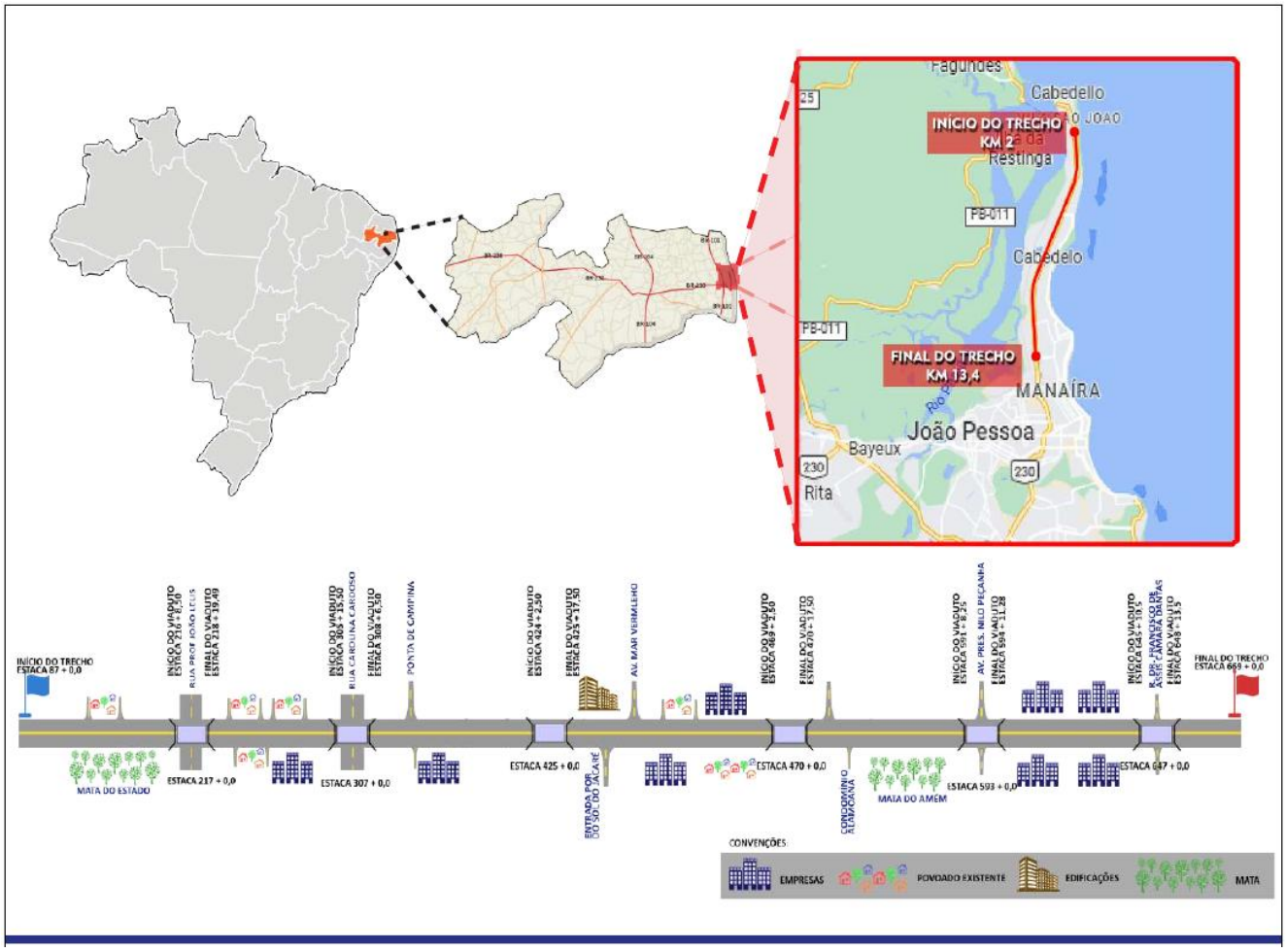
2. O objetivo desta ação de controle foi fiscalizar a execução do Contrato 434/2023, sob responsabilidade do Consórcio Construtora Luiz Costa Ltda. / Conserva de Estradas Ltda., cujo objeto é a execução do remanescente das obras de adequação de capacidade e segurança da rodovia BR-230/PB, do km 2,00 ao km 13,38, com extensão de 11,38 km.

3. A contratação decorreu do Edital RDC Eletrônico 174/2023-13, sob o regime de empreitada por preço unitário e critério de julgamento pelo menor preço. O valor orçado pelo DNIT para essa contratação foi de R$ 155.412.603,36 (data-base: janeiro/2023).

4. O contrato foi celebrado em 28/8/2023, pelo valor de R$ 151.387.682,28, o que representou um desconto de 2,6% sobre o preço estimado. O instrumento foi aditado em duas ocasiões: em 3/7/2024, com acréscimo de R$ 6.274.585,50 e em 11/3/2026, com novo aumento de R$ 21.479.496,19. Tais acréscimos resultaram na majoração do montante contratado para R$ 179.141.763,97, ou seja, 18,3% acima do preço licitado.

5. No momento da vistoria, as obras estavam em andamento, com avanço medido de 76,71% do valor total do contrato (evidência 26).

Figura 1 – mapa de situação da obra



Fonte: DNIT, Volume 1 – Relatório do Projeto Remanescente (p. 8)

I.1. Importância socioeconômica

6. A BR-230/PB configura-se como um dos principais eixos viários do estado da Paraíba, conectando o município de Cabedelo à capital João Pessoa e a importantes polos econômicos, como Campina Grande. Essa faixa de integração territorial concentra mais de 50% do produto interno bruto (PIB) estadual, o que evidencia sua relevância estratégica para o desenvolvimento regional. Nesse contexto, a adequação do trecho entre o km 2,00 e o km 13,38 revela-se fundamental para o município de Cabedelo e para as demais regiões impactadas.

7. O empreendimento atenderá diretamente à população de Cabedelo, estimada em cerca de 68.000 habitantes, e indiretamente à de João Pessoa, estimada em cerca de 817.000 habitantes. A obra adequará a rodovia ao padrão de via expressa com três faixas em cada sentido, vias marginais à direita e à esquerda, interseções em diferentes níveis, calçadas, ciclovia e seis passarelas para pedestres.

8. A média de tráfego do trecho é de 45 mil veículos por dia, alcançando picos de até 84 mil veículos/dia em alguns segmentos. Desse total, cinco mil são veículos de carga (6,7% do volume estimado), que têm como principal destino o Porto de Cabedelo.

9. Além da fluidez do tráfego, a conclusão das obras resultará na valorização da região afetada, que passará a contar com um sistema moderno e eficiente, projetado tanto para o deslocamento motorizado quanto para a mobilidade de pedestres e ciclistas.

10. Durante a execução dos serviços, estima-se que sejam gerados cerca de 350 empregos diretos — compostos por mão de obra operária, técnica e administrativa —, além de centenas de postos indiretos em atividades complementares, tais como fornecimento de materiais, transporte, alimentação e alojamento. Esse contingente contribui significativamente para o dinamismo econômico da região, promovendo o aquecimento do comércio local e o incremento temporário de renda para prestadores de serviços e pequenos comerciantes no entorno da obra.

11. Após a conclusão, a obra tenderá a manter empregos diretos ligados à operação e à manutenção da infraestrutura implantada, a exemplo de vigilância patrimonial, conservação viária e serviços operacionais dos equipamentos instalados (viadutos, passarelas, sinalização, iluminação, etc.). Indiretamente, os efeitos positivos estender-se-ão ao setor de logística, ao transporte de cargas e à mobilidade urbana, reduzindo custos operacionais e ampliando a segurança viária.

12. A adequação do trecho também exerce influência positiva sobre o Porto de Cabedelo, que vem passando por modernizações estruturais com investimentos superiores a R$ 300 milhões nos últimos anos. A melhoria do acesso rodoviário fortalece a integração modal, aumenta a competitividade do porto e favorece o escoamento de cargas como grãos, combustíveis e cimento. Essa sinergia entre infraestrutura viária e portuária contribuirá para consolidar o porto como polo logístico regional, gerando impacto direto na cadeia produtiva estadual e regional.

13. Adicionalmente, o novo traçado viário proporcionará maior fluidez ao tráfego, especialmente nos horários de pico, beneficiando cerca de um milhão de pessoas da Região Metropolitana de João Pessoa. O empreendimento também valorizará áreas urbanas adjacentes e impulsionará o setor turístico do município de Cabedelo, com destaque para as praias de Intermares e Ponta de Campina, promovendo o fortalecimento de restaurantes, hotéis e demais atividades correlatas.

14. Em suma, a obra da BR-230/PB no segmento km 2,00 ao km 13,38 representa não apenas um avanço estrutural em termos de mobilidade e segurança, mas também um vetor de desenvolvimento socioeconômico regional, com benefícios concretos à população, ao comércio, à logística e à integração com o Porto de Cabedelo.

II. Introdução

II.1. Deliberação que originou o trabalho

15. Em cumprimento ao Acórdão 721/2026-TCU-Plenário (TC 18.148/2025-5), de relatoria do Min. Vital do Rêgo, realizou-se a auditoria de conformidade no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), no período compreendido entre 8/6/2026 e 14/8/2026.

16. As razões que motivaram esta fiscalização foram a materialidade e a relevância do empreendimento no âmbito das contratações no Regime Diferenciado de Contratações (RDC). Nesse contexto, o presente trabalho busca proporcionar a correção tempestiva de possíveis fragilidades, mediante a adoção de providências saneadoras para a otimização da execução contratual, além de identificar situações que possam impactar o prazo de conclusão das obras.

17. Com relação ao Relator do processo, foi selecionado o Ministro Benjamin Zymler, mediante sorteio, em observância ao critério estabelecido no art. 2º, § 2º, da Resolução-TCU 346/2022 (peça 2).

II.2. Visão geral do objeto

18. O remanescente das obras de adequação de capacidade e segurança da rodovia BR-230/PB, do km 2,00 ao km 13,38, com extensão de 11,38 km, no município de Cabedelo/PB, são atualmente executadas pelo Contrato SR/PB 434/2023.

19. O ajuste foi celebrado com o Consórcio CLC/CONSERVA pelo valor inicial de R$ 151.387.682,28, decorrente do Edital RDC Eletrônico 174/2023. O instrumento foi aditado em duas ocasiões: em 3/7/2024, com acréscimo de R$ 6.274.585,50 e em 11/3/2026, com novo aumento de R$ 21.479.496,19. Tais acréscimos resultaram na majoração do montante contratado para R$ 179.141.763,97.

20. Trata-se da continuidade de contratação anterior que não logrou concluir as metas físicas programadas para o trecho metropolitano de João Pessoa.

21. Histórico e Fatores de Insucesso da Contratação Anterior

22. Originalmente, as obras entre o km 0,00 e o km 28,10 foram licitadas sob o Contrato 919/2016 (Consórcio Construcap-Copasa). Com ordem de serviço emitida em março de 2017, a avença foi rescindida em fevereiro de 2020 com apenas 30% dos serviços executados de forma descontínua, após sucessivas paralisações.

23. Conforme apurado no TC 029.313/2020-1 (Acórdão 757/2025-TCU-Plenário), o insucesso do empreendimento decorreu principalmente de deficiências técnicas de projeto e de falhas no planejamento administrativo.

24. Deficiências no Projeto Executivo: Aprovado com base em estudos desatualizados e incompletos, o projeto apresentou graves inconsistências em OAEs (ausência de memórias de cálculo, divergência no número de estacas e insuficiência de sondagens), passarelas (adoção de projeto-tipo genérico incompatível com a geometria da via), drenagem (cotas incompatíveis e bueiros com deságues inviáveis), estudos geotécnicos/terraplenagem (indicação de jazidas e áreas de empréstimo inviáveis ou com licenças vencidas, onerando a DMT) e omissão integral dos estudos para a iluminação pública.

25. Impedimentos Fundiários e Desapropriações: Emissão da ordem de início das obras sem a prévia desapropriação da faixa necessária e sem a publicação tempestiva da Declaração de Utilidade Pública (DUP), o que inviabilizou a liberação tempestiva e contínua das frentes de serviço.

26. Interferências com Redes de Concessionárias: Atrasos expressivos na remoção e no remanejamento de redes elétricas e postes ao longo do traçado das marginais, agravados pela morosidade nas tratativas com as concessionárias e pela interdependência com os processos de desapropriação em atraso.

27. Medidas Emergenciais e Atual Contratação

28. Diante da rescisão contratual e com o intuito de conter processos erosivos e perdas na plataforma de terraplenagem exposta, o DNIT celebrou o Termo de Execução Descentralizada (TED) 231/2020 com o Exército Brasileiro. As intervenções parciais foram conduzidas pelo 1º Batalhão de Engenharia de Construção (1º BEC) até abril de 2023, restando expressivo saldo de serviços a concluir.

29. Em razão da degradação do subleito decorrente do tráfego local e da exposição a intempéries, a Superintendência Regional do DNIT no Estado da Paraíba (SR/PB) firmou o Contrato SR/PB-0165/2022-00 com a empresa Maia Melo Engenharia Ltda., no montante de R$ 2.892.000,00, para a consolidação, compilação e atualização técnica dos projetos remanescentes.

30. Os elementos técnicos consolidados integraram o Anexo V do Edital 174/2023, culminando na celebração do Contrato SR/PB 434/2023 para a conclusão das obras no subtrecho, objeto da presente fiscalização.

II.3. Objetivo e questões de auditoria

31. A presente auditoria teve por objetivo fiscalizar o contrato celebrado para a execução do remanescente das obras da rodovia BR-230/PB, do km 2,00 ao km 13,38.

32. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões a seguir:

33. Questão 1: o procedimento licitatório foi regular?

34. Questão 2: a formalização do contrato atendeu aos preceitos legais e sua execução foi adequada?

35. Questão 3: os preços dos serviços definidos no orçamento da obra são compatíveis com os valores de mercado?

36. Questão 4: qual o nível ou grau de maturidade do empreendimento a ser avaliado por meio do Indicador de Percepção de Maturidade dos Projetos (iPMP)?

II.4. Metodologia utilizada

37. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280, de 8 de dezembro de 2010, alterada pela Portaria-TCU 168, de 30 de junho de 2011) e em observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex 26, de 19 de outubro de 2009).

38. Nesta fiscalização, foram utilizadas as seguintes técnicas de auditoria: exame documental, conferência de cálculos, consulta aos sistemas do DNIT e inspeção física, com apoio de veículo aéreo não tripulado (drone). Entre os papéis de trabalho utilizados, destacam-se o processo administrativo de licitação e execução do contrato registrado no Sistema Eletrônico de Informações (SEI), as medições mensais, o orçamento-base da licitação, os projetos de engenharia e os relatórios da empresa supervisora.

39. Também se realizou a avaliação do empreendimento por meio do Indicador de Percepção de Maturidade de Projetos (iPMP), cuja metodologia decorre do Acórdão 2.718/2025-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Nardes. A referida avaliação acha-se detalhada no Apêndice E deste relatório.

II.5. Limitações inerentes à auditoria

40. Não houve limitações à execução da auditoria.

II.6. Volume de recursos fiscalizados

41. O volume de recursos fiscalizados (VRF) é de R$ 186.002.381,91, correspondente aos valores empenhados no Contrato 434/2023 até junho de 2026, conforme determina o item 1.3 do Anexo I da Portaria-TCU 222/2003 (evidência 8).

II.7. Benefícios estimados da fiscalização

42. Entre os benefícios esperados desta fiscalização pode-se mencionar o aprimoramento na forma de atuação da unidade jurisdicionada, em especial quanto aos parâmetros utilizados para análise e aprovação de projetos, assim como quanto aos procedimentos relacionados às licitações realizadas.

III. Achados de auditoria

III.1. Projeto de engenharia deficiente

43. Tipificação: Falhas/impropriedades (F/I). As falhas de projeto identificadas foram saneadas por meio da 1ª e 2ª Revisão de Projeto em Fase de Obras. Portanto, o achado não se enquadra nos incisos IV, V ou VI do § 1º do art. 150 da Lei 12.321/2025 (LDO/2026).

44. Situação encontrada:

45. Deficiências de concepção, omissões técnicas e inconsistências orçamentárias no projeto executivo de referência (Anexo V) e seus impactos na execução do contrato SR/PB 434/2023.

46. Contextualização Geral

47. A auditoria técnica realizada nas planilhas orçamentárias e memórias justificativas do Contrato SR/PB 434/2023 (firmado com o Consórcio CLC/CONSERVA) revelou que o Projeto Executivo de Referência (Anexo V do Edital) — elaborado para nortear a execução do remanescente das obras de duplicação, adequação de capacidade e segurança da rodovia BR-230/PB (km 2,00 ao km 13,38) — foi licitado contendo falhas de concepção, anacronismos normativos, além de omissões cadastrais e logísticas originárias.

48. Tais deficiências impossibilitaram o avanço regular das frentes de serviço e demandaram reformulações em fase de execução contratual, as quais foram saneadas mediante a formalização da 1ª e da 2ª Revisão de Projeto em Fase de Obras (RPFO).

49. Falhas de Concepção e Omissões Técnicas Saneadas na 1ª RPFO (Julho/2024)

50. As alterações aprovadas no âmbito da 1ª RPFO decorreram de deficiências primárias na realização de vistorias de campo, levantamentos topográficos e compatibilização de projetos por parte da projetista original:

51. a) Conflito Geométrico com Postes de Energia (km 10,00 ao km 13,34): O projeto geométrico referencial das vias marginais foi desenvolvido sem a realização de um levantamento cadastral físico básico das redes aéreas de distribuição de energia elétrica pertencentes à concessionária local. Na fase de locação topográfica da obra, constatou-se que dezenas de postes de alta e média tensão estavam posicionados diretamente dentro da plataforma de rolamento projetada para o tráfego de veículos. A correção técnica exigiu uma readequação geométrica localizada na via marginal decrescente para desviar dos postes e estreitar a seção transversal típica, reduzindo o quantitativo de postes em conflito direto de 112 para 82 estruturas (evidência 22, p. 67 e 160-170).

52. b) Invasão de Limite da Floresta Nacional (FLONA) (Estacas 464 a 474): Ocorreu um erro de compatibilização cadastral na definição dos limites da faixa de domínio lindeira. O projetista original não cruzou as coordenadas do traçado com a demarcação física da FLONA (unidade de conservação ambiental de proteção integral), fazendo com que o talude de terraplenagem (*offset* de aterro) projetado invadisse fisicamente a área de preservação. O projeto teve de ser modificado emergencialmente para estreitar a plataforma, suprimir uma faixa de rolamento e incluir o projeto de um muro de contenção em

concreto armado para paramentar verticalmente o aterro e impedir o soterramento da vegetação protegida (evidência 22, p. 69-70).

53. c) Aterro sobre rua lateral acarretando desapropriações desnecessárias (Estacas 540 a 556): O projeto executivo de referência previu a implantação de uma saia de aterro em talude natural livre sobre uma área ladeada por edificações urbanas consolidadas. A execução dessa geometria de terraplenagem convencional exigiria desapropriações em massa de comércios e residências nas laterais da rodovia, provocando severos entraves judiciais e atrasos crônicos ao cronograma físico das obras. O projeto teve de ser modificado, o talude convencional foi suprimido e substituído pela construção de um muro de contenção vertical em concreto armado para servir de paramento ao aterro da rodovia. Essa alteração conteve o maciço de terra verticalmente dentro da faixa de domínio, permitindo a implantação concomitante da via marginal direita e a preservação integral de todas as edificações lindeiras (evidência 22, p. 70).

54. d) Omissão de Escoramento de Valas de Drenagem (NR 18): O projeto referencial omitiu os quantitativos e a especificação de escoramento de valas para a implantação dos coletores pluviais profundos. Ignorou-se que o subleito local é composto por solos de comportamento puramente granular (areia e brita sem coesão), nos quais o taludamento livre das paredes da vala é fisicamente impossível. Ademais, o projeto só previa escoramento para profundidades superiores a 2,00 m, negligenciando a exigência da norma regulamentadora NR 18, que obriga a proteção contínua de valas com profundidade a partir de 1,25 m. A correção exigiu a inclusão corretiva de quantitativos de escoramento contínuo de madeira com pontaletes e tábuas para resguardar a segurança dos operários (evidência 22, p. 68-69).

55. e) Omissão de Obstáculos Físicos de Contratos Anteriores (km 12,00): Constatou-se uma falha de vistoria de campo na elaboração do projeto do remanescente. O projetista desconsiderou que dezenas de vigas pesadas de concreto protendido e placas de terra armada inservíveis, abandonadas por consórcios de contratos anteriores, estavam fisicamente estocadas sobre o leito projetado para a nova via marginal esquerda, bloqueando o avanço das máquinas. A correção exigiu a criação extraordinária de itens de transporte pesado com guindastes e cavalos mecânicos equipados com *dolly* de 4 eixos para remanejar as peças estruturais para o km 11,00 (evidência 22, p. 69).

56. f) Falha de Investigação Geotécnica de Subleito (Estacas 532 a 555 - Marginal Direita): O projeto de pavimentação foi elaborado sem a execução de sondagens superficiais e ensaios geotécnicos adequados no subleito das marginais. Ao iniciar a terraplenagem, constatou-se que a fundação do pavimento era composta por solo altamente contaminado por lixo urbano, restos de demolição e matéria orgânica, sem capacidade de suporte estrutural. A correção demandou o rebaixamento emergencial do greide para a remoção e bota-fora de 2.670,51 m³ de material inservível, com a devida substituição por solo qualificado de jazida de empréstimo (evidência 22, p. 71-72).

57. g) Incompletude de Obras de Contenção de Contratos Anteriores (CTDs 205 e 205A): O projeto executivo remanescente baseou-se na premissa puramente teórica e equivocada de que o executor anterior (1º Batalhão de Engenharia de Construção - 1º BEC) entregaria as obras de contenção ao lado dos CTDs 205 e 205A totalmente concluídas. Com a assunção do trecho pelo consórcio privado, verificou-se que as estruturas estavam inacabadas e abandonadas, exigindo a inclusão de quantitativos extras na planilha de obras complementares para sua conclusão estrutural (evidência 22, p. 69).

58. <u>Deficiências Técnicas e Inconsistências Orçamentárias Saneadas na 2ª RPFO (Março/2026)</u>

59. A aprovação da 2ª RPFO consolidou a necessidade de retificar especificações inadequadas e erros matemáticos que comprometiam a integridade física e orçamentária do empreendimento.

60. h) Falha Crítica de Especificação de Pavimento da Ciclovia (TSD para CBUQ): O projeto original especificou o revestimento em Tratamento Superficial Duplo (TSD) para a pista de rolamento da ciclovia. Destaca-se que o TSD é um revestimento que não tolera os esforços tangenciais severos provocados pelas frenagens e manobras nos acessos residenciais e comerciais lindeiros, sofrendo rápida

desagregação. Adicionalmente, a largura projetada da ciclovia de apenas 2,00 m impossibilitava fisicamente a operação e o controle de espessura por meio de vibroacabadoras e rolos compactadores convencionais. A correção técnica exigiu a substituição do TSD por Concreto Betuminoso Usinado a Quente (CBUQ) com espessura de 4,00 cm, de modo a garantir a impermeabilização e a vida útil do pavimento (evidência 23, p. 64-65 e 215).

61. i) Omissão de Dispositivos de Drenagem Superficial (Alagamentos Locais): O projeto de drenagem original omitiu a implantação de dispositivos de captação longitudinal de águas em diversos pontos baixos da pista marginal, gerando empoçamento sistemático de águas pluviais sobre o asfalto acabado e riscos de aquaplanagem aos usuários. A correção demandou a inclusão corretiva de novos quantitativos de canaletas retangulares de concreto armado com grelha de concreto para captação linear de águas pluviais em frentes de acúmulo crítico (evidência 23, p. 62 e 199-207).

62. j) Erro de Cadastro e Diagnóstico de Iluminação Pública (Subestações de Energia): O projeto original de iluminação pública baseou-se no reaproveitamento e simples conexão das subestações aéreas existentes ao longo do trecho. Contudo, a vistoria realizada pela empresa supervisora das obras, a Maia Melo Engenharia Ltda., em atendimento a uma determinação formal da fiscalização técnica da Unidade Local do DNIT em João Pessoa/PB constatou que duas subestações estavam danificadas e inoperantes por falta de condições técnicas de manutenção, e três haviam sido furtadas durante o período de paralisação do trecho. A correção exigiu a inclusão de novos itens para o fornecimento e instalação de cinco novas subestações elétricas de 30 kVA montadas em postes de concreto (evidência 23, p. 69 e 266-286).

63. k) Incompatibilidade Orçamentária/Planilha de Concretagem: Constatou-se um erro matemático de consistência na planilha de orçamentação referencial do certame. Os quantitativos de lançamento mecânico de concreto com bomba-lança não guardavam correlação de proporcionalidade com os quantitativos correspondentes do item de adensamento de concreto por vibrador de imersão, o que foi saneado de forma linear para evitar prejuízos de faturamento na execução das Obras de Arte Especiais (OAEs) (evidência 23, p. 68, 120-121, 164-168).

64. l) Omissão de Espaço Físico para Produção de OAEs (Logística Pesada): O projeto previu que a confecção de vigas pré-moldadas pesadas, pré-lajes e escamas de terra armada para as passarelas e viadutos ocorreria nas frentes de serviço das próprias obras. O projetista desconsiderou que as OAEs estão localizadas em áreas metropolitanas extremamente adensadas, estreitas e sem espaço físico para canteiros de produção industrial. A correção demandou a transferência compulsória da fabricação para um canteiro industrial externo, exigindo a inclusão de itens e composições de preços novos para custear a carga, movimentação e transporte rodoviário pesado das vigas e escamas de concreto do canteiro externo até o local de lançamento (evidência 23, p. 68-69).

65. m) Omissão de Atualização dos Projetos de Passarelas (Estacas 134 e 185) e Anacronismo Normativo de OAEs (NBR 7188): O projeto executivo remanescente foi colocado em licitação sem a necessária atualização das passarelas de pedestres e viadutos. No caso das passarelas das Estacas 134 + 5,00 e 185 + 13,84, o DNIT utilizou projetos geométricos desatualizados elaborados pela Contécnica (evidência 27, p.224). Na fase de locação física, constatou-se que a passarela projetada para a Estaca 134 + 5,00 colidia fisicamente com o geométrico rodoviário de duplicação, o qual havia suprimido a terceira faixa naquele ponto específico, exigindo paralisação e redesenho estrutural para diminuição do vão central. (evidência 27, p. 224) Além disso, as OAEs foram originalmente calculadas sob as premissas da antiga norma NBR 7188:1982, obrigando o DNIT a contratar o escritório Vitório & Melo Projetos Estruturais em fase de obras para realizar o completo recálculo estrutural das passarelas e dos viadutos das Estacas 593 + 0,00 e 647 + 0,00 para adequação aos coeficientes de impacto da moderna NBR 7188:2013 (evidência 32, p. 73), o que gerou um acréscimo de 17 % na taxa de armaduras CA-50 dos apoios centrais do viaduto da Estaca 647 (evidência 32, p. 74).

66. Conclusão

67. O exame detalhado das Revisões de Projeto em Fase de Obras (1ª e 2ª RPFO) evidencia que o Projeto Executivo de Referência (Anexo V) foi colocado em licitação sem o devido nível de maturação e sem saneamento prévio de campo. A necessidade de aditamentos que somaram 18,33% de acréscimo sobre o valor inicial do contrato (totalizando uma majoração de R$ 27.754.081,69) decorreu, em sua expressiva maioria, de deficiências de concepção e omissões originárias que deveriam ter sido sanadas na fase interna de planejamento em descumprimento ao artigo 6º, Inciso IX, da Lei 8.666/1993.

68. Essas falhas estruturais, ao demandarem paralisações recorrentes para elaboração de redesenhos e recálculos de pontes e passarelas, podem ter contribuído de forma significativa para o atraso identificado no empreendimento de duplicação da BR-230/PB, o qual acumula um desvio físico-financeiro negativo no cronograma superior a R$ 26.240.000,00 até junho de 2026. De acordo com o cronograma, o Consórcio previa um desembolso financeiro acumulado, para o mês de junho de 2026, da ordem de R$ 163.558.144,33 tendo produzido um desembolso de R$ 137.317.451,86, representando um percentual de apenas 83,96% do previsto. (evidência 16, p. 61).

69. Não obstante a gravidade das omissões e inconsistências verificadas no Projeto Executivo de Referência — as quais guardam estreita similitude com as deficiências apreciadas por esta Corte de Contas no âmbito do Acórdão 757/2025 – Plenário —, entende-se cabível, no presente caso concreto, a proposição de expedição de ciência ao DNIT, com fulcro no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, em detrimento da aplicação de sanções mais gravosas.

70. Primeiramente, impõe-se registrar que os atos de planejamento e o procedimento licitatório que deram origem ao Contrato SR/PB 434/2023 foram deflagrados em momento anterior à prolação do citado Acórdão 757/2025 – Plenário, razão pela qual não se configura descumprimento formal ou deliberado à referida deliberação por parte dos gestores.

71. Ademais, a proposta de encaminhamento adota a mesma linha de ponderação e os exatos fundamentos que balizaram a decisão do Plenário no Acórdão 757/2025:

72. Inexistência de dano ao erário: As incorreções técnicas e de quantitativos foram tempestivamente absorvidas e saneadas pela via administrativa por meio da formalização da 1ª e 2ª Revisões de Projeto em Fase de Obras (RPFO), restando constatada a ausência de prejuízos financeiros efetivos aos cofres públicos (ausência de débito quantificado) decorrentes diretamente das falhas de projeto sob exame.

73. Ausência de favorecimento: Não se identificaram nos autos indícios ou atos que demonstrassem dolo, intuito de favorecimento indevido ao consórcio construtor ou a obtenção de proveito ilícito por parte dos agentes públicos envolvidos na aprovação e condução dos projetos.

74. Dessa forma, considerando o caráter preventivo, orientativo e pedagógico do controle externo, reputa-se suficiente e oportuno dar ciência ao DNIT acerca das impropriedades constatadas no projeto de engenharia, com vistas a induzir o aprimoramento dos controles internos da autarquia e evitar a repetição de ocorrências semelhantes em futuras licitações de obras rodoviárias.

III.2. Cláusulas do edital e contrato inadequadas ao tipo de contratação

75. Tipificação: Falhas/impropriedades (F/I). As falhas identificadas têm natureza formal e tiveram seus potenciais efeitos mitigados na execução prática do ajuste. Portanto, o achado não se enquadra nos incisos IV, V ou VI do § 1º do art. 150 da Lei 12.321/2025 (LDO/2026).

76. Situação encontrada:

77. A análise de conformidade técnico-legal efetuada no Edital do RDC Eletrônico 174/2023 e no Contrato SR/PB 00434/2023 (firmado com o Consórcio CLC/CONSERVA para a execução das obras

de duplicação e adequação da BR-230/PB) revelou a existência de vícios de redação e inconsistências de ordem jurídica, regulatória e operacional.

78. Verificou-se a incorporação indevida de regras pertinentes a regimes de execução incompatíveis, a ineficácia da repartição de riscos e a aplicação descabida de normativos voltados a serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra em um contrato de obra pública de engenharia rodoviária.

79. Detalham-se a seguir as impropriedades identificadas:

80. a) Cláusulas Contraditórias Quanto ao Regime de Execução e Limitações a Aditivos

81. Descrição: O Edital e o Contrato estabelecem como regime de execução a Empreitada por Preço Unitário (EPU) sob o critério de Menor Preço, regime no qual a Administração responde pelos projetos e assume as omissões e erros orçamentários/executivos, sendo admitidas alterações contratuais fundamentadas no art. 65 da Lei 8.666/1993 (reproduzido nas Cláusulas Décima e Décima Quarta do Contrato). Diversamente, a Cláusula Décima Sexta (subitem 16.1) veda alterações contratuais ao ressalvar exclusivamente as hipóteses do art. 9º, § 4º, da Lei 12.462/2011 (Regime do RDC). (evidências 4 e 5).

82. Incongruência: O dispositivo invocado no art. 9º, § 4º, da Lei 12.462/2011 aplica-se estritamente ao regime de Contratação Integrada (CI), no qual a contratada elabora os projetos e assume a quase totalidade dos riscos. O contrato assinado tornou-se híbrido e contraditório, ao prever simultaneamente a incidência da regência geral da Lei 8.666/1993 e a vedação rígida própria da Contratação Integrada, gerando severa insegurança jurídica para a formalização das Revisões de Projeto em Fase de Obras (RPFOs).

83. b) Inexistência Jurídica e Ineficácia da Matriz de Riscos

84. Descrição: Os subitens 10.2.2, 10.2.4 e 10.2.6 da Cláusula Décima do Contrato vinculam a responsabilidade por imprevistos e áleas contratuais à "Matriz de Risco 1A e 1B", indicando taxativamente que esta integraria o ajuste como Anexo VI (evidência 4, p. 4-5).

85. Incongruência: Na estrutura documental do Edital, o Anexo VI é denominado "Autorização Complementar ao Contrato" e refere-se a uma carta para autorização de provisionamento de encargos trabalhistas. A Matriz de Riscos não consta de nenhum dos anexos listados (Anexos I a XV), tornando-a juridicamente inexistente e ineficaz. Essa omissão desconstitui a repartição formal de responsabilidade civil e financeira entre as partes (evidência 5, p. 25).

86. c) Enquadramento Normativo Inadequado (IN SEGES/MP 5/2017 e Decreto 9.507/2018)

87. Descrição: O preâmbulo do Edital e do Contrato fundamenta o certame na Instrução Normativa SEGES/MP 5/2017 e no Decreto 9.507/2018, normas aplicáveis exclusivamente à contratação de serviços terceirizados continuados com dedicação exclusiva de mão de obra (evidência 4, p. 1, 3) e (evidência 5, p. 3, 15).

88. Incongruência: Tratando-se de obra rodoviária de execução indireta por escopo físico, com mão de obra regida por convenção coletiva da construção pesada (SINDUSCON/SINICON), o enquadramento equivocado resultou em cláusulas e exigências inadequadas na planilha e no instrumento contratual:

89. Conta Vinculada (Subitem 22.5 do Edital): Exigência de depósito de encargos trabalhistas (férias, 13º salário e rescisões) em conta bloqueada, instrumento operacionalmente inviável para obras pesadas de engenharia (evidência 5, p. 20).

90. Garantia de Execução Distorcida (Cláusula Sexta, subitem 6.1.1 do Contrato): Limitação da garantia contratual de 5% ao valor equivalente a dois meses da folha de pagamento dos empregados. Em um contrato da ordem de R$ 151 milhões, a garantia de R$ 7,56 milhões deve cobrir o risco global de

inadimplemento da obra física e das Obras de Arte Especiais (OAEs), e não servir de lastro para verbas rescisórias de pessoal (evidência 5, p. 30).

91. d) Descompasso na Definição do Termo Inicial de Vigência e Execução Contratual

92. Descrição: O subitem 2.1 do Contrato estabeleceu o prazo de vigência de 1.170 dias com eficácia a partir da publicação do extrato no Diário Oficial da União (DOU). Todavia, o subitem 2.2 manteve a previsão de que o início dos serviços e do prazo de execução (1.080 dias) dar-se-á a partir da emissão da Ordem de Início dos Serviços (OIS) (evidência 4, p. 2).

93. Incongruência: Na hipótese de hiato temporal ou atraso administrativo entre a assinatura do ajuste, a publicação do extrato no DOU e a emissão efetiva da OIS, a contagem do prazo total de vigência iniciaria sem que a contagem do prazo executivo de 1.080 dias tenha começado. Esse descompasso consome a margem de segurança temporal do contrato (90 dias), gerando o risco de sobreposição de prazos e impondo a celebração de aditivos de prorrogação decorrentes exclusivamente da morosidade administrativa.

94. Cumpre salientar que a execução prática do ajuste mitigou os potenciais impactos negativos de parte das inconsistências identificadas. Constatou-se que a exigência de conta vinculada não foi efetivamente operacionalizada; a garantia contratual foi devidamente prestada pela contratada no percentual legal de 5% sobre o valor global do contrato e seus aditivos (evidência 9); e o descompasso entre a data de vigência e a emissão da Ordem de Início dos Serviços permaneceu absorvido pela margem temporal do instrumento, não demandando a celebração de aditivos de prazo por esse motivo. Nesse contexto, tais impropriedades são valoradas como falhas formais, ensejando apenas ciência para que não se repitam em futuros certames.

III.3. Fragilidades na demonstração dos efeitos da interseção do Complexo Ponte do Futuro sobre o nível de serviço da BR-230/PB

95. Tipificação: Falhas/impropriedades (F/I). A impropriedade identificada foi saneada após os apontamentos realizados pela equipe de auditoria. Portanto, o achado não se enquadra nos incisos IV, V ou VI do § 1º do art. 150 da Lei 12.321/2025 (LDO/2026).

96. Situação encontrada:

97. Identificaram-se fragilidades na demonstração dos efeitos da futura operação da interseção do Complexo Ponte do Futuro, no km 9,64 da BR-230/PB, sobre o nível de serviço da rodovia federal. As análises da SR/PB que fundamentaram a autorização ao DER/PB para construção não registraram exame da suficiência do estudo de tráfego e de capacidade, conforme preconiza o art. 44, § 3º, inciso VI, da Resolução-DNIT 7/2021, o que gera risco de liberação do acesso sem avaliação adequada de seus efeitos sobre a capacidade da rodovia.

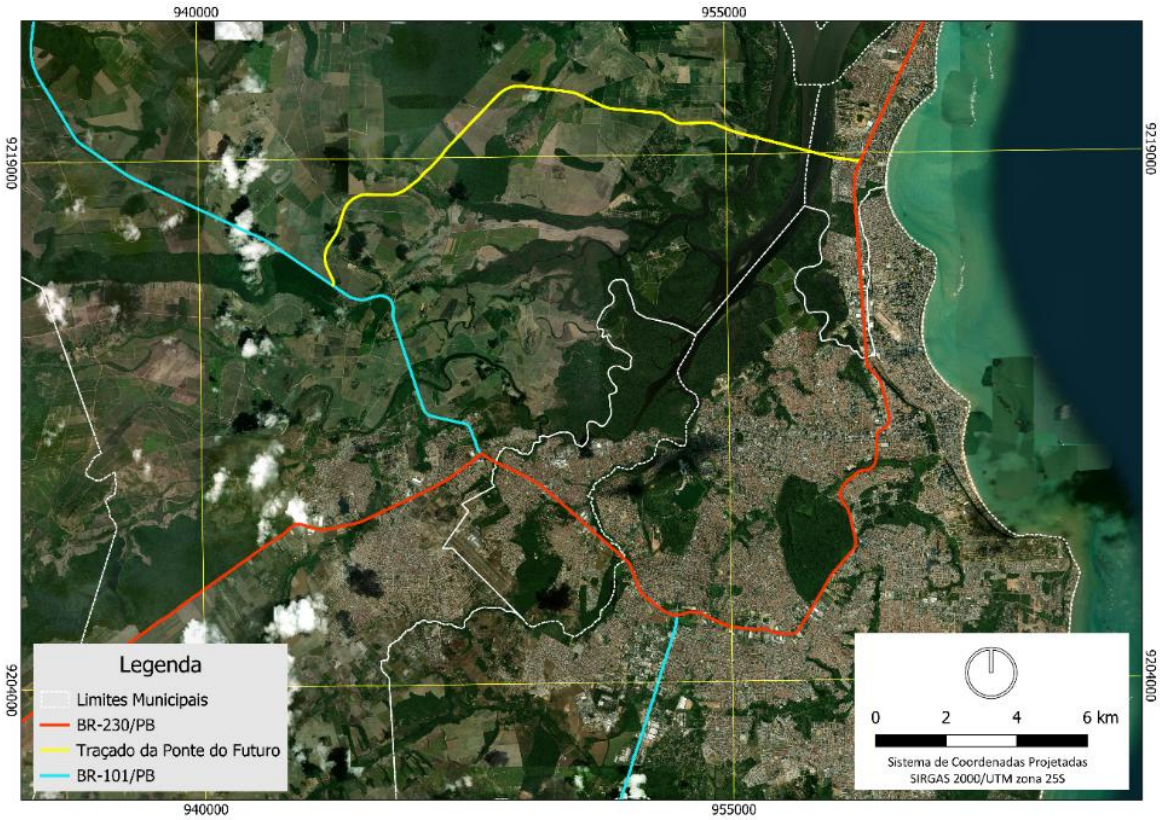
98. Embora o empreendimento estadual não integre o objeto desta fiscalização, sua interligação com a BR-230/PB ocorre na faixa de domínio administrada pelo DNIT e sua construção depende de autorização da Autarquia. Diante disso, analisou-se a atuação da SR/PB na instrução e autorização da referida interseção, inclusive quanto à avaliação dos possíveis efeitos da conexão sobre a operação da rodovia federal.

99. Em razão disso, durante a visita *in loco* realizada em 22/7/2026 nas obras de adequação da BR-230/PB, do km 2,0 ao km 13,38, a equipe também vistoriou a área de implantação do Complexo Ponte do Futuro, nas imediações da conexão com a rodovia federal, e obteve imagens aéreas por drone que permitiram visualizar, de forma integrada, os dois empreendimentos.

100. Vale acrescentar que o Complexo Ponte do Futuro consiste em corredor rodoviário em pista dupla destinado a interligar a BR-230/PB à BR-101/PB e a rodovias estaduais nos municípios de Cabedelo, Santa Rita e Lucena (Figura 1). O projeto executivo apresentado à SR/PB pelo DER/PB prevê

interseção em nível entre o novo corredor e a via marginal direita da BR-230/PB, no km 9,64 (evidência 17).

Figura 2 – Visão geral do traçado da Ponte do Futuro ligando-se à BR-230/PB



Fonte: imagem google maps editada pela equipe de auditoria

101. O estudo de tráfego que integra o Memorial Descritivo apresentado pelo DER/PB estimou, para o Trecho 1 — Segmento 1 do novo corredor, o desvio de 40% do volume médio diário anual observado no posto CV4, localizado na marginal da BR-230/PB, equivalente a 7.444 veículos/dia (evidência 21, p. 152). Esse volume estimado evidencia a relevância operacional da interseção e reforça a importância da avaliação exigida pelo art. 44, § 3º, inciso VI, da Resolução-DNIT 7/2021 (evidência 24, p. 6).

102. O empreendimento também possui função logística relacionada ao acesso ao Porto de Cabedelo. Nos termos da Portaria Docas/PB 7/2024, os caminhões destinados ou provenientes dos terminais arrendados devem, em regra, passar previamente pelo pátio de triagem PB Truck Center, ressalvadas as exceções estabelecidas no próprio ato (evidência 20, p. 1). Esses elementos também denotam a relevância dos estudos e análises a respeito da interseção do Complexo Ponte do Futuro com a BR-230/PB.

103. Na data da visita *in loco*, a interseção e as demais obras do Complexo Ponte do Futuro ainda não estavam concluídas nem abertas ao tráfego, conforme registrado nas imagens obtidas por drone, Figura 2. O DNIT havia autorizado apenas o início da construção da interseção, ficando sua utilização condicionada à apresentação do *as built*, à manifestação da Unidade Local responsável e à expedição de autorização específica (evidência 3). Desse modo, os possíveis efeitos operacionais da conexão ainda são prospectivos e podem ser avaliados antes de sua liberação definitiva.

Figura 3 – Visão geral das obras da Ponte do Futuro ligando-se a BR-230/PB



Fonte: imagem de drone captada pela equipe de auditoria em 22/7/2026

104. Sobre a citada autorização, importa registrar que nos termos do art. 44, § 3º, inciso VI, da Resolução-DNIT 7/2021, para os acessos que não se enquadram nas hipóteses dos §§ 1º e 2º devem ser apresentados estudos de tráfego e de capacidade que determinem as alterações dos níveis de serviço da rodovia em função da implantação do acesso. Considerando o volume projetado para a conexão, indicado anteriormente, a interseção submete-se a essa exigência (evidência 21, p. 152).

105. Em 17/3/2026, o DER/PB encaminhou ao DNIT o Memorial Descritivo de Acesso à BR-230/PB, que contém estudo de tráfego com contagens volumétricas, pesquisas de origem e destino, alocação e projeção de viagens e avaliações de capacidade e nível de serviço. O estudo classificou em nível de serviço C tanto a situação observada em 2024 no posto CV4, localizado na marginal da BR-230/PB, quanto a operação projetada para 2027 da interseção INT-5, correspondente à conexão com a rodovia federal (evidência 21, p. 116, 147-155 e 174-190).

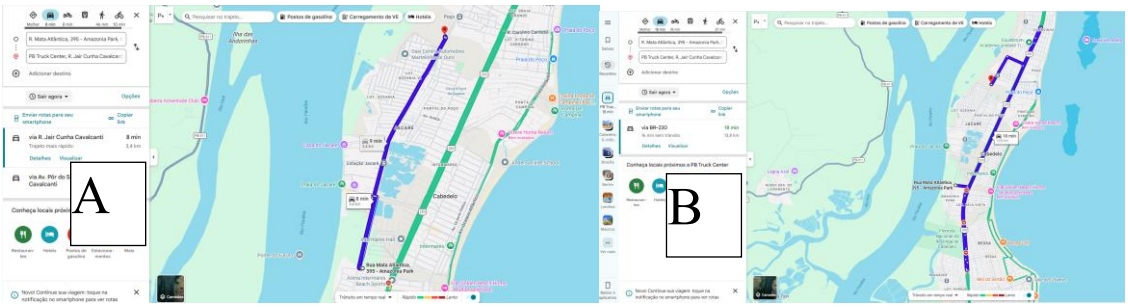
106. Todavia, as análises procedidas pela SR/PB constantes do processo não explicitam de que modo esses resultados permitem determinar as alterações do nível de serviço da BR-230/PB decorrentes da implantação do acesso. Também não se identifica avaliação quanto à suficiência do estudo para atendimento ao art. 44, § 3º, inciso VI, da Resolução-DNIT 7/2021. Assim, embora o processo contenha elementos técnicos relacionados à exigência normativa, não ficou demonstrado seu atendimento integral, lacuna que pode ser suprida antes da autorização de uso da interseção.

107. Nesse sentido, a Análise 299/2026/SEPLAN-PB relacionou o Memorial Descritivo entre os documentos examinados, mas sua avaliação concentrou-se na geometria da interseção, abrangendo distância de visibilidade, faixas de aceleração e desaceleração, tapers e largura das faixas. Com base nesses elementos, concluiu que o projeto apresentava condições técnicas para emissão da autorização, sem registrar exame dos cálculos de capacidade e nível de serviço, da adequação estrutural do pavimento da via marginal ou da suficiência do estudo em relação ao art. 44, § 3º, inciso VI, da Resolução-DNIT 7/2021 (evidência 1).

108. Em 18/5/2026, o Serviço de Operações Terrestres da SR/PB informou não ter óbice, “em termos operacionais”, à construção da interseção, ressalvando apenas a necessidade de deslocamento de dois postes que poderiam interferir na obra e nas manobras de veículos de grande porte. A manifestação não apresentou análise específica da capacidade ou das alterações do nível de serviço da BR-230/PB (evidência 2).

109. Registra-se, adicionalmente, que não se identificou no processo de autorização referência expressa à localização do PB Truck Center ou à forma pela qual os fluxos associados ao pátio foram considerados no estudo de tráfego e na análise operacional da interseção. A questão pode ser relevante porque, conforme já exposto, nos termos da Portaria Docas/PB 7/2024, os caminhões destinados ou provenientes dos terminais arrendados devem, em regra, passar previamente pelo pátio de triagem, que constitui ponto intermediário da logística de acesso ao Porto de Cabedelo. A depender da distribuição dos fluxos e dos itinerários efetivamente adotados, essa dinâmica logística poderá repercutir no nível de serviço da BR-230/PB e influenciar, se necessário, a avaliação de alternativas de integração ou de medidas mitigadoras. Para contextualizar espacialmente a questão, a Figura 3 apresenta duas rotas possíveis entre o Complexo Ponte do Futuro e o PB Truck Center. Tais rotas são meramente ilustrativas, pois não há elementos que indiquem que qualquer delas venha a ser efetivamente utilizada.

Figura 4 – Possíveis rotas ligando acesso da Ponte do Futuro ao PB Truck Center



Notas:
- Rota A – Utilizando vias urbanas de Cabedelo – Extensão 3,4 km; Rota B – Utilizando a BR-230/PB – Extensão 13,8 km;
- Os percursos apresentados são meramente ilustrativos e não representam itinerários definidos ou obrigatórios para os veículos de carga.
Fonte: google maps.

110. Questionado pela equipe de auditoria, o DNIT informou que não foram realizados estudos específicos sobre os impactos da entrada em operação do Complexo Ponte do Futuro no nível de serviço da rodovia. Informou, contudo, já estarem em tratativas com o DER/PB, nas teriam sido registradas preocupações quanto à operação integrada dos empreendimentos, aos possíveis reflexos sobre o sistema viário, à forma de acesso à via marginal e à compatibilidade da geometria proposta. Segundo a Autarquia, essas interações se restringiram a estudos de viabilidade geométrica e à verificação de condições operacionais e de segurança viária, e ainda não havia manifestação formal do DER/PB ou do Governo do Estado sobre os apontamentos apresentados. Essas iniciativas demonstram que a questão foi reconhecida e está sendo objeto de articulação institucional (Resposta ao Ofício 67/2026 – AudRodoviaAviação, p. 6).

111. Em síntese, embora o processo contenha estudo de tráfego e de capacidade, não se identificou, nas manifestações técnicas que fundamentaram a autorização para construção, exame expresso de sua suficiência para determinar as alterações do nível de serviço da BR-230/PB decorrentes da implantação do acesso. Também não se identificou, nos documentos examinados, indicação expressa do veículo de projeto considerado no dimensionamento nem demonstração da compatibilidade de seu gabarito de giro com os raios das curvas e as larguras das faixas projetadas. Assim, a complementação da avaliação antes da autorização de uso poderá contemplar esses aspectos e, se necessário, subsidiar o exame de alternativas de integração ou de medidas mitigadoras, consideradas as premissas relevantes da futura operação, inclusive os fluxos associados ao PB Truck Center, se tecnicamente pertinentes.

112. Dado esse contexto, mais uma vez questionou-se a SR/PB quanto às fragilidades verificadas e à pertinência de serem retomadas tratativas com o DER/PB para equacionar a questão. Em razão disso, a SR/PB realizou reunião técnica com o órgão estadual, oportunidade em que ambos registraram o comprometimento em reestudar a operação integrada dos empreendimentos e os possíveis reflexos sobre o sistema viário (evidência 61 e evidência 50, p. 11-26). Essa iniciativa contribui para que a autorização

de uso seja precedida da análise necessária e, se for o caso, da avaliação de soluções alternativas ou medidas mitigadoras, em sintonia com o disposto no art. 44, § 3º, inciso VI, da Resolução-DNIT 7/2021.

113. Assim, considerando que a interseção ainda não está aberta ao tráfego, que sua utilização depende de autorização específica do DNIT e que a Autarquia já iniciou tratativas com o DER/PB para suprir as lacunas que ainda persistem, considera-se suficiente, para fins do controle, cientificar a SR/PB acerca desse indício de irregularidade.

114. Propõe-se, portanto, com fundamento nos arts. 2º, inciso II, e 9º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, dar ciência à Superintendência Regional do DNIT no Estado da Paraíba de que a expedição da autorização para utilização da interseção do Complexo Ponte do Futuro com a BR-230/PB sem que esteja previamente demonstrado, mediante análise técnica expressa e documentada, que os estudos de tráfego e de capacidade determinam as alterações dos níveis de serviço da rodovia em função da implantação do acesso configura inobservância ao art. 44, § 3º, inciso VI, da Resolução-DNIT 7/2021.

III.4. Fragilidades nos procedimentos de acompanhamento e comunicação de demandas judiciais

115. Tipificação: Falhas/impropriedades (F/I). A impropriedade identificada foi saneada após os apontamentos realizados pela equipe de auditoria. Portanto, o achado não se enquadra nos incisos IV, V ou VI do § 1º do art. 150 da Lei 12.321/2025 (LDO/2026).

116. Situação encontrada:

117. Em razão de fragilidades nos procedimentos de acompanhamento e comunicação de demandas judiciais, a Procuradoria Federal Especializada junto ao DNIT no Estado da Paraíba (PFE/DNIT) não informou tempestivamente à Superintendência Regional do DNIT na Paraíba a existência e a força executória do acórdão que afastava o impedimento judicial à continuidade das obras de construção da tubulação de descarga da rede de drenagem, na altura do km 2 da BR-230/PB. A demora contribuiu para que os serviços já iniciados permanecessem suspensos por aproximadamente nove meses, em desacordo com o art. 11, § 2º, da Instrução Normativa 2/2021/DG/PFE/DNIT e, dada a urgência do caso, com o art. 9º, incisos III e IV, da mesma instrução, correspondentes ao art. 29, III e IV, do Regimento Interno do DNIT.

118. Durante a visita técnica às obras em 23/7/2026, verificou-se a interrupção dos serviços de construção da tubulação de descarga da rede de drenagem próxima ao km 2 da BR-230/PB. Tal interrupção tem relação com controvérsia judicial tratada no âmbito da Ação Popular 0803045-69.2022.4.05.8200, ajuizada em face do DNIT, bem como do Agravo de Instrumento 0806028-03.2022.4.05.0000, dela decorrente.

119. A ação popular foi ajuizada em abril de 2022, tendo o autor alegado, em síntese, que as obras de drenagem atingiriam área de preservação permanente (APP) em Cabedelo/PB e que a autorização ambiental expedida pelo município não seria suficiente para a intervenção. No entendimento do autor, a intervenção dependeria de prévio licenciamento ambiental e de EIA/Rima, motivo pelo qual requereu a suspensão das obras e dos efeitos da autorização ambiental, bem como a sustação definitiva das obras de drenagem indicadas na ação (evidência 38).

120. O DNIT, por sua vez, sustentou que as obras estavam abrangidas pelo Programa de Rodovias Federais Ambientalmente Sustentáveis (Profas), que a drenagem rodoviária não se encontrava em APP e que os serviços não previam supressão de vegetação em área dessa natureza (evidência 39). Entre os documentos utilizados para fundamentar a posição da Autarquia consta memorando do Ibama datado de 28/8/2017, segundo o qual as obras de adequação e melhoria da BR-230, entre o km 0 e o km 28, enquadravam-se na hipótese de dispensa de licenciamento ambiental prevista no art. 19, inciso III, da Portaria 289/2013/MMA (evidência 40).

121. Em 10/5/2022, o Juízo da 1ª Vara Federal da Paraíba indeferiu o pedido liminar, por considerar insuficientes os elementos então apresentados para concluir pela existência das irregularidades alegadas pelo autor (evidência 41).

122. Contra essa decisão foi interposto o Agravo de Instrumento 0806028-03.2022.4.05.0000. Em janeiro de 2023, após pedido de reconsideração, o relator determinou a suspensão das obras de implantação do sistema de drenagem e dos efeitos da autorização ambiental e das posteriores emitidas, até o julgamento final do recurso (evidência 42). Posteriormente, em março do mesmo ano, a 4ª Turma do TRF5 deu provimento parcial ao agravo, mantendo a suspensão até o julgamento do mérito da ação principal (evidência 43, p. 2).

123. Após a determinação judicial de paralisação, o DNIT deu ordem para a suspensão dos serviços e encaminhou comprovante de seu cumprimento à Procuradoria (evidência 44, p. 2-3).

124. Em 16/2/2023, a Defesa Civil de Cabedelo informou ao DNIT que a rede de drenagem nas imediações do km 2 se encontrava incompleta e descontínua, sem saída, e relatou inundações de vias e acúmulo de água nas adjacências da rodovia durante períodos chuvosos. Nessa mesma comunicação, o órgão municipal informou que moradores também relatavam inundação de residências, isolamento e danos materiais, além de haver preocupação com o aparecimento de mosquitos transmissores de doenças (evidência 45).

125. Em 22/5/2024, foi proferida sentença que reconheceu litispendência parcial entre a ação popular e a Ação Civil Pública 0811812-38.2018.4.05.8200 e extinguiu aquele processo sem resolução do mérito, decisão contra a qual o autor interpôs apelação (evidência 43, p. 2). Em dezembro do mesmo ano, a Procuradoria Regional Federal da 5ª Região entendeu que, diante da sentença proferida na ação originária, o acórdão do Agravo de Instrumento 0806028-03.2022.4.05.0000 não possuía mais força executória (evidência 46). Segundo registro posterior da PFE/DNIT, a obra foi então retomada (evidência 47).

126. Em 12/2/2025, o autor da ação popular comunicou ao TRF5 a retomada das obras e formulou novo pedido de tutela provisória para novamente suspendê-las (evidência 48). Em decisão de 16/2/2025, o relator suspendeu a eficácia da sentença que extinguiu a ação sem resolução do mérito em razão da já mencionada litispendência parcial com a ação civil pública. Na oportunidade, determinou a suspensão da execução das obras e dos efeitos da autorização ambiental indicada nos autos e das posteriores emitidas até o julgamento da apelação (evidência 49). Segundo o DNIT, em resposta ao Ofício 67/2026 – AudRodoviaAviação, o consórcio executor suspendeu as atividades realizadas fora da faixa de domínio da Autarquia em decorrência dessa decisão (evidência 50).

127. Dessa forma a equipe de auditoria constatou que, até 17/8/2026, não havia menção a qualquer outra decisão no âmbito da referida ação popular no processo SEI 50613.001016/2022-13, utilizado pelo DNIT para acompanhar a controvérsia. Assim, a última decisão judicial ali registrada com repercussão sobre a execução das obras continuava sendo a tutela de 16/2/2025, que determinava sua suspensão.

128. Em resposta aos questionamentos apresentados por meio do já citado Ofício 67/2026 – AudRodoviaAviação, o DNIT informou, em 4/8/2026, que os serviços permaneciam suspensos em razão da decisão de fevereiro de 2025 e relatou a adoção de solução de drenagem superficial por canaletas para mitigar o acúmulo local de águas pluviais. Na mesma resposta, a Autarquia informou que, no âmbito de suas atribuições regimentais, não havia diligências ou demandas pendentes acerca da matéria (evidência 50, p. 1-6).

129. Entretanto, em consulta às informações públicas do processo 0803045-69.2022.4.05.8200, a equipe de auditoria identificou acórdão datado de novembro de 2025. Nessa decisão, a 4ª Turma do TRF5 julgou a apelação e a remessa necessária e negou provimento a ambas, mantendo a extinção da

ação popular sem resolução do mérito por litispendência parcial com a Ação Civil Pública 0811812-38.2018.4.05.8200 (evidência 51).

130. Considerando que, diferentemente de momento processual anterior, não foi identificada nenhuma manifestação acerca da manutenção ou não da força executória da decisão que havia suspenso as obras, a equipe fez novo questionamento ao DNIT. Por meio de e-mail datado de 17/8/2026, a equipe solicitou ao DNIT esclarecimentos sobre a existência de decisão posterior que ainda justificasse as obras estarem suspensas. A mensagem também registrou que o processo 0803045-69.2022.4.05.8200 estava incluído na pauta da 4ª Turma do TRF5 para 18/8/2026 e pediu demais esclarecimentos (evidência 52, p. 2).

131. Em resposta encaminhada em 20/8/2026, a PFE/DNIT informou que o dossiê até então consultado no sistema Sapiens, NUP 00411.766695/2024-30, tinha como última movimentação uma certidão de intimação de maio de 2025. Segundo a comunicação, isso denotaria que o processo judicial não vinha sendo movimentado (evidência 52, p. 1).

132. Ademais, informou que tomou conhecimento de que havia sido necessária a abertura de novo NUP no Sapiens após contato com a Procuradoria Regional Federal da 5ª Região. O novo NUP foi aberto sob o número 00411.776104/2025-13 em razão da migração dos processos judiciais para o sistema PJe 2x do TRF5. Nele já constava o acórdão de mérito proferido em novembro de 2025. Após a identificação da decisão mais recente, foi solicitada à Procuradoria Regional Federal da 5ª Região a emissão de parecer de força executória acerca da possibilidade de retomada das obras (evidência 52, p. 1).

133. No Parecer de Força Executória 00022/2026/PRIO-INF/EFIN5/PGF/AGU, datado de 18/8/2026, a PFE/DNIT registrou que a apelação havia sido desprovida e concluiu que "podem ser restabelecidos os atos destinados à consecução da obra" (evidência 53, p. 2). Informou à equipe, ainda, que o parecer foi encaminhado ao Gabinete do Superintendente Regional do DNIT/PB em 19/8/2026 para adoção das medidas cabíveis (evidência 52, p. 1).

134. Diante do exposto, considerando que a situação encontrada já tem solução viável, conforme Parecer de Força Executória 00022/2026/PRIO-INF/EFIN5/PGF/AGU, propõe-se dar ciência ao DNIT e à PFE/DNIT, nos termos do inciso I do art. 9ª da Resolução-TCU 315/2020, que a intempestividade na atuação da Procuradoria Federal Especializada junto ao DNIT no Estado da Paraíba no acompanhamento da Ação Popular 0803045-69.2022.4.05.8200 não se alinha aos preceitos do art. 11, § 2º, da Instrução Normativa 2/2021/DG/PFE/DNIT e, dada a urgência do caso, com o art. 9º, incisos III e IV, da mesma instrução, correspondentes ao art. 29, III e IV, do Regimento Interno do DNIT.

IV. Análise dos comentários dos gestores

135. Considerando que a proposta de encaminhamento formulada por esta unidade técnica não contempla proposta de determinação e/ou recomendação, mas unicamente de ciência, dispensou-se o envio do relatório preliminar para comentários do gestor, nos termos preconizados no art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, c/c o item 145.2 das Normas de Auditoria do TCU (NAT).

V. Informações adicionais

V.1. Análise da maturidade do empreendimento por meio do Indicador de Percepção de Maturidade dos Projetos (iPMP)

136. Neste trabalho foi empregado procedimento de auditoria voltado à avaliação da maturidade do planejamento do empreendimento que culminou na celebração do Contrato 434/2023, objeto da presente auditoria. A avaliação foi realizada por meio do Indicador de Percepção de Maturidade de Projetos (iPMP), conforme metodologia baseada no Modelo de Cinco Dimensões (M5D), materializada no Guia de Aplicação aprovado pelo Acórdão 2.718/2025-TCU-Plenário, Ministro Relator Augusto

Nardes (disponível em https://portal.tcu.gov.br/publicacoes-institucionais/cartilha-manual-oututorial/maturidade-de-projetos, acesso em 14/5/2026).

137. O detalhamento da aplicação da metodologia, incluindo a contextualização do empreendimento, a análise das cinco dimensões, registro da manifestação do DNIT e a fundamentação do escore apurado, consta do Apêndice E deste relatório. As avaliações individualizadas das ações, com os respectivos critérios, evidências e justificativas, constam da planilha de aplicação do iPMP inserida na evidência 54, itens não digitalizáveis.

138. Em síntese, a metodologia do iPMP avalia 46 ações distribuídas entre as dimensões Estratégica, Econômica, Comercial, Financeira e Gerencial. Para cada ação, as evidências foram avaliadas quanto à aderência ao produto esperado e classificadas como atendida, parcialmente atendida ou não atendida. O atendimento integral pressupõe evidência suficiente e tecnicamente consistente do produto esperado. O atendimento parcial é cabível quando existe documentação tecnicamente consistente e aproveitável que comprova parte material da ação, ainda que permaneçam lacunas que impeçam seu atendimento integral. Menções genéricas ao tema ou evidências frágeis, por sua vez, não são suficientes para caracterizar atendimento parcial (Guia, p. 49).

139. Conforme o Guia, a classificação de uma ação como não aplicável é excepcional e tem utilização reservada a situações rigorosamente justificadas, nas quais a ação efetivamente não seja pertinente ao empreendimento avaliado. Assim, a ausência de determinado produto, a inexistência de obrigação normativa à época ou as particularidades da contratação não são, isoladamente, suficientes para afastar a avaliação da ação quando a função de planejamento por ela representada permanece pertinente ao projeto.

140. A aplicação do iPMP também considera a sequência lógica do M5D. Dessa forma, a análise não se limitou aos documentos elaborados para o RDC Eletrônico 174/23-13. O contrato auditado corresponde a remanescente de empreendimento cujo planejamento se iniciou há mais de uma década. Foram, portanto, examinados tanto os documentos produzidos para a contratação atual quanto estudos, projetos e registros históricos que fundamentaram decisões anteriores, sempre de acordo com a etapa em que o produto avaliado deveria ter contribuído para o processo decisório.

141. Essa abordagem é relevante porque a maturidade não decorre apenas da existência de documentos. A avaliação considera sua qualidade, conteúdo, tempestividade e efetiva relação com as decisões tomadas. Assim, providências posteriores podem ser tecnicamente relevantes para a execução do empreendimento sem, necessariamente, demonstrar que determinada questão foi adequadamente planejada antes da decisão correspondente. Do mesmo modo, a metodologia não busca incentivar a produção de documentos como finalidade em si mesma. Os registros esperados devem possuir conteúdo substancial e utilidade para fundamentar, comunicar e tornar rastreáveis as decisões do gestor.

142. A aplicação da metodologia à BR-230/PB resultou em iPMP final de 35%. Individualmente, foram apurados os escores de 42% na Dimensão Estratégica, 28% na Econômica, 50% na Comercial, 30% na Financeira e 27% na Gerencial. O resultado demonstra que foram produzidos diversos elementos técnicos e administrativos relevantes ao longo do empreendimento, mas permaneceram fragilidades quanto à estruturação, integração, atualização e tempestividade de parte dos instrumentos previstos pelo M5D.

143. Na Dimensão Estratégica, foram identificados elementos capazes de caracterizar o contexto do empreendimento, seus benefícios, restrições e condicionantes, mas faltou maior integração entre problema público, objetivos, resultados e benefícios esperados. Na Dimensão Econômica, foram realizadas análises de custos e benefícios, avaliação de viabilidade e sensibilidade e estudos de impactos ambientais e sociais. Entretanto, as opções não foram estruturadas e comparadas de forma abrangente, nem houve posterior reavaliação da análise econômica diante das alterações ocorridas ao longo do empreendimento.

144. A Dimensão Comercial apresentou o maior escore, refletindo a maior estruturação alcançada nas etapas próximas à contratação do remanescente objeto da presente auditoria. Permaneceram, contudo, fragilidades na análise inicial do mercado e dos arranjos contratuais, na interação estruturada com mercado e sociedade e na coerência e integração entre determinadas peças da contratação. Na Dimensão Financeira, embora tenham sido demonstradas estimativas de custos e disponibilidade formal de recursos para a contratação, não foi estruturado modelo capaz de relacionar, de forma abrangente, custos, cronograma, disponibilidade orçamentária e riscos ao longo da execução.

145. O menor resultado ocorreu na Dimensão Gerencial. Foram identificadas estrutura institucional, competências definidas, apoio técnico e práticas de acompanhamento da execução, mas permaneceram lacunas na formalização e integração de instrumentos relacionados, entre outros aspectos, à gestão de riscos, benefícios e mudanças, ao engajamento das partes interessadas e ao planejamento dos recursos necessários à gestão. Essas questões possuem particular relevância em empreendimento inserido em ambiente urbano e sujeito a desapropriações, interferências, condicionantes ambientais e interação com diversos atores.

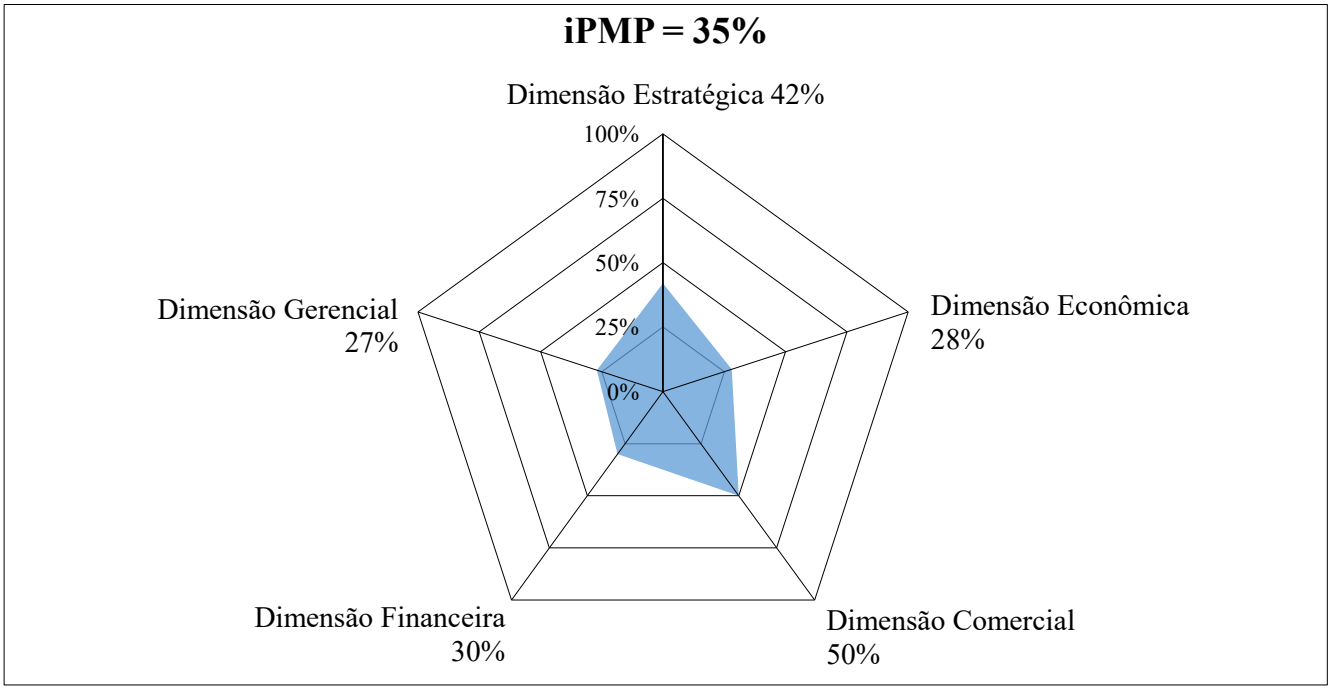
146. Esses resultados, por oportuno, devem ser compreendidos à luz do histórico da BR-230/PB. Entre os estudos iniciais e a contratação atual ocorreram alterações de projeto, execução parcial das obras, encerramento do contrato original e mudanças nas condições de implantação. Parte das dificuldades relacionadas a desapropriações, interferências e questões ambientais já havia se manifestado em etapas anteriores. Por essa razão, a condição de remanescente não reduz a utilidade de um planejamento estruturado. Ao contrário, a experiência acumulada poderia ser utilizada para atualizar premissas, reavaliar riscos e condicionantes e aperfeiçoar os instrumentos utilizados antes de uma nova contratação.

147. Registra-se, ainda, a participação do DNIT na aplicação do procedimento. A Autarquia colaborou com o preenchimento da planilha do iPMP, com a localização e disponibilização de processos e documentos históricos e com a apresentação de justificativas e evidências para as ações avaliadas. Durante a visita técnica à Superintendência Regional do DNIT na Paraíba, também houve interlocução sobre os critérios e objetivos da metodologia. Esse engajamento contribuiu para o aprofundamento da análise e para a adequada compreensão das particularidades do empreendimento.

148. Ademais, ressalte-se que o escore de 35% não constitui avaliação acerca da regularidade ou da viabilidade do empreendimento. O indicador mede a aderência do processo de planejamento às boas práticas incorporadas ao M5D. Assim, seu principal produto não é a nota isoladamente considerada, mas o diagnóstico das funções de planejamento que foram adequadamente desempenhadas, das lacunas existentes e das oportunidades para aumentar a capacidade da Administração de antecipar e administrar dificuldades.

149. Essa perspectiva também é útil para as etapas ainda necessárias à conclusão do empreendimento originalmente previsto. O contrato auditado não abrange toda a extensão inicialmente planejada para a BR-230/PB. As experiências acumuladas nas contratações anteriores e as lacunas identificadas nesta aplicação podem subsidiar o planejamento do segmento subsequente, especialmente quanto à revisão das premissas do investimento, à análise de alternativas, à gestão de riscos, ao engajamento das partes interessadas, ao tratamento de interferências e condicionantes ambientais e à preparação financeira e gerencial da futura implantação.

Figura 5 – Gráfico radar representativo do iPMP do empreendimento



Fonte: Produção própria.

150. Diante do exposto, propõe-se registrar, em consonância com as orientações constantes dos subitens 9.2.3 a 9.2.5 do Acórdão 2.718/2025-TCU-Plenário, que a aplicação do Indicador de Percepção de Maturidade de Projetos – iPMP ao empreendimento de adequação da BR-230/PB, no segmento compreendido entre os quilômetros 2 e 13, resultou em índice global de 35%, conforme o Guia Prático de Aplicação do iPMP aprovado pelo item 9.1 da mesma deliberação e a análise constante do item V.1, detalhada no Apêndice E deste relatório. Os elementos dessa análise contêm medidas que tendem a elevar a previsibilidade, a transparência e a robustez do planejamento, contribuindo para maior segurança na entrega do valor público associado aos empreendimentos de infraestrutura. Esse diagnóstico poderá servir, inclusive, como referência para o aprimoramento do planejamento de etapas ainda necessárias à conclusão do empreendimento e de futuras intervenções conduzidas pela Autarquia.

VI. Conclusão

151. A presente auditoria de conformidade teve como objetivo fiscalizar a execução do Contrato SR/PB 434/2023, referente às obras remanescentes de adequação de capacidade e segurança da rodovia BR-230/PB, no trecho compreendido entre o km 2,00 e o km 13,38. A partir das análises efetuadas, apresentam-se as respostas às questões formuladas na Matriz de Planejamento da fiscalização:

152. **Questão 1: O procedimento licitatório foi regular?**

153. A licitação (Edital RDC Eletrônico 174/2023-13) foi conduzida com amparo na legislação aplicável, logrando selecionar a proposta vencedora. Contudo, identificaram-se falhas e impropriedades decorrentes da inclusão de cláusulas editalícias inadequadas e incompatíveis com o objeto rodoviário contratado. Constatou-se a aplicação indevida de normativos voltados a serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra (IN SEGES/MP 5/2017 e Decreto 9.507/2018), gerando previsões desajustadas como conta vinculada e distorção da base de cálculo da garantia de execução, além de contradições sobre o regime executivo e a ausência formal da matriz de riscos citada no instrumento (**item III.2**).

154. **Questão 2: A formalização do contrato atendeu aos preceitos legais e sua execução foi adequada?**

155. A formalização e a execução do Contrato SR/PB 434/2023 foram comprometidas por deficiências prévias de projeto. O projeto executivo de referência foi licitado com falhas de concepção, desatualização em relação às normas vigentes de estruturas (NBR 7188:2013), omissões logísticas, interferências não cadastradas com redes elétricas e limites ambientais e falta de escoramento de valas, demandando duas Revisões de Projeto em Fase de Obras (1ª e 2ª RPFO). Essas revisões implicaram um acréscimo de R$ 27.754.081,69 (18,33%) ao montante inicial avençado e provocaram sucessivas paralisações pontuais para recálculo e redesenho estrutural, impactando o ritmo das obras e acumulando um desvio físico-financeiro negativo superior a R$ 26,24 milhões até junho de 2026 (**item III.1**).

156. Ademais, no âmbito da interface da rodovia com obras estaduais, foram constatadas fragilidades técnicas na análise do estudo de tráfego que fundamentou a autorização para a construção da interseção do Complexo Rodoviário Ponte do Futuro no km 9,64 da BR-230/PB, sem a plena demonstração do atendimento aos requisitos de manutenção do nível de serviço previstos na Resolução-DNIT 7/2021 **(item III.3**).

157. Além disso, foram constatadas fragilidades nos procedimentos de acompanhamento e comunicação de demandas judiciais, a Procuradoria Federal Especializada junto ao DNIT no Estado da Paraíba (PFE/DNIT) não informou tempestivamente à Superintendência Regional do DNIT na Paraíba a existência e a força executória do acórdão que afastava o impedimento judicial à continuidade das obras de construção da tubulação de descarga da rede de drenagem, na altura do km 2 da BR-230/PB. A demora contribuiu para que os serviços já iniciados permanecessem suspensos por aproximadamente nove meses **(item III.4)**.

158. **Questão 3: Os preços dos serviços definidos no orçamento da obra são compatíveis com os valores de mercado?**

159. Durante os procedimentos de auditoria e a conferência dos custos das planilhas orçamentárias de referência e dos termos aditivos, não foram identificados sobrepreços globais ou desconformidades materiais que apontassem incompatibilidade com os parâmetros referenciais de mercado vigentes.

160. **Questão 4: Qual o nível ou grau de maturidade do empreendimento a ser avaliado por meio do Indicador de Percepção de Maturidade dos Projetos (iPMP)?**

161. A aplicação da metodologia fundamentada no Modelo de Cinco Dimensões (M5D) resultou em um índice global de iPMP de 35%, o que evidencia limitações na maturidade do planejamento do empreendimento. O escore por dimensão registrou 42% na Dimensão Estratégica, 28% na Econômica, 50% na Comercial, 30% na Financeira e 27% na Gerencial. O diagnóstico apontou que, embora existam elementos técnicos e administrativos, persistem lacunas na estruturação, atualização e integração dos instrumentos de tomada de decisão, notadamente quanto à análise abrangente de alternativas, avaliação continuada de viabilidade, sustentabilidade orçamentária plurianual e gestão estruturada de riscos e partes interessadas com relação ao padrão esperado pelo M5D (**item V.1**).

162. Em síntese, os achados apontados não inviabilizam a continuidade do empreendimento, mas revelam vulnerabilidades no planejamento e na consolidação de projetos da Superintendência Regional do DNIT/PB, ensejando a emissão de ciência da unidade jurisdicionada quanto às falhas de projeto, impropriedades editalícias e contratuais, aprovação de acesso à rodovia e de acompanhamento de demandas judiciais, visando prevenir a repetição de ocorrências semelhantes e induzir melhorias de gestão.

VII. Proposta de encaminhamento

163. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

164. a) com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, dar ciência ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) das seguintes impropriedades e deficiências verificadas na elaboração e na aprovação do Projeto Executivo de Referência das obras remanescentes de duplicação, adequação de capacidade e segurança da Rodovia BR-230/PB (km 2,00 ao km 13,38), vinculadas ao Contrato SR/PB 434/2023, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrências semelhantes em futuros certames e empreendimentos da autarquia (item III.1):

165. a.1) Deficiência em levantamentos cadastrais e de interferências aéreas: aprovação de projeto geométrico sem a prévia identificação e compatibilização cadastral das redes e postes de energia elétrica da concessionária local, em desacordo com o art. 6º, inciso IX, alínea "a", e art. 12 da Lei 8.666/1993, com a Publicação DNIT IPR 739/2010 (Diretrizes Básicas para Elaboração de Estudos e Projetos Rodoviários – Instruções para Acompanhamento e Análise), com a IS-204 (Estudos Topográficos – Publicação DNIT IPR 726/2006) e com a Instrução Normativa DNIT 1/2020/DG (Uso e Ocupação das Faixas de Domínio), (item III.1.a);

166. a.2) Incompatibilidade com limites ambientais de unidades de conservação: aprovação de projeto de terraplenagem com invasão física da Floresta Nacional da Restinga de Cabedelo (FLONA) decorrente de ausência de cruzamento de limites cadastrais, em afronta ao art. 6º, inciso IX, alínea "d", e art. 12 da Lei 8.666/1993, à Publicação DNIT IPR 739/2010, à IS-203 (Estudos Ambientais – Publicação DNIT IPR 726/2006) e ao Manual de Diretrizes Ambientais para o Setor Rodoviário (Publicação DNIT IPR 740/2010), (item III.1.b);

167. a.3) Inadequação de concepção de terraplenagem em área urbana consolidada: previsão de taludes livres de aterro sobre vias lindeiras e edificações comerciais/residenciais, em desacordo com o art. 6º, inciso IX, alínea "c", e art. 12 da Lei 8.666/1993, com a Publicação DNIT IPR 739/2010, com a IS-208 (Projeto Geométrico – Publicação DNIT IPR 726/2006) e com a Publicação DNIT IPR 746/2011 (Diretrizes Básicas para Desapropriação), (item III.1.c);

168. a.4) Omissão de requisitos de segurança do trabalho e contenção de valas: ausência de especificação e de quantitativos orçamentários para escoramento de valas de drenagem profunda em solo granular sem coesão, contrariando as exigências da Norma Regulamentadora 18 do Ministério do Trabalho e Emprego (NR 18, subitem 18.7.2), o art. 6º, inciso IX, alínea "b", c/c art. 12 da Lei 8.666/1993, a Publicação DNIT IPR 739/2010 e a Norma DNIT 028/2004-ES (Drenagem – Drenos Profundos – Especificação de Serviço), (item III.1.d);

169. a.5) Deficiência de vistorias de campo e cadastro de obstáculos preexistentes: ausência de levantamento de peças estruturais pesadas abandonadas por contratos anteriores no leito das vias projetadas e omissão do estado de incompletude de obras de contenção, em inobservância ao art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, à Publicação DNIT IPR 739/2010 e à IS-202 (Estudos Preliminares – Publicação DNIT IPR 726/2006), (item III.1.e, g);

170. a.6) Insuficiência de investigação geotécnica de subleito: elaboração de projeto de pavimentação das vias marginais sem a realização de ensaios e sondagens superficiais suficientes no subleito, em descumprimento ao art. 6º, inciso IX, alínea "a", da Lei 8.666/1993, à IS-206 (Estudos Geotécnicos – Publicação DNIT IPR 726/2006), à Publicação DNIT IPR 739/2010 e ao Manual de Pavimentação (Publicação DNIT IPR 719/2006), (item III.1.f);

171. a.7) Inadequação técnica de especificação de pavimento: previsão de revestimento em Tratamento Superficial Duplo (TSD) para ciclovia estreita sujeita a esforços tangenciais de acessos comerciais/residenciais e incompatível com a operação de equipamentos convencionais, em afronta ao art. 6º, inciso IX, e art. 12 da Lei 8.666/1993, à Publicação DNIT IPR 739/2010, ao Manual de Pavimentação (Publicação DNIT IPR 719/2006) e à Norma DNIT 031/2006-ES (Pavimentos flexíveis – Concreto asfáltico – Especificação de serviço), (item III.1.h);

172. a.8) Omissões no projeto de drenagem superficial: falta de previsão de dispositivos de captação longitudinal em pontos baixos da pista, em descumprimento ao art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, à Publicação DNIT IPR 739/2010, à IS-209 (Projeto de Drenagem – Publicação DNIT IPR 726/2006) e ao Manual de Drenagem de Rodovias (Publicação DNIT IPR 724/2006), (item III.1.i);

173. a.9) Inconsistência cadastral no projeto de iluminação pública: adoção de premissa de conexão a subestações existentes sem diagnóstico do estado físico real das instalações, em afronta ao art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, à Publicação DNIT IPR 739/2010 e à IS-202 (Estudos Preliminares – Publicação DNIT IPR 726/2006), (item III.1.j);

174. a.10) Inconsistências matemáticas na orçamentação referencial: divergência e falta de correlação quantitativa entre os serviços de lançamento mecânico de concreto por bomba-lança e o adensamento por vibrador de imersão nas OAEs, em descumprimento ao art. 6º, inciso IX, alínea "f", e art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993, à Publicação DNIT IPR 739/2010 (Instruções para Acompanhamento e Análise de Orçamento) e ao Manual de Custos Rodoviários do DNIT, (item III.1.k);

175. a.11) Incompatibilidade logística e de canteiro: previsão de fabricação de vigas e peças pré-moldadas de grande porte in loco em trecho urbano densamente povoado e desprovido de espaço físico, contrariando o art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, a Publicação DNIT IPR 739/2010, a IS-213 (Projeto de Canteiro de Obras – Publicação DNIT IPR 726/2006) e a IS-214 (Projeto de Obras de Arte Especiais – Publicação DNIT IPR 726/2006), (item III.1.l);

176. a.12) Desatualização geométrica de passarelas e anacronismo normativo em OAEs: licitação de obras com projetos de passarelas desatualizados e incompatíveis com a geometria da duplicação, bem como estruturas dimensionadas com base em norma técnica revogada (NBR 7188:1982 em vez da NBR 7188:2013), em desacordo com o art. 6º, inciso IX, e art. 12 da Lei 8.666/1993, com o art. 1º, incisos V e VI, c/c art. 2º, inciso VI, da Instrução de Serviço DNIT nº 13/2008, com a Publicação DNIT IPR 739/2010, com o Manual de Projeto de Obras de Arte Especiais (Publicação DNER 698/100), com a IS-214 (Projeto de Obras de Arte Especiais – Publicação DNIT IPR 726/2006) e com a IS-228 / IA-28 (Instruções de Serviço e Acompanhamento para Projeto de Passarela para Pedestres – Publicação DNIT IPR 726/2006), (item III.1.m).

177. b) dar ciência ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), com fulcro no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, das seguintes falhas identificadas nas cláusulas do Edital do RDC Eletrônico 174/2023-13 e do Contrato SR/PB 434/2023, referente às obras da rodovia BR-230/PB, do km 2,00 ao km 13,38, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes (item III.2):

178. b.1) Enquadramento normativo inadequado a obras públicas de engenharia: fundamentação do certame (Edital RDC Eletrônico 174/2023-13) e do ajuste (Contrato SR/PB 434/2023) na Instrução Normativa SEGES/MP 5/2017 e no Decreto 9.507/2018 — normas aplicáveis estritamente à contratação de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra —, resultando em cláusulas e exigências incompatíveis com obras de infraestrutura rodoviária por escopo físico regidas pela convenção da construção pesada, tais como:

179. b.1.1) a previsão indevida de depósito de encargos trabalhistas em conta vinculada/bloqueada (subitem 22.5 do Edital), mecanismo operacionalmente inviável e desprovido de respaldo legal para obras de engenharia pesada;

180. b.1.2) a distorção da garantia de execução contratual (Cláusula Sexta, subitem 6.1.1 do Contrato), limitando o percentual de 5% ao equivalente a dois meses da folha de salários dos empregados, em vez de resguardar o risco global de inadimplemento da obra física e das Obras de Arte Especiais (OAEs) sobre o valor total contratado;

181. b2) Contradições sobre o regime de execução e limites a aditamentos: inclusão de cláusulas antagônicas no instrumento convocatório e contratual, ao prever simultaneamente a incidência do regime de Empreitada por Preço Unitário (EPU) regido pela Lei 8.666/1993 (Cláusulas Décima e Décima Quarta) e a vedação a alterações contratuais fundamentada exclusivamente no art. 9º, § 4º, da Lei 12.462/2011 (Cláusula Décima Sexta, subitem 16.1), regra restrita ao regime de Contratação Integrada (CI), gerando modelo híbrido e insegurança jurídica na formalização de revisões de projeto em fase de obras;

182. b.3) Inexistência jurídica e ineficácia da Matriz de Riscos: vinculação contratual expressa da alocação de responsabilidades por áleas e imprevistos aos subitens da Cláusula Décima como integrante do Anexo VI, quando, na estrutura documental do certame, o referido anexo tratava de matéria trabalhista distinta e a Matriz de Riscos não constava de nenhum dos anexos do edital, esvaziando a repartição formal de riscos entre as partes;

183. b.4) Descompasso entre os prazos de vigência e execução contratual: previsão de início da vigência de 1.170 dias a partir da publicação do extrato no Diário Oficial da União (subitem 2.1) concomitante à contagem do prazo de execução de 1.080 dias a partir da Ordem de Início dos Serviços (subitem 2.2), criando o risco de consumo indevido da margem de segurança temporal do contrato em decorrência de eventuais hiatos administrativos prévios à emissão da ordem de serviço.

184. c) Com fundamento nos arts. 2º, inciso II, e 9º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, dar ciência à Superintendência Regional do DNIT no Estado da Paraíba de que a expedição da autorização para utilização da interseção do Complexo Ponte do Futuro com a BR-230/PB sem que esteja previamente demonstrado, mediante análise técnica expressa e documentada, que os estudos de tráfego e de capacidade determinam as alterações dos níveis de serviço da rodovia em função da implantação do acesso configura inobservância ao art. 44, § 3º, inciso VI, da Resolução-DNIT 7/2021 (item III.3).

185. d) Nos termos do inciso I do art. 9ª da Resolução-TCU 315/2020, dar ciência ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT e à Procuradoria Federal Especializada junto ao DNIT no Estado da Paraíba que a intempestividade no acompanhamento da Ação Popular 0803045-69.2022.4.05.8200 não se alinha aos preceitos do art. 11, § 2º, da Instrução Normativa 2/2021/DG/PFE/DNIT e, dada a urgência do caso, com o art. 9º, incisos III e IV, da mesma instrução, correspondentes ao art. 29, III e IV, do Regimento Interno do DNIT (item III.4).

186. e) Registrar, em consonância com as orientações constantes dos subitens 9.2.3 a 9.2.5 do Acórdão 2.718/2025-TCU-Plenário, que a aplicação do Indicador de Percepção de Maturidade de Projetos – iPMP ao empreendimento de adequação da BR-230/PB, no segmento compreendido entre os quilômetros 2 e 13, resultou em índice global de 35%, conforme o Guia Prático de Aplicação do iPMP aprovado pelo item 9.1 da mesma deliberação e a análise constante do item V.1, detalhada no Apêndice E deste relatório.

187. f) encaminhar cópia do acórdão a ser proferido, bem como deste relatório, ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT e ao Departamento de Estradas de Rodagem do Estado da Paraíba – DER-PB, como terceiro interessado, dando-lhes ciência de que o inteiro teor da deliberação poderá ser consultado no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.

AudRodoviaAviação, 28 de agosto de 2026.

APÊNDICE A - Matriz de Achados

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
F/I - Anteprojeto de engenharia deficiente e/ou desatualizado.	Falhas no projeto executivo resultaram em duas revisões de projeto em fase de obras.	Edital - Execução do remanscente das obras da BR-230/PB	Lei 8666/1993, art. 6º, inciso IX	Evidência 22 - 1ª RPFO Evidência 23 - 2ª RPFO Evidência 27 - Anexo V - Projeto executivo - Volume 1 Evidência 32 - Anexo V - Projeto executivo - Volume 3B - Tomo II Evidência 16 - DNIT _ SUPRA relatório gerencial junho 2026	A falta de previsão de serviços resultou na necessidade da correção do projeto executivo inicial	Aumento do valor contratado.	Dar ciência (Superintendência Regional do Dnit no Estado da Paraíba - Dnit/MT)
F/I - Cláusulas do edital/contrato em desconformidade com os preceitos legais vigentes.	Verificou-se a incorporação indevida de regras pertinentes a regimes de execução incompatíveis, a ineficácia da repartição de riscos e a aplicação descabida de normativos voltados a serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão	Contrato - Remanescente das obras da BR-230/PB Edital - Execução do remanscente das obras da BR-230/PB	Contrato 434/2023, DNIT, cláusula 10 Contrato 434/2023, DNIT, cláusula 2.1 Contrato	Evidência 4 - Contrato 434-2023 e aditivos Evidência 5 - Edital 174-2023	Falta de revisão das cláusulas do edital e do contrato, tendo em vista o tipo de objeto e o modelo de contratação.	A incongruência entre o edital e o contrato pode gerar insegurança jurídica entre as partes.	Dar ciência (Superintendência Regional do Dnit no Estado da Paraíba - Dnit/MT)

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	de obra em um contrato de obra pública de engenharia rodoviária		434/2023, DNIT, cláusula 6.1.1 Contrato 434/2023, DNIT, cláusula 2.2 Decreto 9507/2018, art. 1º, caput Edital 174/2023, DNIT, item 22.5 Instrução Normativa 5/2017, SEGES/MP, art. 1º, caput Lei 8666/1993, art. 65, caput Lei 12462/2011, art. 9º, § 4º				
F/I - Fragilidades na análise do estudo de tráfego da interseção do Complexo Ponte do Futuro com a BR-230/PB	Identificaram-se fragilidades na demonstração dos efeitos da futura operação da interseção do Complexo Ponte do Futuro, no km 9,64 da BR-230/PB, sobre o nível de serviço da rodovia federal. As análises da SRE/PB que	Contrato - Remanescente das obras da BR-230/PB	Resolução 7/2021, DNIT, art. 44, § 3º, inciso VI	Evidência 1 - SEI_DNIT - 24233892 - Análise e aprovação ligação Ponte do Futuro x BR-230_PB		Potencial redução do nível de serviço na BR-230/PB após interligação com o Complexo Rodoviário Ponte do Futuro.	Dar ciência (Superintendência Regional do Dnit no Estado da Paraíba - Dnit/MT)

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	fundamentaram a autorização ao DER/PB para construção não registraram exame da suficiência do estudo de tráfego e de capacidade, conforme preconiza o art. 44, § 3º, inciso VI, da Resolução-DNIT 7/2021, o que gera risco de liberação do acesso sem avaliação adequada de seus efeitos sobre a capacidade da rodovia.			Evidência 2 - SEI_DNIT - 24802101 - Ofício - Aprovação condições operacionais Evidência 3 - SEI_DNIT - 24843017 - Ofício ao DER - Autorização de inicio de obra Evidência 17 - CROQUI_DE_LOCALIZACAO Intersecção Ponte do Futuro x BR-230_PB Evidência 18 - Volume-4-estudo-de-trafego Evidência 19 - Oficio_DNIT_243551_2026 Evidência 20 - Portaria_7-2024_govpb_Docaspb Evidência 21 -			

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
				Volume_1_R0 Memorial Descritivo e estudo de tráfego Evidência 24 - Resolucao-7-2021-DIR-DNIT			
F/I - Fragilidades nos procedimentos de acompanhamento e comunicação de demandas judiciais	Em razão de fragilidades nos procedimentos de acompanhamento e comunicação de demandas judiciais, a Procuradoria Federal Especializada junto ao DNIT no Estado da Paraíba (PFE/DNIT) não informou tempestivamente à Superintendência Regional do DNIT na Paraíba a existência e a força executória do acórdão que afastava o impedimento judicial à continuidade das obras de construção da tubulação de descarga da rede de drenagem, na altura do km 2 da BR-230/PB. A demora contribuiu para que os serviços já iniciados permanecessem suspensos por aproximadamente nove meses, em desacordo com o art. 11, § 2º, da Instrução	Contrato - Remanescente das obras da BR-230/PB	Lei 10233/2001, art. 85-B Instrução Normativa 2/2021/DG/PFE/DNIT , Art. 9º, incisos III e IV Art. 11, § 2º - DNIT Regimento Interno, art. 29, inciso II - DNIT	Evidência 38 - SEI-11165099_Peticao Evidência 39 - SEI-11189849_Relatorio Evidência 40 - SEI-11186887_Profas Evidência 41 - Documento SEI 11365366: Decisão judicial Evidência 42 - Documento SEI 13583502: Decisão - recurso Evidência 43 - Documento	Fragilidades nos procedimentos de acompanhamento e comunicação de demandas judiciais por parte da Procuradoria Federal Especializada junto DNIT no Estado da Paraíba	Manutenção de suspensão da execução de serviços nove meses após decisão favorável ao DNIT	Dar ciência (Superintendência Regional do Dnit no Estado da Paraíba - Dnit/MT)

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	Normativa nº 2/2021/DG/PFE/DNIT e, dada a urgência do caso, com o art. 9º, incisos III e IV, da mesma instrução, correspondentes ao art. 29, III e IV, do Regimento Interno do DNIT			SEI 19821471: Nota da PFE/DNIT Evidência 44 - Documento SEI 13804775: Relatório técnico do DNIT Evidência 45 - Documento SEI 13797094: Ofício municipal Evidência 46 - Documento SEI 19878685: Despacho da PFE Evidência 47 - Documento SEI 20336646: Nota da PFE/DNIT Evidência 48 - Documento SEI 20325591: novo pedido de suspensão das obras Evidência 49 - Documento SEI 20358025:			

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
				Decisão de nova suspensão Evidência 50 - Resposta do DNIT ao Ofício 67/2026 - AudRodoviaAviação Evidência 51 - Acórdão TRF5 Evidência 52 - Comunicação via e-mail com a SRE-DNIT/PB Evidência 53 - Parecer de força executória			

APÊNDICE B - Matriz de Responsabilização

Não existem dados cadastrados na matriz de responsabilização.

APÊNDICE C - Fotos



Leito principal com cota inferior à rua lateral e instalação de canaletas longitudinais retangulares de concreto, km 7,46



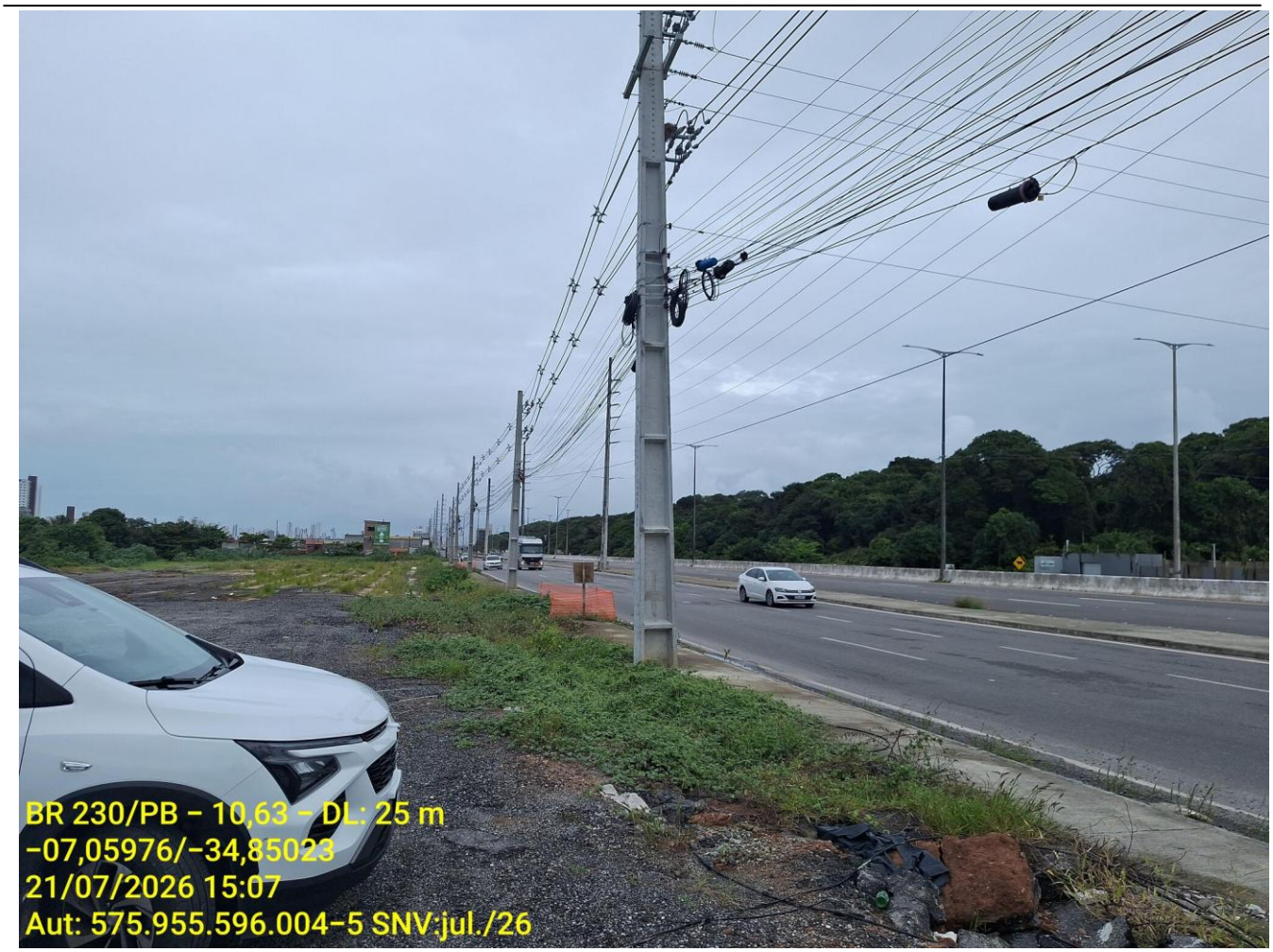
Omissão de dispositivos de drenagem em pontos baixos da pista marginal gerando empoçamento, km 7,00



Estreitamento da rua lateral e construção de muro de contenção para evitar invasão de limite da Floresta Nacional (FLONA), estacas 464 a 474



Muro de contenção vertical substituindo a saia de aterro do projeto original para evitar desapropriações (estacas 540 a 556)



Remanejamento de postes de energia (km 10,00 ao km 13,34)



Canteiro de fabricação das passarelas metálicas



Canteiro de fabricação de escamas de terra armada



Obra de drenagem pluvial próxima ao km 2 paralisada por decisão judicial

APÊNDICE D - Dados da obra

VII.1. Dados Cadastrais

Obra bloqueada na LOA deste ano: Não

i. Execução física, orçamentária e financeira

1. Execução física

Data de vistoria: 23/07/2026 **Percentual executado:** 91,3%
Data do início da obra: 12/09/2023 **Data prevista para conclusão:** 26/08/2026
Situação na data da vistoria: Em andamento
Descrição da execução realizada até a data da vistoria:
O resumo acumulado dos serviços executados até o momento contempla:
91,97% da terraplenagem;
76,41% de toda a drenagem (profunda e superficial);
69,99% da pavimentação;
91,79% dos serviços previstos para OAE;
64,15% dos serviços previstos para passarelas; e
72,44% dos serviços previstos para obras complementares.

Observações:
A data da ordem de serviço inicial é 12/9/2023 e o prazo de execução é de 1.080 dias corridos. O prazo de vigência contratual é de 1.170 dias corridos a partir da publicação no DOU.

2. Execução orçamentária e financeira

Valor estimado para conclusão: R$ 15.583.619,64
Valor estimado global da obra: R$ 179.141.763,97
Data base da estimativa: 23/07/2026

Funcional programática: 26.782.3106.7T98.0025/2026 - Adequação de Trecho Rodoviário - km 0 (Cabedelo) - km 28 (Oitizeiro) - na BR-230/PB - No Estado da Paraíba

Origem	Ano	Lei Orçamentária	Valores empenhados	Valores liquidados	Pagamento de despesas	Percentual execução financeira
União	2026	52.928.229,00	45.840.815,00	0,00	0,00	0,00%
União	2025	104.838.878,00	104.838.878,00	67.836.830,00	67.208.153,00	64,11%
União	2024	4.245.793,00	4.245.792,00	2.377.331,00	2.377.331,00	55,99%
União	2023	55.211.463,00	55.211.463,00	1.885.616,00	1.885.616,00	3,42%

Valores em reais

Observações:

ii. Contratos principais

Nº contrato: 434/2023
Objeto do contrato:
Contratação de empresa especializada para execução do remanescente das obras de adequação de capacidade e segurança da rodovia BR-230/PB, do km 2,0 ao km 13,38

Data da assinatura: 28/08/2023 **Mod. licitação:** RDC - Regime Diferenciado de Contratação
SIASG: 393017-434-2023 **Código interno do SIASG:**
CNPJ contratada: 00.779.059/0001-20 **Razão social:** Construtora Luiz Costa Ltda
CNPJ contratante: 04.892.707/0012-63 **Razão social:** Superintendência Regional do Dnit no Estado da Paraíba - Dnit/MT

Situação inicial
Vigência: 29/08/2023 a 10/11/2026
Valor: R$ 151.387.682,28
Data-base: 01/01/2023
Volume de serviço: 11.38 km
Custo unitário: R$ 13.302.959,77
BDI: 26.63%

Situação atual
Vigência: 29/08/2023 a 10/11/2026
Valor: R$ 179.141.763,97
Data-base: 01/01/2023
Volume de serviço: 11.38 km
Custo unitário: R$ 15.741.807,02
BDI: 26.63%
Nº/Data aditivoAtual: 2 11/03/2026
Situação do contrato: Em andamento.

Alterações do objeto:
1ª RPFO, em 3/7/2024, aumento de R$ 6.274.585,50.
2ª RPFO, em 11/3/2026, aumento de R$ 21.479.496,19.

Observações:

Execução física e financeira:
Data da coleta de dados / vistoria: 23/07/2026
Situação: Em andamento
Percentual de execução física: 91,3%
Descrição da execução realizada até a data da vistoria:
O resumo acumulado dos serviços executados até o momento contempla:
91,97% da terraplenagem;
76,41% de toda a drenagem (profunda e superficial);
69,99% da pavimentação;
91,79% dos serviços previstos para OAE;
64,15% dos serviços previstos para passarelas; e
72,44% dos serviços previstos para obras complementares.
Valores medidos: R$ 137.417.645,63
Valores pagos: R$ 137.417.645,63
Percentual de execução financeira: 76,71%
Observações acerca da execução física e financeira do contrato:

iii. Editais

Nº do edital: 174/23-13
Objeto:
Contratação de empresa especializada para execução do remanescente das obras de adequação de capacidade e segurança da rodovia BR-230/PB, do km 2,00 ao km 13,38
UASG: 393017
Modalidade de licitação: RDC - Regime Diferenciado de Contratação
Data da publicação: 28/04/2023
Tipo de licitação ou critérios de julgamento: Menor preço ou maior desconto
Data da abertura da documentação: 24/07/2023
Valor estimado: R$ 155.412.608,00
Quantidade de propostas classificadas: 3

Observações:

iv. Histórico de fiscalizações

A classe da irregularidade listada é referente àquela vigente em 30 de novembro do ano da fiscalização.

2023 2024 2025

Obra já fiscalizada pelo TCU (no âmbito do Fiscobras)?	Não	Não	Não
Foram observados indícios de irregularidades graves?	Não	Não	Não

VII.2. **Deliberações do TCU**

A listagem poderá conter deliberações de processos já encerrados.

Processo de interesse (deliberações até a data de início da auditoria)

Não há deliberações para os processos de interesse até a data de início da auditoria.

Processo de interesse (deliberações após a data de início da auditoria)

Não há deliberações até a emissão desse relatório.

APÊNDICE E - Indicador de Percepção de Maturidade de Projetos (iPMP)

1. Neste trabalho, foi empregado procedimento de auditoria voltado à mensuração da maturidade do projeto (empreendimento), que abrange todos os estudos que culminaram na assinatura do Contrato 434/2023, objeto da presente fiscalização. Essa avaliação foi feita por meio da aplicação do Indicador de Percepção de Maturidade de Projetos (iPMP), cujo desenvolvimento decorreu do Acórdão 2.695/2022-TCU-Plenário, Ministro Relator Aroldo Cedraz. Nesse acórdão, o TCU orientou a Segecex quanto à necessidade de desenvolver indicadores para modernizar o programa Fiscobras.

2. Nesse contexto, os Acórdãos 2.478/2023-TCU-Plenário, Ministro Relator Benjamin Zymler, e 2.205/2024-TCU-Plenário, Ministro Relator Antônio Anastasia, lançaram e aprimoraram a metodologia que fundamenta a aplicação do iPMP. Tal metodologia já foi aplicada em auditorias de conformidade de obras públicas realizadas pelo TCU, como nos Acórdãos 2.087/2024-TCU-Plenário, Ministro Relator Jorge Oliveira, 1.792/2024-TCU-Plenário, Ministro Relator Antônio Anastasia, e 2.743/2025-TCU-Plenário, Ministro Relator Walton Alencar.

3. Por fim, a metodologia atualmente aplicada decorre do Acórdão 2.718/2025-TCU-Plenário, Ministro Relator Augusto Nardes que, no item 9.1, aprovou a minuta do Guia Prático de Aplicação do Indicador de Percepção de Maturidade de Projetos, e, no item 9.2.3, orientou a Secretaria Geral de Controle Externo do TCU quanto à necessidade de incluir a avaliação do iPMP como prática regular nas fiscalizações de obras de grande vulto.

4. O Guia Prático de Aplicação do Indicador de Percepção de Maturidade de Projetos, decorrente da minuta aprovada pelo Acórdão 2.718/2025-TCU-Plenário, foi disponibilizado ao público por meio do portal eletrônico do TCU. Seu objetivo é conferir transparência à metodologia, incentivar sua utilização por órgãos e entidades da Administração Pública e fomentar o aperfeiçoamento dos processos de planejamento de empreendimentos de infraestrutura (disponível em https://portal.tcu.gov.br/publicacoes-institucionais/cartilha-manual-ou-tutorial/maturidade-de-projetos, acesso em 14/8/2026).

5. Nesse contexto, registra-se que o iPMP ainda se trata de metodologia inovadora no âmbito das fiscalizações conduzidas pelo TCU. Ainda assim, trata-se de novo instrumento capaz de contribuir para a melhoria da maturidade dos empreendimentos por meio de sua aplicação sistemática em auditorias de conformidade.

6. O referencial teórico que serviu de inspiração para o desenvolvimento do iPMP advém de literatura concernente à avaliação de maturidade de projetos combinada com o *Five Case Model* (Modelo de Cinco Dimensões – M5D).

7. Em síntese, adaptando o modelo para o contexto de obras públicas, o indicador adota uma abordagem baseada em cinco dimensões, que buscam responder os seguintes questionamentos:

a) **Dimensão Estratégica**: o projeto é estrategicamente necessário?

b) **Dimensão Econômica**: o projeto possui custo-benefício positivo para a sociedade?

c) **Dimensão Comercial**: o projeto possui o modelo de contratação mais adequado?

d) **Dimensão Financeira**: o projeto pode de ser custeado?

e) **Dimensão Gerencial**: o projeto pode ser entregue na prática, em vista da disponibilidade de recursos humanos e do planejamento da fase de execução?

8. Cada dimensão é composta por ações estruturantes, em um total de 46 ações, que representam etapas necessárias para um processo de planejamento robusto conforme a metodologia. Nesse contexto, a avaliação feita por meio do iPMP não busca aferir ilegalidades, mas sim identificar lacunas de maturidade no planejamento. Sua finalidade é diagnóstica e pedagógica: indicar pontos fortes, fragilidades e oportunidades de aprimoramento institucional para que seja possível atingir nível adequado de maturidade.

9. Em casos passados, o iPMP foi obtido a partir da avaliação do cumprimento dessas 46 ações de maneira binária, atribuindo-se nota um para as ações consideradas cumpridas e nota zero para aquelas que se consideram não cumpridas, conforme instrução técnica da equipe que desenvolveu a metodologia e apresentou a referida minuta de Guia de Aplicação, constante da p. 11 da peça 8 do TC 000.866/2025-3.

10. Entretanto, como parte do processo de aprimoramento do indicador, optou-se por adotar uma abordagem de avaliação mais flexível, permitindo a atribuição de notas parciais. Assim, além das classificações "atendido" e "não atendido", há a possibilidade de cumprimento parcial dos critérios, o que torna a análise mais representativa ao reconhecer elementos tecnicamente consistentes e aproveitáveis, ainda que insuficientes para o atendimento integral, e confere maior objetividade à classificação das situações intermediárias.

10.1. Nesse contexto, o Guia prevê atendimento parcial quando existe documentação tecnicamente consistente e aproveitável que comprove parte da ação, ainda que insuficiente para caracterizar seu atendimento integral. Na aplicação realizada neste trabalho, uma vez demonstrado esse atendimento parcial, não se estabeleceu gradação adicional em função da maior ou menor relevância da contribuição identificada. Não se admite, contudo, o uso de menções genéricas ou evidências frágeis (Guia, p. 49).

11. Dessa forma, quando uma ação é considerada "atendida", recebe-se a pontuação mais alta dentro da dimensão correspondente (nota 1); quando "atendida parcialmente", atribui-se pontuação intermediária (nota 0,5), refletindo que há avanços, mas ainda existem aprimoramentos necessários; e quando "não atendida", a pontuação é zero (nota 0), indicando a ausência do cumprimento dos critérios.

12. Não obstante, a análise feita pela equipe observou o rigor técnico preconizado pela metodologia, buscando refletir o “estado da arte” do processo de planejamento, consideradas as particularidades do caso concreto. Assim, para fins de pontuação das ações avaliadas, não se considerou suficiente a mera existência formal de documentos ou atos administrativos, sendo necessário que os produtos analisados apresentassem conteúdo técnico compatível com os critérios estabelecidos em cada dimensão do indicador. Dessa forma, registros ou documentos que se mostrassem insuficientes ou incapazes de demonstrar o efetivo atendimento aos requisitos da metodologia não foram considerados como cumprimento integral da respectiva ação.

13. Ao final da avaliação da documentação, apura-se a frequência relativa de ações atendidas total e parcialmente frente ao total de ações aplicáveis em cada dimensão. A partir dessa apuração, calcula-se o escore individual de cada uma das cinco dimensões. Por fim, o escore final do iPMP é obtido por meio da média dos escores das cinco dimensões, refletindo o nível global de maturidade do projeto de infraestrutura.

14. Em resumo, as ações do iPMP podem ser divididas nos seguintes grupos:

a) **Ações 1 a 21**: o processo de planejamento ideal se inicia com estudos preliminares essenciais para definição da solução mais adequada, entre alternativas possíveis. Essa fase envolve análises abrangentes que incluem avaliações ambientais, sociais, técnicas e econômicas, cruciais para se identificar e avaliar as várias opções disponíveis com vistas a garantir a viabilidade e sustentabilidade do projeto;

b) **Ações 22 a 37**: o foco se volta para o detalhamento da solução escolhida na fase inicial, agora já em nível de anteprojeto ou projeto. É uma fase de refinamento e otimização, em que especificações técnicas são desenvolvidas, os custos são estimados com maior precisão, e os impactos ambientais e sociais são avaliados detalhadamente;

c) **Ação 38**: marca um momento crucial no processo, a realização da audiência pública. Essa etapa oferece uma oportunidade para o engajamento e a participação da comunidade e de outras partes interessadas, sendo momento para coleta de informações que poderiam levar a ajustes e melhorias do projeto;

d) **Ações 39 a 44**: o projeto passa por uma revisão abrangente de todas as suas cinco dimensões (estratégica, econômica, financeira, comercial e gerencial), levando em consideração as percepções colhidas na audiência pública ou outra fonte de informação superveniente que impacte no empreendimento, como eventuais decisões dos órgãos de controle. É uma fase de reflexão e ajuste, momento em que o projeto pode ser refinado para maximizar seus benefícios e minimizar seus impactos negativos; e

e) **Ações 45 e 46**: envolvem a realização do processo licitatório até a seleção da melhor proposta e posterior assinatura do contrato com o licitante vencedor, marcando o início formal da execução do projeto.

Contextualização da BR-230

15. Primeiramente, o presente relato retoma informações cujo objetivo é ressaltar os temas de maior relevância para a avaliação do iPMP.

16. Nesse contexto, o objeto desta auditoria corresponde à execução do remanescente das obras de adequação de capacidade e segurança da BR-230/PB, entre o km 2,00 e o km 13,38, objeto do Contrato 434/2023 decorrente do RDC Eletrônico 174/23-13.

17. O segmento está inserido em área de elevado adensamento urbano entre os municípios de Cabedelo e João Pessoa e integra empreendimento mais amplo, originalmente concebido para o trecho entre o km 0,00 e o km 28,10. A solução envolve, entre outros elementos, implantação de terceira faixa, vias marginais, viadutos e passarelas.

18. A contratação atual, contudo, representa apenas uma das etapas de empreendimento cujo planejamento teve início há mais de uma década. Originalmente, a contratação para elaboração dos projetos básico e executivo decorreu do Edital 491/09-13 e resultou no Contrato 1.038/2010, assinado em 27/12/2010 (processo SEI 50613.000736/2008-11). Conforme informações do sistema SIAC-DNIT, o início dos serviços foi em 3/1/2011. Documento constante do processo SEI dessa contratação registra que houve ordem de paralisação dos serviços em 4/1/2011 (evidência 55, p. 31).

18.1. O EVTEA, por sua vez, foi contratado posteriormente, por meio do Contrato 836/2011, assinado em 30/12/2011 (processo SEI 50613.000092/2011-59). A ordem de início do EVTEA foi dada em 24/1/2012, e o relatório final do estudo é datado de março de 2012 (evidências 56, 57 e 58). O EVTEA abrangeu o trecho entre os km 0,00 e 28,10 e analisou a viabilidade técnica, econômica e ambiental do empreendimento. Em 9/5/2012, após conclusão do EVTEA, o contrato de elaboração dos projetos foi retomado (evidência 55, p. 80-81)

19. Essa sequência é relevante para a análise da maturidade do planejamento, uma vez que a realização de estudo de viabilidade para definição de opção mais vantajosa é premissa central do M5D. No caso concreto, o EVTEA se concentrou em avaliar e aprovar proposta de intervenção predominantemente definida, embora tenha realizado algumas comparações entre configurações e entre as situações com e sem projeto.

20. Após a finalização do EVTEA e retomada do contrato do projeto, a projetista solicitou aditivo de prazo. Merece destaque a fundamentação dessa solicitação: de acordo com documentos existentes no processo do projeto executivo, uma das razões foi a necessidade de eliminação da solução na forma de binário entre o km 0 e km 2 após avaliações realizadas. Entretanto, não há registro histórico de quaisquer fundamentações técnicas utilizadas nessas avaliações (evidência 59, p. 64-65). Esse histórico indica que o estudo de viabilidade não encerrou a definição da solução que orientaria as etapas subsequentes do empreendimento.

21. O projeto executivo foi posteriormente concluído e aprovado pelo DNIT em 16/12/2014 (evidência 60, p.21-23). As obras foram licitadas em 2016 e contratadas com o Consórcio Construcap/Copasa mediante o Contrato 919/2016, celebrado em 30/12/2016.

22. A execução do contrato original revelou dificuldades que possuem relação direta com temas examinados pelo iPMP. Fiscalizações anteriores do TCU (TC 013.183/2017-6 e 029.313/2020-1) identificaram deficiências no projeto executivo, problemas relacionados a desapropriações e remoção de interferências e fragilidades na gestão ambiental. Algumas dessas questões limitaram a disponibilidade de frentes de serviço desde o início da obra.

23. Com o avanço da execução, também foram constatadas deficiências no projeto de drenagem e incompatibilidades em outros componentes do projeto. Ao mesmo tempo, desapropriações, interferências e questões ambientais continuaram afetando o andamento dos serviços. O conjunto desses fatores contribuiu para sucessivas revisões de projeto e para o comprometimento do cronograma da obra.

24. Posteriormente, em fevereiro de 2020, o Contrato 919/2016 foi extinto sem a conclusão do objeto. A última medição, realizada em dezembro de 2019, correspondia a aproximadamente 30,7% do valor contratual após os aditivos, conforme instrução à peça 128 do TC 029.313/2020-1.

25. A partir de então, a conclusão do empreendimento passou a ser buscada por etapas. Em abril de 2020, o DNIT celebrou o TED 231/2020 com o Exército Brasileiro para execução de parcela do remanescente entre os km 2,00 e 10,00 (disponível em https://www.gov.br/dnit/pt-br/acesso-a-informacao/convenios/termos-de-execucao-descentralizada/ted-no-231-2020-00, acesso em 14/8/2026). Mais tarde, o DNIT estruturou nova contratação para o segmento entre os km 2,00 e 13,38, que resultou no RDC Eletrônico 174/2023 e no contrato objeto da presente auditoria.

26. Mesmo nesse novo momento do empreendimento, permanecem condicionantes originadas ou relacionadas às etapas anteriores. É exemplo a controvérsia judicial que envolve serviços de drenagem na região do km 2,00, iniciada ainda durante a execução do TED anterior e que continua produzindo repercussões sobre a execução dos serviços e sobre a população do entorno. Essa questão é tratada de forma específica no item IV deste relatório.

27. Esse histórico ajuda a compreender a utilidade da aplicação do iPMP ao caso concreto, mesmo que o objeto da auditoria seja um segundo remanescente de empreendimento concebido há mais de dez anos. O indicador não pressupõe que o planejamento possa eliminar todas as dificuldades de uma obra dessa natureza. Porém, busca avaliar se decisões relevantes foram precedidas de análises capazes de identificar problemas, comparar alternativas, explicitar riscos e preparar a Administração para eventos que possam afetar a implantação.

28. Essa função assume especial importância no presente empreendimento. Obras em ambiente urbano exigem coordenação com proprietários e ocupantes, concessionárias de serviços públicos, órgãos ambientais, administrações municipais e população lindeira. Desapropriações, interferências e condicionantes ambientais podem restringir frentes de serviço, exigir alterações de projeto e provocar conflitos. No caso da BR-230/PB, parte desses eventos deixou de constituir apenas risco potencial e efetivamente afetou etapas anteriores da implantação.

29. Nesse contexto, a análise do iPMP considerou não apenas a existência formal dos documentos, mas sua relação com as decisões tomadas ao longo do empreendimento. Providências adotadas pelo DNIT em momento posterior podem ser tecnicamente relevantes e contribuir para a execução do contrato, mas não necessariamente demonstram que determinado aspecto estava suficientemente planejado quando a decisão correspondente foi tomada. Essa distinção é particularmente importante em um empreendimento cuja concepção, estudos, projetos e sucessivas contratações se distribuem por período superior a uma década.

30. Assim, os resultados apresentados nas seções seguintes devem ser compreendidos como diagnóstico do processo de planejamento que conduziu à contratação do remanescente, e não como avaliação da quantidade de providências adotadas pelo DNIT. Em síntese, a análise busca identificar em que medida os estudos e instrumentos produzidos cumpriram as funções previstas no Modelo de Cinco Dimensões, fundamento do iPMP.

Aplicação do procedimento do iPMP

31. Conforme já apresentado, a aplicação do iPMP no presente caso foi feita por dimensão, conforme a metodologia mais recente, recepcionada pelo Acórdão 2.205/2024-TCU-Plenário, Ministro Relator Antônio Anastasia, que foi materializada em Guia de Aplicação pelo Acórdão 2.718/2025-TCU-Plenário, Ministro Relator Augusto Nardes. Basicamente, apurou-se qual o percentual de ações atendidas total e parcialmente para cada dimensão. Em seguida, partindo do escore por dimensão, fez-se uma média simples a fim de se obter o iPMP do empreendimento avaliado.

32. As avaliações atribuídas a cada uma das ações, juntamente com os critérios e as evidências relacionadas, constam da planilha de análise do iPMP inserida na evidência 54, itens não digitalizáveis. Passa-se, na sequência, a uma breve exposição sobre os resultados das análises de cada uma das cinco dimensões.

Dimensão Estratégica

33. A Dimensão Estratégica obteve escore de 42%, resultado que demonstra a existência de elementos relevantes para justificar o empreendimento, mas também fragilidades na estruturação da lógica estratégica que deveria orientar seu desenvolvimento. A documentação avaliada caracteriza o trecho, seu contexto urbano e socioeconômico, as condições de tráfego e a inserção da rodovia na rede de transportes. Também identifica benefícios associados à melhoria das condições de circulação, à redução dos custos dos usuários e ao aumento da capacidade e da segurança. Esses elementos fornecem fundamento para a intervenção. Contudo, não são suficientes estabelecer, com suficiente clareza, a cadeia entre problema público, objetivos, resultados e benefícios esperados nos moldes do iPMP.

34. A principal fragilidade da dimensão decorre justamente dessa ausência de estruturação. Embora a documentação apresente diagnóstico técnico das condições existentes, o problema público não foi estruturado de forma a explicitar suas causas e consequências e, a partir delas, definir objetivos específicos e mensuráveis para o empreendimento. Da mesma forma, embora o EVTEA identifique benefícios econômicos e sociais da intervenção, não foram estabelecidos indicadores, metas e responsáveis para acompanhar posteriormente se esses benefícios seriam efetivamente alcançados. Essa lacuna reduz a rastreabilidade entre a necessidade que justificou o investimento, a solução adotada e os resultados que deveriam ser entregues à sociedade.

35. Por outro lado, foram identificados elementos tecnicamente aproveitáveis em matérias relevantes para a dimensão. Houve delimitação do escopo do empreendimento e relação entre parte das intervenções propostas e os problemas identificados, além do registro de benefícios, riscos, restrições e dependências associados à implantação. Entretanto, essas informações permaneceram dispersas e não foram consolidadas em instrumentos que organizassem as relações entre problema, objetivos, escopo, benefícios e condicionantes, de forma a tornar o processo decisório mais robusto e transparente. Também não foi identificada revisão estruturada dessas premissas ao longo do planejamento, apesar das alterações e dos fatos supervenientes ocorridos durante a evolução do empreendimento.

36. Essas lacunas assumem relevância particular diante do histórico da BR-230/PB. A Dimensão Estratégica busca assegurar que o investimento tenha justificativa clara e que os resultados pretendidos orientem as decisões tomadas nas etapas seguintes, inclusive quando mudanças relevantes exijam a revisão das premissas originais. Em empreendimento urbano sujeito a desapropriações, interferências, condicionantes ambientais e interação com diversos atores, uma estruturação mais robusta dessa dimensão contribuiria para fosse estabelecido, desde o início, o que deveria ser alcançado, quais condicionantes poderiam comprometer esses objetivos e quando mudanças no contexto exigiriam sua reavaliação. A documentação analisada demonstra que parte desses elementos foi considerada pelo DNIT, mas não com o grau de profundidade, integração e revisão previsto pelo M5D.

Dimensão Econômica

37. A Dimensão Econômica obteve escore de 28%, resultado que demonstra a existência de análises técnicas relevantes, mas também fragilidades na forma como as alternativas foram estruturadas, comparadas e posteriormente reavaliadas. Nas etapas iniciais, foram produzidas estimativas de custos e benefícios, análise de viabilidade econômica, avaliação de impactos ambientais e sociais e análise de sensibilidade. Entretanto, esses elementos não foram articulados em processo estruturado de seleção entre opções, baseado em fatores críticos de sucesso e na comparação integrada de seus aspectos econômicos, ambientais, sociais e de risco. Essa deficiência inicial repercutiu nas etapas posteriores e limitou a capacidade de demonstrar, de forma rastreável, que a solução adotada correspondia à opção mais vantajosa.

38. Apesar dessa limitação, parte relevante das análises previstas na dimensão foi realizada. Foram examinadas algumas configurações para a rodovia, ainda que de maneira restrita, e comparadas as situações com e sem projeto. A avaliação econômica estimou custos e benefícios e calculou indicadores como VPL, TIR e relação benefício-custo, além de testar a sensibilidade desses resultados a variações nos custos e benefícios. Também foram identificados impactos positivos e negativos da intervenção, inclusive aspectos ambientais e sociais, desapropriações, ocupações da faixa de domínio e outras condicionantes de implantação. Esses elementos constituíram base técnica aproveitável para a tomada de decisão. Contudo, não foram aplicados de forma homogênea a diferentes opções nem consolidados em análise que demonstrasse como custos, benefícios, riscos e impactos qualitativos influenciaram a escolha da solução. Também não foi elaborado Plano de Gestão Ambiental e Social que organizasse os riscos identificados, medidas de mitigação, responsabilidades e formas de acompanhamento.

39. As fragilidades da dimensão permaneceram relevantes no planejamento da contratação remanescente. Entre a elaboração do EVTEA, em 2012, e a nova licitação, em 2023, ocorreram alterações de projeto, execução parcial do empreendimento, encerramento do contrato original e mudanças nas condições de implantação. Apesar disso, não foi identificada revisão da análise econômica que atualizasse premissas de demanda, indicadores socioeconômicos, custos, benefícios ou indicadores de viabilidade. Da mesma forma, não houve registro formal que demonstrasse, diante dessas novas condições, a permanência da opção mais vantajosa.

40. A Dimensão Econômica busca assegurar não apenas que determinado empreendimento seja viável, mas que a solução escolhida ofereça maior valor público entre as opções possíveis e que essa conclusão permaneça válida diante de mudanças relevantes. Essa função é especialmente importante na BR-230/PB, cujo planejamento e implantação atravessaram mais de uma década e sofreram alterações significativas nesse período. Uma estruturação inicial mais robusta das opções e sua posterior reavaliação contribuiriam para verificar se mudanças de custos, demanda, riscos ambientais e sociais, desapropriações, interferências e demais condições de implantação alteravam as conclusões que fundamentaram o investimento. Assim, embora tenham sido produzidas análises técnicas relevantes, sua limitada integração ao processo de escolha e a ausência de revisão diante dos fatos supervenientes reduziram a contribuição da Dimensão Econômica para o processo decisório.

Dimensão Comercial

41. A Dimensão Comercial obteve escore de 50%, resultado que demonstra maior grau de estruturação nas etapas próximas à contratação, mas também fragilidades na definição inicial da estratégia comercial e na integração dos documentos produzidos ao longo do planejamento. Nas etapas iniciais, não foram identificadas avaliação estruturada das possibilidades de arranjo contratual nem análise da capacidade e do interesse do mercado para executar as diferentes opções que poderiam atender à necessidade. Posteriormente, com a definição da solução e a preparação da contratação remanescente, foram produzidos documentos mais consistentes para estruturar e conduzir o procedimento licitatório.

42. Nesse segundo momento, o processo passou a contar com Estudo Técnico Preliminar, Documento de Formalização da Demanda, projeto executivo atualizado, orçamento, atos preparatórios, edital, minuta contratual e mapa de riscos relativo ao planejamento da contratação e à seleção do fornecedor. Também foram definidas questões relevantes para a licitação, como regime de execução, critério de julgamento, participação de consórcios, possibilidade de subcontratação e requisitos de habilitação. Entretanto, permaneceram lacunas na estruturação comercial: foram identificadas inconsistências entre as peças licitatórias, inclusive referências à existência de matriz de riscos que não integrou a contratação e a disposições legais próprias da contratação integrada, embora esse não tenha sido o regime adotado.

43. Também houve limitações na interação estruturada com o mercado e com a sociedade e na incorporação de seus resultados à contratação. Embora existam registros de audiência pública e de outras interlocuções ao longo do histórico do empreendimento, não foi estruturado novo processo de consulta voltado ao remanescente, capaz de sistematizar contribuições e utilizá-las na revisão da contratação, nem houve justificativa técnica para tal escolha, mesmo diante das dificuldades ocorridas nas etapas anteriores. Por outro lado, houve revisão efetiva da documentação licitatória em decorrência de apontamentos da CGU, por exemplo, inclusive com ajustes no orçamento. Essa atuação demonstra capacidade de incorporar parte das contribuições externas, mas não foi acompanhada de documento consolidado que registrasse as alterações realizadas, suas justificativas e seus efeitos sobre custos, cronograma e demais elementos da contratação. Algumas inconsistências apontadas durante essa revisão também permaneceram nos documentos finais.

44. A Dimensão Comercial busca transformar as decisões tomadas nas etapas anteriores em estratégia de contratação coerente com as características do empreendimento e com a capacidade do mercado, além de assegurar que os documentos licitatórios reflitam de forma consistente essa estratégia. No caso da BR-230/PB, as maiores fragilidades concentraram-se na estruturação e na rastreabilidade desse processo, enquanto as etapas finais apresentaram maior maturidade. A licitação foi efetivamente realizada, homologada e adjudicada, e resultou na assinatura do Contrato 434/2023 com o consórcio vencedor. Assim, o escore da dimensão reflete um processo que conseguiu materializar a contratação, mas que poderia ter sido precedido de análise comercial mais abrangente e documentado de forma mais integrada, especialmente quanto ao mercado, à alocação dos riscos, à consulta das partes interessadas e à coerência entre as peças da licitação.

Dimensão Financeira

45. A Dimensão Financeira obteve escore de 30%, resultado que demonstra a existência de estimativas de custos e de providências destinadas a assegurar recursos orçamentários para a contratação, mas também fragilidades no planejamento da sustentabilidade financeira do empreendimento ao longo de sua execução. Desde as etapas iniciais, foram estimados custos de implantação, operação e manutenção. Para o remanescente, foram elaborados orçamento detalhado da obra e documentos que demonstram a previsão de recursos e a compatibilidade da contratação com os instrumentos orçamentários. Entretanto, essas informações não foram consolidadas em modelo financeiro que relacionasse as necessidades do empreendimento à disponibilidade de recursos ao longo dos exercícios avaliando os riscos capazes de afetar seu custeio nos moldes do iPMP.

46. Na preparação da contratação remanescente, a Declaração de Existência de Recursos Orçamentários e a declaração exigida pela Lei de Responsabilidade Fiscal registraram a existência de dotação e a compatibilidade da despesa com PPA, LDO e LOA. O orçamento da licitação, por sua vez, apresentou estrutura detalhada dos serviços, quantitativos e respectivos custos. Esses elementos fornecem suporte financeiro relevante à contratação, mas possuem alcance mais restrito que o previsto pelo M5D. Não foram consolidados todos os custos necessários à implantação do empreendimento, a exemplo de despesas com desapropriações, licenciamento e fiscalização, nem foi estruturada projeção do fluxo de caixa com premissas, cenários de risco e compatibilização entre necessidades financeiras e cronograma de execução.

47. A principal fragilidade da dimensão está na ausência de avaliação da capacidade de custeio ao longo da execução. A existência de dotação para determinado exercício permite iniciar a contratação, mas não demonstra, por si só, que haverá recursos suficientes para sustentar empreendimento plurianual até sua conclusão. Não foi identificada análise que cotejasse, ano a ano, as necessidades financeiras da obra com a disponibilidade esperada de recursos e com as demandas dos demais empreendimentos do DNIT, nem medidas para tratar eventual insuficiência. Essa análise também não foi realizada ao final da preparação da licitação. Embora apontamentos da CGU tenham levado à revisão do orçamento e tenha ocorrido análise da exequibilidade da proposta vencedora, essas providências não foram acompanhadas de reavaliação da capacidade de custeio, dos riscos financeiros residuais e do planejamento dos desembolsos antes da assinatura do contrato.

48. A Dimensão Financeira busca assegurar que a solução selecionada não seja apenas orçada, mas financeiramente sustentável durante sua implantação. Essa distinção é relevante para a BR-230/PB, cujo histórico demonstra execução por etapas e sucessivas contratações ao longo de período superior a uma década. Um modelo financeiro mais abrangente contribuiria para a capacidade de relacionar custos, cronograma, disponibilidade orçamentária e riscos, antecipar eventuais restrições e avaliar seus efeitos sobre o ritmo de execução. Assim, embora a documentação demonstre preocupação com o orçamento da obra e com a disponibilidade formal de recursos para a contratação, faltaram análises voltadas a demonstrar a capacidade de financiar sua execução de forma contínua até a entrega do objeto.

Dimensão Gerencial

49. A Dimensão Gerencial obteve escore de 27%, o menor entre as cinco dimensões avaliadas. O resultado demonstra a existência de estrutura institucional e de algumas práticas de gestão aproveitáveis, mas evidencia fragilidades na formalização e integração dos instrumentos necessários para preparar e conduzir o empreendimento. Foram identificados responsáveis e competências no âmbito da estrutura organizacional do DNIT, além da mobilização de apoio técnico externo e de instrumentos voltados ao planejamento da execução. Entretanto, parte relevante da gestão permaneceu apoiada em práticas administrativas dispersas, sem consolidação em planos de antecipação de riscos, coordenação dos diversos atores envolvidos e acompanhamento de forma estruturada os resultados pretendidos nos moldes do iPMP.

50. Nas etapas iniciais, não foram estruturados de forma suficiente cronograma gerencial, plano de controle de qualidade e aprovações, estratégia integrada de riscos e plano de realização de benefícios. Também não foi definida estrutura específica para condução dos aspectos ambientais e sociais. Por outro lado, a documentação contém elementos aproveitáveis relacionados a essas matérias. O EVTEA identificou benefícios, impactos, condicionantes e medidas mitigadoras, enquanto a estrutura institucional do DNIT permitia identificar competências relacionadas à condução do empreendimento. Também foram identificadas partes interessadas e previstas medidas de comunicação, desapropriação e relocação. Esses elementos, contudo, não foram integrados em instrumentos gerenciais que definissem de forma clara responsáveis, prazos, mecanismos de acompanhamento e respostas aos eventos capazes de afetar a implantação.

51. As lacunas permaneceram no planejamento da contratação remanescente. Embora tenham sido identificadas necessidades de supervisão e assessoramento técnico, bem como existam elementos de planejamento da execução, não foi demonstrada a consolidação tempestiva dos consultores, recursos de suporte e demais meios necessários à gestão. Da mesma forma, não foram finalizados planos específicos de engajamento das partes interessadas, gestão de mudanças, realização de benefícios e gestão dos riscos. Essas ausências são especialmente relevantes no caso concreto. Desapropriações, interferências, questões ambientais e necessidade de articulação com diversos atores já haviam produzido dificuldades nas etapas anteriores e, portanto, constituíam informações disponíveis para aprimorar o planejamento do remanescente.

52. Merece destaque, nesse contexto, o planejamento mais detalhado da execução identificado posteriormente. O plano de ataque apresentado durante a execução do contrato passou a organizar frentes de serviço, condicionantes e sequência executiva, incorporando elementos gerenciais relevantes e compatíveis com necessidades já apontadas em trabalhos anteriores do TCU. O instrumento demonstra a utilidade prática de um planejamento gerencial mais estruturado. Entretanto, sua elaboração ocorreu quando a contratação já estava em execução e, por isso, não demonstra que essas questões tenham sido consideradas tempestivamente para fundamentar a decisão de contratar. De forma semelhante, não foi identificada revisão integrada dos instrumentos da Dimensão Gerencial antes da licitação, apesar dos fatos supervenientes e das experiências acumuladas ao longo do empreendimento.

53. A Dimensão Gerencial busca transformar as decisões tomadas nas demais dimensões em condições concretas para que o empreendimento seja implantado e entregue conforme planejado. Na BR-230/PB, essa função assume especial importância diante do ambiente urbano, da quantidade de partes envolvidas e do histórico de dificuldades na liberação de frentes de serviço. Instrumentos integrados de riscos, engajamento, mudanças, benefícios, recursos e avaliação poderiam organizar responsabilidades, antecipar impedimentos e estabelecer medidas para seu tratamento antes do início da execução. O escore obtido não significa ausência de atuação gerencial pelo DNIT, mas indica que parcela relevante dessas providências não foi planejada, integrada e registrada com a antecedência e o grau de estruturação previstos pelo M5D.

Manifestação do DNIT

54. Registra-se a participação do DNIT na aplicação do iPMP, mediante o preenchimento da planilha encaminhada pela equipe de auditoria, com indicação de evidências, manifestações e avaliações sobre as ações examinadas. A Autarquia também colaborou com a localização e disponibilização dos processos administrativos necessários à análise, inclusive de documentação histórica relacionada às diferentes etapas do empreendimento.

55. Ao longo dos trabalhos, observou-se engajamento da Superintendência Regional do DNIT na Paraíba na compreensão da metodologia. Esse aspecto também se manifestou durante a visita técnica da equipe de auditoria à unidade, quando a aplicação do indicador foi objeto de discussão com os gestores. A interlocução auxiliou no esclarecimento do contexto de diversas providências adotadas e compreender o caso concreto em maior profundidade, o que contribuiu para uma avaliação mais precisa.

56. As manifestações registradas na planilha revelam, em particular, a percepção do DNIT de que a condição de remanescente do objeto influenciou seu planejamento. Em diversas ações, a Autarquia informou que estudos já elaborados para o empreendimento completo foram aproveitados na contratação atual ou que determinados instrumentos não foram novamente produzidos. Em outros casos, reconheceu expressamente a ausência dos produtos avaliados, como ocorreu com o plano de engajamento, o teste da capacidade de custeio e determinados registros gerenciais, chegando a indicar que alguns desses instrumentos poderão ser utilizados na futura contratação do segmento entre os km 13,38 e 28,10.

57. As divergências entre as avaliações propostas pelo DNIT e as conclusões da equipe decorreram, em grande medida, dessa diferença de perspectiva. A condição de remanescente pode justificar o aproveitamento de estudos e providências anteriores, mas, para fins do iPMP, é necessário verificar se as informações existentes cumprem a função prevista pelo M5D, possuem qualidade suficiente e foram produzidas ou atualizadas em momento oportuno para subsidiar a decisão correspondente. Nesse sentido, a participação do DNIT foi especialmente relevante não apenas para obtenção das evidências, mas para promover a discussão sobre a utilidade prática dos instrumentos avaliados e sobre possibilidades de aprimoramento do planejamento das etapas subsequentes do empreendimento.

Escore final do iPMP

58. A análise realizada resultou em escore final de 35% para o iPMP da BR-230/PB, o que evidencia limitações na maturidade do planejamento sob a ótica do Modelo de Cinco Dimensões. Os resultados foram de 42% na Dimensão Estratégica, 28% na Econômica, 50% na Comercial, 30% na Financeira e 27% na Gerencial. A Dimensão Comercial apresentou o melhor desempenho, em especial pela maior estruturação dos documentos produzidos para a contratação do remanescente. Por outro lado, os menores resultados ocorreram nas dimensões Econômica e Gerencial, relacionadas, respectivamente, à avaliação e seleção da solução que proporciona maior valor público e à preparação das condições necessárias para sua adequada implantação.

59. De forma geral, o resultado decorre menos da inexistência de estudos ou da ausência de atuação administrativa e mais da falta de estruturação, integração, atualização e tempestividade de parte dos elementos produzidos ao longo do empreendimento em relação ao padrão pretendido pelo M5D. Foram identificados estudos técnicos, análises econômicas, estimativas de custos e benefícios, avaliações ambientais e sociais, projetos de engenharia, instrumentos orçamentários, documentos de preparação da licitação e mecanismos de acompanhamento da execução. Entretanto, permaneceram fragilidades relevantes na definição e comparação de alternativas, na demonstração da opção mais vantajosa, na gestão de riscos, benefícios e mudanças, no engajamento das partes interessadas, no planejamento financeiro plurianual e na integração dos instrumentos gerenciais. Em diversos casos, informações tecnicamente úteis estavam dispersas ou foram produzidas quando a decisão que poderiam subsidiar já havia sido tomada.

60. Essas fragilidades devem ser compreendidas à luz da trajetória do empreendimento. A contratação avaliada corresponde ao segundo remanescente de uma intervenção concebida há mais de uma década e submetida, nesse período, a alterações de projeto, execução parcial, encerramento do contrato original e mudanças nas condições de implantação. Essa circunstância não reduz a utilidade de um planejamento estruturado. Ao contrário, a experiência acumulada nas etapas anteriores fornecia informações que poderiam ser utilizadas para atualizar premissas, reavaliar riscos e condicionantes, organizar o engajamento das partes interessadas, definir responsabilidades e preparar a liberação das frentes de serviço antes da nova contratação. Parte dos problemas relacionados a desapropriações, interferências, questões ambientais e articulação com atores externos já era conhecida e poderia, portanto, ter sido incorporada de forma mais sistemática ao planejamento do remanescente.

61. Nesse sentido, o escore de 35% não significa ausência de atuação pelo DNIT, tampouco constitui avaliação sobre a viabilidade do empreendimento ou, por si só, sobre a regularidade das decisões adotadas. O resultado indica que parcela relevante do processo que conduziu à contratação não apresenta o grau de estruturação e rastreabilidade previsto pelas boas práticas consolidadas no M5D. O principal valor da aplicação do iPMP está, portanto, no diagnóstico que acompanha o escore: identificar quais funções do planejamento foram suficientemente desempenhadas, quais permaneceram incompletas e de que forma instrumentos mais robustos poderiam aumentar a capacidade da Administração de antecipar e administrar dificuldades.

62. Essa perspectiva também se projeta sobre as etapas ainda necessárias à conclusão da BR-230/PB. O contrato atual não abrange todo o empreendimento originalmente previsto, permanecendo segmento subsequente a ser executado. A experiência acumulada desde os estudos iniciais, somada às dificuldades verificadas nas contratações anteriores e às lacunas identificadas nesta avaliação, constitui fonte relevante de aprendizado para esse próximo planejamento. A aplicação do iPMP oferece oportunidade para que essas informações sejam convertidas em instrumentos efetivos de decisão e gestão. Mais que elevar um escore, esse aprimoramento pode contribuir para antecipar obstáculos e aumentar a capacidade do DNIT de entregar os resultados e benefícios esperados do empreendimento, trazendo benefício efetivo à sociedade.

APÊNDICE F - Imagens da BR-230/PB e da Ponte do Futuro capturadas por drone pela equipe de auditoria



Obras da BR-230/PB – km 12,5 ao km 13,0



Obras da BR-230/PB – km 12,0 em direção ao km 2,0



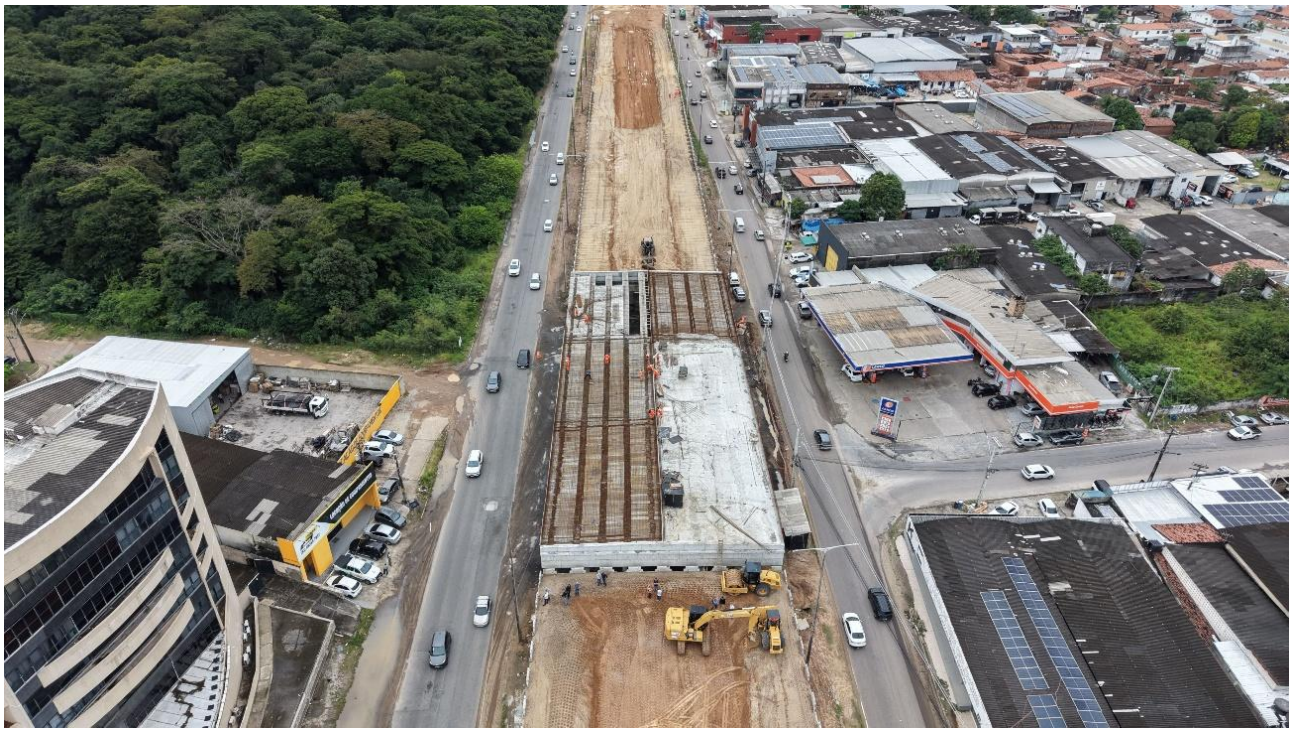
Obras da BR-230/PB – km 12,5 em direção ao km 2,0



Obras da BR-230/PB – km 12,5 em direção ao km 2,0



Obras da BR-230/PB – km 12,5 em direção ao km 2,0



Obras da BR-230/PB – Viaduto km 12,0



Obras da BR-230/PB – km 12,5 em direção ao km 2,0



Viaduto km 12,0 – BR-230/PB



BR-230/PB – Trecho já liberado a partir do km 2,0 – Cabedelo-PB



BR-230/PB – Intersecção com o Complexo Rodoviário Ponte do Futuro – Cabedelo-PB



Obras da Ponte do Futuro em direção a BR-230/PB – km 9



Obras da Ponte do Futuro em direção a BR-230/PB – km 9



Atual estágio das obras da Ponte do Futuro



Atual estágio das obras da Ponte do Futuro

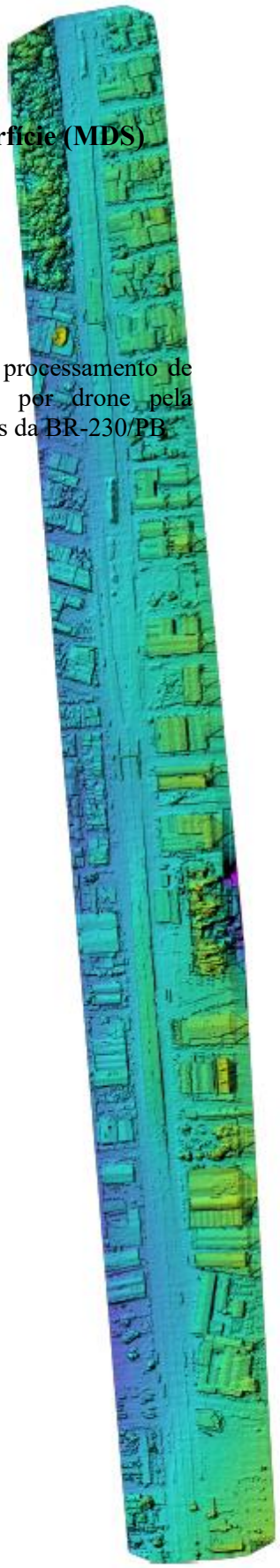
Ortofoto

Ortofoto gerada a partir do processamento de 699 imagens capturadas por drone pela equipe de auditoria – obras da BR-230/PB



Modelo Digital da Superfície (MDS)

MDS gerado a partir do processamento de 699 imagens capturadas por drone pela equipe de auditoria – obras da BR-230/PB



Digital Surface Model

APÊNDICE G - Achados reclassificados após a conclusão da fiscalização

1. Achados desta fiscalização

1.1. Não há.

2. Achados de outras fiscalizações

2.1. Não há.

APÊNDICE H - Despachos

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
Unidade de Auditoria Especializada em
Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil

Processo: 011.863/2026-9
Fiscalização: 142/2026
Objetivo: fiscalizar o contrato celebrado para a execução do remanescente das obras da rodovia BR-230/PB (km 2 ao km 13,38)

DESPACHO

Manifesto-me de acordo com a proposta da equipe de auditoria, constante de peça anterior.

Em 9 de setembro de 2026. Encaminhe-se à secretária.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
Unidade de Auditoria Especializada em
Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil

Processo: 011.863/2026-9
Fiscalização: 142/2026
Objetivo: fiscalizar o contrato celebrado para a execução do remanescente das obras da rodovia BR-230/PB (km 2 ao km 13,38)

DESPACHO

Os achados são caracterizados com o F/I falhas impropriedades e não necessitam ser enviados para comentário dos gestores.

Manifesto concordância com a proposta de encaminhamento constante no relatório de fiscalização.

Em 10 de setembro de 2026. Encaminhe-se ao Gabinete do Ministro Benjamin Zymler.

Laura Avila Berlinck
Auditor-Chefe - Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil

ANEXO A - Deliberações

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 011.863/2026-9
Natureza: Relatório de Auditoria
Órgão: Superintendência Regional do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) no Estado da Paraíba - DNIT/Ministério dos Transportes (MT)
Interessado: Congresso Nacional (vinculador)
Representação legal: não há

SUMÁRIO: AUDITORIA DE CONFORMIDADE. FISCOBRAS 2026. DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES. OBRAS REMANESCENTES DE ADEQUAÇÃO DE CAPACIDADE E SEGURANÇA DA BR-230/PB. DEFICIÊNCIAS E DESATUALIZAÇÕES NO PROJETO EXECUTIVO DE REFERÊNCIA. NECESSIDADE DE REVISÕES DE PROJETO EM FASE DE OBRAS. IMPROPRIEDADES EM CLÁUSULAS EDITALÍCIAS E CONTRATUAIS. FRAGILIDADES NA ANÁLISE DOS EFEITOS DA INTERSEÇÃO DO COMPLEXO PONTE DO FUTURO SOBRE O NÍVEL DE SERVIÇO DA RODOVIA. DEFICIÊNCIAS NO ACOMPANHAMENTO E NA COMUNICAÇÃO DE DEMANDA JUDICIAL. AUSÊNCIA DE SOBREPREÇO GLOBAL E DE DANO AO ERÁRIO. INDICADOR DE PERCEPÇÃO DE MATURIDADE DE PROJETOS (iPMP) DE 35%. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de auditoria de conformidade realizada no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) – Superintendência Regional no Estado da Paraíba (SR/PB), com o objetivo de fiscalizar o Regime Diferenciado de Contratações (RDC) Eletrônico 174/2023-13 e o contrato dele decorrente, cujo objeto é a execução do remanescente das obras de adequação de capacidade e segurança da rodovia BR-230/PB, do km 2,00 ao km 13,38, com extensão de 11,38 km (Fiscobras 2026).

2. O aludido ajuste foi celebrado em 28/8/2023, pelo valor de R$ 151.387.682,28, o que representou um desconto de 2,6% sobre o preço estimado na licitação. O instrumento foi aditado em duas ocasiões: em 3/7/2024, com acréscimo de R$ 6.274.585,50 e em 11/3/2026, com aumento de R$ 21.479.496,19. O novo valor do ajuste passou para R$ 179.141.763,97, um incremento de 18,3% frente ao pactuado originalmente.

3. No momento da vistoria, as obras estavam em andamento, com avanço medido de 76,71% do valor total do contrato.

4. A contratação atual sucede empreendimento marcado por dificuldades de execução. Originalmente, as obras de adequação da BR-230/PB, entre os km 0,00 e 28,10, foram objeto do Contrato

919/2016, celebrado com o Consórcio Construcap-Copasa, que acabou rescindido em fevereiro de 2020, após sucessivas paralisações e com apenas cerca de 30% dos serviços executados.

5. Conforme apurado no TC 029.313/2020-1, as causas desse ritmo irregular foram deficiências no projeto executivo, problemas relacionados às desapropriações e dificuldades no remanejamento de redes de concessionárias.

6. Após a rescisão, o Dnit celebrou o Termo de Execução Descentralizada 231/2020 com o Exército Brasileiro, com vistas à execução de intervenções emergenciais e à preservação dos serviços já realizados. Os trabalhos foram conduzidos pelo 1º Batalhão de Engenharia de Construção até abril de 2023. Posteriormente, o Dnit contratou a empresa Maia Melo Engenharia Ltda., por R$ 2,89 milhões, para consolidar e atualizar os projetos remanescentes, que serviram de base ao RDC Eletrônico 174/2023-13 e ao atual Contrato 434/2023.

7. Nesse contexto, a auditoria teve por objetivo fiscalizar o contrato celebrado para execução do remanescente das obras, a partir de quatro questões: "*(i) o procedimento licitatório foi regular; (ii) a formalização do contrato atendeu aos preceitos legais e sua execução foi adequada; (iii) os preços dos serviços definidos no orçamento da obra são compatíveis com os valores de mercado; e (iv) qual o nível ou grau de maturidade do empreendimento, avaliado por meio do Indicador de Percepção de Maturidade de Projetos (iPMP)*".

8. Os trabalhos compreenderam exame documental, conferência de cálculos, consultas aos sistemas do Dnit e inspeção física, inclusive com utilização de drone, além da análise dos processos administrativos, medições, orçamento-base, projetos de engenharia e relatórios da empresa supervisora. O volume de recursos fiscalizados alcançou R$ 186.002.381,91, correspondente aos valores empenhados no Contrato 434/2023 até junho de 2026.

9. Após a conclusão da auditoria, a equipe da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil elaborou o relatório transcrito parcialmente a seguir com os ajustes que entendi pertinentes:

"*III. Achados de auditoria*

III.1. Projeto de engenharia deficiente

43. Tipificação: Falhas/impropriedades (F/I). As falhas de projeto identificadas foram saneadas por meio da 1ª e 2ª Revisão de Projeto em Fase de Obras. Portanto, o achado não se enquadra nos incisos IV, V ou VI do § 1º do art. 150 da Lei 12.321/2025 (LDO/2026).

44. Situação encontrada:

45. Deficiências de concepção, omissões técnicas e inconsistências orçamentárias no projeto executivo de referência (Anexo V) e seus impactos na execução do contrato SR/PB 434/2023.

46. Contextualização Geral

47. A auditoria técnica realizada nas planilhas orçamentárias e memórias justificativas do Contrato SR/PB 434/2023 (firmado com o Consórcio CLC/CONSERVA) revelou que o Projeto Executivo de Referência (Anexo V do Edital) — elaborado para nortear a execução do remanescente das obras de duplicação, adequação de capacidade e segurança da rodovia BR-230/PB (km 2,00 ao km 13,38) — foi licitado contendo falhas de concepção, anacronismos normativos, além de omissões cadastrais e logísticas originárias.

48. Tais deficiências impossibilitaram o avanço regular das frentes de serviço e demandaram reformulações em fase de execução contratual, as quais foram saneadas mediante a formalização da 1ª e da 2ª Revisão de Projeto em Fase de Obras (RPFO).

49. Falhas de Concepção e Omissões Técnicas Saneadas na 1ª RPFO (Julho/2024)

50. As alterações aprovadas no âmbito da 1ª RPFO decorreram de deficiências primárias na realização de vistorias de campo, levantamentos topográficos e compatibilização de projetos por parte da projetista original:

51. a) Conflito Geométrico com Postes de Energia (km 10,00 ao km 13,34): O projeto geométrico referencial das vias marginais foi desenvolvido sem a realização de um levantamento cadastral físico básico das redes aéreas de distribuição de energia elétrica pertencentes à concessionária local. Na fase de locação topográfica da obra, constatou-se que dezenas de postes de alta e média tensão estavam posicionados diretamente dentro da plataforma de rolamento projetada para o tráfego de veículos. A correção técnica exigiu uma readequação geométrica localizada na via marginal decrescente para desviar dos postes e estreitar a seção transversal típica, reduzindo o quantitativo de postes em conflito direto de 112 para 82 estruturas (evidência 22, p. 67 e 160-170).

52. b) Invasão de Limite da Floresta Nacional (FLONA) (Estacas 464 a 474): Ocorreu um erro de compatibilização cadastral na definição dos limites da faixa de domínio lindeira. O projetista original não cruzou as coordenadas do traçado com a demarcação física da FLONA (unidade de conservação ambiental de proteção integral), fazendo com que o talude de terraplenagem (offset de aterro) projetado invadisse fisicamente a área de preservação. O projeto teve de ser modificado emergencialmente para estreitar a plataforma, suprimir uma faixa de rolamento e incluir o projeto de um muro de contenção em concreto armado para paramentar verticalmente o aterro e impedir o soterramento da vegetação protegida (evidência 22, p. 69-70).

53. c) Aterro sobre rua lateral acarretando desapropriações desnecessárias (Estacas 540 a 556): O projeto executivo de referência previu a implantação de uma saia de aterro em talude natural livre sobre uma área ladeada por edificações urbanas consolidadas. A execução dessa geometria de terraplenagem convencional exigiria desapropriações em massa de comércios e residências nas laterais da rodovia, provocando severos entraves judiciais e atrasos crônicos ao cronograma físico das obras. O projeto teve de ser modificado, o talude convencional foi suprimido e substituído pela construção de um muro de contenção vertical em concreto armado para servir de paramento ao aterro da rodovia. Essa alteração conteve o maciço de terra verticalmente dentro da faixa de domínio, permitindo a implantação concomitante da via marginal direita e a preservação integral de todas as edificações lindeiras (evidência 22, p. 70).

54. d) Omissão de Escoramento de Valas de Drenagem (NR 18): O projeto referencial omitiu os quantitativos e a especificação de escoramento de valas para a implantação dos coletores pluviais profundos. Ignorou-se que o subleito local é composto por solos de comportamento puramente granular (areia e brita sem coesão), nos quais o taludamento livre das paredes da vala é fisicamente impossível. Ademais, o projeto só previa escoramento para profundidades superiores a 2,00 m, negligenciando a exigência da norma regulamentadora NR 18, que obriga a proteção contínua de valas com profundidade a partir de 1,25 m. A correção exigiu a inclusão corretiva de quantitativos de escoramento contínuo de madeira com pontaletes e tábuas para resguardar a segurança dos operários (evidência 22, p. 68-69).

55. e) Omissão de Obstáculos Físicos de Contratos Anteriores (km 12,00): Constatou-se uma falha de vistoria de campo na elaboração do projeto do remanescente. O projetista desconsiderou que dezenas de vigas pesadas de concreto protendido e placas de terra armada inservíveis, abandonadas por consórcios de contratos anteriores, estavam fisicamente estocadas sobre o leito projetado para a nova via marginal esquerda, bloqueando o avanço das máquinas. A correção exigiu a criação extraordinária de itens de transporte pesado com guindastes e cavalos mecânicos equipados com dolly de 4 eixos para remanejar as peças estruturais para o km 11,00 (evidência 22, p. 69).

56. f) Falha de Investigação Geotécnica de Subleito (Estacas 532 a 555 - Marginal Direita): O projeto de pavimentação foi elaborado sem a execução de sondagens superficiais e ensaios geotécnicos adequados no subleito das marginais. Ao iniciar a terraplenagem, constatou-se que a fundação do pavimento era composta por solo altamente contaminado por lixo urbano, restos de demolição e matéria

orgânica, sem capacidade de suporte estrutural. A correção demandou o rebaixamento emergencial do greide para a remoção e bota-fora de 2.670,51 m³ de material inservível, com a devida substituição por solo qualificado de jazida de empréstimo (evidência 22, p. 71-72).

57. g) Incompletude de Obras de Contenção de Contratos Anteriores (CTDs 205 e 205A): O projeto executivo remanescente baseou-se na premissa puramente teórica e equivocada de que o executor anterior (1º Batalhão de Engenharia de Construção - 1º BEC) entregaria as obras de contenção ao lado dos CTDs 205 e 205A totalmente concluídas. Com a assunção do trecho pelo consórcio privado, verificou-se que as estruturas estavam inacabadas e abandonadas, exigindo a inclusão de quantitativos extras na planilha de obras complementares para sua conclusão estrutural (evidência 22, p. 69).

58. Deficiências Técnicas e Inconsistências Orçamentárias Saneadas na 2ª RPFO (Março/2026)

59. A aprovação da 2ª RPFO consolidou a necessidade de retificar especificações inadequadas e erros matemáticos que comprometiam a integridade física e orçamentária do empreendimento.

60. h) Falha Crítica de Especificação de Pavimento da Ciclovia (TSD para CBUQ): O projeto original especificou o revestimento em Tratamento Superficial Duplo (TSD) para a pista de rolamento da ciclovia. Destaca-se que o TSD é um revestimento que não tolera os esforços tangenciais severos provocados pelas frenagens e manobras nos acessos residenciais e comerciais lindeiros, sofrendo rápida desagregação. Adicionalmente, a largura projetada da ciclovia de apenas 2,00 m impossibilitava fisicamente a operação e o controle de espessura por meio de vibroacabadoras e rolos compactadores convencionais. A correção técnica exigiu a substituição do TSD por Concreto Betuminoso Usinado a Quente (CBUQ) com espessura de 4,00 cm, de modo a garantir a impermeabilização e a vida útil do pavimento (evidência 23, p. 64-65 e 215).

61. i) Omissão de Dispositivos de Drenagem Superficial (Alagamentos Locais): O projeto de drenagem original omitiu a implantação de dispositivos de captação longitudinal de águas em diversos pontos baixos da pista marginal, gerando empoçamento sistemático de águas pluviais sobre o asfalto acabado e riscos de aquaplanagem aos usuários. A correção demandou a inclusão corretiva de novos quantitativos de canaletas retangulares de concreto armado com grelha de concreto para captação linear de águas pluviais em frentes de acúmulo crítico (evidência 23, p. 62 e 199-207).

62. j) Erro de Cadastro e Diagnóstico de Iluminação Pública (Subestações de Energia): O projeto original de iluminação pública baseou-se no reaproveitamento e simples conexão das subestações aéreas existentes ao longo do trecho. Contudo, a vistoria realizada pela empresa supervisora das obras, a Maia Melo Engenharia Ltda., em atendimento a uma determinação formal da fiscalização técnica da Unidade Local do DNIT em João Pessoa/PB constatou que duas subestações estavam danificadas e inoperantes por falta de condições técnicas de manutenção, e três haviam sido furtadas durante o período de paralisação do trecho. A correção exigiu a inclusão de novos itens para o fornecimento e instalação de cinco novas subestações elétricas de 30 kVA montadas em postes de concreto (evidência 23, p. 69 e 266-286).

63. k) Incompatibilidade Orçamentária/Planilha de Concretagem: Constatou-se um erro matemático de consistência na planilha de orçamentação referencial do certame. Os quantitativos de lançamento mecânico de concreto com bomba-lança não guardavam correlação de proporcionalidade com os quantitativos correspondentes do item de adensamento de concreto por vibrador de imersão, o que foi saneado de forma linear para evitar prejuízos de faturamento na execução das Obras de Arte Especiais (OAEs) (evidência 23, p. 68, 120-121, 164-168).

64. l) Omissão de Espaço Físico para Produção de OAEs (Logística Pesada): O projeto previu que a confecção de vigas pré-moldadas pesadas, pré-lajes e escamas de terra armada para as passarelas e viadutos ocorreria nas frentes de serviço das próprias obras. O projetista desconsiderou

que as OAEs estão localizadas em áreas metropolitanas extremamente adensadas, estreitas e sem espaço físico para canteiros de produção industrial. A correção demandou a transferência compulsória da fabricação para um canteiro industrial externo, exigindo a inclusão de itens e composições de preços novos para custear a carga, movimentação e transporte rodoviário pesado das vigas e escamas de concreto do canteiro externo até o local de lançamento (evidência 23, p. 68-69).

65. m) Omissão de Atualização dos Projetos de Passarelas (Estacas 134 e 185) e Anacronismo Normativo de OAEs (NBR 7188): O projeto executivo remanescente foi colocado em licitação sem a necessária atualização das passarelas de pedestres e viadutos. No caso das passarelas das Estacas 134 + 5,00 e 185 + 13,84, o DNIT utilizou projetos geométricos desatualizados elaborados pela Contécnica (evidência 27, p.224). Na fase de locação física, constatou-se que a passarela projetada para a Estaca 134 + 5,00 colidia fisicamente com o geométrico rodoviário de duplicação, o qual havia suprimido a terceira faixa naquele ponto específico, exigindo paralisação e redesenho estrutural para diminuição do vão central. (evidência 27, p. 224) Além disso, as OAEs foram originalmente calculadas sob as premissas da antiga norma NBR 7188:1982, obrigando o DNIT a contratar o escritório Vitório & Melo Projetos Estruturais em fase de obras para realizar o completo recálculo estrutural das passarelas e dos viadutos das Estacas 593 + 0,00 e 647 + 0,00 para adequação aos coeficientes de impacto da moderna NBR 7188:2013 (evidência 32, p. 73), o que gerou um acréscimo de 17 % na taxa de armaduras CA-50 dos apoios centrais do viaduto da Estaca 647 (evidência 32, p. 74).

66. Conclusão

67. O exame detalhado das Revisões de Projeto em Fase de Obras (1ª e 2ª RPFO) evidencia que o Projeto Executivo de Referência (Anexo V) foi colocado em licitação sem o devido nível de maturação e sem saneamento prévio de campo. A necessidade de aditamentos que somaram 18,33% de acréscimo sobre o valor inicial do contrato (totalizando uma majoração de R$ 27.754.081,69) decorreu, em sua expressiva maioria, de deficiências de concepção e omissões originárias que deveriam ter sido sanadas na fase interna de planejamento em descumprimento ao artigo 6º, Inciso IX, da Lei 8.666/1993.

68. Essas falhas estruturais, ao demandarem paralisações recorrentes para elaboração de redesenhos e recálculos de pontes e passarelas, podem ter contribuído de forma significativa para o atraso identificado no empreendimento de duplicação da BR-230/PB, o qual acumula um desvio físico-financeiro negativo no cronograma superior a R$ 26.240.000,00 até junho de 2026. De acordo com o cronograma, o Consórcio previa um desembolso financeiro acumulado, para o mês de junho de 2026, da ordem de R$ 163.558.144,33 tendo produzido um desembolso de R$ 137.317.451,86, representando um percentual de apenas 83,96% do previsto. (evidência 16, p. 61).

69. Não obstante a gravidade das omissões e inconsistências verificadas no Projeto Executivo de Referência — as quais guardam estreita similitude com as deficiências apreciadas por esta Corte de Contas no âmbito do Acórdão 757/2025 – Plenário —, entende-se cabível, no presente caso concreto, a proposição de expedição de ciência ao DNIT, com fulcro no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, em detrimento da aplicação de sanções mais gravosas.

70. Primeiramente, impõe-se registrar que os atos de planejamento e o procedimento licitatório que deram origem ao Contrato SR/PB 434/2023 foram deflagrados em momento anterior à prolação do citado Acórdão 757/2025 – Plenário, razão pela qual não se configura descumprimento formal ou deliberado à referida deliberação por parte dos gestores.

71. Ademais, a proposta de encaminhamento adota a mesma linha de ponderação e os exatos fundamentos que balizaram a decisão do Plenário no Acórdão 757/2025:

72. Inexistência de dano ao erário: As incorreções técnicas e de quantitativos foram tempestivamente absorvidas e saneadas pela via administrativa por meio da formalização da 1ª e 2ª Revisões de Projeto em Fase de Obras (RPFO), restando constatada a ausência de prejuízos financeiros

efetivos aos cofres públicos (ausência de débito quantificado) decorrentes diretamente das falhas de projeto sob exame.

73. Ausência de favorecimento: Não se identificaram nos autos indícios ou atos que demonstrassem dolo, intuito de favorecimento indevido ao consórcio construtor ou a obtenção de proveito ilícito por parte dos agentes públicos envolvidos na aprovação e condução dos projetos.

74. Dessa forma, considerando o caráter preventivo, orientativo e pedagógico do controle externo, reputa-se suficiente e oportuno dar ciência ao DNIT acerca das impropriedades constatadas no projeto de engenharia, com vistas a induzir o aprimoramento dos controles internos da autarquia e evitar a repetição de ocorrências semelhantes em futuras licitações de obras rodoviárias.

III.2. Cláusulas do edital e contrato inadequadas ao tipo de contratação

75. Tipificação: Falhas/impropriedades (F/I). As falhas identificadas têm natureza formal e tiveram seus potenciais efeitos mitigados na execução prática do ajuste. Portanto, o achado não se enquadra nos incisos IV, V ou VI do § 1º do art. 150 da Lei 12.321/2025 (LDO/2026).

76. Situação encontrada:

77. A análise de conformidade técnico-legal efetuada no Edital do RDC Eletrônico 174/2023 e no Contrato SR/PB 00434/2023 (firmado com o Consórcio CLC/CONSERVA para a execução das obras de duplicação e adequação da BR-230/PB) revelou a existência de vícios de redação e inconsistências de ordem jurídica, regulatória e operacional.

78. Verificou-se a incorporação indevida de regras pertinentes a regimes de execução incompatíveis, a ineficácia da repartição de riscos e a aplicação descabida de normativos voltados a serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra em um contrato de obra pública de engenharia rodoviária.

79. Detalham-se a seguir as impropriedades identificadas:

80. a) Cláusulas Contraditórias Quanto ao Regime de Execução e Limitações a Aditivos

81. Descrição: O Edital e o Contrato estabelecem como regime de execução a Empreitada por Preço Unitário (EPU) sob o critério de Menor Preço, regime no qual a Administração responde pelos projetos e assume as omissões e erros orçamentários/executivos, sendo admitidas alterações contratuais fundamentadas no art. 65 da Lei 8.666/1993 (reproduzido nas Cláusulas Décima e Décima Quarta do Contrato). Diversamente, a Cláusula Décima Sexta (subitem 16.1) veda alterações contratuais ao ressalvar exclusivamente as hipóteses do art. 9º, § 4º, da Lei 12.462/2011 (Regime do RDC). (evidências 4 e 5).

82. Incongruência: O dispositivo invocado no art. 9º, § 4º, da Lei 12.462/2011 aplica-se estritamente ao regime de Contratação Integrada (CI), no qual a contratada elabora os projetos e assume a quase totalidade dos riscos. O contrato assinado tornou-se híbrido e contraditório, ao prever simultaneamente a incidência da regência geral da Lei 8.666/1993 e a vedação rígida própria da Contratação Integrada, gerando severa insegurança jurídica para a formalização das Revisões de Projeto em Fase de Obras (RPFOs).

83. b) Inexistência Jurídica e Ineficácia da Matriz de Riscos

84. Descrição: Os subitens 10.2.2, 10.2.4 e 10.2.6 da Cláusula Décima do Contrato vinculam a responsabilidade por imprevistos e áleas contratuais à "Matriz de Risco 1A e 1B", indicando taxativamente que esta integraria o ajuste como Anexo VI (evidência 4, p. 4-5).

85. Incongruência: Na estrutura documental do Edital, o Anexo VI é denominado "Autorização Complementar ao Contrato" e refere-se a uma carta para autorização de provisionamento de encargos trabalhistas. A Matriz de Riscos não consta de nenhum dos anexos listados (Anexos I a XV), tornando-

a juridicamente inexistente e ineficaz. Essa omissão desconstitui a repartição formal de responsabilidade civil e financeira entre as partes (evidência 5, p. 25).

86. c) Enquadramento Normativo Inadequado (IN SEGES/MP 5/2017 e Decreto 9.507/2018)

87. Descrição: O preâmbulo do Edital e do Contrato fundamenta o certame na Instrução Normativa SEGES/MP 5/2017 e no Decreto 9.507/2018, normas aplicáveis exclusivamente à contratação de serviços terceirizados continuados com dedicação exclusiva de mão de obra (evidência 4, p. 1, 3) e (evidência 5, p. 3, 15).

88. Incongruência: Tratando-se de obra rodoviária de execução indireta por escopo físico, com mão de obra regida por convenção coletiva da construção pesada (SINDUSCON/SINICON), o enquadramento equivocado resultou em cláusulas e exigências inadequadas na planilha e no instrumento contratual:

89. Conta Vinculada (Subitem 22.5 do Edital): Exigência de depósito de encargos trabalhistas (férias, 13º salário e rescisões) em conta bloqueada, instrumento operacionalmente inviável para obras pesadas de engenharia (evidência 5, p. 20).

90. Garantia de Execução Distorcida (Cláusula Sexta, subitem 6.1.1 do Contrato): Limitação da garantia contratual de 5% ao valor equivalente a dois meses da folha de pagamento dos empregados. Em um contrato da ordem de R$ 151 milhões, a garantia de R$ 7,56 milhões deve cobrir o risco global de inadimplemento da obra física e das Obras de Arte Especiais (OAEs), e não servir de lastro para verbas rescisórias de pessoal (evidência 5, p. 30).

91. d) Descompasso na Definição do Termo Inicial de Vigência e Execução Contratual

92. Descrição: O subitem 2.1 do Contrato estabeleceu o prazo de vigência de 1.170 dias com eficácia a partir da publicação do extrato no Diário Oficial da União (DOU). Todavia, o subitem 2.2 manteve a previsão de que o início dos serviços e do prazo de execução (1.080 dias) dar-se-á a partir da emissão da Ordem de Início dos Serviços (OIS) (evidência 4, p. 2).

93. Incongruência: Na hipótese de hiato temporal ou atraso administrativo entre a assinatura do ajuste, a publicação do extrato no DOU e a emissão efetiva da OIS, a contagem do prazo total de vigência iniciaria sem que a contagem do prazo executivo de 1.080 dias tenha começado. Esse descompasso consome a margem de segurança temporal do contrato (90 dias), gerando o risco de sobreposição de prazos e impondo a celebração de aditivos de prorrogação decorrentes exclusivamente da morosidade administrativa.

94. Cumpre salientar que a execução prática do ajuste mitigou os potenciais impactos negativos de parte das inconsistências identificadas. Constatou-se que a exigência de conta vinculada não foi efetivamente operacionalizada; a garantia contratual foi devidamente prestada pela contratada no percentual legal de 5% sobre o valor global do contrato e seus aditivos (evidência 9); e o descompasso entre a data de vigência e a emissão da Ordem de Início dos Serviços permaneceu absorvido pela margem temporal do instrumento, não demandando a celebração de aditivos de prazo por esse motivo. Nesse contexto, tais impropriedades são valoradas como falhas formais, ensejando apenas ciência para que não se repitam em futuros certames.

III.3. Fragilidades na demonstração dos efeitos da interseção do Complexo Ponte do Futuro sobre o nível de serviço da BR-230/PB

95. Tipificação: Falhas/impropriedades (F/I). A impropriedade identificada foi saneada após os apontamentos realizados pela equipe de auditoria. Portanto, o achado não se enquadra nos incisos IV, V ou VI do § 1º do art. 150 da Lei 12.321/2025 (LDO/2026).

96. Situação encontrada:

97. Identificaram-se fragilidades na demonstração dos efeitos da futura operação da interseção do Complexo Ponte do Futuro, no km 9,64 da BR-230/PB, sobre o nível de serviço da rodovia federal. As análises da SR/PB que fundamentaram a autorização ao DER/PB para construção não registraram exame da suficiência do estudo de tráfego e de capacidade, conforme preconiza o art. 44, § 3º, inciso VI, da Resolução-DNIT 7/2021, o que gera risco de liberação do acesso sem avaliação adequada de seus efeitos sobre a capacidade da rodovia.

98. Embora o empreendimento estadual não integre o objeto desta fiscalização, sua interligação com a BR-230/PB ocorre na faixa de domínio administrada pelo DNIT e sua construção depende de autorização da Autarquia. Diante disso, analisou-se a atuação da SR/PB na instrução e autorização da referida interseção, inclusive quanto à avaliação dos possíveis efeitos da conexão sobre a operação da rodovia federal.

99. Em razão disso, durante a visita in loco realizada em 22/7/2026 nas obras de adequação da BR-230/PB, do km 2,0 ao km 13,38, a equipe também vistoriou a área de implantação do Complexo Ponte do Futuro, nas imediações da conexão com a rodovia federal, e obteve imagens aéreas por drone que permitiram visualizar, de forma integrada, os dois empreendimentos.

100. Vale acrescentar que o Complexo Ponte do Futuro consiste em corredor rodoviário em pista dupla destinado a interligar a BR-230/PB à BR-101/PB e a rodovias estaduais nos municípios de Cabedelo, Santa Rita e Lucena (Figura 1). O projeto executivo apresentado à SR/PB pelo DER/PB prevê interseção em nível entre o novo corredor e a via marginal direita da BR 230/PB, no km 9,64 (evidência 17).

Figura 2 – Visão geral do traçado da Ponte do Futuro ligando-se à BR-230/PB

Fonte: imagem google maps editada pela equipe de auditoria

101. O estudo de tráfego que integra o Memorial Descritivo apresentado pelo DER/PB estimou, para o Trecho 1 — Segmento 1 do novo corredor, o desvio de 40% do volume médio diário anual observado no posto CV4, localizado na marginal da BR 230/PB, equivalente a 7.444 veículos/dia (evidência 21, p. 152). Esse volume estimado evidencia a relevância operacional da interseção e reforça a importância da avaliação exigida pelo art. 44, § 3º, inciso VI, da Resolução-DNIT 7/2021 (evidência 24, p. 6).

102. O empreendimento também possui função logística relacionada ao acesso ao Porto de Cabedelo. Nos termos da Portaria Docas/PB 7/2024, os caminhões destinados ou provenientes dos terminais arrendados devem, em regra, passar previamente pelo pátio de triagem PB Truck Center, ressalvadas as exceções estabelecidas no próprio ato (evidência 20, p. 1). Esses elementos também denotam a relevância dos estudos e análises a respeito da interseção do Complexo Ponte do Futuro com a BR-230/PB.

103. Na data da visita in loco, a interseção e as demais obras do Complexo Ponte do Futuro ainda não estavam concluídas nem abertas ao tráfego, conforme registrado nas imagens obtidas por drone, Figura 2. O DNIT havia autorizado apenas o início da construção da interseção, ficando sua utilização condicionada à apresentação do as built, à manifestação da Unidade Local responsável e à expedição de autorização específica (evidência 3). Desse modo, os possíveis efeitos operacionais da conexão ainda são prospectivos e podem ser avaliados antes de sua liberação definitiva.

Figura 3 – Visão geral das obras da Ponte do Futuro ligando-se a BR-230/PB

Fonte: imagem de drone captada pela equipe de auditoria em 22/7/2026

104. Sobre a citada autorização, importa registrar que nos termos do art. 44, § 3º, inciso VI, da Resolução-DNIT 7/2021, para os acessos que não se enquadram nas hipóteses dos §§ 1º e 2º devem ser apresentados estudos de tráfego e de capacidade que determinem as alterações dos níveis de serviço da rodovia em função da implantação do acesso. Considerando o volume projetado para a conexão, indicado anteriormente, a interseção submete-se a essa exigência (evidência 21, p. 152).

105. Em 17/3/2026, o DER/PB encaminhou ao DNIT o Memorial Descritivo de Acesso à BR-230/PB, que contém estudo de tráfego com contagens volumétricas, pesquisas de origem e destino, alocação e projeção de viagens e avaliações de capacidade e nível de serviço. O estudo classificou em nível de serviço C tanto a situação observada em 2024 no posto CV4, localizado na marginal da BR-230/PB, quanto a operação projetada para 2027 da interseção INT-5, correspondente à conexão com a rodovia federal (evidência 21, p. 116, 147-155 e 174-190).

106. Todavia, as análises procedidas pela SR/PB constantes do processo não explicitam de que modo esses resultados permitem determinar as alterações do nível de serviço da BR-230/PB decorrentes da implantação do acesso. Também não se identifica avaliação quanto à suficiência do estudo para atendimento ao art. 44, § 3º, inciso VI, da Resolução-DNIT 7/2021. Assim, embora o processo contenha elementos técnicos relacionados à exigência normativa, não ficou demonstrado seu atendimento integral, lacuna que pode ser suprida antes da autorização de uso da interseção.

107. Nesse sentido, a Análise 299/2026/SEPLAN-PB relacionou o Memorial Descritivo entre os documentos examinados, mas sua avaliação concentrou-se na geometria da interseção, abrangendo distância de visibilidade, faixas de aceleração e desaceleração, tapers e largura das faixas. Com base nesses elementos, concluiu que o projeto apresentava condições técnicas para emissão da autorização, sem registrar exame dos cálculos de capacidade e nível de serviço, da adequação estrutural do pavimento da via marginal ou da suficiência do estudo em relação ao art. 44, § 3º, inciso VI, da Resolução-DNIT 7/2021 (evidência 1).

108. Em 18/5/2026, o Serviço de Operações Terrestres da SR/PB informou não ter óbice, "em termos operacionais", à construção da interseção, ressalvando apenas a necessidade de deslocamento de dois postes que poderiam interferir na obra e nas manobras de veículos de grande porte. A manifestação não apresentou análise específica da capacidade ou das alterações do nível de serviço da BR-230/PB (evidência 2).

109. Registra-se, adicionalmente, que não se identificou no processo de autorização referência expressa à localização do PB Truck Center ou à forma pela qual os fluxos associados ao pátio foram considerados no estudo de tráfego e na análise operacional da interseção. A questão pode ser relevante porque, conforme já exposto, nos termos da Portaria Docas/PB 7/2024, os caminhões destinados ou provenientes dos terminais arrendados devem, em regra, passar previamente pelo pátio de triagem, que constitui ponto intermediário da logística de acesso ao Porto de Cabedelo. A depender da distribuição dos fluxos e dos itinerários efetivamente adotados, essa dinâmica logística poderá repercutir no nível de serviço da BR-230/PB e influenciar, se necessário, a avaliação de alternativas de integração ou de medidas mitigadoras. Para contextualizar espacialmente a questão, a Figura 3 apresenta duas rotas possíveis entre o Complexo Ponte do Futuro e o PB Truck Center. Tais rotas são meramente ilustrativas, pois não há elementos que indiquem que qualquer delas venha a ser efetivamente utilizada.

Figura 4 – Possíveis rotas ligando acesso da Ponte do Futuro ao PB Truck Center

Notas:

- Rota A – Utilizando vias urbanas de Cabedelo – Extensão 3,4 km; Rota B – Utilizando a BR-230/PB – Extensão 13,8 km;

- Os percursos apresentados são meramente ilustrativos e não representam itinerários definidos ou obrigatórios para os veículos de carga.

Fonte: google maps.

110. Questionado pela equipe de auditoria, o DNIT informou que não foram realizados estudos específicos sobre os impactos da entrada em operação do Complexo Ponte do Futuro no nível de serviço da rodovia. Informou, contudo, já estarem em tratativas com o DER/PB, nas teriam sido registradas preocupações quanto à operação integrada dos empreendimentos, aos possíveis reflexos sobre o sistema viário, à forma de acesso à via marginal e à compatibilidade da geometria proposta. Segundo a Autarquia, essas interações se restringiram a estudos de viabilidade geométrica e à verificação de condições operacionais e de segurança viária, e ainda não havia manifestação formal do DER/PB ou do Governo do Estado sobre os apontamentos apresentados. Essas iniciativas demonstram que a questão foi reconhecida e está sendo objeto de articulação institucional (Resposta ao Ofício 67/2026 – AudRodoviaAviação, p. 6).

111. Em síntese, embora o processo contenha estudo de tráfego e de capacidade, não se identificou, nas manifestações técnicas que fundamentaram a autorização para construção, exame expresso de sua suficiência para determinar as alterações do nível de serviço da BR-230/PB decorrentes da implantação do acesso. Também não se identificou, nos documentos examinados, indicação expressa do veículo de projeto considerado no dimensionamento nem demonstração da compatibilidade de seu gabarito de giro com os raios das curvas e as larguras das faixas projetadas. Assim, a complementação da avaliação antes da autorização de uso poderá contemplar esses aspectos e, se necessário, subsidiar o exame de alternativas de integração ou de medidas mitigadoras, consideradas as premissas relevantes da futura operação, inclusive os fluxos associados ao PB Truck Center, se tecnicamente pertinentes.

112. Dado esse contexto, mais uma vez questionou-se a SR/PB quanto às fragilidades verificadas e à pertinência de serem retomadas tratativas com o DER/PB para equacionar a questão. Em razão disso, a SR/PB realizou reunião técnica com o órgão estadual, oportunidade em que ambos registraram o comprometimento em reestudar a operação integrada dos empreendimentos e os possíveis reflexos sobre o sistema viário (evidência 61 e evidência 50, p. 11-26). Essa iniciativa contribui para que a autorização de uso seja precedida da análise necessária e, se for o caso, da avaliação de soluções alternativas ou medidas mitigadoras, em sintonia com o disposto no art. 44, § 3º, inciso VI, da Resolução-DNIT 7/2021.

113. Assim, considerando que a interseção ainda não está aberta ao tráfego, que sua utilização depende de autorização específica do DNIT e que a Autarquia já iniciou tratativas com o DER/PB para suprir as lacunas que ainda persistem, considera-se suficiente, para fins do controle, cientificar a SR/PB acerca desse indício de irregularidade.

114. Propõe-se, portanto, com fundamento nos arts. 2º, inciso II, e 9º, inciso II, da Resolução TCU 315/2020, dar ciência à Superintendência Regional do DNIT no Estado da Paraíba de que a expedição da autorização para utilização da interseção do Complexo Ponte do Futuro com a BR 230/PB sem que esteja previamente demonstrado, mediante análise técnica expressa e documentada, que os estudos de tráfego e de capacidade determinam as alterações dos níveis de serviço da rodovia em função da implantação do acesso configura inobservância ao art. 44, § 3º, inciso VI, da Resolução DNIT 7/2021.

III.4. Fragilidades nos procedimentos de acompanhamento e comunicação de demandas judiciais

115. Tipificação: Falhas/impropriedades (F/I). A impropriedade identificada foi saneada após os apontamentos realizados pela equipe de auditoria. Portanto, o achado não se enquadra nos incisos IV, V ou VI do § 1º do art. 150 da Lei 12.321/2025 (LDO/2026).

116. Situação encontrada:

117. Em razão de fragilidades nos procedimentos de acompanhamento e comunicação de demandas judiciais, a Procuradoria Federal Especializada junto ao DNIT no Estado da Paraíba (PFE/DNIT) não informou tempestivamente à Superintendência Regional do DNIT na Paraíba a existência e a força executória do acórdão que afastava o impedimento judicial à continuidade das obras de construção da tubulação de descarga da rede de drenagem, na altura do km 2 da BR-230/PB. A demora contribuiu para que os serviços já iniciados permanecessem suspensos por aproximadamente nove meses, em desacordo com o art. 11, § 2º, da Instrução Normativa 2/2021/DG/PFE/DNIT e, dada a urgência do caso, com o art. 9º, incisos III e IV, da mesma instrução, correspondentes ao art. 29, III e IV, do Regimento Interno do DNIT.

118. Durante a visita técnica às obras em 23/7/2026, verificou-se a interrupção dos serviços de construção da tubulação de descarga da rede de drenagem próxima ao km 2 da BR-230/PB. Tal interrupção tem relação com controvérsia judicial tratada no âmbito da Ação Popular 0803045 69.2022.4.05.8200, ajuizada em face do DNIT, bem como do Agravo de Instrumento 0806028 03.2022.4.05.0000, dela decorrente.

119. A ação popular foi ajuizada em abril de 2022, tendo o autor alegado, em síntese, que as obras de drenagem atingiriam área de preservação permanente (APP) em Cabedelo/PB e que a autorização ambiental expedida pelo município não seria suficiente para a intervenção. No entendimento do autor, a intervenção dependeria de prévio licenciamento ambiental e de EIA/Rima, motivo pelo qual requereu a suspensão das obras e dos efeitos da autorização ambiental, bem como a sustação definitiva das obras de drenagem indicadas na ação (evidência 38).

120. O DNIT, por sua vez, sustentou que as obras estavam abrangidas pelo Programa de Rodovias Federais Ambientalmente Sustentáveis (Profas), que a drenagem rodoviária não se encontrava em APP e que os serviços não previam supressão de vegetação em área dessa natureza (evidência 39). Entre os documentos utilizados para fundamentar a posição da Autarquia consta memorando do Ibama datado de 28/8/2017, segundo o qual as obras de adequação e melhoria da BR-230, entre o km 0 e o km 28, enquadravam-se na hipótese de dispensa de licenciamento ambiental prevista no art. 19, inciso III, da Portaria 289/2013/MMA (evidência 40).

121. Em 10/5/2022, o Juízo da 1ª Vara Federal da Paraíba indeferiu o pedido liminar, por considerar insuficientes os elementos então apresentados para concluir pela existência das irregularidades alegadas pelo autor (evidência 41).

122. Contra essa decisão foi interposto o Agravo de Instrumento 0806028-03.2022.4.05.0000. Em janeiro de 2023, após pedido de reconsideração, o relator determinou a suspensão das obras de implantação do sistema de drenagem e dos efeitos da autorização ambiental e das posteriores emitidas, até o julgamento final do recurso (evidência 42). Posteriormente, em março do mesmo ano, a 4ª Turma do TRF5 deu provimento parcial ao agravo, mantendo a suspensão até o julgamento do mérito da ação principal (evidência 43, p. 2).

123. Após a determinação judicial de paralisação, o DNIT deu ordem para a suspensão dos serviços e encaminhou comprovante de seu cumprimento à Procuradoria (evidência 44, p. 2-3).

124. Em 16/2/2023, a Defesa Civil de Cabedelo informou ao DNIT que a rede de drenagem nas imediações do km 2 se encontrava incompleta e descontínua, sem saída, e relatou inundações de vias e acúmulo de água nas adjacências da rodovia durante períodos chuvosos. Nessa mesma comunicação, o órgão municipal informou que moradores também relatavam inundação de residências, isolamento e danos materiais, além de haver preocupação com o aparecimento de mosquitos transmissores de doenças (evidência 45).

125. Em 22/5/2024, foi proferida sentença que reconheceu litispendência parcial entre a ação popular e a Ação Civil Pública 0811812-38.2018.4.05.8200 e extinguiu aquele processo sem resolução do mérito, decisão contra a qual o autor interpôs apelação (evidência 43, p. 2). Em dezembro do mesmo

ano, a Procuradoria Regional Federal da 5ª Região entendeu que, diante da sentença proferida na ação originária, o acórdão do Agravo de Instrumento 0806028-03.2022.4.05.0000 não possuía mais força executória (evidência 46). Segundo registro posterior da PFE/DNIT, a obra foi então retomada (evidência 47).

126. Em 12/2/2025, o autor da ação popular comunicou ao TRF5 a retomada das obras e formulou novo pedido de tutela provisória para novamente suspendê-las (evidência 48). Em decisão de 16/2/2025, o relator suspendeu a eficácia da sentença que extinguiu a ação sem resolução do mérito em razão da já mencionada litispendência parcial com a ação civil pública. Na oportunidade, determinou a suspensão da execução das obras e dos efeitos da autorização ambiental indicada nos autos e das posteriores emitidas até o julgamento da apelação (evidência 49). Segundo o DNIT, em resposta ao Ofício 67/2026 – AudRodoviaAviação, o consórcio executor suspendeu as atividades realizadas fora da faixa de domínio da Autarquia em decorrência dessa decisão (evidência 50).

127. Dessa forma a equipe de auditoria constatou que, até 17/8/2026, não havia menção a qualquer outra decisão no âmbito da referida ação popular no processo SEI 50613.001016/2022-13, utilizado pelo DNIT para acompanhar a controvérsia. Assim, a última decisão judicial ali registrada com repercussão sobre a execução das obras continuava sendo a tutela de 16/2/2025, que determinava sua suspensão.

128. Em resposta aos questionamentos apresentados por meio do já citado Ofício 67/2026 – AudRodoviaAviação, o DNIT informou, em 4/8/2026, que os serviços permaneciam suspensos em razão da decisão de fevereiro de 2025 e relatou a adoção de solução de drenagem superficial por canaletas para mitigar o acúmulo local de águas pluviais. Na mesma resposta, a Autarquia informou que, no âmbito de suas atribuições regimentais, não havia diligências ou demandas pendentes acerca da matéria (evidência 50, p. 1-6).

129. Entretanto, em consulta às informações públicas do processo 0803045-69.2022.4.05.8200, a equipe de auditoria identificou acórdão datado de novembro de 2025. Nessa decisão, a 4ª Turma do TRF5 julgou a apelação e a remessa necessária e negou provimento a ambas, mantendo a extinção da ação popular sem resolução do mérito por litispendência parcial com a Ação Civil Pública 0811812 38.2018.4.05.8200 (evidência 51).

130. Considerando que, diferentemente de momento processual anterior, não foi identificada nenhuma manifestação acerca da manutenção ou não da força executória da decisão que havia suspenso as obras, a equipe fez novo questionamento ao DNIT. Por meio de e-mail datado de 17/8/2026, a equipe solicitou ao DNIT esclarecimentos sobre a existência de decisão posterior que ainda justificasse as obras estarem suspensas. A mensagem também registrou que o processo 0803045 69.2022.4.05.8200 estava incluído na pauta da 4ª Turma do TRF5 para 18/8/2026 e pediu demais esclarecimentos (evidência 52, p. 2).

131. Em resposta encaminhada em 20/8/2026, a PFE/DNIT informou que o dossiê até então consultado no sistema Sapiens, NUP 00411.766695/2024-30, tinha como última movimentação uma certidão de intimação de maio de 2025. Segundo a comunicação, isso denotaria que o processo judicial não vinha sendo movimentado (evidência 52, p. 1).

132. Ademais, informou que tomou conhecimento de que havia sido necessária a abertura de novo NUP no Sapiens após contato com a Procuradoria Regional Federal da 5ª Região. O novo NUP foi aberto sob o número 00411.776104/2025-13 em razão da migração dos processos judiciais para o sistema PJe 2x do TRF5. Nele já constava o acórdão de mérito proferido em novembro de 2025. Após a identificação da decisão mais recente, foi solicitada à Procuradoria Regional Federal da 5ª Região a emissão de parecer de força executória acerca da possibilidade de retomada das obras (evidência 52, p. 1).

133. No Parecer de Força Executória 00022/2026/PRIO-INF/EFIN5/PGF/AGU, datado de 18/8/2026, a PFE/DNIT registrou que a apelação havia sido desprovida e concluiu que "podem ser restabelecidos os atos destinados à consecução da obra" (evidência 53, p. 2). Informou à equipe, ainda, que o parecer foi encaminhado ao Gabinete do Superintendente Regional do DNIT/PB em 19/8/2026 para adoção das medidas cabíveis (evidência 52, p. 1).

134. Diante do exposto, considerando que a situação encontrada já tem solução viável, conforme Parecer de Força Executória 00022/2026/PRIO-INF/EFIN5/PGF/AGU, propõe-se dar ciência ao DNIT e à PFE/DNIT, nos termos do inciso I do art. 9ª da Resolução TCU 315/2020, que a intempestividade na atuação da Procuradoria Federal Especializada junto ao DNIT no Estado da Paraíba no acompanhamento da Ação Popular 0803045 69.2022.4.05.8200 não se alinha aos preceitos do art. 11, § 2º, da Instrução Normativa 2/2021/DG/PFE/DNIT e, dada a urgência do caso, com o art. 9º, incisos III e IV, da mesma instrução, correspondentes ao art. 29, III e IV, do Regimento Interno do DNIT.

IV. Análise dos comentários dos gestores

135. Considerando que a proposta de encaminhamento formulada por esta unidade técnica não contempla proposta de determinação e/ou recomendação, mas unicamente de ciência, dispensou-se o envio do relatório preliminar para comentários do gestor, nos termos preconizados no art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, c/c o item 145.2 das Normas de Auditoria do TCU (NAT).

V. Informações adicionais

V.1. Análise da maturidade do empreendimento por meio do Indicador de Percepção de Maturidade dos Projetos (iPMP)

136. Neste trabalho foi empregado procedimento de auditoria voltado à avaliação da maturidade do planejamento do empreendimento que culminou na celebração do Contrato 434/2023, objeto da presente auditoria. A avaliação foi realizada por meio do Indicador de Percepção de Maturidade de Projetos (iPMP), conforme metodologia baseada no Modelo de Cinco Dimensões (M5D), materializada no Guia de Aplicação aprovado pelo Acórdão 2.718/2025-TCU-Plenário, Ministro Relator Augusto Nardes (disponível em https://portal.tcu.gov.br/publicacoes-institucionais/cartilha-manual-ou-tutorial/maturidade-de-projetos, acesso em 14/5/2026).

137. O detalhamento da aplicação da metodologia, incluindo a contextualização do empreendimento, a análise das cinco dimensões, registro da manifestação do DNIT e a fundamentação do escore apurado, consta do Apêndice E deste relatório. As avaliações individualizadas das ações, com os respectivos critérios, evidências e justificativas, constam da planilha de aplicação do iPMP inserida na evidência 54, itens não digitalizáveis.

138. Em síntese, a metodologia do iPMP avalia 46 ações distribuídas entre as dimensões Estratégica, Econômica, Comercial, Financeira e Gerencial. Para cada ação, as evidências foram avaliadas quanto à aderência ao produto esperado e classificadas como atendida, parcialmente atendida ou não atendida. O atendimento integral pressupõe evidência suficiente e tecnicamente consistente do produto esperado. O atendimento parcial é cabível quando existe documentação tecnicamente consistente e aproveitável que comprova parte material da ação, ainda que permaneçam lacunas que impeçam seu atendimento integral. Menções genéricas ao tema ou evidências frágeis, por sua vez, não são suficientes para caracterizar atendimento parcial (Guia, p. 49).

139. Conforme o Guia, a classificação de uma ação como não aplicável é excepcional e tem utilização reservada a situações rigorosamente justificadas, nas quais a ação efetivamente não seja pertinente ao empreendimento avaliado. Assim, a ausência de determinado produto, a inexistência de obrigação normativa à época ou as particularidades da contratação não são, isoladamente, suficientes para afastar a avaliação da ação quando a função de planejamento por ela representada permanece pertinente ao projeto.

140. A aplicação do iPMP também considera a sequência lógica do M5D. Dessa forma, a análise não se limitou aos documentos elaborados para o RDC Eletrônico 174/23-13. O contrato auditado corresponde a remanescente de empreendimento cujo planejamento se iniciou há mais de uma década. Foram, portanto, examinados tanto os documentos produzidos para a contratação atual quanto estudos, projetos e registros históricos que fundamentaram decisões anteriores, sempre de acordo com a etapa em que o produto avaliado deveria ter contribuído para o processo decisório.

141. Essa abordagem é relevante porque a maturidade não decorre apenas da existência de documentos. A avaliação considera sua qualidade, conteúdo, tempestividade e efetiva relação com as decisões tomadas. Assim, providências posteriores podem ser tecnicamente relevantes para a execução do empreendimento sem, necessariamente, demonstrar que determinada questão foi adequadamente planejada antes da decisão correspondente. Do mesmo modo, a metodologia não busca incentivar a produção de documentos como finalidade em si mesma. Os registros esperados devem possuir conteúdo substancial e utilidade para fundamentar, comunicar e tornar rastreáveis as decisões do gestor.

142. A aplicação da metodologia à BR-230/PB resultou em iPMP final de 35%. Individualmente, foram apurados os escores de 42% na Dimensão Estratégica, 28% na Econômica, 50% na Comercial, 30% na Financeira e 27% na Gerencial. O resultado demonstra que foram produzidos diversos elementos técnicos e administrativos relevantes ao longo do empreendimento, mas permaneceram fragilidades quanto à estruturação, integração, atualização e tempestividade de parte dos instrumentos previstos pelo M5D.

143. Na Dimensão Estratégica, foram identificados elementos capazes de caracterizar o contexto do empreendimento, seus benefícios, restrições e condicionantes, mas faltou maior integração entre problema público, objetivos, resultados e benefícios esperados. Na Dimensão Econômica, foram realizadas análises de custos e benefícios, avaliação de viabilidade e sensibilidade e estudos de impactos ambientais e sociais. Entretanto, as opções não foram estruturadas e comparadas de forma abrangente, nem houve posterior reavaliação da análise econômica diante das alterações ocorridas ao longo do empreendimento.

144. A Dimensão Comercial apresentou o maior escore, refletindo a maior estruturação alcançada nas etapas próximas à contratação do remanescente objeto da presente auditoria. Permaneceram, contudo, fragilidades na análise inicial do mercado e dos arranjos contratuais, na interação estruturada com mercado e sociedade e na coerência e integração entre determinadas peças da contratação. Na Dimensão Financeira, embora tenham sido demonstradas estimativas de custos e disponibilidade formal de recursos para a contratação, não foi estruturado modelo capaz de relacionar, de forma abrangente, custos, cronograma, disponibilidade orçamentária e riscos ao longo da execução.

145. O menor resultado ocorreu na Dimensão Gerencial. Foram identificadas estrutura institucional, competências definidas, apoio técnico e práticas de acompanhamento da execução, mas permaneceram lacunas na formalização e integração de instrumentos relacionados, entre outros aspectos, à gestão de riscos, benefícios e mudanças, ao engajamento das partes interessadas e ao planejamento dos recursos necessários à gestão. Essas questões possuem particular relevância em empreendimento inserido em ambiente urbano e sujeito a desapropriações, interferências, condicionantes ambientais e interação com diversos atores.

146. Esses resultados, por oportuno, devem ser compreendidos à luz do histórico da BR-230/PB. Entre os estudos iniciais e a contratação atual ocorreram alterações de projeto, execução parcial das obras, encerramento do contrato original e mudanças nas condições de implantação. Parte das dificuldades relacionadas a desapropriações, interferências e questões ambientais já havia se manifestado em etapas anteriores. Por essa razão, a condição de remanescente não reduz a utilidade de um planejamento estruturado. Ao contrário, a experiência acumulada poderia ser utilizada para atualizar premissas, reavaliar riscos e condicionantes e aperfeiçoar os instrumentos utilizados antes de uma nova contratação.

147. Registra-se, ainda, a participação do DNIT na aplicação do procedimento. A Autarquia colaborou com o preenchimento da planilha do iPMP, com a localização e disponibilização de processos e documentos históricos e com a apresentação de justificativas e evidências para as ações avaliadas. Durante a visita técnica à Superintendência Regional do DNIT na Paraíba, também houve interlocução sobre os critérios e objetivos da metodologia. Esse engajamento contribuiu para o aprofundamento da análise e para a adequada compreensão das particularidades do empreendimento.

148. Ademais, ressalte-se que o escore de 35% não constitui avaliação acerca da regularidade ou da viabilidade do empreendimento. O indicador mede a aderência do processo de planejamento às boas práticas incorporadas ao M5D. Assim, seu principal produto não é a nota isoladamente considerada, mas o diagnóstico das funções de planejamento que foram adequadamente desempenhadas, das lacunas existentes e das oportunidades para aumentar a capacidade da Administração de antecipar e administrar dificuldades.

149. Essa perspectiva também é útil para as etapas ainda necessárias à conclusão do empreendimento originalmente previsto. O contrato auditado não abrange toda a extensão inicialmente planejada para a BR-230/PB. As experiências acumuladas nas contratações anteriores e as lacunas identificadas nesta aplicação podem subsidiar o planejamento do segmento subsequente, especialmente quanto à revisão das premissas do investimento, à análise de alternativas, à gestão de riscos, ao engajamento das partes interessadas, ao tratamento de interferências e condicionantes ambientais e à preparação financeira e gerencial da futura implantação.

Figura 5 – Gráfico radar representativo do iPMP do empreendimento

Fonte: Produção própria.

150. Diante do exposto, propõe-se registrar, em consonância com as orientações constantes dos subitens 9.2.3 a 9.2.5 do Acórdão 2.718/2025-TCU-Plenário, que a aplicação do Indicador de Percepção de Maturidade de Projetos – iPMP ao empreendimento de adequação da BR-230/PB, no segmento compreendido entre os quilômetros 2 e 13, resultou em índice global de 35%, conforme o Guia Prático de Aplicação do iPMP aprovado pelo item 9.1 da mesma deliberação e a análise constante do item V.1, detalhada no Apêndice E deste relatório. Os elementos dessa análise contêm medidas que tendem a elevar a previsibilidade, a transparência e a robustez do planejamento, contribuindo para maior segurança na entrega do valor público associado aos empreendimentos de infraestrutura. Esse diagnóstico poderá servir, inclusive, como referência para o aprimoramento do planejamento de etapas ainda necessárias à conclusão do empreendimento e de futuras intervenções conduzidas pela Autarquia.

VI. Conclusão

151. A presente auditoria de conformidade teve como objetivo fiscalizar a execução do Contrato SR/PB 434/2023, referente às obras remanescentes de adequação de capacidade e segurança da rodovia BR-230/PB, no trecho compreendido entre o km 2,00 e o km 13,38. A partir das análises efetuadas, apresentam-se as respostas às questões formuladas na Matriz de Planejamento da fiscalização:

152. Questão 1: O procedimento licitatório foi regular?

153. A licitação (Edital RDC Eletrônico 174/2023-13) foi conduzida com amparo na legislação aplicável, logrando selecionar a proposta vencedora. Contudo, identificaram-se falhas e impropriedades decorrentes da inclusão de cláusulas editalícias inadequadas e incompatíveis com o objeto rodoviário contratado. Constatou-se a aplicação indevida de normativos voltados a serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra (IN SEGES/MP 5/2017 e Decreto 9.507/2018), gerando previsões desajustadas como conta vinculada e distorção da base de cálculo da garantia de

execução, além de contradições sobre o regime executivo e a ausência formal da matriz de riscos citada no instrumento (item III.2).

154. Questão 2: A formalização do contrato atendeu aos preceitos legais e sua execução foi adequada?

155. A formalização e a execução do Contrato SR/PB 434/2023 foram comprometidas por deficiências prévias de projeto. O projeto executivo de referência foi licitado com falhas de concepção, desatualização em relação às normas vigentes de estruturas (NBR 7188:2013), omissões logísticas, interferências não cadastradas com redes elétricas e limites ambientais e falta de escoramento de valas, demandando duas Revisões de Projeto em Fase de Obras (1ª e 2ª RPFO). Essas revisões implicaram um acréscimo de R$ 27.754.081,69 (18,33%) ao montante inicial avençado e provocaram sucessivas paralisações pontuais para recálculo e redesenho estrutural, impactando o ritmo das obras e acumulando um desvio físico-financeiro negativo superior a R$ 26,24 milhões até junho de 2026 (item III.1).

156. Ademais, no âmbito da interface da rodovia com obras estaduais, foram constatadas fragilidades técnicas na análise do estudo de tráfego que fundamentou a autorização para a construção da interseção do Complexo Rodoviário Ponte do Futuro no km 9,64 da BR-230/PB, sem a plena demonstração do atendimento aos requisitos de manutenção do nível de serviço previstos na Resolução-DNIT 7/2021 (item III.3).

157. Além disso, foram constatadas fragilidades nos procedimentos de acompanhamento e comunicação de demandas judiciais, a Procuradoria Federal Especializada junto ao DNIT no Estado da Paraíba (PFE/DNIT) não informou tempestivamente à Superintendência Regional do DNIT na Paraíba a existência e a força executória do acórdão que afastava o impedimento judicial à continuidade das obras de construção da tubulação de descarga da rede de drenagem, na altura do km 2 da BR-230/PB. A demora contribuiu para que os serviços já iniciados permanecessem suspensos por aproximadamente nove meses (item III.4).

158. Questão 3: Os preços dos serviços definidos no orçamento da obra são compatíveis com os valores de mercado?

159. Durante os procedimentos de auditoria e a conferência dos custos das planilhas orçamentárias de referência e dos termos aditivos, não foram identificados sobrepreços globais ou desconformidades materiais que apontassem incompatibilidade com os parâmetros referenciais de mercado vigentes.

160. Questão 4: Qual o nível ou grau de maturidade do empreendimento a ser avaliado por meio do Indicador de Percepção de Maturidade dos Projetos (iPMP)?

161. A aplicação da metodologia fundamentada no Modelo de Cinco Dimensões (M5D) resultou em um índice global de iPMP de 35%, o que evidencia limitações na maturidade do planejamento do empreendimento. O escore por dimensão registrou 42% na Dimensão Estratégica, 28% na Econômica, 50% na Comercial, 30% na Financeira e 27% na Gerencial. O diagnóstico apontou que, embora existam elementos técnicos e administrativos, persistem lacunas na estruturação, atualização e integração dos instrumentos de tomada de decisão, notadamente quanto à análise abrangente de alternativas, avaliação continuada de viabilidade, sustentabilidade orçamentária plurianual e gestão estruturada de riscos e partes interessadas com relação ao padrão esperado pelo M5D (item V.1).

162. Em síntese, os achados apontados não inviabilizam a continuidade do empreendimento, mas revelam vulnerabilidades no planejamento e na consolidação de projetos da Superintendência Regional do DNIT/PB, ensejando a emissão de ciência da unidade jurisdicionada quanto às falhas de projeto, impropriedades editalícias e contratuais, aprovação de acesso à rodovia e de acompanhamento de demandas judiciais, visando prevenir a repetição de ocorrências semelhantes e induzir melhorias de gestão.

VII. Proposta de encaminhamento

163. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

164. a) com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, dar ciência ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) das seguintes impropriedades e deficiências verificadas na elaboração e na aprovação do Projeto Executivo de Referência das obras remanescentes de duplicação, adequação de capacidade e segurança da Rodovia BR-230/PB (km 2,00 ao km 13,38), vinculadas ao Contrato SR/PB 434/2023, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrências semelhantes em futuros certames e empreendimentos da autarquia (item III.1):

165. a.1) Deficiência em levantamentos cadastrais e de interferências aéreas: aprovação de projeto geométrico sem a prévia identificação e compatibilização cadastral das redes e postes de energia elétrica da concessionária local, em desacordo com o art. 6º, inciso IX, alínea "a", e art. 12 da Lei 8.666/1993, com a Publicação DNIT IPR 739/2010 (Diretrizes Básicas para Elaboração de Estudos e Projetos Rodoviários – Instruções para Acompanhamento e Análise), com a IS-204 (Estudos Topográficos – Publicação DNIT IPR 726/2006) e com a Instrução Normativa DNIT 1/2020/DG (Uso e Ocupação das Faixas de Domínio), (item III.1.a);

166. a.2) Incompatibilidade com limites ambientais de unidades de conservação: aprovação de projeto de terraplenagem com invasão física da Floresta Nacional da Restinga de Cabedelo (FLONA) decorrente de ausência de cruzamento de limites cadastrais, em afronta ao art. 6º, inciso IX, alínea "d", e art. 12 da Lei 8.666/1993, à Publicação DNIT IPR 739/2010, à IS-203 (Estudos Ambientais – Publicação DNIT IPR 726/2006) e ao Manual de Diretrizes Ambientais para o Setor Rodoviário (Publicação DNIT IPR 740/2010), (item III.1.b);

167. a.3) Inadequação de concepção de terraplenagem em área urbana consolidada: previsão de taludes livres de aterro sobre vias lindeiras e edificações comerciais/residenciais, em desacordo com o art. 6º, inciso IX, alínea "c", e art. 12 da Lei 8.666/1993, com a Publicação DNIT IPR 739/2010, com a IS-208 (Projeto Geométrico – Publicação DNIT IPR 726/2006) e com a Publicação DNIT IPR 746/2011 (Diretrizes Básicas para Desapropriação), (item III.1.c);

168. a.4) Omissão de requisitos de segurança do trabalho e contenção de valas: ausência de especificação e de quantitativos orçamentários para escoramento de valas de drenagem profunda em solo granular sem coesão, contrariando as exigências da Norma Regulamentadora 18 do Ministério do Trabalho e Emprego (NR 18, subitem 18.7.2), o art. 6º, inciso IX, alínea "b", c/c art. 12 da Lei 8.666/1993, a Publicação DNIT IPR 739/2010 e a Norma DNIT 028/2004-ES (Drenagem – Drenos Profundos – Especificação de Serviço), (item III.1.d);

169. a.5) Deficiência de vistorias de campo e cadastro de obstáculos preexistentes: ausência de levantamento de peças estruturais pesadas abandonadas por contratos anteriores no leito das vias projetadas e omissão do estado de incompletude de obras de contenção, em inobservância ao art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, à Publicação DNIT IPR 739/2010 e à IS-202 (Estudos Preliminares – Publicação DNIT IPR 726/2006), (item III.1.e, g);

170. a.6) Insuficiência de investigação geotécnica de subleito: elaboração de projeto de pavimentação das vias marginais sem a realização de ensaios e sondagens superficiais suficientes no subleito, em descumprimento ao art. 6º, inciso IX, alínea "a", da Lei 8.666/1993, à IS-206 (Estudos Geotécnicos – Publicação DNIT IPR 726/2006), à Publicação DNIT IPR 739/2010 e ao Manual de Pavimentação (Publicação DNIT IPR 719/2006), (item III.1.f);

171. a.7) Inadequação técnica de especificação de pavimento: previsão de revestimento em Tratamento Superficial Duplo (TSD) para ciclovia estreita sujeita a esforços tangenciais de acessos comerciais/residenciais e incompatível com a operação de equipamentos convencionais, em afronta ao art. 6º, inciso IX, e art. 12 da Lei 8.666/1993, à Publicação DNIT IPR 739/2010, ao Manual de

Pavimentação (Publicação DNIT IPR 719/2006) e à Norma DNIT 031/2006-ES (Pavimentos flexíveis – Concreto asfáltico – Especificação de serviço), (item III.1.h);

172. a.8) Omissões no projeto de drenagem superficial: falta de previsão de dispositivos de captação longitudinal em pontos baixos da pista, em descumprimento ao art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, à Publicação DNIT IPR 739/2010, à IS-209 (Projeto de Drenagem – Publicação DNIT IPR 726/2006) e ao Manual de Drenagem de Rodovias (Publicação DNIT IPR 724/2006), (item III.1.i);

173. a.9) Inconsistência cadastral no projeto de iluminação pública: adoção de premissa de conexão a subestações existentes sem diagnóstico do estado físico real das instalações, em afronta ao art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, à Publicação DNIT IPR 739/2010 e à IS-202 (Estudos Preliminares – Publicação DNIT IPR 726/2006), (item III.1.j);

174. a.10) Inconsistências matemáticas na orçamentação referencial: divergência e falta de correlação quantitativa entre os serviços de lançamento mecânico de concreto por bomba-lança e o adensamento por vibrador de imersão nas OAEs, em descumprimento ao art. 6º, inciso IX, alínea "f", e art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993, à Publicação DNIT IPR 739/2010 (Instruções para Acompanhamento e Análise de Orçamento) e ao Manual de Custos Rodoviários do DNIT, (item III.1.k);

175. a.11) Incompatibilidade logística e de canteiro: previsão de fabricação de vigas e peças pré-moldadas de grande porte in loco em trecho urbano densamente povoado e desprovido de espaço físico, contrariando o art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, a Publicação DNIT IPR 739/2010, a IS-213 (Projeto de Canteiro de Obras – Publicação DNIT IPR 726/2006) e a IS-214 (Projeto de Obras de Arte Especiais – Publicação DNIT IPR 726/2006), (item III.1.l);

176. a.12) Desatualização geométrica de passarelas e anacronismo normativo em OAEs: licitação de obras com projetos de passarelas desatualizados e incompatíveis com a geometria da duplicação, bem como estruturas dimensionadas com base em norma técnica revogada (NBR 7188:1982 em vez da NBR 7188:2013), em desacordo com o art. 6º, inciso IX, e art. 12 da Lei 8.666/1993, com o art. 1º, incisos V e VI, c/c art. 2º, inciso VI, da Instrução de Serviço DNIT nº 13/2008, com a Publicação DNIT IPR 739/2010, com o Manual de Projeto de Obras de Arte Especiais (Publicação DNER 698/100), com a IS-214 (Projeto de Obras de Arte Especiais – Publicação DNIT IPR 726/2006) e com a IS-228 / IA-28 (Instruções de Serviço e Acompanhamento para Projeto de Passarela para Pedestres – Publicação DNIT IPR 726/2006), (item III.1.m).

177. b) dar ciência ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), com fulcro no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, das seguintes falhas identificadas nas cláusulas do Edital do RDC Eletrônico 174/2023-13 e do Contrato SR/PB 434/2023, referente às obras da rodovia BR-230/PB, do km 2,00 ao km 13,38, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes (item III.2):

178. b.1) Enquadramento normativo inadequado a obras públicas de engenharia: fundamentação do certame (Edital RDC Eletrônico 174/2023-13) e do ajuste (Contrato SR/PB 434/2023) na Instrução Normativa SEGES/MP 5/2017 e no Decreto 9.507/2018 — normas aplicáveis estritamente à contratação de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra —, resultando em cláusulas e exigências incompatíveis com obras de infraestrutura rodoviária por escopo físico regidas pela convenção da construção pesada, tais como:

179. b.1.1) a previsão indevida de depósito de encargos trabalhistas em conta vinculada/bloqueada (subitem 22.5 do Edital), mecanismo operacionalmente inviável e desprovido de respaldo legal para obras de engenharia pesada;

180. b.1.2) a distorção da garantia de execução contratual (Cláusula Sexta, subitem 6.1.1 do Contrato), limitando o percentual de 5% ao equivalente a dois meses da folha de salários dos empregados, em vez de resguardar o risco global de inadimplemento da obra física e das Obras de Arte Especiais (OAEs) sobre o valor total contratado;

181. b2) Contradições sobre o regime de execução e limites a aditamentos: inclusão de cláusulas antagônicas no instrumento convocatório e contratual, ao prever simultaneamente a incidência do regime de Empreitada por Preço Unitário (EPU) regido pela Lei 8.666/1993 (Cláusulas Décima e Décima Quarta) e a vedação a alterações contratuais fundamentada exclusivamente no art. 9º, § 4º, da Lei 12.462/2011 (Cláusula Décima Sexta, subitem 16.1), regra restrita ao regime de Contratação Integrada (CI), gerando modelo híbrido e insegurança jurídica na formalização de revisões de projeto em fase de obras;

182. b.3) Inexistência jurídica e ineficácia da Matriz de Riscos: vinculação contratual expressa da alocação de responsabilidades por áleas e imprevistos aos subitens da Cláusula Décima como integrante do Anexo VI, quando, na estrutura documental do certame, o referido anexo tratava de matéria trabalhista distinta e a Matriz de Riscos não constava de nenhum dos anexos do edital, esvaziando a repartição formal de riscos entre as partes;

183. b.4) Descompasso entre os prazos de vigência e execução contratual: previsão de início da vigência de 1.170 dias a partir da publicação do extrato no Diário Oficial da União (subitem 2.1) concomitante à contagem do prazo de execução de 1.080 dias a partir da Ordem de Início dos Serviços (subitem 2.2), criando o risco de consumo indevido da margem de segurança temporal do contrato em decorrência de eventuais hiatos administrativos prévios à emissão da ordem de serviço.

184. c) Com fundamento nos arts. 2º, inciso II, e 9º, inciso II, da Resolução TCU 315/2020, dar ciência à Superintendência Regional do DNIT no Estado da Paraíba de que a expedição da autorização para utilização da interseção do Complexo Ponte do Futuro com a BR 230/PB sem que esteja previamente demonstrado, mediante análise técnica expressa e documentada, que os estudos de tráfego e de capacidade determinam as alterações dos níveis de serviço da rodovia em função da implantação do acesso configura inobservância ao art. 44, § 3º, inciso VI, da Resolução DNIT 7/2021 (item III.3).

185. d) Nos termos do inciso I do art. 9ª da Resolução TCU 315/2020, dar ciência ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT e à Procuradoria Federal Especializada junto ao DNIT no Estado da Paraíba que a intempestividade no acompanhamento da Ação Popular 0803045 69.2022.4.05.8200 não se alinha aos preceitos do art. 11, § 2º, da Instrução Normativa 2/2021/DG/PFE/DNIT e, dada a urgência do caso, com o art. 9º, incisos III e IV, da mesma instrução, correspondentes ao art. 29, III e IV, do Regimento Interno do DNIT (item III.4).

186. e) Registrar, em consonância com as orientações constantes dos subitens 9.2.3 a 9.2.5 do Acórdão 2.718/2025-TCU-Plenário, que a aplicação do Indicador de Percepção de Maturidade de Projetos – iPMP ao empreendimento de adequação da BR-230/PB, no segmento compreendido entre os quilômetros 2 e 13, resultou em índice global de 35%, conforme o Guia Prático de Aplicação do iPMP aprovado pelo item 9.1 da mesma deliberação e a análise constante do item V.1, detalhada no Apêndice E deste relatório.

187. f) encaminhar cópia do acórdão a ser proferido, bem como deste relatório, ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT e ao Departamento de Estradas de Rodagem do Estado da Paraíba – DER PB, como terceiro interessado, dando-lhes ciência de que o inteiro teor da deliberação poderá ser consultado no endereço www.tcu.gov.br/acordaos."

10. O corpo diretivo aquiesceu ao aludido encaminhamento.

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de auditoria de conformidade realizada no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) – Superintendência Regional no Estado da Paraíba (SR/PB), com o objetivo de fiscalizar o RDC Eletrônico 174/2023-13 e o contrato dele decorrente, cujo objeto é a execução do remanescente das obras de adequação de capacidade e segurança da rodovia BR-230/PB, do km 2,00 ao km 13,38, com extensão de 11,38 km (Fiscobras 2026).

2. O aludido ajuste foi celebrado em 28/8/2023, pelo valor de R$ 151.387.682,28, o que representou um desconto de 2,6% sobre o preço estimado na licitação. O instrumento foi aditado em duas ocasiões: em 3/7/2024, com acréscimo de R$ 6.274.585,50 e em 11/3/2026, com aumento de R$ 21.479.496,19. O novo valor do ajuste passou para R$ 179.141.763,97, um incremento de 18,3% frente ao pactuado originalmente.

3. No momento da vistoria, as obras estavam em andamento, com avanço medido de 76,71% do valor total do contrato.

4. A contratação atual sucede empreendimento marcado por dificuldades de execução. Originalmente, as obras de adequação da BR-230/PB, entre os km 0,00 e 28,10, foram objeto do Contrato 919/2016, celebrado com o Consórcio Construcap-Copasa, que acabou rescindido em fevereiro de 2020, após sucessivas paralisações e com apenas cerca de 30% dos serviços executados.

5. Conforme apurado no TC 029.313/2020-1, as causas desse ritmo irregular foram deficiências no projeto executivo, problemas relacionados às desapropriações e dificuldades no remanejamento de redes de concessionárias.

6. Após a rescisão, o Dnit celebrou o Termo de Execução Descentralizada 231/2020 com o Exército Brasileiro, com vistas à execução de intervenções emergenciais e à preservação dos serviços já realizados. Os trabalhos foram conduzidos pelo 1º Batalhão de Engenharia de Construção até abril de 2023. Posteriormente, o Dnit contratou a empresa Maia Melo Engenharia Ltda., por R$ 2,89 milhões, para consolidar e atualizar os projetos remanescentes, que serviram de base ao RDC Eletrônico 174/2023-13 e ao atual Contrato 434/2023.

7. Nesse contexto, a auditoria teve por objetivo fiscalizar o contrato celebrado para execução do remanescente das obras, a partir de quatro questões: "*(i) o procedimento licitatório foi regular; (ii) a formalização do contrato atendeu aos preceitos legais e sua execução foi adequada; (iii) os preços dos serviços definidos no orçamento da obra são compatíveis com os valores de mercado; e (iv) qual o nível ou grau de maturidade do empreendimento, avaliado por meio do Indicador de Percepção de Maturidade de Projetos (iPMP)*".

8. Os trabalhos compreenderam exame documental, conferência de cálculos, consultas aos sistemas do DNIT e inspeção física, inclusive com utilização de drone, além da análise dos processos administrativos, medições, orçamento-base, projetos de engenharia e relatórios da empresa supervisora. O volume de recursos fiscalizados alcançou R$ 186.002.381,91, correspondente aos valores empenhados no Contrato 434/2023 até junho de 2026.

9. Após a conclusão da auditoria, a equipe da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação) identificou os seguintes achados:

a) anteprojeto de engenharia deficiente e/ou desatualizado (Falhas/Impropriedades – F/I);

b) cláusulas do edital/contrato em desconformidade com os preceitos legais vigentes (F/I);

c) fragilidades na análise de tráfego da interseção do Complexo Ponte do Futuro com a BR-230/PB (F/I);

d) Fragilidades nos procedimentos de acompanhamento e comunicação das demandas judiciais (F/I).

10. No que se refere à avaliação do nível ou grau de maturidade do empreendimento, os auditores aplicaram a metodologia fundamentada no Modelo de Cinco Dimensões (M5D) e encontraram um índice global de iPMP de 35%. O escore por dimensão registrou 42% na Dimensão Estratégica, 28% na Econômica, 50% na Comercial, 30% na Financeira e 27% na Gerencial.

11. Conforme o relatório, tal percentual evidencia limitações na maturidade do planejamento do empreendimento. O diagnóstico apontou que, "[...] *embora existam elementos técnicos e administrativos, persistem lacunas na estruturação, atualização e integração dos instrumentos de tomada de decisão, notadamente quanto à análise abrangente de alternativas, avaliação continuada de viabilidade, sustentabilidade orçamentária plurianual e gestão estruturada de riscos e partes interessadas com relação ao padrão esperado pelo M5D*".

12. Tendo em vista a situação encontrada, que revelou a inexistência de dano e a ausência de indícios de favorecimento, a equipe de auditoria propôs:

> "*a) com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, dar ciência ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) das seguintes impropriedades e deficiências verificadas na elaboração e na aprovação do Projeto Executivo de Referência das obras remanescentes de duplicação, adequação de capacidade e segurança da Rodovia BR-230/PB (km 2,00 ao km 13,38), vinculadas ao Contrato SR/PB 434/2023, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrências semelhantes em futuros certames e empreendimentos da autarquia (item III.1):*
>
> *a.1) deficiência em levantamentos cadastrais e de interferências aéreas: aprovação de projeto geométrico sem a prévia identificação e compatibilização cadastral das redes e postes de energia elétrica da concessionária local, em desacordo com o art. 6º, inciso IX, alínea "a", e art. 12 da Lei 8.666/1993, com a Publicação DNIT IPR 739/2010 (Diretrizes Básicas para Elaboração de Estudos e Projetos Rodoviários – Instruções para Acompanhamento e Análise), com a IS-204 (Estudos Topográficos – Publicação DNIT IPR 726/2006) e com a Instrução Normativa DNIT 1/2020/DG (Uso e Ocupação das Faixas de Domínio), (item III.1.a);*
>
> *a.2) incompatibilidade com limites ambientais de unidades de conservação: aprovação de projeto de terraplenagem com invasão física da Floresta Nacional da Restinga de Cabedelo (FLONA) decorrente de ausência de cruzamento de limites cadastrais, em afronta ao art. 6º, inciso IX, alínea "d", e art. 12 da Lei 8.666/1993, à Publicação DNIT IPR 739/2010, à IS-203 (Estudos Ambientais – Publicação DNIT IPR 726/2006) e ao Manual de Diretrizes Ambientais para o Setor Rodoviário (Publicação DNIT IPR 740/2010), (item III.1.b);*
>
> *a.3) inadequação de concepção de terraplenagem em área urbana consolidada: previsão de taludes livres de aterro sobre vias lindeiras e edificações comerciais/residenciais, em desacordo com o art. 6º, inciso IX, alínea "c", e art. 12 da Lei 8.666/1993, com a Publicação DNIT IPR 739/2010, com a IS-208 (Projeto Geométrico – Publicação DNIT IPR 726/2006) e com a Publicação DNIT IPR 746/2011 (Diretrizes Básicas para Desapropriação), (item III.1.c);*
>
> *a.4) omissão de requisitos de segurança do trabalho e contenção de valas: ausência de especificação e de quantitativos orçamentários para escoramento de valas de drenagem profunda em solo granular sem coesão, contrariando as exigências da Norma Regulamentadora 18 do Ministério do Trabalho e Emprego (NR 18, subitem 18.7.2), o art. 6º, inciso IX, alínea "b", c/c art. 12 da Lei 8.666/1993, a Publicação DNIT IPR 739/2010 e*

a Norma DNIT 028/2004-ES (Drenagem – Drenos Profundos – Especificação de Serviço), (item III.1.d);

a.5) deficiência de vistorias de campo e cadastro de obstáculos preexistentes: ausência de levantamento de peças estruturais pesadas abandonadas por contratos anteriores no leito das vias projetadas e omissão do estado de incompletude de obras de contenção, em inobservância ao art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, à Publicação DNIT IPR 739/2010 e à IS-202 (Estudos Preliminares – Publicação DNIT IPR 726/2006), (item III.1.e, g);

a.6) insuficiência de investigação geotécnica de subleito: elaboração de projeto de pavimentação das vias marginais sem a realização de ensaios e sondagens superficiais suficientes no subleito, em descumprimento ao art. 6º, inciso IX, alínea "a", da Lei 8.666/1993, à IS-206 (Estudos Geotécnicos – Publicação DNIT IPR 726/2006), à Publicação DNIT IPR 739/2010 e ao Manual de Pavimentação (Publicação DNIT IPR 719/2006), (item III.1.f);

a.7) inadequação técnica de especificação de pavimento: previsão de revestimento em Tratamento Superficial Duplo (TSD) para ciclovia estreita sujeita a esforços tangenciais de acessos comerciais/residenciais e incompatível com a operação de equipamentos convencionais, em afronta ao art. 6º, inciso IX, e art. 12 da Lei 8.666/1993, à Publicação DNIT IPR 739/2010, ao Manual de Pavimentação (Publicação DNIT IPR 719/2006) e à Norma DNIT 031/2006-ES (Pavimentos flexíveis – Concreto asfáltico – Especificação de serviço), (item III.1.h);

a.8) omissões no projeto de drenagem superficial: falta de previsão de dispositivos de captação longitudinal em pontos baixos da pista, em descumprimento ao art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, à Publicação DNIT IPR 739/2010, à IS-209 (Projeto de Drenagem – Publicação DNIT IPR 726/2006) e ao Manual de Drenagem de Rodovias (Publicação DNIT IPR 724/2006), (item III.1.i);

a.9) inconsistência cadastral no projeto de iluminação pública: adoção de premissa de conexão a subestações existentes sem diagnóstico do estado físico real das instalações, em afronta ao art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, à Publicação DNIT IPR 739/2010 e à IS-202 (Estudos Preliminares – Publicação DNIT IPR 726/2006), (item III.1.j);

a.10) inconsistências matemáticas na orçamentação referencial: divergência e falta de correlação quantitativa entre os serviços de lançamento mecânico de concreto por bomba-lança e o adensamento por vibrador de imersão nas OAEs, em descumprimento ao art. 6º, inciso IX, alínea "f", e art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993, à Publicação DNIT IPR 739/2010 (Instruções para Acompanhamento e Análise de Orçamento) e ao Manual de Custos Rodoviários do DNIT, (item III.1.k);

a.11) incompatibilidade logística e de canteiro: previsão de fabricação de vigas e peças pré-moldadas de grande porte in loco em trecho urbano densamente povoado e desprovido de espaço físico, contrariando o art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, a Publicação DNIT IPR 739/2010, a IS-213 (Projeto de Canteiro de Obras – Publicação DNIT IPR 726/2006) e a IS-214 (Projeto de Obras de Arte Especiais – Publicação DNIT IPR 726/2006), (item III.1.l);

a.12) desatualização geométrica de passarelas e anacronismo normativo em OAEs: licitação de obras com projetos de passarelas desatualizados e incompatíveis com a geometria da duplicação, bem como estruturas dimensionadas com base em norma técnica revogada (NBR 7188:1982 em vez da NBR 7188:2013), em desacordo com o art. 6º, inciso IX, e art. 12 da Lei 8.666/1993, com o art. 1º, incisos V e VI, c/c art. 2º, inciso VI, da Instrução de Serviço DNIT nº 13/2008, com a Publicação DNIT IPR 739/2010, com o

Manual de Projeto de Obras de Arte Especiais (Publicação DNER 698/100), com a IS-214 (Projeto de Obras de Arte Especiais – Publicação DNIT IPR 726/2006) e com a IS-228 / IA-28 (Instruções de Serviço e Acompanhamento para Projeto de Passarela para Pedestres – Publicação DNIT IPR 726/2006), (item III.1.m).

b) dar ciência ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), com fulcro no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, das seguintes falhas identificadas nas cláusulas do Edital do RDC Eletrônico 174/2023-13 e do Contrato SR/PB 434/2023, referente às obras da rodovia BR-230/PB, do km 2,00 ao km 13,38, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes (item III.2):

b.1) Enquadramento normativo inadequado a obras públicas de engenharia: fundamentação do certame (Edital RDC Eletrônico 174/2023-13) e do ajuste (Contrato SR/PB 434/2023) na Instrução Normativa SEGES/MP 5/2017 e no Decreto 9.507/2018 — normas aplicáveis estritamente à contratação de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra —, resultando em cláusulas e exigências incompatíveis com obras de infraestrutura rodoviária por escopo físico regidas pela convenção da construção pesada, tais como:

b.1.1) a previsão indevida de depósito de encargos trabalhistas em conta vinculada/bloqueada (subitem 22.5 do Edital), mecanismo operacionalmente inviável e desprovido de respaldo legal para obras de engenharia pesada;

b.1.2) a distorção da garantia de execução contratual (Cláusula Sexta, subitem 6.1.1 do Contrato), limitando o percentual de 5% ao equivalente a dois meses da folha de salários dos empregados, em vez de resguardar o risco global de inadimplemento da obra física e das Obras de Arte Especiais (OAEs) sobre o valor total contratado;

b2) contradições sobre o regime de execução e limites a aditamentos: inclusão de cláusulas antagônicas no instrumento convocatório e contratual, ao prever simultaneamente a incidência do regime de Empreitada por Preço Unitário (EPU) regido pela Lei 8.666/1993 (Cláusulas Décima e Décima Quarta) e a vedação a alterações contratuais fundamentada exclusivamente no art. 9º, § 4º, da Lei 12.462/2011 (Cláusula Décima Sexta, subitem 16.1), regra restrita ao regime de Contratação Integrada (CI), gerando modelo híbrido e insegurança jurídica na formalização de revisões de projeto em fase de obras;

b.3) inexistência jurídica e ineficácia da Matriz de Riscos: vinculação contratual expressa da alocação de responsabilidades por áleas e imprevistos aos subitens da Cláusula Décima como integrante do Anexo VI, quando, na estrutura documental do certame, o referido anexo tratava de matéria trabalhista distinta e a Matriz de Riscos não constava de nenhum dos anexos do edital, esvaziando a repartição formal de riscos entre as partes;

b.4) descompasso entre os prazos de vigência e execução contratual: previsão de início da vigência de 1.170 dias a partir da publicação do extrato no Diário Oficial da União (subitem 2.1) concomitante à contagem do prazo de execução de 1.080 dias a partir da Ordem de Início dos Serviços (subitem 2.2), criando o risco de consumo indevido da margem de segurança temporal do contrato em decorrência de eventuais hiatos administrativos prévios à emissão da ordem de serviço.

c) com fundamento nos arts. 2º, inciso II, e 9º, inciso II, da Resolução TCU 315/2020, dar ciência à Superintendência Regional do DNIT no Estado da Paraíba de que a expedição da autorização para utilização da interseção do Complexo Ponte do Futuro com a BR 230/PB sem que esteja previamente demonstrado, mediante análise técnica expressa e documentada, que os estudos de tráfego e de capacidade determinam as alterações dos

níveis de serviço da rodovia em função da implantação do acesso configura inobservância ao art. 44, § 3º, inciso VI, da Resolução DNIT 7/2021 (item III.3).

d) nos termos do inciso I do art. 9ª da Resolução TCU 315/2020, dar ciência ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT e à Procuradoria Federal Especializada junto ao DNIT no Estado da Paraíba que a intempestividade no acompanhamento da Ação Popular 0803045 69.2022.4.05.8200 não se alinha aos preceitos do art. 11, § 2º, da Instrução Normativa 2/2021/DG/PFE/DNIT e, dada a urgência do caso, com o art. 9º, incisos III e IV, da mesma instrução, correspondentes ao art. 29, III e IV, do Regimento Interno do DNIT (item III.4).

e) registrar, em consonância com as orientações constantes dos subitens 9.2.3 a 9.2.5 do Acórdão 2.718/2025-TCU-Plenário, que a aplicação do Indicador de Percepção de Maturidade de Projetos – iPMP ao empreendimento de adequação da BR-230/PB, no segmento compreendido entre os quilômetros 2 e 13, resultou em índice global de 35%, conforme o Guia Prático de Aplicação do iPMP aprovado pelo item 9.1 da mesma deliberação e a análise constante do item V.1, detalhada no Apêndice E deste relatório".

13. O corpo diretivo da unidade técnica aquiesceu ao aludido encaminhamento.

14. Feito esse necessário resumo, passo a decidir.

15. Com relação ao achado "*anteprojeto de engenharia deficiente e/ou desatualizado*", tal ocorrência foi evidenciada pelas seguintes falhas verificadas pela equipe de fiscalização no projeto executivo de referência do RDC Eletrônico 174/2023-13: (i) deficiência nos levantamentos cadastrais e na identificação de interferências com redes e postes de energia elétrica; (ii) incompatibilidade do projeto com os limites da Floresta Nacional da Restinga de Cabedelo; (iii) inadequação da solução de terraplenagem em área urbana consolidada; (iv) omissão de requisitos de segurança e de escoramento de valas de drenagem; (v) deficiência nas vistorias de campo e no cadastramento de obstáculos e estruturas preexistentes; (vi) insuficiência das investigações geotécnicas do subleito; (vii) inadequação da especificação do pavimento da ciclovia; (viii) omissão de dispositivos de drenagem superficial; (ix) inconsistências cadastrais relativas às instalações de iluminação pública; (x) inconsistências quantitativas na orçamentação dos serviços de concretagem; (xi) incompatibilidade entre a solução projetada para fabricação de elementos pré-moldados e as condições físicas de canteiro; e (xii) desatualização dos projetos de passarelas e adoção de referência normativa superada no dimensionamento de obras de arte especiais.

16. Cumpre ressaltar que o aludido projeto de referência resultou de trabalho de consolidação, compilação e atualização técnica dos projetos remanescentes, realizado pela empresa Maia Melo Engenharia Ltda., a qual foi contratada pelo Dnit após a rescisão do contrato original destinado à execução das obras no trecho compreendido entre os km 0,00 e 28,10 da BR-230/PB.

17. Não obstante essa providência prévia, o projeto levado à licitação não se mostrou suficientemente maduro nem dotado de todos os elementos técnicos necessários à adequada execução do empreendimento, circunstância evidenciada pelas diversas falhas de concepção e omissões acima descritas. A correção dessas deficiências em fase de execução demandou duas Revisões de Projeto em Fase de Obras, que resultaram em acréscimos contratuais de R$ 27,75 milhões, equivalentes a aproximadamente 18,3% do valor originalmente pactuado.

18. A despeito desse conjunto de falhas, acompanho a proposta da AudRodoviaAviação de apenas dar ciência das ocorrências ao Dnit, uma vez que as inconsistências foram posteriormente saneadas, sem que se tenha identificado dano ao Erário nem sobrepreço global, além de não haver indícios de favorecimento indevido.

19. Ademais, os atos de planejamento e o procedimento licitatório que deram origem ao Contrato 434/2023 foram realizados antes da prolação do Acórdão 757/2025-Plenário, que tratou das

deficiências do projeto executivo relacionado ao contrato original. Embora as falhas ora examinadas guardem estreita similitude com aquelas apreciadas naquele precedente, não se pode caracterizar descumprimento da deliberação posteriormente expedida, razão pela qual considero razoável conferir à presente irregularidade encaminhamento semelhante ao adotado no mencionado **decisum**.

20. Sobre o achado "*cláusulas do edital/contrato em desconformidade com os preceitos legais vigentes*", tal ocorrência foi evidenciada pelas seguintes falhas: (i) enquadramento normativo inadequado do certame e do ajuste, com aplicação de regras próprias de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra a contrato de obra pública de engenharia, inclusive quanto à previsão de conta vinculada e à disciplina da garantia contratual; (ii) contradições entre o regime de empreitada por preço unitário adotado e a inserção de restrições próprias da contratação integrada quanto à celebração de aditivos; (iii) referência contratual à matriz de riscos que, embora indicada como integrante do ajuste, não constava efetivamente dos anexos do edital; e (iv) descompasso entre os termos iniciais dos prazos de vigência e de execução contratual.

21. Como bem disse a unidade técnica, as impropriedades possuem natureza predominantemente formal, pois embora revelem inadequações relevantes na elaboração do edital e do contrato, elas não produziram efeitos materiais na execução do ajuste. Isso porque a exigência de conta vinculada não chegou a ser implementada; a garantia contratual foi prestada no percentual adequado sobre o valor global do contrato e de seus aditivos; e o descompasso entre os termos iniciais dos prazos de vigência e execução foi absorvido pela margem temporal do instrumento.

22. Do mesmo modo, embora a referência a regras próprias da contratação integrada e a menção a matriz de riscos inexistente tenham gerado inconsistências na conformação jurídica do ajuste, o relatório não registra prejuízo financeiro, paralisação, controvérsia contratual ou outra consequência concreta diretamente decorrente dessas falhas.

23. Nesse contexto, acompanho a proposta da AudRodoviaAviação de dar ciência das ocorrências ao Dnit, por considerar suficiente a adoção de providência de caráter preventivo e orientativo, destinada a evitar a repetição, em futuras contratações.

24. Quanto ao achado "*fragilidades na análise de tráfego da interseção do Complexo Ponte do Futuro com a BR-230/PB*", a equipe de fiscalização verificou que, embora o processo de autorização contivesse estudo de tráfego e de capacidade apresentados pelo Departamento de Estrada de Rodagem do Estado da Paraíba (DER/PB), as manifestações técnicas da Superintendência Regional do Dnit na Paraíba que fundamentaram a autorização para construção da interseção não registraram exame expresso acerca da suficiência desse estudo para demonstrar os efeitos da implantação do acesso sobre o nível de serviço da rodovia federal. Houve, portanto, infração ao exigido pelo art. 44, § 3º, inciso VI, da Resolução-Dnit 7/2021.

25. A despeito disso, a unidade técnica apurou que a impropriedade não produziu, até o momento da fiscalização, repercussão concreta sobre a operação da BR-230/PB, uma vez que a interseção ainda não havia sido aberta ao tráfego e sua utilização dependia de autorização específica do Dnit. Ademais, a Superintendência Regional promoveu reunião técnica com o DER/PB, após os questionamentos formulados pela equipe de auditoria, tendo os órgãos se comprometido a reexaminar a operação integrada dos empreendimentos e seus possíveis reflexos sobre o sistema viário, a fim de que as lacunas identificadas sejam supridas antes da liberação do acesso.

26. Nessas circunstâncias, acompanho a proposta da AudRodoviaAviação de dar ciência à Superintendência Regional do Dnit no Estado da Paraíba de que eventual autorização para utilização da interseção deve ser precedida de análise técnica expressa e documentada capaz de demonstrar que os estudos de tráfego e de capacidade determinam adequadamente as alterações dos níveis de serviço da BR-230/PB decorrentes da implantação do acesso.

27. Por fim, no que concerne ao achado "*fragilidades nos procedimentos de acompanhamento e comunicação das demandas judiciais*", a fiscalização constatou que a Procuradoria Federal Especializada junto ao Dnit no Estado da Paraíba não comunicou tempestivamente à Superintendência Regional a existência de decisão judicial que havia afastado o impedimento à continuidade das obras da tubulação de descarga da rede de drenagem situada nas proximidades do km 2 da BR-230/PB. Em consequência, os serviços permaneceram suspensos por aproximadamente nove meses após o desaparecimento do óbice judicial.

28. Conforme apurado, a falha decorreu de deficiência no acompanhamento da Ação Popular 0803045-69.2022.4.05.8200. A Procuradoria vinha consultando, no Sistema AGU de Inteligência Jurídica (Sapiens), o registro identificado pelo Número Único de Protocolo (NUP) 00411.766695/2024-30, cujo último lançamento correspondia a uma certidão de intimação de maio de 2025.

29. Ocorre que, em razão da migração da tramitação judicial para o sistema Processo Judicial Eletrônico de segunda geração (PJe 2x) do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, foi aberto no Sapiens novo NUP, vinculado à mesma demanda, no qual já constava o acórdão proferido em novembro de 2025. A existência desse novo registro e da decisão mais recente somente foi identificada após os questionamentos formulados pela equipe de fiscalização.

30. Não obstante os efeitos materiais gerados pela falha, verifico que a situação foi prontamente corrigida ainda no curso da auditoria, com a emissão de parecer sobre a possibilidade de restabelecimento das obras, o qual foi encaminhado à Superintendência Regional para adoção das providências cabíveis.

31. Desse modo, acompanho igualmente a proposta da unidade técnica no sentido de dar ciência ao Dnit e à respectiva Procuradoria Federal Especializada acerca da intempestividade verificada no acompanhamento e na comunicação da demanda judicial.

32. No que se refere à avaliação da maturidade do empreendimento, a equipe de fiscalização aplicou o Indicador de Percepção de Maturidade de Projetos (iPMP), com base no Modelo de Cinco Dimensões, tendo obtido índice global de 35%. Os resultados por dimensão foram de 42% na estratégica, 28% na econômica, 50% na comercial, 30% na financeira e 27% na gerencial.

33. Conforme consignado pela unidade técnica, o resultado evidencia limitações no grau de maturidade do planejamento do empreendimento, especialmente quanto à análise de alternativas, à avaliação continuada de sua viabilidade, à sustentabilidade orçamentária plurianual e à gestão estruturada de riscos e de partes interessadas. Embora tenham sido identificados elementos técnicos e administrativos relevantes, persistem lacunas na estruturação, atualização e integração dos instrumentos de apoio à tomada de decisão.

33. Nesse contexto, considero pertinente o registro do resultado obtido, em consonância com as orientações constantes do Acórdão 2.718/2025-Plenário, de modo a documentar o grau de maturidade verificado no empreendimento e permitir sua consideração no acompanhamento e no aperfeiçoamento do planejamento de futuras intervenções de natureza semelhante.

Ante todo o exposto, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 7 de outubro de 2026.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 2761/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 011.863/2026-9.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Interessado: Congresso Nacional (vinculador).
4. Entidade: Superintendência Regional do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) no Estado da Paraíba - Dnit/Ministério dos Transportes (MT).
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria de conformidade realizada no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) – Superintendência Regional no Estado da Paraíba (SR/PB), com o objetivo de fiscalizar o RDC Eletrônico 174/2023-13 e o contrato dele decorrente, cujo objeto é a execução do remanescente das obras de adequação de capacidade e segurança da rodovia BR-230/PB, do km 2,00 ao km 13,38, com extensão de 11,38 km (Fiscobras 2026),

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, diante das razões expostas pelo relator, em:

9.1. com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, dar ciência ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) das seguintes impropriedades e deficiências verificadas na elaboração e na aprovação do Projeto Executivo de Referência das obras remanescentes de duplicação, adequação de capacidade e segurança da Rodovia BR-230/PB (km 2,00 ao km 13,38), vinculadas ao Contrato SR/PB 434/2023, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrências semelhantes em futuros certames e empreendimentos da autarquia (subitem III.1), conforme descrito no relatório que subsidia a presente deliberação:

9.1.1. deficiência em levantamentos cadastrais e de interferências aéreas, em desacordo com o art. 6º, inciso IX, alínea "a", e art. 12 da Lei 8.666/1993, com a Publicação Dnit IPR 739/2010 (Diretrizes Básicas para Elaboração de Estudos e Projetos Rodoviários – Instruções para Acompanhamento e Análise), com a IS-204 (Estudos Topográficos – Publicação Dnit IPR 726/2006) e com a Instrução Normativa Dnit 1/2020/DG (Uso e Ocupação das Faixas de Domínio), (subitem III.1.a);

9.1.2. incompatibilidade entre as coordenadas da faixa de domínio e os limites de unidades de conservação ambiental de proteção integral, em afronta ao art. 6º, inciso IX, alínea "d", e ao art. 12 da Lei 8.666/1993, à Publicação Dnit IPR 739/2010, à IS-203 (Estudos Ambientais – Publicação Dnit IPR 726/2006) e ao Manual de Diretrizes Ambientais para o Setor Rodoviário (Publicação Dnit IPR 740/2010), (subitem III.1.b);

9.1.3. inadequação de concepção de terraplenagem em área urbana consolidada, em desacordo com o art. 6º, inciso IX, alínea "c", e o art. 12 da Lei 8.666/1993, com a Publicação Dnit IPR 739/2010, com a IS-208 (Projeto Geométrico – Publicação Dnit IPR 726/2006) e com a Publicação Dnit IPR 746/2011 (Diretrizes Básicas para Desapropriação), (subitem III.1.c);

9.1.4. omissão de requisitos de segurança do trabalho e contenção de valas, contrariando as exigências da Norma Regulamentadora 18 do Ministério do Trabalho e Emprego (NR 18, subitem 18.7.2), o art. 6º, inciso IX, alínea "b", c/c o art. 12 da Lei 8.666/1993, a Publicação Dnit IPR 739/2010 e a Norma Dnit 028/2004-ES (Drenagem – Drenos Profundos – Especificação de Serviço), (subitem III.1.d);

9.1.5. deficiência de vistorias de campo e de cadastro de obstáculos preexistentes, em inobservância ao art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, à Publicação Dnit IPR 739/2010 e à IS-202 (Estudos Preliminares – Publicação Dnit IPR 726/2006), (subitem III.1.e, g);

9.1.6. insuficiência de investigação geotécnica de subleito, em descumprimento ao art. 6º, inciso IX, alínea "a", da Lei 8.666/1993, à IS-206 (Estudos Geotécnicos – Publicação Dnit IPR 726/2006), à Publicação Dnit IPR 739/2010 e ao Manual de Pavimentação (Publicação Dnit IPR 719/2006), (subitem III.1.f);

9.1.7. inadequação técnica de especificação de pavimento, em afronta ao art. 6º, inciso IX, e art. 12 da Lei 8.666/1993, à Publicação Dnit IPR 739/2010, ao Manual de Pavimentação (Publicação Dnit IPR 719/2006) e à Norma Dnit 031/2006-ES (Pavimentos flexíveis – Concreto asfáltico – Especificação de serviço), (subitem III.1.h);

9.1.8. omissões no projeto de drenagem superficial, em descumprimento ao art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, à Publicação Dnit IPR 739/2010, à IS-209 (Projeto de Drenagem – Publicação Dnit IPR 726/2006) e ao Manual de Drenagem de Rodovias (Publicação Dnit IPR 724/2006), (subitem III.1.i);

9.1.9 inconsistência cadastral no projeto de iluminação pública, em afronta ao art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, à Publicação Dnit IPR 739/2010 e à IS-202 (Estudos Preliminares – Publicação Dnit IPR 726/2006), (subitem III.1.j);

9.1.10. inconsistências matemáticas na orçamentação referencial, em descumprimento ao art. 6º, inciso IX, alínea "f", e art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993, à Publicação Dnit IPR 739/2010 (Instruções para Acompanhamento e Análise de Orçamento) e ao Manual de Custos Rodoviários do Dnit, (subitem III.1.k);

9.1.11. incompatibilidade logística e de canteiro, contrariando o art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, a Publicação Dnit IPR 739/2010, a IS-213 (Projeto de Canteiro de Obras – Publicação Dnit IPR 726/2006) e a IS-214 (Projeto de Obras de Arte Especiais – Publicação Dnit IPR 726/2006), (subitem III.1.l);

9.1.12. desatualização geométrica de passarelas e anacronismo normativo em Obras de Arte Especiais (OAEs), em desacordo com o art. 6º, inciso IX, e art. 12 da Lei 8.666/1993, com o art. 1º, incisos V e VI, c/c art. 2º, inciso VI, da Instrução de Serviço Dnit nº 13/2008, com a Publicação Dnit IPR 739/2010, com o Manual de Projeto de Obras de Arte Especiais (Publicação DNER 698/100), com a IS-214 (Projeto de Obras de Arte Especiais – Publicação Dnit IPR 726/2006) e com a IS-228 / IA-28 (Instruções de Serviço e Acompanhamento para Projeto de Passarela para Pedestres – Publicação Dnit IPR 726/2006), (subitem III.1.m).

9.2. com fulcro no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, dar ciência ao Dnit sobre as seguintes falhas identificadas nas cláusulas do Edital do RDC Eletrônico 174/2023-13 e do Contrato SR/PB 434/2023, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes (subitem III.2):

9.2.1. enquadramento normativo inadequado a obras públicas de engenharia, consubstanciado na fundamentação do certame e do ajuste na Instrução Normativa SEGES/MP 5/2017 e no Decreto 9.507/2018, normas aplicáveis estritamente à contratação de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, resultando em cláusulas e exigências incompatíveis com obras de infraestrutura rodoviária por escopo físico regidas pela convenção da construção pesada, tais como:

9.2.1.1. previsão indevida de depósito de encargos trabalhistas em conta vinculada/bloqueada (subitem 22.5 do Edital), mecanismo operacionalmente inviável e desprovido de respaldo legal para obras de engenharia pesada;

9.2.1.2. distorção da garantia de execução contratual (Cláusula Sexta, subitem 6.1.1 do Contrato), limitando o percentual de 5% ao equivalente a dois meses da folha de salários dos empregados, em vez de resguardar o risco global de inadimplemento da obra física e das Obras de Arte Especiais (OAEs) sobre o valor total contratado;

9.2.2. contradições sobre o regime de execução e limites a aditamentos, materializadas pela inclusão de cláusulas antagônicas nos instrumentos convocatório e contratual, ao prever simultaneamente a incidência do regime de Empreitada por Preço Unitário (EPU) regido pela Lei 8.666/1993 (Cláusulas Décima e Décima Quarta) e a vedação a alterações contratuais fundamentada exclusivamente no art. 9º, § 4º, da Lei 12.462/2011 (Cláusula Décima Sexta, subitem 16.1), regra restrita

ao regime de Contratação Integrada (CI), gerando modelo híbrido e insegurança jurídica na formalização de revisões de projeto em fase de obras;

9.2.3. referência indevida à cláusula de matriz de riscos, materializada pela vinculação contratual expressa da alocação de responsabilidades por áleas e imprevistos aos subitens da Cláusula Décima como integrante do Anexo VI, quando, na estrutura documental do certame, o referido anexo tratava de matéria trabalhista distinta e a Matriz de Riscos não constava de nenhum dos anexos do edital, esvaziando a repartição formal de riscos entre as partes; e

9.2.4. descompasso entre os prazos de vigência e execução contratual, consubstanciado pela previsão de início da vigência de 1.170 dias a partir da publicação do extrato no Diário Oficial da União (subitem 2.1), concomitante à contagem do prazo de execução de 1.080 dias a partir da Ordem de Início dos Serviços (subitem 2.2), criando o risco de consumo indevido da margem de segurança temporal do contrato em decorrência de eventuais hiatos administrativos prévios à emissão da ordem de serviço;

9.3. com fundamento nos arts. 2º, inciso II, e 9º, inciso II, da Resolução TCU 315/2020, dar ciência à Superintendência Regional do Dnit no Estado da Paraíba de que a expedição da autorização para utilização da interseção do Complexo Ponte do Futuro com a BR 230/PB sem que esteja previamente demonstrado, mediante análise técnica expressa e documentada, que os estudos de tráfego e de capacidade realizados eram suficientes para aferir os impactos da nova interseção sobre o nível de serviço da BR-230/PB, configura inobservância ao art. 44, § 3º, inciso VI, da Resolução Dnit 7/2021 (subitem III.3);

9.4. com fulcro no inciso I do art. 9º da Resolução TCU 315/2020, dar ciência ao Dnit e à Procuradoria Federal Especializada junto ao Dnit no Estado da Paraíba de que a intempestividade no acompanhamento da Ação Popular 0803045 69.2022.4.05.8200 não se alinha aos preceitos do art. 11, § 2º, da Instrução Normativa 2/2021/DG/PFE/Dnit e, dada a urgência do caso, com o art. 9º, incisos III e IV, da mesma instrução, correspondentes ao art. 29, III e IV, do Regimento Interno do Dnit (subitem III.4);

9.5. registrar, em consonância com as orientações constantes dos subitens 9.2.3 a 9.2.5 do Acórdão 2.718/2025-Plenário, que a aplicação do Indicador de Percepção de Maturidade de Projetos – iPMP ao empreendimento de adequação da BR-230/PB, no segmento compreendido entre os quilômetros 2 e 13, resultou em índice global de 35%, conforme o Guia Prático de Aplicação do iPMP aprovado pelo subitem 9.1 da mesma deliberação e a análise constante do subitem V.1, detalhada no Apêndice E do relatório que subsidia esta deliberação; e

9.6. dar ciência desta deliberação ao Dnit.

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2761-39/26-P.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Jhonatan de Jesus, Odair Cunha e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

TC 023.204/2015-0

Apensos: TC 000.030/2016-3, 004.064/2016-0, 029.901/2016-2 e 036.458/2016-3

Tipo: Relatório de Auditoria

Unidades jurisdicionadas: Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT; Ministério dos Transportes – MT

Responsáveis: Ana Patrizia Goncalves Lira, Carlos Fernando do Nascimento, Cristiano Della Giustina, Deuzedir Martins, Jorge Luiz Macedo Bastos, Josias Sampaio Cavalcante Junior, Marcelo José Gottardello, Natália Marcassa de Souza, Roberta Camilo Teles, Viviane Esse, Érico Reis Guzen

Interessados: Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora-Rio S.A. - Concer (CNPJ 00.880.446/0001-58), Procuradoria da República no Município de Petrópolis/RJ (CNPJ 76.702.448/0001-19); e Congresso Nacional

Procurador: Claudia Maria Ferrari Barbosa (OAB/RJ 49.430) e outros, representando a Concer (peças 132, 354, 362, 376 e 393); Paulo Sergio Bezerra dos Santos e outros, representando a ANTT (peças 8, 13, 197 e 243); Augusto Cesar e Péricles Bezerra, representando o Ministério dos Transportes (peças 166 e 167)

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: mérito – atualização da situação dos achados classificados como IGP

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de relatório de auditoria constante do Fiscobras 2016 que teve como objeto as obras da nova subida da serra de Petrópolis/RJ (NSS), pertencentes à rodovia BR-040/MG/RJ, trecho Juiz de Fora/MG – Rio de Janeiro/RJ, concedida à Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora – Rio (Concer), por meio do Contrato de Concessão PG-138/95-00, e implementadas a partir do 12º Termo Aditivo ao referido contrato.

2. Esta instrução visa atualizar as informações referentes às irregularidades classificadas como graves com recomendação de paralisação (IGP) da obra da NSS.

HISTÓRICO

3. O relatório de fiscalização 379/2015 (peça 108) teve por objetivo auditar a construção das obras da NSS, executadas no âmbito do contrato da Concer. O orçamento estimado no edital de concessão para a referida obra foi de R$ 80.000.000,00 (ref. abril/1995), tendo sido pactuado que o empreendimento seria realizado em até cinco anos após a assinatura do contrato. Entretanto, o investimento não foi executado no prazo inicialmente previsto, sendo que, quando de seu início, lhe foi associado um valor superior àquele previsto no edital. Como forma alternativa ao aumento do valor da tarifa de pedágio, para a realização do reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, a ANTT e o Ministério dos Transportes firmaram termo aditivo com a Concer prevendo aporte de recursos diretamente do Orçamento Geral da União,

ou, subsidiariamente, a prorrogação do contrato de concessão. No aditivo, havia a previsão da realização de três aportes por parte da União, sendo por ocasião da fiscalização, apenas o primeiro havia ocorrido. Na data da inspeção *in loco*, a equipe de auditoria consignou que os serviços de execução da obra haviam sido praticamente paralisados (peça 210, p. 1).

4. No referido relatório de fiscalização, a unidade técnica responsável considerou que três das seis irregularidades apontadas durante a auditoria deveriam ser classificadas como graves com recomendação de paralisação (IGP), sendo elas:

> a) sobreavaliação do valor do reequilíbrio econômico-financeiro no fluxo de caixa marginal decorrente de superestimativa de alíquota de IRPJ e CSLL, e da base de cálculo desses tributos;
>
> b) sobrepreço no orçamento da obra; e
>
> c) projetos básico e executivo desatualizados e deficientes.

5. Em 18/1/2017, foi proferido o Acórdão 18/2017-TCU-Plenário (peça 209), de relatoria do Exmo. Ministro Augusto Sherman, em substituição ao Exmo. Ministro Walton Alencar Rodrigues, confirmando a classificação das irregularidades como IGP e determinando uma série de medidas corretivas que deveriam ser adotadas pela Agência Reguladora para sanear os apontamentos.

6. Desde a confirmação da classificação das irregularidades como IGP por meio do Acórdão 18/2017-TCU-Plenário, as informações referentes a essa classificação estão sendo anualmente atualizadas, mediante os Acórdãos 1.701/2017-TCU-Plenário (peça 247), 1.452/2018-TCU-Plenário (peça 356), 2.443/2019-TCU-Plenário (peça 373), 2.903/2020-TCU-Plenário (peça 407), 2.450/2021-TCU-Plenário (peça 443), 2.094/2022-TCU-Plenário (peça 484), 2.346/2023-TCU-Plenário (peça 541) e 273/2025-TCU-Plenário (peça 621), todos de relatoria do Exmo. Min. Walton Alencar Rodrigues, nos quais se manteve a classificação dos achados como IGP e se comunicou à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que subsistiam os indícios de irregularidade grave com recomendação de paralisação, com potencial dano ao Erário.

7. Registra-se que os Acórdãos 18/2017-TCU-Plenário, 1.452/2018-TCU-Plenário e 2.346/2023-TCU-Plenário exararam uma série de determinações, mormente quanto à adoção de medidas corretivas para sanear as irregularidades classificadas como IGP. O monitoramento de tais deliberações foi realizado pelo Tribunal por meio do Acórdão 273/2025-TCU-Plenário, tendo esta Corte deliberado no seguinte sentido (peça 621, p. 1):

> 9.2. considerar cumpridos os subitens 9.3.1, 9.3.1.1, 9.3.1.2, 9.3.3 e 9.4 do Acórdão 18/2017-TCU-Plenário; os subitens 9.2.4, 9.2.5, 9.2.7 e 9.2.8 do Acórdão 1.452/2018-TCU-Plenário; e o subitem 9.2 do Acórdão 2.346/2023-TCU-Plenário;
>
> 9.3. considerar descumpridos os subitens 9.3, *caput*, e 9.3.2 do Acórdão 18/2017-TCUPlenário, e os subitens 9.2.1, 9.2.2, 9.2.2.1, 9.2.2.2, 9.2.3, 9.2.6 e 9.3 do Acórdão 1.452/2018-TCU-Plenário, dispensando a continuidade do seu monitoramento;

8. Cabe assinalar que a ANTT e a Concer possuem divergências significativas no que tange à importância correspondente ao total de serviços já executados no âmbito da obra da NSS. Nesse sentido, no entender da Agência a remuneração já recebida pela concessionária superaria o valor do que havia sido efetivamente executado. De forma diversa, a concessionária considera que os recursos repassados pela União teriam sido inferiores aos dispêndios incorridos. O mérito da questão encontra-se em litígio junto ao Poder Judiciário, sendo que a Concer – com fundamento em laudo pericial constante daqueles autos – entende que os serviços executados corresponderiam a R$ 549.416.000,00 (maio/2012), enquanto a ANTT – com base no Termo de Execução Descentralizada, TED 003/2018/ANTT, firmado com a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e o Laboratório de Transportes e Logística (LabTrans) – concluiu que a concessionária teria executado apenas o correspondente a R$ 185.737.876,99 (maio/2012) (peça 615, p. 39).

9. Conforme já apontado anteriormente, a concessionária alega judicialmente que, incluindo-se os valores da obra da NSS e outros desequilíbrios, seria credora de cerca de R$ 2 bilhões (peça 615, p. 20), enquanto sob a perspectiva da ANTT, somando-se os valores pagos a maior em relação a NSS e o excedente tarifário, a Concer seria devedora de mais de R$ 1,6 bilhão (peça 615, p. 40).

10. É importante registrar que o término do prazo contratual ocorreu em 28/2/2021, sendo que, desde então, a Concer continuava operando o trecho em decorrência de decisões judiciais, que vieram a estabelecer a continuidade da administração do segmento pela empresa até a realização de processo licitatório, com a efetiva delegação dos serviços à nova concessionária.

11. Nesse sentido, verifica-se que o edital do certame para a nova concessão da BR-040/RJ/MG, no trecho

entre Rio de Janeiro e Juiz de Fora, foi publicado em 20/1/2025 e o leilão ocorreu em 30/4/2025, com participação de três proponentes, sendo que o Consórcio Nova Estrada Real apresentou a melhor oferta, com 14% de desconto sobre a tarifa básica de pedágio. Nessa senda, o resultado do certame foi homologado por intermédio da Deliberação ANTT nº 198, de 18/6/2025, o novo contrato foi assinado em 29/9/2025 e a assunção do trecho pela nova Concessionária, Elovias, ocorreu em 4/11/2025, conforme estabelecido no Termo de Arrolamento assinado em 3/11/2025.

12. Posteriormente à celebração do novo contrato de Concessão, foi prolatado o Acórdão nº 2.439/2025-TCU-Plenário, de 22/10/2025, por meio do qual foi decidido que estes autos deveriam ser arquivados, tendo em vista a perda de objeto do monitoramento da classificação de irregularidades graves com recomendação de paralisação (IGP).

13. Por fim, foi promulgada, em 14/1/2026, a Lei Orçamentária Anual – LOA/2026 (peça 679), a qual apresenta, no Anexo VI, a relação das Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves – IGP (peça 680, p. 7), na qual foi mantida a IGP correspondente ao Termo Aditivo 12/2014 ao Contrato das Obras de Implantação de novo trecho da BR-040/RJ, para a nova subida da Serra de Petrópolis (NSS) - Contrato de Concessão PG-138/95-00 firmado com a Concer.

EXAME TÉCNICO

14. Conforme apontado nos parágrafos 12 e 13 desta instrução, não obstante o TCU ter decidido que teria havido a perda de objeto das irregularidades graves com recomendação de paralisação – IGP correspondentes ao Termo Aditivo 12/2014 ao Contrato das Obras de Implantação de novo trecho da BR-040/RJ (nova subida da Serra de Petrópolis (NSS) - Contrato de Concessão PG-138/95-00 firmado com a Concer), a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional – CMO/CN, resolveu manter a classificação de IGP com base no proposto pelo Comitê de Avaliação das Informações Sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves – COI, nos termos do Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025 (peça 681, p. 54/167), e do Anexo I – Obras e Serviços com Recomendação de Paralisação – IGP e Anexo 2 – Proposta de Atualização do VI do PLOA 2026 (peça 681, p. 128/167).

15. Nesse sentido, vale destacar os elementos que fundamentaram a decisão adotada pelo TCU no Acórdão 2.439/2025-TCU-Plenário, pelo arquivamento dos autos em virtude da perda de objeto do monitoramento de irregularidades graves com recomendação de paralisação – IGP, mencionados no voto do Relator (peça 657):

> i) a celebração, em 2/10/2025, do contrato de concessão da BR-040/495/MG/RJ com a nova Concessionária Elovias, cujo plano de investimentos totaliza R$ 8,8 bilhões, incluindo duplicações, faixas adicionais, vias marginais, túneis e passarelas, e a conclusão da Nova Subida da Serra, entre outras;
>
> ii) a não efetivação, até o momento da celebração do contrato com a nova Concessionária, da compensação financeira em favor da União, devida pela antiga concessionária – Concer, decorrente da sobreavaliação do valor do reequilíbrio econômico-financeiro no fluxo de caixa marginal decorrente de superestimativa de alíquota de IRPJ e CSSL, e da base de cálculo desses tributos, e do sobrepreço no orçamento estimado da obra, a qual somente deverá ocorrer no processo de apuração de haveres e deveres, após o efetivo fim da concessão;
>
> iii) com a assunção da rodovia pela nova operadora extinguem-se as obrigações de execução de obras no âmbito do contrato com a Concer;
>
> iv) a finalidade da classificação de IGP, nos termos da LDO, é orientar a alocação de recursos orçamentários, evitando que se destinem verbas a obras com vícios graves;
>
> v) uma vez encerrado o contrato, a recomendação de "paralisação" perde sua utilidade prática, pois não subsiste execução contratual a ser sustada;
>
> vi) as irregularidades não deixam de existir, sendo que a apuração de responsabilidades e o ressarcimento do dano ao Erário deverão prosseguir nas instâncias competentes, incluindo o processo de apuração de haveres e deveres.

15. É importante destacar que, embora a Unidade Técnica tenha se manifestado pela manutenção das IGPs, o que ocorreu antes da celebração do contrato com a nova concessionária, ela também indicou que haveria perda de objeto caso fosse celebrado um novo contrato de concessão.

16. Mesmo diante do posicionamento adotado pelo TCU, a CMO/CN, com base nas propostas do Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves – COI para atualização do "Anexo VI – Subtítulos Relativos a Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves", entendeu que deveria ser mantida a classificação de IGP para o Termo Aditivo 12/2014 ao Contrato PG-138/95-00, de 31/10/1995 – Obras de implantação de novo trecho da BR-040/RJ para a subida da Serra de Petrópolis – firmado com a Concer (peça 681, p. 122).

17. Vale destacar que, embora a proposta do COI tenha buscado delimitar o objeto da IGP às obras da nova subida da serra e ao encontro de contas com a antiga concessionária, sem qualquer reflexo no contrato com a nova concessionária – "bem como quaisquer reivindicações financeiras baseadas em seu conteúdo, inclusive em encontro de contas ou apuração de haveres e deveres do respectivo contrato de concessão, e sem qualquer incidência ou reflexo no contrato de concessão atualmente vigente (celebrado em 30/11/2025 com outra concessionária)" – verifica-se que o Anexo VI da LOA/2026 (peça 681, p. 7) não faz qualquer menção a estes termos.

18. As propostas do COI foram feitas com base nas razões detalhadas no Anexo I ao Relatório nº 2/COI/CMO (peça 681, p. 128/165), o qual apresentou um alentado histórico a respeito dos desdobramentos da atuação do TCU acerca do Termo Aditivo n° 12/2014, que trata das obras de implantação de novo trecho da BR-040/RJ para a subida da Serra de Petrópolis (NSS), cujo orçamento havia sido estimado em R$ 80.000.000,00 (ref. abril/1995) no edital da concessão, e que, com base nos projetos apresentados pela concessionária, em setembro de 2013, passou para R$ 291.000.000,00 (ref. abril/1995), desde o relatório de fiscalização de 2016 até a prolação do Acórdão 2.439/2025-TCU-Plenário e a celebração do novo contrato de concessão, no qual a obra da Nova Subida da Serra está inserida no objeto da concessão, registrando a respeito dessa mais recente decisão do TCU que:

17.1. A manifestação da Unidade Técnica do TCU, que fundamentou o Acórdão 2.439/2025-TCU-Plenário, apontou que (peça 681, p. 146):

17.1.1. Não obstante a formalização pela ANTT da existência de desequilíbrios contratuais decorrentes da obra em questão, no valor, a preços de abril/1995, de R$ 235.575.708,52 (referente ao achado III.1 – superestimativa de alíquota de IRPJ e CSLL, e da base de cálculo desses tributos, tratado na 24ª RO e 12ª RE) e R$ 72.906.815 (referente ao achado III.2 – sobrepreço no orçamento da obra, tratado na 15ª RE), deveria ser mantida a recomendação de paralisação (IGP), em virtude da existência de débito ainda não solucionado.

17.1.2. Este débito será tratado apenas em sede de apuração de haveres e deveres, o que pode redundar em dano ao Erário, uma vez que os valores dispendidos a maior não foram recuperados, mas apenas foram calculados os montantes a serem compensados quando da apuração de haveres e deveres.

17.1.3. Naquele momento, mantidas a operação e a tarifação da Concer imposta por decisões judiciais, não haveria a possibilidade de efetuar-se a regularização desses débitos, o que somente poderia ser feito com a entrega do trecho e o encontro de contas final.

17.1.4. A IGP deve ser mantida, em razão da manutenção da relação jurídica entre o Poder Público e a Concer.

17.1.5. **Com a eventual assunção da rodovia BR-040/RJ/MG, trecho Rio de Janeiro/RJ a Juiz de Fora/MG, por nova concessionária, a apuração das irregularidades tratadas nestes autos, para os fins trazidos na LDO, perderia o objeto, não cabendo ao Tribunal exarar recomendações para a paralisação, ou não, de obras em um contrato já extinto e com suas atividades encerradas**.

17.2. O voto condutor do Ministro Relator, sustentou que, com a nova concessionária, as obrigações de execução de obras no âmbito do contrato com a Concer estavam extintas e como a finalidade da classificação de IGP é orientar a alocação de recursos orçamentários, uma vez encerrado o contrato, a recomendação de paralisação perde sua utilidade prática, pois não subsiste execução contratual a ser sustada, embora o ressarcimento do dano deva prosseguir nas instâncias competentes (peça 681, p. 146/147).

17.2.1. Nessa linha, o Acórdão 2.439/2025-TCU-Plenário simplesmente deliberou pelo arquivamento dos autos por perda de objeto.

17.3. Não obstante o deliberado no Acórdão 2.439/2025-TCU-Plenário, a lista de obras recebida no âmbito do Acórdão 2.451/2025-TCU-Plenário (consolidação do Fiscobras) mantém a recomendação de IGP (peça 681, p. 147).

17.4. Após registrar as manifestações do TCU e de fazer uma breve menção às informações do gestor (peça 681, p. 147), passou-se à análise da situação, destacando-se que (peça 681, p. 147/153):

17.4.1. Ainda não foram afastados quaisquer dos fatores de risco mencionados nos anos anteriores: projetos precários e acompanhados de maneira insatisfatória (como reconhecido pela própria ANTT), longe de poder-se afirmar estarem regularizados; parcelas financeiras indevidamente incluídas no preço pago (mesmo considerando os termos do modelo de aporte direto à concessionária, altamente questionável), já reconhecidas em grande medida pela reguladora, mas que ainda não foram excluídas contratualmente. Ressalte-se que todas essas irregularidades (mesmo as que têm solução puramente formal, como a repactuação dos parâmetros financeiros indevidos do fluxo de caixa da concessão) vêm-se arrastando há pelo menos nove anos. Ao contrário, todas as fiscalizações caracterizam de modo inequívoco o caráter contencioso da atitude da então concessionária.

17.4.2. É verdade que ocorreu profunda mudança fática, com a celebração e início de operação de nova concessão com outra empresa. Desaparece, portanto, o risco considerado nos relatórios anteriores de alguma tentativa de "acordos" entre o poder concedente e a concessionária reincluir a obra em contratos de concessão com a mesma empresa, sem licitação.

17.4.3. Até as últimas etapas da concessão, persistiu a demanda da Concer por "correções" e "reequilíbrios", agravada por uma postura belicosa e pela continuidade forçada do contrato. Neste sentido, nada permite afirmar que tal postura se alterará quando do encontro de contas, pelo que a hipotética liberação do orçamento significaria, de alguma forma, a possibilidade de que os prejuízos já estancados não sejam recuperados (prejudicando, inclusive e especialmente, os esforços que a ANTT e a AGU terão de desenvolver no sentido contrário). Ressalte-se que, embora a programação orçamentária refira-se a orçamentos anteriores, o bloqueio abrangerá, se mantido, qualquer outra programação que pretenda custear o objeto em questão (ou seja, débitos em função do Termo Aditivo originalmente bloqueado).

17.4.4. Quanto aos custos e prejuízos de paralisação, deixaram de existir com a nova concessão: não há mais que se falar em qualquer possibilidade de retomada da obra pelo concessionário anterior, pois já se extinguiu sua relação com a concessão e com a obra, a qual foi inclusive substituída pela obrigação do novo concessionário em realizá-la. O bloqueio permaneceria em uma conjuntura onde os danos reversos – que tanto preocupam a CMO – já ocorreram, e em um contexto no qual a retomada da obra está pactuada em outro contrato, com outra empresa.

17.4.5. Contrariamente à posição do Ministro-Relator, **a cautela orçamentária não perde o objeto, na medida em que se encontram ativas as providências de encontro de contas do contrato anterior**, as quais representam consequências inafastáveis da relação jurídica havida, e que nessas providências encontra-se discutido o débito decorrente da irregularidade da obra. Assim, **não estão extintas as relações entre a União e a empresa em sentido lato**: não mais giram em torno do contrato de concessão, mas sim em função dos seus desdobramentos obrigatórios após o encerramento.

17.4.6. **É a proteção do Erário neste processo de ajuste de contas *in extremis* que pode ser de algum modo facilitada pelo bloqueio**: com a inserção no Anexo VI, não haverá possibilidade de pagamentos à empresa com fundamento em eventuais reivindicações contratuais decorrentes da obra. Ademais, o bloqueio reforçaria, no ambiente regulatório do programa de concessões uma forte expectativa de controle, condicionando de forma favorável o ambiente institucional em favor de condutas rigorosas para com o interesse público e a exigência constitucional de manutenção das condições da licitação quando da execução contratual.

17.4.7. No caso vertente, **existe claramente "medição em aberto" em sentido lato,** na medida em que direitos e obrigações decorrentes do contrato (acumulados ao longo de toda sua execução) ainda persistem sem conciliação (ao contrário, existe posição inequívoca do órgão público regulador do contrato no sentido de que tal balanço é desfavorável à contratante e deve ser dela exigido), o que demonstra que a situação em tela se enquadra no disposto no inciso II da grade de critérios aprovada pela CMO, por ocasião da deliberação do Relatório nº 2/COI/CMO, de 2016, para o caso de contratos e convênios extintos ou rescindidos, apresentada a seguir:

> I – aqueles contratos ou convênios no qual o instrumento:
>
> a) encontre-se vencido ou expirado por encerramento do prazo de vigência respectivo, sem registro de qualquer tratativa anterior das partes, ainda que em não concluída, nem de medida judicial tendo por objeto a prorrogação do respectivo prazo; ou
>
> b) tenha tido toda a sua execução física e financeira inteiramente esgotada ou concluída, sem registro de qualquer tratativa das partes, ainda que em não concluída, nem de medida judicial tendo por objeto a aditivação para ampliação do objeto; ou
>
> c) tenha merecido da instância deliberativa competente no âmbito do órgão ou entidade pública celebrante uma decisão formal de anulação ou rescisão, decisão esta cujo rito administrativo deve estar formalmente concluído ou em etapa tão avançada no respectivo andamento que permita concluir por uma probabilidade muito baixa de reversão da deliberação;
>
> II – em qualquer dos casos acima, a inexistência, até o momento da deliberação pelo Comitê, de informação relativa a faturas, medições ou empenhos em aberto que representem reconhecimento administrativo, pelo contratante, de direitos decorrentes

17.4.8. **Destarte, não há como considerar possível a exclusão do quadro de bloqueio mesmo segundo esses critérios que, ampliativamente, buscam reduzir ao máximo a providência drástica da retenção orçamentária. Ainda que tal retenção incida sobre objetos que teriam muito pouca probabilidade de receber recursos, conforme se depreende da posição manifesta e reiteradamente praticada pela ANTT, é o espaço que tem o Comitê para contribuir com a proteção ao Erário, e esse espaço será ocupado**.

17.4.9. Posição semelhante foi adotada pelo Comitê quando de situação de encerramento de contrato de concessão na BR-290/RS: mesmo após a assunção do trecho por nova concessionária, o bloqueio em questão continuou até que o Relatório nº 2/COI/CMO, de 2023, reconheceu a ocorrência cumulativa de inúmeros fatores que dispensassem a cautela do bloqueio:

> Assim, o quadro fático permite ao COI acolher a modificação de posicionamento do TCU no sentido de não ser a manutenção da recomendação de paralisação (portanto, a inserção no quadro de bloqueio) um instrumento indispensável de proteção ao Erário no caso, dado que o potencial de desembolsos indevidos encontra-se limitado pela condição de encerramento do contrato e pelas atividades administrativas levadas a efeito de forma sistemática pelo órgão gestor (processo de encontro de contas da rescisão, com apuração formal de saldo credor em favor da União), pelo TCU (constituição e desenvolvimento de processo de Tomada de Contas Especial em função das irregularidades que ensejaram o bloqueio original), e ainda pela ação do sistema de justiça criminal (ações de investigação criminal acima mencionadas). Desta forma, especialmente em função do trânsito em julgado administrativo da apuração de haveres e deveres pela ANTT ocorrido desde a última decisão da CMO a respeito, pouca plausibilidade persiste de que, administrativamente, todos esses órgãos mudem pelo avesso suas posições até hoje consistentemente adotadas e admitam passar por cima de todas as irregularidades amplamente demonstradas e reconheçam algum tipo de transferência orçamentária à concessionária.

17.4.10. Como se vê, **nenhuma das condições fáticas que fundamentaram esse precedente encontra-se presente no caso da BR-040**: **não houve o trânsito em julgado administrativo do encontro de contas**; não consta referência a tomada de contas especial aberta pelo TCU, nem existe ação investigativa no âmbito da justiça acerca dos fatos objeto da impugnação. **Assim, não há razões para abdicar do instrumento do bloqueio**.

17.4.11. A posição do Comitê, por todos esses motivos expostos, **é inequivocamente de manter o *status quo* do bloqueio, propondo seja incluído o Termo Aditivo em questão no Anexo VI da LOA/2024, com a necessária especificação de que o objeto do bloqueio se estende não só ao Termo Aditivo 12/2014, de 30/12/2014, mas a qualquer reivindicação posterior que tenha nele o fundamento, com a ressalva de que não se estende, a qualquer título, ao contrato de concessão atualmente vigente**.

ANÁLISE

18. Observa-se que a análise empreendida pelo COI, que embasou a sua posição de manter o *status quo* do bloqueio do Termo Aditivo nº 12/2014, contrariamente ao decidido pelo TCU, nos termos do Acórdão nº 2.439/2025-TCU-Plenário, pelo arquivamento dos autos em virtude da perda de objeto do monitoramento de irregularidades graves com recomendação de paralisação – IGP, levou em consideração todos os pressupostos elencados no voto condutor da referida decisão.

18.1. Pelo que se depreende da proposta do COI, adotada pela CMO e implementada na LOA/2026, a mudança do *status* do bloqueio do Termo Aditivo nº 12/2014 somente poderá ser materializada com a ocorrência do trânsito em julgado administrativo do encontro de contas do contrato com a antiga concessionária Concer, haja vista que as demais possibilidades elencadas pelo COI para que isso ocorra, a instauração de TCE pelo TCU ou decisão judicial sobre a questão, não estão pautadas, pelo menos por ora.

18.2. Dessa forma, considera-se que não existe, por ora, mudanças que desconstituam a situação que motivou o posicionamento do COI pela manutenção do *status quo* do bloqueio do Termo Aditivo nº 12/2014, razão pela qual propõem-se a manutenção da classificação de IGP e a manutenção do seu monitoramento, com a delimitação mais precisa do seu objeto, nos termos preconizados pelo Comitê, da seguinte forma:

> Objeto: Termo Aditivo nº 12/2014, de 30/12/2014, ao Contrato PG-138/95-00 de 31/10/1995, Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora- Rio, bem como quaisquer reivindicações financeiras baseadas em seu conteúdo, inclusive em encontro de contas ou apuração de haveres e deveres do respectivo contrato de concessão.
>
> Descrição do Objeto: Obras de implantação de novo trecho da BR-040/RJ para a subida da Serra de Petrópolis, bem como quaisquer reivindicações financeiras baseadas nesse objeto, inclusive em encontro de contas ou apuração de haveres e deveres do respectivo contrato de concessão.

18.3. Além disso, da mesma forma como proposto pelo COI, considera-se que houve a perda de objeto para o

indício de irregularidade grave: Projeto básico e executivo desatualizados e deficientes, pois os projetos somente teriam eficácia se houvesse possibilidade de uma futura retomada das obras pela Concer, o que é materialmente impossível, haja vista a assunção da rodovia pela nova concessionária.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

19. Ante todo o exposto, submetem-se esses autos à consideração superior, propondo, com relação ao Termo Aditivo nº 12/2014, de 30/12/2014, ao Contrato PG-138/95-00 de 31/10/1995, com a Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora- Rio – Concer, que:

Considerando a manutenção do Termo Aditivo nº 12/2014, de 30/12/2014, ao Contrato PG-138/95-00 de 31/10/1995, com a Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora- Rio – Concer, no quadro de bloqueio do Anexo VI à LOA/2026, com as seguintes IGPs:

- Sobrepreço no orçamento da obra;

- Sobrepreço no fluxo de caixa marginal decorrente de superestimativa de alíquota de IRPJ e CSLL, e da base de cálculo do IRPJ e CSLL;

- Projeto básico e executivo desatualizados e deficientes.

Considerando que a manutenção do *status quo* do bloqueio do Termo Aditivo nº 12/2014, de 30/12/2014, ao Contrato PG-138/95-00 de 31/10/1995 foi proposta pelo COI levando em conta todos os pressupostos elencados no voto condutor do Acórdão nº 2.439/2025-TCU-Plenário, que decidiu pela perda de objeto do monitoramento das IGPs do referido Termo aditivo;

Considerando que o COI propôs a perda de objeto para a IGP "Projeto básico e executivo desatualizados e deficientes", pois os projetos somente teriam eficácia se houvesse a possibilidade de uma futura retomada das obras pela Concer;

Considerando que o COI manifestou o entendimento de que a cautela do bloqueio deve ser mantida até que fatos supervenientes demonstrem a pouca plausibilidade de mudança de posicionamento dos órgãos envolvidos, da ANTT em especial, acerca dos débitos contraídos pela antiga concessionária em função dos desequilíbrios contratuais, o que, se ocorresse, poderia ensejar o reconhecimento de algum tipo de direito para a referida empresa, tendo citado como exemplo os caso da BR-290/RS, em que a liberação do quadro bloqueio só foi acatada pelo COI após o trânsito em julgado administrativo da apuração dos haveres e deveres pela ANTT.

19.1. Seja **mantida a classificação de indícios de irregularidade grave com recomendação de paralisação (IGP)** somente para as ocorrências relacionadas a seguir, referentes ao Termo Aditivo nº 12/2014, de 30/12/2014, ao Contrato PG-138/95-00 de 31/10/1995, com a Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora- Rio – Concer, até que fato superveniente, tal como o trânsito em julgado administrativo da apuração de haveres e deveres, demonstre a pouca plausibilidade de mudança de posicionamento da ANTT acerca dos débitos contraídos pela antiga concessionária em função de desequilíbrios contratuais.

- sobreavaliação do valor do reequilíbrio econômico-financeiro no fluxo de caixa marginal decorrente de superestimativa de alíquota de IRPJ e CSLL, e da base de cálculo desses tributos; e

- sobrepreço no orçamento da obra.

19.1.1. Seja **declarada a perda de objeto** para a ocorrência "Projeto básico e executivo desatualizados e deficientes", pois os projetos somente teriam eficácia se houvesse possibilidade de uma futura retomada das obras pela Concer, o que é materialmente impossível, haja vista a assunção da rodovia pela nova concessionária.

19.1.2. Seja **delimitado de forma mais precisa o objeto do bloqueio**, tal como preconizado pelo COI, da seguinte forma:

Objeto: Termo Aditivo nº 12/2014, de 30/12/2014, ao Contrato PG-138/95-00 de 31/10/1995, Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora- Rio, bem como quaisquer reivindicações financeiras baseadas em seu conteúdo, inclusive em encontro de contas ou

apuração de haveres e deveres do respectivo contrato de concessão.

Descrição do Objeto: Obras de implantação de novo trecho da BR-040/RJ para a subida da Serra de Petrópolis, bem como quaisquer reivindicações financeiras baseadas nesse objeto, inclusive em encontro de contas ou apuração de haveres e deveres do respectivo contrato de concessão.

19.2. Comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que subsistem os indícios de irregularidade grave com recomendação de paralisação, do tipo IGP, apontados no empreendimento Nova Subida da Serra de Petrópolis, objeto do 12º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão PG-138/95-00, relativo ao trecho da BR-040/RJ, concedido à Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora - Rio S/A – Concer, com potencial dano ao Erário;

19.3. Encaminhar cópia desta deliberação à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional; ao Deputado Hugo Leal; à 1ª Vara da Justiça Federal de Petrópolis/RJ; à Procuradoria da República em Petrópolis/RJ; à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle e à Comissão de Viação e Transportes, ambas da Câmara dos Deputados; à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor, e Fiscalização e Controle e à Comissão de Serviços de Infraestrutura, ambas do Senado Federal; e à 3ª Câmara – Consumidor e Ordem Econômica do Ministério Público Federal;

AudRodoviaAviação, 4ª DT, em 22 de junho de 2026

APÊNDICE A - Despachos

TC 023.204/2015-0

Natureza: RELATÓRIO DE AUDITORIA

Órgão/Entidade: Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT

Pronunciamento da AudRodoviaAviação/DT-4

Cuidam os autos de relatório de auditoria constante do Fiscobras 2016 que teve como objeto as obras da Nova Subida da Serra de Petrópolis/RJ (NSS), pertencentes à rodovia BR-040/MG/RJ, trecho Juiz de Fora/MG – Rio de Janeiro/RJ, concedida à Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora – Rio (Concer) em 31/8/1995 (Contrato de Concessão PG-138/95-00).

1. Nesta etapa, visa-se atualizar as informações referentes às irregularidades classificadas como graves com recomendação de paralisação (IGP) da obra da NSS.

INTRODUÇÃO

2. A instrução que precede este pronunciamento resume o histórico processual que levou à situação ora em análise. Como acontecimentos mais recentes, o TCU se pronunciou no Acórdão 2.439/2025-TCU-Plenário entendendo que a classificação das irregularidades como IGP teria perdido seu objeto com o encerramento do contrato e a assunção do trecho por nova concessionária.

3. Entretanto, o entendimento da Comitê de Avaliação das Informações Sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves – COI foi contrário. Baseado no parecer do COI, a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional – CMO/CN decidiu manter a classificação de IGP e a Nova Subida da Serra de Petrópolis foi mantida no Anexo I – Obras e Serviços com Recomendação de Paralisação – IGP e Anexo 2 – Proposta de Atualização do VI do PLOA 2026.

4. A seção "EXAME TÉCNICO" da instrução resume o parecer do COI (páginas 3-7), concluindo ser necessário manter a classificação da IGP até que haja mudanças desconstituam a situação que motivou o posicionamento do COI.

EXAME TÉCNICO

5. De maneira muito resumida, verifica-se que o entendimento apresentado pelo COI foi de haver ainda risco de que os efeitos financeiros das irregularidades classificadas como IGP e a decisão da ANTT sobre o orçamento da obra executada, materializada no 15º Termo Aditivo, sejam revertidos no curso da avaliação de haveres e deveres do contrato, podendo gerar compromissos financeiros a serem arcados pelo Orçamento da União, demandando, assim, a proteção do Erário por meio da manutenção da IGP.

6. Isso posto, é importante avaliar o risco dessa eventual reversão e seu impacto sobre o valor global dos haveres e deveres. Isso porque os sobrepreços tratados nesses achados são parte do valor global de haveres e deveres, não a sua totalidade.

7. Com essa finalidade, foram encaminhados alguns questionamentos à ANTT, os quais foram respondidos no Ofício 22368/2026/GAB-DG/DG-ANTT e seus anexos (peças 682-685).

8. Em suma, a apuração de haveres e deveres está ainda em fase inicial, com uma apuração inicial e preliminar, que considera: indenizações pelos investimentos vinculados a bens reversíveis não amortizados ou depreciados, danos verificados sobre o sistema rodoviário e demais danos eventualmente

apurados, multas aplicadas e demais créditos e débitos entre as partes, incluindo eventual desequilíbrio econômico-financeiro, dentre os quais a obra da Nova Subida da Serra de Petrópolis e os impactos da Covid-19 (peça 685, p. 3).

9. A **apuração parcial e preliminar** realizada em **março/2024** na Nota Técnica SEI nº 2217/2024/CGEFI/GEGEF/SUROD/DIR/ANTT (peça 685) apresenta valores preliminares, reproduzidos no *Quadro 1* abaixo.

10. A mesma Nota Técnica apresenta ressalvas a esses valores, que devem ser levadas em consideração quando de sua interpretação (peça 685, p. 18-20). Deve-se levar em conta também que à época da Nota Técnica, o prazo contratual estava encerrado desde 28/2/2021, mas o contrato seguia em execução por força de decisões judiciais, e foi projetada a saída da concessionária em 31/3/2025 (que de fato ocorreu em 3/11/2025):

a) há divergências significativas quanto aos valores relacionados às obras da Nova Subida da Serra – NSS, cuja discussão no âmbito da 15ª Revisão Extraordinária ainda não está exaurida;

b) há processo administrativo de caducidade de 2018, sobrestado em razão de decisão judicial;

c) há 13 processos de pleitos de reequilíbrio, com análise sobrestada aguardando decisões judiciais;

d) há 4 principais ações judiciais em que litigam a Concer e a ANTT com possível impacto nos valores apurados;

e) em 7/2/2024 havia GRU de multas no valor de R$ 223 milhões, dos quais R$ 72 milhões transitados em julgado;

f) foram listadas as inexecuções de obras previstas no contrato original.

11. Apresentadas as ressalvas e as condições em que a apuração parcial e preliminar foi realizada, segue-se os valores apurados na Nota Técnica SEI nº 2217/2024/CGEFI/GEGEF/SUROD/DIR/ANTT:

Quadro 1 – Itens apurados de Haveres e Deveres: apuração parcial e preliminar de março/2024

Montante Compensatório	Valor(R$) a PI (ago/1995)	Valor(R$) a PC (mai/2026)*	Representatividade
Período Contratual - até 28/02/2021	**-257.447.413,60**	**-1.974.722.716,64**	**61,88%**
Itens de desequilíbrio	**-1.999.470,64**	**-15.336.724,65**	**0,48%**
Arredondamento / IRT/Atraso	-890.527,89	-6.830.698,47	0,21%
ISS / PIS / Cofins	0,00	0,00	0,00%
Eixo suspenso	0,00	0,00	0,00%
Receitas Não Tarifárias / Extraordinárias	-637.778,47	-4.892.011,21	0,15%
RDT	-84.177,98	-645.678,15	0,02%
Tráfego Real	-386.986,30	-2.968.336,82	0,09%
Alterações no PER	**-2.884.592,99**	**-22.125.960,51**	**0,69%**
Item 2.4 - Recuperação das Obras de Arte Especiais	-90.754,09	-696.119,49	0,02%
Item 2.5 - Alargamento das Obras de Arte Especiais	-646.805,46	-4.961.251,76	0,16%
Item 6.1.6 - Pontes, Viadutos e Passarelas	-495.834,84	-3.803.247,85	0,12%
Item 6.9 - Implantação Rodovia Inteligente	-1.200.481,88	-9.208.167,24	0,29%
Item 6.15 - Obras Adicionais à Segurança	-211.193,91	-1.619.940,19	0,05%
Item 6.9 - Implantação Rodovia Inteligente	-118.164,37	-906.367,10	0,03%
Item 6.15 - Obras Adicionais à Segurança	-228.775,95	-1.754.801,34	0,05%
Item 7.3 - Links de Comunicação	2.226,15	17.075,44	0,00%
Item 7.6 - Polícia Rodoviária Federal	2.840,40	21.786,98	0,00%

Montante Compensatório	Valor(R$) a PI (ago/1995)	Valor(R$) a PC (mai/2026)*	Representatividade
Item 7.9 - Verba para Implementação do 3º Termo Aditivo ao Convênio nº 08/2008 – ANTT/DPRF	128.181,36	983.201,35	-0,03%
Item 6.21 - Dispositivos de Segurança - Barreiras Rígidas - Km 102	-24.321,62	-186.556,37	0,01%
Item 4.1 - Pavimento de Concreto Asfáltico	-1.508,78	-11.572,93	0,00%
Perda de Receita COVID	**2.789.250,18**	**21.394.643,73**	**-0,67%**
NSS - 15ª Revisão Extraordinária	**-72.906.815,43**	**-559.223.892,03**	**17,52%**
6.5 Nova Subida da Serra	-45.058.430,33	-345.615.847,15	10,83%
12º TA - NSS - 6.5.1 Investimentos Nova subida da Serra	-15.418.980,60	-118.269.633,52	3,71%
12º TA - NSS - 6.5.3 Risco de Projeto Nova subida da Serra	-5.076.439,68	-38.938.284,97	1,22%
12º TA - NSS - 6.5.4 Taxa de administração Nova subida da Serra	-7.352.964,82	-56.400.126,39	1,77%
Excedente Tarifário por Decisão Judicial	**-17.542.318,53**	**-134.556.468,91**	**4,22%**
Indenizações Pelos Danos Verificados Sobre o Sistema Rodoviário	**-164.903.466,19**	**-1.264.874.314,27**	**39,63%**
Período de Extensão Contratual - de 01/03/2021 até 31/03/2025	**-146.560.652,14**	**-1.124.177.730,51**	**35,22%**
Excedente Tarifário por Decisão Judicial	**-145.126.574,56**	**-1.113.177.792,56**	**34,88%**
Receitas Não Tarifárias / Extraordinárias	**-1.434.077,58**	**-10.999.937,95**	**0,34%**
TOTAL	**-404.008.065,74**	**-3.098.900.447,14**	**97,10%**
Multas	**-12.064.571,19**	**-92.539.996,66**	**2,90%**
Montante Compensatório preliminar	**-416.072.636,93**	**-3.191.440.443,81**	**100,00%**

* *Atualizado pela fórmula (peça 685, p. 10)* $IRT_{2011} \times (IPCA_{data}/IPCA_{jun/2011}) = 3{,}33269 \times (7.640{,}15/3.319{,}55) = 7{,}670393$

Fonte: Produção própria a partir do Quadro 23 da peça 685, p. 17-18

12. Verifica-se que o impacto da 15ª Revisão Extraordinária sobre o valor total do débito calculado na apuração parcial e preliminar é de 17,52% do valor total. Atualizado para maio/2026, essa parcela totaliza R$ 559 milhões dos R$ 3,191 bilhões em desfavor da concessionária. Como já mencionado, todos esses são valores preliminares, sujeitos a alterações no âmbito administrativo ou mesmo no judicial.

13. O risco aventado na avaliação do COI é que ocorra reversão no entendimento da ANTT referente aos valores da NSS, com potencial para gerar obrigações de pagamento por parte do Poder Público.

14. Acontece que mesmo um cenário extremamente desfavorável, de transformação dos valores da NSS hoje negativos em valores positivos de mesma ordem de grandeza, não seria suficiente para reverter, sozinho, o resultado em favor da concessionária. Apenas para fins de demonstração, o *Quadro 2* abaixo simula essa situação, de reversão dos valores da NSS, mantendo-se os demais.

Quadro 2 – Itens apurados de Haveres e Deveres: simulação com a inversão do valor da NSS

Montante Compensatório	Valor(R$) a PC (mai/2026)	Representatividade
Período Contratual - até 28/02/2021	**-856.274.932,57**	**41,31%**
Itens de desequilíbrio	**-15.336.724,65**	**0,74%**
Alterações no PER	**-22.125.960,51**	**1,07%**
Perda de Receita COVID	**21.394.643,73**	**-1,03%**
NSS - 15ª Revisão Extraordinária	**559.223.892,03**	**-26,98%**
Excedente Tarifário por Decisão Judicial	**-134.556.468,91**	**6,49%**
Indenizações Pelos Danos Verificados Sobre o Sistema Rodoviário	**-1.264.874.314,27**	**61,02%**

Montante Compensatório	Valor(R$) a PC (mai/2026)	Representatividade
Período de Extensão Contratual - de 01/03/2021 até 31/03/2025	-1.124.177.730,51	54,23%
Excedente Tarifário por Decisão Judicial	-1.113.177.792,56	53,70%
Receitas Não Tarifárias / Extraordinárias	-10.999.937,95	0,53%
TOTAL	-1.980.452.663,08	95,54%
Multas	-92.539.996,66	4,46%
Montante Compensatório preliminar	-2.072.992.659,74	100,00%

Fonte: Produção própria a partir do Quadro 1, com a reversão do valor relacionado à NSS

15. Assim, entende-se não haver risco relevante de que as irregularidades originalmente classificadas como IGP resultem em reversão dos valores de Haveres e Deveres a ponto de gerar uma obrigação de pagamento à concessionária e o decorrente comprometimento do OGU para fazer frente a essa obrigação.

16. Adicionalmente, o TCU já entendeu, no Acórdão 2.439/2025-TCU-Plenário, ter havido perda de objeto da IGP.

17. Desse modo, entende-se por manter o entendimento do acórdão pretérito para reafirmar a perda de objeto do monitoramento da classificação de irregularidades graves com recomendação de paralisação (IGP) para propor o encerramento desses autos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

18. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior propondo:

a) arquivar os autos, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU, tendo em vista a perda de objeto do monitoramento da classificação de irregularidades graves com recomendação de paralisação (IGP); e

b) dar ciência desta deliberação à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional; ao Deputado Hugo Leal; à 1ª Vara da Justiça Federal de Petrópolis/RJ; à Procuradoria da República em Petrópolis/RJ; à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle e à Comissão de Viação e Transportes, ambas da Câmara dos Deputados; à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor, e Fiscalização e Controle e à Comissão de Serviços de Infraestrutura, ambas do Senado Federal; e à 3ª Câmara – Consumidor e Ordem Econômica do Ministério Público Federal.

AudRodoviaAviação/DT-4, 19 de outubro de 2026.

TC 023.204/2015-0
Tipo de processo: Relatório de Auditoria

PRONUNCIAMENTO DA UNIDADE

Com as devidas vênias à instrução formulada pelo auditor de controle externo, manifesto-me de acordo com a proposta formulada em despacho da subunidade pelo diretor, no sentido de arquivar os autos, com fundamento no inciso V do art. 169 do Regimento Interno do TCU, tendo em vista a perda de objeto do monitoramento da classificação de irregularidades graves com recomendação de paralisação (IGP).

Ressalta-se que, conforme registrado no Voto do Ministro Walton Alencar Rodrigues que conduziu à prolação do Acórdão 2.439/2025-TCU-Plenário, o arquivamento dos autos "(...) não significa, contudo, que as irregularidades deixam de existir. A apuração de responsabilidades e o ressarcimento do dano ao Erário deverão prosseguir nas instâncias competentes, incluindo o processo de apuração de haveres e deveres" (peça 657, p. 2).

Declaro, ainda, que foi verificado, no que se mostrou aplicável, o atendimento ao disposto na Resolução – TCU 315/2020.

Atuo em substituição à Auditora-Chefe, conforme designação publicada no BTCU Administrativo nº 108, de 17/6/2026, Número de controle: 15879.

AudRodoviaAviação, em 1 de julho de 2026.

(Assinado eletronicamente)
ROSENO GONÇALVES LOPES

ANEXO A - Deliberações

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 023.204/2015-0 [Apensos: TC 000.030/2016-3, TC 004.064/2016-0, TC 029.901/2016-2, TC 036.458/2016-3]
Natureza: Relatório de Auditoria.
Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Transportes Terrestres; Ministério dos Transportes; Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (extinta).
Responsáveis: Ana Patrizia Goncalves Lira Ribeiro (599.524.582-15); Carlos Fernando do Nascimento (070.696.027-07); Cristiano Della Giustina (979.329.220-20); Deuzedir Martins (276.724.178-00); Jorge Luiz Macedo Bastos (408.486.207-04); Josias Sampaio Cavalcante Junior (381.024.981-53); Marcelo José Gottardello (203.990.492-15); Natália Marcassa de Souza (290.513.838-60); Roberta Camilo Teles (767.632.852-72); Viviane Esse (206.461.918-61); Érico Reis Guzen (819.643.230-53).
Interessados: Agência Nacional de Transportes Terrestres (04.898.488/0001-77); Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora - Rio (00.880.446/0001-58); Congresso Nacional (vinculador); Procuradoria da República No Município de Petrópolis (76.702.448/0001-19).
Representação legal: Paulo Sergio Bezerra dos Santos; Ana Cristina Lopes Campelo de Miranda Bessa; Alberto Pavie Ribeiro (7077/OAB-DF); Guilherme de Araujo Pinho Costa; Joana Barreiro Batista; Pericles Tadeu Costa Bezerra; Augusto Cesar Carvalho Barbosa de Souza e outros.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. FISCOBRAS 2016. OBRAS DA NOVA SUBIDA DA SERRA DE PETRÓPOLIS/RJ (BR-040/MG/RJ). AVALIAÇÃO DA PERSISTÊNCIA DE INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES COM RECOMENDAÇÃO DE PARALISAÇÃO (IGP) PARA FINS DE ATENDIMENTO À LDO 2025. ASSINATURA DE CONTRATO COM A NOVA CONCESSIONÁRIA ELOVIAS. PERDA DE OBJETO DO MONITORAMENTO DA CLASSIFICAÇÃO DAS IRREGULARIDADES COMO IGP. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e Aviação Civil, peça 653, que contou com a anuência dos respectivos dirigentes (peças 654 a 655):

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de relatório de auditoria constante do Fiscobras 2016 que teve como objeto as obras da nova subida da serra de Petrópolis/RJ (NSS), pertencentes à rodovia BR-040/MG/RJ, trecho Juiz de Fora/MG – Rio de Janeiro/RJ, concedida à Companhia de Concessão Rodoviária Juiz

de Fora – Rio (Concer), por meio do Contrato de Concessão PG-138/95-00, e implementadas a partir do 12º Termo Aditivo ao referido contrato.

2. Esta instrução visa atualizar as informações referentes às irregularidades classificadas como graves com recomendação de paralisação (IGP) da obra da NSS, de modo a atender ao disposto no inciso III do art. 31 da Resolução-TCU 280, de 15 de julho de 2016, e ao disposto no art. 142 da Lei 15.080/2024 (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO 2025).

HISTÓRICO

3. O relatório de fiscalização 379/2015 (peça 108) teve por objetivo auditar a construção das obras da NSS, executadas no âmbito do contrato da Concer. O orçamento estimado no edital de concessão para a referida obra foi de R$ 80.000.000,00 (ref. abril/1995), tendo sido pactuado que o empreendimento seria realizado em até cinco anos após a assinatura do contrato. Entretanto, o investimento não foi executado no prazo inicialmente previsto, sendo que, quando de seu início, lhe foi associado um valor superior àquele previsto no edital. Como forma alternativa ao aumento do valor da tarifa de pedágio, para a realização do reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, a ANTT e o Ministério dos Transportes firmaram termo aditivo com a Concer prevendo aporte de recursos diretamente do Orçamento Geral da União, ou, subsidiariamente, a prorrogação do contrato de concessão. No aditivo, havia a previsão da realização de três aportes por parte da União, sendo por ocasião da fiscalização, apenas o primeiro havia ocorrido. Na data da inspeção in loco, a equipe de auditoria consignou que os serviços de execução da obra haviam sido praticamente paralisados (peça 210, p. 1).

4. No referido relatório de fiscalização, a unidade técnica responsável considerou que três das seis irregularidades apontadas durante a auditoria deveriam ser classificadas como graves com recomendação de paralisação (IGP), sendo elas:

a) sobreavaliação do valor do reequilíbrio econômico-financeiro no fluxo de caixa marginal decorrente de superestimativa de alíquota de IRPJ e CSLL, e da base de cálculo desses tributos;

b) sobrepreço no orçamento da obra; e

c) projetos básico e executivo desatualizados e deficientes.

5. Em despacho (peça 123), o relator, Exmo. Ministro Walton Alencar Rodrigues, acolheu a manifestação da unidade técnica e determinou, com fulcro no item 9.4.9.2 do Acórdão 664/2016-TCU-Plenário (Relator: Ministro Raimundo Carreiro), a classificação das citadas irregularidades como IGP.

6. Após a análise das oitivas da ANTT e da Concer, esta Corte de Contas, para atender ao disposto nos §§ 2º e 3º do art. 122 da Lei 13.242/2015 (LDO 2016), proferiu o Acórdão 18/2017-TCU-Plenário (peça 209), de relatoria do Exmo. Ministro Augusto Sherman, em substituição ao Exmo. Ministro Walton Alencar Rodrigues, confirmando a classificação das irregularidades como IGP e determinando uma série de medidas corretivas que deveriam ser adotadas pela Agência Reguladora para sanear os apontamentos.

7. Desde a confirmação da classificação das irregularidades como IGP por meio do Acórdão 18/2017-TCU-Plenário, esta Casa tem realizado anualmente a atualização das informações referentes a essa classificação, conforme o disposto no inciso III do art. 31 da Resolução-TCU 280/2016, bem como nos sucessivas Leis de Diretrizes Orçamentárias – LDOs.

8. Com base nesses fundamentos, esta Casa prolatou, nos anos seguintes à confirmação da classificação em IGP, os Acórdãos 1.701/2017-TCU-Plenário (peça 247), 1.452/2018-TCU-Plenário (peça 356), 2.443/2019-TCU-Plenário (peça 373), 2.903/2020-TCU-Plenário (peça 407), 2.450/2021-TCU-Plenário (peça 443), 2.094/2022-TCU-Plenário (peça 484), 2.346/2023-TCU-Plenário (peça 541) e 273/2025-TCU-Plenário (peça 621), todos de relatoria do Exmo. Min. Walton Alencar Rodrigues, nos quais se manteve a classificação dos achados como IGP e se comunicou à Comissão Mista de Planos,

Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que subsistiam os indícios de irregularidade grave com recomendação de paralisação, com potencial dano ao Erário.

9. Registra-se que os Acórdãos 18/2017-TCU-Plenário, 1.452/2018-TCU-Plenário e 2.346/2023-TCU-Plenário exararam uma série de determinações, mormente quanto à adoção de medidas corretivas para sanear as irregularidades classificadas como IGP. O monitoramento de tais deliberações foi realizado pelo Tribunal por meio do Acórdão 273/2025-TCU-Plenário, tendo esta Corte deliberado no seguinte sentido (peça 621, p. 1):

9.2. considerar cumpridos os subitens 9.3.1, 9.3.1.1, 9.3.1.2, 9.3.3 e 9.4 do Acórdão 18/2017-TCU-Plenário; os subitens 9.2.4, 9.2.5, 9.2.7 e 9.2.8 do Acórdão 1.452/2018-TCU-Plenário; e o subitem 9.2 do Acórdão 2.346/2023-TCU-Plenário;

9.3. considerar descumpridos os subitens 9.3, caput, e 9.3.2 do Acórdão 18/2017-TCUPlenário, e os subitens 9.2.1, 9.2.2, 9.2.2.1, 9.2.2.2, 9.2.3, 9.2.6 e 9.3 do Acórdão 1.452/2018-TCU-Plenário, dispensando a continuidade do seu monitoramento;

10. Pontua-se, também, que foram realizadas audiências de diversos responsáveis (peças 124, 125, 126, 128, 129, 130, 131, 134, 135, 136 e 137), sendo que as razões de justificativas apresentadas não foram examinadas pelo Tribunal. Como esclarecido no voto condutor do Acórdão 273/2025-TCU-Plenário, já não é oportuno retomar a análise do assunto, "tendo em vista que as ciências dos ofícios de audiência ocorreram em 2016, há cerca de 8 anos, não cabe mais avaliação delas, ante o longo decurso de prazo" (peça 622, peça 5).

11. Cabe, ainda, assinalar que a ANTT e a Concer possuem divergências significativas no que tange à importância correspondente ao total de serviços já executados no âmbito da obra da NSS. Nesse sentido, no entender da Agência a remuneração já recebida pela concessionária superaria o valor do que havia sido efetivamente executado. De forma diversa, a concessionária considera que os recursos repassados pela União teriam sido inferiores aos dispêndios incorridos. O mérito da questão encontra-se em litígio junto ao Poder Judiciário, sendo que a Concer – com fundamento em laudo pericial constante daqueles autos – entende que os serviços executados corresponderiam a R$ 549.416.000,00 (maio/2012), enquanto a ANTT – com base no Termo de Execução Descentralizada, TED 003/2018/ANTT, firmado com a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e o Laboratório de Transportes e Logística (LabTrans) – concluiu que a concessionária teria executado apenas o correspondente a R$ 185.737.876,99 (maio/2012) (peça 615, p. 39).

12. Registra-se que a Agência apontou haver falhas graves no laudo constante do processo judicial, conforme detalhado na instrução anterior destes autos (peça 615, p. 21-22):

140. Em seguida, a ANTT destacou que o perito judicial não teria considerado que o valor inicialmente previsto para as obras da NSS (projeto de 2011) foi revisto a partir das conclusões do Objeto 1 do TED 003/2018/ANTT (projeto de 2018), o que pode ser mais bem entendido por meio das seguintes passagens (grifos nossos):

18. Observa-se, portanto, que, ao valor definido para a obra, de R$ 269.286.260,55, a preços de abril/1995, ***deveria ser descontado o valor originalmente previsto no contrato, de R$ 80 milhões*** *(excluindo-se a parcela gasta com a elaboração de estudos e projeto executivo),* ***informação esta omitida na resposta ao quesito****.*

19. ***Adicionalmente, caberia ao perito informar que o projeto executivo da obra e respectivo valor, informado no Oficio 306/2013/GEINV/SUINF, de 28/01/2013, foi revisto, conforme se verifica nos autos do processo 50500.332278/2019-07, relativo ao Termo de Execução Descentralizada (TED) 03/2018/ANTT****, cujo objeto 1, teve como objetivo o desenvolvimento de estudos, levantamentos e análises de obras existentes e revisão parcial do projeto executivo de implantação e orçamento da Nova Subida da Serra de Petrópolis/RJ – NSS, BR-040/RJ, entre o Km 78,5 e o Km 103,5.*

*20. Diante dos resultados obtidos no referido estudo, **o valor atualmente considerado pela ANTT para obra é de R$ 379.975.027,58**, na data base de maio/2012, de acordo com a Nota Técnica SEI 6015/2021/CPROJ/GEENG/SUROD/DIR (SEI 8521431), de 04/11/2021, constante no processo 50505.069248/2020-34.*

Dessa maneira, a resposta ao quesito pode induzir a uma interpretação equivocada dos fatos, em desfavor da ANTT, razão pela qual sugere-se a sua impugnação.

141. Além disso, no âmbito da perícia de engenharia da ação de produção antecipada de provas 1004885-30.2018.4.01.3400, a ANTT juntou o relatório dos produtos do TED em questão, conforme se verifica na petição da Figura 4 a seguir: (...)

142. Sobre essa petição (SEI 8482850, peças 529-532), transcreve-se abaixo algumas das informações prestadas pela ANTT e pela PF-ANTT:

III- Da Impossibilidade de Utilização do Laudo Pericial Produzido nos Autos

*De largada, a prova pericial se revela imprestável, porquanto parte de premissa equivocada. O perito judicial utilizada do projeto executivo apresentado pela concessionária em 2018, como se tratasse de documento comum das partes, **mas o projeto executivo de 2018 não foi aceito pela ANTT**, conforme detalhamento do Parecer 179/2021/CPROJ/GEENG/SUROD/DIR e na Nota Técnica SEI Nº 1910/2021/COINFRJ/URRJ em anexo.*

*A perícia judicial está embasada apenas nos documentos apresentados pelo autor. **A documentação apresentada pela ANTT foi completamente esquecida pelo expert**.*

*O laudo, ainda, se **utiliza de metodologia inadequada** para o cálculo do montante supostamente devido, sem equipamentos tecnológicos e estudos para o adequado levantamento dos serviços realizados pela Concessionária.*

(...)

***Inadmissível que laudo pericial que tenha a carga ou o revelo de ter sido produzido perante o Poder Judiciário tenha se pautado, tão somente, em documento de um dos interessados**. E mais, os quantitativos embasadores do laudo pericial (PER-2018), tampouco foram verificados de forma objetiva de detalhada na vistoria de campo.*

(destaques contidos no original)

13. Ademais, conforme explanado na instrução precedente, a concessionária alega judicialmente que, incluindo-se os valores da obra da NSS e outros desequilíbrios, seria credora de cerca de R$ 2 bilhões (peça 615, p. 20):

132. Em resposta (peça 583, p. 8-9), a ANTT apresentou tabelas do laudo pericial constante da ação judicial 1003618-57.2017.4.01.3400, na qual a concessionária faria jus, a título de reequilíbrio total, a quantia de R$ 2.017.739.685,78, com data-base de fev./22.

14. Por outro lado, sob a perspectiva da Agência, somando-se os valores pagos a maior em relação a NSS e o excedente tarifário, a Concer seria devedora de mais de R$ 1,6 bilhão (peça 615, p. 40):

282. Assim, de acordo com a ANTT, a soma dos dois valores (R$ 72.906.815,43 e R$ 162.668.893,09) perfaz o montante de R$ 235.575.708,52, a preços iniciais de abr./1995, ou R$ 1.630.779.909,50, com preços de abr./2024, devidos pela Concer

15. Ao longo dos anos, desde a autuação deste processo, pôde-se observar eventos relevantes ao deslinde destes autos.

16. Cita-se que o término do prazo contratual ocorreu em 28/02/2021, sendo que, desde então, a Concer continua a operar o trecho em decorrência de decisões judiciais, que vieram a

estabelecer a continuidade da administração do segmento pela empresa até a realização de processo licitatório, com a efetiva delegação dos serviços à nova concessionária.

17. O certame da nova concessão da BR-040/RJ/MG, no trecho entre Rio de Janeiro e Juiz de Fora, teve seu edital publicado 20/1/2025, sendo que o leilão do projeto ocorreu em 30/4/2025. Atualmente, a previsão é que o novo contrato seja assinado em 29/9/2025 (https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/rodovias/novos-projetos-em-rodovias/BR-040-495-MG-RJ-JF-RIO, acessado em 22/8/2025), havendo o prazo de até um mês da publicação do extrato do contrato no Diário Oficial da União para assunção do sistema rodoviário pela nova operadora. Caso cumpridos os prazos, a atual concessionária deixaria de atuar no trecho ao final do mês de outubro do ano corrente.

EXAME TÉCNICO

18. Visando cumprir o disposto no art. 142 da Lei 15.080/2024 (LDO 2025), no sentido de comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional se subsistem ou não os indícios de irregularidade grave com recomendação de paralisação do empreendimento da nova subida da serra de Petrópolis/RJ, cabe retomar a situação caracterizada por ocasião da última manifestação do Tribunal e verificar a ocorrência de eventuais fatos novos.

19. No Acórdão 273/2025-TCU-Plenário – em similaridade as demais manifestações desta Corte sobre o tema nestes autos – o Tribunal entendeu correta a manutenção da classificação como IGP dos três apontamentos mencionados, in verbis (peça 621, p. 1):

9.1. manter a classificação de indícios de irregularidade grave com recomendação de paralisação (IGPs) para as seguintes ocorrências:

9.1.1. sobreavaliação do valor do reequilíbrio econômico-financeiro no fluxo de caixa marginal decorrente de superestimativa de alíquota de IRPJ e CSSL, e da base de cálculo desses tributos;

9.1.2. sobrepreço no orçamento da obra;

9.1.3. projetos básico e executivo desatualizados e deficientes;

20. A classificação como IGP ocorreu a despeito terem sido promovidas ações pela ANTT no sentido de sanear os itens 9.1.1 e 9.1.2, supra, uma vez que as medidas adotadas foram consideradas insuficientes para elidir os apontamentos. Em relação ao item 9.1.3, a ausência de projeto aprovado pela Agência inviabilizava a correção da irregularidade. O acórdão seguiu a proposta de encaminhamento da Unidade Técnica, formulada com o seguinte racional (peça 615, p. 36):

249. No que pese haver informações de que o achado III.1 [item 9.1.1 do Acórdão 273/2025-TCU-Plenário] já foi resolvido pela alteração do fluxo de caixa já na 24ª RO e na 12ª RE, a existência de um desequilíbrio contratual no montante de R$ 235.575.708,52, a preços iniciais de abril de 1995, ou R$ 1.630.779.909,50, a preços correntes de abril de 2024, a ser pago pela concessionária em favor do Poder Concedente, não permite concluir que a irregularidade está saneada.

*250. Assim, no que pese ter havido as alterações no fluxo de caixa, opta-se por propor manter a classificação de IGP do achado **III.1**, já que **existe débito ainda não solucionado, que será tratado apenas em apuração de haveres e deveres**, e que pode redundar em dano ao Erário.*

*251. Isso também vale para o achado **III.2** [item 9.1.2 do Acórdão 273/2025-TCU-Plenário], já que no que pese o sobrepreço ter sido corrigido no fluxo de caixa por meio da 15ª RE, **persiste um desequilíbrio contratual** no valor de R$ 72.906.815,43, a preços iniciais de abr./1995, a ser pago pela concessionária em favor do Poder Concedente, valor esse já incluso no montante mencionado no parágrafo 249.*

*252. Por fim, o **projeto** executivo de 2018 **não foi aprovado**, motivo pelo qual o achado **III.3** [item 9.1.3 do Acórdão 273/2025-TCU-Plenário] subsiste.*

(destaques acrescidos)

21. Importante notar que a despeito de a ANTT ter realizado revisões com vistas a endereçar as duas primeiras IGPs, tais medidas não foram consideradas suficientes para sanear as irregularidades, uma vez que não se recuperou os valores dispendidos a maior, mas apenas foram calculados os montantes a serem compensados quando da apuração de haveres e deveres. Nesse sentido, transcreve-se a seguir o conteúdo da Deliberação-ANTT 299/2024, que aprovou a 15ª Revisão Extraordinária (peça 594, p. 1):

A Diretoria Colegiada da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, no uso de suas atribuições, fundamentada no Voto DGS - 030, de 16 de maio de 2024, e Voto Vista DLA - 002, de 25 de julho de 2024, e no que consta do processo nº 50500.153619/2022-77, delibera:

Art. 1º Aprovar a 15ª Revisão Extraordinária da Tarifa Básica de Pedágio do Contrato de Concessão da Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora - Rio (Concer), trecho Juiz de Fora - Petrópolis/Rio de Janeiro (Trevo das Missões) e respectivos acessos da Rodovia BR 040/MG/RJ, ***fixando o valor parcial de reequilíbrio do contrato de concessão em R$ 72.906.815,43*** *(setenta e dois milhões, novecentos e seis mil, oitocentos e quinze reais e quarenta e três centavos), a preços iniciais de abril de 1995,* ***em desfavor da concessionária, a ser contabilizado em sede de haveres e deveres****.*

(destaques acrescidos)

22. Esclarece-se que a Agência restou impossibilitada de promover as reduções tarifárias que pudessem corrigir as duas IGPs em decorrência de decisão judicial, conforme previamente explicado nestes autos (peça 538, p. 29):

185. Ou seja, desde a aprovação da 24ª RO e da 12ª RE, as revisões posteriores que visaram a redução da tarifa básica de pedágio foram aprovadas pela ANTT, mas não lograram êxito em alterar a tarifa praticada nas praças de pedágio da Concer, tendo em vista decisão judicial ainda não jugada (processo 1025293-08.2019.4.0l.3400).

186. Isso significa, na prática, que as alterações da 15ª RE podem somente ter efeito em uma futura ação de haveres e deveres ou prestação final de contas da concessão. Significa também que todas as decisões que a ANTT tomar, apesar de obrigatórias, seja em cumprimento ao Acórdão 1.452/2018-TCU-Plenário, seja em cumprimento ao seu papel regulador ou contratual, dependerão das decisões dos processos judiciais correndo na 5ª Vara da Justiça Federal.

23. Conforme consulta ao site da ANTT (https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/rodovias/concessionarias/lista-de-concessoes/concer/revisoes-e-reajustes, acessado em 22/8/2025), a mais recente variação da tarifa da pedágio ocorreu por meio da Deliberação-ANTT Nº 1, de 4/1/2024, na qual se incrementou o valor cobrado com base na variação do IPCA, em cumprimento à decisão judicial. Portanto, não houve alterações tarifárias desde a última decisão proferida pelo TCU.

24. Como anteriormente mencionado nesta instrução, a Concer continua a operar o trecho, sendo que a apuração de haveres e deveres, isto é, o encontro de contas no qual se confrontam os débitos e créditos incorridos ao longo do contrato, ocorrerá apenas após o término da concessão. A previsão atual é que a atual concessionária encerre sua atuação na gestão da rodovia no final de outubro de 2025, de modo que apenas após tal evento será possível confrontar os valores totais de haveres e deveres, de modo a calcular o saldo final líquido a ser pago ou recebido por cada parte.

25. Portanto, até o momento, não houve alteração substantiva em relação a situação apurada por ocasião da prolação do Acórdão 273/2025-TCU-Plenário no que diz respeito aos seus itens 9.1.1 e 9.1.2, cabendo, pois, a manutenção da classificação de indícios de irregularidade grave com recomendação de paralisação (IGP) para as ocorrências.

26. No que tange ao item 9.1.3 do referido decisum, relativo a projetos básico e executivo desatualizados e deficientes, seria necessário para o saneamento da irregularidade que a Agência viesse

a aprovar os referidos projetos sem que estes contivessem as irregularidades listadas. Ocorre que, como relatado previamente nestes autos, as análises realizadas pela ANTT no mais recente projeto executivo apresentado pela Concer apontaram significativas deficiências, sendo que permaneciam relevantes divergências entre a Agência e a concessionária acerca do tema.

27. Conforme informado na instrução precedente destes autos, datada de 9/9/2024, a versão mais recente do projeto da Concer para a NSS havia recebido a objeção por parte da Agência, sendo que teriam ocorrido "alterações de itens de projeto que não foram justificadas pela concessionária" (peça 615, p. 16). Nesse sentido, encontra-se registrado na referida instrução que a versão mais recente do "projeto da NSS não se encontra formalmente aprovada pela ANTT, que informa possuir dificuldades junto à Concer para a continuidade de análise do projeto executivo" (peça 615, p. 16).

28. Ademais, com o prosseguimento dos tramites para a contratação de uma nova concessionária para o trecho ainda neste exercício, existe a clara indicação da desistência da execução das obras da NSS no âmbito do contrato da Concer.

29. De todo modo, com vistas a se obter informações atualizadas quanto ao assunto, questionou-se à ANTT, por e-mail, se teria havido exames adicionais em relação a projetos de engenharia das obras da NSS (peça 648). Em resposta, a Agência informou que "no ano de 2025, não foram realizadas análises adicionais nos projetos de engenharia referentes às obras da Nova Subida da Serra de Petrópolis" (peça 650, p. 1).

30. Portanto, a situação atual, em relação a deficiências de projetos da NSS, não evoluiu em relação ao exame prévio mais recentemente realizado nestes autos, de modo que não foi elidida a irregularidade constante do item 9.1.3 Acórdão 273/2025-TCU-Plenário, cabendo, pois, manter a classificação de IGP. Além disso, registra-se que não há perspectivas de que no atual contrato de concessão venham a ser aprovados projetos de engenharia conformes.

31. Importante notar que, no que tange às classificações enquanto IGPs, com o eventual encerramento da concessão da Concer, as irregularidades tratadas nestes autos perderiam o objeto, uma vez que se encontram associadas à relação jurídica entre o Poder Público e a Concer, em especial, considerando a problemática da incorreção dos valores repassados à referida concessionária pela União para a execução do empreendimento, bem como as falhas do projeto elaborado pela empresa.

32. Nesse sentido, a classificação de uma irregularidade como IGP tem por finalidade subsidiar o Congresso Nacional, no contexto da LDO, na decisão acerca da conveniência da continuidade ou não de determinada obra, de modo a evitar a destinação de recursos orçamentários a empreendimentos marcados por irregularidades graves. Contudo, uma vez encerrado o contrato correspondente, a recomendação de paralisação perde sua utilidade prática, na medida em que não subsiste execução contratual a ser sustada.

33. Do exposto, entende-se adequado que se proponha a manutenção da classificação das três irregularidades em pauta como IGP e que sejam realizadas as devidas comunicações à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional. Adicionalmente, é pertinente que seja esclarecido que com a eventual assunção da rodovia BR-040/RJ/MG, trecho Rio de Janeiro/RJ a Juiz de Fora/MG, por nova concessionária, a apuração das irregularidades tratadas nestes autos, para os fins trazidos na LDO, perderá o objeto, não cabendo ao Tribunal exarar recomendações para a paralisação, ou não, de obras em um contrato já extinto e com suas atividades encerradas.

CONCLUSÃO

34. Estes autos cuidam de relatório de auditoria constante do Fiscobras 2016 que teve como objeto as obras da nova subida da serra de Petrópolis/RJ (NSS), pertencentes à rodovia BR-040/MG/RJ, trecho Juiz de Fora/MG – Rio de Janeiro/RJ, concedida à Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora – Rio – Concer por meio do contrato PG-138/95-00.

35. Esta instrução visou subsidiar o atendimento ao disposto na Resolução-TCU 280, de 15/6/2016, que disciplina a execução do plano de fiscalização de obras para atendimento da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2025 – Lei 15.080/2024.

36. No relatório de fiscalização, produzido no âmbito do Fiscobras 2016, a equipe de fiscalização considerou que três das seis irregularidades apontadas deveriam ser classificadas como graves com recomendação de paralisação (IGP), relativas à: a) sobreavaliação do valor do reequilíbrio econômico-financeiro no fluxo de caixa marginal decorrente de superestimativa de alíquota de IRPJ e CSLL, e da base de cálculo desses tributos; b) sobrepreço no orçamento da obra; e c) projetos básico e executivo desatualizados e deficientes.

37. O Ministro-Relator, por despacho, anuiu com a classificação das irregularidades como IGP, tendo o Tribunal, em seguida, se posicionado no mesmo sentido. Desde então, em cumprimento ao disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias, esta Corte tem retomado anualmente o exame do tema com vistas a informa o Congresso Nacional acerca de eventuais correções das falhas apontas, o que poderia levar a alteração da classificação do empreendimento.

38. Nesse contexto, não obstante a ANTT ter promovido ações no sentido de sanear as irregularidades, até a decisão mais recente do TCU nestes autos, Acórdão 273/2025-TCU-Plenário, as medidas adotadas pela Agência não haviam sido consideradas suficientes, de modo que as classificações enquanto IGP foram mantidas para as três irregularidades mencionadas.

39. Em particular, a resolução das irregularidades 'a' e 'b', supracitadas, dependeria da quitação de valores devidos pela concessionária. A despeito de a Agência ter calculado os montantes pendentes, foi estabelecido, em decorrência de decisão judicial, que a extinção do débito ocorreria apenas no processo de haveres e deveres, após o efetivo fim da concessão. Por sua vez, o saneamento da irregularidade 'c' se encontrava relacionado às aprovações dos projetos de engenharia sem as falhas apontadas, o que não havia ocorrido.

40. No interim entre a fiscalização original do Tribunal e o presente momento, a vigência do contrato da Concer chegou ao seu término (no ano de 2021), sendo que a empresa continua a operar o trecho em decorrência de decisão da Justiça, tendo esta estabelecido que a atual concessionária deve encerrar sua atuação na rodovia apenas após a realização de certame licitatório e a assunção do trecho por uma nova concessionária.

41. O edital do processo licitatório de seleção de nova concessionária para operar a rodovia BR-040/MG/RJ, trecho Juiz de Fora/MG – Rio de Janeiro/RJ, foi publicado em janeiro do exercício corrente, sendo que o leilão ocorreu em abril. É previsto que o novo contrato de concessão seja celebrando em setembro, o que, se confirmado, indicaria que provavelmente a assunção do trecho pela nova concessionária ocorreria em outubro de 2025.

42. Apenas após o fim da atuação da Concer no trecho se poderia efetivamente realizar o encontro de contas dos haveres e deveres da concessão, no qual seriam tratados os reequilíbrios necessários para endereçar as irregularidades referidas nos itens 'a' e 'b'. Assim, no atual momento, não há alteração em relação à situação previamente caracterizada nestes autos de sobreavaliação e sobrepreço em relação às obras da NSS.

43. Similarmente, em relação ao item 'c', não se identificou alteração em comparação com as circunstâncias que levaram ao enquadramento dos fatos apurados enquanto irregularidade grave com recomendação de paralisação. Nesse sentido, cumpre destacar que sequer houve a aprovação, por parte da Agência, do projeto executivo da obra, não sendo possível, portanto, sustentar a correção das irregularidades anteriormente constatadas.

44. Cabe, pois, propor a manutenção da classificação de IGP em relação às três irregularidades apontadas, bem como comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e

Fiscalização do Congresso Nacional que subsistem os indícios de irregularidade grave com recomendação de paralisação.

45. Adicionalmente, importa registrar, especialmente considerando a expectativa da celebração de outro contrato de concessão para o trecho, que os presentes autos tratam especificamente dos achados apurados no curso dos investimentos na obra da NSS executada pela Concer no âmbito do contrato de concessão da BR-040/RJ/MG, no trecho Juiz de Fora/MG ao Rio de Janeiro/RJ. Assim, uma vez encerrada a gestão da atual concessionária, com a assunção do trecho por outra empresa, as irregularidades tratadas nestes autos perderiam o objeto para os fins trazidos na LDO, pois já não caberia se discutir a pertinência ou não da execução de determinada obra no âmbito de um contrato de concessão encerrado.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

46. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) manter a classificação de indícios de irregularidade grave com recomendação de paralisação (IGP), com fundamento no disposto no inciso III do art. 31 da Resolução-TCU 280/2016, bem como no art. 142 da Lei 15.080, de 30 de dezembro de 2024 (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO de 2025), para as seguintes ocorrências:

a.1) sobreavaliação do valor do reequilíbrio econômico-financeiro no fluxo de caixa marginal decorrente de superestimativa de alíquota de IRPJ e CSSL, e da base de cálculo desses tributos;

a.2) sobrepreço no orçamento da obra; e

a.3) projetos básico e executivo desatualizados e deficientes.

b) comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que subsistem os indícios de irregularidade grave com recomendação de paralisação, do tipo IGP, apontados no empreendimento Nova Subida da Serra de Petrópolis, objeto do 12º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão PG-138/95-00, relativo ao trecho da BR-040/RJ, concedido à Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora - Rio S/A – Concer, com potencial dano ao Erário;

c) encaminhar cópia desta deliberação à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional; ao Deputado Hugo Leal; à 1ª Vara da Justiça Federal de Petrópolis/RJ; à Procuradoria da República em Petrópolis/RJ; à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle e à Comissão de Viação e Transportes, ambas da Câmara dos Deputados; à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor, e Fiscalização e Controle e à Comissão de Serviços de Infraestrutura, ambas do Senado Federal; e à 3ª Câmara – Consumidor e Ordem Econômica do Ministério Público Federal.

VOTO

Trata-se de relatório de auditoria constante do Plano Anual de Fiscalização de Obras (Fiscobras), de 2016, que teve como objeto as obras da Nova Subida da Serra de Petrópolis/RJ (NSS), na rodovia BR-040/MG/RJ, trecho Juiz de Fora/MG – Rio de Janeiro/RJ, concedida à Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora – Rio (Concer), por meio do Contrato PG-138/95-00.

O histórico do presente processo revela que, desde a prolação do Acórdão 18/2017-TCU-Plenário, relator E. Ministro-Substituto Augusto Sherman, este Tribunal tem mantido a classificação de irregularidade com recomendação de paralisação (IGP) para três ocorrências centrais, confirmada mais recentemente pelo Acórdão 273/2025-TCU-Plenário (peça 621), da minha relatoria, quais sejam:

a) sobreavaliação do valor do reequilíbrio econômico-financeiro no fluxo de caixa marginal decorrente de superestimativa de alíquota de IRPJ e CSLL, e da base de cálculo desses tributos;

b) sobrepreço no orçamento da obra; e

c) projetos básico e executivo desatualizados e deficientes.

A Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação), em sua mais recente instrução, propôs manter a classificação de IGP para os três achados, informando o Congresso Nacional sobre as aludidas irregularidades, nos termos do art. 142 da Lei 15.080/2024 (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO 2025).

Informou ainda a iminente perda de objeto desta classificação de IGP, já que o processo licitatório para nova concessão do trecho da BR-040/MG/RJ avançou significativamente, com leilão realizado em 30/4/2025 e previsão de assinatura do novo contrato para 29/9/2025[1].

Feito esse breve resumo, **passo a decidir.**

Estando os autos em meu gabinete, foi assinado, em 2/10/2025, o contrato de concessão da BR-040/495/MG/RJ, tendo como vencedora a concessionária Elovias, cujo plano de investimentos totaliza R$ 8,8 bilhões, incluindo duplicações, faixas adicionais, vias marginais, túneis e passarelas, incluindo a conclusão da Nova Subida da Serra, entre outras[2].

A nova concessionária é formada pelas empresas Construcap CCPS Engenharia e Comércio S/A e as espanholas Ohla Concesiones S.L. e Sociedad Anónima de Obras y Servicios Copasa.

Como, até o momento da assinatura do contrato, não houve a efetiva compensação financeira em favor da União pela sobreavaliação do reequilíbrio e o sobrepreço no orçamento estimado da obra, embora a Agência Nacional de Transportes Terrestres já tivesse realizado os cálculos necessários para quantificar o desequilíbrio, notadamente por meio da 15ª Revisão Extraordinária, que apontou o valor a ser ressarcido pela concessionária na ordem de R$ 72.906.815,43 (peça 594), a extinção do débito ocorrerá no processo de haveres e deveres, após o efetivo fim da concessão (peça 538, p. 29).

Com a assunção da rodovia pela nova operadora, extinguem-se as obrigações de execução de obras no âmbito do contrato com a Concer. Tendo em vista que a finalidade da classificação de IGP, nos termos da LDO, é orientar a alocação de recursos orçamentários, evitando que se destinem verbas a obras com vícios graves, uma vez encerrado o contrato, a recomendação de "paralisação" perde sua utilidade prática, pois não subsiste execução contratual a ser sustada.

[1] https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/rodovias/novos-projetos-em-rodovias/BR-040-495-MG-RJ-JF-RIO. Acesso em 22/8/2025

[2] https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/ultimas-noticias/antt-e-governo-federal-assinam-contrato-de-concessao-da-br-040-495-mg-rj. Acesso em 22/10/2025.

Isso não significa, contudo, que as irregularidades deixam de existir. A apuração de responsabilidades e o ressarcimento do dano ao Erário deverão prosseguir nas instâncias competentes, incluindo o processo de apuração de haveres e deveres.

Registro, ainda, a título de observação para o acompanhamento futuro da nova concessão, fato relevante acerca do resultado do certame.

A Lei 13.448/2017, em seu art. 14, §3º, veda expressamente que a concessionária que aderir ao processo de relicitação participe do novo certame, seja de forma direta ou indireta. Essa restrição foi reforçada pelo Decreto 9.957/2019, cujo art. 2º, §3º, amplia a proibição também às empresas coligadas ou controladas da concessionária.

No caso da relicitação da BR-040/495, a Concer ficou juridicamente impedida de concorrer. Entretanto, a Construcap CCPS Engenharia e Comércio S/A, que detém apenas 18,16% de participação na Concer - abaixo do limite de 20% previsto na Lei das S.A., art. 243, §1º, para configurar coligação - foi admitida pela ANTT como participante autônoma no certame.

Infere-se que a Agência considerou que a vedação legal incidia apenas sobre a concessionária e sobre o acionista controlador, o Grupo Triunfo, não se estendendo à Construcap, cuja condição era de acionista minoritária.

Portanto, embora a Concer estivesse formalmente alijada do leilão, uma empresa ligada ao grupo - a Construcap - conseguiu se reposicionar como protagonista no novo certame em associação com grupos internacionais. A presença de empresa ligada à gestão anterior no novo contrato é um fato que merece atenção desta Corte de Contas na fiscalização que se seguirá.

Diante desse quadro, determino o arquivamento dos autos, com fundamento no art. 169, V, do RI/TCU, tendo em vista a perda de objeto do monitoramento da classificação de irregularidades graves com recomendação de paralisação.

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 22 de outubro de 2025.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

ACÓRDÃO Nº 2439/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 023.204/2015-0.
1.1. Apensos: 000.030/2016-3; 004.064/2016-0; 029.901/2016-2; 036.458/2016-3
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessados: Agência Nacional de Transportes Terrestres (04.898.488/0001-77); Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora - Rio (00.880.446/0001-58); Congresso Nacional (vinculador) (); Procuradoria da República no Município de Petrópolis (76.702.448/0001-19).
3.2. Responsáveis: Ana Patrizia Goncalves Lira Ribeiro (599.524.582-15); Carlos Fernando do Nascimento (070.696.027-07); Cristiano Della Giustina (979.329.220-20); Deuzedir Martins (276.724.178-00); Jorge Luiz Macedo Bastos (408.486.207-04); Josias Sampaio Cavalcante Junior (381.024.981-53); Marcelo José Gottardello (203.990.492-15); Natália Marcassa de Souza (290.513.838-60); Roberta Camilo Teles (767.632.852-72); Viviane Esse (206.461.918-61); Érico Reis Guzen (819.643.230-53).
4. Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Transportes Terrestres; Ministério dos Transportes; Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (extinta).
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação).
8. Representação legal: Paulo Sergio Bezerra dos Santos; Ana Cristina Lopes Campelo de Miranda Bessa; Alberto Pavie Ribeiro (7077/OAB-DF); Guilherme de Araujo Pinho Costa; Joana Barreiro Batista; Pericles Tadeu Costa Bezerra; Augusto Cesar Carvalho Barbosa de Souza e outros.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria que, nesta fase processual, trata do monitoramento da classificação de irregularidades graves com recomendação de paralisação (IGP) nas obras da Nova Subida da Serra de Petrópolis/RJ, para fins de subsídio à Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2025;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. arquivar os autos, com fundamento no art. 169, V, do RI/TCU, tendo em vista a perda de objeto do monitoramento da classificação de irregularidades graves com recomendação de paralisação (IGP); e

9.2. dar ciência desta deliberação à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional; ao Deputado Hugo Leal; à 1ª Vara da Justiça Federal de Petrópolis/RJ; à Procuradoria da República em Petrópolis/RJ; à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle e à Comissão de Viação e Transportes, ambas da Câmara dos Deputados; à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor, e Fiscalização e Controle e à Comissão de Serviços de Infraestrutura, ambas do Senado Federal; e à 3ª Câmara – Consumidor e Ordem Econômica do Ministério Público Federal.

10. Ata n° 42/2025 – Plenário.
11. Data da Sessão: 22/10/2025 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2439-42/25-P.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Bruno Dantas, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.
13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

Processo: 023.204/2015-0
Natureza: Relatório de Auditoria
Órgão/Entidade: Agência Nacional de Transportes Terrestres, Ministério dos Transportes, Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (extinta)
Responsável(eis): Natália Marcassa de Souza, Deuzedir Martins, Marcelo José Gottardello, Viviane Esse, Jorge Luiz Macedo Bastos, Érico Reis Guzen, Josias Sampaio Cavalcante Junior, Ana Patrizia Goncalves Lira Ribeiro, Cristiano Della Giustina, Roberta Camilo Teles, Carlos Fernando do Nascimento
Interessado(os): Agência Nacional de Transportes Terrestres, Companhia de Concessao Rodoviaria Juiz de Fora - Rio, Procuradoria da República No Município de Petrópolis, Congresso Nacional (vinculador)

DESPACHO

Trata-se de monitoramento das obras da Nova Subida da Serra de Petrópolis (NSS), na rodovia BR-040/MG/RJ, iniciado no âmbito do Fiscobras 2016, para examinar as intervenções executadas pela então Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora-Rio (Concer).

No curso do processo do monitoramento, o Tribunal identificou três indícios de irregularidade grave com recomendação de paralisação (IGP) relacionados ao 12º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão PG 138/95-00: sobreavaliação do reequilíbrio econômico-financeiro, sobrepreço no orçamento e deficiências nos projetos de engenharia.

Com o encerramento da concessão da Concer e a transferência da rodovia à nova concessionária, o Tribunal, por meio do Acórdão 2.439/2025-TCU-Plenário, da minha relatoria, determinou o arquivamento dos autos, por perda de objeto, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU (peça 656).

Não obstante a decisão do Tribunal, a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO) manteve o empreendimento no Anexo VI da LOA 2026, ante a existência de obrigações financeiras pendentes entre a União e a Concer. As informações correspondentes foram juntadas aos autos e encaminhadas à AudRodoviaAviação.

O auditor da unidade técnica reavaliou a situação processual e propôs, inicialmente, a manutenção de parte das IGPs. A direção da unidade técnica divergiu e, com base em informações da ANTT, concluiu pela ausência de risco concreto de desembolso de recursos públicos em favor da Concer, propondo o arquivamento.

Essa reavaliação, contudo, não encontra respaldo na situação processual dos autos. O Acórdão 2.439/2025-TCU-Plenário examinou expressamente a subsistência do objeto do monitoramento após o encerramento da concessão da Concer e determinou o arquivamento por perda de objeto.

A decisão não foi objeto de recurso e permanece íntegra. A posterior manutenção do empreendimento no Anexo VI da LOA 2026 não tem o efeito de reformar, suspender ou reabrir deliberação definitiva do Tribunal.

A decisão da CMO insere-se no exercício de competência própria do Congresso Nacional, tendo em vista que, no sistema de fiscalização de obras públicas, cabe ao TCU identificar e comunicar os indícios de irregularidade grave, enquanto compete ao Congresso Nacional decidir sobre a inclusão, a manutenção ou a retirada do empreendimento do Anexo VI e sobre os correspondentes efeitos orçamentários.

Assim, a manutenção do empreendimento no Anexo VI, ainda que fundada em preocupação relacionada ao encontro de contas entre a União e a Concer, não devolveu ao Tribunal a matéria já decidida, tampouco instaurou nova fase processual para reexaminar a subsistência das IGPs.

Não cabia, portanto, à unidade técnica reabrir o juízo sobre a permanência das irregularidades para, ao final, propor novamente o arquivamento de processo já arquivado por decisão do Plenário.

Não obstante isso, examino os documentos juntados aos autos a fim de verificar se surgiu fato novo capaz de justificar atuação autônoma do Tribunal.

Nesse ponto, concordo com a análise da direção da AudRodoviaAviação.

As informações prestadas pela ANTT indicam saldo devedor da Concer da ordem de R$ 3,19 bilhões, em valores projetados para maio de 2026. A parcela relacionada à Nova Subida da Serra representa aproximadamente 17,5% desse montante. Mesmo na hipótese de reconhecimento integral das rubricas questionadas como créditos da antiga concessionária, permaneceria saldo devedor próximo de R$ 2 bilhões.

Os cálculos também consideraram os contenciosos administrativos e judiciais relacionados ao contrato, sem que, segundo as informações disponíveis, tais contingências fossem suficientes para inverter a posição financeira da Concer e torná-la credora da União.

Logo, não há risco concreto de desembolso de recursos públicos em favor da antiga concessionária em decorrência das parcelas examinadas nestes autos. Ao contrário, os documentos supervenientes reforçam a correção material do arquivamento ordenado pelo Acórdão 2.439/2025-Plenário.

Eventual alteração futura do encontro de contas que revele risco concreto de pagamento à Concer poderá ensejar nova atuação do Tribunal, pelos instrumentos de controle adequados.

Portanto, reitero que a manutenção do empreendimento no Anexo VI da LOA 2026 constitui decisão do Congresso Nacional, no exercício de sua competência própria, e o arquivamento destes autos não impede o Parlamento de reavaliar o bloqueio orçamentário à luz das informações disponíveis.

Ante o exposto, determino:

a) à AudRodoviaAviação, que proceda ao arquivamento definitivo destes autos, em cumprimento ao item 9.1 do Acórdão 2.439/2025-Plenário, consignando expressamente que a análise dos documentos supervenientes não constitui novo julgamento das IGPs nem reabre o mérito da deliberação anterior; e

b) que sejam encaminhadas à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional cópia deste despacho e das informações supervenientes fornecidas pela ANTT e analisadas pela unidade técnica, para conhecimento e avaliação, no âmbito de sua competência, dos reflexos desses elementos sobre a manutenção do empreendimento no Anexo VI da Lei Orçamentária Anual de 2026.

À AudRodoviaAviação, para providências.

Brasília, 10 de setembro de 2026

(*Assinado eletronicamente*)

Walton Alencar Rodrigues
Relator